

Artículos

Centroamérica: evolución, Estado y perspectivas de la planificación

Roberto Salazar Candell

Cuando el sector planificador está subordinado al sector ejecutor, la forma de pensar acerca de los problemas de largo plazo o estructurales suele estar distorsionada por consideraciones de corto plazo. Cuando la subordinación es a la inversa podría perjudicarse el desarrollo del Estado, por el apego a la coherencia utópica de objetivos de política.

Yoshihiro Kogane

Resumen

En este artículo, el autor explica los inicios de la planificación, para racionalizar y ordenar la gestión y las políticas públicas, y la consolidación y el desarrollo del proceso de integración en Centroamérica hasta nuestros días. Ambos instrumentos han sido promotores del desarrollo encaminado al crecimiento económico y social. Así las cosas, hemos visto períodos de alto crecimiento así como otros que, dada la fragilidad de estos modelos, han provocado su desaceleración o estancamiento. Se pone en evidencia cómo el manejo de los factores internos y externos inciden en la realidad salvadoreña, hasta conducir a la profundización y ampliación de la globalización. A partir de esta misma década apareció, de acuerdo con el autor, el tema del desarrollo sostenible, cuyos resultados son desalentadores, pues desde el principio han carecido de marco institucional y de los instrumentos efectivos para ponerlo en práctica.

1. Antecedentes generales

En Centroamérica, la planificación aparece al inicio de los sesenta como un instrumento para ra-

cionalizar y ordenar la gestión y las políticas públicas. Asimismo, coincide con la consolidación y el desarrollo del proceso de integración (Mercado

común centroamericano) de la región. El proceso de gestación, a inicios de los años cincuenta, se dio bajo el liderazgo de la CEPAL, que coordinó el esfuerzo conjunto de los países. Diferente es el caso de la planificación surgida como consecuencia de la Alianza para el Progreso, durante el gobierno del Kennedy¹.

En ese escenario, ambos instrumentos, la planificación y la integración, aun sin tener instancias de coordinación entre sí, fueron fundamentales para impulsar el modelo de industrialización, basado en la sustitución de las importaciones. Por cierto, ambos instrumentos otorgaron al Estado el relevante papel de ser agente y promotor del desarrollo, a través de la intervención —directa o indicativa, vía incentivos— encaminada al crecimiento económico y al desarrollo social².

Este modelo produjo, durante la década de los sesenta, un período de altas tasas de crecimiento económico, en especial en la actividad industrial que con facilidad podía sustituir las importaciones, como consecuencia directa de la ampliación de los mercados y de un régimen común de protección e incentivos para dicha actividad industrial. El período de auge fue relativamente corto, pues ya a finales de la década, el proceso entró en una fase de desaceleración o estancamiento, a raíz del rompimiento unilateral de Honduras con el Mercado Común y el Tratado de Integración Económica. Esta decisión unilateral, aceptada por el resto de países, fue la respuesta hondureña al conflicto bélico con El Salvador. Fue la primera muestra de la enorme fragilidad del proceso de integración y sus instituciones.

Más tarde, durante la primera mitad de los setenta, se produce la primera crisis del petróleo, que pone en evidencia —aún más— la fragilidad del modelo de industrialización sustitutivo, basado en el esquema de integración. Por cierto, resulta paradójico que luego de diez años de crecimiento industrial alto y sostenido, para ser cada vez menos dependiente del exterior, la crisis aludida mostrara totalmente lo contrario: mayor dependencia, en especial de la industria. Por otra parte, tampoco se

lograron los resultados esperados en materia de empleo, producción (eficiencia y diversificación); pero sí hubo un impacto ambiental fuerte y negativo de grandes proporciones.

Con esos antecedentes, aunados a los efectos que para la región tuvo la década perdida, se explican —en parte— las condiciones extremadamente críticas que enfrentaron los países centroamericanos, excepto Costa Rica, a finales de los ochenta: conflicto armado generalizado y de grandes proporciones, con enormes costos en vidas, invalidez, refugiados, éxodo masivo, cuantiosas pérdidas en infraestructura, caída abrupta de la actividad económica, deterioro de las condiciones sociales, ambientales, de seguridad. En general, baja sustancial en la calidad de vida y las expectativas futuras³.

Asimismo, es importante destacar que hacia finales de la década de los ochenta y principios de la de los noventa, los cambios en el escenario internacional y el enorme desgaste interno coadyuvaron a que se produjeran cambios trascendentales: firma de acuerdos de paz, que implican avances sustanciales hacia la democratización; ampliación de la base de participación de la sociedad civil, con un fuerte apoyo de la comunidad internacional; y aumento y diversificación de la participación de la comunidad internacional en la promoción y el respeto de los derechos humanos, en la protección del medio ambiente y en una mayor integración (económica, social, cultural y políticamente) entre los países y en su interior.

Este proceso se dio de manera simultánea con las reformas provenientes del llamado Consenso de Washington, que imperó en todo el continente latinoamericano, y un poco más tarde, en Centroamérica. Estas reformas implicaron mayor apertura al exterior, menos regulación, eliminación del control de precios, fomento y desarrollo de mercados, reducción del aparato del Estado, privatizaciones y mayor liderazgo del sector privado en la participación y dirección del crecimiento económico. Estas reformas debilitaron las instituciones públicas nacionales y centroamericanas y, en consecuencia, también a la pla-

1. En los países centroamericanos, la cooperación económica estadounidense (monto y orientación de los recursos), a través de la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID), ha sido determinante.
2. Por ejemplo, en El Salvador, la Secretaría del Consejo de Planificación pasó a llamarse "Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social".
3. Por ejemplo, en El Salvador, el ingreso retrocedió veinte años atrás, a pesar de la cuantiosa ayuda estadounidense. Asimismo, aumentaron la violencia, el deterioro ambiental y se agravaron los problemas sociales.

nificación gubernamental y a la integración de los países. Al respecto, cabe mencionar algunas medidas propuestas desde mediados de los noventa, que incidieron negativamente en ambos instrumentos: baja arancelaria, tratados de libre comercio, adopción del dólar como moneda, decididos o negociados de una forma unilateral, sin considerar al resto de países y compromisos adquiridos con la integración.

No obstante, también a mediados de los noventa se comenzó a introducir el concepto de desarrollo sostenible, el cual implica no solo una visión regional, sino también un horizonte de largo plazo. De alguna manera, este nuevo paradigma, impulsado desde el norte —después de la cumbre de Río—, desvió un poco la euforia casi dogmática del desarrollo a ultranza de la economía de libre mercado, debido a la importancia del ecosistema del istmo centroamericano en la incidencia global (clima, flora y fauna)⁴. En efecto, la pobreza es factor clave en la destrucción ambiental y, por ende, se requieren políticas específicas así como también se necesitan para la problemática social en general.

El concepto del desarrollo sostenible, sin embargo, carecía de marco institucional y de los instrumentos efectivos para ponerlo en práctica. En consecuencia, las reformas para ampliar y profundizar la actividad del sector privado, para desarrollar los mercados y para limitar la intervención del Estado se consolidaron. O sea, aún cuando, en alguna medida, la disyuntiva impulsada (a ultranza) durante los ochenta e inicio de los noventa (reducir al Estado a su mínima expresión) quedó atrás, el sector privado se fortaleció y el público —nacional y centroamericano— se debilitó (con algunas variaciones, en los diversos países).

En 1994, los gobiernos centroamericanos suscribieron (en Managua) el documento que creó la Alianza del Istmo Centroamericano para el Desarrollo Sostenible (ALIDES), en el cual se comprometieron nacional y regionalmente a promover el desarrollo sostenible. Sus principios y objetivos constituirían el marco de las distintas políticas nacionales⁵. Posteriormente, los países centroamericanos crearon el consejo para el desarrollo sostenible, por lo general, presidido por el vicepresidente

y en el cual estaban representadas las principales fuerzas de la sociedad civil, del gobierno y de otros poderes del Estado⁶. Por cierto, tanto las cumbres presidenciales de ALIDES como los consejos resultaron inoperantes, al carecer de un apoyo político interno, que les permitiera traducir los acuerdos en resultados.

Por otra parte y como resultado de estas reformas, hubo una mayor inversión extranjera en la compra de las empresas públicas privatizadas (energía, telecomunicaciones, banca, etc.). A esto se sumó una mayor injerencia de la comunidad internacional (bilateral y multilateral). En este sentido, los noventa profundizan y amplían el proceso de globalización, en los países centroamericanos. No obstante, los resultados de esta globalización, en cuanto a nuevas inversiones, tarifas y ampliación de servicios a nuevos consumidores, han sido distintos a los esperados. Ya sea por las reformas o por la modalidad de inserción en la aldea global, el cuestionamiento es creciente, en distintos grupos (cada vez más) de la sociedad civil.

Por eso, países (como El Salvador) con avances sustanciales en el proceso de reformas, ahora estén revisándolas para detectar dónde fallaron, pues los resultados obtenidos *vis-à-vis* con las expectativas son pobres. A esto se agrega el creciente descontento y rechazo de la población que, incluso, ha llegado a protagonizar conflictos serios de desobediencia social. Por otro lado, países que avanzaron más lentamente (como Costa Rica) enfrentan problemas serios para llevarlas a cabo por los resultados negativos, obtenidos en los países vecinos. Esto a pesar de presentar dichas reformas con reformas.

2. Las oficinas de planificación

Los inusuales procesos inflacionarios de los años ochenta e inicios de los noventa, acompañados de recesión y estancamiento económico, originados en la agudización y profundización de distintas crisis casi simultáneas —petróleo, bélica, social y agotamiento del modelo— coadyuvaron al proceso de deterioro de las oficinas de planificación. Entonces, los países enfatizaron los equilibrios macroeconómicos⁷. En parte, esto explica que las reformas

4. Algunos la suavizaron con "economía social de mercado".

5. Firmado por los presidentes de cada país.

6. En el caso de El Salvador, se creó en noviembre de 1996.

7. Cabe recordar que estos países se caracterizaron por su estabilidad, con baja inflación (incluso menor a la de los países desarrollados). Esto explica por qué una inflación del 30 por ciento se considera alarmante. Asimismo, en

para modernizar la gestión pública no tuvieron un referente de largo plazo, al igual que el resto de las políticas de gobierno. Estas respondían a intereses coyunturales o a intereses de grupos con capacidad para ejercer presión o a políticas “diseñadas desde fuera”, por la cooperación internacional (no necesariamente la “mejor receta”).

Ante el “desprestigio” de las oficinas de planificación y del instrumento mismo, a los gobiernos no les quedó más remedio que “asociarse” a las propuestas externas, condicionantes para acceder al financiamiento externo, a través de los llamados programas de ajuste estructural. Al igual que en el pasado, los gobiernos debían responsabilizarse de la visión de largo plazo, pero los resultados, al igual que antes, fueron distintos a lo planificado. La diferencia consistió en que las medidas se importaron como paquete completo. Los mismos organismos financieros internacionales “financiaban” la asistencia técnica para la formulación del programa de ajuste.

Esta “asociación” del ente planificador, que nació pensando “planificar el desarrollo de largo plazo”, con los organismos financieros internacionales para “programar los ajustes estructurales” fue el fin de la planificación del desarrollo. El ajuste se refería a mercados, desequilibrios financieros, déficit fiscales, sin considerar los graves desequilibrios sociales, que constituyen el principal desajuste estructural de estos países. Para este tipo de desequilibrios económico financieros es mejor socio hacienda o el banco central.

Así, pues, esta situación coadyuvó a que, un poco más tarde que el resto de América Latina, los países centroamericanos adoptaran, en la segunda mitad de los noventa, el “paradigma neoliberal” (Consenso de Washington). En ello, además de las instituciones financieras multilaterales, tuvo papel preponderante la Agencia Internacional de Desarrollo (AID). La profundidad de las reformas es variable, según cada país: menores en Costa Rica, el país con mayor cohesión social, bienestar y crecimiento sostenido, y mayores en El Salvador, que se encuentra en serios problemas de gobernabilidad por la

creciente desintegración social y bajo crecimiento, que se traducen en éxodo masivo de su población.

No obstante, si bien la adopción de un nuevo paradigma del desarrollo agudizó la crisis de la planificación (oficinas, sistema, instrumentos, etc.), también fue relevante la contribución del sistema mismo, en cuanto a su evolución, estado y resultados, obtenidos desde un inicio. Por un lado, las oficinas de planificación se transformaron en ministerios, con lo cual absorbieron actividades ejecutoras, lo cual desvirtuó la idea original (asesorar, planear, programar, coordinar y evaluar). En algunos casos, como resultado del acceso a la decisión presidencial y a los recursos financieros y técnicos (especialmente provenientes del exterior), apareció una burocracia gigantesca. Las oficinas de planificación fueron la contrapartida de la cooperación técnica internacional y, en gran medida, del financiamiento externo (especialmente en El Salvador, Costa Rica y Nicaragua durante el régimen sandinista)⁸.

Las oficinas de planificación, en cuanto referentes del financiamiento externo, mantuvieron la preeminencia en la gestión pública durante los ochenta e inicio de los noventa, al asumir el rol de coordinadores, ante los organismos financieros internacionales, de la negociación y ejecución de los programas de ajuste estructural y de estabilización. Empero, en la década de los noventa, todos los países limitaron su participación al manejo de algunos proyectos puntuales de cooperación técnica⁹ y, finalmente, cuando fueron cerradas, la responsabilidad de la gestión recayó en la Presidencia de la República, a través del Ministerio de la Presidencia.

3. La planificación como instrumento para el desarrollo centroamericano

Cuando CEPAL, a través de la oficina de México, inició su presencia en la región, las economías eran prácticamente monoexportadoras (banano y café), por lo que el modelo de industrialización alternativo se orientó a cambios profundos de la estructura económica, con una visión de desarrollo

Centroamérica, los ministerios de economía se vincularon de forma especial con los procesos de integración e industrialización. Por tanto, la pérdida de influencia de las oficinas de planificación permitió que el liderazgo fuera asumido por los ministerios de la presidencia o hacienda o por el banco central.

8. No hay que olvidar la importancia de la cooperación bilateral con Estados Unidos para Centroamérica.

9. En Honduras, se recomendó suprimir la Secretaría de Planificación, aunque por influencia del Congreso, se la mantuvo, pero limitada a la cooperación técnica internacional.

de largo plazo (imagen objetivo). En este contexto, el papel del Estado era fundamental y la planificación, como instrumento del desarrollo, era imperativa para el sector público e indicativa para el privado. Por el lado del sector público, se creó un marco institucional que daba amplias facultades y responsabilidades al sistema de planificación y centralizaba, en el órgano ejecutivo, las decisiones básicas para orientar y ejecutar actividades clave para el desarrollo del país¹⁰. Sin embargo, en la práctica, la planificación carecía de instrumentos reales, eran pequeños estados al servicio de pequeños grupos agroexportadores, en colusión con gobiernos militares, excepto Costa Rica.

El proceso de industrialización sustitutivo de importaciones se lanzó con una política proteccionista y un régimen de incentivos de fomento industrial (exenciones, aranceles, créditos subsidiados, tipo de cambio, etc.). Obviamente, se suponía que el sesgo antiexportador y las barreras a la importación —transferencia de recursos de otros sectores al sector protegido— serían por un período limitado, mientras la industria despegaba y se hacía competitiva. Por lo tanto, se justificaba un costo social mayor (transitorio) como compensación al aprendizaje del nuevo empresario y al resto de factores de la industria naciente (iniciación necesaria), que luego compensaría con creces.

Para lograr los objetivos, se creó un sistema conformado por un consejo de planificación, una secretaría ejecutiva y un conjunto de oficinas sectoriales. Algunos de los instrumentos utilizados por el sistema fueron la preparación de planes económicos globales y sectoriales, especialmente referidos a la industria, la agricultura y a otros sectores relevantes. Asimismo, se elaboraron los planes o programas de inversión del sector público, vinculados a la infraestructura de apoyo (transporte, energía, comunicaciones y otros servicios). El papel del sector financiero era fundamental, pues le correspondió a la banca de fomento. Estos planes eran preparados por tecnócratas, desde una visión o diagnóstico de su propio modelo de la realidad. O sea, en esta perspectiva, los resultados previsibles o predecibles, en buena medida, solo eran coherentes

en cuanto modelos, sin llegar a concretarse en el mundo real. En muchos casos, se trataba de un listado de buenos propósitos.

Por otro lado, el proceso de industrialización tardía sustitutiva de las importaciones, a la luz del conjunto de incentivos que daba el pequeño mercado cautivo, se tradujo en el establecimiento de un parque industrial de productos de fácil sustitución y repetidos en todos los países del mercado común. Asimismo, se creó un pesado entorno institucional para el fomento industrial (bancos e instituciones de fomento industrial, o ministerios de economía o industria con enormes direcciones industriales).

En efecto, ese estilo de planificación tradicional era incapaz de concitar y menos de concertar otra visión de los problemas (y de las soluciones) con agentes privados, gremios, comunidades, fuerzas sociales u otro tipo organizaciones. O sea, esta forma de planificar soslayaba la necesidad de tener un conjunto de —al menos— orientaciones estratégicas con mayor sustento social que, al traducirse en políticas, planes, programas o proyectos, se tradujeran en metas alcanzables, que dieran credibilidad al proceso¹¹. Este claustro tecnócrata y la falta de concreción de lo planeado, se tradujo en la pérdida de confianza en las instituciones responsables de la planificación y, aún más, en el instrumento mismo. Al ser inoperante, y asociado a la intervención estatal, inmediatamente se lo responsabilizó de ser el principal obstáculo para el desarrollo de los mercados.

Esta percepción generalizada, aunada a las restricciones financieras y a la llegada de gobiernos vinculados a los grupos económicos más conservadores, llevó al resultado obvio —en los noventa—, el cierre de las oficinas de planificación. O, en el mejor de los casos, se introdujeron cambios que las dejaron en condiciones precarias, en cuanto a presupuesto, personal técnico, equipo, instalaciones, etc. Así, se eliminaron o trasladaron sus funciones a otras dependencias.

A manera de síntesis, puede decirse que, en general, todas las reformas apuntaron básicamente a eliminar el estilo de planificación (global, secto-

10. Es llamativo el nombre oficial que se le dio en El Salvador, "Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social". En Nicaragua, en la época sandinista, la planificación fue un superministerio, que centralizó todas las decisiones. En Costa Rica, los planes de desarrollo siguen siendo ley por decreto presidencial.
11. Normalmente, eran discusiones técnicas entre expertos nacionales o internacionales sin participación de los ministros del área política o de los partidos políticos, los gremios o los grupos representativos de la sociedad civil.

para modernizar la gestión pública no tuvieran un referente de largo plazo, al igual que el resto de las políticas de gobierno. Estas respondían a intereses coyunturales o a intereses de grupos con capacidad para ejercer presión o a políticas “diseñadas desde fuera”, por la cooperación internacional (no necesariamente la “mejor receta”).

Ante el “desprestigio” de las oficinas de planificación y del instrumento mismo, a los gobiernos no les quedó más remedio que “asociarse” a las propuestas externas, condicionantes para acceder al financiamiento externo, a través de los llamados programas de ajuste estructural. Al igual que en el pasado, los gobiernos debían responsabilizarse de la visión de largo plazo, pero los resultados, al igual que antes, fueron distintos a lo planificado. La diferencia consistió en que las medidas se importaron como paquete completo. Los mismos organismos financieros internacionales “financiaban” la asistencia técnica para la formulación del programa de ajuste.

Esta “asociación” del ente planificador, que nació pensando “planificar el desarrollo de largo plazo”, con los organismos financieros internacionales para “programar los ajustes estructurales” fue el fin de la planificación del desarrollo. El ajuste se refería a mercados, desequilibrios financieros, déficit fiscales, sin considerar los graves desequilibrios sociales, que constituyen el principal desajuste estructural de estos países. Para este tipo de desequilibrios económico financieros es mejor socio hacienda o el banco central.

Así, pues, esta situación coadyuvó a que, un poco más tarde que el resto de América Latina, los países centroamericanos adoptaran, en la segunda mitad de los noventa, el “paradigma neoliberal” (Consenso de Washington). En ello, además de las instituciones financieras multilaterales, tuvo papel preponderante la Agencia Internacional de Desarrollo (AID). La profundidad de las reformas es variable, según cada país: menores en Costa Rica, el país con mayor cohesión social, bienestar y crecimiento sostenido, y mayores en El Salvador, que se encuentra en serios problemas de gobernabilidad por la

creciente desintegración social y bajo crecimiento, que se traducen en éxodo masivo de su población.

No obstante, si bien la adopción de un nuevo paradigma del desarrollo agudizó la crisis de la planificación (oficinas, sistema, instrumentos, etc.), también fue relevante la contribución del sistema mismo, en cuanto a su evolución, estado y resultados, obtenidos desde un inicio. Por un lado, las oficinas de planificación se transformaron en ministerios, con lo cual absorbieron actividades ejecutoras, lo cual desvirtuó la idea original (asesorar, planear, programar, coordinar y evaluar). En algunos casos, como resultado del acceso a la decisión presidencial y a los recursos financieros y técnicos (especialmente provenientes del exterior), apareció una burocracia gigantesca. Las oficinas de planificación fueron la contrapartida de la cooperación técnica internacional y, en gran medida, del financiamiento externo (especialmente en El Salvador, Costa Rica y Nicaragua durante el régimen sandinista)⁸.

Las oficinas de planificación, en cuanto referentes del financiamiento externo, mantuvieron la preeminencia en la gestión pública durante los ochenta e inicio de los noventa, al asumir el rol de coordinadores, ante los organismos financieros internacionales, de la negociación y ejecución de los programas de ajuste estructural y de estabilización. Empero, en la década de los noventa, todos los países limitaron su participación al manejo de algunos proyectos puntuales de cooperación técnica⁹ y, finalmente, cuando fueron cerradas, la responsabilidad de la gestión recayó en la Presidencia de la República, a través del Ministerio de la Presidencia.

3. La planificación como instrumento para el desarrollo centroamericano

Cuando CEPAL, a través de la oficina de México, inició su presencia en la región, las economías eran prácticamente monoexportadoras (banano y café), por lo que el modelo de industrialización alternativo se orientó a cambios profundos de la estructura económica, con una visión de desarrollo

Centroamérica, los ministerios de economía se vincularon de forma especial con los procesos de integración e industrialización. Por tanto, la pérdida de influencia de las oficinas de planificación permitió que el liderazgo fuera asumido por los ministerios de la presidencia o hacienda o por el banco central.

8. No hay que olvidar la importancia de la cooperación bilateral con Estados Unidos para Centroamérica.

9. En Honduras, se recomendó suprimir la Secretaría de Planificación, aunque por influencia del Congreso, se la mantuvo, pero limitada a la cooperación técnica internacional.

de largo plazo (imagen objetivo). En este contexto, el papel del Estado era fundamental y la planificación, como instrumento del desarrollo, era imperativa para el sector público e indicativa para el privado. Por el lado del sector público, se creó un marco institucional que daba amplias facultades y responsabilidades al sistema de planificación y centralizaba, en el órgano ejecutivo, las decisiones básicas para orientar y ejecutar actividades clave para el desarrollo del país¹⁰. Sin embargo, en la práctica, la planificación carecía de instrumentos reales, eran pequeños estados al servicio de pequeños grupos agroexportadores, en colusión con gobiernos militares, excepto Costa Rica.

El proceso de industrialización sustitutivo de importaciones se lanzó con una política proteccionista y un régimen de incentivos de fomento industrial (exenciones, aranceles, créditos subsidiados, tipo de cambio, etc.). Obviamente, se suponía que el sesgo antiexportador y las barreras a la importación —transferencia de recursos de otros sectores al sector protegido— serían por un período limitado, mientras la industria despegaba y se hacía competitiva. Por lo tanto, se justificaba un costo social mayor (transitorio) como compensación al aprendizaje del nuevo empresario y al resto de factores de la industria naciente (iniciación necesaria), que luego compensaría con creces.

Para lograr los objetivos, se creó un sistema conformado por un consejo de planificación, una secretaría ejecutiva y un conjunto de oficinas sectoriales. Algunos de los instrumentos utilizados por el sistema fueron la preparación de planes económicos globales y sectoriales, especialmente referidos a la industria, la agricultura y a otros sectores relevantes. Asimismo, se elaboraron los planes o programas de inversión del sector público, vinculados a la infraestructura de apoyo (transporte, energía, comunicaciones y otros servicios). El papel del sector financiero era fundamental, pues le correspondió a la banca de fomento. Estos planes eran preparados por tecnócratas, desde una visión o diagnóstico de su propio modelo de la realidad. O sea, en esta perspectiva, los resultados previsible o predecibles, en buena medida, solo eran coherentes

en cuanto modelos, sin llegar a concretarse en el mundo real. En muchos casos, se trataba de un listado de buenos propósitos.

Por otro lado, el proceso de industrialización tardía sustitutiva de las importaciones, a la luz del conjunto de incentivos que daba el pequeño mercado cautivo, se tradujo en el establecimiento de un parque industrial de productos de fácil sustitución y repetidos en todos los países del mercado común. Asimismo, se creó un pesado entorno institucional para el fomento industrial (bancos e instituciones de fomento industrial, o ministerios de economía o industria con enormes direcciones industriales).

En efecto, ese estilo de planificación tradicional era incapaz de concitar y menos de concertar otra visión de los problemas (y de las soluciones) con agentes privados, gremios, comunidades, fuerzas sociales u otro tipo organizaciones. O sea, esta forma de planificar soslayaba la necesidad de tener un conjunto de —al menos— orientaciones estratégicas con mayor sustento social que, al traducirse en políticas, planes, programas o proyectos, se tradujeran en metas alcanzables, que dieran credibilidad al proceso¹¹. Este claustro tecnócrata y la falta de concreción de lo planeado, se tradujo en la pérdida de confianza en las instituciones responsables de la planificación y, aún más, en el instrumento mismo. Al ser inoperante, y asociado a la intervención estatal, inmediatamente se lo responsabilizó de ser el principal obstáculo para el desarrollo de los mercados.

Esta percepción generalizada, aunada a las restricciones financieras y a la llegada de gobiernos vinculados a los grupos económicos más conservadores, llevó al resultado obvio —en los noventa—, el cierre de las oficinas de planificación. O, en el mejor de los casos, se introdujeron cambios que las dejaron en condiciones precarias, en cuanto a presupuesto, personal técnico, equipo, instalaciones, etc. Así, se eliminaron o trasladaron sus funciones a otras dependencias.

A manera de síntesis, puede decirse que, en general, todas las reformas apuntaron básicamente a eliminar el estilo de planificación (global, secto-

10. Es llamativo el nombre oficial que se le dio en El Salvador, "Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social". En Nicaragua, en la época sandinista, la planificación fue un superministerio, que centralizó todas las decisiones. En Costa Rica, los planes de desarrollo siguen siendo ley por decreto presidencial.

11. Normalmente, eran discusiones técnicas entre expertos nacionales o internacionales sin participación de los ministros del área política o de los partidos políticos, los gremios o los grupos representativos de la sociedad civil.

rial, prospectiva y predictiva) y a trasladar algunas funciones (coordinación, visión estratégica y evaluación) a otras dependencias del órgano ejecutivo (presidencia o hacienda).

4. Las principales funciones de las oficinas de planificación

La descripción de las funciones de las oficinas de planificación, contempladas en los reglamentos internos del poder ejecutivo, podrían sintetizarse (con algunas diferencias, según países y períodos) de la manera siguiente:¹² (a) formular la visión estratégica de país o nación para el largo plazo (objetivos y metas económicos, sociales, políticos, culturales, científicos, tecnológicos, ambientales y de integración, entre los más relevantes);

(b) elaborar planes, programas, proyectos (globales, sectoriales o regionales), que fundamente el logro de objetivos y metas. Asimismo, construir escenarios —marco prospectivo— para cuantificar la evolución de las principales variables o parámetros en el tiempo, y evaluar las políticas, planes, programas o proyectos, en cuanto a sus probables resultados —medibles— en metas u objetivos (corto, mediano y largo plazo). En esta dirección caben mencionar planes operativos, bianuales, quinquenales, plurianuales de inversión, sistemas nacionales de inversión, modelos de programación global (económicos-simulación, insumo producto) y modelos sectoriales; (c) coordinar el proceso de elaborar planes, programas y proyectos sectoriales o regionales (menos frecuentes); asimismo, junto con hacienda, aprobar el presupuesto de inversión (en algunos casos); participar en la formulación de la política macroeconómica (monetaria, cambiaria y fiscal), junto con el banco central y hacienda; los programas y proyectos de cooperación técnica (conjunto unidades ejecutoras); pro-

gramas y política crediticia para la pequeña y mediana empresa, banca de desarrollo, junto con economía y banco central (fondos especiales de desarrollo); y el financiamiento externo¹³; (d) dar seguimiento y evaluar planes, programas y proyectos, de acuerdo a metas estipuladas en los planes operativos de mediano y largo plazo. Aun cuando se suponía que el cumplimiento de metas sería criterio esencial para la aprobación presupuestaria o la incorporación al financiamiento externo, en la práctica, no se dio; (e) actuar como oficina de asesoría técnica de la Presidencia de la República. Por eso, en algunos casos, la oficina de planificación estaba en Casa Presidencial¹⁴.

A finales de los ochenta e inicios de los noventa, con el impulso de los programas de ajuste estructural, aparecieron con fuerza otros temas, orientados a las reformas o a la modernización del Estado, como la descentralización, la privatización, la evaluación y el desarrollo institucional, vinculados al financiamiento de la AID.

La mayoría de los países contemplaba estas funciones, pero al carecer de instrumentos, sus aspectos principales no se cumplieron. Ello a pesar de contar con oficinas sectoriales dentro de los ministerios o las instituciones descentralizadas relevantes. Y, por otro lado, en países como El Salvador, con una mayor injerencia en la orientación, coordinación y evaluación, el organismo planificador se transformó en un súper mi-

nisterio, con una representación amplia y variada de la administración pública (banco central, bancos de fomento, institutos de transformación agraria y del café, fondos de inversión social, de financiamiento para vivienda, empresas energéticas, entre otros).

5. Estructura orgánica

En general, las oficinas de planificación nacieron como secretarías de los llamados consejos nacionales de planificación, integrados por los ministerios más importantes y presididos por el Presidente de la República. Sin embargo, en algunos casos, como en Honduras, también participaban re-

12. Se menciona por la similitud que pudiese existir con los actuales ministerios de la presidencia.

13. En El Salvador, el financiamiento más importante para los nuevos proyectos provenía de la AID para lo cual se creó una unidad especial: la Secretaría Técnica de Financiamiento Externo (SETEFE).

14. En El Salvador, presidía la Junta Monetaria, de la cual el secretario era el presidente del Banco Central de Reserva. Está aprobada la política monetaria, cambiaria y crediticia.

presentantes de la sociedad civil o fuerzas vivas¹⁵. Este consejo tenía un secretario ejecutivo, responsable de traducir en planes, programas o proyectos lo aprobado en su seno. Asimismo, a la luz de lo planificado, debía coordinar y evaluar a los responsables de la ejecución, de acuerdo a las metas (de corto, mediano y largo plazo).

Asimismo, por ser una institución nacida en el marco de la Alianza para el Progreso (AID) y con responsabilidad en la asignación del financiamiento externo (a veces no solo bilateral), rápidamente se convirtió en fuente importante de soporte para la toma de decisiones de la administración pública. La mayoría de los países tenían, en ese entonces, gobiernos militares, lo cual facilitaba la idea de dirección, desde el gobierno, de acuerdo a unos planes¹⁶.

Ahí donde la secretaría ejecutiva tuvo mayor preeminencia, pronto se convirtió en ministerio. En Guatemala, hasta la fecha, se mantiene como secretaría (SEGEPLAN) adscrita a la presidencia, sin ninguna influencia en las decisiones de gobierno. Sin embargo, en sus comienzos, SEGEPLAN fue responsable del desarrollo institucional, que sirvió de base al proceso de industrialización guatemalteco, en el marco de la integración. En Costa Rica, se convirtió en ministerio y, en la actualidad, es el Ministro de la Presidencia. Sin embargo, siempre mantuvo relativa importancia, por la obligatoriedad de los planes de la nación (decreto ejecutivo), al menos en el plano formal. El Salvador es el país centroamericano donde el ministerio tuvo mayor peso, al punto que, tal como se dijo, se convirtió en un súper ministerio¹⁷. En efecto, además de estar al lado del presidente, contaba con instrumentos que le permitían incidir sustancialmente en las funciones encomendadas (manejo del financiamiento externo, aprobación y con-



trol de la inversión pública, dirección del equipo económico y asesor del presidente, entre otros). En consecuencia, el Ministro de Planificación era una persona de absoluta confianza del Presidente de la República. En Nicaragua, sucedió lo mismo durante el período sandinista. El gobierno revolucionario pensó en una planificación centralizada al estilo cubano, y, en consecuencia, trató de convertirlo en un súper ministerio. Después de la época sandinista, el nuevo gobierno lo redujo a una oficina de cooperación técnica. En Panamá, el ministerio u oficina de planificación fue ubicada al lado de Casa Presidencial por la importancia que tendría, en la dirección y ejecución de proyectos de envergadura. Entre estos cabe destacar el Centro Financiero Internacional¹⁸ y el de Cerro Colorado (cobre). Posteriormente, se convirtió en Ministerio de Planificación y Política Económica y, a igual que en el resto de países de la región, se volvió un súper ministerio con injerencia en toda la administración pública. Finalmente, fue absorbido por el Ministerio de Economía y Finanzas.

En general, un organigrama sucinto de las oficinas o ministerios era el siguiente: un secretario o

15. Precisamente, en Honduras, el CONSUPLANE utilizaba el término de fuerzas vivas para los delgados de las gremiales empresariales o para los trabajadores.
16. El término estrategia o estrategia lo sienten suyo... "poner el acimut y diseñar la mejor estrategia para lograrlo", decía un presidente coronel de los setenta, en El Salvador.
17. Ver el trabajo de Sandra Písch sobre la planificación en Centroamérica (1992), encomendado por ILPES. Las conclusiones, especialmente sobre El Salvador, aclaran la situación.
18. En los países con vicepresidencia activa, los ministerios u oficinas tuvieron una participación limitada, en funciones y tiempo (Honduras, Costa Rica y Guatemala). En El Salvador, el vicepresidente carece de funciones, por lo que el Ministro de Planificación, ubicado en la Presidencia de la República, era el principal apoyo del presidente. El caso panameño era igual, sin la figura del vicepresidente.

ministro, un subsecretario o viceministro, y un conjunto de direcciones (divisiones o departamentos), responsables de la programación o planificación global y sectorial (especialmente industrial y agrícola), de los proyectos (evaluación e información sobre la inversión) y de los planes operativos anuales. Hacia los ochenta, se reforzaron las unidades vinculadas al desarrollo institucional y a la administración pública, la cooperación internacional, la preinversión, la ciencia y la tecnología, regional o territorial, y el desarrollo sostenible. A finales de los ochenta e inicios de los noventa, con el impulso de los programas de ajuste estructural, aparecieron con fuerza otros temas, orientados a las reformas o a la modernización del Estado, como la descentralización, la privatización, la evaluación y el desarrollo institucional, vinculados al financiamiento de la AID¹⁹.

6. Nuevas instancias y modalidades de planificación

En todos los países del istmo, durante la década pasada, se generalizan los ministerios de la presidencia y se fortalecieron, no solo en su función política, sino también en su capacidad técnica de alto nivel. Asimismo, la vicepresidencia asumió un papel más activo, en la gestión presidencial, como consecuencia directa de la desaparición de los regímenes militares y del fortalecimiento de los procesos democráticos²⁰. Apareció también un conjunto de comisiones o comisionados *ad hoc*, en el entorno del presidente o de la presidencia: unos, actúan en calidad de interlocutores de los organismos financieros multilaterales (de modernización, reformas del Estado), y otros, como interlocutores con la sociedad civil (de paz, seguridad, plan de nación, desarrollo sostenible, etc.).

Desde perspectivas distintas, estos grupos *ad hoc* exigen una visión estratégica del país y de la región, ya sea para orientar las reformas o para formular y concertar el plan de nación, más allá del gobierno (políticas de Estado). Por ejemplo, a nivel del conjunto de países, se firmó la Alianza del Istmo Centroamericano para el Desarrollo Sostenible (ALIDES).

Estos mecanismos con mayor participación pretenden crear base social para las políticas, los pla-

nes o los programas propuestos, y tratan de mejorar no solo en eficacia, sino que también trabajan para que la orientación de las políticas o de las estrategias responda a visiones de Estado nación. A finales de los noventa, hubo experiencias de formulación de proyectos de desarrollo nacional más participativos con la intervención de profesionales, organizaciones no gubernamentales, gobierno, gremiales, universidades, etc. Un ejemplo es el Plan de Nación de El Salvador, dirigido por una Comisión Nacional de Desarrollo, en la cual se dio cabida a todas las fuerzas sociales. Por otro lado, también proliferaron las propuestas de las gremiales empresariales o de las organizaciones no gubernamentales, vinculadas a los grupos políticos con el apoyo de expertos, nacionales e internacionales. Un ejemplo de esto es la reciente propuesta de la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES), *Oportunidades, seguridad y legitimidad: bases para el desarrollo*. Esta experiencia se reproduce en todos los países de la región e, incluso, a nivel de conjunto, existe un lineamiento de la Federación de Cámaras Centroamericanas (FEDEPRICAP).

Esta nueva forma de plantearse la planificación es producto del "fracaso" de la planificación del Estado intervencionista, vinculada al agotamiento del modelo sustitutivo, y del reconocimiento, después de la euforia de las reformas de mercado de principios de los noventa, de que los frutos obtenidos no son los esperados, debido, entre otras razones, a la falta de visión de largo plazo, de coordinación y de un exceso de improvisación. La "nueva planificación" está enmarcada en los siguientes parámetros: el mercado como principal instrumento para la asignación de recursos de la sociedad, la empresa privada como el motor del desarrollo, la participación, a través de la sociedad civil organizada (empresarios, trabajadores, partidos políticos, organizaciones no gubernamentales, grupos ambientalistas, etnias, etc.), el creciente proceso de globalización y de mayor participación de la comunidad internacional, con la consiguiente disminución de los márgenes de maniobra internos, avance del proceso de descentralización y desarrollo local, que condiciona y reduce las decisiones o planteamientos centralizados, y, al menos en el papel, condicionada al

19. En el caso salvadoreño, la unidad más importante era SETEFE, que, como se dijo, manejaba el financiamiento proveniente de la AID.

20. Obviamente, Costa Rica era la excepción, puesto que, desde los años cincuenta, goza de una democracia consolidada, sin ejército y con mayor cohesión social.

avance y a la profundización del proceso de integración, en el marco del desarrollo sostenible, a partir de una agenda común de los países centroamericanos. Esta es una condición para las negociaciones del tratado de libre comercio con Estados Unidos, y también está implícita en el Plan Puebla Panamá.

Finalmente, se trata de una planificación más estratégica, con distintos escenarios, flexible, con una visión de país de largo plazo y que incluye a los principales actores de la sociedad civil y al istmo como forma de insertarse en la globalización.

7. Marco teórico: funciones básicas

La planificación debe comprender al menos tres funciones, independientemente de la o de las instituciones que las asuman, o del grado de desarrollo que exista en los distintos países para llevarlas a cabo,

de una manera eficiente. Sin embargo, el denominador común, tanto en el pasado como en las distintas modalidades de planificación actual, debe contener²¹ prospección, coordinación y evaluación. La prospección incorpora la previsión, la coherencia, la unidad y la reducción de la incertidumbre, así como una asignación eficiente y equitativa

de los recursos fiscales para atender los servicios, la infraestructura, la pobreza y las desigualdades, de acuerdo a un orden de prioridades. La visión estratégica exige la definición de las prioridades, las cuales sirven de principio ordenador de la toma de decisiones sociales de la elaboración y aplicación de las políticas públicas. La coordinación da seguimiento a la agenda de la función pública, inter e intra sectorial, hace compatible los presupuestos y programas y la regulación de los mercados para proporcionar dirección al proceso social y orientación coherente al cambio con una asignación efi-

ciente y equitativa de los recursos sectoriales y territoriales. El seguimiento de los planes, los programas y los proyectos de inversión pública se encarga de la evaluación previa y posterior de las políticas públicas, prestando atención a los resultados con indicadores de desempeño, y también evalúa el proceso de descentralización.

¿Cuál ha sido la actitud de Centroamérica ante la función de prospección? La visión estratégica tiende a recuperarse, en los grupos *ad hoc*, en las comisiones de modernización o en las conformadas con grupos o personas de la sociedad civil; o en el ámbito de las cumbres presidenciales, de acuerdo a la agenda de ALIDES, y, también, con mayor frecuencia, en los grupos de reflexión de centros de investigación (por ejemplo, INCAE), las universidades o los grupos empresariales (por ejemplo,

la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social). Por otra parte, los ministerios de la presidencia o las vicepresidencias se han ocupado de medir o evaluar los resultados, a través de unidades técnicas encargadas de estudiar distintos escenarios y formular líneas estratégicas que orienten la gestión²². Las vice-

presidencias asumieron la dirección del desarrollo sostenible, en cada país, lo cual implica dar seguimiento a la agenda de ALIDES, participar en foros sobre sostenibilidad ambiental, ecosistemas fronterizos, recursos naturales no renovables, aguas, etc. Esto conlleva prospecciones sobre disponibilidades futuras y compatibles con el resto de países, al menos los vecinos, dada la dependencia de los ecosistemas. O sea, deben construir escenarios a futuro. Finalmente, están las comisiones o los comisionados para la modernización o las reformas del Estado, quienes también han debido construir escenarios futuros de

[...] en el ámbito de la evaluación y la gestión en general resulta fundamental que las funciones ligadas a la conducción superior del Estado, esto es, las de formulación de políticas y planificación, se encuentren separadas de las funciones ejecutivas [...]

21. Presentación Secretario Ejecutivo de CEPAL, J. A. Ocampo, Seminario sobre las funciones básicas de planificación, Santiago, octubre de 1999,

22. En El Salvador, en 1999, se creó la Secretaría Técnica de la Presidencia con algunas funciones de seguimiento, coordinación y evaluación, de acuerdo a lineamientos estratégicos. En Costa Rica, el Ministerio de la Presidencia se hizo cargo de la cartera de planificación y creó un equipo asesor del presidente para desempeñar las funciones similares a la Secretaría salvadoreña. En general, en Centroamérica, la casas de los presidentes se han fortalecido técnicamente para dar coherencia y transparencia a su proceso de toma de decisiones. Algo parecido al papel que tuvieron, en su momento, algunas oficinas de planificación.

largo plazo para ver hacia dónde orientan las reformas, en particular aquellas que propenden a fortalecer la sociedad civil y el Estado para erradicar la pobreza y sostener el desarrollo²³.

¿Qué ha sucedido en relación con la prospección, los planes y los programas? La función prospectiva (planes, programas, proyectos, modelos, escenarios, etc.) es con toda probabilidad la más cuestionada y es considerada innecesaria, pues la “construcción del futuro”, de acuerdo a los distintos métodos y modelos prospectivos, con grandes limitaciones y supuestos, terminaron siendo ensayos de buenos propósitos o ejercicios estadístico-matemáticos, cuyos resultados estaban lejos de las metas esperadas o incluso eran diametralmente opuestos. Sin embargo, la prospectiva, no para predecir, sino para prevenir, ha cobrado relevancia. O sea, se trata de plantear un conjunto de escenarios posibles y probables, y las medidas para enfrentarlos. En particular, en cuestiones relacionadas con el deterioro ambiental, la disponibilidad de recursos naturales, renovables o no, los requerimientos energéticos de agua, de la concentración de población, de infraestructura, de cambios políticos, de crisis financieras internas o externas, del alza o baja en los precios de los transables estratégicos (petróleo o café), de la caída de las remesas, etc. Por cierto, este esfuerzo también supera el ámbito gubernamental y en él toman parte universidades, gremiales, organizaciones no gubernamentales (en ambiente, pobreza) y organismos regionales. Asimismo, sin considerar los aspectos cuantitativos, sí es importante la participación de grupos *ad hoc*, integrados por miembros del sector público, de la sociedad civil y de los partidos políticos, en cuyo seno se prepara y discuten de las bases para la formulación de planes, que deriven en programas y proyectos de gran impacto (anillos periféricos, presas, contaminación ríos y lagos, etc.). A esto se ha sumado, recientemente, el Plan Puebla Panamá, que comprende un conjunto de proyectos dentro de un plan de desarrollo regional.

¿Qué ha sucedido en relación con la función coordinadora? Esta función es esencialmente política, razón por la que ha sido asumida por la Presidencia de la República, ya sea a través de la Vicepresidencia o del Ministro de la Presidencia. En algunos casos, para coordinar temas específicos, se ha utilizado la figura del comisionado presidencial (reformas o modernización del Estado, deuda externa o cuestiones sociales o ambientales). No obstante, independiente de las modalidades, el denominador común es que la función coordinadora se encuentra en Casa Presidencial. De ahí la importancia que adquieren las unidades asesoras del responsable de la función, en la casa de gobierno²⁴. Finalmente, siempre existe la instancia de los comités económico, social o político, los cuales, en su mayoría, son presididos por los ministros de la presidencia, el vicepresidente o el propio presidente. Sin embargo, si no hay un responsable para coordinar los acuerdos con las instituciones, se termina en el caos. Antes, al menos en los países con oficinas de planificación fuerte, éstas eran las responsables de coordinar, pero al lado del presidente.

La función de evaluación es una de las que fue olvidada por los organismos planificadores. Sin embargo, ahora, por la mayor influencia de los organismos financieros internacionales, aunado al fortalecimiento y a la generalización de los gobiernos democráticos, es *la clave* para mejorar la gestión pública. Por cierto que se trata de una “evaluación” de resultados y productos del desempeño, con independencia de procesos y niveles. Ese es el discurso nacional e internacional. En efecto, ya sea asociado o condicionado al financiamiento de la banca internacional (Banco Mundial o Banco Interamericano de Desarrollo), o como parte del proceso de modernización del Estado, o como necesidad de mayor transparencia y eficiencia de la administración, como demanda democrática, en la mayoría de países se planearon las siguientes reformas: reordenamiento del marco jurídico global, reorganización del gobierno

23. Cabe mencionar el estudio elaborado por la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES), gremial empresarial, auspiciada por AID, sobre sostenibilidad ambiental, conocido como el libro verde. En él se hace un diagnóstico sobre la devastación, los costos ambientales y la necesidad de una visión de largo plazo, que condicionen el desarrollo de las actividades actuales y futuras, incorporando el impacto ambiental. Se proponen instancias de decisión, en el ámbito presidencial, y mecanismos participativos, en el nivel local y la sociedad civil organizada.
24. En El Salvador, esa función la realizaba el Ministerio de Planificación. En Costa Rica fue responsabilidad de la vicepresidencia (dos vicepresidentes): el primero, encargado del área económica, y el segundo, de la social. Posteriormente, con la creación de los ministerios de la presidencia, asumieron parte de la función, sobre todo en

central, modernización de la administración financiera, reformas al régimen de servicio civil y otros regímenes de empleo, reestructuración de las instituciones descentralizadas y reformas de los servicios públicos. Asimismo, dichas reformas deberían enmarcarse en tres principios básicos: servicio al usuario, responsabilidad social para el uso de los recursos y transparencia en la toma de decisiones.

No obstante el discurso y la "presión internacional", los avances han sido irrelevantes. Tres factores al menos los han condicionado: el marco político económico demandado por el proceso²⁵, la coherencia y efectividad de las medidas propuestas y la secuencia temporal de desarrollo del programa.

El marco político económico de la región, con la excepción de Costa Rica, es el primer condicionante por el tamaño del sector público, cuya importancia relativa es de las más pequeñas de la región (una carga tributaria en torno al 10 por ciento), muy a pesar del discurso del gigantismo estatal y por la enorme incidencia de los problemas sociales, expresada en pobreza y graves carencias, en materia de educación, salud, vivienda, seguridad ciudadana, infraestructura, etc. (agravada por recientes desastres naturales). La magnitud de estos problemas demanda una acción que supera con creces a la capacidad —vía eficiencia— de los gobiernos o al conjunto de países²⁶.

Otro aspecto importante de este tipo de reformas es su coherencia y efectividad, lo cual requiere introducir modificaciones sustanciales, en la administración pública (evaluación, gestión superior y duplicidad, recursos humanos, gestión financiera, contrataciones y compras, descentralización y privatizaciones). Existen avances, pero muy limitados, pues la burocracia es resistente al cambio.

Por otra parte, los nuevos sistemas de evaluación requieren de una cultura de la organización, orientada a resultados (más que a procesos), indispensable para hacer de estos sistemas un elemento imprescindible para la toma de decisiones y el desarrollo de incentivos para una gestión eficiente²⁷. No obstante, en Centroamérica, incluso en otros países de América Latina, ha habido dificultades para la introducción de sistemas de indicadores para la evaluación ex-ante de los proyectos de inversión, vis-a-vis otros criterios (corrupción, influencia política, clientelismo, poderes fácticos, injerencia externa, etc.), entonces, es de esperar serias dificultades en una implantación efectiva de los nuevos (ex-post).

Cabe agregar que una cultura institucional, orientada a los resultados en los organismos públicos, no podrá desarrollarse plenamente si los niveles superiores del gobierno no adoptan la misma filosofía; además de desarrollar su capacidad de planificación estratégica y de mejorar la eficacia del proceso político para superar, entre otros, el vacío a esos niveles, por ejemplo, cómo se toman las decisiones sobre las grandes prioridades de política y cómo se hace una coordinación eficaz, en el nivel interministerial y en el proceso legislativo. En países que recién experimentan procesos democráticos, existen mayores dificultades para avanzar en esta dirección, por su cultura autoritaria y su falta de transparencia.

Finalmente, en el ámbito de la evaluación y la gestión en general, resulta fundamental que las funciones ligadas a la conducción superior del Estado, esto es, las de formulación de políticas y planificación, se encuentren separadas de las funciones ejecutivas y de la fiscalización, entregando éstas últimas a agencias gubernamentales con mayores ni-

cuestiones políticas. En El Salvador, la figura de Secretario Técnico de la Presidencia también es responsable, en parte, de la coordinación técnica y política.

25. Incluso en Chile, con mayor cultura organizacional e institucional, en el aparato del Estado, existe fuerte reticencia (o resistencia) a todo nivel (político, gremial, judicial y legislativa). Asimismo, las restricciones económico-financieras son un factor tremendamente limitante (Marcel, *Perspectivas* 1998, No.1 Vol. 2).
26. A finales de mayo de 1999, hubo una reunión en Estocolmo, en la cual participaron todos los países centroamericanos y los países donantes y las instituciones financieras internacionales. El mensaje central fue, con ocasión de la devastación del huracán Mitch, que no se trataba de reconstruir o reparar los daños, sino de aprovechar la catástrofe para construir sociedades y países más integrados, en una perspectiva común (social, ambiental, política, cultural y económica). Ahí se fijaron los grandes parámetros de una visión regional para el año 2000. Por cierto que, respetando la soberanía de cada país, cada vez existe mayor presión internacional para proteger el ambiente y combatir la pobreza.
27. La evaluación ex-post a la ejecución y no solo ex-ante a los proyectos de inversión o de carácter social.

veles de autonomía, flexibilidad y capacidad ejecutiva²⁸. Sin embargo, la coordinación y la evaluación deben ser de acuerdo con el plan estratégico.

8. ALIDES: ¿nuevas reformas o expectativas para la planificación?

Aun al nivel de discurso, la suscripción del documento de ALIDES (Managua, 1994) por los gobiernos centroamericanos es un hito importante para la planificación. Se trata de construir una sociedad centroamericana más integrada y desarrollada (económica, social, política, culturalmente y más sustentable desde la perspectiva medio ambiental). Y este desarrollo debe ser sostenible en el tiempo; vale decir, que garantice una mejor calidad de vida a las generaciones actuales y futuras.

Resulta obvio que las reformas emprendidas durante las últimas décadas van dirigidas a fortalecer al sector privado y los mecanismos de mercado. Sin embargo, hay algunos pequeños avances en cuestiones o temas relevantes para el desarrollo sostenible: la descentralización, el desarrollo (o dimensión) local y la incorporación del territorio como factor de desarrollo económico (en el orden interno), la visión de una Centroamérica como unidad económica, social, política y ambiental, que se traduce en mayor apoyo de la comunidad internacional, en proyectos, que promueven el desarrollo más integral, equitativo y sostenible (orden externo). Ambos demandan nuevas orientaciones, métodos y actores para el logro de las metas comprendidas en el marco de un plan²⁹.

Es indispensable que el plan sea sostenible, al menos durante diez años o más, en relación con los asentamientos humanos, los recursos naturales, renovables o no (tierra, agua, bosques, ríos, lagos, riqueza marina, energéticos, minerales, etc.), la infraestructura, la educación, la salud, los flujos migratorios, los cambios en la estructura de la población, los fondos previsionales, etc. Sólo así se podría tener una visión global de los desequilibrios

que pudiesen ponerlo en riesgo (carencia de agua, energía, alimentos, entre otros)³⁰. Es indispensable hacer un ejercicio de prospección de los escenarios posibles, a partir de estas variables. En efecto, la preocupación por la sostenibilidad o sustentabilidad — actividades económicas y ambientales — hace necesaria la prospección asociada a un planteamiento estratégico de largo plazo, y más vinculado a la gestión, a las propuestas de lineamientos, políticas, programas o proyectos (también estratégicos), que permitan la asignación de recursos estratégicos a áreas donde el mercado no funciona o lo hace mal.

Por otra parte, podría esperarse un nuevo impulso a la integración, en un esquema abierto, que comprenda a América Latina, en el marco del desarrollo sostenible, para crear o fortalecer las instituciones regionales y coordinar planes o estrategias del istmo compatibles al nivel de país³¹.

Si se consolidan los consejos de desarrollo sostenible, en el entorno de la presidencia de la república, el proceso demandará una secretaría ejecutiva, encargada de funciones típicas de la planificación (planes, coordinación y evaluación). Algo muy similar a la figura de los consejos de planificación y coordinación para el desarrollo económico y social de los sesenta. No cabe duda que a la función de evaluar el desempeño de la gestión, con miras a condicionar el apoyo presupuestario (de hacienda), deberían agregarse criterios de una visión amplia de país (sociales, ambientales, derechos humanos, justicia y culturales).

9. La planificación y los tratados de libre comercio

En Centroamérica, desde finales de la década de los noventa y lo que va del presente siglo, el tema central de la gestión pública se desplazó hacia los tratados de libre comercio. En la práctica, se han negociado tratados comerciales bilaterales y del triángulo del norte (Guatemala, El Salvador

28. Por ejemplo, en El Salvador la institución contralora (Corte de Cuentas) es desde hace varios años feudo de un partido político.

29. Michel Porter preparó una estrategia para el istmo, basada en las ventajas competitivas y la propuesta de *clusters* por país o entre países, pensando convertir al istmo en “un gran puerto entre los dos grandes océanos y entre el norte y el sur de América”, en el siglo XXI. La idea de gran puerto proviene de la experiencia de Singapur.

30. Osvaldo Sunkel dirigió un proyecto en esta dirección para Chile, auspiciado por la Universidad de Chile, con financiamiento del BID.

31. Especialmente cuando la comunidad internacional ve al istmo como una pequeña región con la cual hay que negociar en conjunto. Por eso, incorporan algunos países del Caribe.

y Honduras) con México, Chile, República Dominicana y Panamá. En la actualidad, se negocia un tratado de los cinco países centroamericanos con Estados Unidos (CAFTA). Asimismo, se habla de incorporar a Panamá y República Dominicana en el mismo tratado.

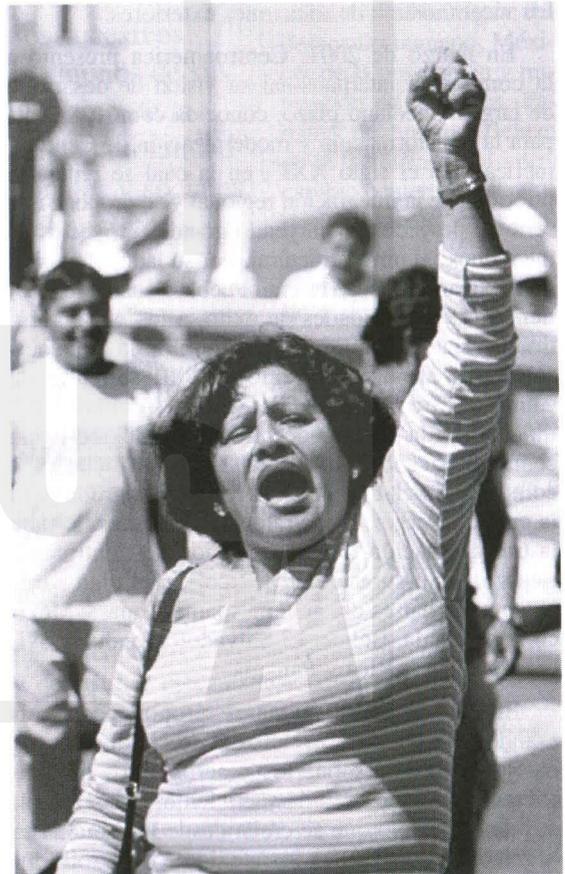
Este desplazamiento hacia la gestión de tratados comerciales ha dado de nuevo relevancia en la gestión pública, vinculada al crecimiento y al desarrollo, a los ministerios de Economía y Comercio. Se piensa que el nuevo instrumento es clave para ambos y recuerda el papel que dichos ministerios desempeñaron en los años cincuenta —vía integración— respecto al comercio centroamericano; también recuerda la importancia de éste como instrumento para salir del subdesarrollo. Por otro lado, al ser los tratados instrumentos de política comercial, los cuales comprenden otro tipo de relaciones —migración, movimiento de capitales, medio ambiente, aspectos laborales, etc.— intervienen también los ministerios de Relaciones Exteriores. Esto genera la necesidad de coordinación entre ambos ministerios, sobre todo porque en la negociación intervienen varios países con el mismo tipo de instituciones y con fuertes presiones de los distintos grupos nacionales interesados. Pero no sólo eso, la amplitud de los temas provocó la intervención de otras instancias públicas (trabajo, medio ambiente, hacienda, congreso, justicia,) y privadas (gremiales empresariales, sindicatos, universidades, etc.), que requieren ser coordinadas. Además de tratarse de una negociación conjunta, el CAFTA demanda coordinación entre instituciones e intereses de, al menos, cinco países.

Por cierto que en la discusión de este instrumento que, según la mayoría de países y diversos sectores nacionales, es clave para el desarrollo del istmo, debería hacerse a partir de una estrategia para Centroamérica, que refleje una visión de largo plazo. Es probable que Costa Rica sea la única que tiene una visión, no escrita, de proyecto de nación, más o menos consensuado y de largo plazo.

Cabe recordar la Estrategia de competitividad para el istmo, encomendada por los presidentes a Michel Porter (o a su empresa consultora), en cuya elaboración participaron INCAE y los ministerios de economía centroamericanos. Ese estudio enfatiza los requerimientos mínimos de la región para insertarse con eficiencia en los mercados globales, a través de aumentos de la productividad y la mejora de la competitividad, en determinados nichos.

Para esto es clave el esfuerzo en educación, la incorporación de las universidades y de los centros de investigación, articulados con empresas de distintos tamaños (pequeña, mediana y grande). Sin un esfuerzo sostenido de largo plazo, en esta dirección, cualquier instrumento comercial es irrelevante. Sin incorporación del progreso técnico, la innovación permanente, aumentos en productividad y mayor competitividad, mayor valor agregado e integración en las cadenas productivas internas, que se traduzcan en oferta exportable, no es posible una inserción en la aldea global para lograr el desarrollo sostenible de Centroamérica.

Por todo esto, la negociación de CAFTA ha sido una muestra de la falta de coordinación de los países en su conjunto y en su interior. Ninguno de ellos posee una instancia coordinadora para enmarcar el tratado en una estrategia de largo plazo para el país o región, con lo cual el tira y encoge en las negociaciones es resultado del poder de influencia de cada sector o país, según sea beneficiado o per-



judicado. Precisamente, recién a fines de 2003, por los problemas de coordinación, se acordó que la institución rectora, en el ámbito de cada país, en cuanto al CAFTA, fuera el Ministerio de Economía o Comercio. De esta forma se superaba la dualidad en el liderazgo compartido con relaciones exteriores. No obstante, la coordinación a nivel del conjunto de países es débil.

10. El Plan Puebla-Panamá: un proyecto de desarrollo regional

Este plan o proyecto de desarrollo de la región sur de México, en conjunto con el istmo centroamericano, que además incluye a Panamá y Belice, es una iniciativa del gobierno mexicano, del Banco Interamericano de Desarrollo y CEPAL, y también fue presentado como un elemento clave para el desarrollo de la región. A pesar de existir instituciones centroamericanas que están dentro de los objetivos del plan, los ministerios de relaciones exteriores, en cuanto directores y responsables de su ejecución, designaron comisionados *ad hoc*, por lo general, a los viceministros de relaciones exteriores.

En marzo de 2001, Centroamérica presentó a la comunidad internacional su visión de desarrollo de largo y mediano plazo, conocida como "Agenda para la transformación y modernización de Centroamérica para el siglo XXI", en la cual se reitera la prioridad de la integración regional y se propone una serie de proyectos, incluyendo grandes proyectos de interconexión infraestructural. Por su lado, el gobierno mexicano propuso el Plan Puebla-Panamá, el cual tiene más posibilidades de éxito, a los países centroamericanos, como prolongación de la zona sureste de México. En junio de 2001 se realizó la Cumbre extraordinaria de presidentes del mecanismo de Tuxtla (o foro de alto nivel México-istmo centroamericano), en la cual lanzaron dicho plan como una iniciativa de desarrollo compartida y en la cual convergen las estrategias de desarrollo para la transformación y modernización de Centroamérica y del sur-sureste de México. En el plan participan ocho países del área mesoamericana —México, Guatemala, Belice, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá—.

El Plan Puebla-Panamá se propone construir grandes corredores carreteros y de conducción de energía eléctrica, y puertos y aeropuertos que conecten, de manera rápida y eficiente, todas las zonas de desarrollo que se creen desde Panamá hasta México. El plan es una estrategia de desarrollo in-

tegral de mediano y largo plazo, la cual incluye aspectos ambientales, sociales y de prevención de desastres.

El plan está conformado por ocho iniciativas, que tendrán un impacto en la integración y el desarrollo integral sustentable de la región mesoamericana. Esas iniciativas, a su vez, comprenden treinta proyectos iniciales. Las iniciativas son las siguientes.

1. *Desarrollo sustentable* (coordinada por Nicaragua) para promover la conservación y el manejo sustentable de los recursos naturales y los mecanismos participativos, en especial de las comunidades locales, en la gestión ambiental. Comprende tres proyectos: gestión ambiental, patrimonio cultural, indígena y equidad, y preservación y apoyo a la inversión para manejar recursos naturales.

2. *Desarrollo humano* (coordinada por México) para reducir la pobreza, facilitar el acceso a los servicios sociales básicos de la población vulnerable y contribuir al pleno desarrollo de la población. Abarca cinco proyectos: capacitación para el trabajo, sistema de información estadística sobre migraciones, mejora de los niveles de participación de comunidades indígenas y afrocaribeñas en el desarrollo local, uso, manejo y conservación de recursos naturales por parte de organizaciones campesinas, indígenas y afrocaribeñas, y proyecto regional de salud y desarrollo humano.

3. *Prevención y mitigación de desastres naturales* (coordinada por Panamá) para promover la prevención y mitigación e incorporar la gestión de riesgo en los proyectos de todos los actores. Incluye tres proyectos: concienciación pública para la prevención de desastres, información hidrometeorológica para la competitividad y desarrollo del mercado de seguros contra riesgos de catástrofes.

4. *Promoción del turismo* (coordinada por Belice) para promover el desarrollo del turismo ecológico, cultural e histórico, mediante acciones regionales que destaquen la complementariedad, las economías de escala y los encadenamientos productivos del turismo. Comprende cinco proyectos: desarrollo de circuitos turísticos integrales, etnoturismo (proyectos ecoturísticos indígenas), fortalecimiento de la seguridad aeroportuaria, implementación de las cuentas satelitales de turismo y certificación de la sustentabilidad turística.

5. *Facilitación del intercambio comercial* (coordinada por Honduras) para fomentar el intercam-

bio comercial, mediante la reducción de los costos de transacción en el comercio entre los países y promover la participación de pequeñas y medianas empresas, en las exportaciones regionales. Incluye cuatro proyectos: armonización de normas fito y zoonosanitarias, de origen y normas técnicas, modernización de aduanas y pasos fronterizos, promoción de PYMEX e integración financiera.

6. *Integración vial* (coordinada por Costa Rica) para promover la integración física y facilitar el tránsito de personas y mercancías y así reducir los costos de transporte. Comprende cuatro proyectos: corredor Puebla-Panamá o Pacífico, corredores complementarios (ramales y conexiones regionales complementarias), corredor atlántico y estandarización de regulaciones y normas técnicas.

7. *Interconexión energética* (coordinada por Guatemala) para interconectar los mercados de energía, en particular los eléctricos, con miras a promover una ampliación de las inversiones en el sector y reducir el precio de la electricidad. Abarca tres proyectos: SIEPAC, conexión eléctrica México-Guatemala y conexión Guatemala-Belice.

8. *Integración de los servicios de telecomunicaciones* (coordinada por El Salvador) para ampliar la oferta y promover el acceso universal a estos servicios. Comprende tres proyectos: marco regulativo armonizado regional, autopista mesoamericana de la información (AMI) y telecentros o centros de acceso comunitario.

Asimismo, el plan incluye otros dos proyectos: integración financiera y programa de información, consulta y participación.

La Declaración Presidencial que lanzó el plan creó tres órganos de coordinación. El primero es una comisión ejecutiva, conformada por los ocho comisionados presidenciales, que se reúne mensualmente para definir los lineamientos generales, los pasos, las acciones, los mecanismos de coordinación para cumplir los objetivos del plan. La comisión es coordinada por la Presidencia temporal del Sistema de Integración Centroamericana. El segun-

do órgano es el grupo técnico interinstitucional, conformado por el Banco Interamericano de Desarrollo, CEPAL, el Banco Centroamericano de Integración, INCAE, el Sistema de Integración Económica Centroamericana y la Secretaría General de Integración Centroamericana, la cual actúa como secretaria de la comisión ejecutiva, a la cual presta apoyo técnico y asesora. Por último, está la comisión de alto nivel para la búsqueda de financiamiento de los proyectos del plan, compuesta por los ministros de Hacienda de los países y el Banco Interamericano de Desarrollo. Los presidentes solicitaron a este último coordinar las gestiones de financiamiento.

Además, los mandatarios crearon ocho subcomisiones de trabajo para dar seguimiento a cada una de las iniciativas del plan, para lo cual cada

país ha designado funcionarios de enlace. Un comisionado es responsable del seguimiento de cada iniciativa —del desarrollo sustentable, Nicaragua; del desarrollo humano, México; de la prevención y mitigación de desastres, Panamá; del turismo, Belice; de la facilitación del intercambio comercial, Honduras; de la integración vial, Costa Rica; de la integración energética, Guatemala; y de la integración de los servicios de telecomunicaciones, El Salvador.

Cada comisionado debe preparar planes de trabajo, coordinar acciones con los enlaces nacionales para llevar adelante cada iniciativa, dar seguimiento a dichas acciones y velar por el cumplimiento de los objetivos de la iniciativa a su cargo.

La comisión ejecutiva ha orientado su trabajo de acuerdo a tres prioridades: finalizar pronto la elaboración de los proyectos iniciales del plan, definir alternativas y buscar financiamiento para ella, y desarrollar mecanismos de difusión, consulta y participación de la sociedad civil, en las acciones y proyectos. El grupo técnico institucional y los enlaces nacionales, supervisados por el comisionado de la iniciativa, trabajan en los proyectos, los cuales deberán estar listos a principios del próximo año. Este paso es clave para concretar los ofre-

[...] el destino de las naciones no depende solo del resultado de la gestión desarrollada por los sucesivos gobiernos, a través de algunos de sus entes institucionales, sino de la interrelación coherente de la totalidad de los agentes institucionales y sociales, dentro y fuera del aparato gubernamental.

cimientos de diversas instituciones financieras y organismos de cooperación internacionales y por potenciales inversionistas privados.

En julio del 2002, el Banco Interamericano de Desarrollo organizó una serie de reuniones con los representantes de las instituciones financieras internacionales, las agencias de cooperación y los gobiernos de los países desarrollados para dar a conocer la visión del plan y analizar el perfil de los proyectos. Los asistentes manifestaron gran interés con los propósitos del plan y se mostraron dispuestos a participar. Por otra parte, las comisiones ejecutiva y de financiamiento de alto nivel sostuvieron una primera reunión con el Banco Interamericano de Desarrollo, en Washington, en agosto de 2001, para discutir los efectos fiscales potenciales de los proyectos del plan. En dicha oportunidad, El Salvador planteó la importancia de que el sector privado tomase el liderazgo de estos proyectos y la necesidad de diseñar alternativas novedosas de financiamiento, dando preferencia al desarrollo del mercado de capitales, emisión de bonos, etc. El banco estimó una bolsa de 4 mil millones de dólares para financiar los proyectos del plan e inició un proceso de ingeniería financiera para encontrar alternativas de financiamiento y así no recargar los presupuestos de los países. Aproximadamente, el 54 por ciento de los recursos necesarios ya fueron obtenidos o se ha identificado la fuente de financiamiento.

11. Conclusiones

En Centroamérica, en la práctica, han desaparecido las oficinas y sistemas de planificación de comienzos de los sesenta, concebidos para impulsar el desarrollo. En cambio, se han fortalecido los ministerios de la presidencia o se han creado unidades técnico políticas, en Casa Presidencial, las cuales han asumido la tarea de construir escenarios futuros y de elaborar planes o programas estratégicos limitados —descentralización, privatización, reformas del Estado—. Asimismo, han asumido la tarea de coordinación interministerial o con cada unidad ejecutora. Este nuevo papel es limitado respecto al que tuvieron algunas oficinas de planificación.

Por otro lado, es más frecuente, a propuesta de los gobiernos, la conformación de grupos *ad hoc*, con miembros de la sociedad civil, para discutir temas de relevancia nacional y formular propuestas. En este sentido, han surgido propuestas sobre las bases o planes para el desarrollo nacional, en

los cuales se retoma el horizonte de largo plazo y el sentido de dirección del desarrollo. Sin embargo, al carecer de instituciones para dar seguimiento a las propuestas, los resultados quedan al nivel de documentos. Sin embargo, el esfuerzo conjunto gobierno-sociedad civil ha creado mayor conciencia sobre la necesidad de construir sociedades más abiertas, democráticas, con mayor cohesión social, con niveles superiores de educación para una inserción exitosa en el mundo globalizado, a través de la competencia. Esta, por su lado, exige mejoras permanentes. Hay conciencia de que ya no basta con el buen funcionamiento de los mecanismos de mercado y de los entes reguladores. Para lograr estas metas es condición indispensable contar con estados eficientes, instituciones sólidas y transparentes, en particular las vinculadas a la justicia, los derechos humanos, la seguridad, el medio ambiente y el sistema financiero. El tamaño del Estado pasó a ser irrelevante.

Consecuencia de lo anterior un consenso mínimo en cuanto a la necesidad de fortalecer a la sociedad civil y al Estado, como pilares fundamentales para disminuir la pobreza y eliminar la extrema pobreza, combatir efectivamente y disminuir la corrupción, la delincuencia y el crimen organizado, mejorar de manera sustancial, a corto plazo, los niveles de educación, salud y seguridad social, detener la destrucción ambiental y lograr, en breve, la reconstrucción de los ecosistemas, si ello es posible todavía, y fortalecer el Estado de derecho y los órganos estatales y acelerar los procesos de descentralización y democratización.

Existen grandes líneas estratégicas, compartidas por los países latinoamericanos, las cuales proporcionan una visión de los grandes problemas y de cómo abordarlos. Por lo tanto, los esfuerzos conjuntos e individuales debieran centrarse en ellas. Precisamente, el trabajo de Porter apunta en esta dirección.

El compromiso contraído en ALIDES, que contiene una declaración de objetivos y principios para el desarrollo sostenible, carece de las instituciones nacionales y regionales para ejecutarlo. Es importante avanzar en esta dirección, al menos en aspectos cuantitativos de apoyo a la gestión reguladora (aguas y energía) o a la erradicación de la pobreza. Al menos parece haber claridad que la planificación es un instrumento clave para la disminución de la pobreza extrema.

Los tratados de libre comercio son instrumentos que sustituyen, o al menos así resulta en la

práctica, las instancias de planificación. Se trata de negociaciones entre sectores con poder para incidir en la "negociación" en función del beneficio de la propia actividad o empresa, sin una visión de país. Esto es particularmente preocupante, porque la participación se limita a ciertos actores del gobierno y sectores empresariales, sin ninguna transparencia o acceso mayoritario de la sociedad civil a los avances y los resultados de la negociación.

El CAFTA, al menos, ha exigido como condición una negociación regional, lo cual obligó a los países centroamericanos a hacer un pacto, el cual puede redundar en fortalecimiento del proceso de integración. No obstante, los otros tratados celebrados con otros países han sido bilaterales o, en algunos casos, con el triángulo del norte (Guatemala, El Salvador y Honduras).

El Plan Puebla-Panamá, por ser un esfuerzo conjunto para el desarrollo de una región, que comprende a varios países e instituciones internacionales, es muy relevante. Pareciera, sin embargo, que los resultados no son de corto plazo, debido a la inexistencia de una institución supranacional que asuma las tareas de coordinación y que cuente con el apoyo político de los gobiernos participantes, como para que la conviertan en institución líder.

Dada la existencia de muchas propuestas de estrategias nacionales, promovidas por determinados grupos (políticos, ambientalistas, universitarios, centros de investigación como INCAE), es necesario fortalecer en la dirección del gobierno la visión de largo plazo: un centro de pensamiento. No importa cómo se denomine esta oficina o grupo, lo importante es que oriente a pensar en el futuro y así mejore el sistema de toma de decisiones coyunturales y amplíe el consenso social sobre las políticas de desarrollo. Es importante que el Estado ejerza algún tipo de influencia sobre la dirección del desarrollo, lo cual no es incompatible con una economía de mercado, porque la planificación no se opone a éste, sino a la negligencia respecto al futuro y a la imprevisión nacional. Porque, en definitiva, el destino de las naciones no depende sólo del resultado de la gestión desarrollada por los sucesivos gobiernos, a través de algunos de sus entes institucionales, sino de la interrelación coherente de la totalidad de los agentes institucionales y sociales, dentro y fuera del aparato gubernamental.

La nueva planificación debe asumir la asociación entre trabajadores, empresa, ciencia y gobier-

no, lo cual incluye la formación de capital productivo y la calificación de la mano de obra. En el pasado, se plantearon como alternativas excluyentes la sustitución de importaciones y el intercambio internacional, el desarrollo industrial y el desarrollo agrícola, lo urbano y lo rural, la planificación y el mercado, el Estado y la libre empresa; sin embargo, todos estos elementos hoy deben combinarse y complementarse adecuadamente.

En los últimos años, el papel desempeñado por los sistemas de planificación nacional se desplazó hacia los ministerios encargados de la política económica, con visión de corto plazo (Ministerio de Hacienda). Los desafíos del futuro demandan una reformulación de la administración pública y la planificación de la gestión del Estado y sus políticas públicas; repensar el proceso de planificación para que éste, a su vez, permita diseñar mejor las políticas de corto plazo y las estrategias de mediano y largo plazo.

La planificación, cuando está divorciada de una estrategia de desarrollo nacional, resulta estéril. Planificar implica privilegiar un camino, ejercer alguna dirección para los posibles estados futuros de un sistema nacional. A su vez, supone que nuestras economías de mercado admitan un espacio propio para la planificación, porque la intensificación de la especialización y la variedad de nuevos procesos claman por una coordinación, que el mercado, por sí mismo, no ofrece, porque no es su función.

Finalmente, el Estado requiere de una entidad altamente tecnificada, de carácter asesor, encargada de la planificación estratégica y de la planificación prospectiva, que evalúe *ex ante* y *ex post* la asignación de recursos fiscales para proyectos de inversión y programas sociales. En Centroamérica, esa entidad no existe.

Referencias bibliográficas

- Alianza para el Desarrollo Sostenible de Centroamérica* (ALIDES). Cumbre Presidencial, Managua, Nicaragua, octubre de 1994.
- ALIDES, *Plan de Acción*, 1996.
- Astori, Danilo. "La política y el Estado. Hacia nuevas articulaciones entre lo público y lo privado", 1997, ILPES, *Partidos políticos y gestión estratégica*.
- Bianco, Jean-Louis. "El cuestionamiento del Estado contemporáneo", ILPES, *Reformas y modernización del Estado*, 1995.
- Blanco, Carlos. "Reforma y modernización del Estado en América Latina: hacia un nuevo proyecto latino-

- americano", ILPES, *Reforma y modernización del Estado*, 1995.
- Boeninger, Edgardo. "Reforma y modernización del Estado en América Latina", ILPES, *Reforma y modernización del Estado*, 1995.
- Carciofi, Ricardo. "El papel del sector público en el desarrollo latinoamericano", *Revista CEPAL*, 63, 1997.
- CEPAL-BID. *La integración centroamericana y la institucionalidad regional*, 1998.
- Comisión Nacional de Desarrollo, *Bases para el plan de nación*", 1998.
- Convenios de los Acuerdos de Paz*, enero 1994, México.
- "Declaración Conjunta de la 5a. Cumbre del Diálogo y Concertación de Tuxtla, Declaración de Mérida, Mérida", Yucatán, México, junio 2002. (Plan Puebla Panamá.)
- Garnier, Leonardo y Mario Mora. "Compromisos de resultados en el sector social. Su aplicación en Costa Rica", *Reforma y Democracia* 13, 1999.
- Garnier, Leonardo. "Función de coordinación de planes y políticas", Seminario de alto nivel sobre las funciones básicas de la planificación, ILPES, octubre, 1999, Santiago.
- ILPES. "Gestión estratégica, regulación y mercado", *Partidos políticos y gestión estratégica*, 1997.
- ILPES. "Reforma y modernización del Estado", 1995.
- Marcel, Mario. *Indicadores de desempeño como instrumentos de la modernización del Estado en Chile, No. 1, Volumen 2*, 1998, Perspectivas en política, economía y gestión, Universidad de Chile.
- Medina, Javier. "Función de pensamiento de largo plazo: acción y redimensionamiento institucional", Seminario de alto nivel sobre funciones básicas de la planificación, ILPES, octubre, 1999.
- Molina, Hugo. "Informes internos varios de coyuntura", FMLN.
- Pisk, Sandra. *La planificación en Centroamérica*, ILPES, 1992,
- Salazar C. Roberto. "El Salvador de cara al mundo globalizado del siglo XXI: un Estado moderno en función del desarrollo sostenible", en Rodolfo Cardenal y Luis Armando González (comp.), *El Salvador: la transición y sus problemas*, San Salvador, UCA Editores, 2002.
- Salazar C. Roberto. "El Salvador: comportamiento empresarial y perspectivas", *Revista CEPAL* 55, 1995.
- Salazar C. Roberto. "Reflexiones sobre programas de modernización del sector público en Centroamérica", *Revista ICAP*, enero-junio, 1995.
- Salazar C. Roberto. "El Salvador de cara al siglo XXI: un nuevo modelo económico", Informe trabajo, ILPES, abril, 1995.
- Torres Rivas, Edelberto. "Reformas y modernización del Estado en Centroamérica", ILPES, *Reformas y modernización del Estado*, 1995.
- Wiesner, Eduardo. "Función de evaluación de planes, programas, estrategias y proyectos", ILPES, documento presentado en el Seminario de alto nivel sobre las funciones básicas de la Planificación, Santiago, octubre, 1999.