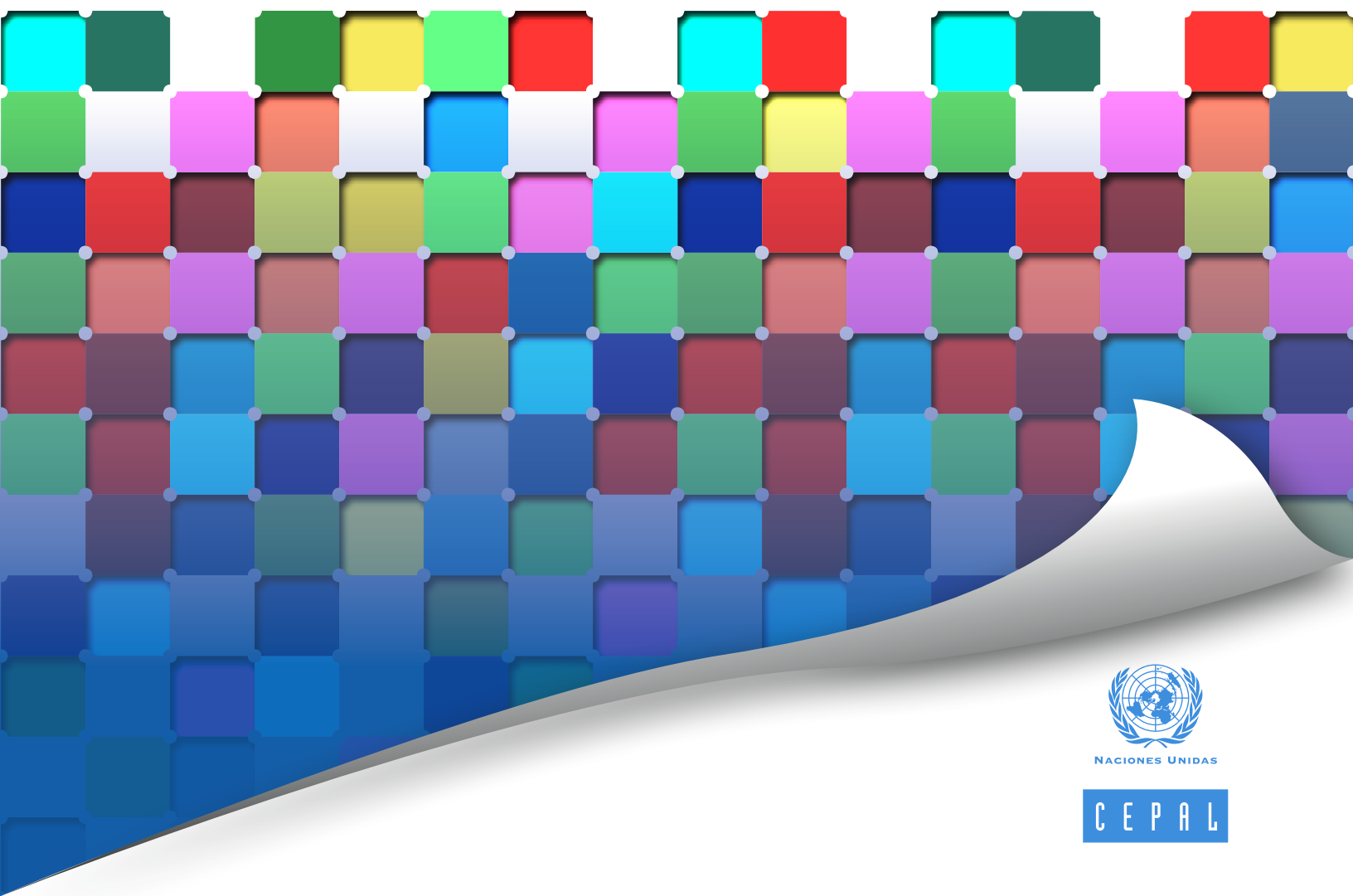


Planificación y prospectiva para la construcción de futuro en América Latina y el Caribe

Textos seleccionados 2013-2016

Jorge Máttar y Mauricio Cuervo (compiladores)



NACIONES UNIDAS

CEPAL



Páginas selectas de la CEPAL es una nueva colección que representa una propuesta editorial innovadora de la CEPAL, acorde con las modalidades de difusión y de lectura de la era digital.

Los títulos incluidos en esta colección electrónica corresponden a compilaciones de textos sobre temas candentes que forman parte de las grandes líneas de trabajo de la Organización. Los artículos originales pueden ser accedidos en su versión completa a través de los enlaces incluidos en la publicación y en la sección final “Documentos incluidos en esta compilación”.

Alicia Bárcena
Secretaría Ejecutiva

Antonio Prado
Secretario Ejecutivo Adjunto

Jorge Máttar
Director del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social

Ricardo Pérez
Director de la División de Publicaciones y Servicios Web

LC/M.33

ISBN: 978-92-1-058485-2 (versión pdf)

Copyright © Naciones Unidas, Septiembre de 2016
Todos los derechos reservados
Documento digital en Naciones Unidas, Santiago de Chile

S. 16-00345

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N.Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Prólogo

Capítulo I

Las semillas: orígenes del pensamiento de futuro en América Latina y el Caribe 11

Parte A. Origen de la prospectiva y contribuciones de la CEPAL y de las Naciones Unidas (de: Prospectiva y desarrollo: El clima de la igualdad en América Latina y el Caribe a 2020, 2013. Serie La Hora de la Igualdad, Cap. II, pp. 21-29), 8 páginas.

Parte B. Planificación para el desarrollo con Igualdad en el siglo XXI (de: Máttar y Perrotti, “Planificación, prospectiva y gestión pública”, 2014, Cap. II, pp. 45-60); 15 páginas

Bibliografía 30

Capítulo II

Construcción de capacidades en prospectiva: contribuciones nacionales, énfasis temáticos, instituciones y redes31

Parte A. Antecedentes y experiencias significativas (de: Medina, Becerra y Castaño, 2014, Prospectiva y política pública para el cambio estructural en América Latina y el Caribe, Cap. VI, pp. 195-212); 17 páginas.

Parte B. Prospectiva tecnológica (de Medina, et. al. op. cit, pp. 213-216), 4 páginas.

Parte C. Desarrollo institucional, cooperación y desarrollo académico (de Medina, et. al., pp. 228-260), 32 páginas.

Bibliografía78

Capítulo III

Pensarse como región, construcción colectiva del porvenir81

Parte A. Prospectiva para el desarrollo (de: El clima de la igualdad a 2020, 2013, Caps. III-VII, pp. 31-52), 21 páginas.

Parte B. Pilares y referentes del enfoque contemporáneo de la planificación. De “Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe: regreso al futuro. Primer informe de los diálogos ministeriales de planificación”, Serie Gestión Pública 81, 2014, pp. 15- 46, 30 páginas.

Parte C. Los desafíos contemporáneos de la planificación para el desarrollo de largo plazo en la región (de: “Planificación para el desarrollo y la integración regional”, documento CRP 2013, pp. 5-8. 4 páginas; y de: El estado del arte y los retos de la planificación en América latina y el Caribe, LC/L.4072(CRP.15/4), 11 de noviembre de 2015, CRP, pp. 4-25), 22 páginas.

Parte D. Visiones nacionales para el desarrollo en el largo plazo: experiencias y aprendizajes. Serie Gestión Pública 82, 2014, pp. 9-43, 35 páginas.

Parte E. Por qué América Latina y el Caribe debe pensar en el futuro, capítulo I de “Tendencias mundiales y el futuro de América Latina”, Serie Gestión Pública número 78, 2014, pp. 9-20, 10 páginas.

Bibliografía 191

Capítulo IV

La Agenda 2030 y el trabajo de la CEPAL.....195

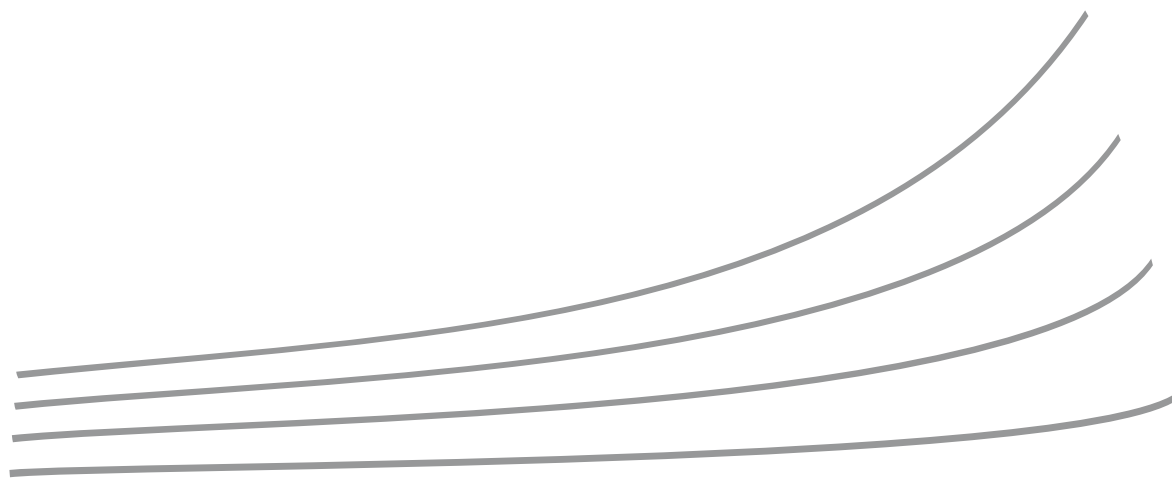
Parte A. Fortalecimiento de la prospectiva para el desarrollo (De: Medina, Becerra y Castaño, 2014, Cap. VIII, p. 301-308, 7 páginas; y de El estado del arte y los retos de la planificación en América Latina y el Caribe Documento CRP 2015, op. cit., págs. 26-32); 7 páginas

Parte B. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: una apuesta por un futuro mejor. Extracto del documento del Período de Sesiones Horizontales 2030, pp. 15-16, pp. 22-25, 6 páginas.

Parte C. Las cuatro prioridades de la CEPAL. Extracto del documento Agenda 2030 y los objetivos de Desarrollo Sostenible, pp. 9-15, 5 páginas.

Bibliografía219

Documentos incluidos en esta compilación 221



Prólogo

La Agenda 2030 constituye una oportunidad histórica para encaminar a América Latina y el Caribe por una senda de desarrollo sostenible con igualdad. Nunca antes se había logrado un acuerdo mundial sobre el desarrollo tan ambicioso, con tanta participación social y con objetivos y metas tan precisamente establecidos. Para la región, que ha desempeñado un papel fundamental en el proceso de definición de los Objetivos para el Desarrollo Sostenible (ODS), la Agenda 2030 proporciona una visión de desarrollo a largo plazo, supone la oportunidad de propiciar cambios estructurales progresivos y representa una posibilidad real de eliminar la pobreza extrema y erradicar el hambre, así como un camino viable para reducir las desigualdades en todas sus dimensiones. También expresa la decisión de dejar atrás visiones cortoplacistas para transitar hacia políticas de Estado y facilita que los actores sociales hagan sentir su voz, en espacios decisorios de diálogo abierto que antes no existían. Entraña, en fin, la viabilidad de construir el futuro deseado.

En América Latina y el Caribe, la Agenda 2030 deberá implementarse en el marco de los contextos, circunstancias y prioridades propias de la región y de los países que la integran. Los 17 ODS marcan la pauta global, para que, gradualmente, las 169 metas y los 231 indicadores se acomoden a las realidades regionales, nacionales, subnacionales y locales, de modo que nadie quede excluido.

La visión del desarrollo de la CEPAL para América Latina y el Caribe está plenamente identificada con la Agenda 2030. La propuesta de cambio estructural progresivo, sostenible y con igualdad contenida en *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible* apela al largo plazo con políticas de Estado. En efecto, las transformaciones estructurales de la sociedad, la economía y el quehacer público para alterar patrones concentradores y desigualadores, que han estado vigentes durante décadas o incluso siglos, requieren de un esfuerzo de envergadura y tiempo considerables, además de rupturas inducidas por la acción del Estado, en una nueva ecuación y mediante un diálogo renovado con la sociedad y el mercado.

La propuesta de la CEPAL y la aprobación de la Agenda 2030 se han producido en un momento en el que el ejercicio de la planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe se encuentra en plena evolución. En la última década, la planificación ha ido ganando espacio como herramienta de la política pública con características renovadas, después de dos decenios de virtual abandono, como consecuencia de la llamada década perdida de los ochenta y de las reformas de mercado de los noventa. Hoy sus funciones se han recuperado en países que en los noventa dismantelaron los aparatos formales (ministerios, departamentos y oficinas) y su práctica institucional. En ese sentido, se advierte una visión renovada, en la que la participación ciudadana se incorpora poco a poco en

la discusión, diseño, implementación, seguimiento y evaluación de planes y programas. Quienes planifican ya no son solo grupos de expertos y lo que se planifica ya no es solo la economía o la infraestructura, sino que en el siglo XXI los sectores sociales y los ámbitos territoriales —con sus propios estamentos— son parte y objetivos fundamentales de la planificación, que se convierte en una disciplina para el desarrollo sostenible.

La planificación se fortalece a partir de la incorporación progresiva del pensamiento y la acción para el largo plazo. La elaboración de visiones de futuro en más de 20 naciones ilustra el ascenso de la prospectiva como referente e ingrediente del ejercicio de la planificación, aunque su aplicación en las políticas públicas y la toma de decisiones estratégicas es aun incipiente. Mejoran pues las capacidades de prospectiva y pensamiento de futuro, componentes esenciales del quehacer de un Estado activo que no solo observa el entorno o reacciona frente a coyunturas, sino que lidera, anticipa, propone, convoca y coordina, es decir, planifica con estrategia y visión.

El avance y el rumbo de la planificación son heterogéneos en la región. En cualquier caso, hay semillas que pronto podrán fructificar, gracias al impulso de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. El esfuerzo para erradicar la pobreza extrema y el hambre y reducir de manera sostenida la desigualdad en todas sus formas requiere persistencia durante muchos años, a partir de decisiones de Estado, apoyadas por una eficaz gestión pública y una planificación estratégica con visión de largo plazo. Se configura, pues, un escenario para la acción colectiva que abre un espacio propicio para que la planificación del desarrollo y la prospectiva se consoliden como instrumentos al servicio de la intervención pública para la implementación, seguimiento y evaluación de la Agenda 2030.

En el presente título de Páginas Selectas de la CEPAL, se reúne un grupo de trabajos de la CEPAL publicados por el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) entre 2013 y 2016. El propósito es ofrecer al lector una descripción analítica de los avances recientes de la planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe y de uno de sus aliados clave —la disciplina de la prospectiva—, con especial énfasis en el desarrollo de capacidades institucionales y en su uso como instrumentos de la gestión del desarrollo.

Los trabajos recopilados se agrupan en cuatro partes. En la primera parte, se repasan la evolución, avances y retrocesos de la planificación y la prospectiva en América Latina y el Caribe, tanto en el ámbito académico como en su carácter de herramientas del quehacer público. A continuación, se presta atención a los esfuerzos en materia de desarrollo de capacidades en prospectiva y pensamiento de futuro y se constata que, en la última década, se ha asistido en la región a un proceso de incorporación paulatina en la política pública de la reflexión (propia de la prospectiva) y la acción (propia de la planificación) para el futuro.

En el tercer capítulo, se resumen y analizan los cambios que ha experimentado la práctica de la planificación en el período más reciente. Se destaca la realización de ejercicios de visiones nacionales de largo plazo liderados o coordinados por Gobiernos y, a partir de diálogos con autoridades de planificación, estudios de caso, seminarios y actividades de capacitación e investigaciones del ILPES, se identifican los desafíos contemporáneos de la planificación en la región. A la luz del panorama de los estudios sobre el futuro a nivel global, se constata el atraso relativo de la región y se apunta la necesidad de nutrir capacidades planificadoras y prospectivas para estar en posición de moldear el futuro regional.

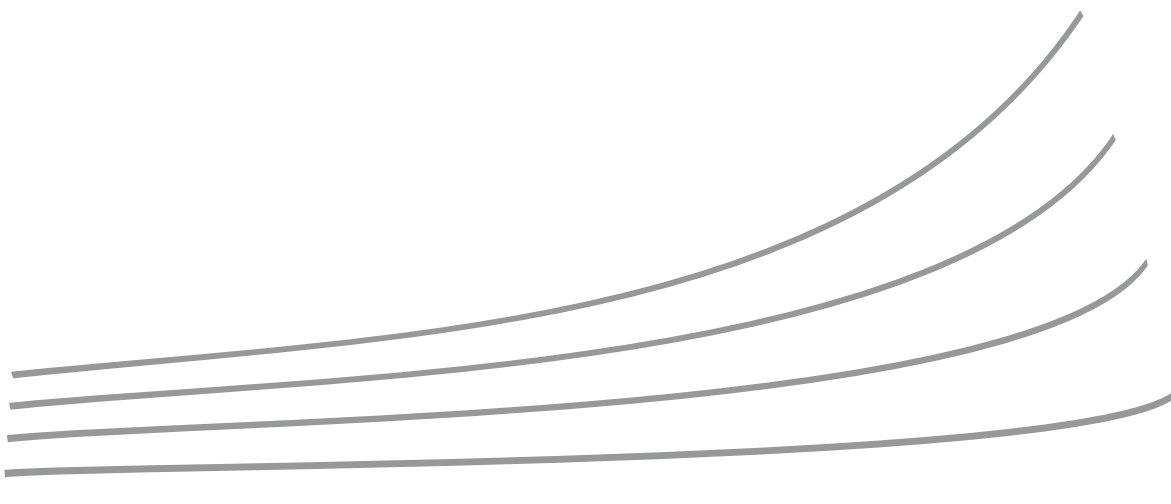
En esta misma línea, el último apartado contempla el futuro posible de la planificación para el desarrollo en la región. Se analizan los retos de la planificación identificados anteriormente, se documenta cómo los están enfrentando los países a partir de estudios de caso realizados por la CEPAL y se propone qué papel pueden jugar la planificación y la prospectiva en la ruta hacia el horizonte propuesto por la Agenda 2030.

El texto concluye con apuntes de la propuesta de la CEPAL presentada en su trigésimo sexto período de sesiones, *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible*, en la que se reitera la necesidad de propiciar cambios estructurales progresivos para transitar hacia un desarrollo inclusivo, sostenible y con igualdad, como el que vislumbra la Agenda 2030. Asimismo, se resalta el diálogo y la consonancia entre *Horizontes 2030* y la Agenda 2030. Para concluir, se describen las cuatro prioridades que ha identificado la CEPAL para apoyar a los países en sus estrategias de implementación y seguimiento de los ODS, dentro de las cuales se asigna un papel destacado a la planificación, como medio de implementación e instrumento para potenciar su cumplimiento en la región.

Alicia Bárcena

Secretaria Ejecutiva

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)



Capítulo I

Las semillas: orígenes del pensamiento de futuro en América Latina y el Caribe

Fuente:

Parte A. *Prospectiva y desarrollo: El clima de la igualdad en América Latina y el Caribe a 2020* (CEPAL, 2013)

http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/27976/S2013618_es.pdf

Parte B. *Planificación, prospectiva y gestión pública* (CEPAL, 2014)

http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36762/S20131070_es.pdf

En la primera parte del capítulo I se abordan los orígenes de los estudios de futuro y prospectiva en América Latina y el Caribe, que varios autores sitúan en la década de 1960, poco después de su surgimiento como disciplina socioeconómica en otros países. Se destaca que, hasta hace solo una década, los actores principales de los estudios de futuro en la región eran las instituciones de investigación, que tenían una escasa relación con el ámbito de la toma de decisiones de política. A raíz de diversos acontecimientos ocurridos a inicios del siglo XXI, la prospectiva ha ido incorporándose paulatinamente en el quehacer público.

En la segunda parte de este capítulo se examina la inclusión de la dimensión temporal en una estrategia de desarrollo como la que propone la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en la que el cambio estructural en consonancia con los objetivos de igualdad exige inmediatamente una mirada de largo plazo. La planificación puede ser una herramienta fundamental —como complemento y en diálogo con la prospectiva— para apoyar a la política pública en esta tarea. Después de dos décadas de virtual abandono, en América Latina y el Caribe se advierte hoy una recuperación de la planificación para el desarrollo con visión de largo plazo; a la luz de los compromisos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, esto representa una oportunidad para que la región ponga a la planificación y la prospectiva al servicio del desarrollo sostenible.

Parte A

Origen de la prospectiva y contribuciones de la CEPAL y de las Naciones Unidas

1. Origen y trayectoria

Los estudiosos y observadores de la historia de los estudios del futuro en América Latina no concuerdan sobre su “fecha de nacimiento” en nuestro continente. Yero (1997) y Medina la sitúan en los años sesenta, mientras Alonso (2007) la ubica en la década de 1970.

Yero hace una lectura de la evolución general de estos estudios en América Latina, en el que asocia su evolución al curso de un debate sobre el desarrollo y la planificación. Por esa razón, ubica su origen a finales de los años cincuenta, cuando los debates sobre el modelo de sociedad deseado propiciaron “una especie de lenguaje común sobre opciones e ‘imágenes’ de las sociedades deseables y los ejes de los futuros alternativos. (...) Los estudios realizados en esta etapa tuvieron como propósito central evaluar la viabilidad económica y política de los futuros explorados. Se apoyaron en la modelización matemática para simular diferentes procesos económicos y políticos demostrando la factibilidad de los futuros que proponían” (Yero, 1997). El autor menciona principalmente los estudios realizados por Varsavsky en el Centro de Estudios del Desarrollo de la Universidad Central de Venezuela “y en la CEPAL, en donde se elaboraron modelos económicos” que giraban en torno a la contraposición de dos estilos económicos: el consumista (tendencial) y el creativo (deseable). En el recuadro I.1 se resumen, desde la perspectiva de este autor, las imágenes de futuros alternativos que se podían identificar en la región en los años cincuenta.

Medina, por su parte, interpreta la ola de creación de organismos nacionales (secretarías, instituciones) de promoción de la ciencia y la tecnología a finales de los años sesenta y el uso que en ellos se hicieron de ejercicios de prospectiva como señal del nacimiento de la prospectiva latinoamericana.

■ Recuadro I.1

América Latina: imágenes de futuros alternativos en los años cincuenta

“El estilo consumista se refiere a una economía subdesarrollada, capitalista, dependiente, enmarcada en la sociedad industrial, en donde se reproducen los patrones de producción y uso de la tecnología. La participación se realiza a través de la democracia electoral y la solidaridad se expresa por la caridad, con los límites impuestos por la competencia y las divisiones de clase. Las fuentes motivacionales son el dinero, el poder y el estatus social. Se busca la integración en el comercio internacional y hay tendencia hacia el monoculturalismo. La educación se centra en la formación de recursos humanos. Se aspira a la máxima producción posible mediante el mercado con intervención estatal para evitar abusos.

“El estilo creativo se orienta a satisfacer las necesidades humanas a partir de una nueva organización de la sociedad y de la producción, en un plano de igualdad, solidaridad y motivaciones de carácter no material. El nacionalismo, fruto de la creatividad, privilegia la diversidad cultural y no la imitación. Deberá lograrse un nivel de vida material más alto que el actual y condiciones de trabajo igualitarias. Los derechos de las futuras generaciones deben ser salvaguardados gracias al uso racional de los recursos, la preservación del ambiente y las políticas demográficas adecuadas. Eso se lograría mediante una educación permanente, una producción planificada, una tecnología compatible con este estilo de desarrollo y con los recursos disponibles, y con una actividad política intensa y pluralista acompañada por el respeto a las libertades individuales”.

Fuente: elaboración propia sobre la base de Lourdes Yero, “Los estudios del futuro en América Latina”, *Prospectiva: la construcción social del futuro*, J. Medina Vázquez y E. Ortigón (eds.), Cali, ILPES, Universidad del Valle, 1997.

Mientras Alonso considera los años setenta como el período en el que surge la prospectiva en América Latina, Yero los ve como una etapa de “enfriamiento” resultante de la mentalidad dependentista que habría imperado en la época. “La perspectiva dependentista, en parte por su aproximación crítica y en parte a causa de las complejas relaciones que supone su enfoque estructural, (...) no han favorecido mucho los estudios de futuro” (Yero, 1997).

Alonso afirma que “El nacimiento formal de los estudios de prospectiva en América Latina ocurriría en realidad durante la década de 1970” (Alonso, 2007) y asocia esta afirmación a hechos significativos como la creación de la Fundación Javier Barros Sierra y la realización de estudios como el conocido ¿Catástrofe o nueva sociedad? *Modelo mundial latinoamericano* (Herrera y otros, 1977). Este “modelo mundial latinoamericano fue realmente diseñado como respuesta a la pregunta siguiente: ¿cuáles son los condicionamientos que impiden satisfacer las necesidades de supervivencia presentes y futuras del ser humano?, respondiendo que son de naturaleza principalmente sociopolítica, obtenibles a condición de tener una sociedad basada en la solidaridad y en una armónica relación con el medio ambiente” (Yero, 1997).

En los años ochenta se produce un verdadero quiebre de contexto y mentalidad, que tiene profundas repercusiones en la manera de pensar y en la reflexión prospectiva en América Latina (véase el recuadro I.2). Cabe recordar que, a comienzos de esa década, estalló en América Latina la “crisis de la deuda”, que se propagó por toda la región y condujo al virtual estancamiento del crecimiento económico por habitante y la ruptura de los equilibrios macroeconómicos; esta última se reflejó fundamentalmente en tasas de inflación y déficit fiscales históricamente altos en varios países. “Se hace evidente la necesidad de abordar la incertidumbre y el futuro de manera más sistemática de lo que se venía haciendo” (Yero, 1997). A esto se suma la creciente actividad regional de los organismos internacionales, encauzadas a través de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, el Programa sobre el Futuro para América Latina del Instituto de las Naciones Unidas para la Formación Profesional (UNITAR), los proyectos conjuntos de la UNESCO y el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) y el programa Iniciativa de prospectiva tecnológica para América Latina y el Caribe de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI).

■ Recuadro I.2

Imágenes del futuro desarrolladas en América Latina en los años ochenta

Escenarios desarrollados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)

1. Caos social: desagregación extrema, conflictos y desestructuración estatal
2. Modernización centrífuga: tradicionalización social y conflictos sociales, ruptura de los procesos democráticos
3. Modernización menos fragmentada y expansiva: sociedad dual con mayor estabilidad política
4. Modernización concertada y expansiva: integración social y simbólica

Escenarios desarrollados por ERAL

1. Régimen democrático pluralista, alto crecimiento productivo y distribución del ingreso
2. Régimen autoritario represivo, alto crecimiento y baja distribución del ingreso
3. Régimen autoritario populista, bajo crecimiento y alta distribución del ingreso
4. Inestabilidad y oscilaciones políticas, bajo crecimiento y baja distribución del ingreso

UNESCO

1. Incorporación plena, homogeneización cultural, identidad nacional y dinámica incorporación en la cultura mundial
2. Imposibilidad de integración, polarización y ampliación de brechas, y luchas violentas por el poder
3. Democracia plural efectiva, pluralidad cultural, nuevas estrategias de incorporación de distintos modelos de vida, cosmovisiones y culturas.

Fuente: elaboración propia sobre la base de Lourdes Yero, “Los estudios del futuro en América Latina”, *Prospectiva: la construcción social del futuro*, J. Medina Vázquez y E. Ortégón (eds.), Cali, ILPES, Universidad del Valle, 1997.

Alonso coincide con Yero en considerar los años ochenta como una época de intensificación de los estudios prospectivos cuando afirma: “En la década de los 1980 América Latina experimentó una grave crisis financiera y económica. (...) Con todo, (...) América Latina reflexionó en sus futuros durante los 1980 más que nunca antes” (Alonso, 2007). En este contexto de gran dinamismo se da inicio a la planeación prospectiva¹ (Matus, 1980) y se realizan numerosos estudios de visión de país para el año 2000 y años posteriores, entre muchos otros La Colombia posible; México 2010; Argentina Siglo 21; Chile 2000; Ecuador 2000; Perú 2010.

Como tendencias dominantes de la época, cabe señalar la escasa incorporación de estudios nacionales en los ejercicios regionales de reflexión, el mayor esfuerzo dedicado al diagnóstico, el empleo prácticamente nulo de las técnicas de modelización matemática y “el salto al futuro”. “Estos estudios suponen un ‘salto al futuro’ (Dror, 1990) desde el punto de vista de la metodología prospectiva. Se caracterizan por dar poca importancia a la ‘efectividad metodológica’, entendida como el uso riguroso de los métodos y técnicas prospectivos, y por la tendencia a la elaboración de ‘ensayos’” (Yero, 1997).

A comienzos de los años noventa el balance es poco alentador, debido a obstáculos endémicos tales como la escasez de centros dedicados de lleno a la disciplina, la ausencia de continuidad, la inexistencia de asociaciones de especialistas, la escasa difusión de los estudios y la poca importancia concedida por los medios de comunicación a este tipo de reflexiones (Yero, 1997). Al parecer, algunos de estos obstáculos se habrían superado pues, en la opinión de Alonso “Iberoamérica recibió así al nuevo siglo 21 con una comunidad de prospectiva pujante, en expansión y viviendo un incipiente proceso de consolidación” (Alonso, 2007).

En términos generales, la región y, más específicamente, los gobiernos han sido poco proclives a incorporar perspectivas de largo plazo en sus estrategias de desarrollo, en cuya formulación no se toma en cuenta la dinámica de la economía y la política internacional. El “cortoplacismo” dominante en el desarrollo de las políticas públicas habría incidido en la falta de ejercicios de prospectiva impulsados por los gobiernos en la mayoría de los países de la región. Esta situación parece estar cambiando en los últimos años, en los que se percibe un interés mayor por el futuro por parte de los gobiernos y la sociedad, que se suma a la más o menos continua realización de ejercicios prospectivos en el mundo académico. Es posible que en este mayor interés público por el futuro influyan la globalización de la economía, la reflexión motivada por el estallido de la crisis financiera y económica mundial en 2008, y la relevancia que ha adquirido el cambio climático en la agenda mundial y las agendas nacionales de desarrollo en los últimos seis años.

Lo anterior lleva a Medina a hacer un balance más positivo de la situación registrada desde comienzos del siglo XXI: “En la década que sigue, desde 2000 hasta el momento presente, en América Latina aparecen nuevos desarrollos institucionales, y ha existido una mayor continuidad en los esfuerzos. Este progreso se evidencia en el apoyo de organismos internacionales, el surgimiento de programas nacionales e internacionales, nuevos centros, institutos, servicios, proyectos y universidades interesadas. Las fuentes y los procesos de consolidación institucional son muy diversos y se combinan de manera muy particular en cada país. Las universidades y los centros de investigación han ocupado un lugar destacado, al lado de los cuales también tienen presencia las empresas públicas y los consorcios.

De esta suerte, se han podido configurar redes de conocimiento y una comunidad prospectiva en proceso de consolidación en muchos países de la región. (...) Ello se evidencia en el incremento de:

- Los puntos de referencia, los cuales son instituciones que han podido tener continuidad en su labor prospectiva a lo largo de esta década o en los últimos treinta años.

¹ En este texto se propone una distinción entre planeación y prospectiva, términos que en la literatura se utilizan indistintamente, como ocurre en este caso.

- El contacto con redes y proyectos de cooperación internacional, en los cuales se ha intercambiado valioso conocimiento metodológico y contenidos de punta.
- Experiencias significativas que han tenido impacto en los países, las regiones subnacionales o los sectores estratégicos de los países.
- Los programas de formación avanzada y la difusión de conocimiento en español por parte de autores iberoamericanos” (Medina, Becerra y Castaño, 2013).

■ Cuadro I.1

América Latina: ejemplos significativos de desarrollo institucional de la prospectiva, 2000-2012

Categoría	Institución	Sigla
Centros u observatorios institucionales	Centro de Gestión y Estudios Estratégicos del Brasil	CGEE
	Centro Latinoamericano de Globalización y Prospectiva, Argentina	CLGPA
	Fundación Javier Barros Sierra de México	FJBS
Laboratorios o institutos universitarios	Centro de Estudios Prospectivos, Universidad de Cuyo, Argentina	CEP
	Centro de Pensamiento Estratégico y Prospectiva, Universidad Externado de Colombia	CPEP
	Instituto de Prospectiva, Innovación y Gestión del Conocimiento, Universidad del Valle, Colombia	IPIGC
	Instituto Tecnológico de Monterrey, Universidad Tecnológica de Monterrey, México	ITM
	Departamento de Política Científica y Tecnológica del Instituto de Geociencias de la Universidad Estadual de Campinas, Brasil	UNICAMP
	Universidad Nacional Autónoma de México	UNAM
	Universidad de São Paulo, Brasil	ASPB
Consortios	Prospecta, Perú	PROSPECTA
Servicios de empresas públicas	Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria, Brasil	EMBRAPA
	Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial, Brasil	SENAI
Organismos nacionales de ciencia, tecnología e innovación	Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación, Colombia	COLCIENCIAS
	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, Perú	CONCYTEC
	Secretaría de Asuntos Estratégicos de la Presidencia de la República, Brasil (antes NAE-PR)	SAEPB
	Ministerio de Ciencia y Tecnología e Innovación Productiva, Argentina	MCTIPA
	Ministerio del poder popular para Ciencia, Tecnología e Industrias Intermedias, Venezuela	MCTI
	Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, Chile	MEFT
	Observatorio Cubano de Ciencia y Tecnología, Cuba	OCCyT
	Presidencia de la República Oriental del Uruguay	PRU

Fuente: J. Medina, S. Becerra y P. Castaño, “Prospectiva y política pública Para el cambio estructural en América Latina y el Caribe”, Santiago, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), 2014, Libro de la CEPAL 129.

Uno de los aspectos más interesantes de esta positiva evolución institucional ha sido el desarrollo de comunidades nacionales e internacionales muy heterogéneas (véase el Cuadro I.2), por intermedio de las cuales se acelera la difusión del conocimiento y se crean espacios propicios para el aprendizaje colectivo. “Otro rasgo de singular relevancia es la construcción de lazos de cooperación entre instituciones internacionales, europeas y de América Latina, en ejercicios concretos, desarrollo de capacidades y divulgación de manuales y documentos. Este factor ha sido fundamental para acortar la curva de aprendizaje en materia prospectiva” (Medina, 2013).

■ Cuadro I.2

América Latina: instancias significativas de intercambios en materia de prospectiva, 2000-2012

Categoría	Instancia
Asociaciones internacionales	World Futures Studies Federation, capítulo iberoamericano World Futures Society, capítulos nacionales Club de Roma, capítulos nacionales Asociación "Futuribles International", conferencias en países
Redes internacionales	Red Iberoamericana de Prospectiva Red Iberoamericana de Prospectiva y Vigilancia Tecnológica del Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo (CYTED) Red Alfa (Programa de Cooperación Académica entre la Unión Europea y América Latina) y "SELF-RULE" (Prospectiva Estratégica Latinoamericana y Europea para el Intercambio de Conocimientos e Investigación), encabezada por la Universidad de Manchester Red Alfa-EULAKS de la Unión Europea, en colaboración con la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), México Red Escenarios y Estrategia de América Latina
Programas y proyectos internacionales	Programa de Prospectiva Tecnológica de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) Programa de Prospectiva Tecnológica del Convenio Andrés Bello Millennium Project, Universidad de las Naciones Unidas Programa de Apoyo a la Competitividad, Corporación Andina de Fomento Proyecto "Quo Vadis" de innovación de los sistemas de ciencia, tecnología e innovación de América Latina
Actividades internacionales	América Latina 2030, Proyecto del Milenio Seminario sobre educación superior para la transformación productiva y social con equidad en los países integrantes del Convenio Andrés Bello Escenarios Económicos para América Latina, Banco Interamericano de Desarrollo Proyecto de coordinación de ciencias sociales en América Latina (escenarios posibles y políticas sociales), FLACSO y UNESCO
Eventos periódicos	Congresos "Prospecta Perú", "Prospecta Colombia" y "Prospecta América Latina" Videoconferencias 2012-2012, seminario iberoamericano

Fuente: J. Medina, S. Becerra y P. Castaño, "Prospectiva y política pública en América Latina", Santiago, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), 2013, en prensa.

En este contexto también destaca la puesta en marcha de programas de maestría y especialización en Prospectiva en países como México, Colombia, Argentina, Perú y Ecuador. Principalmente éstos se encuentran adscritos a Facultades de Ciencias de la Administración. Los principales son los siguientes: Maestría en prospectiva estratégica Tecnológico de Monterrey, ITESM, México; Maestría en Pensamiento estratégico y prospectiva, U. Externado de Colombia; Maestría en Prospectiva y Estudios Estratégicos CEDES / U. Autónoma de Chiapas, México; Maestría en Prospectiva y Estrategia para el Desarrollo Nacional, la Universidad Nacional Mayor de San Marcos y la Universitat Autònoma de Barcelona-UAB; Maestría en Pensamiento Estratégico y Prospectivo para la Educación Superior, Universidad Católica de Santiago y la Universidad Naval, en Guayaquil, Ecuador; Maestría en Inteligencia Estratégica y Prospectiva ESCICI, Colombia; Especialización en Prospectiva ESUMER, Medellín, Colombia; Especialización en Pensamiento Estratégico y Prospectiva Bogotá U. Externado de Colombia; Especialización en Prospectiva Estratégica UCES, Buenos Aires Argentina; Especialización en Estrategia Gerencial y Prospectiva, UPB, Medellín, Colombia Medina 2013: Cuadro III.19: 216; Especialización en Dirección Prospectiva y Estratégica de las Organizaciones Universitarias, Universidad Nacional a Distancia (UNAD), Colombia).

2. La hora de los balances y de realización de las tareas pendientes

Yero propone un balance moderado y tareas muy precisas: "En resumen, una mirada retrospectiva a la producción de las últimas décadas, permite decir que el campo de los estudios de futuro en América Latina está en proceso de consolidación. Los estudios del futuro inician ahora una etapa que requeriría un mayor énfasis en aspectos más específicos (...) con más detalle (...) prestando una mayor atención a las interrelaciones y a la dimensión de los procesos y sus impactos (...) cabe dar prueba de un mayor rigor metodológico" (Yero, 1997).

Más crítico e incisivo es el balance de Alonso: “La prospectiva en Iberoamérica es o está: (1) *Subdesarrollada* (el número de estudiosos de la prospectiva activos en la región es mucho menor que el existente en otros países y regiones, y existen grandes áreas y temas prospectivos que prácticamente no se cultivan en la región); (2) *Concentrada* (practicándose fundamentalmente en unos cuantos centros, en los que se encuentra la mayoría de quienes se dedican al campo con seriedad y de tiempo completo o casi); (3) *Enajenada* (con escasos y ocasionales vínculos con los grupos que realmente toman las decisiones importantes para los países de la región y la región misma); (4) *Apolítica* (sin participación efectiva de los estudiosos de la prospectiva en las decisiones políticas de su incumbencia o la construcción de las políticas reales de mediano y largo plazo); (5) *Paupérrima* (con una inversión en proyectos de prospectiva muy inferior a la que a ellos se destina en otros países y regiones, incluso aquellas con niveles de desarrollo similares o inferiores); (6) *Sospechosa* (con tintes que socialmente la asemejan a la adivinación y con segmentos importantes de tomadores de decisiones que, si los escenarios prospectivos no coinciden con su propia visión de las cosas, lo interpretan como muestra de la existencia de intereses políticos o económicos que guían e inducen los escenarios futuros en direcciones preestablecidas); y (7) *Desconocida* (con un público en general y administradores oficiales ignorantes de la naturaleza, posibilidades y limitaciones de la prospectiva, especialmente en relación con el desarrollo económico del país). A ello agregaría yo que aún es percibida como: (8) *Desestabilizadora* (con amplios sectores de tomadores de decisiones que perciben a los ejercicios de prospectiva como elementos desestabilizadores y amenazantes de su presente). Y todavía más, que es: (9) *Dependiente* (la región no ha producido innovaciones en los métodos y técnicas prospectivas y en muchos casos los ejercicios de prospectiva han dependido o dependen de organizaciones de fuera de la región); y que en mucho ha sido (10) *Autoinmunizante* (en tanto que los, en general, magros resultados de una aplicación repetida de ejercicios de prospectiva han contribuido a restarle valor a lo que la prospectiva puede lograr)” (Alonso, 2007).

Por último y de acuerdo con su diagnóstico, Medina, Becerra y Castaño (2014), plantea una serie de desafíos estratégicos para el desarrollo de los estudios de futuros en América Latina:

- a) Acelerar y mejorar la armonización de la oferta y la demanda de prospectiva y pensamiento a largo plazo. Hoy se tiene conciencia de la necesidad de integrar la oferta y la demanda de conocimiento prospectivo a nivel regional. Se ha comprendido que este es un proceso sistemático y colectivo de exploración, pero también de construcción de futuros. Se ha entendido que lo fundamental es construir alternativas futuras para la sociedad, en convergencia con la planeación estratégica y con otras disciplinas, tales como la gestión del conocimiento, la inteligencia competitiva y, en general, las ciencias sociales y las ciencias políticas. La prospectiva no es un fin en sí misma, sino un medio para la gestión del desarrollo.
- b) Comprender y manejar las restricciones institucionales, políticas y culturales inherentes al cambio de paradigmas de la planificación y la gestión estratégica del Estado.
- c) Establecer un vínculo más estrecho entre la prospectiva, por una parte, y las autoridades y el sistema de toma de decisiones, por otra. Este vínculo es un elemento fundamental, aunque no el único, para incrementar la influencia del pensamiento prospectivo en los procesos de adopción de decisiones a los más diversos niveles. Es uno de los mecanismos a través de los cuales la acción presente y la construcción de futuro pueden vincularse mejor.
- d) Fortalecer la comunidad de especialistas en prospectiva, y promover la profesionalización y el mejoramiento de la calidad de los procesos prospectivos. Como se ha dicho, la existencia de estas comunidades es uno de los medios más eficaces para acelerar los procesos de difusión del conocimiento y generación de aprendizaje colectivo. En particular, la profesionalización es fundamental para la mejora sustancial y permanente de la calidad de los procesos prospectivos, así como del funcionamiento de las instituciones pertinentes.

- e) Aprovechar el potencial pedagógico de la prospectiva para el desarrollo de la ciudadanía y de una nueva generación de administradores públicos. Como es lógico, la construcción de futuros es una tarea colectiva que compete al conjunto de la sociedad. Requiere, obviamente, de la movilización de expertos, científicos y universidades, pero por ningún motivo debe limitarse a los estrechos círculos que estos integran. Por el contrario, impone la necesidad de desarrollar mentalidades sociales acordes con la magnitud y las características de los desafíos de futuro y, en esa medida, debe constituirse también en un instrumento de pedagogía social que facilite el cambio.

Parte B

Planificación para el desarrollo con Igualdad en el siglo XXI

1. Tendencias recientes del desarrollo en la región

En la última década, buena parte de los países de América Latina y el Caribe han mostrado un desempeño económico satisfactorio, que se asocia con una trayectoria descendente de la pobreza y la desigualdad, si bien estas continúan en niveles elevados. El crecimiento económico —más alto en América del Sur— ha sido estimulado por el dinamismo del sector externo y sostenido por la demanda de China y, en menor medida, de la India, lo que ha impulsado las exportaciones agropecuarias y de las industrias extractivas, principalmente por la vía del aumento de los precios internacionales y también por los incrementos de su volumen físico. Tan significativa es la demanda por esta clase de bienes que América del Sur ha venido profundizando su especialización productiva y exportadora en las materias primas, a la vez que ha procurado gobernar este auge, toda vez que genera ingresos adicionales extraordinarios en las arcas de los Estados nacionales.

Esta situación dio origen a saldos comerciales favorables que permitieron estabilizar el sector externo, liberándolo, durante este período, de la tradicional restricción de la balanza de pagos que lo afectó década tras década en el pasado. Los ingresos de divisas procedentes de los superávits comerciales implicaron una gran capacidad de acumulación de reservas internacionales. Estas circunstancias propicias también fueron fortalecidas por la afluencia de capitales externos que llegaron a las economías en expansión, tanto en la forma de inversión directa como de cartera. Las estrategias cambiarias adoptadas por los países ante estos ingresos fueron diversas: mientras algunos mantuvieron cierta paridad nominal más o menos fija, otros optaron por la libre determinación cambiaria. Estos últimos estuvieron particularmente expuestos a una tendencia de mediano plazo de apreciación cambiaria, salvo durante la crisis financiera acaecida a finales de 2008, cuando sus monedas se debilitaron.

El buen desempeño de la región se verificó tanto en el período de crecimiento de la economía mundial como al enfrentar la crisis financiera de los años 2008 y 2009. Si bien la región sufrió el embate de la recesión internacional, supo sortear la inestabilidad financiera y la caída de la demanda con una pulcra gestión macroeconómica, que en algunos países permitió incluso implementar medidas anticíclicas para evitar un mayor impacto. Después de la caída del producto en 2009, la recuperación en el trienio comprendido entre 2010 y 2012 fue vigorosa en comparación con lo sucedido en el mundo desarrollado o con lo que ocurría en la propia región en crisis anteriores. Buena parte del esfuerzo de los gobiernos se dedicó a preservar o proteger los avances en el plano social, lo que permitió evitar el aumento de los índices de pobreza así como el deterioro del espacio ganado en materia distributiva que, si bien ha sido modesto, muestra una mejora en la última década (CEPAL, 2011, 2012a y 2013).

El liderazgo del Estado, que ha cumplido un renovado papel en la conducción de las políticas públicas, ha sido fundamental en el desempeño regional de los últimos 20 años: el porcentaje de personas que viven en la pobreza se redujo de más del 48% en 1990 a algo menos del 30% en 2011 y la indigencia disminuyó del 23% al 11,5% de la población en el mismo período, al tiempo que el empleo creció en cantidad y mejoró en calidad. La inflación se ha estabilizado en un nivel de un dígito en la mayoría de los países (en 2011 el promedio de aumento del índice de precios al consumidor fue del 6,2% en América Latina y el Caribe), la deuda pública es menor (inferior al 35% del PIB) y las reservas internacionales alcanzaron niveles récord, de alrededor de 765.000 millones de dólares en 2012 (CEPAL, 2012b y 2013).

El proceso descrito ha sido impulsado por el fortalecimiento de la gestión pública, que ha mantenido el buen desempeño alcanzado desde la década de 1990. Los progresos son de muy amplio espectro: saneamiento de las finanzas públicas, mayor transparencia del ejercicio fiscal, eficiencia y rendición de cuentas, mejoramiento de la ejecución del presupuesto y disminución del peso de la deuda pública, lo que en muchos casos estuvo acompañado por el logro de superávits fiscales, mejora y modernización de los procesos de planeación y ejecución y el resurgimiento de las estrategias de planificación de mediano y largo plazo (CEPAL/ILPES, 2011a y 2011b). Cabe destacar el papel que ha venido ejerciendo en los países de la región la sociedad civil, que —con intensidades y modalidades de expresión distintas— pregunta, exige, propone y demanda una gestión pública de calidad.

Los resultados favorables de los años recientes no han impedido, como ya se mencionó, que en la región persista una muy desigual —aunque mejorada— distribución del ingreso y que otras manifestaciones de la desigualdad mantengan a América Latina y el Caribe como la región más desigual del mundo. Tampoco se observó una mejora sustantiva en materia de la reducción de la heterogeneidad productiva de los países, lo que se asoció a una ampliación de las brechas de productividad internas y externas, como reflejo a su vez del distanciamiento tecnológico respecto de competidores mundiales. En muchos casos la dinámica primario-exportadora parece dar de nuevo trascendencia y actualidad a las ideas de la CEPAL sobre la desigual inserción internacional del centro y la periferia. En descargo, y a diferencia de lo que ocurría en el pasado, cabe apuntar que la producción y exportación de ciertas materias primas y productos semielaborados cuentan con grados considerables de incorporación de innovación y tecnologías medias y altas. Por ejemplo, exportar naranjas hoy puede ser tanto o más intensivo en innovación, tecnología y conocimiento que exportar jugo de naranja.

Al mismo tiempo, las condiciones de la economía internacional, altamente propicias para los países exportadores de productos primarios, han sido perjudiciales para gran parte de Centroamérica y el Caribe (ambas subregiones importadoras netas de materias primas), a causa de los incrementos de los precios de los principales productos básicos importados que consumen sus poblaciones o que los países utilizan en sus matrices productivas. En estos casos, se deterioró la situación de las cuentas fiscales, reflejando también problemas en las balanzas comerciales y de cuenta corriente de las balanzas de pagos. A diferencia de lo ocurrido en el sur del continente, estos países enfrentaron serios inconvenientes a lo largo de la década.

El crecimiento medio anual del PIB por habitante en América Latina y el Caribe entre 2002 y 2012 fue del 2,3%, más del doble que el de los años noventa (1%) y mucho mayor que el registrado en el período de virtual estancamiento de los años ochenta, pero todavía inferior a los niveles históricos de las décadas de 1950 y 1960, y también muy inferior a los promedios de las economías en desarrollo del sudeste de Asia. Un elemento central que explica este moderado dinamismo de las economías de la región es el atraso que ha mostrado en las últimas tres décadas la inversión, tanto en capital humano (educación, aprendizaje y capacitación) y formación de capital fijo (infraestructura, maquinaria y equipo) como en el capital (o infraestructura) denominado “blando” (investigación, desarrollo e innovación). Las cifras son elocuentes: después de alcanzar un máximo en torno al 25% del PIB a fines de los años setenta, la inversión en América Latina y el Caribe alcanza hoy apenas el 20% del producto, mientras que en Asia y el Pacífico bordea el 40%. El gasto en educación, si bien se ha incrementado en los últimos años hasta llegar a alrededor del 6% del PIB, no parece haber mejorado en calidad, si se atiende a los resultados de las pruebas internacionales comparativas (como la prueba Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA) u otras). Asimismo, el gasto en investigación y desarrollo no supera el 0,5% del producto en promedio, frente a niveles de entre el 2,5% y el 3% en el sudeste de Asia y en el mundo desarrollado (CEPAL, 2013).

El Estado cumple un papel fundamental en la dinámica de la inversión en los tres ámbitos que se mencionan, ya sea como proveedor directo, por ejemplo, mediante la educación pública;

como precursor, propiciador o impulsor de la inversión que realiza la iniciativa privada (el caso del desarrollo de infraestructura física), o como parte de proyectos en alianza con el sector privado que se acuerdan y planifican con visión de largo plazo.

La evidencia muestra que en la década de 1990 y parte de la década de 2000, en el marco del esquema de desarrollo dominante (más mercado, menos Estado), el Estado redujo significativamente su participación en el proceso de inversión. La desincorporación y privatización de activos públicos (empresas) y servicios fue por supuesto un factor fundamental de la disminución de la actividad productiva, tanto de bienes de consumo y de capital como de servicios. Se preveía que el sector privado nacional e internacional vendría a ocupar el espacio dejado, pero esto sucedió apenas parcialmente. Una de las asignaturas pendientes que permaneció, y que de hecho se agudizó, fue la falta de expansión de la infraestructura física. Así, la formación bruta de capital fijo del sector público se redujo del 8,6% del PIB en 1990 al 3,0% del PIB en el año 2000. En la última década se ha observado en varios países un proceso de recuperación de la inversión pública, principalmente gracias a proyectos de infraestructura, lo que ha llevado el coeficiente regional de inversión pública a un 4,2% del PIB en 2011 (CEPAL, 2013).

La inversión pública puede ser un factor determinante de la disminución de las disparidades de desarrollo existentes entre las regiones de un mismo país, en las que suelen observarse notorias diferencias de ingreso, empleo, educación, salud y vivienda. Tales diferencias tienden a permanecer o aumentar en ausencia de una intervención del Estado —por ejemplo, a través de la inversión pública— ya que el mercado normalmente no cumple ese papel. Las desigualdades en el desarrollo de los territorios son, pues, una manifestación en el espacio subnacional —a veces exacerbada— de las desigualdades a nivel nacional.

La información disponible muestra que en algunos países se han producido tendencias a la convergencia territorial, pero aún persisten elevadas brechas entre las regiones en materia de desarrollo económico y social (CEPAL/ILPES, 2010 y 2012). Como se señaló, la inversión es un instrumento fundamental para la disminución de estas brechas, especialmente en infraestructura y recursos humanos. En este proceso puede ser clave el papel que cumple el Estado, a través de las políticas públicas y la planificación, articulando lo local con lo nacional y viceversa. Se trata de un proceso complejo que el mercado es incapaz de liderar, articular o coordinar por sí solo. Más bien, el mercado tiende a agudizar las disparidades, al dirigir el esfuerzo de inversión hacia las actividades y zonas más rentables, ahí donde se cuenta con un piso mínimo de recursos físicos y humanos, instituciones e infraestructura, entre otros factores, que reduce la incertidumbre y hace menos riesgosa la inversión. En contraste, el Estado puede proponer, articular y llevar adelante políticas, planes y estrategias para romper las tendencias que impiden la convergencia de las regiones².

El carácter esquivo de la ruta hacia un desarrollo con igualdad sigue manifestándose con fuerza en la mayoría de los países de la región. Aun reconociendo la resiliencia de la macroeconomía latinoamericana, puesta a prueba en la crisis actual, siguen siendo evidentes las debilidades de los aparatos productivos (la mesoeconomía) y se mantienen vigentes los riesgos del esquema de inserción externa, que se acentúan con la continuidad del auge de las materias primas, especialmente para América del Sur. En Centroamérica y el Caribe no se disfruta de este auge y, por tanto, no se corren los mismos riesgos. En cambio, persisten las dificultades de enfrentar términos de intercambio a la baja en Centroamérica y una vulnerabilidad respecto de la dinámica de la economía de los Estados Unidos en la misma subregión y en México. En el Caribe, se mantienen altos coeficientes de endeudamiento y fragilidades estructurales, al depender estas economías

² Se tiene aquí una interesante muestra de cómo, en el plano subnacional, no se verifican las predicciones de los modelos de acumulación y crecimiento de la escuela clásica (Solow, 1956), en las que, en principio, se afirma que el capital debería fluir a donde hace falta, a donde hay menos desarrollo, lo que, de manera automática, tendería a disminuir las disparidades y emparejar el desarrollo territorial (CEPAL/ILPES, 2012).

del sector externo, ya sea mediante la provisión de insumos y productos terminados o a través de la llegada de turistas extranjeros.

Permanece, pues, la pregunta sobre cómo transitar hacia estadios de desarrollo superiores, en que simultáneamente se cierran las brechas en materia de ingreso, empleo y productividad, así como las brechas sociales y territoriales, en la medida en que la región sigue exhibiendo un crecimiento desigual, excluyente y concentrador, con expresiones de divergencia territorial dentro de la mayoría de los países.

Para ello debe reconocerse que el desarrollo es un proceso de largo plazo, que requiere de un enorme y prolongado esfuerzo colectivo, encabezado por el Estado y sostenido en políticas de Estado que perduren más allá de las administraciones gubernamentales. Las políticas de Estado deben proyectarse hacia horizontes de largo plazo. Por ello, quizás, los países están poniendo creciente atención en la construcción de visiones de futuro, en que la reducción de la desigualdad es una aspiración generalizada (Armijo, 2011). Este fenómeno llama la atención en América Latina y el Caribe, porque significa una real y concreta ocupación por y para el desarrollo. La construcción de escenarios deseables es una forma de comprometerse con una trayectoria al desarrollo que en la experiencia latinoamericana ha quedado trunca por la dificultad de articular a los actores sociales y políticos en torno a objetivos de largo plazo.

Los desafíos que se encuentran por delante son de gran envergadura. Quizás, y corriendo el riesgo de invocar promedios representativos, se podría argüir que el gran desafío que incluye a los demás es el de transformar este crecimiento observado a lo largo de la década en un proceso duradero, que apunte a un desarrollo sustentable, equitativo e incluyente. Por otra parte, los países que han obtenido los mayores beneficios del reciente auge recibieron un importante llamado de atención durante la crisis financiera de 2008, cuando la caída abrupta de los precios de los productos exportados alertó sobre la fragilidad de depender significativamente (por exportaciones, derechos, tributos u otros) de ingresos asociados a esta clase de bienes y sus servicios derivados.

En suma, para la región en su conjunto el balance de la década ha sido favorable, pero con saldos mixtos y asignaturas pendientes que requieren de una planificación e intervención del Estado oportuna en tiempo y forma, que garantice el cambio productivo necesario para alcanzar el desarrollo sostenible.

Partiendo de la hipótesis de que la región aspira a configurar sociedades más igualitarias en el futuro, planteamos que tal objetivo hace necesaria una ruptura provocada del sendero que se ha transitado durante décadas, incluso siglos en algunos países, con vaivenes y volatilidades, luces y sombras, pero que en esencia mantiene un esquema concentrador de los ingresos y la riqueza. Ese desarrollo con igualdad, como plantea la CEPAL (2012c), requiere de transformaciones estructurales que rompan tendencias, especialmente en el aparato productivo, caracterizado por una heterogeneidad que atenta contra la trayectoria de ese desarrollo. Allí en el aparato productivo es donde se cimentan los pilares de la igualdad, con empleo digno, productivo, bien remunerado y con acceso a la seguridad social.

Si estas conjeturas apuntan correctamente, permiten abrir camino hacia la idea fundamental tras este documento: proponer que la planificación puede ser un instrumento poderoso a disposición del Estado para coordinar el proceso hacia un desarrollo con igualdad, que necesariamente es de largo plazo. No hay forma de alterar tendencias concentradoras de siglos en una única administración de gobierno, pero sí existe el espacio para sentar las bases de la transformación hacia esa imagen de nación que se construye colectivamente. Por ello enfatizamos la importancia de construir visiones de país, mediante procesos participativos liderados por el Estado, de modo que la sociedad haga suya esa visión y, más allá de los sesgos que cada gobierno pueda imprimir a sus políticas, esté en condiciones de exigir que se mantenga el rumbo en dirección a ella en el largo plazo.

2. El desarrollo con igualdad

En la discusión sobre el desarrollo latinoamericano y caribeño la CEPAL ha venido planteando desde hace décadas la necesidad de realizar un cambio estructural para alcanzar el desarrollo sostenible con igualdad. Como elemento central para cerrar brechas de desarrollo y para mejorar la distribución del ingreso, la CEPAL propone la disminución de la heterogeneidad de los aparatos productivos nacionales, en los que coexisten sectores y empresas con niveles de productividad y competitividad muy dispares, lo que se manifiesta en amplias brechas salariales y se constituye en la fuente fundamental de la desigualdad del ingreso (CEPAL, 2010 y 2012c).

Las economías latinoamericanas se caracterizan por una baja formación bruta de capital fijo y un crecimiento altamente volátil que, además, alcanza niveles bajo su potencial, ciclos económicos afectados por flujos de capitales y un comportamiento fiscal procíclico, lo que agudiza la segmentación productiva y laboral, al mismo tiempo que distribuye regresivamente los costos de la recesión y los beneficios de la expansión.

La desigualdad se profundiza debido a la coexistencia de dos brechas productivas significativas: la brecha externa, que se manifiesta en serias asimetrías de las capacidades tecnológicas con relación a la frontera internacional, y la brecha interna, que implica diferencias de productividad entre sectores, dentro de los distintos sectores y entre las empresas que operan en los países.

El modelo productivo actual crea profundas desigualdades económicas y sociales. Por ello, la CEPAL propone diversas alternativas para superarlas. En primer lugar, plantea la necesidad de crecer para igualar e igualar para crecer, mediante una macroeconomía que mitigue la volatilidad, fomente la productividad y favorezca la inclusión, al mismo tiempo que dé origen a dinámicas productivas que cierren brechas internas y externas.

Por otra parte, insta a igualar potenciando capacidades humanas y revirtiendo disparidades en forma activa, a través de la universalización de los derechos y prestaciones sociales, el impulso a la inclusión desde el mercado de trabajo y el logro de una mayor convergencia territorial. Para ello, señala la importancia de contar con más y mejor Estado, a fin de redistribuir, regular y fiscalizar de manera eficiente y eficaz, administrando y ejecutando políticas públicas con visión propia y de largo plazo.

También plantea la necesidad de un pacto fiscal, con efectos redistributivos, que brinde acceso a la innovación, a la institucionalidad laboral y a la seguridad en el trabajo. El pacto fiscal ofrecería la posibilidad de dotar al Estado de una mayor capacidad para redistribuir recursos y desempeñar un papel más activo en la promoción de la igualdad y la convergencia productiva, tanto por el lado del gasto social como por el lado de la recaudación de recursos para ese gasto (a través de la estructura tributaria). Dicho pacto requiere de acuerdos entre distintos agentes públicos y privados, con una ruta clara del Estado para incrementar gradualmente la carga tributaria, hacia una mayor fiscalidad con adecuados incentivos a la inversión productiva, incluida una reforma de la estructura tributaria por etapas acordadas con anterioridad, elevando principalmente el impuesto a la renta, mejorando la recaudación mediante la reducción y el control progresivos de la evasión y la supresión paulatina de exenciones de los impuestos directos, en favor de una mayor equidad y eficiencia.

En resumen, se promueve un nuevo balance en la economía mediante una renovada ecuación entre el Estado, el mercado y la sociedad. Para ello se propone la aplicación de políticas de Estado que contribuyan a transformar la estructura productiva, incluidas políticas macroeconómicas, horizontales y sectoriales, e incentivos fiscales y crediticios, con el fin de disminuir la desigualdad y promover la inclusión social con productividad y más empleo, contemplando la reducción de las brechas territoriales y concretando la redistribución en forma directa mediante políticas públicas (transferencia, promoción y protección social) y de promoción de bienes públicos con clara vocación universalista.

En esta nueva ecuación, lo público se yergue como el espacio de los intereses colectivos y no como lo estatal o lo nacional. Además, se promueven los acuerdos políticos para un nuevo contrato social e intergeneracional, que incluya definición de responsabilidades, protección de derechos y sistemas de rendición de cuentas, teniendo presente el afianzamiento de una cultura de desarrollo colectivo basada en la tolerancia frente a la diferencia y la diversidad, con una visión estratégica de desarrollo de largo plazo y desde dentro, que promueva pactos entre actores productivos.

Un aspecto central del camino estructural propuesto es la sostenibilidad ambiental, basada en el reconocimiento de que el futuro mundial se juega actualmente en dinámicas de tanto peso como el cambio climático o la pérdida de la biodiversidad que se avecinan y que solo podrán ser enfrentados mediante políticas modernas de intensa innovación tecnológica y social.

En síntesis, considerando el cambio estructural como el camino al desarrollo sostenible, la igualdad es el horizonte de referencia y las políticas son los instrumentos para alcanzar ese objetivo. El cambio estructural implica transformaciones profundas, en las que la política tiene el papel de priorizar, orientar y concertar. En este sentido, y con el fin de plasmar esa visión en acciones y pasos concretos que confluyan hacia dicho horizonte estratégico, se requieren instituciones democráticas eficientes y el conjunto de herramientas de la planificación.

En este último aspecto deben aprenderse las lecciones derivadas de los errores y aciertos de la planificación de los años sesenta y setenta, pero reconociendo que los requerimientos y circunstancias actuales hacen inviable una práctica idéntica de los planes y herramientas utilizados en esa etapa. Siguiendo la tradición de la CEPAL, es necesario tener presente que las políticas públicas que se ejecuten deben contemplar las circunstancias históricas que se enfrentan en cada situación particular.

3. Planificación en los albores del siglo XXI

Como ya se ha mencionado, el comienzo del nuevo siglo se presentaba complicado para la región, con un entorno externo del que dependía crecientemente su evolución, así como problemas estructurales en las economías; aunque se venía avanzando en la agenda social, persistían altos niveles de pobreza y desigualdad acompañados de una fuerte desintegración de la estructura productiva en la mayoría de los países. La pobreza y el desempleo se mantenían elevados y los gobiernos mostraban un desempeño insuficiente en respuesta a las demandas sociales, a lo que se sumaba un alto endeudamiento en los estratos nacionales y subnacionales, y la distribución del ingreso más desigual a nivel mundial.

Sin embargo, el sector externo presentó un giro muy favorable para los países sudamericanos a partir de 2003, cuando la creciente demanda de China (y de la India, en menor medida) por productos primarios del sector agroexportador y del sector minero se tradujo en un incremento paulatino, pero sustantivo, del espacio fiscal de estos países, en la medida en que los gobiernos lograron acaparar, principalmente por la vía impositiva o por los ingresos de las empresas públicas vinculadas a los recursos naturales, buena parte del beneficio derivado de estos flujos de comercio. Como resultado, se observó un aumento extraordinario de los términos de intercambio de la subregión.

Por otra parte, la situación fue muy diferente en la gran mayoría de los países de Centroamérica y el Caribe, cuyas estructuras productivas se encontraban más relacionadas con la importación que con la exportación de esta clase de bienes, lo que originó saldos desfavorables en las cuentas corrientes de sus respectivas balanzas de pagos y empeoró la situación fiscal y las arcas públicas.

En América del Sur, la persistencia del crecimiento del sector exportador se extendió al resto de las ramas de la economía, lo que se tradujo en incrementos generalizados de los niveles de actividad, produciendo un círculo virtuoso de mejoras en las cuentas fiscales y de expansión del

espacio fiscal. Al amparo de esta favorable coyuntura, los países comenzaron a delinear y diseñar políticas y programas de desarrollo, tanto a niveles sectoriales como nacionales, con horizontes temporales de mediano y largo plazo.

Como resultado, en la última década se han elaborado en varios países, y se están ejecutando, diversos programas y políticas públicas que tienen la característica de proponer objetivos y metas de mediano y largo plazo; se trata de alterar tendencias e inducir cambios estructurales que mediante políticas de gobierno de corto plazo no sería posible propiciar.

Entre estos programas, aquellos de más largo alcance (superiores a cinco años) se adoptaron mayormente en los países sudamericanos, aunque también se sumaron a esa tendencia algunos países centroamericanos con tradición de planificación. Pueden mencionarse, entre otros, los siguientes programas: el Plan Brasil 2022, la Agenda Chile País Desarrollado: Más Oportunidades y Mejores Empleos (con un horizonte a 2018), Visión Colombia II Centenario 2019, el Plan Nacional de Unidad Nacional de la Esperanza de Guatemala (con un horizonte a 2032), Visión Nacional 2030 de México, el Plan Perú 2021 y la Estrategia Nacional de Desarrollo de la República Dominicana “Un viaje de transformación hacia un país mejor” (con un horizonte a 2030).

Todos estos planes, si bien con sus propias peculiaridades, presentan ciertas características comunes referentes, por ejemplo, al establecimiento de metas sobre el crecimiento del PIB per cápita y la generación de empleos formales; la presencia de un fuerte énfasis con relación a la igualdad, la cohesión social y la superación de la pobreza; la inclusión de metas de seguridad ciudadana; la priorización del gasto en infraestructura pública; el establecimiento de metas de presión fiscal y de estructura tributaria (reconociendo la necesidad de incrementar los ingresos fiscales), y la revalorización del papel del Estado y la administración pública, entre otros rasgos en que se observan similitudes (Armijo, 2011).

4. Balances y desafíos de la planificación en el comienzo del siglo XXI

Durante las últimas dos décadas, se ha hecho evidente que la región ha mostrado progresos en materia del manejo de la gestión pública, especialmente en las ramas vinculadas a las finanzas públicas. Prueba de ello han sido:

- i) Las reglas de equilibrio fiscal, que han promovido la estabilidad financiera y la reducción de deuda en la mayoría de los países de la región;
- ii) el desarrollo en varios países de sistemas de gestión por resultados, orientados a brindar mejores bienes y servicios a la ciudadanía;
- iii) el resurgimiento de los sistemas nacionales de inversión pública, consecuencia en parte de la mayor disponibilidad de recursos para inversión, y
- iv) el desarrollo del gobierno electrónico, que facilita el acceso de los ciudadanos a trámites y servicios públicos, al mismo tiempo que favorece una mayor transparencia y apertura de datos de los gobiernos.

En este contexto del sector público, el concepto de planificación se ha enriquecido y se ha distanciado de la planificación normativa, indicativa o tradicional. El pensamiento sobre la planificación, así como sus procesos, métodos y técnicas han experimentado cambios sustanciales. Las tendencias más recientes se orientan a concepciones estratégicas y fórmulas ampliamente participativas en cada uno de los aspectos del proceso de planificación, tanto en la construcción de visiones de futuro como en los planes para alcanzarlas. En la experiencia latinoamericana reciente, las modalidades de construcción e intervención de la planificación se han modificado. La planificación actual tiene lugar en un contexto democrático, con una ciudadanía exigente, participativa y colaboradora, por lo que los planificadores aprovechan este espacio de diálogo para alimentar y retroalimentar la construcción, el seguimiento y la evaluación de planes y programas (Medina Vázquez, Becerra y Castaño, 2012).

Esta revalorización de la planificación se manifiesta mediante el fortalecimiento de la capacidad del Estado para ejecutar un plan estratégico de transformaciones estructurales, que alcanza a todas las instituciones: gobiernos, empresas privadas, fuerzas armadas, universidades, organizaciones no gubernamentales y otras. Cada institución (pública, privada o no gubernamental) utiliza la planificación de acuerdo con sus fines, enfatizando algunas concepciones teóricas y metodológicas, así como empleando algunos instrumentos y descartando otros, lo que se traduce en aplicaciones muy diversas. No obstante, sea cual sea el usuario institucional, la revalorización de la planificación y de las políticas enfatiza la concepción estratégica tanto del diseño como de la ejecución, el obligado carácter participativo de ambos subprocesos y la necesidad de asegurar la anticipación del futuro, la coordinación de las acciones y la evaluación de los resultados (Medina Vázquez, Becerra y Castaño, 2012).

En esta nueva etapa, el Estado debe renovarse a la luz de las exigencias de sociedades que aspiran a reducir brechas, dotándose de una nueva arquitectura institucional, en su condición de agente capaz de articular las demandas de los grupos sociales y propiciar acuerdos sobre visiones del desarrollo. Desde esta perspectiva, las áreas que se presentan como desafíos relevantes para la gestión pública vienen dadas, principalmente, por la formulación, seguimiento y evaluación de las estrategias nacionales de desarrollo, en que se yergue con un rol protagónico la ciencia de la prospectiva y la consecuente creación de escenarios de largo plazo.

A este respecto, en los años recientes han persistido inquietudes significativas acerca del desempeño futuro de la economía mundial. Mientras los Estados Unidos parecen haber comenzado —aunque de manera muy débil— su etapa de recuperación, los países europeos (con la excepción de Alemania) presentan serias deficiencias en materia fiscal (siendo los casos más comprometidos los de Grecia, España, Portugal e Italia), lo que plantea serias dudas sobre una recuperación sólida en el corto y mediano plazo. En cuanto a los países en desarrollo, China se encuentra virando desde una economía basada en el crecimiento del sector externo y las inversiones hacia el predominio de su propio mercado interno, con el fin de atenuar los vaivenes de la economía internacional, y aprovechando el incremento del ingreso per cápita de su población registrado en los últimos años. Estos acontecimientos pueden ocasionar impactos de magnitud en la región, lo que requiere de la anticipación (por ejemplo, la proyección de posibles escenarios) y la medición de sus potenciales consecuencias para nuestros países.

Todo esto hace necesaria y estratégica la consideración del largo plazo en el quehacer de la planificación y el armado de la política pública, en un mundo cada vez más globalizado, donde el impacto de un cambio en la política pública (o monetaria) de un país económicamente relevante afecta, en mayor o menor medida, al resto del orbe. En particular en la planificación para el desarrollo es crucial tener un conocimiento, al menos aproximado, de la realidad mundial, las tendencias, los grandes cambios, los escenarios alternativos y los posibles efectos en la región. Por otra parte, América Latina y el Caribe debe plantearse un rol más activo en la gestión del futuro: en los últimos meses se han llevado a cabo ejercicios de visión mundial a 2030 en los países desarrollados y en actores mundiales emergentes como China. Los escenarios que se vislumbran en un horizonte hasta ese año plantean preguntas en torno a cómo debería intervenir la región y, sobre todo, cómo se vería afectada si no interviene. En este sentido, al menos deberíamos estar al tanto de lo que se piensa desde el Norte. El reto es, pues, posicionar la prospectiva como una herramienta útil al servicio de la planificación y de las políticas para el desarrollo.

Por otra parte, si bien está claro que la planificación se ha modernizado, los desafíos que deben enfrentar los gobiernos en esta materia son variados y de diferente envergadura, y entre ellos se incluyen: la incorporación de innovaciones conceptuales; el replanteamiento de las funciones básicas de la planificación; la orientación y coordinación de actores en la fase de implementación del plan; el seguimiento, monitoreo y evaluación de las acciones, políticas y programas; el establecimiento de

alianzas público-privadas; la construcción de una visión estratégica de largo plazo, y el desarrollo de políticas de convergencia regional, desde los ámbitos tanto de lo nacional como de lo subnacional. Quizás el mayor reto consiste en que la planificación se consolide como un instrumento de la política de desarrollo, especialmente en apoyo al diseño, seguimiento y evaluación de políticas y programas para el desarrollo.

Asimismo, la mejora y profundización de la coordinación de acciones y los sistemas de evaluación son otros desafíos que la planificación moderna deberá enfrentar. En el caso de la evaluación, se observan en la región avances modestos y se plantean dos preguntas básicas: quién la realiza y para qué. ¿Quién debe realizar la evaluación?, ¿una entidad independiente, distinta de quien diseña y ejecuta los programas?, ¿o es el propio ente público el que debería efectuarla, con criterios rigurosos que eviten los conflictos de intereses? La clave es garantizar la rigurosidad y transparencia del ejercicio. Frente a la otra pregunta, para qué se realiza la evaluación, creemos que la respuesta es: para mejorar la construcción de los indicadores utilizados para evaluar en el proceso mismo de la planificación. En todo caso, la planificación es un proceso de aprendizaje continuo, que requiere retroalimentación en todas sus instancias.

En resumen, la planificación del siglo XXI debe apuntar al desarrollo integral, a diferencia de la planificación que se realizaba en el pasado, en que se privilegiaba casi únicamente la dimensión económica. Hoy se incorporan los ámbitos social, ambiental e institucional, en un enfoque integrado en que los componentes se retroalimentan mutuamente. En este aspecto, un desafío relevante, en que quedan contenidos muchos de los retos que se plantean a la nueva planificación, consistirá en la adecuación y respuesta que brindarán los países con relación a los planteamientos de la agenda de las Naciones Unidas para el desarrollo después de 2015, en que se deberán abordar diversos temas en forma simultánea, organizando y planificando las mejores formas y procedimientos para enfrentarlos.

5. A modo de cierre

Los avances alcanzados por la ciencia económica durante las últimas décadas han permitido que en la actualidad, con un acotado margen de error, se puedan conocer con anticipación las trayectorias esperables y los efectos potenciales de ciertos lineamientos de políticas públicas sobre variables económicas clave (por ejemplo, el nivel de actividad y de empleo). Estos avances se tornan realmente importantes a la hora de vislumbrar y diseñar patrones de crecimiento que sean sostenibles y compatibles con el alcance del desarrollo en todas sus dimensiones.

Ahora bien, para lograr el desarrollo económico, el crecimiento es un factor indispensable (en ninguna circunstancia se puede alcanzar el desarrollo sin un proceso de crecimiento económico que lo acompañe), pero que requiere la concurrencia de otros factores, también fundamentales³. Por ejemplo, un país o región podría disfrutar de un crecimiento sostenido por 10 o 20 años, sin que ello se traduzca en desarrollo a nivel económico, social y ambiental. Solamente se trataría de un crecimiento que repetiría las estructuras de producción, distribución y consumo de los períodos precedentes.

Es en este último aspecto donde surge la visión de la CEPAL para la promoción del desarrollo: la clave que han mostrado los países que han logrado canalizar a lo largo de su historia un fuerte crecimiento de modo que se traduzca en niveles de desarrollo ha sido la promoción del cambio estructural en la producción, el intercambio y la distribución, incluido el fortalecimiento de las instituciones, simultáneamente con el proceso de crecimiento económico.

Desde otra óptica, la simple reproducción de las relaciones básicas de producción, intercambio y distribución, provocada por el mero crecimiento económico, sigue manteniendo perpetuamente

³ Por ejemplo, dotación de recursos naturales, estructura demográfica, instituciones, normas y leyes, entre otros.

a la región en una espiral cíclica de generación y persistencia de las brechas económicas, sociales y ambientales ya presentes en ella. Estas brechas, que en períodos de contracción de la actividad económica se amplifican, no logran ser totalmente revertidas en los períodos de crecimiento.

Un inconveniente adicional a este proceso es el hecho de que la población de los deciles de más elevados ingresos de nuestras sociedades busca replicar las características de consumo de los países desarrollados, adquiriendo un patrón de consumo importado, no adaptado al aparato productivo latinoamericano, que provoca, entre otros efectos, presiones sobre la balanza de pagos⁴.

Ante este escenario, la planificación se convierte en la herramienta por excelencia para otorgar cohesión, articulación y racionalidad a todo el proceso y, principalmente, a los desafíos que se presentan durante la etapa que significa el tránsito hacia el cambio estructural y el desarrollo. En todo este proceso, el papel que cumplen la prospectiva y la elaboración de escenarios se convierte en un aliado estratégico de los países por varios motivos: primero, por el hecho de convalidar escenarios de consenso participativos entre diferentes actores sociales; segundo, por marcar claros senderos hacia el objetivo del desarrollo, señalando incluso las potenciales dificultades que habrán de enfrentar los países en ese derrotero, y tercero, por la capacidad que brindan estos ejercicios de poder modelar el futuro deseable entre todos aquellos posibles.

En síntesis, para avanzar hacia el desarrollo por medio del cambio estructural que propone la CEPAL se requiere de más participación —estratégica— del Estado, más políticas públicas de calidad y más planificación. Esta última, como ya se mencionó, es la herramienta para que los países transiten de manera sustentable y sostenida desde la situación actual hacia una economía desarrollada, en que la igualdad sea un derecho ejercido por todos sus habitantes.

⁴ El tema de los patrones de consumo importados fue abordado de manera promisorio por Pinto (1976).

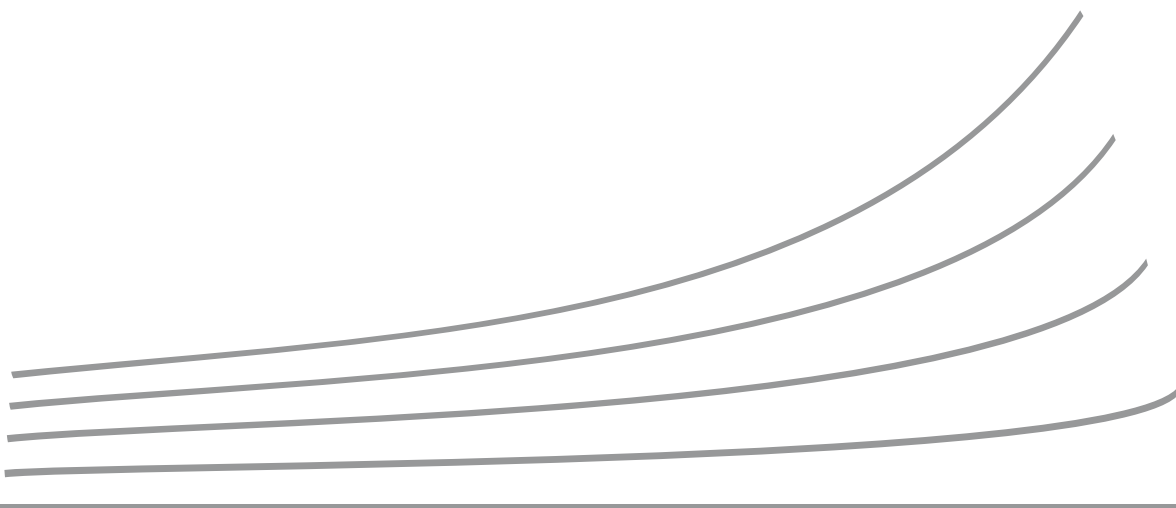
Bibliografía

Parte A

- Alonso Concheiro, A. (2007), “La prospectiva en Iberoamérica”, ponencia presentada en el Encuentro Internacional de Prospectivistas Iberoamericanos “Desafíos futuros de Iberoamérica”, organizado por la Federación Mundial de Estudios de los Futuros, Red E y E (Escenarios y Estrategia) en América Latina y Universidad Autónoma del Carmen, Ciudad del Carmen, Campeche, México, 5 a 7 de noviembre.
- Medina, J. y otros (2013), “Prospectiva y Política Pública para el Desarrollo”, Libro de la CEPAL 129, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago, 2014.
- Medina Vásquez, J. y E. Ortegón (1997), *Prospectiva: Construcción social del futuro*, Universidad del Valle.
- Yero, L. (1997), “Los estudios del futuro en América Latina”, *Prospectiva: Construcción social del futuro*, J. Medina Vásquez y E. Ortegón (eds.), Santiago de Cali, Universidad del Valle.

Parte B

- Armijo, Marianela (2011), *Planes nacionales de desarrollo en América Latina*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2013), *Panorama Social de América Latina*, 2012 (LC/G.2557-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.13.II.G.6.
- ____ (2012a), *Panorama Social de América Latina*, 2011 (LC/G.2514-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.12.II.G.6.
- ____ (2012b), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2012: las políticas ante las adversidades de la economía internacional* (LC/G.2546-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.12.II.G.3.
- ____ (2012c), *Cambio estructural para la igualdad. Una visión integrada del desarrollo* (LC/G.2524(SES.34/3)), Santiago de Chile.
- ____ (2011), *Panorama Social de América Latina*, 2010 (LC/G.2481-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.11.II.G.6.
- ____ (2010), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago de Chile.
- CEPAL/ILPES (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social) (2012), “Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe 2012” (LC/W.453), Santiago de Chile.
- ____ (2011a), “Panorama de la gestión pública en América Latina. En la hora de la igualdad” (LC/W.426), Santiago de Chile.
- ____ (2011b), *Espacios iberoamericanos: hacia una nueva arquitectura del Estado para el desarrollo* (LC/G.2507), Santiago de Chile.
- ____ (2010), “Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe” (LC/W.345), Santiago de Chile.
- CEPALSTAT (2013) [en línea] <http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp>.
- Medina Vásquez, Javier, Steven Becerra y Paola Castaño (2014), “Prospectiva y política pública para el cambio estructural en América Latina y el Caribe”, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Libros de la CEPAL 129.
- Pinto, Aníbal (1976), “Notas sobre estilos de desarrollo en América Latina”, *Revista de la CEPAL*, N° 1, Santiago de Chile.
- Solow, Robert (1956), “A contribution to the Theory of Economic Growth”, *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 70, N° 1, Oxford, Oxford University Press.



Capítulo II

Construcción de capacidades en prospectiva: contribuciones nacionales, énfasis temáticos, instituciones y redes

Fuente:

Partes A, B y C. Medina et. al., *Prospectiva y política pública para el cambio estructural en América Latina y el Caribe* (CEPAL, 2014), Libros de la CEPAL 129.

http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37057/S2014125_es.pdf

En el capítulo II se analiza la experiencia de fortalecimiento de las capacidades en materia de prospectiva en la región. Se abordan las iniciativas de formación en esta disciplina, que en los últimos 50 años se han vinculado, en general, con las etapas del proceso de desarrollo de la región y, en particular, con la evolución de la planificación. La experiencia indica que los procesos de aprendizaje en materia de prospectiva han ocurrido principalmente con el aporte de las comunidades de práctica y las redes, más que a través de mecanismos formales de capacitación; que los esfuerzos se han concentrado en la prospectiva tecnológica más que en la prospectiva económica, y que la mayor parte de los sujetos del aprendizaje y el desarrollo de capacidades han pertenecido al ámbito académico y muy pocos al ámbito gubernamental.

La formación en esta materia ha estado muy ligada a la actividad de las universidades que, sobre todo en los últimos 15 años, han implementado programas de especialización y maestría (y algunos de doctorado) en pensamiento y prospectiva estratégica. El capítulo concluye con un panorama de las instituciones y personas de América Latina y el Caribe que hoy lideran la investigación y el desarrollo de capacidades en esta materia. Además, se reconoce que aún existen pocos programas académicos directamente relacionados con la formación en prospectiva, aunque se destaca la consolidación de una masa crítica que contribuye a explicar la ruta ascendente de la práctica de la prospectiva en las entidades de investigación y docencia. Por último, se señala que dicha práctica se está extendiendo paulatinamente al quehacer de la planificación y la política pública.

Parte A

Antecedentes y experiencias significativas

1. Grandes etapas de la prospectiva latinoamericana

Lo primero que se debe reconocer es que la prospectiva no es novedad en América Latina. Si bien establecer períodos resulta siempre arbitrario, a grandes rasgos pueden distinguirse tres grandes etapas en la evolución de la prospectiva en América Latina. Estas fases no coinciden exactamente con el avance de la planificación, a pesar de que ambos aspectos mantienen una relación interdependiente (véase el cuadro II.1).

■ Cuadro II.1

Grandes etapas de la prospectiva en América Latina

Período	Etapas
1960-1980	Experiencias pioneras Prospectiva científico-tecnológica Obras de divulgación
1980-2000	Aplicaciones para el desarrollo científico y tecnológico y el desarrollo territorial Divulgación en los medios de comunicación
2000-2012	Expansión por América Latina Evolución institucional: programas nacionales, centros, institutos, universidades

Fuente: J. Medina Vásquez, “La prospectiva en la práctica de América Latina”, Conferencia dictada en el Centro de Estudios de Prospectiva, Instituto de Administración Pública del Estado de México, Toluca, 2010.

2. Experiencias pioneras: años sesenta y setenta

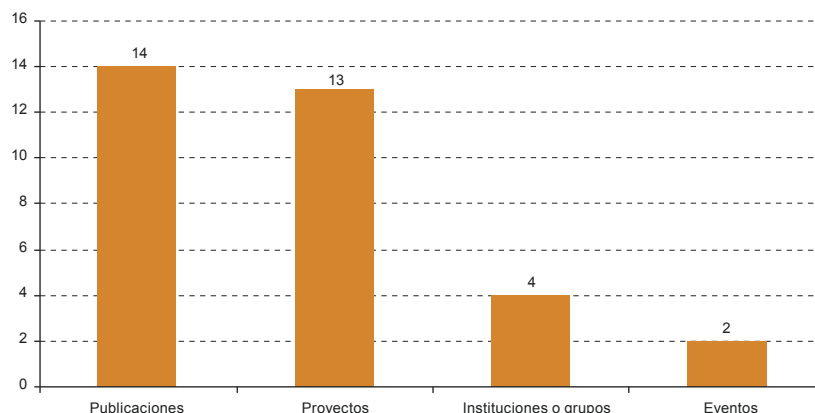
La primera fase comenzó bajo el liderazgo de la Argentina, el Brasil y México en los años sesenta y setenta. Según el espíritu de la época, su quehacer se inspiró en los grandes problemas mundiales y los grandes temas del desarrollo, guiado por la búsqueda de una contribución propia y original de América Latina al concierto mundial.

La futurología y el pronóstico, tan valorados en América del Norte en los años sesenta, no tuvieron mayor acogida en América Latina debido a su lógica implícita, según la que el futuro supone una prolongación más o menos coherente del pasado. El debate de entonces no permitía aceptar ese supuesto. La competencia entre socialismo y capitalismo como sistemas de organización social, y entre marxismo y funcionalismo como teorías sociales preponderantes, ponía el acento en la necesidad de promover el cambio social y la superación del “subdesarrollo” por medio de la planificación. Se concedía especial importancia a la preocupación por las novedades de la ciencia y la tecnología y su papel en el modelo de desarrollo imperante.

En los gráficos II.1 y II.2 se visualizan a grandes rasgos los esfuerzos realizados en prospectiva en esas dos décadas.

■ Gráfico II.1

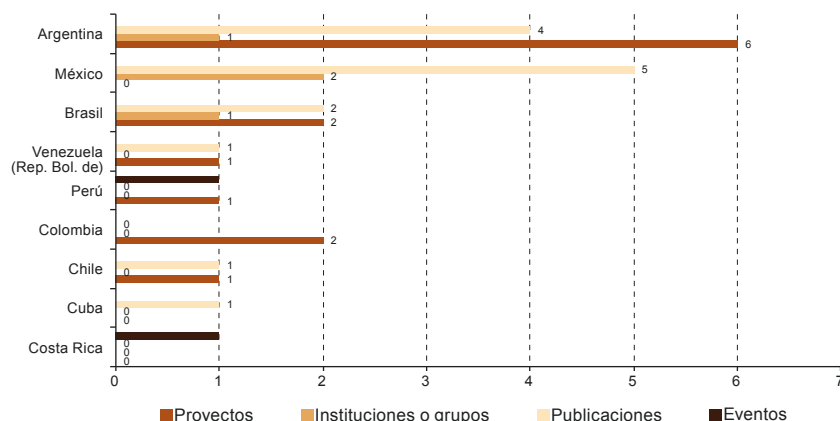
Experiencias en la región: años sesenta y setenta



Fuente: S. Becerra y P. Castaño, “Mapeo de experiencias significativas en prospectiva de países e instituciones referentes en América Latina y el Caribe”, monografía, Cali, Universidad del Valle, 2012; A. Alonso Concheiro, “La prospectiva en Iberoamérica”, ponencia presentada en el Encuentro Internacional de Prospectivistas Iberoamericanos “Desafíos futuros de Iberoamérica”, organizado por la Federación Mundial de Estudios de los Futuros, Red E y E (Escenarios y Estrategia) en América Latina y Universidad Autónoma del Carmen, Ciudad del Carmen, Campeche, México, 5 a 7 de noviembre de 2007; y D. M. dos Santos y L. Fellows Filho, *Prospectiva na América Latina. Evolução e desafios*, Bauru, Canal 6 editora, 2009.

■ Gráfico II.2

Experiencias pioneras por países: años sesenta y setenta



Fuente: S. Becerra y P. Castaño, “Mapeo de experiencias significativas en prospectiva de países e instituciones referentes en América Latina y el Caribe”, monografía, Cali, Universidad del Valle, 2012; A. Alonso Concheiro, “La prospectiva en Iberoamérica”, ponencia presentada en el Encuentro Internacional de Prospectivistas Iberoamericanos “Desafíos futuros de Iberoamérica”, organizado por la Federación Mundial de Estudios de los Futuros, Red E y E (Escenarios y Estrategia) en América Latina y Universidad Autónoma del Carmen, Ciudad del Carmen, Campeche, México, 5 a 7 de noviembre de 2007; y D. M. dos Santos y L. Fellows Filho, *Prospectiva na América Latina. Evolução e desafios*, Bauru, Canal 6 editora, 2009.

Como se observa en los gráficos anteriores, fueron pocos los esfuerzos realizados en la región sobre el tema de la prospectiva en las décadas de 1960 y 1970. Las escasas experiencias estuvieron encaminados a la producción de publicaciones y realización de proyectos (14 y 13, respectivamente). En la creación de puntos de referencia apenas hubo cuatro instituciones y solo se celebraron dos eventos prospectivos significativos.

En esa primera fase de los años sesenta y setenta, del total de proyectos realizados en la región el 46,2% correspondió a la Argentina y el 15,4% al Brasil (México no realizó ninguno). En cuanto a instituciones o grupos creados, en México surgen dos, entre los que se encuentra la Fundación Javier Barros Sierra; en el Brasil surge el Núcleo de Política Científica y Tecnológica del Instituto de

Geociencias de la Universidad Estadual de Campinas, y en la Argentina, la Fundación Bariloche. Con respecto a la producción de publicaciones en la región, la participación de México en comparación con el total de la región fue del 35,7%, la de la Argentina del 28,6% y la del Brasil, del 14,3%.

Se enfatiza en esa etapa el surgimiento de los primeros puntos de referencia en la región. Entre los más influyentes de América Latina estuvieron la Fundación Javier Barros Sierra de México y el Grupo de Bariloche. La primera tuvo un papel importante en la producción de textos de divulgación y la realización de seminarios internacionales de alto nivel. El segundo se destaca por la creación y desarrollo del Modelo Mundial Latinoamericano, lo que deriva en la creación de un tercer gran punto de referencia: el Núcleo de Política Científica y Tecnológica del Instituto de Geociencias de la Universidad Estadual de Campinas, en el Brasil. No obstante, las nuevas generaciones del continente no están muy enteradas de este importante legado, que ha sentado las bases de una importante reflexión sobre el desarrollo sostenible (Gallopín, 1995).

La Fundación Javier Barros Sierra se constituyó oficialmente en 1975 como asociación de carácter científico y tecnológico orientada a la prospectiva del desarrollo económico, social y cultural de México. Sus objetivos fueron la investigación y la reflexión sobre los futuros de largo plazo del país, la divulgación de los resultados de sus actividades y la formación de personas en el campo de la prospectiva. Con gran poder de convocatoria, congregó a un conjunto de importantes académicos, empresarios, funcionarios públicos, que inicialmente realizaron prospectiva del sector educativo del país. Luego trabajaron sobre prospectiva en los campos de demografía, educación, economía, alimentación, empleo, tecnología, comunicaciones, transportes, biotecnología, comercio exterior y salud. La Fundación también creó modelos cuantitativos de corte global sobre la economía mexicana⁵.

En cuanto a la Fundación Bariloche, Amílcar Herrera coordinó entre 1974 y 1976 el equipo que diseñó el Modelo Mundial Latinoamericano. Según Dagnino (1995), esta obra ha sido una respuesta desde el tercer mundo a las hipótesis catastrofistas acerca del futuro planteadas por los modelos prospectivos mundiales, especialmente en el famoso trabajo “Los límites del crecimiento”, propuesto por el Club de Roma. El Modelo de Bariloche construyó un enfoque alternativo sobre la viabilidad de un estilo de desarrollo igualitario y autosostenido. Para Dagnino (1995), este modelo de carácter normativo, sin pretensiones de neutralidad y supuesta objetividad científica, creó una línea de pensamiento académico y político en torno a alternativas globales ecológica y socialmente viables para el futuro común de los latinoamericanos. De esta forma, la región contribuyó en gran medida al debate público internacional. Los resultados se presentan en el libro *Catástrofe o nueva sociedad*, que se ha traducido del español al alemán, francés, inglés, japonés y neerlandés⁶.

⁵ Desde entonces, la Fundación Javier Barros Sierra ha tenido una presencia intermitente en América Latina. A pesar de estos ciclos, actualmente ha vuelto a despegar con nuevos bríos. Después de un lapso de bajo perfil y pocas actividades a finales de los años noventa y gran parte de la primera década del siglo XXI, inducido por una difícil situación económica ya superada, retornó en 2009 en su tarea de reflexión rigurosa e imaginativa sobre los futuros posibles, probables y deseables para el desarrollo económico, social, cultural y político de México. Para profundizar en la experiencia mexicana, véanse Alonso (2007) y Baena (2008).

⁶ La idea del Modelo surgió en una reunión realizada en 1970 en Río de Janeiro, auspiciada por el Club de Roma. Al efecto constituyó un comité compuesto por Carlos A. Mallmann, Jorge Sábato, Enrique Oteiza, Amílcar O. Herrera, Helio Jaguaribe y Oswaldo Sunkel, que esbozó las líneas generales del proyecto. El Modelo de Bariloche fue auspiciado por el CIID y el equipo de trabajo lo constituyeron Amílcar Herrera, Hugo D. Scolnik, Graciela Chichilnisky, Gilberto C. Gallopín, Jorge E. Hardoy, Diana Mosovich, Enrique Oteiza, Gilda L. de Romero Brest, Carlos E. Suárez y Luis Talavera. Transcurridos 20 años, se realizó una nueva versión del modelo, corregida y ajustada.

■ Recuadro II.1

El modelo de Bariloche

Concepto

- El término modelo se utiliza en dos sentidos diferentes: como sinónimo de modelo conceptual que contiene un proyecto de nueva sociedad ideal y como modelo matemático, para investigar su factibilidad material.
- Sostiene que los problemas más apremiantes del planeta no son físicos, derivados del agotamiento de los recursos naturales per se, sino sociopolíticos, basados en la distribución desigual del poder a nivel internacional y subnacional.
- Argumenta que se requieren cambios radicales en la organización social y en los valores. Propone una sociedad basada en la igualdad y la plena participación en la toma de decisiones, la regulación del consumo material y el crecimiento económico.
- Busca demostrar que no existen límites absolutos en el futuro previsible y que los diferentes países y regiones pueden definir objetivos que les permitan crear una sociedad compatible con el medio ambiente.

Productos

- Uno de los resultados indirectos del Modelo de Bariloche fue la creación, por parte del propio Amílcar Herrera, del Núcleo de Política Científica y Tecnológica del Instituto de Geociencias de la Universidad Estadual de Campinas (São Paulo). Entre las orientaciones del Núcleo, se destacó la puesta en marcha del Proyecto Prospectiva Tecnológica en América Latina (PTAL), en 1983.
- Otro resultado indirecto del Modelo de Bariloche, fue la creación de una escuela de técnicos que luego ejercieron profesionalmente en toda América Latina. En particular, inspiró la creación de un modelo económico de simulación a largo plazo, adoptado por las Naciones Unidas. Este modelo sirvió para el desarrollo de modelos de planificación a largo plazo y para la formación de técnicos, en particular en Venezuela (República Bolivariana de) (Centro de Estudios del Desarrollo (CENDES)) y el Perú (Instituto Nacional de Planificación).

Fuente: A. Herrera y otros, *Catástrofe o nueva sociedad. Modelo mundial latinoamericano*. Bogotá, Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID), 1977; L. Corona Herrera, “Los enfoques en la prospectiva”, *Perfiles Educativos*, N° 51-52, México, D. F., Universidad Nacional Autónoma de México, 1991; M. Marí Castelló-Tarrega, “Prospectiva tecnológica. Algunas reflexiones sobre la experiencia argentina”, *Documento de Trabajo*, N° 3, Buenos Aires, Secretaría para la Tecnología, la Ciencia y la Innovación Productiva, Dirección Nacional de Planificación y Evaluación, Buenos Aires, 2000; R. Dagnino, “Herrera: Un intelectual latinoamericano”, *Redes*, vol. 2, N° 5, diciembre, Universidad Nacional de Quilmas, 1995.

3. Socialización: años ochenta y noventa

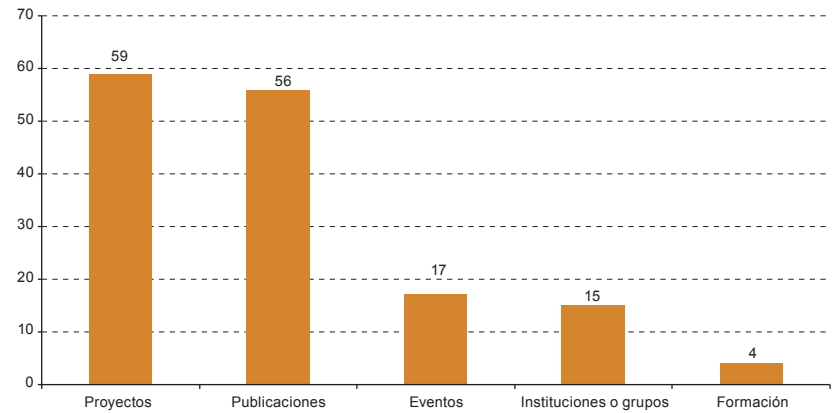
En esa época se evidencia que los estudios del futuro en América Latina requieren avanzar en diferentes aspectos, debido a factores tales como los excesos y carencias de la planificación de tipo normativo-tradicional, la crisis de la teoría social, el análisis de una gran cantidad de experiencias empíricas y la ausencia de proyectos sociales. Autores como Costa Filho (1990) señalan que se debe profundizar en las conceptualizaciones sobre el desarrollo, las modalidades de intervención social, y el rigor metodológico. Otros analistas, como Hopenhayn (1994), indican la necesidad de avanzar hacia conceptos como la planificación negociada, incorporando teorizaciones como la planificación estratégica situacional, las perspectivas múltiples y la elaboración de escenarios.

La segunda generación impulsa la prospectiva tecnológica pero también comienza a hacer prospectiva territorial, cambiando, por tanto, la escala nacional y el referente sectorial. Se avanza en el desarrollo de productos para la industria editorial y los medios de comunicación. Se genera una importante difusión de la prospectiva y esta semilla permea muchas regiones e instituciones en el continente.

Los esfuerzos en la región se incrementan de manera considerable con respecto a la fase anterior, se empiezan a generar experiencias significativas que se traducen en la generación de más proyectos (59), publicaciones (56), eventos (17), instituciones o grupos (15) y actividades de formación (4).

■ Gráfico II.3

Experiencias en la región en la etapa de socialización: años ochenta y noventa

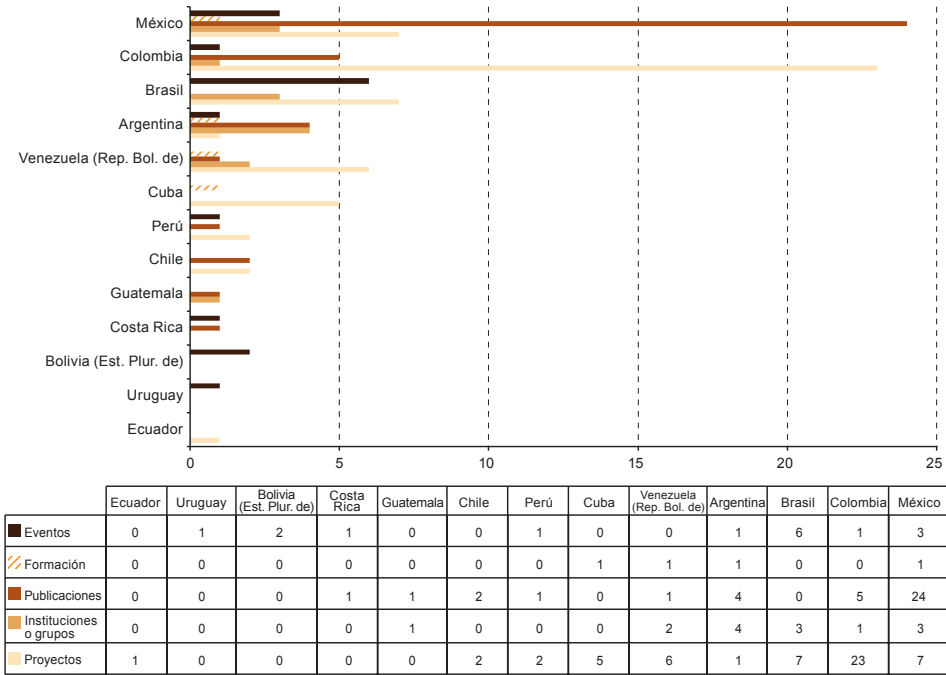


Fuente: S. Becerra y P. Castaño, “Mapeo de experiencias significativas en prospectiva de países e instituciones referentes en América Latina y el Caribe”, monografía, Cali, Universidad del Valle, 2012; A. Alonso Concheiro, “La prospectiva en Iberoamérica”, ponencia presentada en el Encuentro Internacional de Prospectivistas Iberoamericanos “Desafíos futuros de Iberoamérica”, organizado por la Federación Mundial de Estudios de los Futuros, Red E y E (Escenarios y Estrategia) en América Latina y Universidad Autónoma del Carmen, Ciudad del Carmen, Campeche, México, 5 a 7 de noviembre de 2007; y D. M. dos Santos y L. Fellows Filho, *Prospectiva na América Latina. Evolução e desafios*, Bauru, Canal 6 editora, 2009.

En ese sentido, los países que se encontraban en la cúspide eran la Argentina, el Brasil, Colombia y México. De estos, México ocupó el primer lugar, con la producción de 24 publicaciones, seguido por Colombia con la realización de 23 proyectos, el Brasil con 7 proyectos y la Argentina con la creación de 4 puntos de referencia (véase el gráfico II.4).

■ Gráfico II.4

Esfuerzos de los países en la etapa de socialización: años ochenta y noventa



Fuente: S. Becerra y P. Castaño, “Mapeo de experiencias significativas en prospectiva de países e instituciones referentes en América Latina y el Caribe”, monografía, Cali, Universidad del Valle, 2012; A. Alonso Concheiro, “La prospectiva en Iberoamérica”, ponencia presentada en el Encuentro Internacional de Prospectivistas Iberoamericanos “Desafíos futuros de Iberoamérica”, organizado por la Federación Mundial de Estudios de los Futuros, Red E y E (Escenarios y Estrategia) en América Latina y Universidad Autónoma del Carmen, Ciudad del Carmen, Campeche, México, 5 a 7 de noviembre de 2007; y D. M. dos Santos y L. Fellows Filho, *Prospectiva na América Latina. Evolução e desafios*, Bauru, Canal 6 editora, 2009.

Es de resaltar que, en esas dos épocas, la Argentina, Colombia, el Brasil y México se destacan entre los demás países por su interés en generar esfuerzos significativos en prospectiva. De igual manera, se evidencia cierto interés por emprender iniciativas conjuntas entre diferentes países de la región y de otras latitudes para promover la prospectiva en este territorio, relacionadas principalmente con proyectos y publicaciones.

A nivel internacional se hacen modelos y ejercicios en red entre varios países. Las orientaciones basadas en pronósticos pierden terreno y la prospectiva de estilo francés gana seguidores en la región, de acuerdo con indicadores tales como el número de proyectos bajo su guía metodológica, la multiplicación de los consultores y profesionales que siguen sus directrices, así como su preponderancia en la formación dominante de los futuristas.

■ Cuadro II.2

Rol de los organismos internacionales

Fecha estimada	Proyecto
1972	Proyecto Piloto de Transferencia de Tecnología de la OEA
1983-1994	Proyecto Prospectiva Tecnológica de América Latina (PTAL)
	Proyecto Alta Tecnología América Latina 2000 de la OEA
1991-1996	Comisión Latinoamericana de Ciencia y Tecnología (COLCYT) del Sistema Económico Latinoamericano (SELA)
1986-1990	Gran Programa I de la UNESCO, Editorial Nueva Sociedad
1990-1994	Proyecto de Escenarios Regionalizados de América Latina; Proyecto FAST de la Unión Europea
1994-1997	Grupo de Lisboa, Grupo de Buenos Aires y Red Iberoamericana e Interamericana de Indicadores en Ciencia y Tecnología (RICYT/CYTEC/OEA)
1996	Iniciativa Regional de la ONUDI para el Desarrollo del Pronóstico Tecnológico en América Latina

Fuente: M. Marí Castelló-Tarrega, “Prospectiva tecnológica. Algunas reflexiones sobre la experiencia argentina”, *Documento de Trabajo*, N° 3, Buenos Aires, Secretaría para la Tecnología, la Ciencia y la Innovación Productiva, Dirección Nacional de Planificación y Evaluación, Buenos Aires, 2000.

Cuando se explora la “puesta en escena” de la prospectiva en esta etapa se destacan varias conclusiones principales:

- La prospectiva se desenvuelve en un ambiente institucional relativamente hostil, debido a la llamada crisis de la planificación, evidente en la transformación de las características y el papel que juega la planificación en el continente⁷.
- En ese contexto, se dismantelan los aparatos nacionales de planificación y con ellos se dispersan los núcleos de capacidades formados en la primera etapa de la prospectiva en América Latina. Por ese motivo, sumado a cuestiones ideológicas y a un cierto relevo generacional, a finales de los años ochenta y comienzos de los noventa se crea una brecha o espacio temporal donde se pierde la continuidad en los esfuerzos emprendidos por los pioneros. Lamentablemente, en lo que respecta a la prospectiva tecnológica, esto tiene una repercusión especial en la Argentina, el Brasil, Colombia y México⁸.
- A pesar de ello existen muchas experiencias valiosas e interesantes que mostrar a la comunidad internacional, sobre todo en materia de prospectiva tecnológica. Se trata de una pluralidad de ejercicios internacionales, nacionales y territoriales, sectoriales e intersectoriales. Se hacen modelos económicos, análisis y selección de tecnologías, inteligencia tecnológica, entre otras cosas. Además estas actividades aglutinan a grandes personalidades de las ciencias sociales que producen reflexiones de gran relevancia intelectual, incluso vigentes hoy en día (véase el cuadro II.3).

⁷ También sería preciso profundizar en la transformación del papel de la región y de la planificación regional en las últimas décadas. Boisier (1998) es muy claro al analizar los distintos modelos mentales y reales utilizados en América Latina. Al respecto son igualmente fundamentales De Mattos (1987) y Bervejillo (1996).

⁸ Manuel Marí (2000) anota que el Centro de Política de Ciencia y Tecnología (CPCT) del Ministerio de Ciencia y Tecnología del Brasil fue dismantelado, a raíz de la toma de posesión del Presidente Collor de Melo, y se suspendieron todas sus actividades de prospectiva (entre otras, el importante trabajo “*O futuro Hoje*”). Un cambio de autoridades en COLCIENCIAS de Colombia hizo también que se dismantelara el grupo de prospectiva, que había llegado a desarrollar importantes proyectos e iniciativas, particularmente a nivel de regiones, como Antioquía y el Valle del Cauca. La República Bolivariana de Venezuela asumió la conducción del proyecto en el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación y el Consejo de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICIT) pero, ante el desinterés de los países participantes en el proyecto y de la propia OEA, canalizó sus esfuerzos en el área de prospectiva a través de la COLCYT.

■ Cuadro II.3

Experiencias internacionales significativas en la segunda etapa

Nombre	Contexto	Objetivo	Producto
Proyecto Prospectiva Tecnológica de América Latina	El proyecto fue financiado por la Universidad de las Naciones Unidas (UNU) y el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CID) del Canadá. Fue liderado por un comité consultivo, compuesto por Fernando Henrique Cardoso, Leonel Corona, Celso Furtado, Gilberto Carlos Gallopin, José Agustín Silva Michelena y Theotonio dos Santos, bajo la dirección de Amílcar Herrera. El proyecto contó con la colaboración de la Unión Europea, en particular de su programa de prospectiva y evaluación de ciencia y tecnología (FAST, por sus siglas en inglés) y de su Director Ricardo Petrella. También participaron en diversas reuniones y estudios del Proyecto Christopher Freeman, Carlota Pérez, Fernando Fajnzylber de la CEPAL y otros.	Analizar el papel de la tecnología en el cambio social latinoamericano, al nivel del desarrollo sociopolítico y económico. A diferencia del Modelo de Bariloche (modelo normativo de simulación para mostrar la viabilidad de la sociedad ideal propuesta desde el punto de vista de los recursos naturales y el medio ambiente físico), el Proyecto PTAL tuvo en cuenta diversos escenarios posibles.	Durante el curso del proyecto se elaboraron alrededor de 150 documentos. El documento final contiene tres escenarios: uno tendencial, uno tendencial reformado y otro deseable de desarrollo endógeno: Cuatro estrategias: Socioeconómica, ambiental, urbana y científico-tecnológica.
Proyecto Alta Tecnología América Latina 2000	Puesto en marcha por la Organización de los Estados Americanos (OEA) en 1987 a partir de la iniciativa del Ministerio de Ciencia y Tecnología del Brasil y COLCIENCIAS, de Colombia, la Argentina, México y Venezuela (República Bolivariana de).	Incentivar las acciones de cooperación entre los países de América Latina para el monitoreo de tendencias mediante redes de "antenas" sobre las novedades recientes y futuras en el campo de las nuevas tecnologías.	Cuatro documentos sobre tendencias futuras en microelectrónica, biotecnología, nuevos materiales y comunicaciones.
Escenarios regionalizados en América Latina, 1990	Iniciado bajo la inspiración y con la colaboración de Ricardo Petrella, Director del Proyecto FAST, de la Unión Europea, contó con expertos de la Argentina (los profesores Mario Albornoz, Carlos Mallmann y Leonardo Vaccarezza, de la Universidad de Buenos Aires), de Chile (el Dr. Mario Waissbluth, del Centro Interuniversitario de Desarrollo Andino (CINDA)), del Brasil (el Profesor Henrique Rattner, de la USP, y Hebe Vessuri de UNICAMP) y de Venezuela (República Bolivariana de) (Profesora Isabel Licha).	Constituir una red de Centros de Prospectiva, realizar un análisis secundario de los escenarios ya elaborados en los últimos años y de los debates en curso en el seno de la región, reflexionar sobre las temáticas centrales y variables que serían incluidas en futuros escenarios y, por último, realizar un análisis cualitativo de futuros escenarios alternativos de América Latina.	El ejercicio final fue remitido a la Comisión Europea, para formar parte de sus estudios de prospectiva. Fue acompañado de un análisis macroeconómico cuantitativo, preparado por la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de M. Mari Castelló-Tarrega, "Prospectiva tecnológica. Algunas reflexiones sobre la experiencia argentina", *Documento de Trabajo*, N° 3, Buenos Aires, Secretaría para la Tecnología, la Ciencia y la Innovación Productiva, Dirección Nacional de Planificación y Evaluación, Buenos Aires, 2000.

- La prospectiva territorial tiende a consolidarse a medida que avanzan los años noventa. Ello se debe a que la globalización eleva el perfil asignado a las regiones según el modelo de desarrollo dominante, orientado a la macroeconomía y la gestión centralizada del Estado. La competitividad internacional de regiones y la descentralización animan a los territorios a velar por su propio futuro. El Brasil y Colombia se convierten en referentes en esta rama de la prospectiva. Se elaboran programas ciudadanos, planes estratégicos de ciudad; planificación participativa, visiones de futuro, entre otras cosas.
- A nivel institucional, estos esfuerzos tienen éxitos parciales y localizados. No obstante, su gran mérito radica en que sirven para formar capacidades que luego generan un efecto multiplicador para la etapa siguiente. Se constituyen así en la plataforma para conformar redes de personas e instituciones que articulan intereses e iniciativas en torno a objetivos comunes.
- En ese contexto nace en 1997 la Red Latinoamericana de Prospectiva y aparecen los primeros nodos del Proyecto del Milenio en América Latina, en la Argentina, México y Venezuela (República Bolivariana de). También se crean programas de formación pioneros, como el de especialización en prospectiva de la Universidad de La Sabana en Colombia, liderado por Francisco Mojica, que luego se trasladó a la Universidad Externado de Colombia.

Quizás el caso más significativo de acumulación de capacidades y trabajo multidisciplinario en red es el Proyecto Prospectiva Tecnológica en América Latina (PTAL), realizado bajo su coordinación por equipos de cinco instituciones de la Argentina, el Brasil, México y Venezuela (República Bolivariana de), bajo el liderazgo de Amílcar Herrera y profesores brasileños del Departamento de Política Científica y Tecnológica del Instituto de Geociencias de la Universidad de Campinas (véase el recuadro II.2).

En diálogo con la Fundación Bariloche, el PTAL exploró una nueva respuesta latinoamericana a la problemática mundial. Según Marí Castelló-Tarrega (2000) y Dagnino (1995), su efecto más importante radicó en la difusión e impulso de los estudios sobre prospectiva, que permitieron a un gran número de investigadores de América Latina dominar las distintas técnicas y generar una vasta producción de análisis sociales, escenarios de futuro y estrategias económicas y tecnológicas. El grupo de esta dinámica científica estuvo compuesto por Renato Dagnino, Sarita Albagli, Mario Albornoz, Ignacio Ávalos, Sergio Buarque, Brent Herbert-Copley, Pedro Leitao, Eduardo Martínez, Hugo Notcheff, Henrique Rattner, Ana Laura Rodrigues, Tirso Sáenz y Judith Sutz. Este equipo luego apoyó otras redes científicas que han tenido un peso importante en las políticas científicas y tecnológicas, como es el caso de la RYCYT.

■ Recuadro II.2

Instituciones participantes en el Proyecto de Prospectiva Tecnológica en América Latina

- Núcleo de Política Científica y Tecnológica del Instituto de Geociencias de la Universidad de Campinas (UNICAMP): además de la coordinación regional, el NPCT desarrolló dos áreas: la de dinámica socioeconómica, bajo la dirección de André Furtado, y la de estrategia científica y tecnológica, bajo la coordinación de Amílcar Herrera.
- Centro de Estudios del Desarrollo (CENDES) de la Universidad Central de Venezuela: bajo la dirección de Hebe Vessuri, se hizo cargo del área sobre capacidad científica y tecnológica de América Latina, sobre todo en lo referente al desafío de las nuevas tecnologías.
- Centro de Estudios Urbanos (CEUR) de Buenos Aires: tuvo a su cargo el área de la dimensión urbana del cambio tecnológico, bajo la coordinación de Pablo Gutman.
- Grupo de Análisis de Sistemas Ecológicos (GASE) de Buenos Aires: coordinó el área de medio ambiente y desarrollo, bajo la dirección de Gilberto Gallopín.
- Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM): tuvo a su cargo el área de economía política de la ciencia y la tecnología, con la coordinación de Leonel Corona.

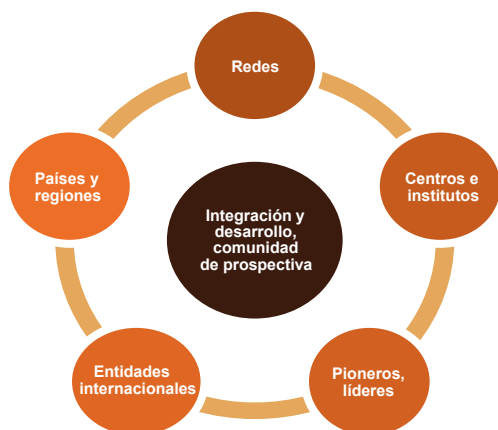
Fuente: M. Marí Castelló-Tarrega, "Prospectiva tecnológica. Algunas reflexiones sobre la experiencia argentina", *Documento de Trabajo*, N° 3, Buenos Aires, Secretaría para la Tecnología, la Ciencia y la Innovación Productiva, Dirección Nacional de Planificación y Evaluación, Buenos Aires, 2000; L. Corona Herrera, "Los enfoques en la prospectiva", *Perfiles Educativos*, N° 51-52, México, D.F., Universidad Nacional Autónoma de México, 1991; R. Dagnino, "Herrera: Un intelectual latinoamericano", *Redes*, vol. 2, N° 5, diciembre, Universidad Nacional de Quilmes, 1995.

4. Expansión: primera década del siglo XXI

En la década que sigue, desde 2000 hasta el presente, en América Latina aparecen novedades institucionales y ha existido una mayor continuidad en los esfuerzos. Este progreso se evidencia en el apoyo de organismos internacionales, el surgimiento de programas nacionales e internacionales, nuevos centros, institutos, servicios, proyectos y universidades interesadas. De esta suerte, se han podido configurar redes de conocimiento y la comunidad prospectiva se encuentra en proceso de consolidación en muchos países de la región.

■ Diagrama II.1

Comunidad prospectiva en América Latina y el Caribe



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de J. Medina Vázquez, “La prospectiva en la práctica de América Latina”, Conferencia dictada en el Centro de Estudios de Prospectiva, Instituto de Administración Pública del Estado de México, Toluca.

El resultado global de este panorama es que hoy en día en América Latina hay un nuevo interés por la prospectiva, que puede aprovechar la capacidad acumulada y tiene mayor fuerza que antaño en países como la Argentina, el Brasil, Chile, Colombia, México, el Perú y Venezuela (República Bolivariana de), si bien en otros países está en desarrollo, como en Bolivia (Estado Plurinacional de), Costa Rica, el Ecuador y el Uruguay, o el interés es incipiente, como es el caso del Paraguay y el resto de Centroamérica.

Ahora bien, este crecimiento sustantivo es esencial porque refleja un mejoramiento en cantidad y calidad del conocimiento prospectivo en América Latina, un incremento de su interacción con las autoridades nacionales y subnacionales, y una mayor capacidad de diálogo con pares de la comunidad internacional en la materia.

Ello se evidencia en el incremento de:

- los puntos de referencia, o instituciones que han podido tener continuidad en su labor prospectiva a lo largo de la presente década o en los últimos 30 años;
- el contacto con redes y proyectos de cooperación internacional, en los que se han intercambiado valiosos conocimientos metodológicos y contenidos de punta;
- experiencias significativas que han tenido impacto en los países, las regiones subnacionales o los sectores estratégicos de los países, y
- los programas de formación avanzada y la difusión de conocimientos en español por parte de autores iberoamericanos.

El diagrama II.2 da una idea de la importante variedad de experiencias significativas en la región.

■ Diagrama II.2

Sistemas o formas de organización de la prospectiva en el mundo



Fuente: J. Medina Vásquez y E. Ortegón, “Manual de prospectiva y decisión estratégica: Bases teóricas e instrumentos para América Latina y el Caribe”, *serie Manuales*, N° 51 (LC/L.2503-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2006. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.G.37.

Análisis de tendencias de visiones de país

1. Países referentes

En el presente análisis se tomaron como referentes las estrategias y planes de desarrollo de 13 países de América Latina que han elaborado visiones de largo plazo (véase el cuadro II.4).

■ Cuadro II.4

Países referentes

N°	País	Estrategias y planes de desarrollo
1	Argentina	Plan Estratégico Industrial 2020
2	Brasil	Brasil 2022
3	Chile	Agenda Chile país desarrollado: Más oportunidades y mejores empleos
4	Colombia	Visión Colombia 2019
5	Costa Rica	Costa Rica: Visión a Largo Plazo
6	Guatemala	Plan Nacional de Unidad Nacional de la Esperanza
7	Honduras	Visión de País 2010-2038
8	Jamaica	Visión Jamaica 2030: Plan Nacional de Desarrollo
9	México	Visión Nacional 2030
10	Paraguay	Paraguay 2015
11	Perú	Plan Perú 2021
12	República Dominicana	Estrategia Nacional de Desarrollo 2030: “Un viaje de transformación hacia un país mejor”
13	Uruguay	Estrategia Nacional de Desarrollo 2030

Fuente: S. Becerra y P. Castaño, “Mapeo de experiencias significativas en prospectiva de países e instituciones referentes en América Latina y el Caribe”, monografía, Cali, Universidad del Valle, 2012; R. Cuervo, “El clima de la igualdad, un ejercicio de pre-prospectiva”, presentación ante el Grupo de los Jueves, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2012; Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), “Panorama de la gestión pública en América Latina. En la hora de la igualdad”, Santiago de Chile, 2011.

Recientemente, la Secretaría de Planificación de Guatemala decidió impulsar la formulación de un plan nacional de desarrollo de 20 años, que se ha denominado *K’atun: nuestra Guatemala 2032*. En el recuadro II.3 se exponen más detalles.

■ Recuadro II.3

K'atun: nuestra Guatemala 2032

Un k'atun es un período de 20 años según el calendario de la civilización maya. El k'atun simboliza la posibilidad de conectar el pasado, el presente y el futuro de los pueblos indígenas. Cada nueva era representa un proceso de perfeccionamiento del ser humano y de la sociedad. La iniciativa es un ejercicio indicativo de planificación, que la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN) está impulsando en el marco del Sistema de Consejos de Desarrollo. Esta iniciativa se refiere a objetivos, aspiraciones y lineamientos de política, que conforman una visión global de transformación y desarrollo nacional equitativo y sostenible, desde el punto de vista del territorio y la demografía. Se orienta principalmente a la articulación y complementación del esfuerzo que ha venido realizando Guatemala durante los últimos tres años, en un proceso de planificación territorial público participativo para crear el Sistema Nacional de Planificación (SNP). La propuesta se presenta como un elemento de reflexión, pues invita a todos los guatemaltecos a construir una visión conjunta de la nación, tomando como base el análisis de las tendencias demográficas, socioeconómicas y geográficas, así como los patrones de comportamiento del país de cara al futuro. Se concreta en una serie de acciones de diálogo, interlocución y análisis técnico, que juntas darán lugar a un plan nacional de desarrollo que articule políticas públicas, programas y proyectos. Los ejes temáticos, que sirven de base para el diagnóstico nacional y la visión de país, son los siguientes: i) integración regional y mundial; ii) desarrollo humano y bienestar social; iii) bosque, agua y energía; iv) convivencia ciudadana y multicultural; v) Estado de derecho y democracia, y vi) desarrollo económico.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Guatemala, Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN), *K'atun Nuestra Guatemala 2032. Construcción del Plan de Desarrollo*, Ciudad de Guatemala, 2013.

2. Aspectos destacados

Los países de América Latina y el Caribe reflejan por medio de la construcción de las visiones de futuro el interés decidido de generar políticas públicas y estrategias de desarrollo a largo plazo orientadas a la obtención de mayores niveles de desarrollo para toda la sociedad. A este fin, muchos cambiarán de manera consciente su rumbo en los próximos diez años, lo que generará transformaciones positivas que podrían cerrar paulatinamente las brechas con otros países.

Se pone de relieve que los objetivos a corto plazo de un gobierno en particular no son en sí mismos el fin último de una nación. Se reconoce que dichos objetivos no son suficientes para enfrentar los desafíos de desarrollo, por lo que los esfuerzos están encaminados al logro de una visión de diez o más años (Argentina Innovadora 2020, Brasil 2022, Guatemala 2032, Honduras 2038, México 2030, Perú 2021, República Dominicana 2030, y otros). Con esto se espera que la transición de un gobierno a otro no obstruya el rumbo trazado a largo plazo para el país, sino todo lo contrario: que los esfuerzos de nuevos gobiernos contribuyan a la consecución de la visión nacional.

Existe un alto nivel de participación de actores y entidades de diferentes sectores que han aportado ideas, experiencias y conocimientos a la construcción de las visiones de futuro. Por ejemplo, en la Argentina, el proceso conducente al plan Argentina Innovadora 2020 contó con la participación de más de 2.500 personas. En el Brasil, la elaboración del Plan Brasil 2022 tuvo poco más de 1.500 participantes. Por último, en México, el Plan México 2030 contó con la participación de 11.143 personas.

Lo anterior demuestra que los países latinoamericanos incorporan más el concepto de prospectiva como construcción social del futuro, al poner en marcha un proceso participativo estructurado, con tiempo suficiente, donde las necesidades, intereses y anhelos de toda una nación se traducen en una visión nacional incluyente a largo plazo. Se destaca el rigor metodológico en la elaboración de las visiones. Entre los métodos cualitativos más comunes que se han utilizado se encuentran: análisis del entorno o vigilancia, congresos y talleres, encuestas, entrevistas, paneles de especialistas y revisión bibliográfica. Además, algunos países definieron escenarios (Brasil 2022, Perú 2021, República Dominicana 2030, Uruguay 2030). En cuanto a los métodos cuantitativos, los más utilizados fueron la extrapolación de tendencias y análisis de impactos y los indicadores y análisis

de series de tiempo. En lo referente a métodos semicuantitativos, llama la atención la metodología Delphi desarrollada en el Plan Brasil 2022, en la que hubo una participación de 1.450 personas, con inclusión de expertos en economía, representantes de los gobiernos, profesionales y científicos.

Cada país construye su visión a partir de unos ejes que considera estratégicos, con la intención de cubrir los aspectos político-institucionales, económicos, sociales, culturales, ambientales y tecnológicos.

En el sector económico se destacan distintos ejes estratégicos. Por ejemplo, la Argentina tiene como prioridades en su visión las cadenas productivas, el mercado interno y la inserción internacional. En el Brasil, uno de los ejes corresponde claramente a la dimensión económica. En Chile, la intención principal en este sector es el aumento de la capacidad de inversión de la economía, la creación de más y mejores empleos y el incremento de la productividad. Por su parte, Colombia se ha planteado alcanzar una economía que garantice un mayor nivel de bienestar. Costa Rica procede de modo similar con el eje de la dinámica económica, la competitividad y la innovación. Guatemala destaca el tema de productividad. Honduras promueve la visión de una nación productiva, generadora de oportunidades y empleo digno, que aprovecha de manera sostenible sus recursos y reduce la vulnerabilidad ambiental. Igualmente, Jamaica se plantea haber alcanzado una economía próspera al término del período que comprende su visión. Asimismo, México propone una economía competitiva y generadora de empleos. El Paraguay, con el tema económico como eje, refleja su esfuerzo en el sector. Lo mismo sucede con el Perú, con el énfasis en economía, competitividad y empleo. La República Dominicana se plantea el propósito de tener una economía articulada, innovadora y ambientalmente sostenible, con una estructura productiva que genere crecimiento alto y sostenido con empleo decente, y que se inserte de forma competitiva en la economía global. Por último, el lugar protagónico en la visión de futuro del Uruguay lo ocupa el desarrollo de la industria, el turismo y la inversión extranjera directa (IED).

En el sector político-institucional, el Brasil es uno de los países que ha definido un eje estratégico sobre este tema. Chile, por su parte, subraya la modernización del Estado. Colombia plantea su intención de crear un Estado eficiente al servicio de los ciudadanos. Costa Rica desarrolla en su visión el subeje de la infraestructura y el eje estratégico de la seguridad ciudadana y la paz social. En Guatemala los esfuerzos se concentran en el eje de la gobernabilidad. Honduras, por su parte, plantea ser una nación que se desarrolla en un marco de democracia, con seguridad y sin violencia, lo que se complementa con otro eje denominado Estado moderno, transparente, responsable, eficiente y competitivo. Jamaica busca establecer una sociedad segura, justa y cohesiva. México incluye el aspecto político-institucional en dos de sus ejes: Estado de derecho y seguridad, y democracia efectiva y política exterior responsable. El Paraguay también ha definido un eje que pone de relieve su esfuerzo en el sector. El Perú, por su parte, lo incluye en dos de sus ejes: Estado y gobernabilidad y desarrollo regional e infraestructura. Por último, la República Dominicana desarrolla el eje de un Estado con instituciones eficientes y transparentes, al servicio de una ciudadanía responsable y participativa, que garantiza la seguridad y promueve el desarrollo y la convivencia pacífica. En el caso de la Argentina y el Uruguay, el sector no se refleja en los ejes y subejos pero, a medida que se describen los componentes de la visión, se evidencian los esfuerzos relacionados con el aspecto político-institucional.

En cuanto al sector social, el Brasil lo considera como uno de los ejes de su visión hacia el 2022. Chile lo tiene en cuenta en el eje “Desarrollo: mejor calidad de vida”. Colombia, por su parte, lo incluye directamente en los ejes estratégicos una sociedad más igualitaria y solidaria y una sociedad de ciudadanos libres y responsables. Costa Rica, a su vez, considera como eje el bienestar social de la nación. Por su parte, Guatemala hace referencia al sector en su eje de solidaridad, donde se destacan la política de desarrollo social y la política de desarrollo municipal. Honduras considera como eje la meta de convertirse en una nación sin pobreza extrema, educada y sana, con sistemas consolidados

de previsión social. Jamaica se plantea tener unos ciudadanos facultados para alcanzar su máximo potencial, lo que implica una población sana y estable, educación y formación de clase mundial y protección social efectiva. México incluye el tema social en el eje de igualdad de oportunidades, donde resalta su interés en cuestiones de prosperidad, calidad y cobertura educativa, salud, equidad de género, entre otras. El Paraguay también ha incluido el eje social en su visión. El Perú lo contempla desde el ángulo de los derechos fundamentales y la dignidad de las personas y de las oportunidades y el acceso a los servicios, con especial atención a la pobreza, la educación, la salud, la vivienda y la inversión social. La República Dominicana manifiesta su interés en este sector mediante el eje de una sociedad cohesionada, con igualdad de oportunidades y bajos niveles de pobreza y desigualdad, donde se destacan los temas de educación, salud, seguridad social, igualdad y vivienda. En el caso de la Argentina y el Uruguay, el sector no se refleja en los ejes y subejos, pero en los distintos componentes de las visiones de estos dos países se evidencian los esfuerzos relacionados con la dimensión social.

En el sector ambiental, el Brasil incluye el tema del medio ambiente en uno de sus ejes estratégicos. Chile lo hace en su eje “Desarrollo: mejor calidad de vida”. Costa Rica elaboró un eje ambiental y de ordenamiento territorial. Guatemala ha incluido en uno de sus subejos la política de riesgos, prevención y atención a desastres. Honduras relaciona el medio ambiente con el sistema de producción. Jamaica marca el esfuerzo en el sector en uno de sus ejes, al proponerse mantener un medio ambiente saludable. México hace explícita su intención por medio de su eje de sostenibilidad ambiental, donde se resalta la importancia del medio ambiente, el cuidado de los bosques y selvas y la protección de las áreas naturales. El Paraguay considera expresamente el eje ambiental en su visión. Lo mismo hace el Perú al incluir los recursos naturales y el ambiente en su visión hasta el 2021. La República Dominicana pone de relieve su preocupación sobre el tema al incluir como eje estratégico la gestión sostenible del medio ambiente y una adecuada adaptación al cambio climático. En el caso de la Argentina, Colombia y el Uruguay, el sector no se refleja en los ejes y subejos, pero en los componentes de las visiones de estos tres países se evidencian los esfuerzos relacionados con la dimensión ambiental.

En el sector cultural, las intenciones no se hacen explícitas en los ejes estratégicos de los países considerados, a excepción de dos: Jamaica, que en uno de sus subejos propone establecer una cultura transformacional y auténtica, y la República Dominicana, en el subeje denominado cultura, recreación y deporte para el desarrollo humano. Sin embargo, esto no quiere decir que los países no lo consideran, pues en el propio contenido de las visiones se observa los esfuerzos en el sector, salvo en países como la Argentina y el Uruguay.

En cuanto al sector tecnológico, la Argentina lo considera primordial en su eje de agregación de valor, donde la innovación y la investigación y desarrollo fundamentan el esfuerzo en el sector. Mientras tanto, el Brasil lo resalta en el eje información y conocimiento. Por otro lado, Chile lo considera en uno de sus subejos, relativo a la innovación y el emprendimiento. Costa Rica, a su vez, tiene la ciencia y tecnología como un subeje dentro de su visión. Los esfuerzos de Jamaica en el sector se reflejan en el subeje de sociedad habilitada por la tecnología. México afirma su intención al respecto en el subeje de desarrollo tecnológico, dentro del eje económico. El Perú también prevé un subeje de ciencia y tecnología, que forma parte del eje económico. Por último, el Uruguay resalta su intención en este sector por medio de los ejes estratégicos innovadores en el ámbito de las TIC y la biotecnología. En el caso de Colombia, Guatemala, Honduras, el Paraguay y la República Dominicana, el sector no se refleja explícitamente en los ejes y subejos, pero en los componentes de las visiones de estos cinco países se evidencian los esfuerzos relacionados con la dimensión tecnológica.

En las visiones de los países es una constante el propósito fundamental de mejorar la calidad de vida de la sociedad, como se puede apreciar en los propios títulos de los programas: la Agenda Chile país desarrollado: Más oportunidades y mejores empleos; el Plan de la Esperanza 2032,

de Guatemala, y la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030: “Un viaje de transformación hacia un país mejor”, de la República Dominicana, por solo nombrar algunos. La intención general consiste en mejorar los niveles de desarrollo del país en los diferentes sectores, de manera que haya un crecimiento considerable hacia el futuro. Temas como la igualdad, la cohesión social, la superación de la pobreza, la competitividad, la infraestructura, la ciencia y la tecnología, la modernización del Estado, entre otros, reflejan ese férreo propósito de trazar un rumbo transformador.

Conviene destacar que las visiones de los países latinoamericanos pretenden ser sistémicas. Esto quiere decir que los sectores incluidos presentan vínculos y relaciones interdependientes, de tal forma que cada programa, proyecto y estrategia contemplados están concebidos dentro de la visión global, se desarrollan de forma coordinada hacia un mismo fin y cada uno contribuye desde su área de trabajo a la consecución de ese propósito a largo plazo.

Se trata de visiones a largo plazo, orientadas a todos los niveles administrativos del país, desde el gobierno nacional y regional, los organismos constitucionalmente autónomos, las ONG, los sectores gremiales, la industria, las instituciones académicas y públicas y la comunidad de investigación hasta la sociedad civil, lo que pone de relieve el carácter participativo e incluyente de dichos planes a largo plazo.

Parte B

Prospectiva tecnológica

El avance de la prospectiva tecnológica

1. Variables clave de comparación

De conformidad con las bases de datos de la Red Europea de Monitoreo de Prospectiva (EFMN), Keenan y Popper (2008) y Popper (2008a y 2008b) definen variables clave de comparación que permiten caracterizar la experiencia prospectiva latinoamericana en relación con otras regiones del mundo.

En los casos estudiados, quien ha patrocinado la prospectiva ha sido fundamentalmente el gobierno, y la comunidad de investigación es quien ha llevado la batuta en la realización de este tipo de estudios. En el caso de las audiencias, los interesados han sido, en primer lugar, los organismos del gobierno y la comunidad de investigación y, en segundo lugar, las empresas que han disfrutado los beneficios de este tipo de ejercicios.

En cuanto al importante aspecto de los horizontes temporales, en América Latina se ha hecho prospectiva de 10 a 15 años, lo que corresponde al 90% de los ejercicios rastreados. Se ha hecho muy poca prospectiva de 30 a 50 años, como se estilaba en otras regiones hoy en día, sobre todo en temas ambientales y ligados al cambio climático. Una de las necesidades clave es ampliar los horizontes de planificación y hacer ver que esos temas son consustanciales a la infraestructura, la educación, la energía y demás bases del desarrollo.

En cuanto a la participación, otro dato de interés es que se ha tratado de ejercicios a pequeña escala, es decir, de entre 51 y 200 participantes o entre 201 y 500 participantes. En Europa, gracias a la integración de plataformas de Internet y a la cultura prospectiva existente, se han realizado ejercicios de mucha mayor escala. Si bien hay cabida para diferentes tipos y modos de participación, es importante tratar de integrar a comunidades cada vez mayores en estos ejercicios.

En relación al tema territorial, la mayoría de los ejercicios han sido de alcance nacional y relativamente pocos de alcance subnacional, según la muestra empleada. Sin embargo, desde que se terminó esta investigación alrededor de 2008, en el caso de México y sobre todo en el del Perú, se ha realizado un número cada vez mayor de ejercicios de prospectiva territorial. Colombia, por su parte, ha seguido haciendo estos ejercicios, pero ahora hay nuevos países que se interesan en el tema, lo que tiene que ver con el resurgimiento del paradigma de planificación.

Por lo que se refiere a los productos, la mayoría de los estudios en América Latina se limitan a identificar tendencias y factores de cambio, así como prioridades de investigación, pero muy pocos realizan recomendaciones de política. Esto significa que en muchos países se ha hecho una prospectiva de observación y detección de tendencias, pero no se ha impulsado al mismo nivel un tipo de prospectiva más activa, de construcción de futuros, como sucede con el Brasil, Colombia, México y el Perú. Esto es fundamental porque, si no hay creación de capacidad y desarrollo institucional, se corre el riesgo de realizar ejercicios puntuales, sin lograr trascender a construcciones de mediano y largo plazo.

En cuanto a la variedad de métodos, se utilizan técnicas e instrumentos de distintas corrientes, tanto estadounidenses como francesas. En América Latina existe familiaridad con los métodos prospectivos, pero no en todos los contextos se ha tenido la oportunidad de practicarlos y aplicarlos sistemáticamente, ni de generar acumulaciones y desarrollar tradiciones intelectuales.

2. Análisis comparativo de 13 países de la región

Hacer un perfil transversal de la prospectiva en América Latina es una tarea ardua, dada la amplitud y dispersión de la información de los países, la carencia de bases de datos y la multiplicidad de experiencias recientes. Sin embargo, se encuentran tres trabajos de interés: i) el capítulo sobre América Latina del *Manual de prospectiva tecnológica* publicado por la Universidad de Manchester en 2008; ii) la representación de las experiencias mundiales que hace la Comisión Europea, y iii) el texto sobre la prospectiva en nueve países latinoamericanos, editado por el CYTED en 2009, con la colaboración de expertos nacionales⁹.

Según el panorama elaborado por Popper y Medina (2008) en relación con un conjunto de 13 países, se ideó una escala de avance donde se califica el estado de evolución, el nivel, el centro de la atención y los objetivos perseguidos por cada país. Esta calificación pone de relieve la heterogeneidad existente y se corresponde con las novedades institucionales y las experiencias significativas impulsadas en cada contexto.

Algunos países cuentan con comunidades, redes, instituciones y personas formadas que están obteniendo resultados. Otros están generando las condiciones para el desarrollo institucional, en tanto otros apenas están en la fase de divulgación y formación de una cultura prospectiva. Los que llevan la delantera son la Argentina, el Brasil, Colombia, Cuba, México y Venezuela (República Bolivariana de). Los que están en procesos de aprendizaje son Chile, el Ecuador, el Perú y el Uruguay; los que se encuentran en la senda de imitación, son Bolivia (Estado Plurinacional de), Panamá y el Paraguay (véase el cuadro II.5).

■ Cuadro II.5

Panorama de la prospectiva en América Latina

País	Estado de evolución ^a	Nivel ^b	Orientación ^c	Objetivos ^d
Argentina	A/I	R, Se, O, Ac	F/s, P	A, Ne, Act-P
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Im	Se	F/s	A
Brasil	A/I	N, R, Se, O, Ac	F/s, P	A, Ne, Act, Act-P
Chile	Le	N, R, Se	F/s, P	A, Act, Act-P
Colombia	A/I	N, R, Se, O, Ac	F/s, P	A, Ne, Act, Act-P
Cuba	A/I	R, Se, Ac	F/s, P	A, Ne, Act, Act-P
Ecuador	Le	Se, Ac	F/s	A
Panamá	Im	Se	F/s	A
Paraguay	Im	Se	F/s	A
Perú	Le	N, R, Se, O, Ac	F/s, P	A, Ne
México	A/I	N, Se, O, Ac	F/s, P	A, Ne
Uruguay	Le	N, R, Se	F/s	A
Venezuela (República Bolivariana de)	A/I	N, R, Se, O, Ac	F/s, P	A, Ne, Act, Act-P

Fuente: R. Popper y J. Medina, "Foresight in Latin America. Case studies: Brazil, Colombia and Venezuela", *The Handbook of Technology Foresight. Concepts and Practices*, L. Georghiou y otros (eds.), Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2008.

^a El estado de evolución se refiere a la situación de la prospectiva y las actividades de futuro en el país, en un espectro que va desde la imitación [Im] y el aprendizaje [Le] hasta la adaptación e innovación [A/I].

^b El nivel puede ser nacional [N], regional [R], sectorial [Se], organizacional [O], o de programas académicos [Ac].

^c La orientación puede ser hacia la prospectiva o foresight [F/s], o hacia la acción normativa [P].

^d Los objetivos pueden ser: anticipación [A], redes [Ne], acción alcanzada [Act] o acción propuesta [Act-P].

⁹ Dado el interés por elaborar una visión panorámica se pondrán de relieve los dos primeros trabajos. El último, editado por los brasileños Dalci dos Santos y Lelio Fellows (2009) es de lectura obligada, y alcanza un gran nivel de detalle en relación con cada país. El texto impulsado por la Universidad de Manchester fue traducido al español por FLACSO-México, precisamente como producto indirecto de la labor de la red EULAKS. Véase Georghiou y otros (2008) y (2010).

Ahora bien, este panorama ha evolucionado rápidamente desde 2008. El Brasil y Colombia conservan el ritmo de avances, gracias al Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA) y Colciencias y el Departamento Nacional de Planeación (DNP), respectivamente. Entretanto, la Argentina, México y el Perú vienen ganando capacidades a partir de experiencias impulsadas desde el gobierno central. Por ejemplo, la Argentina ha fomentado el Programa “Los territorios del futuro” y un programa de cinco ejercicios de prospectiva tecnológica en cadenas productivas agroindustriales; el Perú ha creado el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), que ha generado el Plan de Desarrollo de la Nación y una amplia gama de ejercicios de prospectiva territorial, y México ha puesto en marcha ejercicios sectoriales en salud y ciencia, tecnología e innovación. Por otra parte, países como Costa Rica y el Paraguay han creado recientemente unidades de prospectiva en los respectivos ministerios o secretarías técnicas de planificación. A su vez, la República Dominicana cuenta con una visión de largo plazo, la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030 (END), el Sistema Nacional de Planificación y diversos instrumentos legales para consolidar la END como política de Estado.

En el caso de la Argentina y México, a pesar de los vaivenes institucionales experimentados en las últimas dos décadas, la prospectiva se encuentra en proceso de resurgimiento. Estos países registran experiencias recientes de prospectiva a nivel regional, sectorial, organizacional y de formación académica. Han elaborado aplicaciones tanto en prospectiva como en política pública y han logrado realizar actividades de prospectiva de anticipación y de creación de redes, orientadas hacia la acción. Este nuevo auge guarda relación directa con la acción de pioneros que perseveraron y forjaron tradiciones importantes, sumado a la constitución de nuevos puntos de referencia.

En la Argentina, el ejemplo fue promovido por personas como Horacio Godoy, Gilberto Gallopín, Miguel Ángel Gutiérrez, Manuel Marí y Raúl Balbi, e instituciones como el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, la Fundación Bariloche, el Centro Latinoamericano de Globalización y Prospectiva, y la Universidad Nacional de Cuyo. En México, tuvieron un destacado papel líderes como Joseph Hodara, Antonio Alonso Concheiro, Tomás Miklos, Leonel Corona, José Luis Solleiro, Guillermina Baena y Manuel Cervera. También conviene destacar instituciones académicas como la UNAM, el Instituto Tecnológico de Monterrey, la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

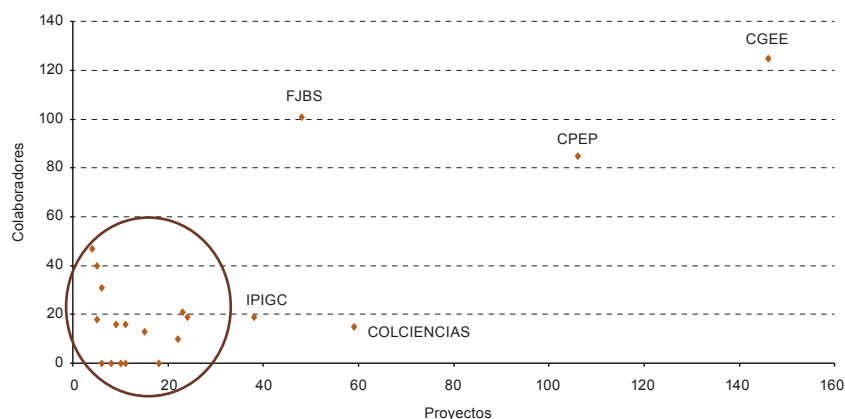
El caso del Perú es sorprendente. Si bien existen antecedentes de la segunda generación de la prospectiva, tales como los avances promovidos por Francisco Sagasti en los años ochenta y noventa, el despegue de la actividad a mayor escala se ha dado en la primera década del siglo XXI. Este avance significativo surge de la combinación virtuosa de una cultura prospectiva promovida por el CONCYTEC y un consorcio de siete universidades, bajo el liderazgo de Fernando Ortega, con la creación y el desarrollo de instituciones como el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN). De este modo se ha incentivado la realización de múltiples actividades a nivel estratégico, programático y operativo, como se aprecia en el recuadro II.4.

Parte C

Desarrollo institucional, cooperación y desarrollo académico

■ Gráfico II.5

Colaboradores y proyectos



Fuente: S. Becerra y P. Castaño, “Mapeo de experiencias significativas en prospectiva de países e instituciones referentes en América Latina y el Caribe”, monografía, Cali, Universidad del Valle, 2012.

En general, la capacidad de recursos humanos en las diferentes instituciones latinoamericanas es proporcional al número de proyectos de prospectiva desarrollados por dichas entidades. También se hace hincapié en la creación de capacidad para llevar a cabo estudios del futuro.

En muchos casos, el personal de planta de las instituciones no es numeroso, pero sí hay muchos investigadores externos que contribuyen a los diferentes proyectos. Por ejemplo, el Instituto de Prospectiva, Innovación y Gestión del Conocimiento tiene 19 colaboradores fijos y el número total de personas que han participado en los diferentes proyectos supera las 250.

Por otro lado, en el Centro de Gestión de Estudios Estratégicos del Brasil, el personal de planta supera las 120 personas y, según su informe anual, en 2010 contó con 459 colaboradores en distintos proyectos.

Cooperación y trabajo en red a nivel internacional

Otro rasgo de singular importancia es la creación de lazos de cooperación entre instituciones internacionales, europeas y de América Latina, en ejercicios concretos, desarrollo de capacidades y divulgación de manuales y documentos. Este factor ha sido fundamental para acortar la curva de aprendizaje en materia de prospectiva (véase el cuadro II.6).

La importancia estratégica radica en el peso de las instituciones latinoamericanas que han empezado a explorar caminos prospectivos (BID, CAB, CAF, CEPAL-ILPES, FLACSO) y en el peso de las entidades internacionales que han colaborado y abierto sus puertas, tales como la

Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Universidad de las Naciones Unidas, la Comisión Europea y el Instituto de Prospectiva Tecnológica de la Unión Europea. El Centro de Prospectiva Tecnológica del APEC en Bangkok (Tailandia) también ha colaborado en casos puntuales en el Perú.

■ Cuadro II.6

Experiencias significativas de intercambios en prospectiva de América Latina, 2000-2012

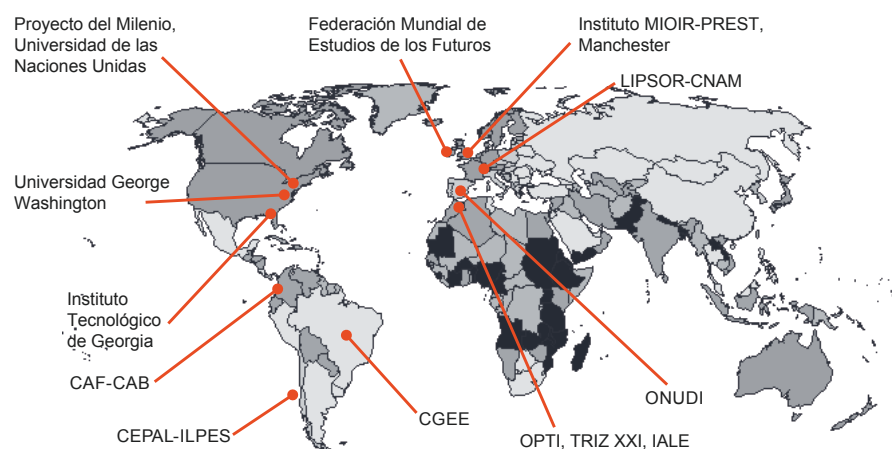
Tipos	Ejemplos
Asociaciones internacionales	Federación Mundial de Estudios de los Futuros (<i>World Futures Studies Federation</i>). Capítulo Iberoamericano. Sociedad Mundial del Futuro (<i>World Futures Society</i>). Capítulos por países. Club de Roma. Capítulos por países. Asociación Internacional Futuribles, conferencias en países.
Redes internacionales	Red Latinoamericana de Prospectiva. Red Iberoamericana de Prospectiva y Vigilancia Tecnológica del CYTED. Red Alfa-SELF-RULE de la Unión Europea, liderada por la Universidad de Manchester. Red Alfa-EULAKS de la Unión Europea, impulsada por la FLACSO-México. Red Escenarios y Estrategia en América Latina.
Programas y proyectos internacionales	Programa de Prospectiva Tecnológica de la ONUDI. Programa de Prospectiva Tecnológica del Convenio Andrés Bello (CAB). Proyecto del Milenio, Universidad de las Naciones Unidas. Programa de Apoyo a la Competitividad. Corporación Andina de Fomento (CAF). Proyecto <i>Quo Vadis</i> sobre la innovación de los sistemas de ciencia, tecnología e innovación agraria de América Latina.
Ejercicios internacionales	América Latina 2030. Proyecto del Milenio (Millennium Project). Educación superior para la transformación productiva y social con equidad en los países del Convenio Andrés Bello. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Escenarios Económicos para América Latina. UNESCO. América Latina. Escenarios Posibles y Políticas Sociales.
Eventos recurrentes	Prospecta Perú, Prospecta Colombia, Prospecta América Latina. Seminario Iberoamericano. Videoconferencias 2010-2012.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de R. Popper y J. Medina, "Foresight in Latin America. Case studies: Brazil, Colombia and Venezuela", *The Handbook of Technology Foresight. Concepts and Practices*, L. Georgiou y otros (eds.), Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2008; y World Futures Studies Federation [en línea] <http://wfsf-iberoamerica.org/>.

Por otra parte, el desarrollo de la prospectiva en el continente ha sido impulsado por instituciones que a su vez son los más importantes puntos de referencia internacionales en la materia. Entre ellas figuran el Proyecto del Milenio, la Federación Mundial de Estudios de los Futuros; el Instituto de Tecnología de Georgia (*Georgia Tech*) y la Universidad George Washington (Estados Unidos), la Universidad de Manchester (Reino Unido), el Laboratorio de Investigación sobre Prospectiva, Estrategia y Organización (Francia), y entidades españolas como OPTI, TRIZ XXI o IALE Tecnología. Esto significa que los más importantes líderes internacionales han interactuado con los encargados de la adopción de decisiones de alto nivel en los países, lo que ha redundado en la formación de una cultura prospectiva y en un mayor interés por el funcionamiento de los sistemas prospectivos internacionales. Un ejemplo importante de organización prospectiva latinoamericano de perfil internacional es el Centro de Gestión de Estudios Estratégicos del Brasil.

■ Mapa II.1

Puntos de referencia para América Latina



Fuente: J. Medina Vásquez, “La prospectiva en la práctica de América Latina”, Conferencia dictada en el Centro de Estudios de Prospectiva, Instituto de Administración Pública del Estado de México, Toluca, 2010.

■ Cuadro II.7
Descripción de experiencias significativas de intercambios en prospectiva de América Latina

Tipo de organización	Nombre	Año	País o región	Nivel de complejidad	Objetivo general	Áreas de trabajo	Clase
Asociación internacional	Federación Mundial de Estudios de los Futuros (World Futures Studies Federation); capítulo Iberoamericano	2007	México	Complejidad media	La Federación busca un mayor acercamiento a sus miembros y la posibilidad de contribuir de manera más cercana a la formación de redes que atiendan las preocupaciones locales.	Seguridad humana Paz Territorialidad Ciencia y tecnología	Clásico
	Sociedad Mundial del Futuro (World Futures Society); capítulos por países	1966	Estados Unidos	Alta complejidad	Contribuir a que los pensadores, personalidades políticas, científicos y laicos compartan un diálogo informado y serio sobre el futuro.	Estudios del futuro	Clásico
	Club de Roma, capítulos por países	1968	Francia	Alta complejidad	Identificar los problemas más cruciales que determinarán el futuro de la humanidad por medio del análisis integral y con visión de futuro; evaluar escenarios alternativos para el futuro y los riesgos, opciones y oportunidades; desarrollar y proponer soluciones prácticas a los desafíos identificados; comunicar las nuevas ideas y los conocimientos derivados de este análisis a los encargados de la adopción de decisiones en los sectores público y privado y también al público en general, y estimular el debate público y la acción eficaz a fin de mejorar las perspectivas para el futuro.	Medio ambiente Demografía Desarrollo Valores Gobierno Trabajo relacionado con el futuro Sociedad de la información Nuevas tecnologías Educación La nueva sociedad global y el orden económico y financiero mundial	Clásico
Red internacional	Asociación Internacional Futuribles, conferencias por países	1960	Francia	Alta complejidad	Identificar y analizar las nuevas tendencias y eventos a mediano y largo plazo, las organizaciones ambientales estratégicas y territorios. Analizar los principales estudios prospectivos realizados en la mundo (base de datos bibliográfica y publicación de un boletín mensual sobre el futuro).	Dinámicas sociales y estilos de vida Economía y finanzas Educación y formación Medio ambiente Estudios prospectivos Instituciones Política Población Investigación, ciencia y tecnología Relaciones internacionales y geopolítica Recursos naturales y energía Sectores y empresas Territorios y redes Trabajo y empleo	Clásico
	Red Iberoamericana de Prospectiva y Vigilancia Tecnológica del CYTED	2003	Iberoamérica	Complejidad media	Propiciar el avance del conocimiento y de las capacidades regionales para desarrollar la prospectiva tecnológica como instrumento para la formulación de políticas y estrategias gubernamentales, institucionales y empresariales.	Prospectiva tecnológica Innovación tecnológica Vigilancia tecnológica Agroalimentación Salud Promoción del desarrollo industrial Desarrollo sostenible, cambio global y ecosistemas Tecnologías de la información y las comunicaciones Ciencia y sociedad Energía	Emergente

Cuadro II.7 (continuación)

Tipo de organización	Nombre	Año	País o región	Nivel de complejidad	Objetivo general	Áreas de trabajo	Clase
Red internacional	Red Alfa-SELF- RULE de la Unión Europea, liderada por la Universidad de Manchester	2005	Reino Unido	Complejidad media	Fortalecer la cooperación, integración, innovación e intercambio de experiencias en prospectiva entre América Latina y Europa. La red apunta hacia la promoción de un programa de cooperación sostenible, mediante investigación académica, formación y programas de movilidad. Sus tres metas fundamentales son: Crear capacidades sostenibles de prospectiva en Europa y América Latina Intercambiar conocimientos, instrumentos y experiencias en prospectiva. Articular instituciones académicas con otros actores de los sistemas regionales de ciencia, tecnología e innovación.	Prospectiva técnico-económica Prospectiva sociocultural Evaluación de prospectiva	Emergente
	Red Alfa-EULAKS de la Unión Europea, impulsada por FLACSO-México	2007	Unión Europea	Complejidad media	EULAKS promueve un entendimiento común de los retos en la construcción de sociedades del conocimiento en Europa y América Latina mediante el apoyo a las redes y asociaciones entre las comunidades de ciencias sociales de ambas regiones. EULAKS se ha comprometido a hacer realidad el Área de Conocimiento UE-ALC gracias al apoyo de las redes y asociaciones entre comunidades de investigación de ciencias sociales y humanidades con un enfoque en ciencia, tecnología e innovación de políticas.	Revisión, análisis, recomendación sobre políticas Valoración y creación de capacidades en investigación para la sociedad del conocimiento Estudios estratégicos de investigación en ecosistemas digitales de la UE y América Latina y el Caribe Red de actores interesados para el aprendizaje y el intercambio de conocimiento Escuela de verano para jóvenes investigadores en ciencias sociales de la Unión Europea y de América Latina y el Caribe Difusión	Emergente
	Red de Escenarios y Estrategia Prospectiva en América Latina		Argentina	Complejidad media	Liderar, promover y coordinar los procesos de interacción constructiva y creativa entre el plano global, regional y local, e intercambiar experiencias, desafíos y propuestas con miras al mejoramiento de la calidad de vida, a fin de desarrollar los procesos de anticipación basados en la aplicación intensiva de la prospectiva, orientados a fomentar la cooperación y la prevención de conflictos.	Metodología de investigación de futuros Preparación Escenarios de futuro Planeamiento estratégico Administración estratégica Gestión de riesgos y problemas organizacionales	Emergente

Cuadro II.7 (continuación)

Tipo de organización	Nombre	Año	País o región	Nivel de complejidad	Objetivo general	Áreas de trabajo	Clase
Programa	Programa de Apoyo a la Competitividad. Corporación Andina de Fomento	1999	Región Andina	Complejidad media	Fue creado por la Corporación Andina de Fomento (CAF) con el fin de apoyar iniciativas para mejorar la productividad y competitividad regional. Se enmarca dentro de un esfuerzo coordinado y transversal de diferentes áreas de la institución para contribuir directa e indirectamente a la mejora del entorno de negocios y la capacidad de la región de generar valor de forma sostenible. Apoyó en forma puntual el Programa Colombiano de Prospectiva Tecnológica e Industrial	Desarrollo de grupos temáticos y de capacidades productivas y comerciales Promoción de la capacidad emprendedora Mejoramiento del clima de negocios	Emergente
	Programa de Prospectiva Tecnológica de la ONUDI	1996	Naciones Unidas	Alta complejidad	Contribuir a incrementar la competitividad industrial y ampliar el potencial comercial Fomentar la economía y los beneficios medioambientales y sociales, a nivel nacional y regional Definición de las políticas de promoción de investigación y desarrollo	Prospectiva tecnológica Competitividad industrial Políticas de investigación y desarrollo América Latina Chile: Identificación de los sectores económicos y tecnológicos estratégicos Brasil: Cadenas de producción de textiles, plásticos y construcción Uruguay: Tendencias de los macrosectores: biotecnología de los alimentos, energía, transporte y logística Venezuela (República Bolivariana de): Uso de los resultados del ejercicio de PT. Estudio de prospectiva para la cadena productiva de la industria pesquera en la región de la costa del Pacífico en América del Sur (Chile, Colombia, Ecuador y Perú). El futuro de los productos del Altiplano y de los Valles Centrales de los Andes (Bolivia (Estado Plurinacional de), Ecuador y Perú).	Clásico
	Programa de Prospectiva Científica y Tecnológica del Convenio Andrés Bello	2005	Países del CAB Colombia: País líder	Complejidad media	Objetivo general: Establecer las posibilidades futuras de desarrollo tecnológico de la región y de los países del CAB, además de determinar las prioridades para la investigación científica y el desarrollo tecnológico en los sectores sociales y económicos estratégicos comunes para los países del CAB. Se pretende generar una dinámica regional institucionalizada para la integración y cohesión de los procesos nacionales de prospectiva científica y tecnológica de los países del Convenio Andrés Bello (CAB), para la indagación sistemática de las opciones estratégicas de desarrollo científico y tecnológico de interés regional, la generación de un marco político común y las bases para un sistema de inteligencia socioeconómica.	Estudio regional piloto de prospectiva tecnológica para los países del CAB. Aplicación de la prospectiva científica y tecnológica en las esferas prioritarias de desarrollo científico-tecnológico de los países del CAB. Diseño, producción y divulgación de material escrito y de soporte lógico que facilite la difusión de la prospectiva científica y tecnológica en los países del Convenio. Formación del talento humano en la conceptualización y aplicación de la prospectiva científica y tecnológica en los países del CAB. Análisis, evaluación y difusión de mejores prácticas en prospectiva tecnológica en los países del CAB. Políticas de Estado inspiradas en los análisis prospectivos del comportamiento científico y tecnológico de los países del CAB. Transferencias de metodologías y mejores prácticas en prospectiva científica y tecnológica entre los países del CAB.	Emergente

Cuadro II.7 (continuación)

Tipo de organización	Nombre	Año	País o región	Nivel de complejidad	Objetivo general	Áreas de trabajo	Clase
Proyecto	Proyecto del Milenio (The Millennium Project), Universidad de las Naciones Unidas	1966	Estados Unidos	Alta complejidad	Mejorar pensando en el futuro y hacer pensar mediante una variedad de medios de retroalimentación para acumular sabiduría sobre el futuro de las mejores decisiones de hoy.	Estudios del futuro	Clásico
	Proyecto Quo Vadis sobre la innovación de los sistemas de ciencia, tecnología e innovación agraria de América Latina	2003	América Latina	Complejidad media	En el escenario de transformaciones del sistema alimentario mundial que afecta el desempeño de las organizaciones públicas y privadas de investigación agrícola, el proyecto buscó: Analizar el sistema alimentario mundial cambiante, identificando factores críticos para su desempeño actual y futuro. Analizar las organizaciones públicas y privadas de investigación agrícola importantes para la actividad agropecuaria en América Latina (sus respectivos desempeños e interfaces) y las oportunidades y restricciones futuras para su desempeño y sostenibilidad institucional. A partir de una mejor comprensión del desempeño actual y futuro del sistema alimentario mundial y de las organizaciones públicas y privadas de tecnología, se definieron diferentes conjuntos de estrategias aplicables a los correspondientes escenarios identificados.	Sistemas de ciencia, tecnología e innovación agraria de América Latina Prospectiva tecnológica	Emergente
Ejercicio internacional	América Latina 2030, Proyecto del Milenio. (The Millennium Project)	2012	América Latina	Complejidad media	Ofrecer escenarios útiles al pensamiento y a la acción, volcados a superar los grandes desafíos de la región, en su relación con el mundo en general. Constituirse en una importante y rica herramienta de trabajo, que permita visualizar los escenarios posibles y plausibles que el futuro depara a la región.	Se diseñaron cuatro escenarios en una matriz de dos ejes principales (un eje vertical técnico-económico y uno horizontal, sociopolítico): “Mañana” es hoy”; éxito latinoamericano. La tecnología como ideología: creyentes y escépticos. Región en llamas La red: muerte y renacimiento.	Emergente
	Educación superior para la transformación productiva y social con equidad en los países del Convento Andrés Bello	2005	Colombia	Complejidad media	Formulación, elaboración y difusión del plan prospectivo estratégico de los países signatarios del Convenio Andrés Bello, con marcos de políticas públicas, estrategias, objetivos, metas y acciones priorizadas en educación superior para la transformación productiva y social con equidad en estos países.	Prospectiva estratégica Educación Transformación productiva y social	Emergente
	Banco Interamericano de Desarrollo. Escenarios Económicos para América Latina (El mundo de los senderos que se bifurcan: América Latina y el Caribe ante los riesgos económicos globales)	2012	Estados Unidos	Complejidad media	Ofrecer un análisis integral de los riesgos a corto y mediano plazo para la región y una evaluación de sus principales vulnerabilidades y fortalezas macroeconómicas, así como recomendaciones de políticas. El ejercicio detalla las diversas trayectorias que podría tomar la economía mundial y los posibles efectos sobre América Latina y el Caribe. Se elaboran escenarios siguiendo un ejercicio de simulación que captura, entre otros, los vínculos comerciales y financieros que existen entre la región y el resto del mundo.	Ante los riesgos económicos globales; Los productos primarios y China; El auge de las entradas de capital; a buen fin no hay mal principio; La política fiscal en la reciente crisis: ¿está preparada la región para el próximo episodio?; La política monetaria: regímenes y retos; América Latina y su resistencia: un análisis de las hojas de balance, y La banca europea y América Latina y el Caribe.	Emergente

Cuadro II.7 (continuación)

Tipo de organización	Nombre	Año	País o región	Nivel de complejidad	Objetivo general	Áreas de trabajo	Clase
Ejercicio internacional	UNESCO. América Latina. Escenarios posibles y políticas sociales.	2011	Naciones Unidas	Complejidad media	Ofrecer una aproximación analítica a diferentes dimensiones de los posibles escenarios internacionales en los que habrán de aplicarse las estrategias alternativas de políticas de desarrollo social de los países latinoamericanos y caribeños. Iniciar un esfuerzo por establecer los escenarios posibles durante los próximos años y las opciones de nuevas políticas sociales que se abren a partir de un análisis de los elementos clave de la coyuntura económica, social, política y cultural. Se trata de un esfuerzo interdisciplinario que no busca establecer un camino rígido a seguir, sino un campo teórico y científico que ayudará a conducir las decisiones fundamentales de los gobiernos regionales, siempre pensándolos en una relación dialéctica permanente con sus fuerzas sociales fundamentales.	La economía mundial y América Latina a inicios del siglo XXI; La crisis y la necesidad de una nueva arquitectura financiera internacional; La integración latinoamericana: etapas pasadas y escenarios posibles; Posneoliberalismo o cambio civilizatorio; Desigualdad y crisis de incorporación: la caja de herramientas de políticas sociales de la izquierda; El espíritu de Cochabamba: la reapropiación social de la naturaleza; Prospectiva tecnológica para América Latina; La educación superior en el mundo y en América Latina y el Caribe: principales tendencias; Cambios demográficos y reestructuración económica en América Latina. Perspectivas y desafíos para las políticas sociales; Centroamérica 2010 y sus escenarios de integración, y La crisis del imperialismo. América Latina y Panamá enfrentan cambios épicos en sus relaciones con los Estados Unidos.	Emergente
Evento	Prospecta Colombia	2008	Colombia	Baja complejidad	Generar un espacio de construcción colectiva para los futuros escenarios de Colombia, que le permitan convertirse en un polo de desarrollo productivo, competitivo y próspero. Generar un espacio de reflexión académica que contribuya al conocimiento de la prospectiva estratégica, la vigilancia tecnológica y la inteligencia competitiva, sus métodos, instrumentos, usos y aplicaciones en los diferentes contextos. Sistematizar las mejores experiencias nacionales e internacionales de la prospectiva en la educación superior a distancia.	2012: Por la construcción de un futuro equitativo, solidario y responsable para Colombia y el mundo 2011: Retos y desafíos de Colombia frente al futuro de América Latina 2010: Prospectiva estratégica para la ciencia, la tecnología, la innovación y la gestión del conocimiento en el contexto regional 2009: Retos y desafíos de la prospectiva estratégica en el escenario mundial 2008: Por un pensamiento prospectivo: Hacia la megauniversidad del futuro	Emergente
	Prospecta Perú	2003	Perú	Complejidad media	Promover el empleo de la prospectiva como herramienta de planeamiento e identificación de escenarios futuros, la difusión de los estudios de prospectiva que se ejecuten en el Perú y el intercambio de experiencias entre los investigadores, consultores, funcionarios públicos y empresarios de ese país y del exterior.	2011: Prospectiva para el planeamiento estratégico nacional y regional. 2010: Prospectiva para la innovación, el desarrollo sostenible y la integración latinoamericana. 2009: Prospectiva para el diseño de políticas públicas, desarrollo territorial y gestión del patrimonio cultural. 2006: Estrategias que construyen futuro. 2005: Construcción de la competitividad futura de nuestras organizaciones. 2004: Identificar oportunidades para construir el futuro. 2003: Una visión hacia el futuro.	Emergente

Cuadro II.7 (continuación)

Tipo de organización	Nombre	Año	País o región	Nivel de complejidad	Objetivo general	Áreas de trabajo	Clase
Evento	Prospecta América Latina	2010	Argentina Colombia Perú	Complejidad media	Generar un ámbito de difusión, discusión, debate, reflexión e intercambio que contribuya al conocimiento disciplinar de los estudios de prospectiva, sus métodos, instrumentos, aplicaciones y resultados.	Argentina 2012: Ejes Prospectiva del desarrollo nacional, en el contexto de la crisis global. Prospectiva territorial y de cadenas productivas. Prospectiva de la educación superior. Prospectiva de la ciencia y la tecnología Prospectiva del ambiente y la energía. Colombia 2011 Paneles Retos y desafíos políticos, sociales y económicos para la integración de América Latina Retos y desafíos educativos, culturales y ambientales para la integración de América Latina Retos y desafíos de la ciencia, la tecnología y la innovación en la integración de América Latina Retos y desafíos globales para la integración de América Latina Panel Quo Vadis Conferencias Visiones prospectivas de la integración latinoamericana Retos y desafíos de la integración tecnológica de América Latina Globalización y futuro de América Latina Geopolítica mundial y futuros de la integración de América Latina Globalización y futuro de América Latina: integración o marginalidad Los escenarios de América Latina 2030 y el Estado del futuro 2011 Pensar el futuro: América Latina 2030. Estado del futuro 2011 Perú 2010: Paneles y sesión latinoamericana (I) Prospectiva e integración latinoamericana (II) Prospectiva e integración latinoamericana (II) Panel: ¿Quo Vadis América Latina?	Emergente

Cuadro II.7 (conclusión)

Tipo de organización	Nombre	Año	País o región	Nivel de complejidad	Objetivo general	Áreas de trabajo	Clase
Evento	Seminario Iberoamericano. Videoconferencias 2010-2013.	2010	México	Complejidad media	Analizar la importancia de los estudios del futuro en la época actual para penetrar en la incertidumbre y la turbulencia, así como generar escenarios que permitan enfrentar las problemáticas. Identificar los problemas que afrontan los estudios del futuro. Distinguir las nuevas especializaciones en prospectiva.	Prospectiva en América Latina; Futuros personales Centros de estudio del futuro; Gobernanza anticipatoria Problemas de las consultorías en estudios del futuros Visión de largo plazo en comunidades rurales exitosas; Psicopropectiva y ludopropectiva; Visión crítica sobre los estudios del futuro, El imperativo espiritual hacia el futuro de una nueva conciencia de la humanidad. Convergencia tecnológica. redes sociales; Convergencia de saberes no científicos; La prospectiva corporativa Futuros alternativos para la educación superior: Convergencia prospectiva territorial; Economías emergentes en el concierto mundial; Prospectiva tecnológica: innovación y políticas públicas; Complejidad y aprendizaje: Elementos para la construcción de una sociedad (y una universidad) del conocimiento Prospectiva social; Seguridad integral; Enseñanza y aplicación del enfoque prospectivo estratégico en la práctica empresarial; Inteligencia prospectiva y sostenible.	Emergente

Fuente: Elaboración propia.

■ Cuadro II.8
Puntos de referencia para América Latina

Tipo de organización	Nombre	Año	País	Nivel de complejidad	Objetivo general	Áreas de trabajo	Clase
Organismo internacional	Corporación Andina de Fomento (Banco de Desarrollo de América Latina)	1970	Venezuela (Rep. Bol. de)	Alta complejidad	Promover el desarrollo sostenible y la integración regional, mediante una movilización eficiente de recursos para la prestación oportuna de servicios financieros múltiples, de alto valor agregado, a clientes de los sectores público y privado de los países accionistas.	Infraestructura Desarrollo social Medio ambiente Políticas públicas e investigación Sector corporativo y financiero	Clásico
	Convenio Andrés Bello (CAB)	1970	Colombia	Alta complejidad	El Convenio Andrés Bello, como organización internacional de carácter intergubernamental, favorece el fortalecimiento de los procesos de integración y la configuración y desarrollo de un espacio cultural común. Busca generar consensos y cursos de acción en cultura, educación, ciencia y tecnología, con el propósito de que sus beneficios contribuyan a un desarrollo equitativo, sostenible y democrático de los países miembros.	Educación Cultura Ciencia y tecnología	Clásico
	Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)	1948	Chile	Alta complejidad	Contribuir al desarrollo económico y social de América Latina y el Caribe. Coordinar las acciones encaminadas a su promoción y reforzar las relaciones económicas de los países entre sí y con las demás naciones del mundo.	Desarrollo económico Desarrollo social Estadísticas CELADE-División de Población del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) Desarrollo productivo y empresarial Desarrollo sostenible y asentamientos humanos Recursos naturales e infraestructura Asuntos de género Planificación de programas y operaciones Financiamiento para el desarrollo	Clásico
Organismo internacional	Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES)	1962	Chile	Alta complejidad	El ILPES es la entidad del sistema de la CEPAL líder en la investigación, cooperación técnica y formación en planificación, economía y gestión del sector público para el desarrollo de los países de América Latina y el Caribe. Convoca a la discusión y reflexión sobre los desafíos que enfrenta el Estado en sus estrategias de desarrollo. Contribuye a los esfuerzos nacionales y subnacionales orientados al mejoramiento de la calidad de las políticas públicas y el fortalecimiento de capacidades institucionales.	Planificación económica y social Gestión pública Desarrollo territorial Fortalecimiento de capacidades institucionales	Clásico
	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI)	1966	Austria	Alta complejidad	La ONUDI aspira a reducir la pobreza mediante el desarrollo industrial sostenible. Considera que todos los países deben tener la oportunidad de desarrollar un floreciente sector productivo, para aumentar su participación en el comercio internacional y proteger su medio ambiente.	Temáticas: Reducción de la pobreza mediante actividades productivas Desarrollo de capacidad comercial Medio ambiente y energía Servicios: Gobernabilidad industrial y estadísticas Fomento de la tecnología y la inversión Competitividad industrial y comercio Desarrollo del sector privado Agroindustrias Energía sostenible y cambio climático Protocolo de Montreal Gestión ambiental	Clásico

Cuadro II.8 (continuación)

Tipo de organización	Nombre	Año	País	Nivel de complejidad	Objetivo general	Áreas de trabajo	Clase
Instituto o laboratorio universitario	Universidad George Washington	1821	Estados Unidos	Alta complejidad	<p>Su misión es ofrecer un ambiente propicio a la creación y adquisición de conocimientos y donde los esfuerzos creativos enriquezcan las experiencias de la sociedad global. Con diez escuelas y facultades y cerca de 100 centros e institutos de investigación, los estudiantes reciben experiencia práctica al mismo tiempo que exploran cualquier camino de su interés personal.</p> <p>Se dedica a promover el bienestar humano. La universidad valora una dinámica, centrada en la comunidad estudiantil estimulada por la diversidad cultural e intelectual y construida sobre una base de integridad, creatividad y apertura a la exploración de nuevas ideas.</p>	Facultades y escuelas: Facultad de Artes y Ciencias Escuela de Ciencias de la Salud y Medicina Escuela de Leyes Escuela de Ingeniería y Ciencias Aplicadas Escuela de Educación y Desarrollo Humano Escuela de Negocios Escuela de Asuntos Internacionales Escuela de Salud Pública y Servicios de Salud Facultad de Estudios Profesionales Escuela de Enfermería Esferas de Investigación Ciencia y tecnología Salud Orden público Seguridad mundial Artes Humanidades	Clásico
Instituto o laboratorio universitario	Instituto de Tecnología de Georgia (Georgia Tech)	1885	Estados Unidos	Alta complejidad	<p>Toda su comunidad (personal, profesores, alumnos) aplica el lema de "Progreso y servicio" mediante la eficacia y la innovación en la enseñanza y el aprendizaje, los avances de la investigación y el espíritu empresarial en todos los sectores de la sociedad. Aspiran a ser líderes en el mejoramiento de la condición humana en Georgia, en el resto de los Estados Unidos y en todo el mundo.</p>	Facultades Arquitectura Informática Ingeniería Humanidades Negocios Ciencias Esferas de Investigación: Grandes volúmenes de datos Biotecnología y Biociencia Electrónica y Nanotecnología Energía e infraestructura sostenible Manufactura, comercio y logística Materiales Seguridad nacional Ciencia y tecnología del papel Personas y tecnología Servicio público, liderazgo y política Robótica Sistemas	Clásico

Cuadro II.8 (conclusión)

Tipo de organización	Nombre	Año	País	Nivel de complejidad	Objetivo general	Áreas de trabajo	Clase
Centro institucional	Instituto de Investigaciones sobre la Innovación de la Universidad de Manchester (Manchester Institute of Innovation Research)	1977	Reino Unido	Alta complejidad	Ofrecer un análisis imparcial y con autoridad e información a los encargados de la adopción de decisiones relacionados con las implicaciones económicas, políticas y sociales de la ciencia y la tecnología. Para ello, se compromete a la investigación y asesoramiento sobre diversos aspectos de política científica y tecnológica y la estrategia, y a ofrecer capacitación en investigación mediante posgrados de alta calificación, grados postexperiencia y cursos cortos orientados a temas específicos.	Estrategia tecnológica y gestión de la innovación Innovación y servicios Ciencia, tecnología e innovación política Inteligencia estratégica Sostenibilidad e innovación Sistemas comparativos de innovación y desarrollo económico InnoFuturos (prospectiva e innovación)	Clásico
	Laboratorio de Investigación sobre Prospectiva, Estrategia y Organización (LIPSOR)-Conservatorio Nacional de Artes y Oficios (CNAM)	2000	Francia	Alta complejidad	El objetivo del LIPSOR es contribuir a que el hombre utilice una serie de instrumentos y métodos que ha creado a lo largo de su historia y que aun resultan útiles para afrontar la complejidad que significa la construcción del mañana o del futuro, no como un hecho esotérico y nebuloso, sino como un proceso estructurado para la construcción de futuros deseables y realizables.	Prospectiva, gestión estratégica Cambio y aprendizaje Epistemología de la organización y prospectiva estratégica Prospectiva de los recursos humanos y sociales Prospectiva y evaluación tecnológica Desarrollo sostenible Dinámica de los territorios	Clásico
	Centro de Gestión y Estudios Estratégicos (CGEE)	2001	Brasil	Alta complejidad	Promover y realizar investigaciones y estudios prospectivos de alto nivel en ciencia y tecnología y su relación con los sectores productivos. Promover y realizar evaluaciones estratégicas de los impactos económicos y sociales de las políticas, programas y proyectos de ciencia y tecnología. Difundir información, experiencias y proyectos para la sociedad. Promover el diálogo, la coordinación y la interacción de los sectores científicos, tecnológicos y productivos. Desarrollar actividades de apoyo técnico y logístico a las instituciones públicas y privadas, y la prestación de servicios relacionados con su área de especialización.	Estudios, análisis y evaluaciones Articulación Apoyo a la gestión estratégica del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SINCTI) Difusión de información sobre Ciencia, tecnología e innovación (CT+I) Gestión institucional	Clásico
Organización de servicios	Observatorio de Prospectiva Tecnológica Industrial (OPTI)	1997	España	Alta complejidad	El objetivo de la Fundación es generar una base de conocimiento sobre las tendencias tecnológicas más importantes para el futuro desarrollo económico y social, que sirvan a su vez de apoyo a la toma de decisiones de carácter tecnológico, tanto en el ámbito público como en el empresarial.	Prospectiva tecnológica Vigilancia tecnológica Diseño de estrategias de futuro apoyadas en la prospectiva Seguimiento de evolución tecnológica	Clásico
	TRIZ XXI	1998	España	Alta complejidad	Potenciación de las capacidades y habilidades de innovación de las organizaciones, con un énfasis particular en la propuesta de soluciones que incidan en la productividad de los procesos de innovación.	Innovación tecnológica Creatividad empresarial Vigilancia tecnológica Organización del conocimiento para la innovación	Clásico
	IALE Tecnología	1998	España	Alta complejidad	Su misión empresarial consiste en ayudar a las organizaciones a tomar las mejores decisiones en materia de innovación y tecnología, proporcionando diversos servicios de consultoría especializada.	Gestión de la innovación Vigilancia tecnológica Inteligencia competitiva Gestión de la tecnología	Clásico

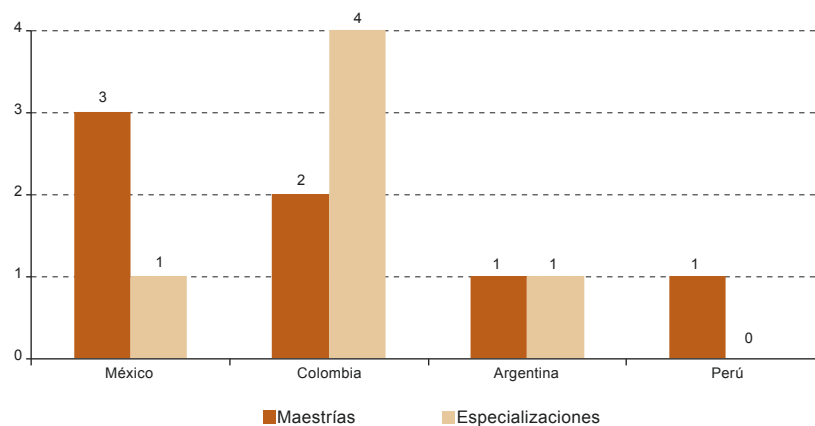
Fuente: Elaboración propia.

Desarrollo académico y difusión

1. Programas de formación

El desarrollo académico está ligado en gran medida a las actividades de las universidades relacionadas con formación avanzada, investigación y proyección social. Los logros en esta materia están vinculados a un proceso de acumulación de experiencias desde los años noventa. Los principales resultados provienen de la obra de pioneros como Francisco Mojica, de la Universidad Externado de Colombia; Zidane Zeraoui, del Instituto Tecnológico de Monterrey; Raúl Balbi, de la Red Escenarios y Estrategia de la Argentina, y Fernando Ortega, en el Perú. Se destaca la puesta en marcha de programas de maestría y especialización en prospectiva en países como la Argentina, Colombia, el Ecuador, México y el Perú. La mayoría de los programas que se enumeran a continuación se encuentran adscritos a facultades de ciencias de la administración.

- Maestría en Prospectiva Estratégica: Instituto Tecnológico de Monterrey (México);
- Maestría en Prospectiva y Estudios Estratégicos: CEDES/Universidad Autónoma de Chiapas, (México);
- Maestría en Prospectiva: Escuela Latinoamericana de Prospectiva (ELAP);
- Maestría en Pensamiento Estratégico y Prospectiva: Universidad Externado de Colombia;
- Maestría en Inteligencia Estratégica y Prospectiva: ESCICI (Colombia);
- Maestría en Prospectiva y Estrategia para el Desarrollo Nacional: Universidad Nacional Mayor de San Marcos y Universidad Autónoma de Barcelona (UAB);
- Maestría en Inteligencia Estratégica Nacional “Siglo XXI”: Universidad Nacional de la Plata (Argentina);
- Especialización en Prospectiva: Escuela Latinoamericana de Prospectiva (ELAP);
- Especialización en Prospectiva Organizacional ESUMER, Medellín (Colombia);
- Especialización en Pensamiento Estratégico y Prospectiva: Bogotá, Universidad Externado de Colombia;
- Especialización en Estrategia Gerencial y Prospectiva: UPB, Medellín (Colombia);
- Especialización en Dirección Prospectiva y Estratégica de las Organizaciones Universitarias, Universidad Nacional a Distancia (UNAD) (Colombia), y
- Especialización en Prospectiva Estratégica: UCES, Buenos Aires.

■ **Gráfico II.6****Maestrías y especializaciones en prospectiva por país**

Fuente: Elaboración propia.

En este mismo sentido se han desarrollado cursos con contenido prospectivo en programas de pregrado y posgrado en las universidades de países como la Argentina, el Brasil, el Ecuador, México y Venezuela (República Bolivariana de), como se puede apreciar en el cuadro II.9.

En los últimos años se han producido interesantes efectos multiplicadores. Por ejemplo, han surgido cursos de prospectiva vinculados a otros programas asociados a Facultades de Administración y Derecho¹⁰. Igualmente, los egresados y líderes de los programas han generado iniciativas de participación en la formulación de propuestas de desarrollo. Por ejemplo, el Consejo Nacional del Colegio de Ingenieros del Perú (CIP), auspicia el Plan Estratégico Perú 2040, elaborado en forma independiente por más de 500 profesionales de diferentes especialidades de todo el país.

¹⁰ Maestrías en Administración de la Universidad del Rosario (Colombia) y de la Universidad Externado (Colombia). Maestría en Planeación y Dirección Estratégica, American Junior College y ESPE, Quito. Maestría en Formulación y Desarrollo de Estrategias Públicas y Privadas, CEA, Universidad Nacional de Córdoba (Argentina). Maestría en Ciencias de la Legislación, Universidad del Salvador (Argentina); Maestría en Teoría y Práctica de la Legislación, Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires.

■ Cuadro II.9

Cursos con contenido prospectivo

País	Universidad o institución	Curso	Nivel de formación
Argentina	Universidad Nacional de Cuyo	Curso de Prospectiva	Alumnos avanzados, graduados y profesionales de las ciencias sociales.
	Universidad Nacional de la Plata	Maestría en Defensa Estratégica Nacional: Introducción a la estrategia. Inteligencia estratégica nacional Defensa nacional Planificación 1, 2 y 3 Análisis de contexto Origen y evolución de los conceptos políticos contemporáneos Metodología de análisis Visión estratégica mundial La Argentina en el contexto político global	Maestría
Brasil	Pontificia Universidad Católica de São Paulo	<i>Master in Business Administration</i> : Estudios del futuro y el desarrollo social	Maestría
Colombia	Universidad del Valle	Previsión y pensamiento estratégico. Teoría y métodos de los estudios del futuro	Maestría-Doctorado
Ecuador	ESPE	Certificado en Prospectiva Estratégica	Licenciatura
México	Universidad Nacional Autónoma de México	Prospectiva Política Taller de prospectiva social Construcción de escenarios I y II Prospectiva de la dinámica internacional Prospectiva estratégica	Licenciatura
		Laboratorio de estudios del futuro Inteligencia prospectiva Visión de futuro Pensamiento estratégico	Maestría y Doctorado
	Universidad Regiomontana	Tendencias sociales actuales	Licenciatura
Uruguay	Instituto Universitario Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH)	Diploma de Prospectiva	Diplomado
Venezuela (República Bolivariana de)	Universidad Central de Venezuela	Maestría en Economía: Introducción a los métodos de prospectiva	Maestría

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de G. Baena, “Sobre futuros incompletos y esperanzas continuas. Líneas para la historia de la prospectiva en México”, México, D.F., 2008.

Por otra parte, son fundamentales las actividades de difusión que han impulsado las redes internacionales. En los últimos años ha asumido un papel principal la organización de los eventos Prospecta Perú, Prospecta Colombia, Prospecta Argentina y Prospecta América Latina, así como el Seminario Iberoamericano 2010-2012 por medio de videoconferencias, organizado por Guillermina Baena, de la UNAM. Es de destacar la amplificación que han tenido estos eventos periódicos por Internet, lo mismo que el desarrollo de nuevos cursos virtuales internacionales, tales como el Proyecto de Análisis Político y Escenarios Prospectivos (PAPEP) del PNUD ¹¹.

2. Autores y publicaciones reconocidas

La comunidad prospectiva de la región se encuentra en proceso de consolidación. Hay un gran interés por el tema, lo que se traduce en un aumento de la formación de capacidades para llevar a cabo estudios del futuro en América Latina y el Caribe. Tal como se observa en el recuadro II.4, hay un número representativo de autores destacados que han contribuido al desarrollo de la prospectiva en la región a lo largo de las cinco últimas décadas, mediante la generación de diversos proyectos, publicaciones, actividades de formación y difusión.

¹¹ La Maestría del Instituto Tecnológico de Monterrey es la más antigua y la más reconocida. Se destaca su inclusión en el Padrón Nacional de Posgrados de Calidad (PNPC) del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), y como parte de los “Mejores programas de posgrado de México” en la categoría “Innovadoras” de la revista CNN Expansión y en el Concurso Internacional de Estudios del Futuro, organizado por la Asociación de Futuristas Profesionales. Otro aporte es la creación y desarrollo del Método Grumbach de Gestión Estratégica por Raúl Dos Santos Grumbach y Walter Hugo Torres Bustamante (Universidad de Trujillo) y el Método MEYEP de Prospectiva Estratégica General y Específica, ideado por Eduardo Balbi, utilizado en la Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales (UCES).

■ Recuadro II.4

Autores reconocidos de la región

Argentina
Alicia Recalde
Eduardo Balbi Correa
Gilberto Gallopín
Graciela Chichilnisky
Horacio Godoy
Javier Vitale
Jorge Beinstein
Luis Ragno
Manuel Marí
Martín Villanueva
Miguel Ángel Gutiérrez
Osvaldo Carabajal
Bolivia (Estado Plurinacional de)
Édgar Jiménez
Brasil
Amílcar Herrera
Antonio María Gomes De Castro
Arnoldo Hoyos
Cristiano Hugo Cagnin
Dalci dos Santos
Eduardo Marques
Henrique Rattner
Lélio Fellows Filho
Luiz Antonio Cruz
Marília de Souza
Raúl José dos Santos Grumbach
Renato Dagnino
Ricardo Seidl da Fonseca
Ricardo Sennes
Rosa Alegria
Suzana María Valle Lima
Chile
Frances Wilson
Guillermo Holzmann
Héctor Casanova
Manuel Gallo
Paola Aceituno
Patricio Hernández
Sergio Bitar
Colombia
Carlos William Mera Rodríguez
Diego Gómez
Edgar Ortegón
Francisco José Mojica Sastoque
Francisco Restrepo
Gustavo Pedraza
Hernando González Murillo
Hernando Granados
Javier Medina Vásquez
John Zarta
José Bernardo Escobar Quijano
Lucio Mauricio Henao
Luis Mauricio Cuervo
Colombia
Manuel Garzón
Oscar Castellanos
Raúl Trujillo Cabezas
Roberto Zapata
Rodrigo Vélez
Cuba
Fabio Grobart
Francisco López Segrera
Irene Lezcano
Soledad Díaz

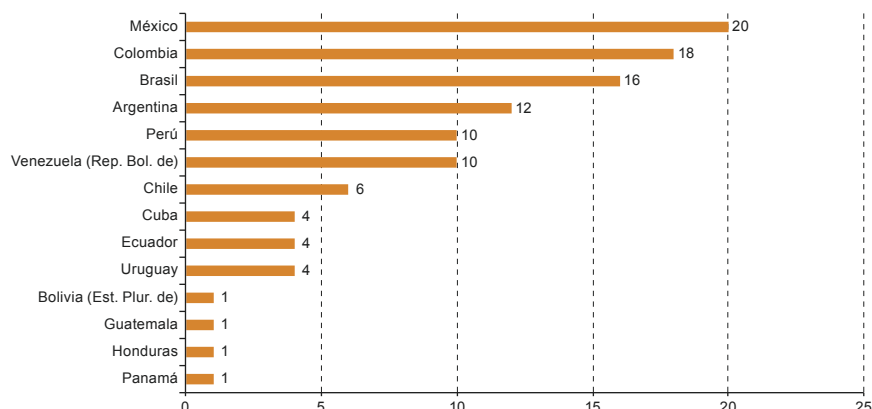
Recuadro II.4 (conclusión)

Ecuador
David Villacís
Jean Paul Pinto
Milton Escobar
Patricio Garcés
Guatemala
Carlos Sarti
Honduras
Marcial Solís
México
Adip Sabag
Antonio Alonso Concheiro
Arturo Montañana
Axel Didriksson Takayanagui
Concepción Olavarrieta
Edgar Jiménez
Guillermina Baena Paz
Guillermo Gándara Fierro
Jorge Máttar
Joseph Hodara
Julio Millán Bojalil
Leonel Corona
Leonel Guerra
Manuel Cervera
Sergio Montero
Silvestre Méndez
Víctor Batta Fonseca
Víctor Luis Urquidí Bingham
Tomás Miklos
Yuri Serbolov
Panamá
Jorge Arosemena
Perú
Edwin Dextre
Fernando Ortega San Martín
Isaías Quevedo
Juan M. Sheput
Mónica Gross
Omar del Carpio
Ramón Chung
Raúl Jáuregui
Sandro Paz
Walter Torres
Uruguay
Carina Nalerio
Carlos Petrella
Fernando Ramos
Lydia Garrido
Venezuela (República Bolivariana de)
Antonio Leone
Freddy Blanco
Jesús E. Arapé
José Luis Cordeiro
Lourdes Yero
Luis G. Caraballo
Miguel A. Barrera
Misael Medina
Moraima Carvajal
Rafael Popper
Yuli Villarroel

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de G. Baena, “Constructores del devenir. Aportaciones para la historia de la prospectiva”, *Papers de Prospectiva*, N° 2, México D. F., Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), 2010; y V. L. Henao, *Estado del arte de los estudios de futuros*, Medellín, Proseres Prospectiva Estratégica, 2013, en prensa.

■ Gráfico II.7

Cantidad de autores destacados por país



Fuente: Elaboración propia.

Del total de 108 autores representativos de la región, México tiene 20, seguido de Colombia con 18 y el Brasil con 16. La Argentina tiene 12, y Venezuela (República Bolivariana de) y el Perú, 10 cada uno. Les sigue Chile, con seis, mientras que Cuba, el Ecuador y el Uruguay cuentan con cuatro cada uno. Por último, países como Bolivia (Estado Plurinacional de), Guatemala, Honduras y Panamá solo están representados por un autor cada uno.

Todos los autores tienen un destacado perfil académico, con estudios de posgrado (maestría, doctorado y posdoctorado) en prospectiva, estudios del futuro, planificación estratégica y una gran variedad de esferas como las ciencias sociales, económicas y políticas, ingenierías, administración, educación y ciencias básicas.

Todos ellos han tenido una gran participación en estudios prospectivos nacionales y regionales promovidos por organizaciones públicas, privadas y académicas. Desempeñan la función de investigadores o cargos directivos en instituciones prospectivas referentes en la región, a saber: en la Argentina, la Fundación Bariloche, el Centro de Estudios Prospectivos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Cuyo y el Centro Latinoamericano de Globalización y Prospectiva; en el Brasil, el Departamento de Política Científica y Tecnológica del Instituto de Geociencias de la UNICAMP y el Centro de Gestión y Estudios Estratégicos (CGEE); en Colombia, el Instituto de Prospectiva, Innovación y Gestión del Conocimiento y el Centro de Pensamiento Estratégico y Prospectiva de la Universidad Externado; en México, el Centro Internacional de Estudios Estratégicos (CIEE) y la Fundación Javier Barros Sierra, y en el Perú, el CONCYTEC. Además, tienen fuertes vínculos con los organismos nacionales de ciencia, tecnología e innovación de sus respectivos países, a los que brindan servicios como investigadores en programas y proyectos prospectivos.

En su mayoría son profesores universitarios que dictan cursos relacionados con el área de la prospectiva y, en algunos casos, son directores de programas académicos prospectivos de universidades de la región. También pueden ser profesores invitados de universidades de Europa, Asia y Oceanía, y conferencistas en temas afines.

Gran parte de los autores son asesores e investigadores de organismos internacionales como la CEPAL, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, las Naciones Unidas, la OEA, la UNESCO, entre otros. Algunos son miembros de organizaciones o redes como la Sociedad Mundial del Futuro (*World Futures Society*), la Federación Mundial de Estudios de los Futuros (*World Future Studies Federation*, WFSF), la Red Iberoamericana de Prospectiva y Vigilancia Tecnológica (RIAP) y la Red de Escenarios y Estrategia Prospectiva en América Latina.

Todos ellos han generado un considerable número de publicaciones alrededor del tema de la prospectiva, algunas de las cuales se enumeran en el cuadro II.10.

Este breve listado de publicaciones refleja la existencia de una masa crítica de individuos con un interés por generar conocimiento en prospectiva, de tal forma que esto es una evidencia más del esfuerzo por consolidar el desarrollo de la prospectiva en la región y convertirla en un referente a nivel mundial en el tema.

■ Cuadro II.10

Algunas publicaciones de autores de la región

Autores	Publicación
Aguilar Camín, H. y J.G. Castañeda	• (2009) <i>Un futuro para México</i> .
Alonso Concheiro, A.	• (2010) <i>Los futuros de la salud en México 2050</i> . • (1988) <i>Comunicaciones: Pasado y futuros. Una prospectiva del sector alimentario mexicano y sus implicaciones para la ciencia y la tecnología</i> . • (1987) <i>México. Rasgos para una prospectiva</i> .
Alonso Concheiro, A. y J. Millán	• (2000) <i>México 2030: Nuevo siglo, nuevo país</i> .
Arapé, J. y A.M.A. Ruiz	• (2000) <i>Programa de prospectiva tecnológica para Latinoamérica y el Caribe. Manual de metodologías</i> .
Baena Paz, G.	• (2012) <i>Inteligencia prospectiva</i> . • (2011) <i>Prospectiva política</i> . • (2011) <i>Desarrollo del pensamiento anticipatorio</i> . (Coordinador). • (2008) <i>Seguridad humana: posibles soluciones a un conflicto</i> . • (2006) <i>Seguridad humana y capital emocional</i> . (Coordinador). • (2005) <i>Construcción del pensamiento prospectivo</i> .
Balbi, E.	• (2003) <i>Metodología de investigación de futuros. Metodología prospectiva</i> .
Balbi, E. y M.F. Crespo	• (1997) <i>Capturando el futuro</i> .
Barrera Morales, M.F.	• (2002) <i>Planeación prospectiva y holística</i> .
Batta Fonseca, V.	• (2012) "México 2012: Tres escenarios frente a la ingobernabilidad" (<i>Working Papers</i> , N° 13).
Blanco, F. y otros	• (2008) <i>Estudio de prospectiva tecnológica en nanotecnología</i> .
Castro, A. y otros	• (2010) <i>Complexo agroindustrial de biodiesel no Brasil: Competitividade das cadeias produtivas de matérias primas</i> . • (2006) <i>O futuro do melhoramento genético vegetal no Brasil: Impactos da biotecnologia e das Leis de Proteção do Conhecimento</i> . • (2005) <i>Projeto Quo Vadis: O Futuro da Pesquisa Agropecuária Brasileira</i> . • (1998) <i>Prospecção tecnológica de cadeias produtivas e sistemas naturais</i> . (Organizadores).
Cervera Medel, M.	• (2008) "FODA: Un enfoque prospectivo" (<i>Working Papers</i> , N° 9).
Cordeiro, J.L.	• (2012) <i>Latinoamérica: Del pasado al futuro. El desafío latinoamericano</i> .
Corona, L.	• (1989) <i>Prospectiva científica y tecnológica en América Latina</i> .
Cruz, L.A.	• (2004) "Modelo SENAI de prospecção: documento metodológico" (<i>Papeles de la Oficina Técnica</i> , N° 14).
Dagnino, R.	• (1994) <i>Las nuevas tecnologías y el futuro de América Latina: Riesgo y oportunidad</i> . • (1988) <i>La reorientación del desarrollo de América Latina y el impacto de las nuevas tecnologías</i> .
Didriksson Takayanagui, A.	• (2000) <i>La Universidad de la Innovación: Una estrategia de transformación para la construcción de las universidades del futuro</i> .
Didriksson Takayanagui, A. y A. Herrera	• (2006) <i>Manual de planeación prospectiva estratégica. Su aplicación a instituciones de educación superior</i> .
Dos Santos, D.M. y L.F. Filho (org.)	• (2008) <i>Prospectiva na América Latina. Evolução e desafios</i> .
Dos Santos Grumbach, R.J.	• (2008) <i>Prospectiva: a chave para o planejamento estratégico</i> . (Organizador). • <i>Cenários prospectivos: Como construir um futuro melhor</i> .
Gallopin, G.	• (1995) <i>El futuro ecológico de un continente. Una visión prospectiva de la América Latina</i> .
Gómez, D.	• (2011) <i>Prospectiva e innovación tecnológica</i> .
González, J.L. y A. Siliceo	• (2004) <i>Pasión por el futuro. Una nueva planeación estratégica fundada en valores</i> .
Henao, L.M.	• (2011) <i>Inteligencia de futuro en el territorio. Pensamiento prospectivo para la cohesión social</i> .
Herrera, A. y otros	• (1994) <i>Las nuevas tecnologías y el futuro de América Latina. Riesgo y oportunidad</i> . • (1977) <i>¿Catástrofe o nueva sociedad? Modelo mundial latinoamericano</i> .
Hodara, J.	• (1984) <i>Los estudios del futuro: Problemas y métodos</i> .
López Segrera, F.	• (2006) <i>Escenarios mundiales de la educación superior</i> . • (2004) <i>América Latina y el Caribe en el siglo XXI. Perspectiva y prospectiva de la globalización</i> .
López Segrera, F. y D. Filmus	• (2000) <i>América Latina 2020: Escenarios, alternativas y estrategias</i> .
Mariñee, F.	• (2004) <i>Análisis político y estrategia de actores. Una visión prospectiva</i> . (Coordinador).
Martínez I. y otros	• (1987) <i>Algunas técnicas útiles en la prospectiva</i> .

Cuadro II.10 (conclusión)

Autores	Publicación
Medina Vásquez, J.	<ul style="list-style-type: none"> • (2000) <i>Función de pensamiento de largo plazo: acción y redimensionamiento institucional del ILPES</i>. • (2003) <i>Visión Compartida de futuro</i>. • y otros (2009) <i>Visión Cali 2036</i>. • y otros (2010) <i>Proceso metodológico de prospectiva y vigilancia tecnológica del SENA para la respuesta Institucional de formación</i>.
Medina, J. y Ortigón, E.	<ul style="list-style-type: none"> • (2006) <i>Manual de prospectiva y decisión estratégica: Bases teóricas e instrumentos para América Latina y el Caribe</i>. • (1997) <i>Prospectiva: Construcción social del futuro</i>.
Medina, J. y Rincón, G.	<ul style="list-style-type: none"> • (2006) <i>La prospectiva tecnológica e industrial: contexto, fundamentos y aplicaciones</i>.
Medina, J. y Sánchez, J.M.	<ul style="list-style-type: none"> • (2009) <i>Sinergia entre la prospectiva y la vigilancia tecnológica e inteligencia competitiva</i>.
Mera, C.W.	<ul style="list-style-type: none"> • (2011) <i>Retos y desafíos de Colombia frente al Futuro de América Latina</i>. • (2007) <i>Prospectiva estratégica. El futuro escenario</i>.
Millán Bojalil, J.	<ul style="list-style-type: none"> • México 2030: Nuevo siglo, nuevo país.
Miklos, T.	<ul style="list-style-type: none"> • (2004) <i>Planeación prospectiva, una estrategia de diseño para el futuro</i>. • (comp.) (2001) <i>Criterios básicos de planeación en las decisiones políticas</i>. • y otros (2008) <i>Prospectiva, gobernabilidad y análisis de riesgo político</i>.
Mojica Sastoque, F.J.	<ul style="list-style-type: none"> • (2007) <i>Teoría y modelos de la prospectiva</i>. • (2005) <i>La construcción del futuro. Manual de prospectiva tecnológica, organizacional y territorial</i>. • (1991) <i>La prospectiva, técnicas para visualizar el futuro</i>.
Montaña Surió, A.	<ul style="list-style-type: none"> • (2004) <i>Prospectiva: Política, social y tecnocientífica</i>. (Coordinador).
Montoya Martín del Campo, A.	<ul style="list-style-type: none"> • (2004) <i>México hacia el 2025</i>, tomos 1 y 2.
Ortega, F.	<ul style="list-style-type: none"> • (2005) <i>El estado del arte de la prospectiva en el Perú</i>. • (2013) <i>Prospectiva Corporativa</i>
Popper, R. y otros	<ul style="list-style-type: none"> • (2010) <i>Manual de prospectiva tecnológica. Conceptos y práctica</i>.
Pinto, J.P.	<ul style="list-style-type: none"> • (2008) <i>Las herramientas de la prospectiva estratégica: Usos, abusos y limitaciones</i>.
Rattner, H.	<ul style="list-style-type: none"> • (1979) <i>Estudos Do Futuro: Introdução à antecipação tecnológica e social</i>.
Rivera Porto, E.	<ul style="list-style-type: none"> • (1977) <i>La simulación en la prospectiva</i>.
Vladimir Sachs y otros	<ul style="list-style-type: none"> • (1980) <i>Diseño de un futuro para el futuro</i>.
Tello, M.E.	<ul style="list-style-type: none"> • (2004) <i>Planeación prospectiva. Una estrategia para el diseño del futuro</i>.
Trujillo Cabezas, R.	<ul style="list-style-type: none"> • (2008) <i>El campo de los estudios de futuro: Análisis de foresight y prospectiva</i>.
Vitale, J.	<ul style="list-style-type: none"> • (2011) <i>Prospectiva y estrategia: El caso del Plan Estratégico Vitivinícola 2020 (PEVI)</i>.
Yero, L.	<ul style="list-style-type: none"> • (1989) <i>Estudios prospectivos en países desarrollados</i>. • (1991) <i>Los estudios del futuro en América Latina</i>.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de G. Baena, “Fuentes para el estudio de la prospectiva”, *Working Papers*, N° 14, México, D. F., Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), 2012; World Futures Studies Federation [en línea] <http://wfsf-iberoamerica.org/>; y V. L. Henao, *Estado del arte de los estudios de futuros*, Medellín, Proseres Prospectiva Estratégica, 2013, en prensa.

3. Vigilancia científica de la prospectiva en América Latina ¹²

El objetivo de esta sección es dar a conocer los países e instituciones líderes en América Latina, a partir del núcleo básico de publicaciones científicas indexadas en las bases de datos especializadas de SCOPUS, SCIENCE DIRECT en enero de 2013, a partir de la metodología de vigilancia científica y tecnológica.

a) Ecuación básica de búsqueda

- (TITLE-ABS-KEY (foresight) OR TITLE-ABS-KEY (“Foresight Technology”) OR TITLE-ABS-KEY (prospectiva) OR TITLE-ABS-KEY (prospective) OR TITLE-ABS-KEY (prospecção))

Esta ecuación permite determinar el entorno global de publicaciones, del que se desprenden los líderes mundiales en publicaciones. En total se identificaron 1.243. Los principales se enumeran en el cuadro II.11.

¹² Contribución de Felipe Ortiz, Coordinador de la Unidad de Prospectiva e Inteligencia Competitiva del Instituto de Prospectiva, Innovación y Gestión de la Universidad del Valle (Colombia), bajo la dirección de Javier Medina Vásquez.

■ Cuadro II.11

Número de publicaciones científicas en prospectiva de países e instituciones líderes a nivel mundial

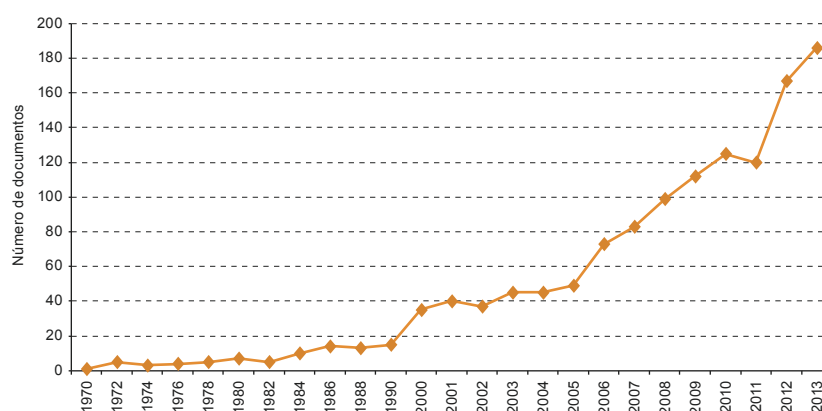
Afiliación	Documentos
Universidad de Manchester (University of Manchester)	26
Centro Común de Investigación de la Unión Europea (European Commission Joint Research Centre)	18
Universidad Nacional Chiao Tung de la provincia china de Taiwán (National Chiao Tung University Taiwan)	15
Centro de Investigaciones Técnicas VTT de Finlandia (VTT Technical Research Centre of Finland)	15
Universidad de Tecnología de Swinburne (Swinburne University of Technology)	14
Instituto Fraunhofer de Sistemas e Innovaciones (Fraunhofer Institut für System- und Innovationsforschung, ISI)	14
Universidad Aalto (Aalto University)	14
Politécnico de Silesia en Gliwice (Politechnika Slaska w Gliwicach)	12
Escuela de Negocios de Manchester (Manchester Business School)	12
Laboratorio Nacional Risø (Risø National Laboratory)	10
Politécnico de Milán (Politecnico di Milano)	10
Universidad de Queensland (University of Queensland)	10
Instituto de Tecnología de Austria (Austrian Institute of Technology)	10
Universidad de Sussex (University of Sussex)	9
País	Documentos
Estados Unidos	199
Reino Unido	144
Alemania	77
Francia	64
Australia	58
España	52
Finlandia	47
Países Bajos	41
Canadá	39
Japón	38
Polonia	36
China	35
Provincia china de Taiwán	31
Italia	29

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información de las bases de datos especializadas SCOPUS y SCIENCE DIRECT, enero de 2013.

Los Estados Unidos son por un amplio margen el país líder en publicaciones científicas. Entre los primeros lugares aparecen siete países de Europa, uno de Oceanía (Australia), tres de Asia y uno de América del Norte. El primer país latinoamericano en esta lista es el Brasil, que ocupa el puesto 17 con 25 publicaciones. La institución líder es la Universidad de Manchester del Reino Unido. Además de esta, aparecen en los primeros lugares ocho instituciones europeas, tres asiáticas y una de Oceanía, con lo que se confirma que Europa es el mayor referente en prospectiva y estudios del futuro.

■ Gráfico II.8

Dinámica de publicaciones de los países líderes en el mundo en materia de prospectiva



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información de las bases de datos especializadas SCOPUS y SCIENCE DIRECT, enero de 2013.

En los últimos diez años ha habido un incremento sustancial en la generación de publicaciones científicas en materia de prospectiva de países líderes en el tema. De 2004 a 2012 se ha cuadruplicado la producción, siendo 2012 el año con mayor número de publicaciones en las cuatro últimas décadas.

b) Dinámica de publicaciones de los países latinoamericanos

Ecuación básica, con delimitaciones:

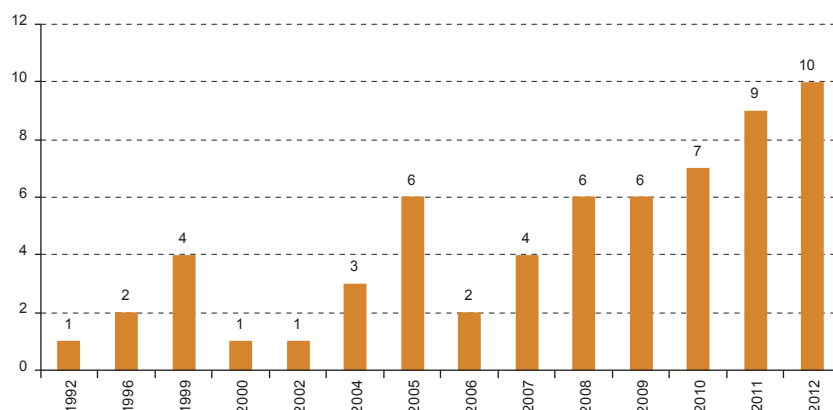
- Solo países latinoamericanos
- Solo artículos indexados
- Solo referencias publicadas

Your query: TITLE (foresight) OR TITLE (prospectiva) OR TITLE ("Foresight Technology") OR TITLE (prospective) OR TITLE (prospecção) AND LIMIT-TO (AFFILCOUNTRY, "Brazil") OR LIMIT-TO (AFFILCOUNTRY, "Argentina") OR LIMIT-TO (AFFILCOUNTRY, "Mexico") OR LIMIT-TO (AFFILCOUNTRY, "Chile") OR LIMIT-TO (AFFILCOUNTRY, "Colombia") OR LIMIT-TO (AFFILCOUNTRY, "Venezuela") OR LIMIT-TO (AFFILCOUNTRY, "Peru") OR LIMIT-TO (AFFILCOUNTRY, "Puerto Rico") OR LIMIT-TO (AFFILCOUNTRY, "Uruguay") OR LIMIT-TO (AFFILCOUNTRY, "Costa Rica") OR LIMIT-TO (AFFILCOUNTRY, "Ecuador") OR LIMIT-TO (AFFILCOUNTRY, "Cuba") OR LIMIT-TO (AFFILCOUNTRY, "Panama") OR LIMIT-TO (AFFILCOUNTRY, "Paraguay") OR LIMIT-TO (AFFILCOUNTRY, "Bolivia") OR LIMIT-TO (AFFILCOUNTRY, "El Salvador")

De 1970 a enero de 2013 se identificaron 64 publicaciones científicas sobre el tema, con la distribución por año que se indica en el gráfico II.9.

■ Gráfico II.9

Publicaciones científicas en prospectiva de América Latina, 1992-2012



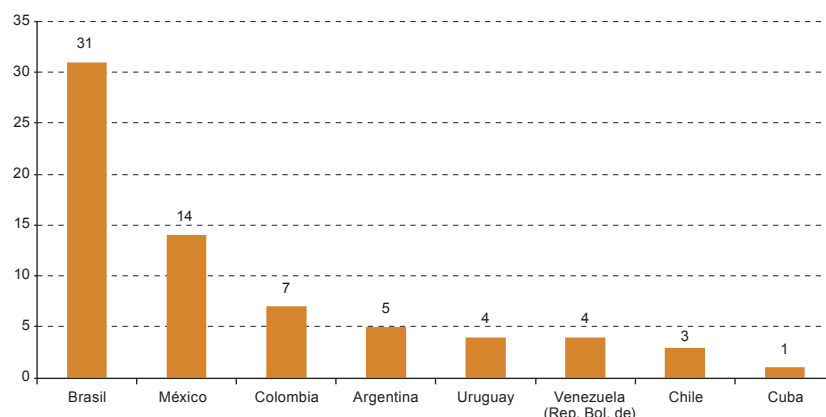
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información de las bases de datos especializadas SCOPUS y SCIENCE DIRECT, enero de 2013.

En comparación con otras regiones del mundo, América Latina está rezagada, pues en los últimos 20 años apenas ha producido la tercera parte que los Estados Unidos. Solo llega a diez publicaciones en 2012, mientras que en los demás años no alcanza cifras de dos dígitos. Dentro de la región, la producción se concentra en el Brasil con 31 publicaciones, seguido de México con poco menos de la mitad (14) y Colombia con casi la cuarta parte de la producción del país líder (7).

Entretanto, la Argentina produce cinco publicaciones, superando levemente al Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de) (cuatro cada uno), mientras que Chile tiene tres y Cuba y el Perú, una cada uno (véase el gráfico II.10).

■ **Gráfico II.10**

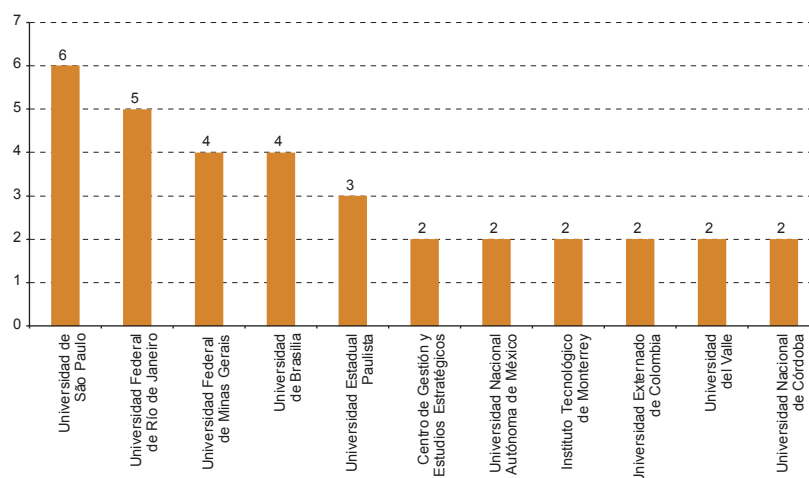
Publicaciones científicas en prospectiva por países latinoamericanos



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información de las bases de datos especializadas SCOPUS y SCIENCE DIRECT, enero de 2013.

■ **Gráfico II.11**

Instituciones líderes en publicaciones científicas en América Latina



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información de las bases de datos especializadas SCOPUS y SCIENCE DIRECT, enero de 2013.

Entretanto, solo 11 instituciones han realizado publicaciones científicas, de las que lógicamente el 55% son brasileñas, comenzando por la Universidad de São Paulo. Aparecen dos instituciones colombianas, una mexicana y una argentina, cada una con tan solo dos publicaciones. Lo anterior pone de relieve el lugar cimero que el Brasil ocupa en la región en la esfera de la prospectiva, sin dejar de lado la participación de países como la Argentina, Colombia y México.

■ Cuadro II.12

Nombres de principales revistas

Fuentes	Publicaciones
<i>Technological Forecasting and Social Change</i>	5
<i>Science and Public Policy</i>	3
<i>Journal of Technology Management and Innovation</i>	2
Conferencia y Exposición de Transmisión y Distribución de IEEE PES 2008 (2008 IEEE PES Transmission and Distribution Conference and Exposition Latin America)	1
2012 Proceedings of Portland International Center for Management of Engineering and Technology: Technology Management for Emerging Technologies, PICMET 12	1
<i>Biotechnology Advances</i>	1
<i>Cahiers Agricultures</i>	1
<i>Ciencia y Tecnología de Alimentos</i>	1
<i>Communications in Computer and Information Science</i>	1
<i>Educação e Pesquisa</i>	1
<i>Foresight</i>	1
<i>Gestão e Produção</i>	1
<i>Group Decision and Negotiation</i>	1
<i>Investigación Económica</i>	1
<i>Journal of Mathematical Economics</i>	1
<i>Perfiles Latinoamericanos</i>	1
PICMET 10, Portland International Center for Management of Engineering and Technology Proceedings: Technology Management for Global Economic Growth	1
<i>Revista Árvore</i>	1
<i>Revista Brasileira de Geofísica</i>	1
<i>Revista Chapingo, Serie Ciencias Forestales y del Ambiente</i>	1
<i>Revista de Ciencias Sociales</i>	1
<i>Revista de Economía y Sociología Rural</i>	1
<i>Revista Fitotecnia Mexicana</i>	1
<i>Revista Técnica de la Facultad de Ingeniería de la Universidad del Zulia</i>	1
<i>Revista Virtual de Química</i>	1
<i>Sociologías</i>	1
<i>Tecbahia, Revista Baiana de Tecnologia</i>	1
<i>Technology Analysis and Strategic Management</i>	1
<i>Technovation</i>	1

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información de las bases de datos especializadas SCOPUS y SCIENCE DIRECT, enero de 2013.

Conclusiones

Los países de América Latina y el Caribe, por medio de la construcción de las visiones de futuro, reflejan un interés decidido en generar políticas públicas y estrategias de desarrollo a largo plazo orientadas a la consecución de mayores niveles de desarrollo para toda la sociedad, mediante un cambio consciente de rumbo en los próximos diez años, con lo que generarán transformaciones positivas que podrían cerrar paulatinamente las brechas con otros países. Las visiones nacionales formuladas en la región para ese horizonte de tiempo son de carácter sistémico porque los sectores incluidos presentan vínculos y relaciones interdependientes. Además, los países cuentan con un alto nivel de participación de actores y entidades, con gran rigor metodológico.

En las visiones nacionales se observa que el propósito fundamental consiste en mejorar la calidad de vida de toda la sociedad. Esto implica la intención de aumentar los niveles de desarrollo del país en los diferentes sectores, con miras a lograr un crecimiento sostenible de cara al futuro. Temas como la igualdad, la cohesión social, la superación de la pobreza, la competitividad, la infraestructura, la ciencia y la tecnología y la modernización del Estado reflejan el interés de la región en la construcción social del futuro.

En la última década, en términos de capacidad, el Brasil se consolida como el líder de la región, mientras que México y Colombia han incrementado sus esfuerzos. La Argentina, aunque un tanto rezagada en la década anterior, sigue manteniendo su papel activo. Como país emergente aparece el Perú, con esfuerzos claros en prospectiva encabezados por instituciones como el CEPLAN y el CONCYTEC.

Una de las novedades principales en materia de prospectiva en la región durante la última década ha sido la creación de puntos de referencia. A pesar de esto, la generación de la mayoría de los proyectos se concentra en muy pocos países, por un lado porque la mayoría de las instituciones creadas antes del año 2000 no han sido persistentes y, por otro, porque muchos puntos de referencia son muy recientes y se encuentran apenas en sus primeras etapas de crecimiento.

De todas las instituciones representadas, las cinco que se indican a continuación son las referentes principales en América Latina y el Caribe gracias a sus esfuerzos constantes en la realización de proyectos prospectivos: el Centro de Gestión y Estudios Estratégicos del Brasil; el Centro de Pensamiento Estratégico y Prospectiva de la Universidad Externado de Colombia; el Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación de Colombia (COLCIENCIAS); la Fundación Javier Barros Sierra de México, y el Instituto de Prospectiva, Innovación y Gestión del Conocimiento de la Universidad del Valle (Colombia).

En términos globales, las instituciones referentes tienen un bajo financiamiento para el desarrollo de los proyectos prospectivos, en comparación con los países desarrollados. Esto ocurre porque algunas cuentan con un presupuesto limitado del gobierno nacional, como sucede con los organismos nacionales de ciencia, tecnología e innovación, o porque cuentan con pocos financiadores que apoyen permanentemente los proyectos prospectivos (por ejemplo, laboratorios o institutos universitarios). La excepción de la regla es el Centro de Gestión y Estudios Estratégicos del Brasil, que quizás sea el único comparable a los mejores del mundo.

A pesar de que se están comenzando a realizar más ejercicios prospectivos en la región, en su gran mayoría son de alcance nacional. Los países latinoamericanos, aunque han aumentado su capacidad de diálogo con pares de la comunidad internacional, no han logrado traducir esto en alta productividad en programas o proyectos formales de largo alcance en materia de prospectiva, con continuidad y sostenibilidad por amplios períodos de tiempo.

En las instituciones latinoamericanas se refleja el aumento de la producción bibliográfica, en forma coherente con el número de ediciones de proyectos desarrollados, con lo que se genera un soporte documental de los esfuerzos hechos en prospectiva. Al mismo tiempo, la región cuenta con una mayor capacidad de recursos humanos en las distintas instituciones, proporcional al número de proyectos en prospectiva desarrollados por estas. En suma, se registra un aumento en la formación de capacidades para llevar a cabo proyectos prospectivos.

En la región hay una creciente comunidad académica en prospectiva y se han ido consolidado diversos autores referentes, quienes han promovido proyectos, publicaciones, programas de formación y eventos de difusión con instituciones públicas, privadas y universitarias a nivel local, nacional y regional. Existen relaciones permanentes con la comunidad internacional, que se reflejan en la participación en grandes eventos internacionales, publicaciones conjuntas y la enseñanza de prospectiva en la educación superior. Al respecto se destacan la Universidad Nacional Autónoma de México, bajo el liderazgo de Guillermina Baena, y los eventos de Prospecta América Latina y Prospecta Perú, bajo el liderazgo de Fernando Ortega.

Aunque en la región existan cientos de publicaciones institucionales y de autores, no son plenamente visibles dentro de la comunidad regional ni internacional, dado que no hay sistematización de dicha producción bibliográfica, ni se monitorean todas las publicaciones que se generan en América Latina y el Caribe. En consecuencia, no existen oficialmente grandes bases de datos donde

se pueda acceder fácilmente al conocimiento generado en esta región del mundo. Uno de los factores que generan esa invisibilidad es el hecho que son escasas las publicaciones científicas indexadas en bases de datos especializadas. Existen pocos programas académicos oficiales directamente relacionados con la formación en prospectiva y apenas algunas universidades han incorporado el tema en sus estructuras curriculares, la mayoría se concentra en la Argentina, el Brasil, Colombia y México. Se destacan el Instituto Tecnológico de Monterrey y la Universidad Externado de Colombia.

De conformidad con todo lo indicado anteriormente, sería importante emprender acciones en torno a los aspectos siguientes:

- Realizar más esfuerzos por parte de las instituciones referentes y los organismos internacionales para desarrollar proyectos de alcance internacional. Es fundamental posicionar la prospectiva latinoamericana para que tenga un rol importante en el contexto mundial. En ese sentido, sería conveniente que las redes existentes materializaran sus colaboraciones en programas y proyectos concretos, a fin de potenciar los vínculos que se han ido formando entre las instituciones de la región y la comunidad internacional. Esta sería una vía propicia para producir una mayor generación de conocimiento en el área.
- Incrementar las fuentes de financiamiento de las instituciones para llevar a cabo esfuerzos coherentes en materia de prospectiva. Se requiere asegurar de cara al futuro los recursos necesarios para promover la cooperación por medio de los puntos de referencia en los distintos países a fin de mejorar la gestión del conocimiento en el ámbito de la prospectiva. Esto puede conducir a la formación de bases de datos reconocidas, sitios web y plataformas pedagógicas.
- Monitorear y sistematizar permanentemente las publicaciones desarrolladas por las instituciones y autores referentes en la región, e impulsar la generación de publicaciones científicas de forma que se evidencien los esfuerzos realizados por la región y se obtenga un mayor protagonismo y relevancia en el contexto internacional.
- Promover el desarrollo de más programas académicos de posgrado en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe. Una de las prioridades estratégicas debería ser la de aportar capital inicial para conservar y aumentar la comunidad prospectiva. En este contexto, es pertinente incentivar la participación del ámbito académico como formador de los futuros de la región en la materia.

El recorrido por tres períodos históricos desde 1950 hasta la fecha, y la exploración del próximo período, pone de relieve la importancia de la formación de capacidades de pensamiento a largo plazo y prospectiva en América Latina. En particular, se plantea el imperativo de articular la generación de puntos de referencia, redes de conocimiento y comunidades prospectivas con el desarrollo del conocimiento prospectivo a nivel global y latinoamericano, con las expectativas y percepciones de los encargados de la adopción de decisiones en la arena política.

En el cuadro II.13 se puede ver una síntesis de la trayectoria observada.

■ Cuadro II.13

Síntesis prospectiva

	Primera etapa, 1950-1980	Segunda etapa, 1980-2000	Tercera etapa, 2000-2012	Hasta 2030
Necesidad de prospectiva de los actores decisores y cultura política	Pensar en el futuro y orientar el desarrollo a largo plazo.	Énfasis en el corto plazo y en la solución a la crisis de la deuda. Disminución del énfasis en pensamiento a largo plazo.	Aumento del interés en la prospectiva a nivel nacional, territorial y sectorial. Desarrollo de visiones nacionales de largo plazo.	Prospectiva orientada a la innovación, el cambio institucional y la gestión de las transformaciones aceleradas de la sociedad.
Desarrollo de prospectiva en prospectiva	Desarrollo de prospectiva exploratoria y normativa.	La prospectiva coexiste con la planificación estratégica corporativa y situacional. Auge de la prospectiva francesa, aplicaciones territoriales y tecnológicas.	La prospectiva interactúa con la inteligencia competitiva, la gestión del conocimiento y la dinámica de sistemas complejos. Auge de la prospectiva.	Desarrollo de sistemas para el seguimiento dinámico del entorno, plataformas de diálogo social.
Desarrollo de instituciones y puntos de referencia	Surgimiento de instituciones pioneras (Fundación Bariloche, Núcleo de Ciencia y Técnica del Brasil, Fundación Javier Barros Sierra).	Desarrollo de capacidades iniciales en las instituciones referentes.	Multiplicación de las instituciones referentes. Surgimiento de programas de formación y aumento de los intercambios, junto con la revalorización y reinstitucionalización de los organismos nacionales de planificación.	Consolidación de instituciones referentes y establecimiento de proyectos de formación colegiados e integrados multinacionalmente. Profesionalización, surgimiento y desarrollo de estándares de calidad, normas técnicas y éticas.
Redes de conocimiento y comunidad prospectiva	Experiencias pioneras. Desarrollo del Modelo de Bariloche como experiencia demostrativa de alcance mundial.	Construcción de redes y proyectos pioneros mediante el apoyo de organismos internacionales (SELA, ONUDI, UNESCO).	Desarrollo de redes internacionales y proyectos colaborativos. Red CYTED, Proyecto del Milenio, ejercicio de América Latina 2030. Eventos Prospecta, videoconferencias de enlace continental.	Consolidación y articulación de redes internacionales y proyectos colaborativos. Colegio Prospectivo Latinoamericano.

Fuente: Elaboración propia.

Bibliografía

Parte A

- Almendo, M.(2007), “La prospectiva en Iberoamérica”, ponencia presentada en el Encuentro Internacional de Prospectivistas Iberoamericanos “Desafíos futuros de Iberoamérica”, organizado por la Federación Mundial de Estudios de los Futuros, Red E y E (Escenarios y Estrategia) en América Latina y Universidad Autónoma del Carmen, Ciudad del Carmen, Campeche, México, 5 a 7 de noviembre.
- Baena Paz, G. (2008), “Sobre futuros incompletos y esperanzas continuas. Líneas para la historia de la prospectiva en México”, México, D. F.
- Becerra, S. y P. Castaño (2012), “Mapeo de experiencias significativas en prospectiva de países e instituciones referentes en América Latina y el Caribe”, monografía, Cali, Universidad del Valle.
- Bervejillo, F. (1996), “Territorios en la globalización, cambio global y estrategias de desarrollo territorial”, *Serie Ensayos*, Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y
- Corona Herrera, L. (1991), “Los enfoques en la prospectiva”, *Perfiles Educativos*, N° 51-52, México, D. F., Universidad Nacional Autónoma de México.
- Cuervo, L.M. (2012b), “El clima de la igualdad, un ejercicio de pre-prospectiva”, presentación ante el Grupo de los Jueves, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Dagnino, R. (1997), “El aporte de la prospectiva al desarrollo social (entrevista)”, *Prospectiva: Construcción social del futuro*, J. Medina Vásquez y E. Ortégón (eds.), Santiago de Cali, Universidad del Valle.
- _____(1995), “Herrera: Un intelectual latinoamericano”, *Redes*, vol. 2, N° 5, diciembre, Universidad Nacional de Quilmes.
- De Mattos, C. (1987), “Estado, procesos de decisión y planificación en América Latina”, *Revista de la CEPAL*, N° 31 (LC/L.1452), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Dos Santos, D. M. y L. Fellows Filho (2009), *Prospectiva na América Latina. Evolução e desafios*, Bauru, Canal 6 editora.
- Gallopín, G. y otros (1997), *Branch Points: Global Scenarios and Human Choice*, Estocolmo, Instituto del Medio Ambiente de Estocolmo.
- Herrera, A. y otros (1977), *Catástrofe o nueva sociedad. Modelo mundial latinoamericano*. Bogotá, Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID).
- Hopenhayn, M. (1994), *Ni apocalípticos ni integrados*, México, D. F., Fondo de Cultura Económica.
- _____(2011), “Panorama de la gestión pública en América Latina. En la hora de la igualdad”, Santiago de Chile.
- Marí Castelló-Tarrega, M. (2000), “Prospectiva tecnológica. Algunas reflexiones sobre la experiencia argentina”, *Documento de Trabajo*, N° 3, Buenos Aires, Secretaría para la Tecnología, la Ciencia y la Innovación Productiva, Dirección Nacional de Planificación y Evaluación, Buenos Aires.
- Medina Vásquez, J. (2010), “La prospectiva en la práctica de América Latina”, Conferencia dictada en el Centro de Estudios de Prospectiva, Instituto de Administración Pública del Estado de México, Toluca.
- Medina Vásquez, J. y E. Ortégón (2006), “Manual de prospectiva y decisión estratégica: Bases teóricas e instrumentos para América Latina y el Caribe”, *serie Manuales*, N° 51 (LC/L.2503-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.G.37.

Bibliografía por países

- Guatemala, Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN) (2013), *K'atun Nuestra Guatemala 2032. Construcción del Plan de Desarrollo*, Ciudad de Guatemala.

Parte B

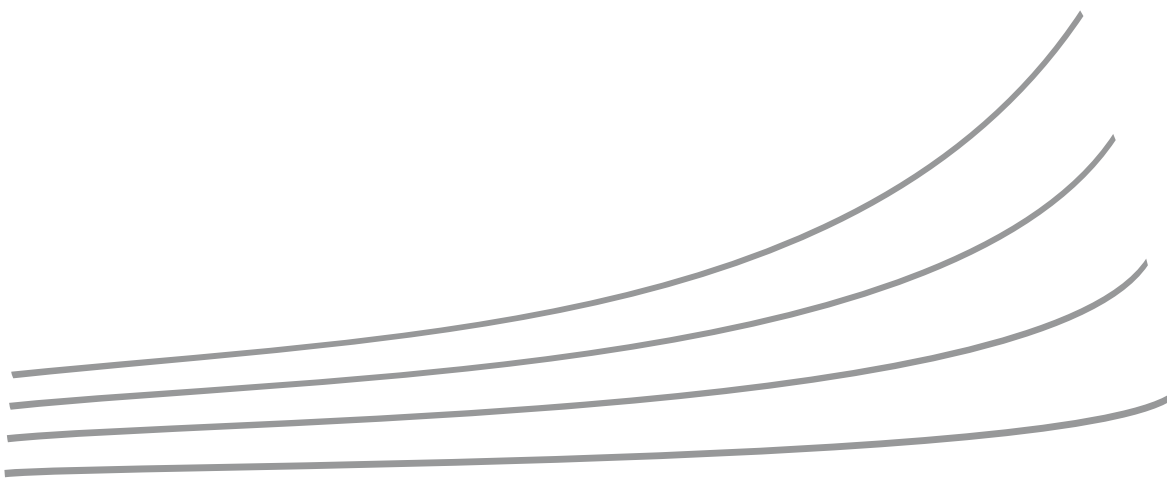
- Dos Santos, D. M. y L. Fellows Filho (2009), *Prospectiva na América Latina. Evolução e desafios*, Bauru, Canal 6 editora.
- Georghiou, L. y otros (2011), *Manual de prospectiva tecnológica*, México, D.F., Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- _____(2008), *The Handbook of Technology Foresight. Concepts and Practice*, Cheltenham, Edward Elgar Publisher.
- Keenan, M. y R. Popper (2008), "Comparing foresight 'style' in six world regions", *Foresight*, vol. 10, N° 6.
- Popper, R. (2008a), "Foresight methodology", *The Handbook of Technology Foresight. Concepts and Practice*, L. Georghiou y otros, Cheltenham, Edward Elgar Publisher.
- _____(2008b) "¿How are foresight methods selected?", *Foresight*, vol. 10, N° 6, Emerald.
- Popper, R. y J. Medina (2008), "Foresight in Latin America. Case studies: Brazil, Colombia and Venezuela",

Parte C

- Baena Paz, G.(2010), "Constructores del devenir. Aportaciones para la historia de la prospectiva", *Papers de Prospectiva*, N° 2, México D. F., Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
- _____(2008), "Sobre futuros incompletos y esperanzas continuas. Líneas para la historia de la prospectiva en México", México, D. F.
- Becerra, S. y P. Castaño (2012), "Mapeo de experiencias significativas en prospectiva de países e instituciones referentes en América Latina y el Caribe", monografía, Cali, Universidad del Valle.
- Henao V. L. (2013), *Estado del arte de los estudios de futuros*, Medellín, Proseres Prospectiva Estratégica, en prensa.
- _____(2010), "La prospectiva en la práctica de América Latina", Conferencia dictada en el Centro de Estudios de Prospectiva, Instituto de Administración Pública del Estado de México, Toluca.
- Popper, R. y J. Medina (2008), "Foresight in Latin America. Case studies: Brazil, Colombia and Venezuela", *The Handbook of Technology Foresight. Concepts and Practices*, L. Georghiou y otros (eds.), Cheltenham, Edward Elgar Publishing.

Sitios web consultados

- Science Direct, www.sciencedirect.com/
- SCOPUS, <http://www.scopus.com/home.url>



Capítulo III

Pensarse como región, construcción colectiva del porvenir

Fuente:

Parte A. *Prospectiva y desarrollo: El clima de la igualdad en América Latina y el Caribe a 2020* (CEPAL, 2013).
http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/27976/S2013618_es.pdf

Parte B. *Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe: regreso al futuro. Primer informe de los diálogos ministeriales de planificación*, Serie Gestión Pública 81 (CEPAL, 2014).
http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36815/S1420498_es.pdf

Parte C. *Planificación para el desarrollo y la integración regional*, CRP.2014/4 (CEPAL 2013).
http://www.cepal.org/crp-ilpes/noticias/documentosdetrabajo/5/51585/2013-946_CRP.14_Propuesta_estrategica_ESP-WEB.pdf

El estado del arte y los retos de la planificación en América latina y el Caribe, CRP.15/4 (CEPAL 2014)
http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39276/S1501099_es.pdf

Parte D. *Visiones de desarrollo y planeación de largo plazo en América Latina y el Caribe. Notas a partir de la experiencia de cuatro países*, Serie Gestión Pública 82 (CEPAL, 2014)
http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36838/S2014342_es.pdf

Parte E. *Tendencias mundiales y el futuro de América Latina*, Serie Gestión Pública 78 (CEPAL, 2014)
http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/35890/4/S1600740_es.pdf

En el capítulo III se reflexiona sobre el papel de la prospectiva en el quehacer público de América Latina y el Caribe. En primer lugar, se identifican los factores que contribuyen a explicar el creciente interés en la materia y su aplicación en la planificación y la política pública, que aspiran cada vez más a objetivos de largo plazo como los que propone la CEPAL para la región. El cambio estructural progresivo y la disminución de las brechas del desarrollo son objetivos y aspiraciones que solo se materializan en el largo plazo como resultado de la planificación estratégica y las políticas de Estado.

En segundo lugar, se presentan los resultados del primer ejercicio de la CEPAL sobre el clima de igualdad en América Latina y el Caribe, que llevó a cabo el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) en 2011 y 2012. En ese ejercicio se investiga la prospectiva de cierre de las brechas económicas, sociales, territoriales, productivas y ambientales hacia 2020.

Más adelante en el capítulo se presentan las iniciativas encaminadas al fortalecimiento de la planificación para el desarrollo y la construcción de visiones de futuro. Se reflexiona sobre los resultados de los diálogos ministeriales de planificación, un mecanismo que la CEPAL creó para la difusión y el intercambio de experiencias sobre la planificación y sus principales retos en América Latina y el Caribe, a partir de información y datos derivados de cuestionarios y entrevistas directas con las autoridades de planificación de la región. Este proceso facilitó la agrupación de los retos en tres grandes categorías para su análisis: el tiempo (corto, mediano y largo plazo), el espacio (regional, nacional, subnacional y local) y el sector (global, primario, secundario y terciario). Estos retos se definen y examinan sobre la base de estudios de caso de nueve países de la región, de los que se extraen propuestas para conciliar la urgencia del corto plazo con la visión estratégica del largo plazo, armonizar las orientaciones de la planificación global (punto de vista macro) con las prioridades de los sectores (educación, salud, infraestructura, ciencia, entre otros), y ejercer una gobernanza en diferentes niveles (nacional y local) para reducir las disparidades territoriales e impulsar un desarrollo regional armónico y equilibrado.

Con el fin de ofrecer datos concretos sobre los gobiernos que han impulsado el uso de la prospectiva en la planificación y la política pública, se analizan en detalle los procesos de construcción de visiones nacionales de desarrollo de largo plazo en el Brasil, Colombia, el Perú y la República Dominicana durante la última década y se emplea una metodología de investigación y análisis común. En el análisis se hace énfasis en los aprendizajes, impactos, lecciones e implicaciones de política que pueden servir como referencia para ejercicios similares en otros países de la región.

El capítulo III concluye con una reflexión amplia sobre las grandes tendencias globales y las consecuencias para el futuro de la región. Se señala que en los países desarrollados existe la convicción de que es posible incidir en la construcción del futuro. En cambio, en la región de América Latina y el Caribe se carece de una visión de largo plazo de su desarrollo y en numerosas ocasiones se desconocen las iniciativas del resto del mundo para forjar el futuro. En consecuencia, se propone una estrategia de Estado para fortalecer las capacidades de pensamiento y acción a fin de prepararse para el futuro, principalmente en cuanto a la planificación, la gestión y las políticas públicas, un esfuerzo que corresponde tanto a los gobiernos (con visión de Estado) como a los actores sociales en su conjunto.

Parte A

Prospectiva para el desarrollo

Desde el punto de vista del interés y la misión de ILPES y de la CEPAL en general, hay tres consideraciones que apuntan a la conveniencia de adoptar un enfoque centrado en la prospectiva económica. En primer lugar, la profusión de visiones del desarrollo a largo plazo elaboradas por los países de la región en los últimos seis a ocho años revela la existencia de un interés muy especial en este tipo de ejercicios y los temas considerados en estos. En segundo lugar, como se explica más adelante, los primeros análisis del estado del arte realizados por el ILPES (Cuervo, 2012) y por Bitar (2013) ponen de manifiesto la ausencia de este tipo de reflexiones con una cobertura ya no nacional sino latinoamericana. Finalmente, las peculiares características institucionales del ILPES y la CEPAL los dotan de la capacidad analítica necesaria para hacer una contribución en este sentido.

Balance preliminar del estado del arte

El ILPES realizó un primer examen de la situación actual de la prospectiva económica en el mundo y en América Latina y el Caribe (Cuervo, 2012), que permitió proponer la adopción de algunas orientaciones generales para la labor prospectiva del ILPES y la CEPAL. Este estudio reveló, por una parte, la gran diversidad de enfoques y orientaciones aplicada en la decena de estudios considerados (véase el cuadro III.1). En vista de tal diversidad, la pertinencia y la calidad de cada estudio no debe juzgarse ni evaluarse en términos generales, sino en función de los objetivos precisos asignados a cada ejercicio y, además, de las características de las instituciones que los emprendan. Asimismo, se observó que, si bien en América Latina y el Caribe existe una comunidad prospectiva activa y productiva, los ejercicios enfocados en la economía son nulos o escasos y, en cambio, predominan los ejercicios sobre tecnología, educación y el ámbito territorial. El estudio de más amplio alcance realizado a la fecha es el que se realizó en el contexto del Proyecto del Milenio, que incluye ejercicios enfocados en la región.

■ Cuadro III.1

Estudios recientes de prospectiva de la economía internacional

CEPII (Centro de información y estudios prospectivos internacionales de Francia), *The World Economy in 2050: a tentative picture*, 2010.

The Economist, Economist Intelligence Unit, *Foresight 2020. Economic, industry and corporate trends*, 2006.

Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *Prospectiva medioambiental de la OCDE para el 2030*, resumen en español, 2008.

Giraud, Pierre Noël, *Essai de prospective économique globale. Quel 20ème siècle?*, CERNA (Centro de economía industrial), École Nationale Supérieure des Mines de Paris, 2005.

The Chicago Council on Global Affairs (CCGA), *Constrained Internationalism: Adapting to New Realities, Results of a 2010 National Survey of Public Opinion*, 2010.

Jerome C. Glenn, Theodore J. Gordon y Elizabeth Florescu, Proyecto del Milenio, *Global Futures Studies & Research, 2010 Estado del Futuro*. (capítulo 7: Estudios de prospectiva alrededor del mundo, 7.1 América Latina 2030)

Ducret, Raphaëlle, *La DATAR et la prospective, 50 ans d'histoire* [en línea] <http://territoires2040.datar.gouv.fr/spip.php?auteur19>.

Rafael Popper, Michael Keenan, Ian Miles, Mauritus Butter y Graciela Sainz, (eds.), *Global Foresight Outlook 2007: Mapping Foresight in Europe and the rest of the world. The EFMN Annual Mapping Report 2007*.

Fuente: elaboración propia.

En los años 2010 y 2011 el ILPES analizó seis publicaciones escogidas por varias razones: por tener una cobertura internacional, preferiblemente mundial o latinoamericana, por ser representativas de diferentes enfoques y por provenir de instituciones que gozan de un amplio reconocimiento.

Mediante un análisis muy selectivo, se consiguió delinear los rasgos más sobresalientes del estado del arte de los estudios prospectivos, lo que permitió a la CEPAL definir un primer ejercicio de prospectiva sin precedentes. A continuación se presenta una breve reseña, basada en Cuervo (2012), de las principales características de los estudios examinados.

1. Centro de información y estudios prospectivos internacionales

La proyección económica y el análisis de sensibilidad: predecesores de la prospectiva pero de utilidad siempre vigente 2010, (CEPII, 2010). En estricto rigor, el estudio del CEPII debe entenderse como un ejercicio de proyección económica y simulación de alternativas. Su propósito principal es aportar información y reflexiones a la comunidad académica y política de Europa, aunque es igualmente útil para los analistas y políticos de otras regiones del mundo. Asimismo, apunta a una visión de ellos como conjunto continental y de su cambiante papel en el mundo, y de ofrecer información y elementos de juicio para la adopción de decisiones estratégicas por parte de las autoridades económicas y políticas de Europa. Más que económico, se trata de un ejercicio geopolítico, por contener una medición de las variaciones de la influencia relativa de los principales espacios económicos en un plazo muy largo, de cuarenta años (2010-2050).

Este es un trabajo muy riguroso en términos estadísticos y técnicos, que solo fue posible gracias a la base de datos sobre la economía mundial que el CEPII ha ido configurando. Desde el punto de vista de la técnica, es decir de la especificación del modelo económico de base, aporta modificaciones interesantes que, sin embargo, no se reflejan mayormente en las simulaciones; entre otras cosas, se adopta la energía como variable clave del modelo, la identidad entre ahorro e inversión se cierra a nivel mundial, no nacional y se ponen en consideración las variaciones en los precios relativos.

2. Economist Intelligence Unit (EIU)

Prospectiva económica para el mundo empresarial: anticipar cambios para alimentar la oportuna toma de decisiones (2006). Este estudio de la EIU, que se especializa en la producción de información de alta calidad y muy oportuna, se realizó con el propósito de ser utilizada en procesos de “inteligencia económica”, es decir en investigaciones de mercados, exploración de tendencias y análisis a fondo de fenómenos coyunturales. En este caso la calidad de los resultados obedece al cuidadoso diseño de los instrumentos de recolección de la información, y a la variedad y relevancia de los encuestados. El tipo de información utilizada es, a diferencia del caso anterior, principalmente cualitativa y el horizonte de proyección es de 15 años (2006-2020).

En la introducción se incluyen proyecciones de la economía mundial en las que no se indican las fuentes de información ni las características del modelo económico utilizado. El principal aporte del estudio consiste en identificar las tendencias emergentes, es decir los cambios y transformaciones que vienen dándose de manera relativamente marginal y que se perfilan como posibles variaciones de mayor alcance y con mayores repercusiones. En el estudio se enumeran también las tendencias provenientes del pasado que podrían prolongarse por períodos relativamente largos.

3. Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos

Prospección para la persuasión, 2008. Este estudio tiene como principal objetivo persuadir a los agentes económicos y a los encargados de la toma de decisiones de la importancia

de adoptar comportamientos acordes con la transformación del sistema económico, a fin de que este sea sustentable y responda eficazmente al cambio climático. El horizonte de las proyecciones es de 22 años (2008-2030).

Este estudio es una traducción del argumento “ecoeconómico” al lenguaje prospectivo. El razonamiento más aceptado por los especialistas en la economía ambiental global se expresa en términos de los costos económicos y humanos de la falta de respuesta a los problemas actuales, y de los posibles costos de las políticas económicas necesarias y de la identificación de los principales obstáculos al cambio. Por consiguiente, se podría decir que su principal objetivo es persuadir sobre los beneficios esperados de la aplicación de adecuadas medidas de política económica ambiental y de sus evidentes ventajas en comparación con el costo de su aplicación.

4. Pierre-Noël Giraud (2005)

El libre pensamiento al servicio de la prospectiva. Este texto de Giraud, observador altamente calificado de la economía mundial, es representativo de decenas o centenas de trabajos semejantes pero centrados en otros temas, basados en otros enfoques y con distintos estilos. El estudio ilustra el enriquecedor y significativo aporte esperable de los observadores especializados, conocedores en profundidad de temas específicos y que, gracias a no estar comprometidos con empresas o instituciones, pueden identificar aspectos estratégicos que, muy probablemente, quedarían excluidos de otros ejercicios. Su intención no es convencer, persuadir, anticipar o promover cambios, sino simplemente plantear interrogantes.

5. The Chicago Council on Global Affairs

Las percepciones sociales como fuente de anticipación, 2010. Esta institución es un observador permanente de las percepciones del pueblo estadounidense sobre los asuntos extranjeros. Su principal instrumento de investigación es una encuesta anual de opinión pública; la realizada en 2010 tiene el interés de dejar un registro de percepciones marcadas por la crisis financiera que se inició en 2008. Al igual que en el caso anterior, es una valiosa fuente de identificación de cambios de tendencia, pero desde la óptica del ciudadano común y no de un especialista.

6. Proyecto del Milenio

Prospectiva global a fondo (2010). TMP (2010). De todos los estudios analizados, este destaca por tratarse de un ejercicio prospectivo particularmente significativo. Su cobertura es verdaderamente global, las consultas en que se basa son muy amplias y abiertas, y su diseño permite ir más allá de la simple proyección de tendencias reveladas o, en el extremo opuesto, de meras conjeturas elevadas a la condición de previsiones.

Una de las pruebas más elocuentes de la amplitud y profundidad del ejercicio es la identificación de 15 desafíos globales de la humanidad que cubren, en forma de preguntas, los factores más significativos que han de afectar el futuro inmediato y a largo plazo de la humanidad: sostenibilidad, democracia, valores, tecnologías, salud, instituciones y seguridad. La enumeración de las dimensiones claves puede ser muy útil para determinar el alcance de las consideraciones formuladas en cualquier ejercicio prospectivo. Otro aspecto destacable de este estudio es la construcción de un indicador del estado del futuro al cual se le da seguimiento año a año.

En un examen más reciente, Bitar ha identificado y analizado los principales ejercicios prospectivos de cobertura mundial, y llegado a una conclusión semejante a la de Cuervo (2012) acerca del vacío de reflexión sobre el futuro existente en América Latina. “Desde hace años las grandes potencias vienen

explorando sistemáticamente las tendencias mundiales y nuevos países se han ido sumando a esta tarea. La mayor capacidad se halla en EE.UU., tanto en el gobierno como en universidades, empresas y centros de investigación privados. El estudio más reciente es *Alternative Worlds: Global Trends 2030* (National Intelligence Council, 2012), elaborado a partir de extensas consultas con expertos de todo el mundo. Para su elaboración se encomiendan trabajos a muchas instituciones y personas. En particular cabe mencionar *Envisioning 2030: US Strategy for a Post-Western World* (Manning, 2012), del Atlantic Council. En la Unión Europea se aprecia un desarrollo similar. El más reciente informe es *Citizens in an Interconnected and Polycentric World. Global Trends 2030*, del Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea [2012]. También se han puesto a la vanguardia países pequeños pero de gran desarrollo, como Singapur y Finlandia. También han dado pasos en esta dirección otros emergentes, especialmente China, Corea del Sur, Rusia y Brasil” (Bitar, 2013).

Escenarios desarrollados

Los escenarios desarrollados en algunos de los estudios mencionados merecen consideración especial, para compararlos con las visiones concebidas en etapas anteriores de la historia latinoamericana (Cuervo, 2012). Dependiendo de las características del ejercicio, de sus prioridades y de las variables consideradas, se construyen distintos tipos de escenarios cuya característica predominante podría ser la de constituir opciones o alternativas extremas. Tal vez el caso más representativo y extremo de alternativas contrastantes sean los escenarios desarrollados en el capítulo dedicado a América Latina en *2010 Estado del Futuro* (véase el cuadro III.2).

■ Cuadro III.2

Escenarios latinoamericanos

“Dios es latinoamericano”	“Desintegración en el infierno”
Sociedad: La educación y el desarrollo alivian los efectos desfavorables del crecimiento La región en su conjunto experimenta una mejora considerable del Índice de Desarrollo Humano (IDH)	La brecha entre ricos y pobres continúa extendiéndose, y desciende el nivel de vida de los menos favorecidos. El IDH de la región desciende abruptamente
Tecnología: “Made in Latin America” se convierte en símbolo de calidad y tecnología de punta El índice de e-readiness (capacidad de usar las tecnologías de la información y las comunicaciones, TIC, para desarrollar la economía y realzar el bienestar) avanza positivamente en toda la región	La mayor parte de la tecnología es importada y existen muy pocas empresas y escuelas dedicadas a su difusión y desarrollo El índice de e-readiness decrece en relación con otras regiones
Economía: Se reduce la brecha económica entre América Latina y las economías avanzadas El PIB se incrementa sustancialmente en la región	Crece el desempleo y se producen hiperinflación y estanflación
Medio ambiente: Los recursos naturales de América Latina convierten a la región en “única en el mundo” Las emisiones de CO2 per cápita se reducen hasta convertirse en las más bajas del planeta	Se destruyen bosques, los glaciares se derriten, los desiertos crecen y los ríos, lagos y mares se ven contaminados Se produce un rápido y considerable aumento de las emisiones de CO2 y otros indicadores medioambientales revelan un rápido deterioro
Política: Gobiernos democráticos crean una gran América Latina con apoyo popular Los niveles de corrupción decrecen y se igualan a los de las naciones avanzadas	Varios Estados de la región se ven afectados por la delincuencia, el terrorismo, los enfrentamientos étnicos y la demagogia América Latina registra los peores niveles de corrupción del mundo

Fuente: Proyecto del Milenio, *2010 State of the Future*, 2010.

Aunque exclusivamente a partir del comportamiento de una sola de las variables claves, la globalización, en el ejercicio de Economist Intelligence Unit se desarrollaron escenarios más matizados (véase el Cuadro III.3).

■ Cuadro III.3

La globalización como factor “ordenador” de escenarios ^a

Escenario base de *globalización controlada*, con un 65% de probabilidad de concreción. Supone un avance gradual de la liberalización comercial, restringido por razones de seguridad, pero sin la presencia de grandes perturbaciones.

Escenario de *globalización en retroceso*, con un 20% de probabilidad de concreción. Este escenario respondería a un sentimiento proteccionista basado en razones de seguridad alimentaria y el impacto de la tecnología. En este caso se perdería un punto porcentual del crecimiento económico anual medio.

Escenario de “*hundimiento de la globalización*”, con un 5% de probabilidad de concreción, basado en las semejanzas entre esta época y las vísperas de las guerras mundiales. En caso de concretarse, la economía mundial crecería apenas a un 1,4% anual en promedio.

Escenario de *globalización desbocada*, con un 10% de probabilidad de concreción. Se estima que se traduciría en un crecimiento anual medio del 4%.

Fuente: Economist Intelligence Unit, *Foresight 2020. Economic, industry and corporate trends*, 2006.

^a Se supone que la política de los Estados Unidos sería el principal factor determinante de la concreción de cualquiera de los escenarios previstos.

En el ejercicio del CEPIL (2010) se construyeron escenarios con el propósito, usual en este tipo de trabajos, de realizar una medición de sensibilidad, es decir de determinar el grado de respuesta de los resultados finales ante cambios de algunos de los supuestos básicos del modelo. El escenario de referencia es el descrito en el modelo correspondiente. Se analizaron las siguientes alternativas:

- bajos precios de la energía
- altos precios de la energía
- salto tecnológico: aparición de innovaciones que se traducirían en una alta capacidad de sustitución entre la energía y los demás factores
- economías cerradas: igualación de los ahorros y la inversión en todas las economías
- convergencia: reducción lineal de la divergencia de cada país con respecto a la media del conjunto

Las variaciones de los supuestos acerca de los costos de la energía no influyen mayormente en la distribución del poder económico entre las grandes naciones “Estos efectos benignos ponen de presente que la energía tiene una contribución menor sobre el crecimiento del PIB, en oposición con lo sucedido con las contribuciones del capital, la fuerza de trabajo y el crecimiento de la productividad” (CEPIL, 2010).

Un ejercicio de prospectiva en la CEPAL

El breve examen del estado del arte es bastante revelador, y arroja algunos resultados esperables y otros algo sorprendidos. Parte de lo esperable es la constatación posibilitada por este examen de la gran variedad y dispersión de enfoques, métodos y estructuras institucionales existentes. Las peculiaridades de los ejercicios de prospectiva responden, al parecer, a las necesidades institucionales de quienes los emprenden. En este sentido, la CEPAL ha identificado la persistencia de las desigualdades socioeconómicas, institucionales, productivas y territoriales de la región como uno de los principales obstáculos al desarrollo (CEPAL, 2010 y 2012; CEPAL/ILPES, 2011).

Por tanto, la fase inicial del ejercicio de prospectiva llevado a cabo en el ILPES, cuyos resultados se presentan en las siguientes secciones del documento, está destinada a ahondar en el conocimiento de las brechas de igualdad y de su impacto. Cabe aclarar que esto significa dejar de lado otros aspectos de la economía, de la sociedad y del desarrollo latinoamericano. Este acotamiento debería contribuir a la buena calidad del ejercicio que, como lo demuestra el examen realizado, no tiene antecedentes en la región. Con este fin se diseñó y administró una encuesta a

un grupo amplio de especialistas en temas del desarrollo en América Latina y el Caribe, a los que se les consultó sobre las proyecciones y perspectivas de la evolución futura de las brechas de igualdad más importantes.

Estudio prospectivo sobre el clima de igualdad en América Latina y el Caribe

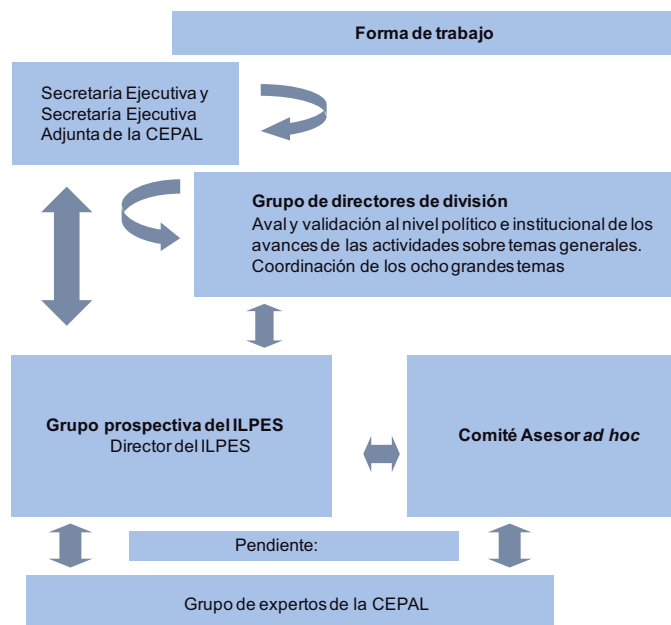
1. La encuesta

Sobre la base de las conclusiones del examen del estado del arte, el equipo de trabajo del ILPES tomó varias decisiones que definieron el perfil de la encuesta y del ejercicio prospectivo en general. En primer lugar, el énfasis en la dimensión económica parece conveniente y oportuno, habida cuenta las características de la CEPAL como institución y de la falta de reflexión prospectiva sobre esta en la región. En segundo término, dada la excesiva amplitud de esta dimensión, se consideró también conveniente y oportuno imprimirle al ejercicio un sello institucional propio, derivado del énfasis que se le ha venido otorgando a las brechas identificadas en *La hora de la igualdad* (CEPAL, 2010). Estas consideraciones explican los motivos que llevaron a incluir en la encuesta determinados temas y a excluir otros. Se espera que en fases siguientes del ejercicio prospectivo esta restricción temática se atenúe y puedan integrarse algunos temas adicionales que concuerden con la línea de reflexión que sirve de base a dicho documento y las propuestas que en él se presentan.

El proceso de diseño, prueba, rediseño y realización de la encuesta se prolongó por cerca de un año. Se inició en noviembre de 2010, con un primer diseño y la realización de una prueba piloto. La encuesta tuvo varias versiones preliminares, derivadas de las pruebas y los rediseños. Una vez estructurada la versión definitiva, en octubre de 2011, se sometió la encuesta a pruebas técnicas finales. Se la comenzó a administrar durante la segunda semana de noviembre de 2011 y en diciembre de ese año se inició el procesamiento de la información. En el diagrama III.1 se ilustra el esquema de trabajo aplicado por el equipo de prospectiva del ILPES y el grupo asesor.

■ Diagrama III.1

ESQUEMA DE TRABAJO PARA LA REALIZACIÓN DE LA ENCUESTA



Fuente: elaboración propia.

Los propósitos de la encuesta determinaron algunas de sus características fundamentales. En primer lugar, cada uno de los temas tratados tiene como trasfondo *La hora de la igualdad*. En segundo lugar, en la mayoría de los casos la pregunta está contextualizada, a fin de que aporte información sobre el comportamiento de la variable en cuestión. En tercer lugar, en la mayor parte de las preguntas se ofrecen tres opciones, correspondientes a la prolongación de la tendencia actual y a su “empeoramiento” o “mejoramiento” (el criterio de “mejor” o “peor” se basa en lo considerado como deseable en *La hora de la igualdad*). Por último, en cada pregunta se incluyó un espacio para la explicación opcional de la respuesta. En el contexto de cada capítulo y en términos de contenido, las preguntas también tienen una estructura uniforme. Estas se organizaron en dos categorías, con el fin de indagar, respectivamente, sobre el *desempeño* de las variables o los indicadores más representativos de una dimensión de la brecha de igualdad y sobre la orientación de las *políticas públicas* relacionadas con esta.

El nivel de respuesta a la encuesta fue muy satisfactorio y el porcentaje de preguntas no respondidas fue razonablemente bajo. En efecto, se recibieron 195 respuestas a las 325 encuestas enviadas, lo que equivale al 60% del total. Dado que a los encuestados se les sugirió responder las preguntas relacionadas con aquellos temas en los que se sintieran competentes, el porcentaje de preguntas no respondidas es muy bajo, del 1% y el 3%, pero el índice de respuestas varía de una sección a otra (véase el cuadro III.4). Los encuestados decidieron libremente responder toda la encuesta, solo una sección o una combinación de secciones. La sección más respondida fue la primera, en la que participaron casi dos terceras partes del total de encuestados. Además, cada uno de los capítulos “sectoriales” (secciones 2 a 6) o temáticos registró un nivel de respuesta cercano a la tercera parte de los participantes (entre un 29% y un 33%), con la excepción de la sección sobre las brechas sociales (sección 5), que recibió casi un 40% de respuestas. Finalmente, solamente una quinta parte de los encuestados (17,95%) se consideró competente con respecto a la totalidad de los temas.

■ Cuadro III.4

Datos generales de la encuesta sobre el clima de igualdad

Sección	Número de respuestas	Porcentaje simple
1. Economía mundial y América Latina	121	62%
2. Convergencia productiva (e inserción externa)	59	30%
3. El lugar importa: disparidades y convergencia territorial	59	30%
4. Empleo	46	24%
5. Las brechas sociales	70	36%
6. Estado, política, fiscalidad y pactos sociales: una ecuación por construir	44	23%
7. Los desafíos de largo plazo para el desarrollo con igualdad	76	39%
Número de encuestados que respondieron toda la encuesta	35	
Total de encuestas respondidas	195	17,95%

Fuente: elaboración propia.

2. El futuro de la igualdad

Con el fin de definir una primera imagen de las visiones de futuro de la igualdad que se reflejan en las respuestas obtenidas, los resultados de la encuesta fueron procesados e interpretados conforme a los siguientes criterios:

El *futuro más probable* es el determinado por las opciones escogidas por la mayoría de los entrevistados.

El *futuro deseable* es el determinado por las respuestas que representan un pronóstico de cierre de brechas (“el ideal”) o se alejan de él.

El *futuro en ciernes* es el determinado por los elementos considerados “semillas de cambio”, caracterizados por una alta incertidumbre y escasa posibilidad de predicción.

El futuro más probable

Como se indica en la sección anterior, se ha denominado “futuro más probable” al definido por el conjunto de opciones escogidas por la mayoría de las personas encuestadas, consideradas como base de este pronóstico. En este capítulo no se aspira a dar una cuenta detallada de todos y cada uno de los resultados de la encuesta, sino a presentar una interpretación general de la estructura de las respuestas.

El futuro más probable de las brechas de igualdad se podría resumir en una sola frase: desempeño socioeconómico aceptable sin cambio estructural. A modo de respaldo e ilustración, a continuación se presenta un desglose de este pronóstico en relación con cada capítulo de la encuesta.

En cuanto al crecimiento económico, el pronóstico revela un optimismo con respecto a la situación que se daría en un contexto de ausencia de cambios, expresada en tasas de crecimiento del PIB. En efecto, el 62,6% de los encuestados estima que durante los próximos diez años el crecimiento del PIB per cápita será superior a un promedio anual del 2%. Según el 86,5% de las estimaciones, América del Sur seguirá creciendo a un mayor ritmo que México, Centroamérica y el Caribe, cuyo comercio continuará orientado a los Estados Unidos. El 63,8% considera altamente probable (más del 70% de probabilidad) que América del Sur profundice su especialización en la exportación de materias primas.

Las brechas productivas no disminuyen y muestran resistencia al cambio. En efecto, el 75,8% de los encuestados estima que las tasas de inversión se mantendrán en los promedios actuales; el 64,9% considera que se mantendrán las diferencias de productividad entre sectores; el 75% estima que el rezago de productividad de la región con respecto al resto del mundo se mantendrá o aumentará, y el 49,1% piensa que no habrá variaciones en el rezago con respecto a los Estados Unidos.

Se estima que las brechas territoriales se ampliarán a pesar de la existencia de políticas que intentan mitigarlas: el 66,7% de los encuestados considera que la concentración espacial de la población aumentará y el 56,6% que lo mismo ocurrirá con la concentración espacial de la actividad económica; un 92,8% de los encuestados opina que las diferencias de ingreso per cápita entre distintos territorios (nivel subnacional) se mantendrán o aumentarán, y un 83% estima que continuará la emigración del campo a las ciudades de la población con mayores niveles de educación y calificación. No obstante, y en contraste con lo anterior, el 74,6% de los participantes en la encuesta considera que existe una probabilidad superior o igual al 50% de que los países de la región dispongan de fondos destinados a la cohesión territorial.

Se prevé una continuación del mejoramiento de los resultados sociales y de las políticas pertinentes. Los primeros se consolidarían en virtud de la reciente, aunque aun leve, disminución de la desigualdad en la distribución del ingreso. En lo que respecta a la continuación de los avances sociales, el 63,4% de los participantes considera que la generación de empleo seguirá influyendo positivamente en la reducción de la pobreza, el 62,2% estima que el diferencial salarial entre hombres y mujeres seguirá disminuyendo y el 92,9% opina que la cobertura de la educación preescolar se incrementará. También son optimistas los pronósticos sobre la

indigencia, puesto que el 53% considera que los actuales niveles se reducirán. Finalmente, las previsiones relacionadas con la concentración del ingreso son menos optimistas, dado que el 44,3% de los participantes estima que los niveles actuales se mantendrán. El pronóstico sobre la inserción laboral de los jóvenes tampoco es optimista, pues el 49,2% de los encuestados opina que sus desventajas (expresadas en tasas de desempleo muy superiores al promedio) se mantendrán o ampliarán (25,4%).

Se espera que el desempeño fiscal (recaudación, inversión y gasto social) mantenga una tendencia aceptable, aunque no se prevén transformaciones estructurales, ya sea de la tasa de recaudación o de la regresividad estructural. En cuanto a la tendencia positiva del desempeño fiscal, el 52,6% de los participantes considera que la recaudación crecerá a tasas superiores a la del PIB, el 71,4% estima que el gasto social per cápita seguirá aumentando y el 56,4% prevé que aumentará la inversión pública expresada como proporción del PIB. Respecto de la falta de cambios en el ámbito fiscal, el 52,8% considera que pocos países adoptarán pactos fiscales, el 11,1% piensa que serán excepcionales y el 51,2% prevé que la estructura de los impuestos (progresiva o regresiva) se mantendrá.

Finalmente, según la mayoría de los encuestados el cambio climático continuará (el 76,7% piensa que se agudizará) y se acentuarán sus impactos en el ámbito social (el 76,7% opina que incrementará la pobreza), en la agricultura (el 85,2% estima un impacto negativo) y en la energía (el 50% prevé un impacto negativo). Por otra parte, se espera una adaptación de las políticas públicas en el sentido adecuado; específicamente, el 54,1% de los encuestados piensa que la respuesta de la política económica mejorará.

El futuro deseable

Esta imagen del futuro se elaboró tomando como criterio de análisis el grado de proximidad o de distancia de las respuestas con respecto al clima de igualdad ideal o deseable. Se seleccionaron todas las preguntas cuyas respuestas se pudieron clasificar en tres categorías: cierre de las brechas, mantenimiento de las brechas y ampliación de las brechas de igualdad. Solamente en el primer caso se considera como futuro más probable un acercamiento al ideal. En el gráfico VI.1 se ilustran esquemáticamente los resultados.

Como ya se ha dicho, la encuesta se estructuró tomando como referencia *La hora de la igualdad*, publicación en la que se plantea, en detalle y en extenso, la necesidad de cerrar las brechas de desigualdad existentes en la región (CEPAL, 2010). Este cierre de brechas se entiende como equivalente al “futuro deseable” o ideal, descrito como aquel en el que, sobre todo, se espera que se manifiesten las siguientes tendencias: i) diversificación de las exportaciones, en las que se consolida la participación de los bienes y servicios de mayor complejidad tecnológica y con mayor valor agregado; ii) aumento de la tasa de inversión, que pasa a representar cerca del 25%; iii) consolidación de una estructura productiva equilibrada en cuanto a su composición por tamaños de empresas; iv) reducción de las diferencias de productividad entre sectores de un mismo país y entre la productividad de un país y el resto del mundo; v) disminución de la concentración espacial de la riqueza y las disparidades de ingreso entre distintos territorios; vi) consolidación de la descentralización; vii) reducción sostenida de los índices de pobreza e indigencia; viii) mitigación de las dificultades de inserción de los jóvenes en el mercado laboral; ix) aumento de la cobertura de la educación preescolar; x) disminución de la importancia del sector informal; xi) refuerzo de la tasa de crecimiento de los salarios; xii) atenuación de las desigualdades salariales entre hombres y mujeres; xiii) reducción de la desigualdad en la

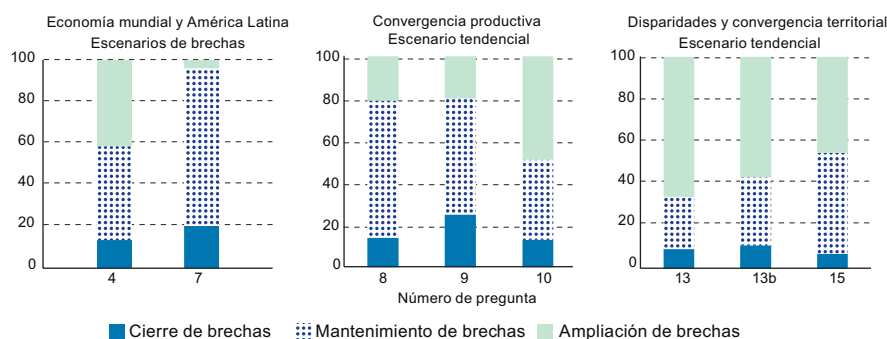
distribución del ingreso; xiv) incremento de la carga impositiva y corrección de su carácter regresivo, y xv) sostenida consolidación del gasto público social per cápita.

Por consiguiente, esta lectura del futuro consiste en determinar si en los pronósticos que ofrece la encuesta se prevé un acercamiento a la situación deseable o una desviación de esta. Con esta interpretación en mente, la situación prevista podría resumirse en la siguiente frase: futuro social moderadamente promisorio sin transformación integral.

Como puede observarse, hay un marcado contraste entre las dimensiones sociales y las restantes. Mientras las primeras son las únicas que presentan pronósticos significativos de acercamiento al ideal, del 30% al 50%; en las demás dimensiones estos apenas superan el 20%. En efecto, se estima que la heterogeneidad productiva, las disparidades territoriales y las diferencias de crecimiento entre América del Sur y el resto de mundo se mantendrán invariables o incluso se alejarán aun más de lo deseable (véase el gráfico III.1). En cambio, la probabilidad de que el empleo, las brechas sociales y la estructura fiscal se acerquen a la situación deseable es mayor, aunque nunca supera el 50%. Este contraste se aprecia con más claridad en el gráfico III.2, en el que se observa que los pronósticos de cierre de brechas solamente alcanzan un nivel significativo en los casos del empleo, las brechas sociales y el pacto social.

■ Gráfico III.1

Mayores desviaciones del ideal (En porcentajes)

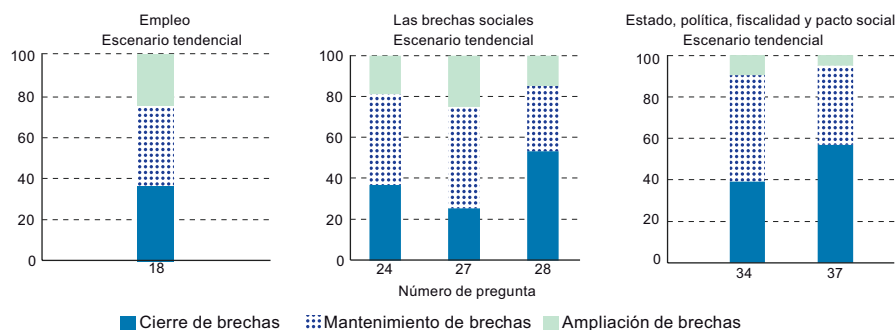


Fuente: elaboración propia, sobre la base de la encuesta sobre el clima de la igualdad, 2011.

Nota: las preguntas figuran en el anexo del presente documento.

■ Gráfico III.2

Mayores aproximaciones al ideal (En porcentajes)

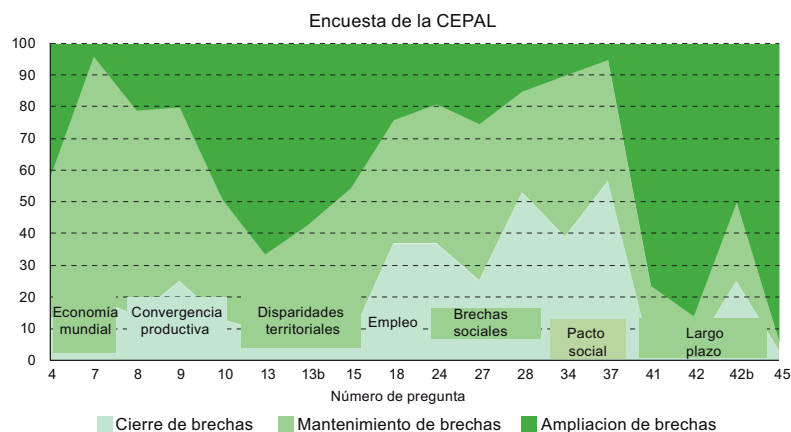


Fuente: elaboración propia, sobre la base de la encuesta sobre el clima de la igualdad, 2011.

Nota: las preguntas figuran en el anexo del presente documento.

■ **Gráfico III.3**

Contraste entre los escenarios “más deseable” y “menos deseable” correspondientes a las dimensiones socioeconómicas
(En porcentajes)



Fuente: elaboración propia, sobre la base de la encuesta sobre el clima de la igualdad, 2011.

Nota: las preguntas del cuestionario pueden consultarse en la publicación original o en línea https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/27976/1/S2013618_es.pdf pp. 57-60.

Escenarios de ruptura

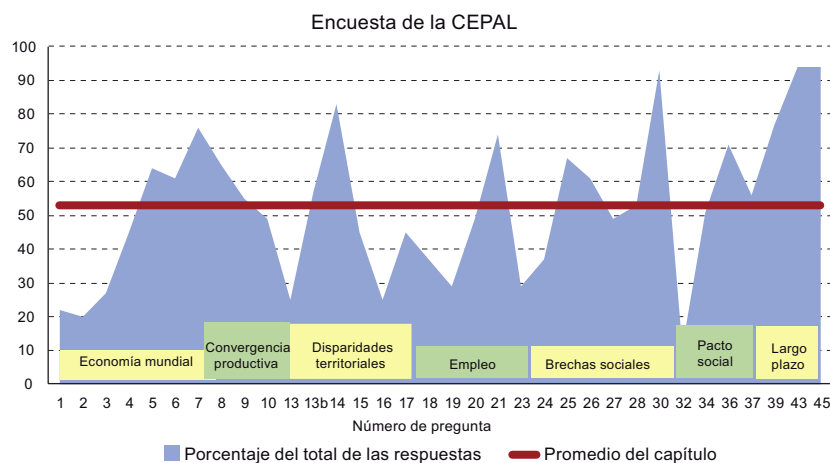
Esta última imagen del futuro se basa en la clasificación de las respuestas de acuerdo con criterios diferentes a los empleados en casos anteriores. En este solo se tomaron en consideración las preguntas cuyas respuestas pudieron clasificarse en dos categorías: continuidad o cambio. No se tomó en cuenta el significado preciso de lo que esta continuidad significa (empeoramiento o mejoramiento de una situación dada).

En el gráfico III.4 se ilustran esquemáticamente los resultados de este ejercicio. El área sombreada en azul corresponde al porcentaje de respuestas según las cuales lo más probable es que se mantenga la tendencia actual, sea positiva o negativa. El área en blanco, que ocupa el resto del gráfico, representa el “espacio para el cambio” y refleja el porcentaje de respuestas según las cuales se producirá una ruptura de la tendencia, positiva o negativa. En términos globales, las respuestas revelan que la polaridad entre los cambios sociales relativamente positivos y los poco halagüeños resultados en materia productiva tiene márgenes de variación más reducidos que en el resto de los componentes, es decir la economía mundial, las disparidades territoriales y el empleo.

En lo relacionado con la economía mundial, los ámbitos identificados por los participantes como los que plantean mayores interrogantes, caracterizados por una mayor incertidumbre y una menor previsibilidad son los relacionados con el ritmo de crecimiento económico mundial, de China y de América Latina. En contraste, los ámbitos cuya evolución se considera más previsible y menos sujeta a incertidumbre son las brechas de crecimiento entre América del Sur y el resto del mundo, la estructura de las exportaciones con predominio de productos primarios, la tasa de inversión agregada y la orientación de México y Centroamérica hacia el mercado de los Estados Unidos.

El margen probable de cambio de todos los aspectos de la convergencia productiva se considera relativamente limitado, lo que indica que prima el pronóstico de continuidad de las tendencias actuales.

■ Gráfico III.4

Escenario Tendencial
(En porcentajes)

Fuente: elaboración propia, sobre la base de la encuesta sobre el clima de la igualdad, 2011.

En el ámbito territorial los márgenes de cambio parecen ser bastante amplios, como lo revelan las respuesta a la mayoría de los temas considerados, con excepción del carácter de las migraciones. En lo relativo a los todos los aspectos del empleo, el margen de cambio e imprevisibilidad es bastante alto, con la única excepción del aumento de los salarios del sector formal, cuyo lento ritmo de crecimiento se considera que continuará.

En contraste con lo anterior, la impresión predominante es que las brechas sociales, el pacto fiscal y la situación a largo plazo mostrarán una mayor continuidad de las tendencias actuales. Las únicas excepciones son las respuestas a los temas, relacionadas con la distribución del ingreso y el pacto fiscal. En el primer caso se considera que hay una alta posibilidad de que no siga mejorando, mientras en el segundo se estima que la probabilidad de adopción de un pacto fiscal podría no ser tan baja como ha sido hasta ahora.

Parte B

Pilares y referentes del enfoque contemporáneo de la planificación

Los Diálogos Ministeriales de Planificación se diseñaron como un dispositivo para la construcción de una plataforma de intercambio y aprendizaje permanente para la región en materia de planificación del desarrollo. Sus primeras etapas fueron ya surtidas y tuvieron su natural culminación en el XIV Consejo Regional de Planificación (CRP) realizado en noviembre de 2013 en Brasilia. Esta reunión y sus deliberaciones posteriores, por ejemplo, en la Mesa Directiva del CRP darán lugar al diseño que esta plataforma de intercambio y aprendizaje ha de tener para, por lo menos, los tres próximos años (2013-2016).

A partir de noviembre de 2012 se hizo una amplia distribución entre los Ministerios de Planificación (o afines) del cuestionario sobre Procesos e Instituciones de Planificación Nacional del Desarrollo, cuyas preguntas específicas se detallará en las secciones siguientes. A principios de octubre de 2013 se habían recibido ya 15 respuestas y se habían realizado 9 entrevistas con los Ministros o sus delegados.

El dispositivo concentró su mirada sobre la manera cómo los Estados nacionales desempeñan las tres funciones básicas de planificación: prospectiva, coordinación y evaluación. Por razones de tiempo y de enfoque se dejaron parcialmente fuera la planificación sectorial y la subnacional (gobiernos intermedios y locales), que se retomarán en etapas posteriores de los diálogos, así como otros aspectos de la planificación. Adicionalmente, el interés se centró en observar los procesos, las organizaciones y las instituciones a partir de las cuales se ejercen las mencionadas funciones, dejando de lado el análisis de los contenidos del desarrollo. El estudio de estos contenidos es el objeto central de otros estudios del ILPES.

1. La prospectiva

Se entiende a la prospectiva como el arte, la disciplina, a través de la cual se construye el futuro. En los términos planteados en 2005: “el futuro se construye mediante un delicado equilibrio sobre un camino de doble vía entre las realidades presentes y los escenarios posibles y deseables” (Martin, 2005:11). Para aquel entonces ésta se consideraba una función relativamente relegada, distante: “En los países de la región se ha abandonado por largos años este ejercicio fundamental. El peso de los problemas estructurales que se han ido acumulando en las economías y sociedades, junto con la tiranía del corto plazo, han redundado en este olvido (Machinea, 2005)” (Martin, 2005:11).

Seis años más tarde (CEPAL, Espacios Iberoamericanos 2011), el ILPES tenía una apreciación muy diferente: “Se constata en América Latina y el Caribe una revalorización de la construcción de estrategias nacionales de desarrollo a 10, 15 o 20 años (...). En este proceso, se destacan la del Brasil 2022, Colombia 2019, Guatemala 2032, México 2030, el Perú 2021 y la República Dominicana 2030. Otros países como Bolivia (Estado Plurinacional de), Costa Rica, El Salvador o Panamá han reeditado o continuado elaborando los tradicionales planes de desarrollo cuatrienales o quinquenales” (Espacios Iberoamericanos, 2011: 53), (véase el cuadro III.5).

■ Cuadro III.5

América Latina y el Caribe: visiones nacionales de desarrollo en el largo plazo

“Bolivia: prospectiva económica y social 2000-2010” (PNUD, Cuaderno de Futuro 10, La Paz, 60 p.)
“Brasil 2022” (Presidencia de la República, Secretaría de Asuntos Estratégicos, 104 p.)
“Prospectiva Chile 2010. Construyendo el Chile Económico del Futuro” (Ministerio de Economía, Chile Innova, 33 p.);
“Agenda Chile País Desarrollado: Más Oportunidades y Mejores Empleos 2018” (Ministerio de Hacienda, 2010, 96 p.)
“2019 Visión Colombia II Centenario” (Resumen Ejecutivo, Presidencia de la República, DNP, 60 p.)
“Costa Rica Visión a Largo Plazo” (Mideplan, Junio 2012, 334 p.)
“Ecuador Estrategia Nacional 2010/2025”
Guatemala Plan Nacional de Unidad Nacional de la Esperanza 2032
“República de Honduras. Visión de país 2010-2038 y Plan de Nación 2010-2022” (Presentación al Congreso, 2010, 152 p.)
“Visión 2030 Jamaica - Plan Nacional de Desarrollo”
“Visión 2030. El México que queremos” (Presidencia de la República, 2006)
“Plan Bicentenario. El Perú hacia el 2021” (CEPLAN 2011, 286 p.)
“Propuesta de Estrategia Nacional de Desarrollo 2010-2030” (República Dominicana, Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, Consejo Nacional de Reforma del Estado, 2011, 526 p.)
“Diálogo político-social por Uruguay Logístico 2030” (Ministerio de Transportes, junio diciembre 2011); Uruguay Estrategia Nacional de Desarrollo 2030.

Fuente: Cuervo y Máttar, 2013.

Con el objeto de profundizar en el conocimiento de este proceso, se realizó un estudio más detallado de cuatro experiencias nacionales de particular interés: Brasil Tres Tiempos, Colombia 2019, Perú 2030 y República Dominicana 2030 (Rodríguez y Cuervo, 2013), que complementa la información de los cuestionarios, cuyas preguntas se pueden consultar en el Anexo a este documento.

2. La coordinación

Las funciones de coordinación asociadas a la planificación para el desarrollo se pueden agrupar en dos grandes tipos o categorías. Están, de una parte, los acuerdos políticos fundamentales entre el estado y el mundo de las organizaciones productivas, y entre el estado y la sociedad civil (Martin, 2005: 15-16). Está, de otro lado, la coordinación interna al aparato gubernamental, la cual, “si bien tiene un alto componente técnico, es una función esencialmente política (...) De tal manera, el plan de gobierno debe servir de hilo conductor, de principio ordenador de las políticas públicas. El proceso de construcción de estas prioridades estratégicas constituye el reto fundamental de un gobierno moderno” (Martin, 2005: 17).

Ramírez y Martínez (2009) ponen la coordinación en un contexto amplio y completo, de particular utilidad para el análisis e interpretación de las informaciones recogidas a través del cuestionario: “Molina y Licha (2005) plantean la coordinación como un proceso mucho más amplio y comprensivo, con las siguientes características: i) político y técnico a la vez, dimensiones inseparables que se constituyen en modo de gobernanza para generar legitimidad, aprendizaje y efectividad; ii) participativo y concertado, porque responde a la necesidad de articular acciones intersectoriales e intergubernamentales, y entre el gobierno y la sociedad civil; iii) horizontal y vertical: al ser los gobiernos centrales decisores y ejecutores de políticas, ejercen una coordinación vertical (intergubernamental) y horizontal (intersectorial); y iv) con diferentes alcances: macro, meso y micro. La coordinación puede tener alcance regional, nacional o local, y responde a diversos niveles de gestión política y técnica” (Ramírez y Martínez, 2009: 7).

3. La evaluación

Bello propone los puntos de referencia a partir de los cuales puede ser analizada esta función básica de la planificación: “La evaluación se define como aquella actividad que permite determinar el valor

del desempeño del sector público, sea en la forma de un programa, proyecto, ley, política sectorial, etc. La evaluación corresponde a una valoración sistemática de la concepción, la puesta en práctica y los resultados de una intervención pública en curso o ya concluida; también se puede valorar en la fase de diseño (OCDE, 2010)” (Bello, 2013: 33).

Este concepto debe tener su correlato en el montaje de un aparato que haga posible llevar a cabo ese cometido general anunciado: “Desde el punto de vista instrumental, la evaluación pasa a ser definida como un sistema conformado por un conjunto de procedimientos técnicos utilizados para la obtención, procesamiento y diseño de información relevante. Su valor radica en asegurar información veraz, pertinente, útil y consistente que permita en lo interno: orientar la asignación presupuestaria, cautelar la calidad del gasto y la definición de nuevas prioridades de programas; y en lo externo: contar con elementos suficientes para responder de manera simultánea a las demandas de los ciudadanos por mayor transparencia en la acción pública y rendición de cuentas” (Bello, 2013: 35).

Planificación para el desarrollo en el siglo XXI: regreso al futuro

Distintos estudios e investigaciones han puesto en evidencia la reactivación y la creciente importancia de la planificación del desarrollo en los países de ALyC durante este siglo XXI (Leiva, 2012). Este regreso se produce en un contexto político, económico, social e institucional novedoso. No se trata, como era de esperar, de un regreso al pasado, sino de la actualización y adaptación de la planificación a nuevas necesidades de política pública y a nuevos desafíos. La construcción de visiones de desarrollo de largo plazo y la introducción de la prospectiva como herramienta de política pública en este ámbito es una de las más significativas novedades de la práctica de la planificación en la ALC del siglo XXI. Es por esto que la hemos denominado planificación para el desarrollo en el siglo XXI, regreso al futuro.

A lo largo de esta sección expondremos los rasgos originales y definitorios de la praxis contemporánea de la planificación en ALyC. Los fundamentos de esta caracterización provendrán tanto de las informaciones arrojadas por los cuestionarios y las entrevistas, como de las interpretaciones que hacemos de las nuevas realidades regionales. Se comenzará proponiendo una actualización del concepto de planificación. Posteriormente se pondrán a consideración los rasgos más novedosos de esa nueva praxis de la planificación sintetizados en la idea y en el llamado a tomar como referencia los sistemas de planificación, no solamente sus funciones. Para terminar, se presentará un análisis más detallado del ejercicio contemporáneo de cada una de las tres de las funciones de la planificación analizadas a través de los cuestionarios y de las entrevistas.

El concepto contemporáneo de planificación debe considerar los aportes y aprendizajes de la práctica político institucional reciente, de la reflexión desde las ciencias sociales y de los nuevos contextos sociales de la región y de su papel en el mundo. En este sentido, se proponen las siguientes consideraciones como punto de partida.

En primer lugar, en el ámbito de la planificación del desarrollo propiamente dicha, como diversos estudios lo han demostrado, la práctica político-institucional de la planificación se debilitó hace varias décadas. No obstante, la disciplina de la planificación y su práctica contaron con muy importantes y valiosos nichos de experimentación y desarrollo. En el campo corporativo, la planificación estratégica alcanzó tal grado de difusión que adquirió el peso de paradigma dominante; en el campo de la política pública, las ciudades y los territorios (sub-nacionales) se convirtieron en un laboratorio amplio y variado; a nivel sectorial, su uso mantuvo su vigencia, especialmente en campos como la infraestructura física y la gestión de los recursos hídricos. Aparecieron y tomaron fuerza inusitadas disciplinas como el ordenamiento territorial, con propuestas, experiencias y muy variados enfoques en materia de planificación.

De otro lado, las teorías de la competitividad y del desarrollo económico local, mantuvieron la vigencia e interés de la planificación, así como renovaron sus enfoques y perspectivas con la introducción de nuevos referentes y paradigmas: la complejidad, la acción comunicativa, la democracia participativa, los nuevos derechos y valores sociales.

Finalmente, la estabilización monetaria, cambiaria, financiera y fiscal en América Latina y el Caribe, así como la revitalización de sus tasas de crecimiento económico, abrieron la compuerta e incluso crearon la necesidad de consolidar políticas públicas de Estado, con estabilidad y permanencia, en muchos casos alimentadas y orientadas por intervenciones integrales con visión de largo plazo. La recuperación de la inversión pública en los años recientes, por ejemplo, ha puesto de relieve la necesidad de planificar con visión de mediano-largo plazo.

En esas condiciones, el concepto contemporáneo de planificación retoma las aspiraciones fundamentales de la planificación desde sus inicios y los pone en un lenguaje que permite incorporar nuevos aprendizajes y desafíos más recientes. Como punto de referencia para la discusión y propuesta de síntesis se plantea que: la planificación es un acto político, una teoría y una disciplina para la creación de sentido (de pertenencia de futuro) y la gobernanza multi-regional/inter-sectorial/pluri-temporal del desarrollo. Veamos el contenido de cada uno de los tres componentes mencionados.

1. La planificación como acto político

La Planificación se erige como acto político; primero, porque en el sentido clásico de lo político, su razón de ser es la búsqueda del bien común, la construcción de lo que tal cosa pueda significar en cada momento y lugar. Segundo, porque tiene como propósito contribuir a la orientación de acciones colectivas, no simplemente individuales; por tanto, privilegia la práctica, la aplicación y por qué no, la experimentación.

Sin contradecir lo previamente dicho, puede afirmarse que la planificación también es una teoría: una reflexión acerca de las formas, los medios, los contenidos y las repercusiones de las acciones colectivas orientadas a la producción de transformaciones. Posee un importante arsenal de conceptos, de escuelas, de enfoques y de investigaciones orientadas a producir (este tipo de) conocimiento básico y aplicado.

Finalmente, la planificación también es una disciplina, un oficio profesionalizado que cuenta con escuelas, tradiciones de pensamiento, publicaciones, conceptos y métodos. En este sentido, cuenta con capacidades de formación de personas, las cuales, además suelen constituir asociaciones y gremios a través de los cuales se intercambia la experiencia, se certifica la calidad de ciertos procedimientos, se crean canales y medios de formación continua, de capacitación y aprendizaje permanentes.

2. La planificación como creadora de sentido de pertenencia a una comunidad y a sus aspiraciones de futuro

El desafío político más importante de la planificación es contribuir a la creación de mecanismos de coordinación de las ideas, las voluntades y las acciones individuales. Esta coordinación social no se genera espontáneamente y la sociedad despliega diferentes estrategias para conseguirla: la cultura, la tradición, la moral y las normas, la política, el mercado. Una de estas estrategias es la planificación y uno de los medios a través de los cuales hace su contribución a la mencionada coordinación es por medio de la generación de acuerdos colectivos acerca de los fines, las metas y los ideales colectivos. La conjugación de estos ideales y aspiraciones se realiza, en el mundo contemporáneo, a través de la idea de desarrollo. A través suyo toman cuerpo, en metas concretas y procedimientos precisos, los conceptos de bienestar, de calidad de vida, de igualdad, prosperidad, democracia y participación.

La idea de desarrollo evoluciona así en tiempo y cambia con el lugar. Tiene puntos de referencia universales como la declaración de los derechos del hombre, constitutiva de las Naciones Unidas, o el trabajo de la Comisión Brundtland, que inauguró oficialmente el concepto de desarrollo sostenible al agregar a la económica las dimensiones social y del ambiente, que hoy constituyen, juntos e inseparables, los pilares del desarrollo. La planificación para el desarrollo contribuye a la creación de voluntades colectivas y ayuda a regular la relación entre los intereses particulares y generales. En este proceso de constitución y de cambio contribuye a la generación de sentido de pertenencia a una comunidad (la global, la nacional, la local), no solamente por lo que ella es, sino también por lo que ella aspira a ser.

3. Gobernanza multi-regional, inter-sectorial/pluri-temporal

La planificación aporta una declaración útil para la movilización de voluntades colectivas. Esta declaración, sin embargo, no basta. Requiere del despliegue de los medios, de los procedimientos y de los mecanismos que la hagan posible, realizable. Medios humanos, físicos, financieros, organizacionales e institucionales. Con el paso del tiempo este desafío gana en amplitud, hondura y variedad. Requiere el despliegue de medios y herramientas cada vez más especializadas a la solución de problemas específicos que tienden espontáneamente a la autonomía y a la dispersión. El indiscutible valor de la acción ultra especializada incrementa simultáneamente la necesidad de la gestión integral: por economía de recursos, por armonía de resultados e impactos. Aparece así la inaplazable necesidad de una adecuada gestión de enlaces, articulaciones, interacciones, armonizaciones, acuerdos, concertaciones entre escalas, entre sectores, entre tiempos y entre los tres conjuntos. Así como en el plano político la planificación contribuye a regular las relaciones entre intereses individuales y colectivos, en el ejercicio de la acción institucional, su desafío es contribuir al necesario equilibrio entre las acciones especializadas y el sentido de conjunto e integración.

Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe: sus referentes actuales

En esta sección se presentan las principales conclusiones del análisis de los cuestionarios y de las entrevistas utilizando como referencia el concepto de planificación presentado en la sección anterior. De esta manera, se comenzará mostrando algunas de las afirmaciones que ilustran la idea de la planificación como acto político. En segundo lugar se destacarán las formas a través de las cuales la planificación del desarrollo en ALyC está contribuyendo a la creación de sentido de pertenencia, a una comunidad y a un porvenir. En tercer lugar, el análisis se enfocará a mostrar de qué manera la práctica de la planificación está dando salida a la gestión de las interacciones (multi-escalar, inter-sectorial, pluri-temporal). Para terminar, se propondrá la idea de pasar de un concepto de la planificación a partir de sus funciones, a otro que la entiende como sistema.

1. La planificación como acto político

En anteriores documentos y publicaciones del ILPES (Martin, 2005), el aspecto político de la planificación estaba comprendido de la función de coordinación. Por lo argumentado y sostenido a través de la definición de planificación previamente propuesta, se consideró conveniente observarla por separado. Es en lo político donde la planificación encuentra sus fundamentos, sus alcances y sus límites; más que una función de la planificación, es su pilar.

Las afirmaciones y referencias a la planificación como acto político hacen alusión a distintos aspectos. Algunas de ellas asocian el resurgimiento y la revitalización de la planificación con las transformaciones en las visiones políticas de fondo relacionadas con el manejo de la economía; otras destacan su papel como herramienta para la conducción de procesos de cambio y transformación estructural; también se menciona su papel en el cumplimiento de obligaciones básicas del estado.

En lo relacionado a las visiones políticas de fondo asociadas al resurgimiento de la planificación vale mencionar dos tipos de situaciones que han intervenido en este sentido: unas relacionadas con procesos de reconciliación, paz o de estabilización político institucional; otras vinculadas a las transformaciones en la visión del estado, del mercado y de sus relaciones en la construcción del desarrollo.

Con relación a lo primero, hay un conjunto de países en donde la planificación surge o bien directamente, o bien como una fase posterior de consolidación, de conflictos sociales y políticos de fondo. En el caso colombiano, por ejemplo, la constitución de 1991 surge de un referendo ciudadano que coincide además con una sucesión de procesos de negociación política con grupos guerrilleros que deponen las armas y se incorporan a la vida civil y política. La Asamblea Constituyente retoma así visiones de estado y de país muy variadas que, sin embargo, coinciden en la necesidad de consolidar e institucionalizar el papel de la planificación. Algo semejante sucede, casi una década más tarde, con las constituciones de Ecuador y Bolivia que dan salida a largos procesos de inestabilidad política que, por fortuna, no estuvieron acompañados de violencia armada, como sí fue el caso colombiano. De otro lado, existen casos como el de El Salvador que, en contraste, pierde la planificación con la reinstalación de la democracia en los noventa, al amparo de gobiernos liberales que la consideraban instrumento propio del socialismo. A partir de 2009 el país viene avanzando en el regreso de su sistema nacional de planificación.

En Guatemala, “No obstante los esfuerzos de Segeplan para consolidar el Sistema Nacional de Planificación, todavía el país no cuenta con una visión socialmente consensuada respecto a su horizonte de desarrollo en el largo plazo. Hasta ahora, el planteamiento del desarrollo se ha sustentado en los Acuerdos de Paz desarrollados en 1996, pero que en el contexto de los cambios sociales, políticos y económicos ocurridos durante los últimos 15 años, es necesario considerar la discusión de lo que será la ruta estratégica del desarrollo para los próximos años. Durante el año 2012, como una iniciativa desde el Estado, se inició la formulación de la Agenda de país–K’atun, nuestra Guatemala 2032” (Guatemala Cuestionario, 2013: 1-2).

Hay un conjunto importante de países que consideran propicio al momento actual para reconstituir la planificación para el desarrollo, al menguar la relevancia de las tendencias neoliberales de los años 1990. Como ilustración de esa mirada se considera la siguiente afirmación: “De forma geral eu comentei os problemas quando mencionei sobre as dificuldades de coordenação e gestão das políticas públicas. Ele começa na nossa capacidade institucional de exercer a sua missão. E isso é mais complicado de se fazer quando nós herdamos um Estado praticamente estéril, que teve suas funções suprimidas, uma situação que, para piorar, foi legitimando na sociedade, na década de 90, uma visão negativa sobre o próprio Estado. Então eu acho que o problema recorrente é esse, de reinventar a institucionalidade e as formas de operar do Estado. Associado a isso nós temos de melhorar a nossa capacidade prospectiva, de modo a qualificar as escolhas e relacionar as ações setoriais a nosso desejo maior de crescimento com redução de desigualdades, de forma a potencializar os efeitos das ações setoriais. Isso implica criar capacidade de articulação e coordenação, valorizando os princípios democráticos e republicanos” (Brasil Cuestionario, 2012: 12).

Se han mencionado hechos y procesos políticos pasados que determinan el curso de la planificación en algunos países. En otras ocasiones, sin embargo, es la aproximación al futuro y a su posible contribución al proceso de construcción de éste, lo que imprime el sello político de la planificación. En este sentido, hay varios casos en donde se menciona la planificación como necesidad política de gobiernos democráticos que, por medios republicanos, quieren promover cambios sociales de profundidad: “Por definición, si un Gobierno, una fuerza política se plantea el tema del cambio estructural e institucional, ... tiene que ponerse a hacer planificación porque sabemos que el cambio estructural e institucional solo se va a dar en el mediano y largo plazo, o sea, tiene que planificar el proceso (...) por lo menos yo estoy convencido, de que la planificación para gobiernos democráticos, para gobiernos que creen en la democracia, para gobiernos que

quieren hacer transformaciones profundas, la planificación no es una cuestión de aceptarla o no, no es que tengamos opción, es una necesidad y es un requisito para avanzar en estos fines” (El Salvador Entrevista, 2013: 3).

Por último, pero no por ello menos importante, la presencia de la planificación en las normas constitucionales, las leyes y los arreglos institucionales de cada país es la expresión más formal de su razón de ser política. Esta presencia y este grado de formalización política de la planificación son muy variados. Estas diferencias tienen en común la presencia de acuerdos políticos de sustento, aunque se plasmen legal e institucionalmente de forma muy diversa.

De una posible gradación podrían, a modo de ilustración, tomarse dos casos ilustrativos de esta variedad que, más que ilustrar oposición, ponen en evidencia la presencia de un sustrato político semejante. República Dominicana, de una parte, echó a andar un largo proceso de consulta, participación y modernización institucional que dio lugar a la expedición de una visión de desarrollo al 2030, plasmada posteriormente en una ley y, más tarde, recogida en el plan del último gobierno. Este proceso tomó al menos dos períodos presidenciales en su gestación, diseño y preliminar aplicación y lo que va corrido de un tercer período que ha dado continuidad al proceso. Como podrá imaginarse, este largo proceso implicó la movilización de voluntades amplias y variadas, sentando las bases de una formalización e institucionalización muy original de la planificación del desarrollo.

En Panamá, por su lado, los acuerdos de Concertación Nacional para el Desarrollo elaborados en 2007 con la participación del Estado, las organizaciones civiles, partidos políticos y la sociedad civil sentaron las bases para el montaje de un sistema institucional menos amplio, pero no necesariamente menos eficaz: A partir del 2008, el Gobierno identificó la necesidad de normar la elaboración de planes y/o visión a largo plazo para el país a través de la Ley N°. 34 de Responsabilidad Social Fiscal. El Capítulo IV de Programación Financiera Plurianual, en su artículo N° 16 “Plan Estratégico de Gobierno” establece que “al inicio de cada administración, dentro de los seis primeros meses de instalada, el Órgano Ejecutivo adoptará un Plan Estratégico de Gobierno, enmarcado dentro de los objetivos y metas que surgen de la Concertación Nacional para el Desarrollo y su propio compromiso electoral, el cual debe incluir una estrategia económica y social, la programación financiera a cinco años y un plan de inversiones públicas indicativo a cinco años, que establecerán criterios para la canalización del gasto público hacia sectores, programas y proyectos prioritarios a nivel nacional” (Panamá Cuestionario, 2013: 1).

2. La planificación como creadora de sentido

La forma precisa a través de la cual la planificación está contribuyendo a la creación de sentido de futuro y de pertenencia en los países de América Latina y el Caribe se analizará a través de las grandes metas y propósitos acordados en los planes de gobierno y de desarrollo de largo plazo; de las declaraciones de visión acordadas durante estos procesos e informadas a través de los cuestionarios. Adicionalmente, por la importancia trascendental del tema, de manera muy especial se examinarán los conceptos y las estrategias que se vienen proponiendo en materia de desarrollo sostenible.

a) En los planes de gobierno y de largo plazo

La información directamente recogida por ILPES de planes de desarrollo y visiones de largo plazo (Armijo, 2012) y obtenida a través de los Cuestionarios (Diálogos de Planificación) ratifica la idea del papel de la planificación en la creación de imágenes, de proyectos de acción que contribuyen a la coordinación de (a lo menos) las voluntades del aparato gubernamental en su conjunto. Adicionalmente, en numerosos casos, por razón de los procedimientos de consulta ciudadana y de participación de las cámaras de diputados y senadores, estos proyectos contribuyen también a la generación de sentido de pertenencia y apropiación de las metas propuestas.

El contenido concreto de esos proyectos, de gobierno en algunos casos, de desarrollo de largo plazo, en otros, presenta características muy propias del momento presente. Como puede observarse a través del Recuadro III.1, se organizan alrededor de temas originales, claramente distinguibles de los temas orientadores en épocas anteriores: antes de los años 1970 era la industrialización, durante los años 1980 fue el ajuste, en los 1990 la apertura, la competitividad y la privatización.

Las metas de crecimiento y el ordenamiento de las cuentas públicas son columnas vertebrales que de alguna manera preservan la herencia obtenida a través del enorme esfuerzo realizado por nuestros países para salir de la crisis de los 80's y mantener un clima de estabilidad fiscal, monetaria y cambiaria. No se trata de un aspecto singular de la época, pero no está, para nada, desvinculado de los otros, más novedosos: primero, la inversión pública se restablece en su papel de contribución fundamental al crecimiento y la calidad de vida; la disminución de la pobreza y la obtención de mejores condiciones de equidad aparece como uno de los elementos de presencia más generalizada; la gobernabilidad y la transparencia y, finalmente, la seguridad ciudadana.

■ **Recuadro III.1**

Ejes, áreas, prioridades temáticas más frecuentes en los planes nacionales de desarrollo en América Latina y el Caribe

a) **Crecimiento Económico**, PIB per-cápita, Empleo, Competitividad: En la mayor parte de los países estudiados se incluyen metas cuantitativas sobre crecimiento económico, PIB per cápita y empleo. Asimismo se incluyen metas relativas a mejoramiento de los niveles de competitividad. De los países analizados, Chile, Colombia, El Salvador, México, Costa Rica, República Dominicana, Guatemala y Perú, establecen metas explícitas sobre crecimiento del PIB y del PIB Per cápita, y de generación de empleos formales. En el caso de México, República Dominicana se establecen metas de competitividad. Sin embargo como en la mayoría de los casos no se observan claramente los compromisos en materia de políticas específicas industrial o de empleo que permitirán alcanzar los niveles de competitividad señalados.

b) Se establecen metas de **presión fiscal y de estructura tributaria**: Se observa que muchos planes incluyen metas precisas de recaudación fiscal, lo que implica impulsar políticas y fortalecer la administración tributaria. Estos compromisos en algunos casos de forma Para materializar estos resultados, es además requerimiento reformar y fortalecer las Instituciones, de manera a viabilizar los contenidos de las propuestas. Una novedad de los planes de desarrollo es la fijación de metas de nivel y de composición de los ingresos tributarios. Por ejemplo, Perú proyecta al 2021 aumentar la presión tributaria a 20 puntos del PIB, desde un nivel base de 15,5 en el 2010, y modificar la relación de impuestos directos sobre indirectos del 41/59 actual a un 50/50. En Ecuador, se señalan las siguientes metas: aumentar a 15 puntos del PIB la presión tributaria al 2013; alcanzar al menos una participación del 50% de los impuestos directos en el total de impuestos al 2013; aumentar en un 10% la progresividad del IVA y del impuesto la renta de personas naturales en el 2012; aumentar en un 10% el efecto redistributivo del IVA y del impuesto a la renta de personas naturales al 2013. En su Plan Brasil 2022, en el Eje Economía/Hacienda, se propone como Meta "Lograr una tributación menos regresiva".

c) **Pobreza y equidad**: Todos los Planes consultados tienen como parte de sus prioridades, ya sea en ejes estratégicos, objetivos o líneas de acción, metas relacionadas con "derrotar o erradicar la pobreza". En algunos países se distingue la pobreza de la extrema pobreza o indigencia, y en algunos países se proponen objetivos relacionados con disminuir la pobreza rural (El Salvador y República Dominicana).

En los planes están muy presentes los indicadores y metas que expresan la necesidad de avanzar en una mejor distribución del ingreso. Cinco países se comprometen a mejorar sustancialmente sus Índices de Gini (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú, República Dominicana), y Guatemala, tiene como meta incrementar su Indicador de Desarrollo Humano. No siempre están explícitas las condiciones macroeconómicas y las reformas que permitan viabilizar este tipo de resultado de política a largo plazo. Las prioridades más frecuentes que persiguen los países en el área social corresponden a las áreas temáticas de pobreza, educación, salud, nutrición, vivienda, trabajo, trabajo y género.

d) Se prioriza el gasto en **infraestructura** pública: Gran parte de las metas relacionadas con Infraestructura pública se relaciona con la necesidad de mejorar los servicios básicos y otros "activos sociales" (ver Plan de Bolivia), como acceso al agua potable y saneamiento, recolección y tratamiento de residuos sólidos, dotación de energía eléctrica, entre otros. En los casos de Colombia, Ecuador y en el reciente Plan de Costa Rica se establece un componente de identificación de los proyectos de inversiones para los años que contempla el Plan. Colombia también establece un plan plurianual de presupuesto de inversión. La totalidad de los países incluyen metas relativas a la reducción y/o erradicación de la pobreza con un plazo de 2020, 2021, 2019, 2030.

Recuadro III.1 (conclusión)

e) **Seguridad Ciudadana:** Del total de los países analizados gran parte también comprometen metas relacionadas con seguridad ciudadana, entre las más frecuentes se encuentran la disminución de la tasa de homicidios. Esta prioridad tan marcada en la mayor parte de los países analizados es un reflejo de las preocupaciones ciudadanas. No en vano el Latino barómetro menciona a la seguridad ciudadana como un problema donde los ciudadanos se consideran muy vulnerables. Llama la atención que las estrategias para enfrentar estas prioridades de política se enmarcan en una dimensión sectorial (abarcando a los Ministerios de Seguridad, del Interior, Policía, Poder Judicial, etc.), pero las metas comprometidas en general son asumidas individualmente por una sola institución o programa. Por el contrario deberían incluirse como metas compartidas.

f) **Estado- Administración Pública,** Gobernabilidad y Transparencia: Se revaloriza el papel del Estado y de la Administración Pública. Dentro de los Ejes o Áreas prioritarias, en la totalidad de los Planes está presente el tema del Estado y de la planificación, reforzando la idea de construir capacidades institucionales que permitan la implementación de políticas públicas integradas y consistentes. La administración pública, a través del conjunto de sus organizaciones, recursos humanos y arreglos institucionales, constituye el eje para operacionalizar los objetivos estratégicos delineados en los planes de desarrollo. Así, un pre-requisito de la Planificación para el Desarrollo es la planificación del propio sector público.

Fuente: Armijo, 2012: 25-28.

b) Las visiones de desarrollo

Veamos las razones por las cuales los aspectos mencionados se consideran originales y la información adicional aportada a través de los Cuestionarios, consignada en el recuadro III.2.

La fijación de metas de crecimiento económico no es un componente novedoso de los planes de desarrollo ni de las visiones de largo plazo en América Latina y el Caribe; es, más bien, uno de los aspectos que ha solido comprenderse como la columna vertebral de los procesos de desarrollo. Antes de la crisis de los años 1980 dicho crecimiento estuvo asociado con la industrialización y la sustitución de importaciones. Después del lapso impuesto por la década perdida de los años 1980, en la década de los 90s apareció asociado, no con una actividad económica en particular, sino con la inserción al mercado global, la reorientación del Estado (privatización, desregulación) y la competitividad. Esta aproximación no desaparece durante el siglo XXI pero, como permite apreciarlo el recuadro 2, se acompaña de una aproximación novedosa relacionada con la industrialización de la producción y exportación de bienes primarios y la diversificación de la estructura productiva.

Los estudios y las estimaciones de la CEPAL (Perrotti y Sánchez, 2011) ayudan a comprender por qué la presencia de la inversión pública en los planes de desarrollo es un aspecto novedoso. Con las reformas institucionales de los años 1990 se disminuyó el papel y el peso de la inversión pública en infraestructura y se incentivó el crecimiento de la privada. No obstante, la disminución de la primera no fue compensada por el aumento de la segunda, quedando así un balance de disminución del volumen total de la inversión en infraestructura.

De otra parte, la pobreza y la equidad han sido parte del discurso político latinoamericano y han tenido amplia presencia en los planes de desarrollo y gobierno. La novedad, en este caso, se relaciona más con un aumento en la credibilidad del propósito, sustentada en las cifras de descenso en los índices de pobreza y más recientemente, incluso, de desigualdad. Es igualmente destacable (véase el recuadro 2) la variedad de aproximaciones propuestas, no necesariamente contradictorias, pero sí expresivas de las múltiples dimensiones del problema: dignidad, justicia, pobreza extrema, equidad, universalidad, inclusión, igualdad, solidaridad,

En los temas relacionados con el papel del estado, es de notar la gran diferencia con el pasado debido a la progresiva desaparición o debilitamiento de los programas de privatización y desregulación. En el presente, como señala Armijo (2012), las preocupaciones se articulan alrededor de la consolidación de capacidades institucionales que permitan la implementación de políticas públicas integradas y consistentes. Finalmente, la seguridad ciudadana como tema de política pública pone en evidencia la aparición de una problemática que en épocas anteriores no tenía

la importancia actual y cuyas manifestaciones contemporáneas son también muy singulares. La información de los Cuestionarios (véase el recuadro III.2) arroja información importante y novedosa por el papel destacado que juega el fortalecimiento de la democracia, de la participación, la libertad y el ejercicio de la ciudadanía. Estos conceptos, sin embargo, no dan lugar a la desaparición de otros enunciados como la modernización, la eficiencia y la descentralización que fueron nodales durante la década de 1990.

■ Recuadro III.2

Visiones del desarrollo en América Latina y el Caribe

Bolivia: “En el 2025 los bolivianos y bolivianas viviremos en un Estado fuerte que ha consolidado y profundizado el camino hacia el Vivir Bien. Un Estado que ha logrado industrializar sus recursos naturales y diversificar su matriz productiva, y que ha alcanzado la seguridad alimentaria con soberanía, donde la producción está pensada para la reproducción de la vida, en el marco del respeto a la Madre Tierra. Un Estado caracterizado por brindar el acceso universal y equitativo a los servicios básicos, y por haber erradicado la pobreza extrema (Plan de Desarrollo Económico y Social 2012-2016)” (Bolivia Cuestionario, 2013: 1).

Colombia: El documento Visión Colombia II Centenario 2019 se rige sobre dos principios básicos: a) Consolidar un modelo político profundamente democrático, sustentado en los principios de libertad, tolerancia y fraternidad; b) Afianzar un modelo socioeconómico sin exclusiones, basado en la igualdad de oportunidades y con un Estado garante de la equidad social. Estos principios, a su vez, se desarrollan en cuatro grandes objetivos: a) Una economía que garantice mayor nivel de bienestar (...) b) Una sociedad más igualitaria y solidaria (...) c) Una sociedad de ciudadanos libres y responsables d. Un Estado eficiente al servicio de los ciudadanos (Colombia Cuestionario, 2013: 2)

Ecuador: La Estrategia de acumulación y redistribución en el largo plazo en su fundamento propone la transición del país desde un modelo económico primario exportador a un modelo terciario exportador de servicios y bio-conocimiento. Para el efecto se plantea cuatro períodos de cambio, en los que el centro de atención es la satisfacción de las necesidades básicas de la población en los territorios, a través de procesos de generación de riqueza que resulten sostenibles en el tiempo (Ecuador Cuestionario, 2013: 1).

El Salvador: La visión de El Salvador es la de “una economía pujante, integrada y diversificada, con una estructura social equitativa e inclusiva y con una democracia fortalecida y consolidada” (El Salvador Cuestionario, 2013: 1).

Honduras: La Visión de País está conformada por 4 Objetivos Nacionales, 23 Metas de Prioridad Nacional y 65 Indicadores de Seguimiento: Objetivo 1: Una Honduras sin pobreza extrema, educada y sana, con sistemas consolidados de previsión social. (...) Objetivo 2: Una Honduras desarrollándose en democracia, con seguridad y sin violencia (...) Objetivo 3: Una Honduras productiva, generadora de oportunidades y empleos dignos, que aprovecha de manera sostenible sus recursos naturales y reduce al mínimo su vulnerabilidad ambiental (...) Objetivo 4: Honduras con un Estado moderno, transparente, responsable, eficiente y competitivo (Honduras Cuestionario, 2013: 1-2).

Panamá: La Visión para Panamá está consignada en el Plan Estratégico de Gobierno 2010-2014. Se llevó a cabo un análisis cuidadoso de los sectores económicos del país para identificar las áreas donde la inversión pública y la acción gubernamental rendirían la mejor rentabilidad en términos de crecimiento económico y generación de empleo (Panamá Cuestionario, 2013: 2)

Fuente: ILPES, Diálogos Ministeriales de Planificación, Cuestionarios respondidos por los países 2012-2013.

c) El desarrollo sostenible como eje transversal

En esta construcción de sentido de pertenencia y visión de futuro, los Diálogos Ministeriales de Planificación quisieron mirar con especial atención la manera como los países están concibiendo y el papel que le están otorgando al desarrollo sostenible. El recuadro III.3 recoge las principales afirmaciones aportadas en este sentido a través de los cuestionarios.

■ Recuadro III.3

Papel y contenido del desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe

Bolivia: El título III de la constitución establece el desarrollo rural integral sustentable como parte fundamental de las políticas económicas del Estado y hace un especial énfasis en la seguridad y en la soberanía alimentaria, así como en la generación de políticas públicas con participación social orientadas a conservar, proteger y aprovechar de manera sustentable los recursos naturales y la biodiversidad (Bolivia Cuestionario, 2013: 2).

Brasil: Que o Brasil seja reconhecido pelo seu modelo de desenvolvimento sustentável, bem distribuído regionalmente, que busca a igualdade social com educação de qualidade, produção de conhecimento, inovação tecnológica e sustentabilidade ambiental; e por ser uma Nação democrática, soberana, que defende os direitos humanos e a liberdade, a paz e o desenvolvimento no mundo (Brasil Cuestionario 2012: 2).

Colombia: En el resumen ejecutivo de la Visión Colombia 2019 se plantea que en 2019 Colombia deberá alcanzar sus metas de desarrollo económico y social con fundamento en el aprovechamiento sostenible del medio ambiente, los recursos naturales y la biodiversidad. Agrega que deberá para esto enfatizarse en la inclusión de criterios ambientales en los procesos de planificación sectorial y territorial, y definir un marco regulatorio moderno y eficaz (Colombia Cuestionario, 2013: 3).

Costa Rica: Se le otorga un papel importante a elementos que permitan la transición hacia una economía de bajas emisiones de carbono. En ambos documentos se define un eje relacionado con el medio ambiente y protección de recursos naturales (Costa Rica Cuestionario, 2013: 1).

Ecuador: La Constitución de la República en su artículo No. 395 reconoce como principio ambiental, la garantía por parte del Estado de un modelo sustentable de desarrollo, ambientalmente equilibrado y respetuoso de la diversidad cultural, que conserve la biodiversidad y la capacidad de regeneración natural de los ecosistemas, y asegure la satisfacción de las necesidades de las generaciones presentes y futuras. Se hace especial mención de la gestión de los recursos naturales no renovables, la producción y uso de energías de fuentes renovables y el ahorro energético (Ecuador Cuestionario, 2013: 5).

El Salvador: En el Plan Quinquenal de Desarrollo se establecen dos objetivos estratégicos que implican visión de mediano y largo plazo; uno de ellos se refiere a sentar las bases para instaurar un nuevo modelo de crecimiento y desarrollo integral, que sea sustentable e inclusivo. Con el otro objetivo se persigue profundizar y consolidar la democracia. La visión de sustentabilidad se incorpora como un tema transversal en la estrategia de intervención y se incorporan temas de reducción de la vulnerabilidad socio ambiental y prevención del riesgo (El Salvador Cuestionario, 2013: 2). En relación a lo último, se menciona que el país desarrolla un enfoque inédito de adaptación al cambio climático, así como se valora la existencia de la Secretaría para Asuntos de Vulnerabilidad; la Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, la inversión en la prevención de riesgos y el fortalecimiento de la organización ciudadana para la prevención, alerta y atención en casos de desastres (El Salvador Cuestionario, 2013: 3).

Guatemala: El Sistema Nacional de Planificación propone construir la continuidad lógica de los planes territoriales de ordenamiento y desarrollo con los programas de inversión pública, lo que implica, armonizar la relación entre las necesidades desarrollo humano y sustentable de la sociedad y el Presupuesto General de la Nación (Guatemala Cuestionario 2013: 3).

Honduras: Existen dos lineamientos estratégicos dentro del Plan de Nación que se relacionan al tema de desarrollo sustentable: El Lineamiento Estratégico 1, “Desarrollo Sostenible de la Población”, contempla entre sus desafíos alcanzar una economía sólida y en crecimiento, consistente con la evolución demográfica del país; El Lineamiento Estratégico 7, “Desarrollo Regional, Recursos Naturales y Ambiente”, contempla entre sus desafíos alcanzar mejoras sustanciales en temas de utilización eficiente del territorio, reducción de la vulnerabilidad física, reducción de la pérdida de cobertura forestal, utilización neta de recursos hídricos y la capacidad de represamiento para fines productivos, incremento de la oferta energética mediante el uso de fuentes de energía renovable, incremento de tierras productivas con sistemas de riego, aprovechamiento del recurso hídrico para consumo humano e industrial, licenciamiento a las municipalidades en gestión ambiental, y restauración de tierras de vocación ambiental (Honduras Cuestionario, 2013: 3).

Perú: Los recursos naturales se aprovechan en forma sostenible, manteniendo una buena calidad ambiental. Además este enfoque de desarrollo sustentable se puede observar principalmente en los ejes 1, 2, 4 y 6, de los seis que contiene el Plan Bicentenario: 1. Derechos fundamentales y dignidad de las personas; 2. Oportunidades y acceso a los servicios; 3. Estado y gobernabilidad; 4. Economía, competitividad y empleo; 5. Desarrollo regional e infraestructura; 6. Recursos naturales y ambiente (Perú Cuestionario, 2013: 2).

Recuadro III.3 (conclusión)

República Dominicana: Se observa que ya en la visión país de largo plazo aparece el concepto de desarrollo sostenible mediante el impulso de un modelo que se oriente a la competitividad, y asegure un desarrollo territorialmente equilibrado e integrado. La Estrategia Nacional de Desarrollo, articula cuatro ejes estratégicos, en dos de los cuales se aborda el tema de la sustentabilidad: el tercer eje procura una economía sostenible, integradora y competitiva; y el cuarto eje procura una Sociedad de Producción y Consumo Ambientalmente sostenibles, con adaptación al cambio climático (República Dominicana Cuestionario, 2013: 3).

Uruguay: El papel otorgado al desarrollo sustentable ocupa un lugar central, como puede deducirse de los elementos indicados en las Directrices nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo sostenible, Política energética Uruguay 2030, Planes de Uso y manejo del suelo (Uruguay Cuestionario, 2013: 2).

Fuente: ILPES, Diálogos Ministeriales de Planificación, Cuestionarios respondidos por los países 2012-2013.

El desarrollo sostenible como propósito de país aparece en la casi totalidad de las respuestas y de la información aportada a través de los cuestionarios. En algunos, incluso, casos hace parte del enunciado general y del concepto básico mismo del desarrollo: sustentable-sustentável; humano sostenible; integral, sustentable e inclusivo. No obstante, en el significado que se le asigna se observan dos vertientes o matices, unos, en donde la sostenibilidad es un propósito general multidimensional y plurisectorial y, no exclusivamente referido al uso y gestión de los recursos naturales. Otros, lo entienden más cercano a la idea de sustentabilidad y, por tanto, lo refieren más directamente a estos recursos.

Aparte de los enunciados generales, los diferentes países hacen algunos énfasis específicos, relacionados con temas de particular relevancia para ellos. En algunos casos la sostenibilidad aparece claramente articulada con aspectos específicos o problemas particulares del desarrollo: aprovechamiento de los recursos naturales; desarrollo agropecuario, seguridad y soberanía alimentaria; ordenamiento territorial y usos del suelo; vulnerabilidad y riesgos socio ambientales.

Estos énfasis temáticos se conjugan con orientaciones estratégicas singulares. En ocasiones se trata de estrategias de hondo calado y, en otros, de orientación más precisa e instrumentalizables. Entre las primeras vale la pena mencionar las que hacen referencia a la cultura de producción y consumo; a la búsqueda de una economía con bajas emisiones de carbono-ahorro energético; uso eficiente del territorio; al papel de la organización ciudadana; los marcos regulatorios y los criterios de planificación sectorial y territorial; así como menciones a la necesidad de promover una extracción responsable de los recursos naturales.

Planificación como gestión de las interacciones

Uno de los desafíos más propios y característicos de la planificación es hacer una adecuada gestión de las interacciones. Este desafío ha sido conceptualizado de muy diversas formas, no solo por razón de las diferencias de concepción, sino principalmente por la multiplicidad de perspectivas que posee.

¿Cuáles son las distintas formas de plantear los desafíos de la planificación a este nivel?: en términos de conocimiento se le formula el imperativo de integrar los distintos saberes, no solamente entre los técnicos y los especialistas de las diferentes ramas, sino también con los políticos y los ciudadanos; en términos organizacionales, se le propone la conjugación de esfuerzos interinstitucionales e inter-sectoriales; a nivel gubernamental, se confronta a la necesidad de articular los diferentes niveles territoriales (nacional, intermedio, local); en el plano de lo temporal, se le plantea la necesidad de armonizar las perspectivas de corto, mediano y largo plazo.

¿Cómo manejar un adecuado equilibrio entre la parte y el todo? ¿Cuáles son las restricciones y alternativas para dar respuesta a este desafío? Son las grandes interrogantes que la planificación confronta y que han sido sintetizadas en la última parte del concepto que de ella se ha propuesto:

la gobernanza multi-escalar/inter-sectorial/pluri-temporal del desarrollo. Este desafío no hace referencia exclusiva a alguna de las tres funciones de la planificación (prospectiva, coordinación y evaluación) sino que atañe a las tres. Evidentemente a nivel de cada una de estas funciones tiene expresiones diferentes, dimensiones distintas, niveles de complejidad específicos. A pesar de esas particularidades es posible encontrar algunas prácticas y algunas estrategias comunes. El propósito de esta sección será dar cuenta de las más importantes.

■ Recuadro III.4

El amplio desafío de las articulaciones

Argentina: La coordinación, tanto entre sectores como entre escalas de gobierno, es uno de los mayores problemas estructurales de la gestión pública (...): diferentes temporalidades, organización federal, potestades sobre los recursos, la ausencia de una cultura organizacional de trabajo interdisciplinario y, por otro lado, la escasez de plataformas institucionales que lo favorezcan (Argentina Cuestionario, 2013: 5)

Guatemala: El reto principal que enfrenta la planificación en la actualidad es superar la desarticulación estructural que se ha venido gestando con los años, entre los procesos de: formulación de políticas públicas, los ejercicios de planificación (sectorial y territorial), la programación operativa y la de presupuestación del gasto y la inversión pública, tanto sectorial como territorial, así como la optimización de los aportes de la cooperación internacional (Guatemala Cuestionario, 2013: 8).

Fuente: ILPES, Diálogos Ministeriales de Planificación, Cuestionarios respondidos por los países 2012-2013.

1. Articulación de escalas de tiempo

La relación entre planificación y prospectiva es uno de los ámbitos en donde este desafío aparece de manera más evidente (véase el recuadro III.5). Mientras la primera piensa en plazos generalmente correspondientes a la duración de los períodos de gobierno; la segunda lo hace en escalas que trascienden de lejos estos estrechos límites. En las menciones encontradas a este respecto en los cuestionarios y entrevistas se encuentra que, por ejemplo, la prospectiva se introduce con el propósito de promover acciones y políticas estables, menos vulnerables a los cambios de administración y gobierno; se le piensa, en otras ocasiones, como estrategia para la generación de acuerdos de Estado, o bien, como medio de propiciar pactos sociales amplios de mayor ambición y alcance. Como los mismos cuestionarios lo sugieren, si bien los ejercicios prospectivos han aportado una imagen de referencia que contribuye a articular esfuerzos y proyectos, ha carecido de mecanismos más precisos para traducir sus propuestas en acciones concretas de política pública¹³.

■ Recuadro III.5

De la prospectiva a la planificación

Los inconvenientes son de diversa índole, pero en el fondo se identifica una causa general y es la cultura institucional pública de actuar sobre el corto plazo y considerar el futuro como poco relevante y factible de construir desde el presente. En ello contribuye que la normatividad vigente ordena y regula procesos de planificación para cada período de gobierno. Los ejercicios prospectivos tienden a considerarse como académicos, sin vinculación con los tomadores de decisiones y las prácticas ejecutoras gubernamentales. La concepción vigente de lo político y el propio juego político le restan relevancia a las propuestas que de los ejercicios que de ello se derivan (Colombia Cuestionario, 2013: 6)

Fuente: ILPES, Diálogos Ministeriales de Planificación, Cuestionarios respondidos por los países 2012-2013.

¹³ La prospectiva, como parte del ejercicio de planificar, es la primera tarea a emprender, especialmente cuando se trata apuntar al mediano- largo plazo. Siguiendo a Alonso Concheiro, la prospectiva es un ejercicio esencialmente reflexivo que arroja escenarios deseables y visiones de futuro; la tarea de la planificación es liderar el proceso para materializarlos, es decir, llevar la reflexión a la acción. Véase Antonio Alonso Concheiro, "Prospectiva y Planeación", Ponencia presentada en el Seminario Experiencias de planeación en América Latina y el Caribe, Lima, Perú, noviembre 2011

Como condiciones de base que han favorecido la búsqueda de propósitos y miradas de acción de largo plazo cuentan las siguientes: por una parte, los favorables resultados obtenidos gracias a la estabilidad que durante los años 90 adquirieron y durante los 2000 mantuvieron, las políticas fiscal, monetaria y financiera de los países de América latina y el Caribe. Estas experiencias no solo crearon un “efecto demostración” que incentiva nuevas búsquedas sino que además, contribuyeron a la constitución de un clima general que permite pasar de la resolución de lo inmediato a la posibilidad de ampliar la mirada y fijarse objetivos de largo aliento. De otro lado, la posibilidad de la reelección presidencial también ha servido de incentivo y en algunos casos ha hecho posible la continuidad de algunos esfuerzos de política pública (véase el recuadro III.6).

■ Recuadro III.6

Estabilización y pensamiento de largo plazo

Brasil: As perspectivas são promissoras. Superados desafios que vinham concentrando os esforços da administração pública nas últimas décadas, como o controle da inflação crônica, a vulnerabilidade externa e as elevadas taxas básicas de juros, o Brasil ingressa em período propício ao fortalecimento da função planejamento e à ampliação dos investimentos públicos e privados, com vistas a desenvolver o país no sentido de realizar os objetivos fundamentais da República (Brasil Cuestionario, 2012: 3-4).

Fuente: ILPES, Diálogos Ministeriales de Planificación, Cuestionarios respondidos por los países 2012-2013.

En otros casos la posibilidad de pensar un período de gobierno constituye ya un lapso de “largo plazo”. En estas circunstancias la planificación como herramienta de gestión de gobierno contribuye a la construcción de propósitos de largo plazo que, con el correr del tiempo, han ido abriendo la posibilidad de seguir ampliando los lapsos de acción a través de la prospectiva. En algunos casos este proceso ha incidido también sobre los niveles locales y territoriales de gobierno (véase el recuadro III.7).

■ Recuadro III.7

De la planificación a la prospectiva

Bolivia: A partir del año 2006, Bolivia inicia una nueva etapa en su historia, la cual busca la construcción de un nuevo Estado, esta nueva mirada queda plasmada en la Nueva Constitución Política del Estado, cuyos lineamientos estratégicos fueron establecidos primeramente en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2011. Posteriormente el Plan de Desarrollo Económico y Social 2012-2016 (PDES), propone una visión al 2025, refrendada por el Presidente de la República a través de los lineamientos estratégicos de la agenda 2025 (en construcción) (Bolivia Cuestionario, 2013: 1).

Guatemala: Durante el año 2012, la mayoría de los planes de desarrollo han trascendido el cambio de autoridades para constituirse en marco de referencia para las inversiones multianuales de la municipalidad. De otro lado, la vinculación del plan con el presupuesto se empieza a realizar en el nivel local. Las más recientes mediciones muestran que 22% de los municipios están ejecutando un 100% de proyectos provenientes de los PDM y que en más del 50% de las municipalidades se han programados más de 50% de proyectos provenientes de los planes de desarrollo (Guatemala Cuestionario, 2013: 3).

Honduras: El 27 de enero de 2010, se aprobó la Ley para el Establecimiento de una Visión de País y la Adopción de un Plan de Nación para Honduras, con los cuales se da inicio al proceso de planificación del desarrollo económico, social y político del país con miras a largo plazo (año 2038) (Honduras Cuestionario 2013: 1).

Fuente: ILPES, Diálogos Ministeriales de Planificación, Cuestionarios respondidos por los países 2012-2013.

De otra parte, los plazos y la racionalidad tradicionalmente de corto plazo del ejercicio presupuestal, tiende a reñir con la visión más amplia, de plazos mayores, trabajada por la planificación. La articulación de estas dos temporalidades divergentes ha constituido un desafío de singular importancia para la planificación. En este sentido, los presupuestos plurianuales han sido utilizados como estrategia para estabilizar el financiamiento de inversiones que trascienden el corto período presupuestal anual. En general, los esfuerzos de articulación de la planeación y el presupuesto, en sus más distintas versiones, ha contribuido a la construcción de propósitos públicos de más larga

duración con posibilidades de financiación y sostenibilidad. Los progresos en este sentido, no son solamente muy variables de acuerdo con el país, sino que en un mismo cuestionario se encuentran, en ocasiones, evaluaciones plurivalentes (véase el recuadro III.8).

■ Recuadro III.8

Presupuesto y planificación

Argentina: Respecto de la vinculación entre planificación y presupuesto, desde la SSPTIP se está trabajando para vincular las carteras priorizadas de proyectos estratégicos con el Banco de Proyectos de Inversión Pública (BAPIN) del Sistema Nacional de Inversión Pública, de modo de incluir en este banco de iniciativas aquellas elaboradas en el marco de un proceso de planificación federal que puede ser útil a todos los sectores de ejecución del MINPLAN e, incluso, de otros ministerios. En el caso de otros planes estratégicos mencionados, los presupuestos provienen de sus carteras correspondientes y, en todos los casos, los programas y proyectos de inversión pública deben estar incluidos en el BAPIN (Argentina Cuestionario, 2013:9).

Bolivia: Aunque han existido grandes avances en la institucionalización de los procesos de planificación en los distintos niveles del Estado, se ha priorizado primordialmente la planificación a corto plazo, con un espíritu básicamente normativo y administrativo para la programación y no para la planificación de mediano plazo, originando poca o ninguna articulación entre la planificación de mediano plazo y la de corto plazo, debido principalmente a que las competencias están divididas en dos órganos rectores: el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas órgano rector del Sistema de Programación de Operaciones y el Ministerio de Planificación del Desarrollo órgano rector del Sistema de Planificación (...) Existe una vinculación entre el presupuesto y la programación a corto plazo, que se realiza a través de los Programas Operativos Anuales (Bolivia Cuestionario, 2013: 13).

Costa Rica: Hay una vinculación entre los planes y el presupuesto y de estos con los diversos instrumentos de la planificación (Costa Rica Cuestionario, 2013: 7). Sin embargo, se menciona la dificultad para asignar recursos financieros a las propuestas de desarrollo definidas (Costa Rica Cuestionario, 2013: 1-2).

El Salvador: Actualmente se hacen esfuerzos por vincular la planificación y el presupuesto. En este aspecto, funcionarios de la STP y el Ministerio de Hacienda, están trabajando en acciones conjuntas para alcanzar dicho fin. Asimismo, se está trabajando en una reforma del sistema de presupuesto que considerará pasar de un esquema de control de insumos hacia un esquema de presupuestación de servicios públicos y obtención de resultados a cambio del uso del presupuesto. En otras palabras, el principal reto es el de transformar el presupuesto que actualmente se formula por áreas de gestión, a un presupuesto por programas que estará orientado a los resultados de los bienes y servicios que se producen (El Salvador Cuestionario, 2013: 15).

Guatemala: Se ha logrado avanzar en el proceso de vinculación entre la planificación y el presupuesto, especialmente a través del Sistema Nacional de Inversión Pública —SNIP—, el cual tiene la función de buscar la adecuada orientación, priorización y calidad de la inversión pública, promoviendo su encuadre en las orientaciones de política en lo sectorial y en las demandas ciudadanas desde los territorios. El SNIP está estrechamente vinculado a la gestión del presupuesto general de gastos de la nación que incluye tanto los gastos de funcionamiento como de inversión (Guatemala Cuestionario, 2013: 17).

Honduras: SEPLAN, a través de la Dirección General de Planificación y Seguimiento (DGPS), coordina y norma los procesos de planificación nacional, institucional y sectorial y su articulación con el Presupuesto General de la República, coordinando con las 88 instituciones del sector público, la Secretaría de Finanzas y la Secretaría del Despacho Presidencial. Ello se realiza mediante los procesos técnicos orientados a articular la Visión de País y Plan de Nación con los Planes de Gobierno, Planes Regionales, Planes Estratégicos Institucionales, Planes Operativos Anuales, con el Presupuesto General de la República (Honduras Cuestionario, 2013: 15).

Panamá: Se ha logrado de una manera preliminar vincular la planeación a largo plazo con el proceso de asignación de recursos en virtud de que se han incorporado en el Presupuesto General del Estado los proyectos y programas de inversión plasmados en dicha visión” (Panamá Cuestionario, 2013: 3-4).

República Dominicana: El Plan Nacional Plurianual del Sector Público (PNPSP) y sus respectivas actualizaciones, como instrumento de planificación de mediano plazo, vinculado con el logro de los objetivos establecidos en la END 2030, le sirve al MEPyD como medio fundamental en el proceso de coordinación sectorial de la planificación, el seguimiento y evaluación de las políticas públicas para el desarrollo (República Dominicana Cuestionario, 2013: 4).

Uruguay: En la actualidad, con la incorporación de la planificación estratégica y de un presupuesto orientado a resultados se evidencia un mayor avance hacia la consistencia planificación–presupuesto sin dejar de desconocer las limitaciones existentes a nivel formal e informal para una adecuada reasignación del presupuesto a las prioridades estratégicas

Recuadro III.8 (conclusión)

predefinidas. Nuevamente, el Sistema Nacional de Inversión Pública constituye una herramienta de planificación fundamental para lograr la integración entre los procesos de análisis económico social de proyectos (de inversión o de gestión), la programación de la preinversión (estudios) e inversión (ejecución) y la formulación, administración y ejecución de los presupuestos de Gobierno” (Uruguay Cuestionario, 2013: 14).

Fuente: ILPES, Diálogos Ministeriales de Planificación, cuestionarios respondidos por los países 2012-2013.

2. El plan como algoritmo de articulación

El análisis de la información arrojada por los cuestionarios permite identificar el empleo de varios algoritmos de articulación. Se emplea el término de algoritmo para sugerir que se trata de soluciones compuestas (procesos) a problemas complejos con la intervención de múltiples dimensiones y variables. En algunos cuestionarios aparece el plan mismo, en su calidad de documento y de ejercicio de elaboración y plasmación de acuerdos y prioridades, como una estrategia para la conjugación de heterogéneos esfuerzos individuales y la constitución de voluntades colectivas.

En por lo menos seis de los países (véase el recuadro III.9) se hace mención explícita de esta función desempeñada por el plan. Este papel, sin embargo, se juega de diversas formas que van desde la mención a la obligatoriedad de ceñirse y orientarse a las directrices establecidas por el plan nacional de desarrollo, hasta opciones más flexibles de considerarlo como una guía, una orientación general. Los términos empleados para aludir a la forma de operación de esta función son expresivos de las distintas variantes que en la práctica se pueden dar. Hay algunos que hablan del plan como marco (enmarcar) y orientación, concepto que alude a una forma indirecta, de cierta manera voluntaria (orientador de la acción), operada a través del poder simbólico y referencial de un documento que expresa la voluntad política de un determinado gobierno. Otros hacen referencia a aspectos más prácticos y operativos de esta función cuando hablan de vinculación de metas nacionales, sectoriales e institucionales. Otros, finalmente, lo entienden como una directriz de carácter obligatorio (sujetarse, ajustarse), de peso legal y normativo.

En este caso, como en los que se analizarán más abajo sobre el papel de la norma y de la organización como algoritmos de articulación, no se hace mención a la dimensión práctica de estos procesos, al cómo operan en concreto, ni a qué tan lejos o cerca de la pretensión normativa están. Esta ausencia sugiere la importancia de una reflexión de este tipo que complemente la visión de este tema y contribuya a la identificación de problemas, alternativas y buenas prácticas.

■ Recuadro III.9

El plan como algoritmo de gestión de las articulaciones

Costa Rica: El Plan Nacional de Desarrollo es el principal instrumento de planificación del Gobierno y es en donde se realiza una aproximación para vincular metas nacionales con metas sectoriales e institucionales (Costa Rica Cuestionario, 2013: 3).

Ecuador: Esta visión de largo plazo enmarca toda la planificación nacional y las políticas públicas (Ecuador Cuestionario, 2013: 5). El Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos; y coordinar las competencias exclusivas entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados. Su observancia será de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores. (Ecuador Cuestionario, 2013: 19-20).

El Salvador: Dicha visión ha sido un importante elemento orientador de la acción pública en término de enfoques intersectoriales y coordinación inter institucional en el abordaje de los problemas y un importante conjunto de reformas del Estado y otras iniciativas que se están implementando para ir concretando esta visión (El Salvador Cuestionario, 2013: 2).

Honduras: Los aspectos, métodos y herramientas con que se ejerce la coordinación de la planificación se enmarcan en el Sistema Nacional de Planificación, el cual se encuentra actualmente en proceso de desarrollo y consolidación, y

Recuadro III.9 (conclusión)

que se define como la articulación de los procesos de planificación central, sectorial, institucional, con los procesos de planificación nacional, regional, departamental municipal y de ordenamiento territorial (Honduras Cuestionario, 2013: 10).

Perú: La visión sirve de orientación para la formulación del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional y de los Planes Estratégicos de Desarrollo Concertado, y de las Instituciones del estado en los tres niveles de gobierno (Perú Cuestionario, 2013: 2-3). Las entidades conformantes del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico ajustarán sus planes estratégicos a los objetivos estratégicos de desarrollo nacional previstos en el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional denominado Plan Bicentenario: el Perú hacia el 2021 (Perú Cuestionario, 2013: 4).

República Dominicana: El Plan Nacional Plurianual del Sector Público (PNPSP) y sus respectivas actualizaciones, como instrumento de planificación de mediano plazo, vinculado con el logro de los objetivos establecidos en la END 2030, le sirve al MEPyD como medio fundamental en el proceso de coordinación sectorial de la planificación, el seguimiento y evaluación de las políticas públicas para el desarrollo (República Dominicana Cuestionario, 2013: 4).

Fuente: ILPES, Diálogos Ministeriales de Planificación, cuestionarios respondidos por los países 2012-2013.

3. La norma y la organización institucional como algoritmo de articulación

La constitución y la ley son opciones frecuentemente utilizadas para configurar, para darle orden, a los procesos de coordinación del conjunto y de las partes constitutivas de los sistemas de planificación. Desde un punto de vista formal podría decirse que poseen un mayor poder de vinculación que el plan y que, adicionalmente son más estables pues no están sujetas a los cambios de gobierno ni de administración.

En por lo menos dos de los países que respondieron en Cuestionario se hace mención de la existencia de un proceso de expedición y aprobación de algún tipo de ley o norma constitutiva del sistema nacional de planificación. Adicionalmente, en por lo menos cinco otros países se hace mención del papel de las normas y de los procedimientos legalmente establecidos como medio de soporte y orientación de los procesos de coordinación de las diversas funciones de la planificación del desarrollo: artículos constitucionales, decretos supremos, códigos y leyes, son algunas de las formas mencionadas.

La norma y la ley no constituyen, sin embargo, estrategias de articulación de las funciones de la planificación que riñan en este papel con el rol ejercido por el plan. Se trata, más bien, de mecanismos complementarios que, dependiendo de su específica configuración, definirán mayores o menores grados de rigidez y formalidad a los procesos de coordinación. No está de sobra señalar que dada la tradición política y constitucional de los países de la región, la presencia o ausencia de estos soportes formales tenderá a estar asociada con mayores (en caso de mayor formalidad) o menores poderes de convocatoria de las diversas voluntades político institucionales. Sin embargo, de la misma manera como se mencionó para el caso del plan como algoritmo de articulación, la existencia de estas leyes y normas no basta para explicar la manera como en la práctica operan estos procesos.

Es normal y esperable que haya una distancia entre la norma escrita y la práctica institucional; lo que no es deseable es la ausencia de una visión más pragmática, orientada a comprender los procesos concretos e identificar sus fortalezas y restricciones. El contraste entre el enunciado político escrito y la forma de aplicarlo es indispensable para un proceso de aprendizaje institucional más integral y eficaz.

■ Recuadro III.10

La norma como algoritmo de articulación

Bolivia: Actualmente la Ley del Sistema de Planificación Integral del Estado se encuentra en proceso de aprobación, una vez esto suceda la reglamentación y su implementación permitirá tener procesos de coordinación fortalecidos tanto a nivel intersectorial como sub nacional (Bolivia Cuestionario, 2013: 9).

Colombia: El artículo 288 de la Constitución establece que las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales deben ser ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, atendiendo a los lineamientos constitucionales y legales (...) en la práctica ellos no han tenido un desarrollo conceptual, metodológico

Recuadro III.10 (conclusión)

e instrumental que regularice dichas relaciones (...) la Constitución establece que “(..) Los departamentos ejercen funciones administrativas, de coordinación” (...) Sin embargo, estas determinaciones no cuentan con reglas claras para el ejercicio de la coordinación (Colombia Cuestionario, 2013: 7-8).

Ecuador: Por otra parte, las principales herramientas con que se cuenta para dar viabilidad al sistema de coordinación son: la normativa vigente (Constitución, Tratados Internacionales, Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización), y como herramientas de orientación existe la Guía para la formulación de políticas públicas sectoriales, Guía metodológica de planificación institucional, Lineamientos generales para la planificación territorial descentralizada, Lineamientos para la planificación del desarrollo y ordenamiento territorial, Lineamientos para seguimiento y evaluación; y, el Glosario de términos de planificación y política pública” (Ecuador Cuestionario, 2013: 11-12).

El Salvador: En cuanto a la coordinación entre niveles de gobierno (departamental y local), la STP coordina el Programa Presidencial Territorios de Progreso. Sin embargo, la Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (LODT), regula los aspectos relacionados con los instrumentos de planificación; programación, evaluación y de gestión territorial. La máxima autoridad para la ejecución de dicha ley es El Consejo Nacional de Ordenamiento y desarrollo Territorial y otras estructuras a nivel departamental y municipal. La Secretaría es parte del Consejo Nacional y de los consejos departamentales (El Salvador Cuestionario, 2013: 5).

Honduras: Los aspectos, métodos y herramientas con que se ejerce la coordinación de la planificación se enmarcan en el Sistema Nacional de Planificación, el cual se encuentra actualmente en proceso de desarrollo y consolidación, y que se define como la articulación de los procesos de planificación central, sectorial, institucional, con los procesos de planificación nacional, regional, departamental municipal y de ordenamiento territorial; expresado en normas y procedimientos de cumplimiento general que establecen la forma y los mecanismos de participación, a través de las instancias de planificación definidas en la Ley y de la interrelación con otros sistemas gubernamentales (Honduras Cuestionario, 2013: 10).

Perú: La Coordinación Interinstitucional quedó establecida en función al artículo 2do. del Decreto Supremo N° 054-2011-PCM mencionado anteriormente que a la letra dice: “Las entidades conformantes del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico ajustarán sus planes estratégicos a los objetivos estratégicos de desarrollo nacional previstos en el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional denominado Plan Bicentenario: el Perú hacia el 2021”. En función a este dispositivo el CEPLAN ha establecido coordinaciones primeramente con todos gobiernos regionales y luego con los sectores del país a fin de que articulen sus planes estratégicos de desarrollo concertado con el Plan Bicentenario (Perú Cuestionario, 2013: 4).

República Dominicana: Asimismo, la Ley 498-06 de Planificación e Inversión Pública, le confiere al Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD) la facultad de coordinar las diferentes instancias del Estado para que exista la debida armonía y coherencia en la definición y ejecución de los planes. Además, la ley orgánica de administración pública (247-12) en su artículo 33, para garantizar la coordinación, planificación, seguimiento, evaluación y control de las políticas públicas sectoriales, manda a la realización en sesiones regulares de trabajo de gabinetes ministeriales (República Dominicana 2013: 4).

Fuente: ILPES, Diálogos Ministeriales de Planificación, cuestionarios respondidos por los países 2012-2013.

4. La arquitectura organizacional como estrategia de coordinación

Otra forma o estrategia de coordinación y articulación, complementaria de las anteriores, se da a través del diseño institucional del Estado y sus dependencias. En este caso, como en los anteriores, los grados de formalidad y de complejidad de las soluciones adoptadas son muy variables. El recuadro III.11 registra que en por lo menos nueve de los países que respondieron el Cuestionario, hacen mención de la estructura de la organización del estado como medio de facilitación y operación de las formas de coordinación y articulación entre ministerios, sectores y niveles territoriales de gobierno. En por lo menos tres casos se menciona explícitamente la estricta correspondencia entre la estructura del ministerio o secretaria de planificación y la organización general del Estado. En otros tres solo se hace una mención general del papel de la secretaría o ministerio de planificación en las funciones de coordinación y articulación.

Un aspecto novedoso que surge en el análisis de este tema es la presencia de sistemas de articulación y coordinación que funcionan paralela y simultáneamente. En al menos tres casos se hace mención explícita de la Presidencia (o alguna agencia bajo su directo manejo), el Ministerio o Secretaría de Hacienda y el Ministerio o Secretaría de Planificación. Aunque el paralelismo de estos sistemas no se menciona como obstáculo o problema, es evidente que la adecuada operación de los procesos de articulación y coordinación requiere de una satisfactoria solución al desafío de hacer una buena gestión de este conjunto. En este análisis, como en los previamente realizados a nivel del plan y la norma, está ausente cualquier información o alguna reflexión acerca de la operación concreta de las soluciones formalmente adoptadas. Se trata, como se ha dicho, de una dimensión de crucial importancia que deberá ser explícitamente incorporada con el ánimo de mejorar el conocimiento de los sistemas de planificación nacional del desarrollo e identificar temas de interés a ser compartidos por el conjunto de los Ministerios de Planificación de la Región.

■ Recuadro III.11

La organización institucional como algoritmo de articulación

Bolivia: El proceso de coordinación, se realiza a través de las Direcciones y/o Unidades de Planificación, tanto del nivel central como de las Entidades territoriales Autónomas, define tres subsistemas de articulación el Ordenamiento y Desarrollo Territorial, la Inversión Pública y el Financiamiento para el Desarrollo y el Presupuesto (Bolivia Cuestionario, 2013: 5).

Brasil: O Governo Federal tem alguns instrumentos de coordenação central, além de operar, simultaneamente, nos fóruns organizados em cada setor. A nossa estrutura administrativa conta com unidades que têm a missão de convergir as ações e entre elas destacam-se o Ministério do Planejamento, que além de gerir o PAC é responsável por coordenar a elaboração e gestão do PPA, um instrumento que faz convergir toda a ação de Governo; a Casa Civil, que está inserida em diversos fóruns de coordenação das políticas além de concentrar a análise final de todas as normas; a Secretaria de Relações Institucionais, que acompanha em especial a relação com os demais entes; e o Ministério da Fazenda que também possui assento em diversos espaços de coordenação além de estar mais próximo dos Bancos Regionais. Outro instrumento importante nesse cenário é o BNDES” (Brasil Cuestionario, 2012: 5).

Colombia: En el nivel de gobierno nacional, el DNP está organizado por dependencias que se corresponden más o menos con la estructura organizacional del Gobierno, de manera tal que cada una de ellas se convierte en interlocutora de los ministerios y entidades correspondientes, en los aspectos que por lo general se agencian, como son las políticas públicas y la viabilización del presupuesto de inversión correspondiente (...) En lo relativo a la coordinación entre niveles (...) se conformó la Subdirección Territorial y de Inversiones Públicas (Colombia Cuestionario, 2013: 6). Las instancias de coordinación del gobierno nacional de más alto nivel son el Consejo de Ministros y el Consejo Nacional de Política Social y Económica” (Colombia Cuestionario, 2013: 10).

Costa Rica: MIDEPLAN es el rector del Sistema Nacional de Planificación definido así en su Ley de creación 5525 y como tal tiene que brindar lineamientos, directrices, normas e instrumentos para el ciclo de planificación y en este caso el Gobierno está organizado en 14 sectores de actividad, involucra aproximadamente a 120 instituciones y las metas plasmadas pueden ser intersectoriales o intrasectoriales (Costa Rica Cuestionario, 2013: 3).

Ecuador: La SENPLADES tiene un rol protagónico como entidad coordinadora ya que debe impulsar la interacción de los diferentes actores, sociales e institucionales, para organizar y coordinar la planificación del desarrollo en todos los niveles de gobierno (Ecuador Cuestionario, 2013: 9).

El Salvador: En relación con la coordinación interinstitucional, la Secretaría Técnica de la Presidencia tiene la atribución de coordinación en las diferentes etapas de la gestión pública, como lo son, las de formulación de políticas, su ejecución y evaluación. Además, como parte de sus atribuciones la STP coordina los gabinetes económico y social (El Salvador Cuestionario, 2013: 5).

Guatemala: La Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, Segeplan, de acuerdo con la Ley del Organismo Ejecutivo (Decreto Ley No. 114-98), es el órgano de la planificación del Estado. Le corresponde coadyuvar a la Presidencia de la República en la formulación de la política general de desarrollo nacional, evaluar su ejecución y efectos. Tiene entre sus mandatos, orientar y coordinar los procesos de políticas públicas sectoriales (Guatemala Cuestionario, 2013: 6).

Honduras: En el marco de la Ley para el Establecimiento de una Visión de País y Adopción de un Plan de Nación para Honduras (Decreto 286-2009), la Secretaría Técnica de Planificación y Cooperación Externa, SEPLAN, asume el rol de coordinación para el proceso de planificación nacional, junto con otras dos instancias rectoras: la Secretaría de Finanzas (SEFIN), con quien se articula los procesos de formulación, vinculación y ejecución de la planificación operativa-estratégica y presupuesto a nivel institucional con los objetivos y metas de la Visión de País y Plan de Nación;

Recuadro III.11 (conclusión)

y la Secretaría del Despacho Presidencial (SDP), quien coordina los Gabinetes Sectoriales responsables de la ejecución del Plan de Nación (Honduras Cuestionario, 2013: 6).

Uruguay: Desde una perspectiva más política, la coordinación respecto del avance del plan se articula en las reuniones de Consejo de Ministros que tienen una periodicidad semanal o quinquenal. Cabe destacar que en estos últimos años se avanzó en la creación de nueva institucionalidad a través de gabinetes enfocados en áreas específicas, que otorgan mayor transversalidad a la coordinación: desarrollo productivo, innovación, comercio exterior, social, ordenamiento territorial y seguridad (Uruguay Cuestionario, 2013: 5).

Fuente: ILPES, Diálogos Ministeriales de Planificación, cuestionarios respondidos por los países 2012-2013.

5. El presupuesto como algoritmo de gestión de las interacciones

Aunque la mención es menos numerosa, no por ello es menos importante señalar el empleo del presupuesto y de sus formas específicas de planificación, como la columna vertebral a través de la cual se abordan los desafíos de la coordinación, la articulación y la convergencia de los esfuerzos gubernamentales en materia de planificación del desarrollo. La explicación aportada de este proceso para el caso del Uruguay muestra con claridad que se trata de algoritmo, es decir, de una solución que implica un proceso con varias fases e intervenciones.

Previamente se pusieron de presente los desafíos, los alcances y las limitaciones del uso del presupuesto y de la articulación entre planificación y presupuesto, como estrategia privilegiada de gestión de las interacciones para la operación de los sistemas de planificación. Tal y como se ha venido mencionando, en este caso como en los anteriores se carece de información acerca de las formas de operación práctica de la solución propuesta. No obstante, aunque este tema se recogerá en la sección final, es de subrayar su particular relevancia en la medida en que pone en el centro de atención y de operación del sistema la difícil articulación entre planificación y presupuesto.

■ Recuadro III.12

El presupuesto como algoritmo de articulación

Panamá: La herramienta de coordinación existente es el Presupuesto General de Estado y los métodos de coordinación son las normas generales de administración presupuestaria (Panamá Cuestionario, 2013: 7).

República Dominicana: En lo relativo a la gestión de proyectos, este proceso se resuelve a través del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), el cual está relacionado con el sistema de presupuesto (...) En el desarrollo del proceso general de inversión pública, la relación del Sistema Nacional de Inversión Pública con otros sistemas de la gestión pública es muy directa, ya que le corresponde al SNIP entregar algunos insumos que son claves para la gestión de los demás sistemas. El pleno funcionamiento de todos los componentes del SNIP generará la información oportuna y de calidad para apoyar la gestión de los siguientes sistemas de gestión pública: (...) Presupuesto (...) Crédito público (...) Tesorería y contabilidad (...) Contrataciones administrativas (República Dominicana Cuestionario, 2013:5). El Plan Nacional Plurianual de Inversión Pública facilita la coordinación a diferentes niveles de los procesos vinculados a la gestión del ciclo de vida de los proyectos de inversión. En tal sentido, una de las funciones del SNIP, realizada a través de su sistema de información y gestión de cartera de proyectos, es posibilitar la elaboración del Plan Plurianual de Inversión Pública. La elaboración de dicho plan supuso el desarrollo de un conjunto de innovadores mecanismos de articulación (República Dominicana Cuestionario, 2013: 7).

Uruguay: En la práctica, para la etapa de elaboración presupuestal, el Ministerio de Economía y Finanzas elabora las directrices macroeconómicas. Posteriormente se genera una ronda de negociaciones entre el MEF y la OPP con cada uno de los incisos del Poder Ejecutivo que tiene como objetivo primordial la recepción de las demandas de gasto de los ministerios. El criterio de base está asentado en una distribución de acuerdo a las prioridades de gasto aprobadas por el Consejo de Ministros. A partir de ese punto, la Contaduría General de la Nación (CGN) y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) trabajan conjuntamente en la formulación del presupuesto, existiendo una asignación de tareas en la formulación por tipos de gasto, ya que la CGN es responsable de la elaboración del presupuesto de gastos de funcionamiento mientras que la OPP lo es de los gastos de inversión. Cerrada esta etapa, el Poder Ejecutivo aprueba el proyecto de presupuesto quinquenal en el Consejo de Ministros (Uruguay Cuestionario, 2013: 3-4).

Fuente: ILPES, Diálogos Ministeriales de Planificación, cuestionarios respondidos por los países 2012-2013.

6. Corriendo las fronteras a través de la información, la innovación y la experimentación

En la búsqueda de fórmulas adecuadas para resolver los problemas planteados por la gestión de las interacciones, los países ponen en marcha numerosos y muy variados esquemas ad hoc, algunos de los cuales tienen una vigencia muy corta mientras que otros terminan adquiriendo una existencia formal más estable.

Estas iniciativas están (véase el recuadro III.13), en algunos casos, enfocadas a la resolución de necesidades muy precisas y bien identificadas y a través del ensayo y la experimentación aportan soluciones y alternativas aceptables por tiempo limitado: programas interinstitucionales como el de aceleración del crecimiento; comités y consejos especializados; instancias de coordinación institucional; gabinetes ministeriales especializados; mesas de consulta y mesas técnicas de coordinación; sistemas de información. Introducen, de esta forma, innovaciones que, dependiendo de los resultados, pueden convertirse en fórmulas más estables. En otros casos, en el otro extremo del espectro, se trata de procesos de reforma institucional profunda, abrigados bajo conceptos más amplios como el de “sistema”: por lo menos dos países hacen mención explícita de estar en medio de esta dinámica. Este campo de ampliación de fronteras y de innovaciones es de particular interés para establecer intercambios de experiencias entre países y compartir los balances obtenidos de la experiencia.

■ Recuadro III.13

Innovación y experimentación en la gestión de las interacciones

Brasil: No caso do PAC, o modelo de gestão foi instituído por meio do Decreto 6025/2007, o qual estabelece um comitê gestor do PAC composto pelo Planejamento, Fazenda e Casa Civil, que é responsável por coordenar as ações, além de um grupo executivo do PAC, que tem o objetivo de consolidar as ações, estabelecer metas e acompanhar os resultados de implementação e execução do PAC (Brasil Cuestionario, 2012: 6).

Colombia: En el campo aplicado de coordinación de política y de ejecuciones, se constituyen Consejos o Comités especializados de carácter interinstitucional que vinculan a los ministerios y entidades relacionadas con cada tema; así se encuentran instancias de este tipo para la seguridad alimentaria, la población desplazada, la garantía de los derechos de la infancia y la adolescencia, las víctimas de la violencia, entre otros. En el caso de la población desplazada, se ha buscado avanzar en esquemas de coordinación, mediados por sentencias de la Corte Constitucional, que han orientado al mejoramiento de los procesos de coordinación (Colombia Cuestionario, 2013: 8, 10).

Ecuador: Existen ocho instancias de coordinación intersectorial que a la vez se sujetan a las directrices de la SENPLADES, cada una representada en un ministerio coordinador: Desarrollo Social; Patrimonio; Política Económica; Política y GAD; Producción, Empleo y Competitividad; Sectores Estratégicos; Seguridad y Conocimiento (Ecuador Cuestionario, 2013: 11).

EL Salvador: Está en proceso de creación un Sistema Nacional de Planificación por lo que está previsto trabajar en el fortalecimiento de sus diferentes ámbitos de coordinación. Este proceso se está haciendo con una visión prospectiva (El Salvador Cuestionario, 2013: 10).

Perú: La coordinación se ha venido realizando fundamentalmente a través de los siguientes instrumentos: Guía para la formulación de planes de desarrollo concertado Regional y Local; Guía para el alineamiento de metas; Implementación de un sistema de información integrado; Estrategia CEPLAN capacita; Asistencia Técnica directa; Eventos de análisis de estrategias de desarrollo. A través de estos instrumentos el CEPLAN ha efectuado coordinaciones con las oficinas integrantes del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (...) Se ha iniciado un plan piloto con tres sectores, al final del mismo el CEPLAN emitirá directivas que consoliden estos mecanismos indicando la ruta metodológica a seguir. A Nivel Intergubernamental, se trabajó durante 18 meses un plan piloto con cuatro regiones del país un proyecto con el apoyo de la GIZ (Perú Cuestionario, 2013: 5).

República Dominicana: La manera en que se plantea la coordinación intersectorial es mediante la realización de mesas de discusión del MEPyD con los gobiernos locales, los partidos políticos, las organizaciones sin fines de lucro, la sociedad civil organizada y otros (...) En el ámbito intergubernamental la coordinación se da mediante la firma de convenios entre el MEPyD y las demás instituciones del sector público dominicano (República Dominicana Cuestionario, 2013: 5).

En esta dirección [ordenamiento territorial] se han establecido convenios y desarrollan esfuerzos conjuntos con municipios (5), particularmente en prevención de desastres y gestión de riesgo; consejos municipales de desarrollo (3), en lo referente a la planificación del desarrollo municipal y la promoción del desarrollo sostenible; acuerdos de

Recuadro III.13 (conclusión)

cooperación y coordinación interinstitucional, para crear sinergias para mayor eficacia de los esfuerzos institucionales a favor del desarrollo en el territorio; y otros (República Dominicana Cuestionario, 2013: 4).

Con el Ministerio de Hacienda: Mesa técnica de coordinación del proceso de formulación presupuestaria de la inversión pública: De acuerdo a la ley orgánica de presupuesto para el sector público, la formulación del presupuesto de inversión pública es un proceso coordinado entre la DGIP, del ministerio de Economía, y la DIGEPRES, del Ministerio de Hacienda (...) Convenio Interinstitucional: A los fines de facilitar el proceso de formulación presupuestaria de la Inversión Pública, se ha firmado un convenio interinstitucional entre la DGIP, del Ministerio de Economía, y la DIGEPRES, del Ministerio de Hacienda (República Dominicana Cuestionario, 2013: 8).

Uruguay: En cambio, ahora se trabaja para identificar con mayor precisión cuántos recursos se destinan a perseguir cada uno de los propósitos que se plantea el gobierno (independientemente de qué institución concreta los ejecute), y qué resultados se obtiene en relación a ellos. En esta línea, la principal innovación introducida en 2010 radica en que los nuevos programas presupuestales tienen sentido programático y al mismo tiempo admiten la posibilidad de que en ellos participen varias instituciones (Uruguay Cuestionario, 2013: 7).

Fuente: ILPES, Diálogos Ministeriales de Planificación, cuestionarios respondidos por los países 2012-2013.

Un componente fundamental y mencionado de manera recurrente en los Cuestionarios es la información, en su papel y como instrumento de soporte a procesos más complejos de interacción, más eficaces y adecuadamente orientados (véase el recuadro III.14).

■ Recuadro III.14

El papel de la información en la gestión de las interacciones

Brasil: Do ponto de vista mais concreto avançar na coordenação implica avançar no compartilhamento e qualificação das informações, tanto informações de carências (demanda) quanto de oferta (atendimento), de forma que o cidadão consiga entender o que cada um faz, consiga qualificar a leitura dele sobre as ações dos governos. Pra isso a gente precisa ter bases de dados que converseem entre si (Brasil Cuestionario, 2012: 7).

Ecuador: Para lograr una coordinación eficaz es necesario contar con normativas, estándares, metodologías y un sistema de información para la planificación actualizado y depurado (Ecuador Cuestionario, 2013: 11).

Guatemala: Existen varias dinámicas que pueden caracterizar la evolución de los sistemas de coordinación para la planificación del país: La integración de los sistemas informáticos que articulan la planificación, programación y rendición de cuentas financieras (Guatemala Cuestionario, 2013: 11).

República Dominicana: Entre las dificultades enfrentadas en el proceso de coordinación de la planificación destacan: La baja calidad de la información estadística. Sistemas de información inadecuados, que dificultan el monitoreo efectivo de la ejecución de los planes, programas y proyectos públicos y retrasan la evaluación de los mismos (República Dominicana Cuestionario, 2013: 8-9).

Fuente: ILPES, Diálogos Ministeriales de Planificación, cuestionarios respondidos por los países 2012-2013.

Sistemas de planificación para el desarrollo: desafío del siglo XXI

La información hasta ahora analizada pone de presente el grado de profundidad, variedad y complejidad alcanzada en la operación de las diversas funciones de la planificación para el desarrollo. Como se ha visto, y como puede comprobarse de forma directa a través de la información consignada en los Cuestionarios, cada función por separado impone retos técnicos, políticos, institucionales, normativos y organizativos de gran magnitud. Cada una de ellas, adicionalmente, ha adquirido diferentes grados de profesionalidad y desarrollo técnico de forma tal que han venido dotándose de herramientas específicas, adecuadas a las circunstancias propias de cada una, que les aportan un cierto grado de solvencia, así como una inercia nada despreciable. La prospectiva, la coordinación y la evaluación requieren proseguir su camino en la consecución, afinamiento y puesta a prueba de las herramientas que les permitan mejorar su calidad, pertinencia y sentido de la oportunidad.

El trabajo del ILPES ha hecho aportes importantes en esta materia a través de sus manuales, sus investigaciones, sus labores de asistencia técnica, de capacitación y la creación de redes de expertos y comunidades de práctica en varios ámbitos de la planificación. La prospectiva, el marco lógico, la gestión por resultados, la gestión del desarrollo territorial son ejemplos de objetos que se abordan con esas modalidades de trabajo. La tarea está lejos de terminar y ha de proseguirse en la divulgación de las herramientas existentes, en la puesta a prueba de las novedades, en la innovación. No obstante, al lado de estos retos aparece uno nuevo, el de la gestión del conjunto, el del manejo de las interacciones, las articulaciones y la coordinación entre los elementos. Es, por tanto, necesario que además de seguir reflexionando en términos de las funciones de la planificación, también se empiece a abordar los desafíos de esta gestión del conjunto. Por esta razón parece oportuno desencadenar y animar una reflexión y un intercambio de experiencias alrededor de la noción de sistemas de planificación.

Para ilustrar la magnitud y complejidad de las interacciones implicadas en la operación conjunta de las funciones de planificación se mostrará, en la primera sección, la manera como se superponen, y a veces se integran, subsistemas paralelos y simultáneos. En la segunda, y a modo de conclusión de este documento, se lanza una primera interpretación acerca del tipo de sistemas de planificación en funcionamiento para, con ello, invitar al intercambio de ideas, experiencias y propuestas que permitan acelerar la identificación de alternativas para responder al desafío de la gestión de los sistemas como conjunto. Ello podría constituir la sustancia de una siguiente etapa de los Diálogos Ministeriales de Planificación.

1. Sistemas superpuestos en paralelo y parcialmente articulados

El propósito principal de esta sección es documentar la existencia de múltiples sistemas de articulación y de gestión de las articulaciones, en algunos casos superpuestos y en otros adecuadamente integrados. No es el propósito calificar ni evaluar el grado de fragmentación o de integración de los mismos, sino utilizar la información de los Cuestionarios y Entrevistas para elaborar una imagen aproximada del variado conjunto de ejes y dimensiones que se entrecruzan para la gestión de las interacciones que operan al interior de los sistemas nacionales de planificación para el desarrollo.

Los niveles de articulación más tradicionalmente conocidos y reconocidos se dan en lo intersectorial (inter-ministerial) y lo intergubernamental (gobiernos nacionales, intermedios y locales). A lo intergubernamental habría que agregar lo regional-continental y lo global: tratados de libre comercio, posiciones de bloques frente a terceros (por ejemplo, en cumbres internacionales), procesos de integración económica y política, inserción en mercados internacionales de bienes y servicios. De la información recogida a través de los cuestionarios, este aspecto solo aparece explícitamente mencionado en el caso de varios países centroamericanos en donde la gestión de las relaciones con la cooperación internacional hace parte de las funciones de los ministerios o de las secretarías de planificación. La ausencia de mención explícita, sin embargo, no significa que en los otros países no esté presente esta dimensión genéricamente denominada global¹⁴.

La información aportada por los Cuestionarios y los Diálogos directos con las autoridades ponen en evidencia la existencia de otras dimensiones superpuestas que requieren alguna estrategia de articulación. Se menciona en algunos casos la diferencia entre los procesos políticos, técnicos y operativos que, en algunos países, dan lugar a la puesta en marcha de algoritmos de interacción muy particulares. En otros casos se distinguen, con justa razón, diferentes procesos de coordinación específicos a fases particulares de la política pública: planificación y diseño, inversión, operación, seguimiento y monitoreo, evaluación; aparte de las cuales podrían agregarse otras con un sentido más político como pueden ser el control de cuentas y la veeduría ciudadana.

¹⁴ En el Plan Nacional del Buen Vivir, actualmente vigente en Ecuador, por ejemplo, se hace explícita mención de la dimensión continental.

Tomar conciencia de la complejidad de los sistemas de planificación para el desarrollo es un primer momento, indispensable, más insuficiente. A este momento hay que dar continuidad tanto desde el pensamiento y la investigación, haciendo el esfuerzo por entenderlos y explicarlos, como desde la experiencia y la práctica, estudiando el cómo operan en concreto y cuáles son las fórmulas exitosas y aquellas menos recomendables.

■ Recuadro III.15

Algoritmos superpuestos a nivel de la coordinación

Bolivia. El proceso de coordinación se realiza a través de las Direcciones y/o Unidades de Planificación, tanto del nivel central como de las Entidades territoriales Autónomas, define tres subsistemas de articulación el Ordenamiento y Desarrollo Territorial, la Inversión Pública y el Financiamiento para el Desarrollo y el Presupuesto (Bolivia Cuestionario, 2013: 5).

Brasil. O Governo Federal tem alguns instrumentos de coordenação central, além de operar, simultaneamente, nos fóruns organizados em cada setor. A nossa estrutura administrativa conta com unidades que têm a missão de convergir as ações e entre elas destacam-se o Ministério do Planejamento, que além de gerir o PAC é responsável por coordenar a elaboração e gestão do PPA, um instrumento que faz convergir toda a ação de Governo; a Casa Civil, que está inserida em diversos fóruns de coordenação das políticas além de concentrar a análise final de todas as normas; a Secretaria de Relações institucionais que acompanha em especial a relação com os demais entes; e o Ministério da Fazenda que também possui assento em diversos espaços de coordenação além de estar mais próximo dos Bancos Regionais. Outro instrumento importante nesse cenário é o BNDES. (...) Há, ainda, a coordenação feita por ministérios setoriais junto a Estados, Distrito Federal e Municípios, coordenação esta normalmente pertinente ao respectivo setor. Esses órgãos utilizam diversas formas de coordenação, como leis, normas, acordos de cooperação (Brasil Cuestionario, 2012: 5).

Colombia: En el campo sectorial —territorial (...) Consejos, Comisiones, Juntas, promovidos legalmente y con fines de coordinación— cooperación horizontal en cada nivel territorial (Comipyme, Comisiones de Competitividad, Consejos Regional de Ciencia y Tecnología, Consejos Territoriales de Política Social, Gestión del Riesgo, etc.) (Colombia Cuestionario, 2013: 6-7).

Ecuador: A nivel intergubernamental, la coordinación y acercamiento a los gobiernos autónomos descentralizados (GAD) se lo hace a través de las representaciones de SENPLADES en los territorios denominadas, también, zonales de planificación. En ocasiones el acercamiento es directo a los ministerios ejecutores y secretarías; pero de acuerdo a la particularidad o complejidad de temas, también la coordinación se la ejecuta a través de los ministerios de coordinación sectorial; ya que éstos tienen competencias directas sobre la coordinación de las políticas sectoriales e intersectoriales, así como el seguimiento a la gestión de sus entidades coordinadas (...) Existen ocho instancias de coordinación intersectorial que a la vez se sujetan a las directrices de la SENPLADES. Cada una representada en un ministerio coordinador: Desarrollo Social; Patrimonio; Política Económica; Política y GAD; Producción, Empleo y Competitividad; Sectores Estratégicos; Seguridad y Conocimiento (Ecuador Cuestionario, 2013: 10, 11).

El Salvador: En esta lógica se identifican tres mecanismos de coordinación: de carácter político, técnico y social. En cuanto a la coordinación intersectorial [se mencionan]... Mecanismos políticos: Gabinetes de gestión; se trata de instancias políticas compuestas por los principales ministros y altas autoridades políticas encargadas de comentar, sancionar y revisar el Plan de Desarrollo Nacional, de tal manera de generar lineamientos políticos para su aplicación. Mecanismos técnicos: la coordinación técnica depende de organismos colegiados de consulta y revisión, compuestos por integrantes del área técnica del gobierno. Mecanismos de coordinación intergubernamental (departamental y local): ... la Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (LODT) regula los aspectos relacionados con los instrumentos de planificación; programación, evolución y de gestión territorial. [Además] la STP coordina el Programa Presidencial Territorios de Progreso (El Salvador Cuestionario, 2013: 5-8).

Guatemala: El reto principal que enfrenta la planificación en la actualidad es superar la desarticulación estructural que se ha venido gestando con los años, entre los procesos de: formulación de políticas públicas, los ejercicios de planificación (sectorial y territorial), la programación operativa y la de presupuestación del gasto y la inversión pública, tanto sectorial como territorial, así como la optimización de los aportes de la cooperación internacional (...) El SNP como estrategia se propone construir la continuidad lógica de los planes territoriales de ordenamiento y desarrollo con los programas de inversión pública, lo que implica, armonizar la relación entre las necesidades desarrollo humano y sustentable de la sociedad y el Presupuesto General de la Nación. (...) En Guatemala, el sistema de inversión pública fue creado hace varios años y su rectoría recae en Segeplan, por lo que es necesario fortalecerlo para que progresivamente cumpla plenamente con sus objetivos desde el nivel municipal y el marco institucional en general que ejecuta proyectos de inversión. Esto implica un trabajo interno de Segeplan y la capacidad de establecer alianzas estratégicas con la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia (SCEP), el Ministerio de Finanzas y la Contraloría General de Cuentas (Guatemala Cuestionario, 2013: 8, 11).

Recuadro III.15 (conclusión)

Honduras: La Coordinación Intergubernamental es liderada por la Presidencia de la República, a través del Consejo de Plan de Nación y el Consejo Nacional de Competitividad e Innovación (instancias en las cuales la SEPLAN asume la Secretaría), los Gabinetes Sectoriales y los Consejos Regionales de Desarrollo. Estas instancias están conformadas por instituciones gubernamentales, organizaciones de sociedad civil, partidos políticos, organizaciones gremiales, universidades, iglesias, empresa privada, autoridades locales, ONGs que trabajan en temas relacionados al desarrollo y las agencias internacionales de cooperación. La Coordinación Intersectorial, como se mencionó anteriormente, se coordina a través de las tres instancias normativas del Sistema Nacional de Planificación: Secretaría del Despacho de la Presidencia (SDP), Secretaría de Finanzas (SEFIN) y SEPLAN, las cuales definen las normas y procedimientos a ser ejecutadas por las instancias operativas en el ámbito nacional, regional y municipal, y los niveles nacionales, regionales, sectoriales y operativos de planificación: a. Dirección General de Planificación y Seguimiento (...) b. Dirección General de Coordinación Regional (...) d. Dirección General de Cooperación Externa (Honduras Cuestionario, 2013: 6, 8-9).

Paraguay: Existen varios mecanismos para llevar adelante la función de Coordinación, como los Consejos y Comisiones Técnicas que se conforman para abordar la planificación de un sector o para abordar la solución de un problema específico o particular. En la etapa de implementación de los planes y programas, la STP ha desarrollado instrumentos como la Planificación Operativa Anual, a través de la cual se busca coordinar la implementación de los planes y programas sectoriales con las políticas y planes de mayor nivel. La STP ha diseñado el Sistema de Planificación Nacional (SISPLAN) que cuenta con un marco conceptual y metodológico para el proceso de Planificación, que busca integrar los diferentes instrumentos, desde las políticas y planes globales, sectoriales, institucionales y territoriales a la planificación operativa, con el proceso presupuestario, así como el monitoreo y evaluación para medir el desempeño de las políticas públicas. La implementación gradual de estos mecanismos e instrumentos permitirá su consolidación y por ende una mejor coordinación y articulación entre los diferentes sectores e instituciones y sus respectivas políticas, planes, programas y proyectos y presupuestos (Paraguay Cuestionario, 2013: 4, 5).

República Dominicana: El Plan Nacional Plurianual del Sector Público (PNPSP) y sus respectivas actualizaciones, como instrumento de planificación de mediano plazo, vinculado con el logro de los objetivos establecidos en la END 2030, le sirve al MEPyD como medio fundamental en el proceso de coordinación sectorial de la planificación, el seguimiento y evaluación de las políticas públicas para el desarrollo. Para tener validez como política pública el Plan Nacional Plurianual del Sector Público debe ser aprobado por el Consejo de Ministros (...) Para la coordinación entre niveles de gobierno, el MEPyD, a través de la Dirección General de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (DGODT), coordina procesos orientados al desarrollo de la planificación y gestión del desarrollo en el territorio (República Dominicana, 2013: 4).

Uruguay: En la Presidencia de la República y en coordinación con la Oficina de Planeamiento y Presupuesto se han creado en la Ley de Presupuesto seis cargos de Coordinadores Regionales con el cometido de coordinar y articular las políticas públicas nacionales en el territorio del país, dividido éste en regiones y con el objetivo de mejorar la eficiencia y eficacia de las mismas, respetando las competencias de los gobiernos Departamentales. (Uruguay Cuestionario, 2013: 7).

Fuente: ILPES, Diálogos Ministeriales de Planificación, cuestionarios respondidos por los países 2012-2013.

2. Tipos de sistemas en proceso de construcción

La reflexión acerca de los sistemas de planificación para el desarrollo tomados como conjunto, es una de las tareas más estratégicas del momento actual. Tomando como base trabajos previos de ILPES (Bello, 2013) y el análisis de los resultados de los Cuestionarios y Entrevistas, se propone, a modo de conclusión una propuesta inicial. La tipología de Bello (2013) centra su atención en un desafío crucial para el proceso de construcción de sistemas nacionales de planificación para el desarrollo: la articulación entre planificación y presupuesto. En este sentido destaca la existencia de tres grandes tipos de modelos: Plan, Presupuesto e Integrado.

Modelo Plan: en este modelo, las prioridades de política gubernamental están contenidas explícitamente en un Plan Nacional de Desarrollo (PND) o equivalente, que sirve de guía para la determinación (sobre todo en el mediano plazo) de las prioridades de gasto y en el cual los ejercicios de planeamiento estratégico están difundidos e integrados al proceso de decisiones del ciclo presupuestario. Los países que se asocian con este modelo son Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, República Dominicana (Bello, 2013: 17).

Modelo Presupuesto: En este modelo el objetivo es vincular la asignación y uso de los recursos a los resultados de gestión de las instituciones, utilizando sistemáticamente la información

de desempeño para la toma de decisiones presupuestarias. La elaboración de este instrumento y su desarrollo a lo largo del ciclo presupuestario (generalmente anual) marcan de manera dominante la determinación de las orientaciones del gasto, sin que haya un condicionamiento o referencia explícita a metas de un plan. En este caso, cobran relevancia los ejercicios de planificación estratégica de la propia institución o el marco lógico del programa, en la fase de evaluación. Los países que se asocian con este modelo son Chile, Perú, México (Bello, 2013: 19).

Modelo Integrado: Este modelo articula institucionalmente al plan con el presupuesto. En la región sus exponentes son Brasil y Uruguay. En Brasil, el Plan Plurianual (PPA) es la expresión del conjunto de instrumentos de planificación y de presupuestación. El modelo integrado se sustenta en esta vinculación entre desembolsos y metas físicas que permite enlazar el PPA con el presupuesto anual que incluye a partir del 2012 a todos los programas públicos (Bello, 2013: 21).

La información de los Cuestionarios y Entrevistas agrega dimensiones y consideraciones que sugieren una primera revisión de los tres modelos mencionados. Estas novedades se dejarán planteadas y se espera que la discusión de este documento surjan alternativas de clasificación más apropiadas. Una primera novedad es la necesidad de incorporar lo global como un nivel propio de la coordinación entre niveles de gobierno. En esta función las Cancillerías y Ministerios de Relaciones Exteriores desempeñan el papel principal, en algunos casos compartido con el protagonismo desempeñado por los Ministerios de Comercio Exterior. En esas condiciones, aparte de resolver las articulaciones entre sectores y niveles de gobierno, los Ministerios de Planificación deberían incorporar entre sus preocupaciones su participación en los procesos de integración internacional y en el manejo de sus relaciones de coordinación con los Ministerios de Comercio Exterior y Cancillerías.

Una segunda novedad se relaciona con la necesidad de incorporar explícitamente las dimensiones de la operación, la gestión y la evaluación de las políticas públicas en esta pregunta acerca de los algoritmos de articulación y gestión del sistema. Está, por una parte la articulación entre las funciones y responsabilidades políticas, técnicas y operativas. Está, por la otra, la consideración de la evaluación, en las variadas y diversas acepciones que en la práctica ella posee (seguimiento de metas, monitoreo de procesos, evaluación de resultados e impactos), como componente estratégico de retroalimentación de las relaciones entre planificación, presupuesto y gestión: ¿qué tipo de nuevos ciclos reinicia permanentemente? ¿De qué hondura y calado son? ¿A qué plazo se resuelven?

Los tres modelos inicialmente propuestos podrían resultar seriamente modificados con la introducción de estas novedades y consideraciones. Estas modificaciones solo podrán establecerse en la medida en que se avance en el conocimiento de esta dimensión sistémica de la planificación. Por tanto, una nueva síntesis y referencia surgirá como resultado de la investigación y la deliberación de los resultados preliminares propuestos en este documento.

Los diálogos ministeriales de planificación y su proyección

Los Diálogos Ministeriales de Planificación tienen como propósito difundir entre las autoridades de planificación de la región y otras áreas de gobierno que ejercitan la planificación, así como entre los académicos e interesados en el tema, las características de tal quehacer de la política pública, con el objetivo de fomentar el intercambio de experiencias y buenas prácticas que abonen al aporte de la planificación al proceso de desarrollo de los países. En este documento se han presentado los hallazgos de una primera etapa que muestra resultados útiles a tal propósito. En la reunión del Consejo Regional de Planificación, celebrado en Brasilia, en noviembre de 2013, el ILPES presentó una síntesis de estos resultados y recibió el mandato de continuar el proceso. Corresponde a partir de ahora profundizar en los aspectos tratados y explorar nuevos ámbitos, como la dimensión subnacional de la planificación, la relación entre la planificación e integración, el proceso de inversión pública, la construcción de escenarios de futuro, entre otros.

Una vez culminada esta primera fase de los Diálogos, se espera avanzar, con el aval e iniciativa del Consejo Regional de Planificación, en por lo menos tres vías complementarias:

1. Se espera, por una parte, animar espacios presenciales y virtuales de análisis, interpretación y discusión de la información contenida en los Cuestionarios, de manera tal que se identifiquen tanto programas de intercambio de experiencias, como iniciativas de investigación y debate académico que amplíen y complementen el estudio iniciado.
2. Se espera, de otro lado, conocer con mayor profundidad y precisión las necesidades de los países en materia de capacitación y cooperación técnica, relacionadas con el fortalecimiento de los sistemas nacionales de planificación para el desarrollo.
3. De esta manera, se trata de un programa de trabajo que conjuga el esfuerzo y la iniciativa del ILPES, con la de los países a su propia escala.

Parte C

Los desafíos contemporáneos de la planificación para el desarrollo de largo plazo en la región

Introducción

En 2012 el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) cumplió 50 años de trabajo dedicado a la creación, desarrollo y fortalecimiento de instituciones y competencias para la gestión pública y la planificación. El Instituto ha vivido transformaciones, en consonancia con los vaivenes del desarrollo regional y con la evolución del concepto, la práctica, el énfasis y la institucionalidad de la planificación en los países.

A lo largo de más de cinco décadas el ILPES ha acompañado a la región en la construcción de las capacidades con que cuentan los Estados para impulsar el desarrollo, adaptándose a las prioridades de los países, respondiendo a sus demandas emergentes y proveyendo un espacio de aprendizaje, reflexión, análisis y propuestas sobre los problemas del desarrollo. De las aulas del Instituto han egresado más de 20.000 alumnos, que llevan la impronta de la CEPAL a su labor en la función pública. Las actividades de cooperación técnica abarcan a toda la región y han estado respaldadas por un sostenido esfuerzo de reflexión e investigación, plasmado en textos, manuales metodológicos y documentos técnicos que suman más de 2.500 títulos. Se han publicado más de 60 libros, muchos de ellos con decenas de ediciones, y cerca de un millar de artículos y documentos de trabajo de amplia divulgación.

El ILPES hace hoy un llamado a la reflexión y la discusión sobre su misión y su relación de trabajo con los países miembros, que deben responder a los cambios y a la renovada importancia de la planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe. En este documento se presenta una propuesta de mediano plazo que apunta a perfilar y fortalecer al ILPES en su misión de proveer servicios de alto valor agregado para promover la generación y difusión de conocimiento y propuestas sobre el papel del Estado en los procesos de desarrollo y sobre el perfeccionamiento de la gestión pública y la planificación en la región.

Los ámbitos centrales de la planificación moderna son temas prioritarios en las agendas nacionales de los gobiernos de la región, incluidos la coordinación entre escalas, niveles y sectores de gobierno; el monitoreo y la evaluación de la eficacia y eficiencia de la gestión pública; la dimensión territorial de los planes de gobierno; la articulación público-privada, y la prospectiva o la construcción concertada de una visión de largo plazo.

Sin embargo, la planificación ha avanzado menos en la agenda hemisférica orientada a poner al día una visión compartida del desarrollo o en una agenda de cooperación entre países. Esto es válido tanto a escalas subregionales, es decir, en el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), la Comunidad Andina (CAN), la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) u otros, a pesar de que cuentan con varias instancias o plataformas para ello, como a escala propiamente regional, en la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC).

La planificación está ganando impulso como instrumento de la gestión y como apoyo a la construcción de agendas y políticas de desarrollo, proceso en que se advierte el avance democrático de la región. Se trata de una planificación con características novedosas, participativa, en que se aprecia la centralidad del desarrollo integral y sostenible, con visión de mediano y largo plazos, y énfasis en el progreso social. La institucionalidad presente en los países es también distinta y entre las novedades están la incorporación de la opinión ciudadana en el proceso de planificación y en la ejecución de

planes y programas, el esfuerzo por mejorar la calidad y medir el impacto de las políticas públicas, la inclusión de la dimensión territorial y su articulación con la planeación nacional y sectorial, así como la consideración del futuro, lo que otorga contenido y sentido a una planificación para el desarrollo.

Los avances de la planificación son, en general, alentadores. En algunos países su práctica, si bien con altibajos, se ha mantenido ininterrumpida por décadas y hoy cobra renovado impulso. En otros, que virtualmente desmantelaron sus sistemas de planificación al calor de las reformas de los años noventa, se ha progresado en la reconstrucción de la institucionalidad. En algunos de ellos, los ministerios o entidades de planificación buscan otorgar a la planificación un papel protagónico en el ejercicio de la política pública, para cubrir un vacío en materia de reflexión prospectiva, coordinación, organización y evaluación de las estrategias de desarrollo. Incluso aquellos países que mantienen el concepto de planificación al margen de su organización institucional hacen un activo ejercicio de buena parte de las funciones de la planificación, integrándolas en torno al presupuesto o a la evaluación y presupuesto, según los hallazgos del proceso de Diálogos Ministeriales de Planificación que el ILPES lleva a cabo en la región¹⁵.

En el contexto del renovado interés por la disciplina, el énfasis que los procesos de planificación han puesto en los niveles nacional, subnacional e incluso municipal contrasta con la escasa consideración de la dimensión continental-hemisférica. El ILPES argumenta en favor de una aproximación regional, a fin de construir una visión y un concepto de región para impulsar el desarrollo, la integración y la cooperación regional. En el marco de los esfuerzos de los gobiernos y los organismos regionales y subregionales por renovar la integración en América Latina y el Caribe en la última década, existen dimensiones del desarrollo que abarcan espacios multinacionales cuyo abordaje desde la planificación, con aliento integracionista y de cooperación, podría redundar en avances y soluciones.

La propuesta estratégica cuenta con tres componentes básicos: i) la creación de un centro de conocimiento sobre la planificación del desarrollo, articulado en torno al mecanismo de diálogos sobre planificación y un repositorio de planes y programas de desarrollo; ii) la incorporación de la perspectiva regional en la planificación del desarrollo y la gestión pública para el fortalecimiento de la integración y la cooperación regional, y iii) el desarrollo de capacidades institucionales y humanas para el fortalecimiento de los Estados en el ámbito de la gestión pública y la planificación.

Tendencias y retos de la planificación en América Latina y el Caribe

Desde los años cincuenta, primero con el lanzamiento de su programa de formación de funcionarios gubernamentales y a partir de 1962 a través del ILPES, la CEPAL ha venido contribuyendo al desarrollo de capacidades en materia de gestión pública y planificación para el desarrollo, principalmente por medio de cursos, investigaciones y misiones de asesoría en los países de la región. El ILPES fue fundamental en la consolidación de la institucionalidad de las políticas públicas y en el reconocimiento del Estado como pieza clave en la conducción del proceso de desarrollo, en un entorno de progreso económico y social que se prolongó hasta fines de los años setenta (apenas interrumpido por la crisis de los precios del petróleo en los años 1973 y 1974), y que se detuvo abruptamente en la década de 1980.

Mientras el resto del mundo en desarrollo progresaba, en América Latina y el Caribe los años ochenta y noventa se caracterizaron por un estancamiento o un crecimiento económico muy pausado y regresiones importantes en materia social. La austeridad fiscal derivada de los programas de ajuste y la selección de rubros del gasto social y la inversión fija como variables de ajuste propiciaron la desaceleración de la producción y el aumento del desempleo, la pobreza y la desigualdad en sus diversas manifestaciones. En ese período la planificación para el desarrollo sufrió un retroceso

¹⁵ Véase “Planificación para el desarrollo: regreso al futuro. Primer Informe de los Diálogos Ministeriales de Planificación”. Síntesis (DDR/1), Santiago de Chile, noviembre de 2013.

como instrumento de la política pública; en muchos países los ministerios de planificación fueron desmantelados o vieron reducidos sus funciones y sus ámbitos de influencia, bajo la premisa y la promesa equívocas de que el mercado se haría cargo de reorientar y hacer más eficiente el proceso de desarrollo, mientras el Estado cumpliría un papel subsidiario, funcional a la preponderancia que adquirirían el sector privado y el mercado.

Acompañando el pensamiento de la CEPAL y en línea con los fundamentos de su naturaleza como institución dedicada a promover el desarrollo, en esos años el ILPES mantuvo en su discurso la relevancia de la función del Estado e impulsó la adopción de técnicas modernas de gestión pública, en el marco de los esfuerzos de los países por el saneamiento de las finanzas públicas, y —en general— el mejoramiento de la calidad de la gestión del sector público, todo ello en un entorno regional de apertura y liberalización en que el Estado jugaba un papel secundario. El Instituto se readecuó paulatinamente a un entorno nuevo y cambiante, y al mismo tiempo perfeccionó, profundizó y acumuló conocimiento en los temas de políticas presupuestarias, finanzas públicas, deuda pública, gestión por resultados, monitoreo y evaluación de políticas, programas y proyectos, y planificación estratégica del desarrollo a nivel local.

Resurgimiento de la planificación

En la última década la planificación ha ido ganando prioridad en las agendas de los gobiernos, tanto nacionales como subnacionales. Las experiencias son variadas, como diversa es la región, pero en la mayoría de los casos se promueve una planificación renovada, en que se aprecian rasgos comunes: participación ciudadana, coordinación entre niveles y sectores de gobierno, incorporación de mecanismos de monitoreo y evaluación de la eficacia y la eficiencia del gasto público, y construcción de visiones de país de largo plazo, ancladas, en muchos casos, en el cierre de brechas de desarrollo.

Son varios los factores que pueden estar actuando en favor de la recuperación de la planificación en la región, derivados tanto del acontecer interno como del orden internacional, y asociados tanto a la coyuntura como a elementos estructurales.

En primer lugar, la evolución de la planificación en la última década se vincula con la búsqueda que emprende América Latina y el Caribe de un desarrollo integral, amplio, incluyente, ya no concentrado casi exclusivamente en el crecimiento económico, como solía ocurrir en la planificación de los años cincuenta y sesenta, sino que abarca todo el espectro del desarrollo sostenible, valorizando el medio ambiente y basándose en los derechos económicos y sociales. En particular, cabe mencionar la incorporación paulatina de la consideración del largo plazo en las estrategias de desarrollo y la importancia de la acción colectiva para beneficio de las próximas generaciones.

En segundo término, el empleo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) como referencia, patrón e hilo conductor de las políticas públicas en la región ha hecho necesario un esfuerzo de ordenamiento y planeación gubernamental en torno a las metas de dichos objetivos. El empeño por acercarse a su cumplimiento ha requerido visión de largo plazo y un resurgimiento del papel del Estado, como ente articulador de los esfuerzos en una nueva ecuación que lo vincula con la sociedad y el mercado, como plantea la CEPAL¹⁶. La transversalización de los ODM en el ejercicio de políticas públicas ha otorgado alta prioridad al bienestar social, lo que está incidiendo en las agendas de planificación de numerosos países, en las que se destacan los objetivos sociales, con enfoques que buscan promover cambios estructurales para romper patrones de pobreza y desigualdad presentes por décadas. Tratándose de la desigualdad, el esfuerzo por quebrar tendencias concentradoras de décadas o siglos requiere políticas de Estado y planificación con visión de largo plazo.

En tercer lugar, la recuperación de la planificación se vincula también con el avance y el fortalecimiento de la gestión pública en ámbitos muy diversos, como el mejoramiento y la

¹⁶ CEPAL, *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago de Chile, 2010.

modernización de los procesos de coordinación, evaluación y monitoreo de las políticas. Precisamente, la intervención de las políticas públicas fue fundamental para paliar los efectos de la crisis mundial que estalló en 2008. Si bien el producto de la región sufrió una caída de casi un 2% en 2009, la pobreza y la desigualdad no solo no empeoraron, sino que se redujeron, gracias a los programas sociales institucionalizados desde los años noventa y a la implementación de medidas anticíclicas¹⁷.

El cuarto factor se vincula justamente con la capacidad que ha construido el Estado para responder a choques externos, mediante ahorros fiscales derivados de políticas contracíclicas. Ello, aunado al saneamiento fiscal, ha impulsado la asignación de recursos públicos a proyectos de inversión de envergadura, como los que demanda el desarrollo de infraestructura. Se trata de un proceso que requiere planificación, con visión de largo plazo y, en diversas oportunidades, con un enfoque regional que contribuya a darle contenido a la integración, como ha ocurrido en los casos de la integración eléctrica en Centroamérica y la ampliación y el fortalecimiento de la infraestructura económica en América del Sur.

El quinto factor está relacionado con la crisis de 2009 que, además de lo ya señalado, ha promovido una reflexión sobre el legado de un modelo de desarrollo anclado en el mercado que arroja claroscuros, que no termina por encaminar a la región en una trayectoria de crecimiento incluyente, poniendo de manifiesto la fragilidad del modelo primario exportador de América del Sur y la dependencia de la región norte de América Latina y el Caribe respecto del devenir de la economía de los Estados Unidos (lo que llama, por cierto, a fortalecer la integración regional). La resistencia de la desigualdad a disminuir sostenidamente precisa una evaluación de los caminos que se han intentado para ello y la conclusión es inevitable: abatir las tendencias concentradoras de siglos requiere la intervención explícita del Estado para provocar rupturas, en un esfuerzo que necesita persistencia durante largos períodos e instrumentos como la planificación y la prospectiva para avanzar en el cambio estructural para la igualdad.

La planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe en los inicios del siglo XXI

La planificación surgió como práctica institucional, como profesión y como teoría a mediados del siglo XX, en forma concomitante con el nacimiento de las Naciones Unidas y de instituciones dedicadas a la reconstrucción, primero, y a la promoción del desarrollo, después, como es el caso del Banco Mundial. En el continente americano, en la Conferencia de Punta del Este, celebrada en 1961, se aprobó la creación de la Alianza para el Progreso, con el objetivo de “mejorar la vida de todos los habitantes del continente”, lo que dio impulso a la puesta en marcha de gran parte de las entidades de gobierno dedicadas a la planificación del desarrollo en la región.

Al mismo tiempo que se acuñó el término “países en desarrollo”, se planteó el desafío global de construir una institucionalidad enfocada en promover la industrialización, el crecimiento y el bienestar de las sociedades rezagadas. Esta orientación marcó una primera y larga época de la planificación del desarrollo (y no para el desarrollo, como se denomina actualmente). La industrialización se concebía como el motor de la modernización y de la transformación económica y social; al Estado se lo entendía como su promotor, y se otorgaba a la planificación el papel de diseñadora del horizonte y ordenadora de los procesos de cambio integral. Surgieron así, desde sus inicios, los grandes desafíos de la planificación, a saber, el de la conciliación de los plazos de acción (corto, mediano y largo), las escalas (urbana, regional, nacional y continental) y las dimensiones o sectores (económico, social e institucional).

Cada uno de los países de la región pasó de abordar este proceso de manera esporádica, a través de grandes misiones o de grandes programas, a constituir instituciones para la operación

¹⁷ Véanse CEPAL, *Panorama Social de América Latina*, 2010 y 2011 y *Estudio Económico de América Latina y el Caribe*, 2009 y 2010 [en línea] [http://www.cepal.org/publicaciones/search.asp?tipDoc=14&desDoc=Informes anuales](http://www.cepal.org/publicaciones/search.asp?tipDoc=14&desDoc=Informes%20anuales).

permanente de la planificación como parte neurálgica de la organización del Estado y de la función pública. Sin pretender desconocer las especificidades nacionales, puede afirmarse que sobresalen rasgos comunes a la práctica y el pensamiento planificador de la época: el papel destacado de la ciencia, de la técnica y del conocimiento objetivo como elementos fundamentales de la planificación; el lugar central otorgado a la industrialización como motor de las transformaciones que se buscaban; la función protagónica y a veces exclusiva del Estado, y el papel fundamental de los niveles nacionales (federales) de gobierno. El ejercicio de la planificación era un asunto reservado a los expertos, con una muy baja participación de la sociedad y prácticamente sin diálogo con la academia o el sector privado. Los medios de intervención del Estado abarcaban un muy amplio espectro y llegaban, incluso, a formas directas como la inversión pública y la constitución de instituciones estatales encargadas de las más variadas funciones de la vida y la economía, incluida la producción directa de bienes y servicios. El cénit de estas concepciones y prácticas se alcanzó en la década de 1970, pero luego se vieron abruptamente interrumpidas debido a las urgencias impuestas por la crisis de la deuda en la década siguiente (Máttar y Perrotti, 2014).

En la década de 1980, atender los compromisos de la deuda significó transformar las modalidades de gestión y de política pública que prevalecían hasta entonces. Se procedió al desmantelamiento, en algunos casos gradual y en otros brutal, de las empresas públicas o estatales, se recortaron presupuestos y funciones, se rediseñaron las políticas y se reordenaron las prioridades de la acción estatal. La idea del ajuste ordenó la política pública de los años ochenta, para dar lugar en los años noventa a la apertura, la liberalización, la desregulación y la privatización como palabras clave de las funciones estatales. A lo largo de esas dos décadas las instituciones y las prácticas de la planificación fueron desvirtuadas y desmontadas, en algunos casos conservando las denominaciones, pero cambiando las funciones, y en otros liquidándolas abiertamente. En ciertos sectores se mantuvo la práctica de la planificación, en especial a nivel subnacional y urbano, así como de determinados sectores, entre ellos la energía y la infraestructura.

En la década de 1990, la estabilización de la moneda, de las finanzas públicas, de la economía y de las democracias abrió de nuevo un espacio a la valoración de la planificación para el desarrollo a inicios del siglo XXI. Los cambios de orientación política de los gobiernos de la región acompañaron estas transformaciones y aceleraron la creación de un nuevo espacio político e institucional para la planificación para el desarrollo. Este resurgimiento se produjo obviamente en un contexto original, que significó la presencia de rasgos y tendencias muy propios, diferentes de los prevalecientes durante el siglo XX¹⁸.

1. La profesionalización de la gestión pública y nuevas formas de conjugación con la planificación

Los dolorosos aprendizajes de los años ochenta y los contrastantes resultados de los años noventa estuvieron acompañados por una significativa consolidación de la disciplina y la institucionalidad de la gestión pública, obligada a atender grandes y crecientes necesidades con cada vez menos recursos. El reingreso de la planificación no desconoció esa tradición, sino que, por el contrario, la asimiló, se integró a ella y aprendió de ella. En este proceso de consolidación y aprendizaje de la gestión pública y de su institucionalidad confluyeron diversas organizaciones multilaterales, entre ellas la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial y la CEPAL, a través del ILPES.

¹⁸ El escenario internacional caracterizado por una globalización dinámica también cumplió un papel en el impulso de la planificación en la región; algunos de los factores que influyeron desde el orden externo fueron, por ejemplo, el reconocimiento de la complejidad de los problemas públicos; la necesidad de involucramiento de múltiples actores en la solución de los problemas; el renovado liderazgo del Estado; el reconocimiento de que los desafíos del desarrollo conllevan la provisión de bienes públicos globales, regionales, nacionales, territoriales y locales; los avances de las ciencias sociales aplicados a la gestión pública, y el modelaje a partir de cambios tecnológicos y avances en metodologías.

Por ejemplo, el BID organiza su trabajo a través de procesos de diagnóstico en que se examinan las capacidades institucionales en cinco pilares de un ciclo de gestión pública orientada a los resultados: la planificación orientada a resultados; el presupuesto por resultados; la gestión financiera; la gestión de programas y proyectos, y el seguimiento y la evaluación (BID/CLAD, 2007; García y García, 2010; BID, 2015). Este marco de la gestión orientada a los resultados y la creación de valor público acompañó las principales reformas de modernización de la gestión pública en el mundo durante las últimas tres décadas. En prácticamente todas las regiones, incluida América Latina y el Caribe, se han implementado reformas significativas con el propósito de mejorar la eficiencia y la eficacia del gasto público, en el marco del paradigma de la nueva gestión pública (Barzelay, 2001)¹⁹.

La OCDE organiza su acercamiento conceptual a la acción del gobierno como un proceso de producción pública. Esta organización conceptual obedece a la lógica de la cadena de creación de valor público en el gobierno, impulsando, a través de la producción pública, resultados e impactos significativos para la ciudadanía, el sector privado y las generaciones venideras (OCDE, 2009, 2011 y 2015).

En la misma perspectiva, estas instituciones ayudan a precisar los desafíos actuales de la planificación y de la gestión pública en la región. Los gobiernos enfrentan retos importantes en el campo de la formulación de las políticas públicas, al menos en cuatro aspectos: capacidad técnica insuficiente en el centro de gobierno para formular políticas y evaluarlas (*ex ante* y *ex post*)²⁰; escasa coordinación entre políticas sectoriales, que se traduce en políticas inconsistentes e incoherentes; bajas posibilidades de impugnación durante la formulación de las políticas, ya sea desde el poder ejecutivo o legislativo, o desde fuera del sector público, y desconexión entre la formulación y la implementación de las políticas. Más específicamente, se plantea que las instituciones de planificación, aunque pueden disponer de capacidad analítica, no cuentan con suficiente influencia en las oficinas del ejecutivo o en la política presupuestaria (Banco Mundial, 2011, pág. 2).

En estos diagnósticos, se agregan y puntualizan otros temas de central importancia: allí donde se ha logrado desarrollar la capacidad de monitoreo y evaluación de programas, esta generalmente se ha circunscrito a proyectos y programas específicos, pero no se ha hecho extensiva a planes, estrategias y políticas, y tampoco se ha alimentado de forma efectiva la formulación de nuevas políticas o la corrección de las antiguas. Tanto los parlamentos como los actores de la sociedad civil (movimientos sociales y espacios técnicos), aunque fortalecidos para desarrollar y proponer alternativas de políticas, siguen siendo débiles, también en su papel de exigir rendición de cuentas de los gobiernos y autoridades sobre los resultados gubernamentales.

Los sistemas de gestión orientada a los resultados implementados hasta ahora en la región han quedado, en buena medida, a nivel de proyectos y programas, desvinculados de las políticas sectoriales o nacionales de desarrollo, y superficialmente vinculados a las metas de desarrollo en los programas de gobierno o los planes de desarrollo. La información disponible a través de estos sistemas sigue estando relacionada principalmente con los procesos y productos, faltando fortalecer la información de resultados e impactos sociales (CEPAL/SEGIB, 2011). Los sistemas de seguimiento de metas nacionales de las oficinas del ejecutivo aún son débiles y cuentan con definiciones de indicadores a menudo insuficientes, sin especificación de cómo la acción de las agencias ejecutoras contribuye a alcanzarlos. Tampoco ayudan a paliar la inercia presupuestaria, ni a mejorar la consistencia general de los programas de gobierno (Banco Mundial, 2011). Sin duda, un desafío actual es fortalecer el control de la calidad de las políticas públicas a través de un mejor delineamiento de la forma en que los ministerios y otros organismos deben contribuir al logro de las metas de desarrollo prioritarias de los países.

¹⁹ Véase una mirada desde la perspectiva de la región en CEPAL (2014c).

²⁰ Por “centro de gobierno” se entiende la autoridad política en la cumbre del poder ejecutivo, como también las secretarías centrales (oficinas de gabinete y de planificación) y ministerios (hacienda) que brindan apoyo administrativo y técnico vital al centro.

2. De las funciones a los procesos y los sistemas nacionales de planificación para el desarrollo

En trabajos del ILPES derivados de los diálogos ministeriales de planificación (Cuervo y Máttar, 2014) se pone de relieve la creciente complejidad de los procesos y de las instituciones nacionales de planificación para el desarrollo. En consonancia con esta transformación, algunos países definen en sus normas y en sus leyes los componentes, las características, las funciones y los procesos propios de una nueva realidad organizacional, como es la existencia de sistemas nacionales de planificación.

Como resultado de esta aproximación, se sugiere la necesidad de resolver un nuevo desafío organizacional, consistente en dar salidas adecuadas a la gestión de un sistema dinámico y complejo como este. Ya no basta con precisar las distintas funciones que lo componen, ni con disponer de las herramientas que permiten un manejo articulado de dichas funciones, sino que además es indispensable preguntarse cuáles son las mejores formas y estrategias para mantener en marcha este complejo sistema y garantizar su funcionamiento eficiente, versátil, flexible y, lo que es aún más difícil, pertinente.

La arquitectura institucional de la planificación para el desarrollo de la región tiene, por lo general, su fundamento en normas constitucionales y legales en que se perfila su función estratégica. No obstante, es un hecho común a la mayoría de los casos que el órgano rector de la planificación no sea más que la punta de un iceberg de inmenso tamaño y profundidad. Tener una mirada panorámica y sistémica de este conjunto, de sus complejidades e interrelaciones, señala un nuevo foco de atención para el que la teoría, la práctica y la institucionalidad deben aportar respuestas adecuadas con miras a garantizar su adecuada gestión, coherencia e impacto.

3. Nuevas sociedades, nuevos liderazgos, participación ciudadana y desafíos de la ecuación entre Estado, mercado y sociedad

En las últimas décadas se han ido produciendo profundas transformaciones en muy diversos ámbitos, que han conformado un nuevo contexto del desarrollo en la región. Entre las más relevantes, pueden mencionarse los procesos de urbanización, el incremento de los niveles de escolaridad, el cambio tecnológico, el estancamiento del empleo, la terciarización de la economía, la incorporación de grupos poblacionales a la clase media, los procesos de democratización, la participación ciudadana en el quehacer público y la reprimarización productiva. Este nuevo contexto plantea desafíos de Estado, de gobierno y de gestión pública que no deben escapar al ámbito de los intereses de la planificación para el desarrollo.

Un primer reto son las dinámicas simultáneas de cooperación y conflicto entre actores sociales, que son condicionantes, en gran medida, de las fronteras de posibilidad de la acción pública. Esta dinámica exhibe variaciones importantes tanto a través del tiempo como entre países y territorios. De acuerdo con diversos análisis recientes, este contexto, o marco societal, se caracteriza por una complejidad creciente, por la emergencia de nuevos grupos o agentes sociales y por profundos cambios en actitudes y valores individuales y sociales (Castells, 2012; Rosanvallon, 2007; Dubet, 2013). Estos ajustes hacen referencia a los posicionamientos relacionales entre sociedad, mercado y Estado que, en opinión de la CEPAL, deben conducir a una nueva ecuación entre estos tres actores que sea funcional a los objetivos de desarrollo inclusivo, sostenible y con igualdad.

A modo de evidencia, puede mencionarse que en la encuesta realizada por Latinobarómetro en 2013 se detectó en la región una mayor disposición de las personas a protestar. Aunque la ciudadanía declara que no participa masivamente en organizaciones, sí asegura que está disponible para movilizarse dependiendo de las circunstancias, lo que refleja una clara condición de “activismo latente”. “Un conflicto puntual puede entonces gatillar en un país determinado una protesta sin aviso previo [...] Este desarrollo de la participación habla de un sistema político con dificultades para entender las expectativas de la población y la dificultad de representarlas. Es un síntoma de la crisis de representación” (Corporación Latinobarómetro, 2013, pág. 42), que está presente desde

los años noventa.

La participación ciudadana y las movilizaciones sociales buscan espacios en la región, como respuesta a estructuras de poder muy concentradas, dinámicas económicas no siempre competitivas en el mercado internacional, instituciones estatales relativamente débiles y poco legítimas, problemas de violencia, seguridad ciudadana y exclusión social (desigualdad y pobreza), niveles de participación ciudadana limitados y mecanismos de reconocimiento institucional de las identidades culturales irregulares e incompletos (PNUD, 2012, pág. 22). Gracias a la democratización, a los avances en educación y al acceso a las tecnologías de la información y las comunicaciones, la población latinoamericana parece transitar a una fase de “plena conciencia de su situación y de las injusticias que esta implica. Ya no se perciben las asimetrías sociales como normales, inherentes a un cierto orden teleológico del mundo” (PNUD, 2012, pág. 115).

Como parte de esta preocupación y en el esfuerzo por buscar salidas de política pública, la CEPAL, a través del ILPES, y otros organismos multilaterales han venido trabajando en la promoción de políticas de gobierno abierto, como una expresión de la modernización de las funciones del Estado. El paradigma del gobierno abierto se sustenta en la articulación de tres principios fundamentales: i) la transparencia, que supone proporcionar información sobre lo que está haciendo el gobierno, poner a disposición sus fuentes y bases de datos, y fomentar y promover la rendición de cuentas ante la ciudadanía, así como un permanente control social; ii) la participación, para promover el derecho de la ciudadanía a participar activamente en la formulación de las políticas públicas y facilitar el camino para que las administraciones públicas se beneficien del conocimiento, las ideas y la experiencia de los ciudadanos, creando nuevos espacios de encuentro y diálogo que favorezcan el protagonismo, la implicación y la deliberación de los ciudadanos en los asuntos públicos, y iii) la colaboración, que significa comprometer e implicar a los ciudadanos y demás agentes sociales en el esfuerzo conjunto para resolver los problemas públicos, aprovechando el potencial y las energías disponibles en vastos sectores de la sociedad. Ello supone la colaboración, la cooperación y el trabajo coordinado, no solo con la ciudadanía, sino también con las empresas, asociaciones, organizaciones de la sociedad civil y demás actores, y permite el esfuerzo conjunto dentro de las propias administraciones, entre ellas y con el conjunto de sus funcionarios en forma transversal (Ramírez-Alujas y Naser, 2014).

En ese mismo sentido, la CEPAL ha llamado la atención sobre la necesidad de redefinir las relaciones entre Estado, mercado y sociedad (CEPAL, 2010, 2012 y 2014a), en una ecuación en que la participación ciudadana sea fundamental, pues hasta el momento la controversia, los disensos y los consensos se han producido principalmente entre el Estado y el mercado. La planificación contemporánea exige procesos participativos en sus diversas fases de elaboración, implementación y evaluación a lo largo de los territorios nacionales.

Estas circunstancias representan un llamado a la planificación, para que contribuya a la construcción de liderazgos acordes a este contexto, dirigidos a fomentar la capacidad de inspirar y movilizar a otros para llevar a cabo acciones colectivas en la búsqueda del bien común, como proponen Crosby y Vryson (2005). Estos autores además plantean la necesidad de contar con ocho competencias básicas, de cuyo significado y contenido deben surgir desafíos para la creación de capacidades de planificación y gestión pública: capacidad de comprensión del entorno (liderazgo en contexto), de identificación de activos (liderazgo personal), de construcción de equipos productivos (liderazgo de equipo) y de construcción de organizaciones efectivas (liderazgo organizacional), de creación de visiones colectivas (liderazgo visionario), de toma de decisiones en ámbitos muy variados (liderazgo político), de sanción de conductas antiéticas (liderazgo ético) y de coordinación de objetivos estratégicos (capacidad de emprendimiento de políticas)²¹.

²¹ El ILPES imparte desde 2013 un curso sobre liderazgo público para un desarrollo con igualdad, con el propósito de transmitir las principales orientaciones conceptuales y de políticas públicas de las propuestas de la CEPAL y promover una discusión en torno a los tipos de liderazgo requeridos en la región para llevar adelante una agenda latinoamericana para el desarrollo.

4. Dinámica económica, política pública y planificación para el desarrollo

Durante las tres últimas décadas se produjeron un conjunto de cambios que transformaron las condiciones de funcionamiento de la política económica y de la política pública en general, las que, a su vez, modificaron el contexto dentro del cual resurgió la planificación para el desarrollo.

Como fruto de la dolorosa experiencia de las políticas de ajuste de los años ochenta y de las expectativas incumplidas de las políticas de liberalización de los años noventa, los países de la región construyeron contextos de operación estable en materia financiera, cambiaria y fiscal. Más aún, como resultado de los nuevos énfasis de política pública de la década de 2000, se aportaron nuevas dimensiones a esta estabilidad, específicamente en lo concerniente al papel de las políticas de bienestar y protección sociales y a la recuperación del crecimiento como condición esencial del desarrollo.

Las bajas tasas de inflación, los niveles moderados de déficit fiscal, el significativo desendeudamiento público y la relativa estabilidad de los tipos de cambio (hasta hace un par de años) ilustran con elocuencia los avances antes mencionados. En lo social, el inicio del siglo XXI estuvo acompañado de novedades prometedoras, como la caída pronunciada y sistemática de las tasas de pobreza e indigencia, la disminución de la desigualdad medida a través del coeficiente de Gini y, lo que es más significativo, el relativo desacoplamiento entre pobreza y ciclo económico.

En efecto, desde 1980 hasta inicios de la década de 2000 la región no avanzó en la reducción de las tasas de pobreza, pues durante los años de recesión estas aumentaron aceleradamente y durante los años de recuperación no disminuyeron en la misma proporción. Iniciado el siglo XXI, no solo comenzó un proceso permanente de caída de las tasas de indigencia y de pobreza, sino que también se logró evitar que aumentaran como consecuencia de la caída del producto en 2009, debido a la crisis de las hipotecas de alto riesgo (*subprime*) y, unos años más tarde, del enfriamiento económico (CEPAL, 2014b y 2015a).

Una de las más interesantes consecuencias de estos procesos de estabilidad de las políticas macroeconómicas y sociales y sus resultados se refleja en el interés creciente por la planificación de mediano y largo plazo, por la construcción de visiones de desarrollo nacional de largo plazo y por la utilización de la prospectiva como herramienta de política y de gestión pública, como se observa en el cuadro III.6. Una de las causas de este interés fue la disponibilidad de recursos en las finanzas públicas, debido a los ingresos extraordinarios generados por las exportaciones de materias primas durante el auge del período comprendido entre 2002 y 2008, lo que impulsó un ciclo de crecimiento de la inversión pública en algunos países, particularmente en América del Sur (Máttar y Perrotti, 2014).

Aunque es muy diversa, la experiencia de los países de la región refleja la búsqueda de mecanismos de identificación y puesta en marcha de políticas de largo plazo que trasciendan los límites temporales de cada gobierno y se articulen con aspiraciones estratégicas de cada sociedad nacional. No obstante, la práctica de la prospectiva carece aún de mecanismos y puentes consolidados de articulación con la política pública y su implementación. Además, solo en una pequeña cantidad de casos se encuentra institucionalizada y no se dispone, por lo general, de medios de capacitación ya sea de personas o de instituciones (Rodríguez y Cuervo, 2014). La prospectiva se refiere a procesos de anticipación que identifican oportunidades y amenazas que se visibilizan a través de versiones de futuro de mediano y largo plazo. Como forma de pensamiento, la prospectiva alienta la innovación, la evaluación estratégica y el modelamiento proactivo del futuro (GCPSE, 2014, pág. 4).

■ Cuadro III.6

América Latina y el Caribe: ejercicios de prospectiva y planificación del desarrollo

País	Planes de desarrollo de largo plazo o visiones de futuro	Fecha de lanzamiento
Argentina	<i>Argentina 2016. Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial</i>	2004
Barbados	<i>The National Strategic Plan of Barbados 2005-2025</i>	2005
Belice	<i>Vision for Belize by the Year 2030</i>	2010
Bolivia (Estado Plurinacional de)	<i>Visión para el 2025 (Camino hacia el Vivir Bien)</i>	2012
Brasil	<i>Brasil 2022 – Brasil 3 tiempos</i>	2010
Colombia	<i>Visión Colombia II Centenario: 2019</i>	2010
Costa Rica	<i>Proyecto Bicentenario: Objetivos, Metas e Indicadores de Desarrollo para la Costa Rica del 2021</i>	2010
	<i>Costa Rica 2030: Objetivos de Desarrollo Nacional</i>	2013
Cuba	<i>Información sobre el resultado del Debate de los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución. VI Congreso del Partido Comunista de Cuba, mayo de 2011</i>	2011
	<i>Programa de desarrollo 2030 (en construcción)</i>	2015
Ecuador	<i>Visión 2021 (contenida en el Plan Nacional para el Buen Vivir (cap. 5))</i>	
	<i>Visión 2035 (en preparación)</i>	2013
El Salvador	<i>Apuestas estratégicas para el año 2024</i>	
	<i>(contenidas en el Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014)</i>	2009
Granada	<i>Grenada Strategic Development Plan 2030</i>	2014
Guatemala	<i>K'atun, Nuestra Guatemala 2032</i>	2014
Haití	<i>Plan estratégico de desarrollo para Haití 2030</i>	2010
Honduras	<i>Visión de País 2010-2038</i>	2010
	<i>Plan de Nación 2010-2022</i>	2010
Jamaica	<i>Vision 2030 Jamaica. National Development Plan</i>	2012
México	<i>Visión 2030. El México que Queremos</i>	2007
Panamá	<i>Visión Nacional 2020</i>	1999
Paraguay	<i>Plan Nacional de Desarrollo: Paraguay 2030</i>	2014
Perú	<i>Plan Bicentenario: el Perú hacia el 2021</i>	2011
República Dominicana	<i>Estrategia Nacional de Desarrollo 2010-2030. Un viaje de transformación hacia un país mejor</i>	2010
Santa Lucía	<i>Saint Lucia National Vision Plan</i>	2008
San Vicente y las Granadinas	<i>National Economic and Social Development Plan 2013 -2025</i>	2013
Trinidad y Tabago	<i>The new policy agenda 2014-2023</i>	2014
	<i>Vision 2020 Draft National Strategic Plan</i>	
Uruguay	<i>Uruguay: visión y escenarios demográficos al 2050</i>	2011

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información del repositorio de planes de desarrollo de América Latina y el Caribe del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) e información oficial de los países; Costa Rica, Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica; Gobierno de Granada; San Vicente y las Granadinas, Ministerio de Hacienda y Planificación Económica, y Uruguay, Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA).

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible llama a la región a fortalecer sus capacidades institucionales para la incorporación sistemática y estructural de la prospectiva en el quehacer gubernamental, como una herramienta para impulsar planes y programas de desarrollo con visión de largo plazo, junto a otras herramientas de la planificación, como el diseño de mecanismos para transversalizar la Agenda 2030 en la planificación nacional y subnacional, en la línea de lo que ha hecho Colombia con su Plan Nacional de Desarrollo (DNP, 2015)²² y como se prevé que harán también otros países.

²² Véanse detalles sobre la sinergia entre el Plan Nacional de Desarrollo de Colombia y los Objetivos de Desarrollo

5. El contexto global: transformación del mundo de aquí a 2030

El contexto global de la planificación y de la gestión pública en el mundo actual está marcado por la existencia de acuerdos planetarios en torno a las prioridades del desarrollo, los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) hasta 2015 y de ahora en adelante los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. En estos acuerdos se cristaliza una visión del mundo deseado, se señalan las prioridades que es preciso atender e incluso se proponen líneas de estrategias y formas de conseguir los propósitos trazados.

En relación con los ODM, América Latina y el Caribe (con importantes diferencias entre países en el caso de algunos objetivos) logró avances significativos en materia de reducción de la pobreza extrema, el hambre, la desnutrición y la mortalidad infantil, y de un mayor acceso al agua potable y a servicios mejorados de saneamiento. El progreso fue insuficiente en lo relativo a la conclusión universal de la educación primaria, la paridad de género tanto en el empleo como en los parlamentos nacionales, la reducción de la mortalidad materna, el acceso a servicios de salud reproductiva y la reversión de la pérdida de bosques (CEPAL, 2015b, pág. 8).

La visión de la Agenda 2030 supera a la que en su momento caracterizó a los ODM, por tratarse de una agenda más integral e integrada, en que se propone un número mayor de objetivos y más ambiciosa. Por ejemplo, más allá de reducir a la mitad la pobreza extrema, se plantea erradicarla de aquí a 2030. Además, se propone disminuir los elevados niveles de desigualdad, que en América Latina y el Caribe son los más altos del mundo. Al mismo tiempo, se persigue acrecentar los niveles de bienestar de la ciudadanía, en un marco de convivencia democrática y respeto de los derechos humanos. La agenda se hace cargo, asimismo, de la importancia del empleo, de la innovación tecnológica, de la sostenibilidad ambiental y de la provisión de bienes públicos de interés colectivo. También ubica en un lugar protagónico la igualdad de género, como una de las vías más directas a un desarrollo verdaderamente sostenible e inclusivo (CEPAL, 2015b, pág. 8).

En esta línea de pensamiento y acción, la CEPAL pondrá énfasis en las siguientes prioridades para apoyar a los países de América Latina y el Caribe en la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y en el monitoreo y seguimiento de los ODS en la región: i) la centralidad de la igualdad; ii) la necesidad de diversificar la matriz productiva y los patrones de consumo a través de la incorporación de la dimensión ambiental; iii) la importancia de avanzar en la innovación tecnológica y en la sociedad del conocimiento y la información; iv) el acceso a la información y la participación ciudadana; v) la redefinición de la ecuación entre el Estado, el mercado y la sociedad; vi) la relevancia de las instituciones; vii) la inclusión de las voces regionales en la agenda mundial y en foros globales; viii) la promoción de una integración equilibrada de los tres pilares, económico, social y ambiental, en la formulación e implementación de estrategias y políticas nacionales de desarrollo sostenible; ix) el respaldo a la cooperación Sur-Sur y el apoyo al crecimiento de los países de renta media; x) la contribución a la creación de una arquitectura sólida de seguimiento y monitoreo de la agenda para el desarrollo después de 2015; xi) el fortalecimiento de las capacidades nacionales en el ámbito de las estadísticas y los datos; xii) la promoción de diálogos y foros con múltiples partes interesadas, para favorecer la coherencia en materia de políticas, y xiii) la coordinación del sistema de las Naciones Unidas a nivel regional (CEPAL, 2015b, pág. 84).

Asimismo, la CEPAL, a través de sus órganos subsidiarios (como es el caso del Consejo Regional de Planificación del ILPES), mantiene relevantes ámbitos de encuentro de expertos y encargados de la toma de decisiones de la región y constituye una plataforma en la que es posible compartir experiencias, buenas prácticas y lecciones aprendidas, así como propuestas innovadoras de políticas públicas (CEPAL, 2015, pág. 84). En este sentido, en la tercera parte de este documento se detalla la propuesta elaborada por el ILPES para que la CEPAL encabece la instalación de un

programa regional de fortalecimiento de capacidades para la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que incorpora las prioridades temáticas antes señaladas.

6. Nuevos y tradicionales desafíos de la planificación

De acuerdo con lo planteado en “Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe: regreso al futuro; Primer informe de los diálogos ministeriales de planificación” (Cuervo y Máttar, 2014), en el concepto contemporáneo de planificación se retoman las aspiraciones originales y fundamentales, expresándolas en un lenguaje apropiado al momento actual. Se plantea así que la planificación es un acto político, una teoría y una disciplina para la creación de sentido (de pertenencia de futuro) y para la gobernanza multiescalar, intersectorial y pluritemporal del desarrollo.

En lo político se le pide a la planificación contribuir a la construcción de liderazgos orgánicos, empezando por el suyo propio, sin el cual carecerá de la fortaleza que se le solicita. Para llevar a cabo la planificación, es necesaria, igualmente, una reflexión teórica capaz de ponerse a tono con los desafíos del momento, indispensable para acelerar los procesos de aprendizaje y conocimiento a través de la práctica. Se requiere también la reconstrucción de escuelas e instituciones de formación de capacidades individuales y colectivas para su ejercicio y mejoramiento continuo (Cuervo y Máttar, 2014). La planificación precisa de un discurso y una narrativa política que ponga el acento ya no solo en lo inmediato y urgente, sino también en lo trascendente y estructural, que contribuya a marcar rumbos y facilitar acuerdos para propiciar las transformaciones hacia un futuro mejor con ayuda de la prospectiva (Bitar, 2014).

Su capacidad creadora de sentido deberá consolidarse o reconstruirse (cuando sea el caso) sobre la base de su creciente y siempre viva conciencia de los desequilibrios y las brechas sociales, políticas y económicas entre las que se mueve, y las que debe esclarecer y confrontar para contribuir a la construcción de imágenes amplias y legítimas del bien común. Como parte de este proceso, se debe afirmar el compromiso de poner la planificación al servicio de la construcción de un mundo convergente con la visión de desarrollo sostenible al año 2030 acordada en el septuagésimo período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 25 de septiembre de 2015.

La apropiada respuesta a los desafíos de gobernanza parte del reconocimiento de la asociación indisoluble entre planificación y gestión pública para el desarrollo. Para ello se requiere, por tanto, continuidad en la búsqueda de salidas de articulación, perfeccionamiento e innovación permanente de las herramientas e insistencia en el hecho de que la planificación es parte de un ciclo de inacabable retroalimentación entre planificación, gestión, coordinación, evaluación y monitoreo de la política pública para el desarrollo. Se hace necesario, asimismo, tomar conciencia de la complejidad de las organizaciones y los sistemas en que está inmersa la planificación, con la exigencia que de ello se deriva de gestionarla adecuadamente. Se precisa una búsqueda particular de estrategias que den cuenta de la muy básica necesidad de encontrar novedosas formas de hacer frente a retos del desarrollo con perspectiva de largo plazo.

Ante este amplio conjunto de desafíos, el ILPES pretende hacer una contribución al conocimiento en este ámbito, socializando y compartiendo la investigación de casos recientemente finalizada, promoviendo la cooperación para el conocimiento, difusión y aplicación de nuevos instrumentos, enfoques, métodos y herramientas de la planificación, proponiendo una agenda que le permita cumplir cabalmente su función como espacio de aceleración de los aprendizajes y consolidación de las capacidades individuales y colectivas de la planificación para el desarrollo, así como brindar apoyo técnico en la puesta en práctica de planes, políticas y programas, incluidos su diseño, seguimiento y evaluación. Ese es el empeño que guía la discusión que se expone en la parte B de este documento, en que se presentan los hechos estilizados y resultados novedosos y sobresalientes de los estudios de caso realizados en nueve países de la región.

Los dilemas de la integralidad en la planificación para el desarrollo: tiempos, escalas y sectores en nueve estudios de caso de América Latina y el Caribe

En su labor reciente, el ILPES ha tomado como foco el conocimiento del papel de la planificación en la gobernanza del desarrollo, interesándose muy especialmente por los desafíos que plantea la gestión de los sistemas de planificación de creciente complejidad y dinámica. En la aplicación de los dispositivos de exploración desplegados en los diálogos ministeriales de planificación (2012-2014) (Cuervo y Máttar, 2014) y en la iniciativa más reciente (2014-2015) de este balance sobre el estado del arte y los retos de la planificación en América Latina y el Caribe, el interés mayor ha sido el de comprender las prácticas y los procesos, para así superar la tradicional mirada sobre las bases normativas y los esquemas institucionales.

En el objetivo de alimentar el conocimiento desde la experiencia y de analizar la práctica de la planificación sobre la base de la evidencia, se llevaron a cabo nueve estudios de caso con el propósito de conocer los aprendizajes y desafíos institucionales en el abordaje de lo que en los diálogos ministeriales se denominó los retos de la planificación para el desarrollo, es decir:

- i) El dilema intertemporal, que se relaciona con las formas de definición y los mecanismos de articulación de los diferentes horizontes temporales —largo, mediano y corto plazos— de la planificación.
- ii) La coordinación multiescalar, que atañe a las formas de definición y los mecanismos de articulación de las distintas escalas territoriales de la planificación para el desarrollo, local, subnacional, nacional y global.
- iii) La conjugación entre lo sectorial y lo integral, que se refiere a las formas de definición y los mecanismos de articulación de las aproximaciones especializadas y sectoriales de la planificación, entre sí y con respecto a la mirada integral.
- iv) Un cuarto ámbito de retos de la planificación, que se refiere a los contenidos y trasfondos sociopolíticos de la planificación, relacionados con lo que la CEPAL ha denominado la búsqueda de una nueva ecuación entre Estado, mercado y sociedad, acorde con los objetivos de desarrollo inclusivo, sostenible y con igualdad (CEPAL, 2010 y 2014a).

Para la realización de los estudios de caso se seleccionaron nueve países, en función de la amplitud de sus experiencias, su pertinencia respecto de los retos, la disponibilidad de información y evidencia y la posibilidad de obtener inferencias de utilidad para otros países²³. Los países seleccionados y los retos prioritarios identificados se muestran en el cuadro III.7. A continuación, en el cuadro III.8, se presentan los títulos y un resumen de los estudios, que en su versión íntegra están disponibles para consulta y serán publicados próximamente por la CEPAL.

²³ Se propone continuar el ejercicio con una segunda ronda de estudios para enriquecer, complementar y contrastar los hallazgos.

■ Cuadro III.7

Los retos de la planificación en América Latina y el Caribe: estudios de caso de países seleccionados

Países	Planes, programas, estrategias y procesos	Retos de la planificación
Argentina	Plan Estratégico Territorial (PET)	Coordinación multiescalar
Brasil	Renovación de la planificación en el Brasil. Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC)	Articulación de la planificación nacional con la sectorial y la de nivel micro
Chile	Coherencia entre la planificación de largo y de corto plazo. Presupuesto orientado a resultados	Coherencia intertemporal (largo, mediano y corto plazo)
Colombia	Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (SINERGIA)	Coherencia intertemporal (largo, mediano y corto plazo)
Cuba	Lineamientos de la política económica y social del Partido y la Revolución. VI Congreso del Partido Comunista de Cuba, mayo de 2011	Coordinación multiescalar y dilema intertemporal
Ecuador	Estrategia Territorial Nacional	Coordinación multiescalar
Guatemala	Plan Nacional de Desarrollo. K'atun: Nuestra Guatemala 2032	Coherencia intertemporal (largo, mediano y corto plazo)
México	Planeación multinivel y los retos de su compatibilización	Coordinación multiescalar y sectorial
República Dominicana	Planificación de mediano plazo en el sector público dominicano	Coherencia intertemporal (largo, mediano y corto plazo) y coordinación multiescalar

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Marianela Armijo, “La coherencia entre la planificación del largo y corto plazo: el presupuesto orientado a resultados en Chile. Estudio de caso”, Santiago, CEPAL, 2015, inédito; Augusto Barrera y Nathalia Novillo, “La estrategia territorial nacional. Ecuador. Estudio de caso”, Santiago, CEPAL, 2015, inédito; Victoria Chanquín, “Guatemala: la experiencia de formulación del Plan Nacional de Desarrollo K'atun: ‘Nuestra Guatemala 2032’. Estudio de caso”, Santiago, CEPAL, 2015, inédito; Oscar Fernández Estrada, “El desafío de Cuba: extender el mercado, desarrollar la planificación”, Santiago, CEPAL, 2015, inédito; Orlando Gracia, “El sistema nacional de evaluación de gestión y resultados de Colombia: Sinergia. Estudio de caso”, Santiago, CEPAL, 2015, inédito; Luciano Pugliese, “El Plan Estratégico Territorial. Argentina. Estudio de caso”, Santiago, CEPAL, 2015, inédito; Clemente Ruiz, “Planeación multinivel y los retos de su compatibilización. México. Estudio de caso”, Santiago, CEPAL, 2015, inédito; Aníbal Jorge Sotelo, “La planificación de mediano plazo en el sector público dominicano. El Plan Nacional Plurianual del Sector Público”, Santiago, CEPAL, 2015, inédito, y José Celso Cardoso Jr. y Cláudio Alexandre Navarro, “A retomada do planejamento governamental no Brasil e a experiência recente (2007 a 2014) do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento)”, 2015, inédito.

■ Cuadro III.8

América Latina y el Caribe: resúmenes de los estudios de caso de la planificación para el desarrollo en nueve países

País	Título del estudio	Resumen
Argentina	“El Plan Estratégico Territorial. Argentina. Estudio de caso”	Se presentan los elementos del Plan Estratégico Territorial (PET), principal instrumento nacional de planificación del desarrollo y ordenamiento territorial desde 2004. Se describe el avance de las tres fases del PET y luego se realiza un análisis de sus logros, con la mención de casos específicos de resultados exitosos, para finalmente plantear los desafíos a futuro.
Brasil	“A retomada do planejamento governamental no Brasil e a experiência recente (2007 a 2014) do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento)” (estudio sobre la reanudación de la planificación gubernamental en el Brasil y la experiencia reciente del Programa de Aceleración del Crecimiento)	Se describen el origen, el desarrollo y los contenidos del Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC) del Brasil, así como los resultados logrados y las perspectivas futuras.
Chile	“La coherencia entre la planificación del largo y corto plazo: el presupuesto orientado a resultados en Chile. Estudio de caso”	Se describe el sistema de planificación chileno, abordando en primer lugar la planificación de largo plazo y luego el sistema de seguimiento y control de gestión. Posteriormente se identifican las fortalezas y debilidades de ambos sistemas, y se formulan conclusiones y recomendaciones en relación con cada uno.

Cuadro III.8 (conclusión)

Colombia	“El sistema nacional de evaluación de gestión y resultados de Colombia: Sinergia. Estudio de caso”	Se exponen la historia y el marco legal, institucional e instrumental del Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (SINERGIA), y luego se analiza el caso colombiano desde la perspectiva del logro de las mejores prácticas enunciadas por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) en materia de gestión y presupuesto por resultados. Se complementa el análisis con las fortalezas y debilidades de la experiencia en planificación del país.
Cuba	“El desafío de Cuba: extender el mercado, desarrollar la planificación”	Se destaca la importancia de la planificación en el nuevo contexto económico de Cuba, en el que tendrá que coexistir con el funcionamiento de mercados. Se describe la relación histórica entre la planificación y la economía nacional y se concluye con propuestas para institucionalizar el uso de la prospectiva estratégica en el diseño y análisis de políticas.
Ecuador	“La estrategia territorial nacional. Ecuador. Estudio de caso”	Se exponen los principales componentes de la Estrategia Territorial Nacional del Ecuador, que es parte del Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017 del Gobierno del Ecuador. Se describen los elementos centrales de la estrategia, se presenta un análisis del nivel de implementación hasta la fecha y se exponen las conclusiones y los desafíos para su correcta implementación.
Guatemala	“Guatemala: la experiencia de formulación del Plan Nacional de Desarrollo K’atun: ‘Nuestra Guatemala 2032’. Estudio de caso”	Se describe en detalle la formulación del Plan Nacional de Desarrollo K’atun 2032, en sus distintas fases (diagnóstico, diálogos ciudadanos y planificación), identificando las buenas prácticas y las lecciones aprendidas, así como los desafíos planteados por los mismos actores que participaron en el proceso.
México	“Planeación multinivel y los retos de su compatibilización. México. Estudio de caso”	Se describe la evolución del sistema de planeación multinivel de México, a partir del documento rector, el Plan Nacional de Desarrollo, y se expone su vinculación con los planes sectoriales y estatales, considerando dentro del sistema el presupuesto federal y el sistema de evaluación de resultados. Se presentan los instrumentos y sistemas, caracterizando sus elementos, con énfasis en la identificación de buenas prácticas, y por último se exponen propuestas en los aspectos que se considera necesario mejorar.
República Dominicana	“La planificación de mediano plazo en el sector público dominicano. El Plan Nacional Plurianual del Sector Público”	Se expone la experiencia del desarrollo del Plan Nacional Plurianual del Sector Público de la República Dominicana, en el marco de su Estrategia Nacional de Desarrollo, describiendo sus principales elementos. Se identifican sus fortalezas y debilidades, y se plantean los desafíos futuros.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Marianela Armijo, “La coherencia entre la planificación del largo y corto plazo: el presupuesto orientado a resultados en Chile. Estudio de caso”, Santiago, CEPAL, 2015, inédito; Augusto Barrera y Nathalia Novillo, “La estrategia territorial nacional. Ecuador. Estudio de caso”, Santiago, CEPAL, 2015, inédito; Victoria Chanquín, “Guatemala: la experiencia de formulación del Plan Nacional de Desarrollo K’atun: ‘Nuestra Guatemala 2032’. Estudio de caso”, Santiago, CEPAL, 2015, inédito; Oscar Fernández Estrada, “El desafío de Cuba: extender el mercado, desarrollar la planificación”, Santiago, CEPAL, 2015, inédito; Orlando Gracia, “El sistema nacional de evaluación de gestión y resultados de Colombia: Sinergia. Estudio de caso”, Santiago, CEPAL, 2015, inédito; Luciano Pugliese, “El Plan Estratégico Territorial. Argentina. Estudio de caso”, Santiago, CEPAL, 2015, inédito; Clemente Ruiz, “Planeación multinivel y los retos de su compatibilización. México. Estudio de caso”, Santiago, CEPAL, 2015, inédito; Aníbal Jorge Sotelo, “La planificación de mediano plazo en el sector público dominicano. El Plan Nacional Plurianual del Sector Público”, Santiago, CEPAL, 2015, inédito, y José Celso Cardoso Jr. y Cláudio Alexandre Navarro, “A retomada do planejamento governamental no Brasil e a experiência recente (2007 a 2014) do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento)”, 2015, inédito.

En cada uno de los casos estudiados se exploran los cuatro retos antes descritos, aunque no de forma amplia ni exhaustiva (en posteriores investigaciones se podría profundizar el análisis e incluir a otros países). Se seleccionaron aspectos o experiencias más específicos y propios de cada uno de los casos, asumiendo los costos, pero también los beneficios de tal decisión. El costo tiene que ver con la ausencia de homogeneidad en los temas (no en las preguntas) abordados, lo que hace difícil la tarea de la comparación y la generalización. El beneficio procede de la posibilidad de obtener en cada caso un conocimiento más preciso y singular de la experiencia, con la riqueza que ello aporta en términos de comprensión y lecciones aprendidas. En la medida en que se pretende que el estudio sea de utilidad para la práctica de la planificación, se prefirió un abordaje con énfasis en las preguntas, en los aprendizajes y en los vacíos que es posible derivar de cada experiencia.

A continuación se expone una síntesis del conocimiento obtenido en relación con cada uno de los tres primeros retos y su diálogo con el cuarto, que atañe a todos, sobre la relación entre Estado, mercado y sociedad. La sección termina con la presentación de algunas interpretaciones de conjunto. Los planteamientos, hechos estilizados y análisis están basados en los estudios de

caso; otros estudios e investigaciones del ILPES y de otros organismos sirvieron para contrastar, ponderar, ajustar o corroborar la evidencia.

Mediante los estudios de caso y la investigación se documenta un amplio conjunto de evidencias en materia de planificación para el desarrollo, en ámbitos como las organizaciones comprometidas, los enfoques seguidos, los procesos desencadenados, las herramientas y las metodologías utilizadas, las normas constitucionales y legales, así como disposiciones transitorias de sustento, e incluso algunos resultados conseguidos. Este conjunto de evidencias constituyen la cristalización de procesos políticos, sociales y legislativos más difíciles de registrar en forma empírica, pues ello exigiría un seguimiento más detallado, exhaustivo y multidimensional —cuantitativo y cualitativo— de los procesos de decisión, resolución de conflictos, comunicación y liderazgo que les sirven de fundamento y que, en el fondo, son la base explicativa del transcurso de los hechos y de los resultados más fácilmente visibles.

Teniendo en cuenta lo anterior, la extracción de aprendizajes derivará tanto del registro, organización y conjugación de las evidencias y hechos visibles, como de la apreciación, en este caso más conjetural e interpretativa, de los procesos políticos, sociales y de liderazgo que puedan estar en su base. De la misma forma, será resultado del énfasis que se ponga, al realizar las observaciones, tanto en lo efectivamente obtenido y realizado, como en los vacíos, es decir, en aquello que —según el criterio, la experiencia y la teoría desplegada por el o los observadores— debería considerarse como una ausencia.

1. El dilema de la conjugación de tiempos y plazos (intertemporalidad) en los procesos de planificación para el desarrollo²⁴

La revisión de los marcos legales de los sistemas de planificación creados o rediseñados en los países de la región en los últimos años permite señalar que tienen como objetivo central potenciar la planificación con una perspectiva de largo plazo y buscar mecanismos que faciliten su articulación con la perspectiva de mediano plazo, la programación y el presupuesto. Esto se observa en los países en que recientemente se han establecido cuerpos legales orientados a crear sistemas nacionales de planificación, como México (2006), la República Dominicana (2006), el Ecuador (2011) y Guatemala (2011). En su mayoría, estos sistemas se han construido a partir de marcos legales de carácter constitucional (REDEPLAN, 2015). En la región existe una veintena de países que han desarrollado una visión de desarrollo de largo plazo en la última década, con mayor o menor grado de articulación con los planes de corto y mediano plazo, con diferentes grados de participación de actores sociales relevantes y como resultado de diversos procesos metodológicos (CEPAL, 2013) (véase el cuadro 1).

La vinculación entre los instrumentos de largo y de mediano plazo es incipiente, lo que se erige en uno de los desafíos principales de la planificación. Aun cuando en la mayoría de los marcos normativos se establece una vinculación entre las metas de largo plazo y de mediano plazo, en la práctica este es un proceso que recién se inicia. Una experiencia novedosa es la de la República Dominicana. En la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030 (END-2030) se definen mecanismos explícitos de seguimiento, lo que facilita su operatividad en los planes sectoriales e institucionales de mediano plazo. La voluntad política y el liderazgo han sido cruciales para el impulso y la sostenibilidad de perspectivas de largo plazo en la planificación dominicana reciente, como también se evidencia en los casos del Brasil, Colombia y el Perú (Rodríguez y Cuervo, 2014).

En lo atinente al mediano plazo, aunque la mayoría de los países cuentan con planes nacionales de desarrollo correspondientes a un período presidencial de gobierno, sus trayectorias son muy diferentes. Un grupo minoritario de países poseen prácticas de planificación consolidadas,

²⁴ En este documento se entiende, en general, como mediano plazo aquel que coincide con un período de gobierno; como largo plazo el que lo supera, y como corto plazo el que es inferior.

entre otros el Brasil, Colombia y Costa Rica, con marcos normativos y sistemas de planificación de larga data. Otros países han fortalecido sus prácticas e instituciones en los últimos siete u ocho años, a través de la creación o renovación de sus sistemas de planificación. En este sentido, pueden mencionarse el Ecuador, México y la República Dominicana. En estos mismos términos, con experiencias promisorias muy recientes destacan El Salvador, Guatemala y Jamaica.

Hay también países que no cuentan con un esquema institucionalizado de planes nacionales de desarrollo, donde los objetivos de mediano plazo se articulan a través de instrumentos alternativos, como las agendas gubernamentales, expresión directa de los programas de gobierno (por ejemplo, en la Argentina, Chile, Panamá y el Uruguay), o bien donde la planificación se estructura a través de objetivos principalmente sectoriales. No obstante las diferencias de trayectoria y grado de consolidación mencionadas, el estado del arte en la región en materia del abordaje del dilema intertemporal de la planificación se caracteriza por:

- i) En la estructura de los planes se consideran diferentes niveles de articulación, estableciendo la sujeción del plan de mediano plazo a un instrumento de mayor temporalidad (visión de país o estrategia de largo plazo).
- ii) Los objetivos estratégicos y visiones de desarrollo que se plantean los países son diversos, pero hay bastante coincidencia en que el gran objetivo que articula al resto es “cerrar las brechas sociales”.
- iii) En los marcos que regulan la planificación se dispone que el plan nacional tenga su correlato en la planificación territorial y a nivel sectorial, procesos en que se debe considerar como referente la planificación a nivel nacional.
- iv) Se dispone que en la elaboración del presupuesto nacional se consideren los objetivos y las metas del plan de mediano plazo (plan nacional de desarrollo).
- v) Se contemplan mecanismos formales de participación o consulta ciudadana.
- vi) Se articulan en mayor o menor medida sistemas o mecanismos de seguimiento y evaluación de resultados.

a) Avances y desafíos en la articulación del corto, mediano y largo plazo de la planificación para el desarrollo

En el marco del avance de la planificación de largo plazo, en los ejercicios de construcción de visiones de futuro se utilizan metodologías en que se combina el uso de la prospectiva con otros instrumentos, considerando horizontes temporales diversos: en Colombia a 2019, en la República Dominicana a 2030, en Guatemala a 2032, en el Ecuador a 2035 y en Honduras a 2038.

En la República Dominicana, por ejemplo, se concibe este ejercicio de largo plazo como fuente de un instrumento que enmarca las políticas públicas de los próximos 20 años y surge como respuesta a demandas que, desde principios de este siglo, reclamaban la definición de un plan de la nación que superara los cuatro años de duración de cada gobierno. Por tanto, esta experiencia refleja una preocupación nacional proveniente de distintos sectores, convencidos de la necesidad de emprender acciones de mediano y largo plazo. En el último decenio, la continuidad en el ejercicio de gobierno de cuadros medios y superiores forjadores de un proyecto de nación ha contribuido a la continuidad de las políticas y programas. Esta experiencia es digna de seguirse, pues puede constituirse en ejemplo de políticas de Estado en la región. El momento es propicio, ya que la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible requerirá de políticas y planificación con miradas de largo plazo.

En el Ecuador, la planificación, en general, y específicamente la territorial, es una función sustantiva del Estado y, por tanto, sus avances en lo conceptual, institucional y estratégico van de la mano de las características del propio Estado nacional. Tres elementos se destacan como determinantes

del reposicionamiento de la planificación en este país: i) la estabilidad política y la continuidad del gobierno (aspecto que comparte con la República Dominicana); ii) la explícita recuperación del Estado como un elemento sustantivo de la propuesta política, y iii) las transformaciones institucionales que se han llevado adelante y en las que se materializa la visión en el plano de la gestión concreta.

En Guatemala, el plan nacional de desarrollo contiene una visión del país a 2032 y se plantea como una propuesta estructurada, argumentada y fundamentada técnicamente para construirse en procesos continuos de corto, mediano y largo plazo, mediante la superación de los principales problemas estructurales —sociales, económicos, ambientales, culturales y políticos— que han configurado hasta ahora el esquema de desarrollo excluyente del país. Los retos del desarrollo de Guatemala son enormes, como también ha sido de gran envergadura el esfuerzo que la autoridad de planificación ha desplegado, con una convocatoria a la ciudadanía en la formulación de la propuesta que debería augurar su continuidad en próximas administraciones de gobierno.

Un ejercicio de planificación que ha involucrado a una amplia gama de actores ha sido la inclusión de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en las metas de los planes de desarrollo en diversos países, explícitamente o como guía orientadora de los objetivos nacionales. Estas iniciativas han contribuido a la articulación entre el largo y el mediano plazo. Sin embargo, aparte de preguntarse por su contribución a la superación de las brechas de desarrollo, es clave reflexionar acerca de los desafíos institucionales aún presentes, como el diseño de las metas e indicadores, los mecanismos de coordinación gubernamental y el seguimiento y rendición de cuentas de los avances, todos ellos aspectos relevantes en relación con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

En segundo lugar, en la planificación de mediano plazo se avanza hacia una mayor consolidación. En efecto, los planes nacionales de desarrollo de Colombia, el Ecuador, Guatemala, México y la República Dominicana constituyen instrumentos novedosos, pues exhiben características de mayor exigencia y confiabilidad. Sus principales rasgos son los siguientes: i) cuentan con metas e indicadores dotados de mayor grado de concreción, basados en los comportamientos históricos, así como en líneas de base y estudios específicos; ii) incluyen módulos de seguimiento y evaluación del cumplimiento de las metas, e indicadores de monitoreo año a año; iii) incluyen instrumentos y procesos para la rendición de cuentas, sobre los que se realizan informes para las diferentes instancias; iv) con diversos grados de desarrollo, se incorpora la dimensión subnacional en las metas para identificar las brechas existentes (Colombia y Ecuador); v) los presupuestos nacionales operan como ordenadores de lo posible y se procura así que las metas no queden en el nivel de promesas de un mandato de gobierno, y vi) se aplican metodologías para medir la producción física de los programas y se incluyen indicadores de eficacia, eficiencia y resultados, utilizando dicha información en alguna fase del proceso presupuestario.

Por su interés y posibilidad de réplica, cabe mencionar que en el proceso de consolidación de estas prácticas de planificación de mediano plazo se han empleado algunas estrategias que vale la pena destacar:

- i) Coordinación con actores gubernamentales y participación ciudadana: diagnóstico, diálogos ciudadanos y planificación, procesos de construcción colectiva, metodologías participativas, con inclusión de diferentes sectores de la sociedad (Guatemala); y construcción de equipos multidisciplinarios inmersos en el trabajo de reflexión, discusión y debate del marco teórico, conceptos, metodologías, análisis de los insumos, construcción de escenarios o identificación de tendencias y definición de metas (República Dominicana).
- ii) Levantamiento de información e incorporación de evaluaciones para la generación de antecedentes útiles para la toma de decisiones, así como intercambio de experiencias de pares: se destaca en este punto el interés por conocer experiencias y buenas prácticas de países con mayor desarrollo en los aspectos metodológicos (por ejemplo, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) del Ecuador apoyó el diseño del Plan

Nacional de Desarrollo K'atun de Guatemala, y Colombia apoyó el desarrollo del sistema de evaluación de la República Dominicana).

- iii) Apoyo técnico y fortalecimiento a nivel nacional y subnacional para la implementación de los planes de desarrollo y el presupuesto basado en resultados: procesos de capacitación intensivos en planificación estratégica, construcción de indicadores y marco lógico, en que las instancias de planificación nacional o federal han desempeñado un rol clave para fortalecer las capacidades técnicas.
- iv) Utilización de sistemas de tecnologías de la información y las comunicaciones para el seguimiento de las metas: se ha facilitado la visibilidad y la actualización de las metas de las estrategias y planes de desarrollo, así como el intercambio de información en tiempo real entre los órganos rectores de planificación y las demás entidades; la mayoría de los países cuentan con sistemas que operan en línea para la provisión de datos relacionados con las metas e indicadores de los planes.

En tercer lugar, en la articulación entre el mediano plazo y el corto plazo, es de particular interés y relevancia conocer los avances de la región en materia de procesos, instrumentos, técnicas y métodos de presupuesto. En las experiencias analizadas, se observa un esfuerzo por mejorar la definición de objetivos y metas, haciéndolos más concretos, medibles y posibles de monitorear, facilitando con ello su uso y su credibilidad. En Colombia, el Ecuador, Guatemala, México y la República Dominicana, se identifican los vínculos entre la planificación de mediano plazo y el proceso de elaboración del presupuesto. Esta relación se establece a través de sus marcos legales y reglamentarios y metodologías. Sin embargo, en las visiones de largo plazo no necesariamente se establecen de manera explícita las previsiones presupuestarias, ni mucho menos la seguridad de su financiamiento.

En la República Dominicana, a partir de la Ley de Planificación e Inversión Pública, N° 498-06, y el Decreto N° 493-07 (en que se aprueba su Reglamento de Aplicación N° 1), se determinó que el Plan Nacional Plurianual del Sector Público (PNPSP) contenga los programas y proyectos prioritarios que serán ejecutados por los organismos del sector público no financiero y los respectivos requerimientos de recursos, sobre la base de los lineamientos de la Estrategia Nacional de Desarrollo, la política fiscal y el marco financiero del presupuesto plurianual. En el caso de México, donde se ha logrado un importante avance en la implementación del presupuesto basado en resultados, se observan con mayor nitidez los esfuerzos por articular los programas con las políticas, objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo. En Guatemala, una de las experiencias más recientes que merece ser destacada es la iniciativa de vincular los objetivos nacionales de desarrollo con el presupuesto, en el marco de las disposiciones que establecieron como eje orientador el Plan Nacional de Desarrollo y la implementación del enfoque de gestión orientada a los resultados.

En Chile, aun cuando no existe una institucionalidad formal específica para la planificación, ello no ha sido inconveniente para la definición de objetivos de mediano plazo a través del Programa de Gobierno como su referente principal en la definición de objetivos globales a nivel ministerial. Por otro lado, también el Sistema de Evaluación y Control de Gestión cumple parte de esta función de ordenamiento y definición de objetivos (a través de las definiciones estratégicas ministeriales) (Leiva, 2012).

Complementariamente, en los últimos años la planificación ha fortalecido los ministerios como instancias de formulación de prioridades de política, planificación y control de gestión de los servicios públicos. No obstante, a pesar de que el presupuesto basado en resultados en Chile ha sido ampliamente desarrollado, aún no constituye un esquema que permita asignar prioridades de gasto público conforme a criterios de calidad y eficiencia. La evidencia señala que su fortaleza está más bien asociada con el apoyo al mejoramiento de la gestión de los servicios públicos.

Finalmente, en una mirada del ciclo continuo de relacionamiento entre mediano y corto plazo, la observación de los sistemas de evaluación, seguimiento y monitoreo aporta indicaciones sobre su fluidez, sus impactos y sus posibles obstáculos. Los estudios proveen evidencia acerca de la aplicación de

metodologías e instrumentos al nivel de la administración central y, en algunos casos, al nivel subnacional. En la República Dominicana se destaca la realización de procesos de planificación estratégica y la incorporación del concepto de valor y producción pública; en México ha sido aleccionadora la aplicación sistemática de la metodología del marco lógico, que ha facilitado la identificación de la contribución de los programas a los objetivos de desarrollo, aportado criterios para la asignación de presupuesto y permitido el avance en la rendición de cuentas en programas de la administración pública federal.

Los mecanismos de articulación entre el plan y el presupuesto se establecen a partir de sistemas de evaluación de resultados: en Chile, el Sistema de Evaluación y Control de Gestión y en Colombia, el Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (SINERGIA). En México, el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) es el mecanismo a través del cual se mide el cumplimiento de indicadores intermedios anuales, de gestión principalmente, y las metas del presupuesto anual de gobierno. El sistema no se extiende a la evaluación de los objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo, que abarca un período de seis años. En el Ecuador, el Sistema Integrado de Planificación e Inversión Pública (SIPeIP) se vincula al presupuesto a través de la proforma presupuestaria. En el Brasil, en materia de evaluación existe el Sistema Integrado de Planeamiento y Presupuesto (SIOP) para las metas del plan (ejecución presupuestaria), a través del cual se evalúan los avances en los programas que son parte del plan plurianual.

Sin embargo, aunque la mayoría de los países cuentan con este tipo de sistemas de monitoreo y evaluación del desempeño y disfrutan de sus beneficios, el mayor rezago reside en la ausencia de información útil acerca de la efectividad y los costos de los programas y políticas para su adecuada utilización en la toma de decisiones. Por tanto, en este ámbito es fundamental avanzar hacia esquemas de reporte de alertas tempranas, acompañados de un monitoreo estratégico que retroalimente la toma de decisiones en varios niveles de la acción gubernamental. El compromiso con el cumplimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible es una buena oportunidad para redoblar los esfuerzos destinados al fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación del avance de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

De manera transversal a todo lo anterior, es clave avanzar en la identificación de la contribución actual y potencial de los sistemas de servicio civil y recursos humanos, de modo que permitan el despliegue de mecanismos que faciliten progresar en una gerencia pública confiable para la gestión de la política pública (CEPAL, 2014c).

2. La coordinación entre niveles de gobierno en los procesos de planificación para el desarrollo

La reflexión sobre este reto gira en torno a las formas de articulación entre los niveles de gobierno nacional (ya sea unitario o federal) y subnacional, comprendiendo este último muy diversas unidades, intermedias y locales o bien uniones de ellas²⁵. En la primera sección, se hará una aproximación al estado del conocimiento antes de la realización de esta investigación, para posteriormente exponer algunas novedades encontradas en el estudio.

A lo largo de las últimas décadas, se han aplicado en los países de la región enfoques diversos para la resolución de este dilema de articulación. A mediados del siglo XX surgió la idea y la práctica de la planificación regional, entendida como una política pública para la promoción del desarrollo desde las instancias centrales del gobierno en territorios considerados rezagados o en condición de exclusión y marginación²⁶. A esta práctica institucional se sumó un propósito más de conjunto relacionado con la disminución de las desigualdades o brechas de desarrollo entre territorios. Esta

²⁵ En este documento se entienden como sinónimos los conceptos de nivel y escala de gobierno.

²⁶ El término “territorio” se refiere a las diversas modalidades de organización de los niveles subnacionales de gobierno, tales como las unidades intermedias (estados, regiones, provincias o departamentos), las locales (municipios, comunas, parroquias o partidos) y las diversas agrupaciones de estas.

primera práctica institucional tuvo vigencia entre la década de 1950 y finales de la década de 1970, con temporalidades y desarrollos específicos en cada país, y fue conocida como “política regional”.

Durante la década de 1980, como resultado de las políticas de ajuste y retracción del Estado, se desmontaron la política regional y sus instituciones, así como se desactivaron sus instrumentos de acción. En respuesta a las situaciones de desarticulación de los aparatos productivos, el desempleo y el retroceso económico característicos de esta década, en los años noventa emergieron la idea del desarrollo local y las políticas de desarrollo económico local, urbano y territorial, frente al vacío dejado por la ausencia de la política regional del Estado. A través de estas políticas se buscó activar los recursos propios del territorio (activos tangibles e intangibles, sociales, económicos e institucionales), estimulando el uso de la iniciativa propia y otorgando un especial énfasis a la articulación con el mercado exterior y al establecimiento del más diverso tipo de alianzas sociales y público-privadas para el diseño y la ejecución de estos procesos.

Desde fines de la década de 1990 y luego, con la llegada del siglo XXI, los gobiernos nacionales recobraron el interés por territorializar las políticas públicas más diversas, así como por enfrentar las brechas de riqueza y desarrollo existentes entre los distintos componentes del territorio. La CEPAL (Ramírez, Silva y Cuervo, 2009) ilustró este proceso de cambio y planteó el concepto de políticas territoriales para hacer alusión a la presencia de nuevos dilemas en la planificación inter- y multiescalar del desarrollo. Las políticas territoriales fueron entendidas como la respuesta institucional a la necesidad de articular las políticas locales de desarrollo con las nuevas políticas regionales, y para caracterizarlas se habló de familia de políticas territoriales. En ese momento se tomó conciencia de la dispersión y desarticulación que existía entre las diversas estrategias de territorialización de las políticas públicas nacionales (en materias de pobreza, competitividad, ciencia y tecnología, medio ambiente y recursos naturales, entre otras), así como del divorcio entre los esfuerzos locales (es decir, “desde abajo hacia arriba”) y regionales (“desde arriba hacia abajo”) de promoción del desarrollo territorial.

a) Avances y desafíos en la articulación de los niveles territoriales de la planificación para el desarrollo

En la mayoría de las leyes sobre planificación de los países de la región se contemplan disposiciones normativas que establecen la relación entre la planificación subnacional y definen los mecanismos de vinculación con el nivel nacional. Esto se aprecia en los casos tanto de países unitarios, como Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, Guatemala y el Perú, como en países federales, como la Argentina, el Brasil y México.

En el esquema de planeamiento nacional de México, se ha establecido el objetivo de lograr un federalismo articulado, como una estrategia orientada a enfrentar la alta centralización de facultades, recursos y decisiones, además de la ausencia de mecanismos efectivos de coordinación entre órdenes de gobierno y los procesos de descentralización inconclusos, como resultado de los cuales se han ahondado los contrastes entre regiones, entidades federativas y municipios. Desde esta perspectiva, con el Plan Nacional de Desarrollo (PND) se tuvo el propósito de esclarecer los ámbitos de competencia y de responsabilidad de cada orden de gobierno, profundizando la redistribución de autoridad, responsabilidades y recursos hacia las entidades federativas y los municipios, a través de mecanismos de diálogo y concertación intergubernamental. Este diálogo se ha establecido y ha permitido el planeamiento alineado en los tres niveles de gobierno, aunque su funcionamiento es heterogéneo en las 32 entidades federativas. En apoyo a una ejecución del PND incluyente y amplia desde el punto de vista geográfico, desde 2012 se ha dado un giro importante a la política de desarrollo regional, con que se busca lograr un desarrollo territorial armónico y la reducción de las considerables disparidades entre los estados, lo que se pone de manifiesto en la estrategia de desarrollo regional, expresada en el Programa Regional de Desarrollo 2014-2018, de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU).

En el Ecuador, la Estrategia Territorial Nacional (ETN) es la herramienta de ordenamiento territorial del plan nacional. Mediante el proceso de acompañamiento técnico desde la SENPLADES para la actualización de los Planes de Ordenamiento Territorial (PDOT) de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), del período 2014-2015, se está consiguiendo una mayor vinculación entre las propuestas de desarrollo local y el Plan Nacional para el Buen Vivir (PNBV), pero se trata aún de un proceso incipiente. Hasta ahora, el ejercicio ha sido más bien “desde arriba hacia abajo”, es decir, de territorialización de la estrategia nacional, y la participación de los diferentes actores en la definición de metas y lineamientos ha sido muy baja. Por otro lado, es necesario señalar la complejidad del diseño de los instrumentos para hacer operativos estos procesos. La construcción de la ETN debe ser permanente y debe realizarse con los diversos actores, y su duración debería ser de largo plazo, de modo que constituya la base para las políticas de largo plazo. Además, el hecho de que los distintos sectores no estén obligados a articularse en torno a la ETN redundaría en que cada uno formule sus propios planes y políticas al margen de dicha Estrategia, lo que puede dar origen a finalidades contrarias en un mismo territorio.

El caso ecuatoriano corresponde a un proceso de inicio reciente pero promisorio, en que se están construyendo las bases institucionales para hacer viable la ETN, lo que requiere el establecimiento de pactos nacionales básicos, enriquecidos mediante procesos locales y sectoriales. De otra manera, puede correrse el riesgo de que el corto plazo, la urgencia y la demanda política concreta anulen la mirada prospectiva y la imprescindible articulación de escalas territoriales.

En la República Dominicana, la dimensión territorial constituye una de las asignaturas pendientes de la planificación global de mediano plazo, incluida la aprobación del proyecto de ley sobre ordenamiento territorial, que ha suscitado mucha controversia. Otro aspecto pendiente es la incorporación en el Plan Nacional Plurianual del Sector Público de una expresión territorial de las intervenciones planificadas para los próximos cuatro años. La ausencia de estas definiciones no solo impide conocer las estrategias del gobierno central en las distintas regiones del país, sino que también desalienta la necesaria coordinación institucional sectorial e intersectorial, tanto en la fase de formulación como en la de ejecución.

En la Argentina, el Plan Estratégico Territorial (PET) ha permitido construir a lo largo del tiempo una visión regional que se ha hecho gradualmente más sofisticada y en la que se han ido incorporando nuevas perspectivas. La orientación general del gasto nacional en lo referente a la superación de las disparidades regionales parece tener una buena correlación con las apuestas estratégicas formuladas en el PET. En efecto, con la información disponible puede observarse cómo, al menos entre 2003 y 2008, el gasto nacional permitió favorecer en mayor medida a las provincias menos desarrolladas, en el contexto de un incremento sustancial del gasto total. No obstante, para la construcción sistemática de una agenda de superación de los desequilibrios regionales se requieren esfuerzos adicionales y sostenidos de articulación intersectorial. Además, hay un déficit en lo que se denominan los “espacios estratégicos y políticos del gasto”, en que se articulan actores del sector público, bajo reglas explícitas, para contribuir al cálculo estratégico en la toma de decisiones sobre el gasto; en el aspecto político, tampoco existiría mayor desarrollo de un marco de referencia para actores públicos y privados, directa o indirectamente involucrados en políticas específicas.

Los estudios ilustran cómo se articulan los procesos de planificación nacional, intermedia y local en varios niveles de análisis: formulación de objetivos generales y específicos; relaciones entre acciones sectoriales (nacionales) e integrales (intermedias o locales); respecto de las fases del ciclo de la política pública, criterios y mecanismos de asignación de recursos entre diferentes niveles de gobierno, e implementación de sistemas para monitorear objetivos y metas establecidos a nivel nacional, subnacional y local. Asimismo, la continuidad de los compromisos establecidos en los objetivos se mantiene entre un gobierno y otro, tal como se observa en el Ecuador y en México, donde los diseños institucionales facilitan esta integralidad, si bien no están exentos de dificultades.

Sin embargo, en la mayoría de los casos se constata la necesidad de fortalecer los mecanismos de coordinación y las capacidades institucionales, así como los sistemas de monitoreo y evaluación subnacionales. Con los acuerdos de cooperación programáticos se intenta establecer la articulación de compromisos entre los organismos gubernamentales que operan en el nivel nacional y en el subnacional. Sin embargo, en la Argentina, el Ecuador y México se requiere fortalecer marcos legales y reglamentarios para favorecer la relación entre estos niveles de planificación, a fin de mejorar el proceso de asignación de los recursos.

Entre los principales desafíos en materia de la coordinación entre niveles de gobierno, el primero es mejorar la articulación y la coherencia de las metas nacionales y subnacionales, focalizando y priorizando los objetivos de desarrollo regional y su contribución al desarrollo nacional. Un segundo reto, derivado especialmente de la experiencia del PET de la Argentina, es promover el debate en torno a una agenda amplia en materia de desarrollo, incluidas las disparidades regionales, los conflictos ambientales, la pobreza o las formas de crecimiento de las ciudades. En tercer lugar, es necesario dilucidar el lugar de la planificación y de sus expresiones nacional y territorial en los procesos reales de transformación, como se desprende de la implantación del modelo propuesto por el PET. En cuarto lugar, se debe avanzar en la planificación estratégica desde los núcleos decisorios (piezas clave de la construcción de la cadena de valor público), como base para la planificación de tipo operativo, o programación, y el proceso de presupuestación. En quinto lugar, se deben fortalecer los mecanismos de seguimiento y evaluación. En sexto lugar, es necesario mejorar las capacidades institucionales para la planificación de nivel nacional y desconcentrada. Finalmente, es preciso tener en cuenta que la interescalaridad es un complejo desafío de gestión que debe estar presente en la planificación.

3. La conjugación entre lo integral y lo sectorial en los procesos de planificación para el desarrollo

Mediante el análisis de la articulación entre la planificación nacional integral y la planificación sectorial especializada, se pretende comprender la manera como ambas dimensiones se articulan y si ellas se potencian o bien se obstaculizan mutuamente. Como logros de la planificación sectorial (en materias de infraestructura, salud, tecnología, competitividad y medio ambiente) pueden considerarse, en primer lugar, su capacidad de convocar a actores no gubernamentales diversos (en cualquier caso imprescindibles) y, en segundo lugar, diseños en que se hacen visibles beneficios concretos y palpables para los ciudadanos, y en que se articulan largo, mediano y corto plazo.

En el enfoque de gestión orientada a los resultados se señala que el plan sectorial de mediano plazo es producto de ejercicios de planificación estratégica para períodos que regularmente oscilan entre cuatro y seis años. La importancia de estos planes consiste en que, al plantear un conjunto de objetivos priorizados utilizando evidencia empírica como fundamento, se trazan resultados hacia los cuales la gestión sectorial deberá estar enfocada. Estos documentos pueden ser parte del plan nacional de mediano plazo, aunque en este caso se requiere que el plan nacional esté detallado por sectores (BID, 2015). En las investigaciones en este tema se afirma que, aunque diversos sectores mejoran su visión de largo plazo, es decir, definen planes con metas, indicadores y líneas de base, la consistencia entre los planes sectoriales y los objetivos y metas de gobierno no avanza (BID, 2015). En efecto, en estudios de medición de resultados correspondientes al período comprendido entre 2007 y 2013, se constata un escaso avance en la consistencia entre planes sectoriales y metas de gobierno (BID, 2015, pág. 70).

Esta escasa vinculación se debe a varios aspectos. El primero son los plazos que se consideran en los objetivos de los planes nacionales y los sectoriales. En general, las metas contenidas en los planes nacionales corresponden a períodos de gobierno de 4 a 6 años, mientras que la mayor parte de las metas sectoriales son de largo plazo (Armijo y Espada, 2014). En segundo lugar, los mecanismos de coordinación establecidos entre los ministerios a cargo de los planes, o bien entre las instancias ad hoc que se definen cuando se trata de varios ministerios que conforman un sector (ministerios coordinadores en los casos de Costa Rica, el Ecuador y otros), son débiles o insuficientes. En muy

pocos casos existen convenios de desempeño vinculados al cumplimiento de las metas ministeriales. En tercer lugar, se enfrenta la dificultad de asegurar el financiamiento de metas sectoriales por un número prolongado de años, lo que se lograría con presupuestos plurianuales. Finalmente, la sustentabilidad de los propósitos sectoriales está en estrecha relación con la existencia de capacidades institucionales y técnicas sólidas, especialmente desde el punto de vista del manejo de las finanzas públicas: políticas contracíclicas, previsiones tributarias, presupuestos integrados al monitoreo y la evaluación de resultados (que permitan ir retroalimentando el avance de los programas públicos y haciendo las correcciones necesarias) y adecuados mecanismos de rendición de cuentas.

a) Avances y desafíos en la articulación de los niveles sectorial especializado y nacional integral de la planificación para el desarrollo

La Estrategia Nacional de Desarrollo (END) de la República Dominicana se establece como referente para la planificación sectorial de largo y mediano plazo. Aun cuando es una experiencia relativamente reciente (2006), los primeros análisis acerca de la implementación de la END y el Plan Nacional Plurianual del Sector Público indican que se han establecido como referencia general para los procesos de planeamiento institucional. Como materialización de lo anterior, se encuentran políticas y programas sectoriales para los que se precisa de un enfoque intertemporal, como son el pacto eléctrico, la agenda digital, la estrategia de protección del medio ambiente, el desarrollo de los servicios de agua potable, las iniciativas de desarrollo local, los planes de ordenamiento territorial, los esfuerzos en materia de seguridad alimentaria, las estrategias de turismo, educación, vivienda o desarrollo tecnológico, así como la política de cooperación internacional.

En la Argentina, cabe mencionar la relación entre el Plan Estratégico Territorial y las estrategias sectoriales de la actividad económica. Se pueden mencionar iniciativas de planificación de gran envergadura, como las que dieron origen al Plan Estratégico Industrial 2020, el Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial, Participativo y Federal 2010-2016, el Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación “Argentina Innovadora 2020” y el Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable 2020.

En el Brasil, el Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC) se constituye en una experiencia innovadora de planeamiento gubernamental y de gestión pública de inversión en infraestructura con repercusiones a lo largo del territorio. Esta iniciativa contribuyó a ampliar la red de infraestructura económica, social y urbana del país, además de permitir una mejora efectiva de las condiciones de vida de la población brasileña. No fue la planificación la que dinamizó la reanudación del crecimiento, sino que la necesidad de fortalecer el crecimiento determinó, en 2007, la formulación del PAC, que ha tenido continuidad desde entonces a través de fases subsiguientes que se han planteado con propósitos ajustados al cambio en el entorno, pero manteniendo el objetivo de promover el crecimiento.

En Chile, el Sistema de Evaluación y Control de Gestión existe desde 1997, con rediseños y ajustes que han sido resultado de sus propias evaluaciones y de las realizadas por entidades externas, como el Banco Mundial y la OCDE. La planificación de mediano plazo a nivel ministerial (por ejemplo, en materia de obras públicas en el ministerio del ramo) y de servicios públicos ha predominado y ha sido fortalecida con el diseño e implementación del sistema de control de gestión y evaluación de resultados. Sus factores críticos de éxito, en términos de efectos generados, cumplimiento de objetivos y mejora de la gestión institucional y de la eficiencia y eficacia del gasto público, han sido los siguientes: i) solidez metodológica, con instrumentos para el mejoramiento de la gestión de los servicios públicos, monitoreo y evaluación; ii) incorporación de la información de desempeño en el ciclo presupuestario; iii) continuidad institucional desde sus inicios en 1994; iv) fortalecimiento de las capacidades institucionales de la entidad a cargo de conducir el proceso (la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, que fue objeto de un importante rediseño institucional y contó con recursos humanos y financieros, así como con las atribuciones pertinentes); v) acuerdo con el Congreso para establecer el número y el tipo de evaluaciones de programas que se realizan, y vi) mecanismos de rendición de cuentas (balance de gestión integral).

Parte D

Visiones nacionales para el desarrollo en el largo plazo: experiencias y aprendizajes

Introducción

La llegada del siglo XXI se acompañó en la región de un interés creciente por la planificación como herramienta de conducción de los procesos nacionales de desarrollo. Una de las varias novedades de este proceso ha sido la elaboración de visiones y planes de largo plazo, es decir, a escalas de tiempo que trascienden los estrechos límites de cada administración presidencial y alcanzan una o varias décadas como período de referencia. Como ha sido documentado en trabajos y publicaciones previas de ILPES y CEPAL (2013), se cuenta con cerca de una docena los ejercicios de este tipo.

Un hecho como el anterior no puede pasar desapercibido para una institución como CEPAL ni para un centro como ILPES, dedicado desde hace cerca de 50 años a los temas de la planificación económica y social. Es por ello que ILPES ha venido acompañando y promoviendo una reflexión en este sentido. Un primer aporte quedó consignado en *Las visiones de país importan: lecciones de experiencias exitosas de desarrollo* (Banco Mundial, CEPAL, IDEA, 2005), complementado posteriormente con un segundo esfuerzo documentado en *Construyendo visiones de país por medio del diálogo social*, (Cortés et Al., 2011).

En continuidad de este esfuerzo y ante una evidencia como la previamente mencionada, surgen no solamente multitud de preguntas e interrogantes, sino que se toma además como manifestación de una necesidad de la política y de la gestión pública de los países de la región. Interesa, por tanto, conocer las circunstancias en que estas experiencias han surgido, los procesos adelantados y muy especialmente, los aprendizajes que de cada una de ellas se puede derivar para todos aquellos que quisieran emprender una experiencia semejante o, incluso, estén en medio de la misma.

Por lo anterior, el ILPES decidió investigar algunos de los casos identificados. Además de informarse acerca de los resultados, sintetizarlos e interpretarlos, se consideró de importancia estratégica adentrarse en los procesos e igualmente en sus posibles impactos. Se escogió el estudio de caso como método de investigación (Yin, 2003) y se hizo un especial esfuerzo por emplear fuentes de información diversas, combinando la revisión documental con el desarrollo de entrevistas que permitieran contrastar, complementar y refrescar información necesaria para comprender el por qué, el cómo y entender el significado político institucional de los procesos.

Este documento da cuenta del grado de comprensión obtenido acerca de los procesos de elaboración y puesta en marcha de algunas visiones y planes de desarrollo de largo plazo elaboradas en América Latina y el Caribe en lo corrido de este siglo. De los once casos detectados con esas características, cuatro fueron seleccionados para hacerles una indagación en profundidad: Brasil, Colombia, Perú y República Dominicana. Se escogió un conjunto que fuera lo más diverso posible, tanto desde el punto de vista del contexto nacional propio de cada uno, como también desde el punto de vista de las características institucionales, metodológicas y técnicas de los procesos mismos.

Como se mencionó previamente, para dar cuenta de los procesos seleccionados se consideró necesario contar con dos tipos de información. Por un lado, la información documental oficial publicada para cada uno de los casos, y por otro, la opinión de personas que hubiesen estado involucradas o cercanas (observadores internos y externos) a los procesos y tuvieran conocimientos en estudios de futuro o planificación de largo plazo. Se partió por realizar una revisión bibliográfica para caracterizar los procesos e identificar las entidades participantes y líderes, así como sus actores claves. Posteriormente, se entrevistaron algunas personas cuidadosamente seleccionadas

que participaron directamente en los procesos, a los que denominamos actores internos, o que se desempeñaron en el papel de observadores privilegiados, a los que denominamos actores externos. En el Anexo 1 se presenta la lista de entrevistados, tanto internos como externos. Se realizaron entrevistas semi-estructuradas, concentrándose en cuatro momentos o dimensiones claves del proceso: el momento y contexto en su inicio; el enfoque y la orientación técnica y metodológica seleccionada; los rasgos centrales del resultado obtenido en términos de contenido y; finalmente, el impacto estimado, tanto al momento de su ejecución, como en el momento actual.

Las entrevistas permitieron captar la memoria viva de cada proceso y se realizaron siguiendo una pauta común, orientada a obtener información acerca de los momentos clave previamente descritos (véase el anexo 2).

En la primera parte de este documento se precisa el objetivo, el enfoque y la metodología utilizados. En la segunda parte de este documento se describe cada uno de los cuatro casos y se caracterizan tres momentos claves: el inicio, el enfoque y el impacto que han tenido en el contexto nacional. En tercer lugar se presenta el análisis de los contenidos o resultados sustantivos más importantes, clasificados por categorías claves y organizadas en una determinada estructura de argumentación. En cuarto lugar se hace un análisis de conjunto de los cuatro casos donde se resume lo sustancial de los procesos. Finalmente se destacan los principales efectos observados, así como las principales lecciones aprendidas.

Aprender, hacer, investigar la prospectiva

Uno de los propósitos más importantes de esta investigación, como se afirmó más arriba, es contribuir a acelerar el aprendizaje en el uso de herramientas que contribuyan a la conducción de procesos de desarrollo de largo plazo. Las interrogantes principales y el proceso de investigación se diseñaron en función de ese objetivo.

En cuanto a las interrogantes, se ha escogido la prospectiva estratégica como punto de referencia para el estudio y comprensión de las cuatro experiencias nacionales previamente mencionadas. Esta opción no significa ni implica que las experiencias examinadas hayan hecho uso de la prospectiva para el desarrollo de estos ejercicios, pues algunas declaran que no lo son. Significa que las interrogantes planteadas a los procesos no han sido escogidas caprichosamente o al azar, sino que toman como punto de referencia los postulados de la prospectiva.

Esta selección, como se aclaró en la presentación y se reiteró en la introducción, responde al interés institucional por dar respuesta a una creciente necesidad regional por promover procesos de desarrollo en plazos largos, superiores a los períodos de gobierno. La prospectiva, como disciplina que se propone la construcción de futuros, aparece entonces como un marco apropiado para contribuir al desarrollo de capacidades institucionales para la promoción del desarrollo de largo plazo.

La CEPAL reconoce en la prospectiva, como en cualquier otra herramienta o enfoque de política pública, alcances y limitaciones. Por tanto, en esta investigación, así como en las labores de capacitación y cooperación técnica del Instituto, el interés es conocer y precisar tanto las potencialidades como las limitaciones y alcance de la prospectiva para apoyar/enriquecer/impulsar la conducción de procesos de desarrollo de largo plazo. Esta apertura y mirada heterodoxa está además ambientada por un rasgo fácilmente reconocible en los casos investigados: no todos están alineados con la idea de utilizar la prospectiva como herramienta. Más aún, algunos de ellos, con justificadas razones o no, la descartan de manera explícita.

En cuanto al método y al procedimiento, se acude a una práctica poco común en el ámbito de la planificación y la política pública en una región como América Latina y el Caribe, aunque imbricada en los trabajos de la CEPAL en las disciplinas del desarrollo: el uso de la investigación comparativa. En el ámbito anglosajón (Poister et al., 2010) la investigación comparativa como medio

para asentar y divulgar el conocimiento y los aprendizajes y, de esta manera, acelerar su difusión y perfeccionamiento, constituye una práctica habitual.

Como se afirmó en la introducción, se escogió el estudio de caso (Yin, 2003) como metodología de investigación. Así como en la medicina, el derecho y la administración es corriente su utilización, en otras disciplinas como la economía es mucho menos frecuente. El gran desarrollo de la estadística, la econometría y la modelización matemática han provocado este distanciamiento, incluso rechazo y desconfianza. No obstante, la naturaleza de los procesos estudiados, involucrando dimensiones amplias y variadas, de difícil modelización y cuantificación, recomendaron el empleo de esta metodología. Se pretende así, partir de preguntas comunes a todos los casos examinados, emplear fuentes de información variadas y construir respuestas que hagan posible reconocer la singularidad de cada caso. Esa singularidad significa reconocer que dos resultados semejantes pueden ser el fruto de combinaciones muy diferentes y específicas de factores y secuencias.

En concordancia con lo anterior, buscamos una mejor comprensión de los procesos, más que un intento de evaluarlos. Se pretende, sin embargo, poner en evidencia los factores y las condiciones que deberían ser considerados en experiencias nuevas que pretendan el uso de la prospectiva para la promoción de procesos de desarrollo de largo plazo.

Las preguntas centrales orientadoras de este estudio derivan de consideraciones y conocimiento previo sobre la relación entre prospectiva y políticas públicas (Cuervo 2012):

1. Para comenzar interesó conocer y precisar si estos ejercicios fueron o no orientados por el uso de la prospectiva. Independientemente de si la respuesta es afirmativa o no, interés también conocer cuáles fueron las metodologías y herramientas concretas utilizadas a lo largo de los procesos, así como las formas de consulta y participación ciudadana.
2. Se quiso, adicionalmente, precisar las condiciones de tiempo, lugar y responsables de la conducción de los procesos como forma para identificar el contexto que los propició y las circunstancias que pudieron dar lugar a su continuación y consolidación o, alternativamente, a su finalización.
3. Se propuso, además, identificar las posibles repercusiones, voluntarias o involuntarias, de los procesos ejecutados, sean éstas de tipo cultural, institucional, económico o social. Muy especialmente fue del interés del estudio conocer el grado de articulación entre estos ejercicios y las políticas públicas de mediano y corto plazo.
4. Finalmente, se pretendió precisar las dimensiones, variables y los contenidos abordados en las visiones y los planes resultantes, y conocer su significado.

Como se apreciará, las respuestas conseguidas, más que conclusiones definitivas, constituyen orientaciones y señales útiles para emprender experiencias semejantes.

El inicio de los procesos

Las características, el sentido, el significado e incluso los métodos y procedimientos concretos utilizados para el despliegue de cada uno de los cuatro procesos estudiados, son solamente comprensibles a condición de ponerlos en el contexto de lo político y de lo institucional. Algunas de las condiciones de este contexto derivan del momento específico de la región, América Latina y el Caribe como un todo, mientras que otros son muy particulares a las circunstancias de cada país. Como preámbulo a la presentación de cada proceso vale la pena adelantar algunas conclusiones relacionadas con la noción de estabilidad que se repiten en todos los países.

La estabilidad macroeconómica, política y social aparece como condición, como búsqueda y como entorno en los cuatro casos estudiados. Cuenta, por una parte, como requisito para formular

ambiciones de mayor alcance, anhelos profundos. Aparece así de variadas formas como condición indispensable para proponerse y alcanzar metas económicas, sociales o ambientales especialmente exigentes. Se parte de la convicción de una condición de complejidad en esas metas que las hace inalcanzables si no se las aborda como empeños sostenidos en el tiempo, estables.

También aparece la estabilidad como meta previamente alcanzada, creadora de posibilidades objetivas y subjetivas para prolongarla y profundizarla. Se reconoce en algunos casos de manera explícita, y en otros como condición tácita, que el haber obtenido estabilidad fiscal, monetaria y cambiaria abre las compuertas para plantearse nuevas aspiraciones. Esa estabilidad obtenida juega igualmente como prueba moral, como alimento a la autoestima social que, al incrementarse, llama a proponerse logros previamente inimaginables.

Finalmente, esta estabilidad aparece también como búsqueda. El deseo de prolongar una gestión de gobierno, obtener una reelección, surge como motivación e incentivo para pensar en plazos de tiempo más amplios y en empresas de más largo aliento. La consolidación de la democracia y la institución de la reelección presidencial parecen también haber contado como elementos favorables a la realización de ejercicios de planificación del desarrollo en el largo plazo.

En cualquier caso y circunstancia, por una razón o por otra se trata de procesos prolongados que han requerido esfuerzos largos, sin la presencia de los cuales su culminación habría sido imposible. La descripción detallada de los casos ilustra la manera particular a través de la cual el contexto político institucional condicionó los procesos estudiados. Esta relación se pudo precisar gracias al aporte de los observadores internos y externos del proceso, capturado a través de las entrevistas realizadas para la presente investigación (el Anexo 1 se refieren los entrevistados en cada uno de los casos).

1. El proceso del Brasil

Este país inició en 2004 un proceso de prospectiva estratégica con el proyecto Brasil 3 tiempos (Br3T), continuado posteriormente a través de Brasil 2022, formulado en 2010.

Con Br3T se retomó la práctica de la planeación de largo plazo, abandonada durante las décadas precedentes debido a los problemas macroeconómicos y la inestabilidad monetaria. Según uno de los entrevistados el Presidente Lula arribó al poder con una nueva visión de país, coincidentes con condiciones de equilibrio monetario y estabilidad económica que crearon un ambiente favorable a la elaboración de un plan de desarrollo de largo plazo. Se elaboró una visión nacional de largo plazo con metas temporales para 2007, 2015 y 2022. 2007 por ser el año de finalización del primer Gobierno del Presidente Lula; 2015 por coincidir con el plazo final de las metas del milenio propuestas por Naciones Unidas; y 2022 por conmemorarse el bicentenario de la independencia de Brasil.

En su inicio estuvo a cargo del Núcleo de Asuntos Estratégicos (NAE), entidad adscrita a la Secretaría de Comunicación del Gobierno y Gestión Estratégica de la Presidencia de la República, quien realizó la conducción ejecutiva del proyecto. Su coordinación estuvo a cargo de un Consejo de Ministros integrado por el Ministro Jefe de la Casa Civil de la Presidencia de la República, el Ministro Jefe de la Secretaría General de la Presidencia de la República, Ministro de la Secretaría de Desarrollo Económico y Social de la Presidencia de la República, el Ministro de la Secretaría de Comunicación de Gobierno y Gestión Estratégica de la Presidencia y el Ministro de Planeación, Presupuesto y Gestión.

En 2006 el NAE se integró a la oficina de la Presidencia de la República y en 2008 pasó a denominarse Secretaría de Asuntos Estratégicos (SAE). Es destacable el progresivo peso institucional obtenido por este tema. Apoyándose en Br3T, en 2010, la SAE elaboró el Plan de desarrollo de largo plazo Brasil 2022.

■ Cuadro III.9

Cronología del proceso en el Brasil

Año	Acontecimiento
2003	Elección de Luiz Inácio Lula Da Silva como Presidente de la República, representante del Partido de los Trabajadores, después de dos gobiernos del presidente Cardoso (1994-2001) del partido de la Social Democracia Brasileña.
2004	Formulación proyecto de largo plazo Brasil 3 tiempos (Br3T).
2005-6	Ejecución del proyecto Br3T
2007	Reelección del Presidente Lula.
2008-julio	Creación de la Secretaria de Asuntos Estratégicos (SAE) mediante la Ley 11754, que tiene nivel de ministerio y tiene entre sus funciones asesorar al Presidente de la República en la planeación de largo plazo, las opciones estratégicas de país y la articulación entre gobierno y sociedad para formular la estrategia nacional de desarrollo de largo plazo. La SEA reemplaza la NAE.
2009	El Presidente Lula promueve la formulación del Plan de largo plazo para Brasil.
2009-2010	SAE formula el Plan de largo Plazo Brasil 2022 y precisa la visión de largo plazo del país. Se publica Brasil 2022.
2011	Elección de Dilma Rousseff como presidenta de la República.

Fuente: Elaboración propia.

Br3T adoptó un enfoque prospectivo, orientado por el concepto de construcción compartida de futuro, con amplio despliegue de las capacidades de la sociedad para la construcción de una visión consensuada y contó con el apoyo metodológico del Centro de Gestión de Estudios Estratégicos (CGEE). Se organizó en cuatro etapas: diagnóstico, solución estratégica, validación y evaluación, y gestión de futuro. El diagnóstico se abordó en siete dimensiones, cada una a cargo de un equipo de especialistas de diversas universidades y centros de investigación. En la etapa de solución estratégica se convocó la participación social a través de consultas Delphi a grupos representativos, consultas web Delphi a individuos, y encuestas individuales por Internet. Se definieron y priorizaron cincuenta temas estratégicos y se definieron los criterios para seleccionar los escenarios, entre ellos el preferido. Entre las herramientas usadas se resalta el diseño de escenarios probables, las matrices de impacto cruzado y las matrices FODA (fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas). En la etapa de gestión de futuro se realizaron estudios sobre temas estratégicos previamente priorizados. Esta parte del proceso se realizó entre 2004 y 2007. En el cuadro III.10 se resumen las etapas del proceso prospectivo de Brasil.

■ Cuadro III.10

Etapas del proceso prospectivo del Brasil

Fases	Descripción	Encargado
Elaboración política: formulación del modelo prospectivo para Brasil en etapas- proyecto Br3T	Se definieron las etapas del modelo: diagnóstico, solución estratégica, validación y evaluación, gestión de futuro	NAE realizó la conducción ejecutiva / 5 ministerios actuaron como coordinadores
1. Diagnóstico: comprensión de la situación actual por dimensiones	Se realizó el análisis de coyuntura y retrospectiva, dividida en 7 dimensiones: institucional, económica, sociocultural, territorial, de conocimiento, ambiental y global	Especialistas de universidades y centros especializados
	Se establecieron límites temporales para alcanzar objetivos estratégicos: 2015 y 2022. Se diseñaron escenarios más probables e hipótesis para modelar alternativas de futuro.	Grupo NAE
	Se identificaron 1300 hechos portadores de futuro	Especialistas que elaboraron dimensiones
	Se identificaron 50 temas estratégicos	Grupo de especialistas que realizaron estudios de dimensiones y de ministerios coordinadores de BR3T
	Se identificaron proposiciones o hipótesis para modelar futuro	Grupo de control NAE y rondas para consolidación con especialistas

Cuadro III.10 (conclusión)

Fases	Descripción	Encargado
	Se realizó consulta Delphi a un grupo representativo de la sociedad (sector público, sector privado, academia, medio de comunicación, tercer sector). Preguntas sobre temas y proposiciones y objetivos estratégicos	Grupo NAE realizó 50 mil consultas y obtuvo 2080 respuestas (año 2005)
	Se realizó consulta pública Web Delphi, a individuos sobre temas estratégicos	Grupo NAE obtuvo 351.190 respuestas
	Encuesta de opinión usando plataforma Lattes del ministerio de Ciencia y tecnología	Grupo NAE Encuesta 2000 personas
	Se realizó consulta sobre el tema que resultó ser prioritario para la sociedad: la calidad de la educación básica	Grupo NAE –consulta en línea. 37.279 respuestas
	Identificación de cruce entre temas-Matriz de impactos cruzados para validar influencia de un tema sobre los otros, realizada a un grupo de nivel superior con la misma representatividad de Delphi	Grupo NAE 55.190 validaciones
	Construcción de escenarios: escenario idealizado, escenario económico, escenario de inclusión social, escenario de expectativas de la sociedad	Grupo NAE Familia de escenarios
3. Validación y Evaluación	Consulta internet dirigida a individuos sobre valores y criterios que la sociedad requiere de la planeación estratégica y escenarios que atienden mejor esos criterios	Grupo NAE-40.548 respuestas. Detecta principios estratégicos y mejor escenario: escenario de expectativas de la sociedad
	El escenario idealizado elegido fue el escenario de expectativas de la sociedad	Grupo NAE Definió 22 temas y proposiciones estratégicos para 2022
	Estudios estratégicos relacionados con temas de interés estratégico prioritario, como mejora e la calidad de la educación básica (Ver Anexo III)	Especialistas realizan estudios sobre temas estratégicos
Elaboración del Plan Brasil 2022	Se crearon 37 grupos de trabajo, cada uno correspondiente a un ministerio. Se reagruparon en 4 sectores: economía, sociedad, infraestructura y Estado	Equipos técnicos de ministerios, Casa Civil, IPEA y SAE Documento por grupo y documento por sector, con metas y acciones sectoriales
Consulta Plan	Los trabajos de cada grupo recogieron sugerencias de todos los ministros de Estado, ex ministros, gobernadores, parlamentarios, secretarías de Estado, principales centrales y entidades sindicales y empresariales, organizaciones sociedad civil y especialistas.	Equipo SAE: cuatro coordinadores por cada sector y un coordinador general.

Fuente: elaboración propia con base en documentos NAE (2006 y 2007) y SAE (2010).

En opinión de uno de los entrevistados este proceso prospectivo ha logrado instalar en la nación la práctica del análisis estratégico y de construcción de futuros, lo que se refleja en el hecho que diversas instancias políticas del país como el Congreso y los ministerios colocan los estudios de largo plazo en un sitio central de las decisiones del país. También motivó a establecer dentro de la academia grupos de investigación en diversos temas con visión prospectiva y análisis de futuros, así como en el sector empresarial y sindical.

Entre los entrevistados hubo discrepancias respecto del vínculo entre el proyecto Br3T y Brasil 2022. Mientras uno considera que hubo continuidad entre ambos porque las prioridades nacionales obtenidas con BR3T se mantienen en Brasil 2022, el otro considera que esa conexión es meramente simbólica.

2. El proceso de Colombia

En 2004 el Presidente Uribe lanzó la iniciativa de generar una visión de país con metas al 2019, momento de celebración del bicentenario de la independencia colombiana y contó con su apoyo político durante los dos períodos de su ejercicio presidencial. Contiene metas de mediano plazo y traza las estrategias para alcanzarlas. Se realizó con un enfoque de planeación técnica de largo plazo, con un horizonte que trascendió el de los planes de desarrollo de los períodos presidenciales. Se le

denominó Visión Colombia II Centenario 2019, tuvo como base el análisis de tendencias construidas principalmente con una lógica sectorial. Estuvo a cargo del Departamento Nacional de Planeación (DNP), dependencia asesora de la Presidencia de la República.

Uno de los entrevistados señala que con este ejercicio el DNP buscó atender a la necesidad de impulsar transformaciones que requerían un período mayor al de cada gobierno, definiendo metas y estrategias que se convirtieran en articuladores de los planes de gobierno y superaran las contradicciones que existían entre las entidades de gobierno a nivel nacional. Para tal fin el DNP creó el Programa Especial Visión Colombia.

La Visión Colombia tuvo como antecedente la realización del seminario “Construcción de un futuro para Colombia desde sus territorios” en mayo de 2003, organizado por la Dirección de Desarrollo Territorial del DNP, donde se abordaron temas de planificación, ordenamiento y desarrollo territorial con un enfoque de largo plazo. Según uno de los entrevistados “con este evento se empieza a debatir el tema y hablar de futuro”.

En el cuadro III.11 se sintetizan los principales acontecimientos de este proceso en Colombia.

■ Cuadro III.11

Cronología del proceso de Colombia

Año	Acontecimiento
2002	Elección de Álvaro Uribe como Presidente de Colombia
2003	Seminario “Construcción de un futuro para Colombia desde sus territorios”, organizado por el DNP.
2004-agosto	Se inicia la elaboración de la visión de largo plazo a cargo del DNP por iniciativa del gobierno nacional.
2004 semestre II	Elaboración de diagnóstico e identificación de metas, acciones y políticas necesarias por parte de las Divisiones del DNP.
2005 enero	DNP presenta avance de la Visión al Consejo de Ministros e inicia sesiones de concertación con equipos técnicos de los ministerios, departamentos administrativos, comisiones y consejerías.
2005 agosto	Se publica el libro Visión Colombia II Centenario 2019 que contiene objetivos, estrategias, metas y acciones propuestas por el gobierno para los próximos 14 años.
2005-2010	Se realizó el proceso de socialización de la propuesta del gobierno con sectores y regiones para construir una visión de Estado- Se elaboraron documentos estratégicos.
2006	Reelección de Uribe como presidente de la República, cuyo Plan Nacional de Desarrollo se basó en la Visión Colombia II Centenario 2019.

Fuente: Elaboración propia.

Visión Colombia II Centenario se realizó en tres etapas. En la primera se elaboró el diagnóstico y la definición de objetivos, metas y acciones de políticas para los 14 años próximos y fue realizada por las direcciones técnicas del DNP. En la segunda, se realizó una concertación sectorial con los respectivos ministerios, departamentos administrativos, comisiones y consejerías, y se acordaron las metas de largo plazo. En algunos casos hubo consultas a expertos. Como resultado se entregó el documento Visión Colombia II Centenario 2019 y una serie de documentos sectoriales. En la tercera etapa, el DNP designó un equipo de coordinación para hacer una socialización de la Visión de largo plazo. Esta actividad se extendió al segundo período de gobierno de Uribe (2006-2010), se elaboraron cartillas temáticas y se realizaron eventos de difusión y debate a lo largo del país, dirigidos a personas de los sectores público, privado, academia y sociedad civil. También se realizó un trabajo de apoyo técnico a los gobiernos departamentales para que construyeran visiones de futuro departamentales.

En la introducción del documento de la Visión Colombia II Centenario se señala que “Este ejercicio no hace parte de la llamada prospectiva, porque sus autores no creen que el futuro se pueda predecir” (DNP 2005: 9). Al respecto, uno de los entrevistados subraya que esta afirmación está basada en el error de considerar que la prospectiva predice el futuro y refleja el desconocimiento

de las metodologías prospectivas por parte de los dirigentes del proceso en ese momento.

Por otro lado, los tres entrevistados coinciden en señalar que el principal impacto de la Visión Colombia fue instalar en las entidades públicas nacionales la preocupación por el futuro y extender el horizonte temporal de la planeación. Además, uno de ellos señala que fue la primera vez que se realizó un ejercicio de visión nacional de largo plazo y se pudo alinear al conjunto del Gobierno Nacional. Otro de ellos indica que la visión fue usada para elaborar el Plan de Desarrollo del segundo período de gobierno del Presidente Uribe (2006-2010), durante el cual se materializaron algunas iniciativas de políticas sectoriales y reformas institucionales. También se señala que fue un antecedente importante para la política de competitividad formulada en 2007 pues la incitó a construir una visión al 2032.

A nivel sub-nacional también tuvo algunas repercusiones importantes. El DNP dio instrucciones para que las entidades territoriales tuviesen en cuenta las metas de la Visión Colombia para la elaboración de sus planes de desarrollo regional y fue así como varias de ellas elaboraron planes de largo plazo. Uno de los entrevistados precisa que varios departamentos de Colombia iniciaron la elaboración de sus planes de largo plazo antes de la Visión Colombia y que fue por solicitud de las regiones que ésta inició un proceso de socialización con enfoque regional.

En 2011, posteriormente a la elección de Juan Manuel Santos como Presidente de la República, el programa visión Colombia fue eliminado del DNP. En opinión de uno de los entrevistados la falta de continuidad del proceso se debió en parte a que no hubo una institucionalidad apropiada, pues se requiere que el tema lo lidere una organización independiente del gobierno nacional. También menciona que en este momento hay una coyuntura favorable pues se está empezando a implementar la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial con la exigencia de trabajar escenarios y modelos de largo plazo; así mismo, el nuevo sistema de regalías incorpora la exigencia de trabajar proyectos estratégicos regionales con visión de largo plazo.

3. El proceso del Perú

La idea de generar una visión de largo plazo inició con el Acuerdo Nacional (AN) en 2002, con la participaron múltiples actores políticos, económicos y sociales. El AN surgió como respuesta a la crisis de gobernabilidad vivida por el Perú en los años noventa, caracterizada por la disolución del congreso, la suspensión de las actividades del poder judicial, la reforma de la constitución, la guerra contra la guerrilla, la aplicación de las políticas de ajuste macroeconómico recomendadas por el FMI y el cambio de la moneda. Este proceso se dio con el antecedente de que entre 1992 y 2008 no hubo planeamiento en Perú.

El AN definió cuatro grandes objetivos para el país, con indicadores y metas a 2006, 2011, 2016 y 2021. Dichos objetivos son: el fortalecimiento de la democracia y el estado de derecho; el desarrollo con equidad y justicia social; la promoción de la competitividad del país, y, la afirmación de un estado eficiente, transparente y descentralizado. El mayor logro del AN fue la aprobación de treinta y un políticas de Estado, entre las cuales se encuentra la que hace referencia a la creación del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SINAPLAN) y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), órgano rector, orientador y coordinador del SINAPLAN.

La creación del CEPLAN fue aprobada por el Congreso mediante la Ley 28522 de 2005, sin embargo, empezó a operar hasta julio de 2008. Según uno de los entrevistados, el inicio de operaciones de CEPLAN también estuvo motivado por la necesidad de responder al marco regulatorio del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos. A partir del 2008 se inició un proceso de planeamiento estratégico que se ha mantenido vigente hasta la fecha. Actualmente se está en un proceso de evaluación, revisión y actualización del Plan Bicentenario aprobado en 2011.

Uno de los entrevistados puntualiza que CEPLAN pretende hacer frente a la desarticulación y la falta de diálogo entre las distintas instituciones públicas dentro de los diferentes niveles de

gobierno a través de la formulación de un Plan Estratégico de Desarrollo Nacional.

El CEPLAN tiene entre sus funciones conducir el proceso de formulación y difusión de una visión compartida y concertada de futuro del país; asesorar a las Entidades del Estado en la formulación, seguimiento y evaluación de políticas y planes estratégicos de desarrollo y desarrollar metodologías e instrumentos técnicos que aseguren la consistencia y coherencia del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional. Los principales acontecimientos del proceso de elaboración de la visión y el plan de desarrollo de largo plazo de Perú se sintetizan en el cuadro III.12.

■ Cuadro III.12

Cronología del proceso del Perú

Año	Acontecimiento
2002	Creación del Acuerdo Nacional: grandes objetivos para el país y un conjunto de políticas de Estado.
2005	Creación del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) mediante ley 28522, como respuesta a la quinta política del Acuerdo Nacional.
2006	Elección de Alan García como Presidente de la República (2006-2010) del partido APRA.
2008	Inicio del funcionamiento del CEPLAN con la elaboración del Plan de largo plazo. Agustín Haya de la Torre es nombrado Presidente del CEPLAN (2008-2010).
2008 -2009	Elaboración y propuesta del Plan de largo plazo 2010-2021.
2010	Consulta de la propuesta del Plan de largo plazo, incorporación de cambios y aprobación del mismo por parte del Consejo de Ministros.
2011-2013	Cambia varias veces el Presidente del CEPLAN

Fuente: Elaboración propia.

Desde su creación, CEPLAN orientó sus esfuerzos hacia la realización del plan estratégico de desarrollo nacional al 2021, que se denominó Plan Bicentenario. El enfoque metodológico utilizado fue el planeamiento por resultados, el cual, como lo señala uno de los entrevistados, abre la posibilidad de concebir una visión estratégica, estructural y holística para el país, vinculada a un proceso secuencial de definición de objetivos, acciones, programas estratégicos (y su presupuesto) y resultados, de manera ordenada y eficiente.

El Plan Bicentenario se elaboró en dos etapas: diagnóstico y consulta. Para el diagnóstico, las principales herramientas metodológicas empleadas fueron los estudios tendenciales basados en información estadística, determinación de metas y lineamientos de políticas. Se hicieron consultas a través de talleres con representantes de distintas entidades del sector público (sectorial y regional), privado y sociedad civil. Entre octubre de 2008 y junio de 2009 se realizaron 22 talleres y en el Acta 91 del Foro Nacional, se señala que durante la elaboración del Plan, entre 2008-2010, se celebraron 108 reuniones con la intervención de aproximadamente 4500 personas, y que la ciudadanía tuvo la oportunidad de participar a través de Internet.

Por otro lado, el Plan introduce como anexo un componente prospectivo de diseño de escenarios en cuatro ámbitos: situación económica, conflictos sociales, cambio climático, gobernabilidad y narcotráfico. Con la sistematización de la información obtenida, se generó la visión estratégica de largo plazo y el Plan Bicentenario fue aprobado por el Acuerdo Nacional y por el Presidente de la República mediante Decreto en junio del 2011.

Uno de los entrevistados señala que a dos años de la aprobación del Plan Bicentenario, se puede claramente observar que el enfoque metodológico tuvo fallas y aciertos. La idea de articular los planes y estrategias, con un presupuesto orientado a resultados ha dado un carácter funcional al plan pero, sin embargo, ha generado una serie de retos, especialmente de coordinación y gestión para el consenso e integración entre instituciones. Asimismo, ha dejado claro que es necesario

introducir un mayor componente de visión de futuro, en la medida que los objetivos generales deben responder a las demandas específicas de la ciudadanía.

Según otro de los entrevistados el principal impacto del Plan Bicentenario ha sido el de introducir el planeamiento estratégico en el diseño y ejecución de políticas públicas, a nivel nacional, pues se trata del primer ejercicio de articulación con la gestión presupuestaria con enfoque de resultados. También ha contribuido a fomentar la concertación entre distintas instituciones públicas y privadas. En su opinión, adicionalmente, el Plan Bicentenario le ha permitido al CEPLAN posicionarse como un actor clave en la orientación de la gestión pública a nivel sub nacional, ya que los Planes de Desarrollo Concertados, a nivel regional y local, deben ser elaborados en línea con los objetivos y acciones estratégicas nacionales”.

Sin embargo, en opinión de otro de los entrevistados, su rol como orientador de políticas públicas se ha debilitado debido a que la actualización del Plan ha tomado mucho tiempo y, de seguir demorándose, se corre el riesgo de que se convierta en un registro ex post de políticas ya implementadas.

El proceso de República Dominicana

El proceso de construcción de la Estrategia Nacional de Desarrollo (END) tuvo su origen en la Ley 498 del 2006 donde se creó el Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública. Se inició en 2007, partió como un ejercicio de planeación estratégica del Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD), quien elaboró internamente su primera versión, después de lo cual realizó una amplia difusión y consulta a la sociedad. Finalmente la END se convirtió en Ley en 2011. La continuidad del gobierno de Leonel Fernández durante dos períodos de gobierno, así como del equipo humano del MEPyD contribuyó a la consolidación del proceso.

A la END se la entiende como un instrumento de planificación de mayor cobertura pues pretende cobijar las políticas públicas de los próximos 20 años. Como lo puntualiza uno de los entrevistados, la END se creó como respuesta a demandas que, desde principios de este siglo, reclamaban la definición de un plan de nación que superara los cuatro años de duración de cada gobierno. Se identificaba la existencia de problemas cuya solución requería un abordaje más prolongado. Por tanto, a su entender, refleja una preocupación nacional proveniente de de distintos sectores, convencidos de la necesidad de acciones de mediano y largo plazo.

La implementación de la Ley 498 se inició en 2007 a cargo del MEPyD y, como lo señala uno de los entrevistados, fue un ejercicio de reflexión acerca de las funciones, del papel y de las funciones del Ministerio recién constituido, con la clara necesidad de posicionarse como instancia de planificación a nivel nacional. Ella es parte culminante de un proceso de Modernización y Reforma del Estado y del Presupuesto Público de República Dominicana iniciado en 1996. El órgano responsable de dicho proceso fue la Comisión Presidencial para la Modernización y Reforma del Estado (COPRYME), que posteriormente se transformó en el Consejo Nacional de Reforma del Estado (CONARE).

El mencionado proceso se inició en el primer periodo presidencial de Leonel Fernández (1996-2000), mientras que la elaboración de la END se inició durante el segundo (2004-2008), y continuó durante el tercero y último (2008-2012). Durante el primer período se impulsó un Diálogo Nacional para reformar la Constitución y fue solamente hasta el tercer periodo que se concretó la reforma constitucional (2010).

De esta forma, la nueva Constitución de República Dominicana incorpora la END en el Artículo 241: “el poder ejecutivo, previa consulta al Consejo Económico y Social y a los partidos políticos, elaborará y someterá al Congreso Nacional una estrategia de desarrollo que definirá la

visión de nación para el largo plazo. El proceso de planificación e inversión pública se regirá por la ley correspondiente”. El cuadro 5 sintetiza los principales acontecimientos del proceso dominicano.

■ Cuadro III.13

Cronología del proceso de República Dominicana

Año	Acontecimiento
1996	Inicia la Reforma del Estado.
2006	Aprobación de la Ley 498-06 que instituye la END como instrumento de planificación de largo plazo y creación del MEPyD..
2007	Inicio del Diálogo Nacional para reformar la Constitución.
2008	Inicio del proceso de elaboración de la END.
2009	El MEPyD y CONARE publican la propuesta completa de la END.
2010	El MEPyD realiza la consulta de la END.
2011	El Congreso Nacional incorpora modificaciones y aprueba la END.
2012	Danilo Medina es elegido Presidente de la República y basa su programa de gobierno en la END.

Fuente: Elaboración propia.

Como consecuencia de que el proceso de la END partió cerca del ciclo electoral del 2008, su elaboración fue realizada en etapas. Se esperaba completar la primera al término del gobierno del momento y que la siguiente administración diera continuidad al trabajo. Dada la reelección del Presidente Fernández y la permanencia del Ministro de Economía y todo su equipo de trabajo, se tuvo plena continuidad en el proceso. La primera etapa realizó el análisis y diagnóstico, donde se revisó todo lo que había en el país respecto a lo que era planificación de mediano y largo plazo, así como los intentos de realizar una agenda país, los programas de los principales partidos políticos y las reflexiones de grupos de interés de la sociedad. Con esa información se creó un Plan de trabajo para elaborar la END, se definieron cuatro ejes y se elaboraron 32 documentos temáticos de diagnóstico, con propuesta de objetivos y líneas de acción. En esta segunda etapa se inició un diálogo con las distintas instancias del sector público. Con el apoyo del Banco Mundial, se realizaron ejercicios de Benchmarking (comparación), de motricidad y de identificación de prioridades. Usando el método Delphi se consultó a expertos sobre las 32 áreas temáticas. La siguiente etapa inició con la contratación de estudios sobre temas que requerían una mayor reflexión, como el estudio realizado por el Centro para el Desarrollo Internacional de la Universidad de Harvard sobre desarrollo productivo y se inició la discusión del primer borrador de la END.

Uno de los entrevistados precisa que una vez tuvieron elaborada la propuesta se inició el diálogo con las distintas instancias del sector público; posteriormente, cuando el sector público tuvo cierta coherencia de cómo el proceso se estaba encaminando, las mesas técnicas de trabajo se abrieron hacia la sociedad civil.

En 2010 se inició la etapa de consulta a organizaciones de base de la sociedad con el apoyo del Centro Juan Montalvo, una ONG que tiene experiencia en el trabajo con grupos populares y con la colaboración de otros organismos como UNFPA, UNICEFF, Visión Mundial y Pro-Bien. También se realizó la consulta a un público mucho más especializado. Para las consultas se usaron instrumentos que permitieran informar, educar y reflexionar sobre los temas que estaban discutiendo. El proceso ganó credibilidad por brindar información tanto del contenido como de la metodología y por coincidir con la discusión sobre el proyecto de una nueva Constitución que había en el país. En palabras de uno de los entrevistados, entre 2009-2010 el país estaba también embarcado en la elaboración de nueva constitución, que alimentó la reflexión en muy diversas instancias. Plantea entonces que se consiguió movilizar a una parte importante de la sociedad dominicana y de sus organizaciones representativas.

Otro entrevistado afirma que el Estado dio un espacio de participación que las organizaciones

lograron aprovechar y probablemente se sienten, en general, bastante bien representadas en la estrategia resultante. También subraya que República Dominicana es una sociedad poco organizada. Los sectores organizados, medios y populares, están alineados alrededor de sus reivindicaciones y demandas, sin una visión global de los problemas del desarrollo.

Con los aportes de los grupos consultados de la sociedad, el Ministerio elaboró una segunda versión de la END que fue la base para el anteproyecto de Ley presentado al Consejo Económico y Social, donde se discutió, se modificó y finalmente se elaboró la propuesta de ley de la END, la que fue enviada al Congreso Nacional. En el Congreso, los diputados y senadores analizaron la propuesta, hicieron visitas públicas, debates y, finalmente, la END se convirtió en Ley el 15 de diciembre del 2011. Los procesos de consulta y concertación se resumen en el cuadro III.14.

■ Cuadro III.14

Proceso de consulta de la END de República Dominicana

Etapa 1	Divulgación, conocimiento y debate, para la cual se realizaron 54 encuentros, programas de televisión y radio, artículos publicados y material didáctico. Se distribuyeron 50 folletos extensos y más de 10.000 folletos básicos.
Etapa 2	Consulta a distintos sectores, consultó a organizaciones públicas, privadas y personas a través de encuentros y encuestas indirectas. La metodología se basó en el enfoque de “sujetos hablantes”. La consulta recabó opiniones y sugerencias relativas a: visión país, obstáculos al desarrollo, ejes, objetivos, políticas transversales, líneas de acción, indicadores y metas, seguimiento y evaluación, relación entre planificación y presupuesto y opiniones sobre cualquier otro aspecto. El proceso de consulta tuvo el apoyo técnico del Centro de Estudios Sociales Padre Juan Montalvo, UNFPA, UNICEF, Visión Mundial y Pro-Bien.
Etapa 3	Consolidación de resultados, a cargo del Equipo Técnico del MEPyD. Como resultado se formuló la segunda versión de la END, la que fue enviada al Consejo Económico y Social para su revisión.
Etapa 4	Se redactó el proyecto de Ley de la END y finalmente se envió al Congreso, que incorporó modificaciones y la aprobó el 15 de diciembre de 2011.

Fuente: Elaboración propia con base en MEPyD (2012).

Uno de los entrevistados señala que el proceso de consulta no solamente era para informar sino también para educar y volver a poner a la gente a pensar sobre los temas que estaban discutiéndose y las distintas perspectivas planteadas. Agrega además que la credibilidad de estos procesos está muy condicionada por la claridad respecto a cómo se va a conducir y qué se espera de los distintos actores.

En 2013 la END estaba cumpliendo su primer año de entrada en vigencia. Los observadores consideraban que su principal logro había sido el dar direccionalidad y coherencia a las acciones de política a las cuales dota de un referente explícito de lo que se quiere lograr de aquí a 20 años, con instrumentos para monitorear los avances.

También ha sido una guía para el programa del actual gobierno (2012-2016), lo que, según uno de los entrevistados, contribuyó a que la END dejara de ser vista como un proyecto de gobierno y se convirtiera en un tema de nación.

Por otro lado, el hecho de que la END sea una ley, hace que lo allí establecido sea obligatorio para el gobierno e indicativo para el resto de la sociedad. En la práctica, se ha visto que la END es una herramienta usada por los distintos grupos de la sociedad para presionar al gobierno para que concrete metas y compromisos, lo que en opinión de uno de los entrevistados, perite una interlocución diferente entre la sociedad y el Estado y ha motivado la reflexión a cerca de cómo contribuir a lo que se dice en la estrategia, o cómo sacar provecho de ella.

Prospectiva, desarrollo, política e instituciones

Tal y como se observó en la introducción a este capítulo, en las experiencias analizadas la estabilidad (macroeconómica, democrática) fue un prerrequisito, una condición (extensión de los procesos) y/o una meta (reelección, políticas de estado), que acompañó el transcurso de los procesos de elaboración de visiones, planes y prospectiva del desarrollo. La plataforma que da asiento a su despliegue fue abiertamente política (véase el cuadro III.15) pues tras de sí está la búsqueda del interés público, entendido en este caso como construcción en plazos de tiempo largos.

■ Cuadro III.15

Gobiernos que impulsan los procesos

País	Año de inicio	Gobiernos que impulsan los procesos	Actualidad
Brasil	2004	Lula (2003-2007 y 2007 – 2010) y Rousseff (2011-2015)	Vigente
Colombia	2004	Uribe (2002-2006 y 2006-2010)	Cerrado
Perú	2008	Alan García (2006-2010) y reformulación con Humala (2011-2015)	En proceso de actualización
República Dominicana	2007	Fernández (2004-2008 y (2008-2012) y Medina (2012-2016)	Vigente

Fuente: Elaboración propia.

Se parte en todos los casos, aunque con variadas expresiones y versiones, de la convicción de la existencia de tareas que requieren continuidad y esfuerzo permanente en el tiempo, así como de la creencia en la posibilidad de conseguirlo. La aparición de este tipo de ambiciones es ya testimonio de una autoestima colectiva en consolidación y crecimiento.

Las circunstancias, los medios y la proyección de los esfuerzos son, a todas luces, diferentes. En algunos casos, como el dominicano y brasilero, adquiere la forma de instituciones y organizaciones que tienden a darle permanencia a los procesos y dan lugar a la posibilidad de convertirse en parte de la vida político institucional de los países (véase el cuadro III.16). En otros, como en el peruano, da testimonio de vigor y solidez gracias a su capacidad de sobrevivir y perdurar en medio de las normales transiciones de mando presidencial. A pesar de su institucionalidad respaldada en la ley, y de la continuidad del esfuerzo, deja abierto el interrogante acerca de su capacidad de permear la política pública de corto y mediano plazo. En Colombia, el proceso se instala en una organización de amplia trayectoria y ubicación estratégica sin plasmarse en una modificación o cambio institucional que le asegure continuidad. Permea, eso sí, la orientación básica de la política pública, abriendo compuertas múltiples y plasmándose en transformaciones importantes como es el caso de la visión de competitividad. En por lo menos dos de los cuatro casos se acompaña de procesos políticos fundacionales, como es la constitución dominicana y el acuerdo nacional peruano.

■ Cuadro III.16

Entidades responsables de los procesos

País	Entidad responsable	Enfoque	Participación de la sociedad
Brasil	Secretaría de Asuntos Estratégicos (SAE)	Prospectiva: construcción compartida de futuro	Desde el diseño del proceso
Colombia	Departamento Nacional de Planeación (DNP)	Planeación estratégica	No considera la participación de la sociedad
Perú	Centro de Planeamiento Estratégico (CEPLAN)	Planeación por resultados	Realiza consulta mediante talleres a representantes de la sociedad
República Dominicana	Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD)	Planeación estratégica con participación ciudadana	Realiza proceso de consulta con pedagogía social a la sociedad organizada

Fuente: Elaboración propia.

Los métodos, los procedimientos escogidos y los enfoques adoptados responden, por cierto, al contexto político institucional específico de cada país (véase el cuadro III.17). Algunos aparecen claramente próximos de la tradición de la prospectiva, como es el caso de Brasil, mientras otros se ubican más cerca de la planificación estratégica (Perú y República Dominicana) o de la programación de largo plazo (Colombia).

■ Cuadro III.17

Tipo de procesos, horizonte temporal y documentos

Caso	Tipo de proceso	Año de inicio	Horizonte temporal	Documentos
Brasil	Proceso prospectivo	2004	2022	Brasil 3 Tiempos y Plan Brasil 2022
Colombia	Programación sectorial			
Planeación Estratégica	2004	2019	Visión Colombia II Centenario 2019	
Perú	Planeación estratégica-Plan de desarrollo	2008	2021	Plan Bicentenario: el Perú hacia el 2021
República Dominicana	Planeación estratégica y proceso de consulta	2007	2030	Estrategia Nacional de Desarrollo

Fuente: Elaboración propia.

En la generalidad de los casos, los observadores coinciden en señalar el aporte realizado por estos procesos en avanzar en la coordinación de la política pública (véase el cuadro III.18). Igualmente generalizado es señalar la posibilidad de la aparición de nuevos rasgos en la manera de entender y diseñar la política pública (la incorporación de la dimensión de futuro), con posibles repercusiones para el inmediato porvenir. En otros, como en el dominicano, se va un poco más allá y se señala un impacto generalizado sobre la formación de las expectativas y de los comportamientos del conjunto de los actores sociales, públicos y privados.

■ Cuadro III.18

Impactos de los procesos

País	Años que ha durado el proceso	Principal impacto
Brasil	9	Instalar en la nación el análisis prospectivo y estratégico con visión de construcción de futuro: en instancias del gobierno, en la academia y en la sociedad en general
Colombia	5	Instaló la preocupación por el futuro y extendió el horizonte temporal de la planeación.
Perú	5	Introducir el planeamiento estratégico en el diseño y ejecución de políticas públicas a nivel nacional favoreciendo la articulación de políticas.
República Dominicana	6	Dar direccionalidad y coherencia a las acciones de política y convertirse en una herramienta social para presionar acciones por parte del Estado.

Fuente: Elaboración propia.

Las fórmulas de validez universal y de aplicación incondicional parecen descartadas (véase el cuadro III.19). Es del todo aconsejable considerar el alcance político de los procesos, la fuerza de su respaldo y la capacidad de sostener un esfuerzo largo en el tiempo para seleccionar así la alternativa o la combinación de alternativas más apropiada. Independientemente de las diferencias, es indispensable considerar que no se trata de ejercicios de corta duración y de impacto inmediato.

La profundidad del impacto y la amplitud de la cobertura están en función directa del número de instituciones involucradas, de la pluralidad de su naturaleza y de la incorporación directa de la ciudadanía. La magnitud de este esfuerzo deberá calibrarse en función de la profundidad de los cambios deseados. Su resonancia, por otro lado, dependerá de la capacidad de permear las expectativas, los comportamientos y las organizaciones. Probablemente sea preferible, en cualquier caso, pensar en acciones escalonadas que permitan la creación progresiva de capacidades y la

mejor gestión de los cambios que incorpora la introducción de la dimensión de futuro en el diseño y la implementación de la política pública.

■ Cuadro III.19

Principales herramientas metodológicas de los procesos

País	Enfoque	Principales herramientas metodológicas
Brasil	Prospectiva: construcción compartida de futuro	Construcción de escenarios, matrices de impactos cruzados, análisis de series de tiempo, análisis multicriterio, consultas Delphi, entrevistas
Colombia	Programación sectorial	
Planeación estratégica	Proyecciones basadas en información y modelos estadísticos	
Perú	Planeación por resultados	Estudios de tendencia basada en información estadística. Elaboración de escenario tendencial y contingente
República Dominicana	Planeación estratégica con participación ciudadana	Grupos focales, matrices de impactos cruzados, Análisis de motricidad, Delphi

Fuente: Elaboración propia.

3. Horizontes del desarrollo

El registro más visible de los procesos examinados queda consignado en el contenido mismo otorgado al concepto de desarrollo. Se trata, además, de uno de los principales resultados a partir del cual se esperaría derive la formulación de otras herramientas de política pública, no examinadas en este estudio, pero no por ello menos importantes: políticas, programas, presupuestos y organizaciones destinadas a construir la idea de desarrollo colectivamente elaborada.

Este capítulo, por tanto, pretende dar cuenta del contenido otorgado a la idea de desarrollo futuro elaborada en cada uno de los ejercicios analizados. Para conseguirlo, el análisis se concentró en identificar, clasificar y describir los principales rasgos o contenidos definitorios de estas visiones de largo plazo. Se revisaron los documentos donde se definen estas visiones de desarrollo de largo plazo (véase el cuadro III.20), se identificaron los principales conceptos empleados y se clasificaron en categorías generales que hicieran posible una mirada comparativa de los cuatro casos. Se precisó el significado de cada una de ellas y finalmente se dio cuenta de la estructura argumental en la cual estaban inmersas. El Diagrama III.1 muestra el esquema de análisis previamente descrito.

■ Cuadro III.20

Documentos analizados para definiciones de contenido

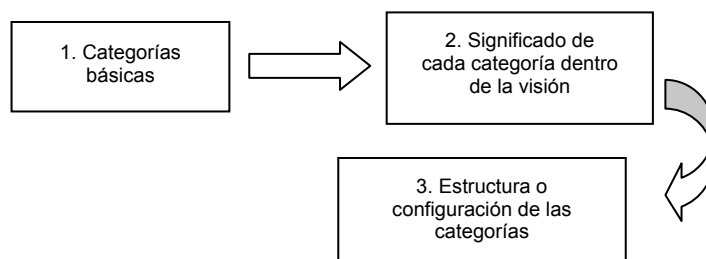
País	Documento	Autor
Brasil	Brasil 2022	SAE (2010)
Brasil	Projeto Brasil 3 Tiempos	NAE(2004)
Colombia	Visión Colombia II Centenario 2019	DNP (2005)
Perú	Plan Bicentenario: el Perú hacia el 2021	CEPLAN (2011)

República Dominicana	Ley 1-12 Estrategia Nacional de Desarrollo 2030	MEPyD (2012)
República Dominicana	Un viaje de transformación hacia un país mejor	MEPyD y CONARE (2009)

Fuente: Elaboración propia.

■ Diagrama III.1

Esquema de análisis de contenido



Fuente: Elaboración propia.

Cabe notar que se busca dar cuenta de la idea de desarrollo contenida en los documentos mencionados en el cuadro III.19, los cuales fueron publicados entre los años 2005 y 2012. Por tanto no se pretende dar cuenta de la actualidad o vigencia de las propuestas, sino que se busca documentarlas y compararlas como aporte al conocimiento y enfoque metodológico para futuros ejercicios.

En términos generales, en los cuatro casos se definen cuatro grandes dimensiones del desarrollo: económica, social, ambiental y política (el Estado). Su contenido preciso se identificó empleando el software Atlas ti (véase el cuadro III.21). Para su análisis y comprensión se procedió a identificar seis grandes categorías comunes: democracia, intervención del Estado en la economía, equidad, crecimiento y desarrollo, inserción en la economía mundial y desarrollo sostenible.

■ Cuadro III.21

Dimensiones y categorías para el análisis de contenido

Dimensión	Económica		Social	Ambiental	El Estado	
Brasil	Crecimiento acelerado y sustentable	Inserción en la economía del mundo	Sociedad justa	Desarrollo sostenible y acceso a recursos naturales	Democracia	Intervención en la economía
Colombia	Crecimiento-inversión y desarrollo empresarial	Inserción economía global	Equidad	Desarrollo sostenible y aprovechamiento de recursos naturales	Democracia	Intervención en la economía
Perú	Economía dinámica, diversificada	Inserción economía global	Equidad	Desarrollo sostenible y aprovechamiento de recursos naturales	Democracia	Intervención en la economía
República Dominicana	Desarrollo sostenible	Inserción economía global	Igualdad de oportunidades y derechos	Desarrollo sostenible y cultura de producción y consumo sostenibles	Democracia participativa	Intervención en la economía

Fuente: Elaboración propia.

Para mejorar la adaptación de esta clasificación categorial al caso de Brasil, como se muestra

en el cuadro III.22, se modificaron dos de ellas: equidad se modificó por sociedad justa y desarrollo sostenible y aprovechamiento de recursos naturales se reemplazó por acceso a recursos naturales. Adoptar una denominación común para el análisis del conjunto de los documentos y de los procesos no significa presumir identidad en los contenidos asignados por cada país a cada uno de ellos. El análisis que sigue mostrará tanto las convergencias como las divergencias.

■ Cuadro III.22

Categorías para el análisis de contenido

Categorías básicas comunes	Reformulación Categorías comunes para el caso de Brasil
Democracia	Democracia
Intervención del Estado en la economía	Intervención del Estado
Equidad/ igualdad	Sociedad justa
crecimiento y desarrollo	Crecimiento y desarrollo
Inserción economía mundial	Inserción economía mundial
Desarrollo sostenible y aprovechamiento de recursos naturales	Desarrollo sostenible y acceso a recursos naturales

Fuente: elaboración propia.

Se presenta a continuación una breve descripción de los contenidos otorgados en cada país a cada una de las seis categorías identificadas.

Componentes del concepto de desarrollo de largo plazo en el Brasil

Democracia

Se le entiende como “la participación efectiva del pueblo, que es el legítimo propietario del Estado y debe gestionarlo” (SAE, 2010:13). Un Estado democrático se comprende como aquel en el que los ciudadanos brasileiros participen de forma estrecha e intensa en la elección y control de sus representantes en los poderes ejecutivo, legislativo y judicial (SAE, 2010:51). Aumentar la democracia se asocia a la eliminación de la influencia del poder económico sobre el sistema político, de modo que se garantice el principio liberal de un ciudadano un voto (SAE, 2010:51). Los mecanismos para fortalecer la democracia son las elecciones libres, el aumento de la participación popular en el desarrollo de políticas públicas, la lucha contra la corrupción, la revocación de los mandatos, el veto a los corruptos y mediante la exigencia de la sociedad vigorosa sobre el rendimiento de sus representantes (SAE, 2010:61). Se alude también a una mayor democracia mundial, que pasa por reformar los organismos de gobernanza mundial para que sean más democráticos y menos instrumentos de la voluntad de las grandes potencias (SAE, 2010:28).

Intervención del Estado en la economía

De hoy al 2022, el documento no prevé cambios en la vigencia del capitalismo en la economía mundial, aunque se considera que, de país a país, variará el grado de participación del Estado en la economía (SAE, 2010:14). Se estima que el Estado debe participar en dos áreas decisivas: defensa y alta tecnología; las que jamás deberán ser dejadas en manos del mercado y su sistema de precios (SAE, 2010:5). Se afirma que el país es subdesarrollado, y se considera que la intervención pública planificada es esencial para (SAE, 2010:5):

1. Eliminar los cuellos de botella del sistema productivo y estimular la mejor organización territorial de la economía y la sociedad, para lo cual debe prever la asignación estratégica de recursos.
2. Elaborar un plan de desarrollo científico y tecnológico con recursos crecientes y estables,

en las áreas de punta, que es la base de la evolución autónoma de la economía en una sociedad internacional muy competitiva y restrictiva.

3. Asignar recursos para programas destinados a la creación de un mercado de masas, con la integración de enormes contingentes poblacionales hoy excluidos, en una economía altamente productiva, sustentable y justa.
4. Definir metas estratégicas a ser alcanzadas, por ejemplo los objetivos del milenio, las que, al ser definidas permiten trazar una trayectoria de Brasil rumbo hacia un Estado y economía desarrollada.
5. Establecer objetivos de crecimiento en el contexto de un plan de largo plazo, inducir la inversión privada, interna y externa, y contribuir en gran medida a determinar su ubicación geográfica y su volumen.

En términos de intervención pública se toma a la China como ejemplo internacional. Se identifica la planeación pública, así como la regulación a la actividad empresarial, como las bases de su éxito, entendido este último tanto en términos de localización geográfica de las inversiones, como por los compromisos de transferencia de tecnología, de nacionalización y de exportaciones (SAE, 2010:7). Brasil se visualiza como un Estado soberano, con participación en condiciones de igualdad en los mecanismos de gobernanza mundial y regional (SAE, 2010:57).

Sociedad justa y progresista

No se hace alusión a la equidad sino a una sociedad justa y progresista, entendida como aquella donde todos los ciudadanos tienen igual acceso a los bienes públicos de salud, de educación, saneamiento, transporte, habitación, justicia y cultura (SAE, 2010: 59). Brasil aspira a ser una sociedad progresista, en donde todos tengan asegurado el libre ejercicio de su orientación sexual y el desarrollo integral de su personalidad, sin discriminación ni violencia, en un ambiente de tolerancia, civilidad y armonía (SAE, 2010: 60). La igualdad y la no discriminación debe asegurarse, por tanto, en planos muy variados: entre hombres y mujeres, negros, blancos, asiáticos, indígenas y mestizos, sin distingo de religión o de convicciones; para que todos y todas tengan las mismas oportunidades de ascenso social, y de participación económica y política (SAE, 2010: 58). También se considera que la sociedad brasileira será más justa porque sus diferencias de renta entre clases y entre regiones se reducirán en forma significativa, y porque el hambre y la pobreza extrema habrán desaparecido del territorio (SAE, 2010:59).

Crecimiento y desarrollo económico

Brasil se propone la meta de llegar a ser la quinta mayor economía del mundo, con empresas de acción internacional, tanto exportadoras como inversoras en todos los continentes, con amplia participación en el comercio mundial y con un mercado interno en expansión (SAE, 2010: 62). Se señala además que, debido a sus dimensiones territoriales y demográficas, así como debido a sus extraordinarios recursos naturales, tendría posibilidades de influir cada vez más sobre el sistema internacional (ámbitos políticos, económicos, militares, tecnológicos y sociales). También se afirma que lo que pase en el sistema internacional será relevante más no determinante (Brasil 2022: 48). Por tanto, se espera influir sobre las principales tendencias internacionales para volverlas más favorables e impedir la preservación de los privilegios de las grandes potencias (SAE, 2010: 28). Al 2022 se visualiza como una economía con un crecimiento acelerado y sostenible, que cada año reduce la distancia que lo separa de los países desarrollados (SAE, 2010: 60).

Insertión en la economía mundial

Se resalta el aumento, en los últimos 20 años, de la distancia entre países desarrollados y subdesarrollados. Hacia el futuro se identifican nueve mega tendencias: aceleración de la transformación tecnológica (nanotecnología, biotecnología y tecnología militar); agravamiento de la situación ambiental-energética; agravamiento de las desigualdades sociales y la pobreza; migración, racismo y xenofobia; continuidad de la globalización de la economía mundial; multipolarización económica y política; concentración del poder; normatización internacionales de las relaciones entre Estados, empresas e individuos; y, definición internacional de parámetros de políticas domésticas para Estados subdesarrollados. (SAE, 2010a:17). En ese panorama internacional, Brasil se vislumbra protagonista, pues considera que por sus dimensiones territoriales, demográficas y por sus extraordinarios recursos naturales tiene posibilidades de influir cada vez más sobre el sistema internacional (SAE, 2010a: 14).

A nivel económico, se visualiza como la quinta economía mundial, con mega empresas nacionales que industrializan la explotación de sus recursos naturales y tienen acceso a recursos naturales de otros países, principalmente de América Latina y África. Brasil supone que se mantendrá la multipolarización global. No desea incorporarse a los bloques ya conformados en el plano internacional porque eso afectaría su capacidad de ejecutar políticas de desarrollo con base en su capital y mano de obra nacional. En cambio, busca construir un bloque suramericano para participar de manera más eficiente en el juego político internacional de formulación de reglas para organizar un mercado mejor para su economía y para sus vecinos. Para que ese nuevo bloque exista busca fortalecer la Unión de Naciones de Sur América, UNASUR, fortalecer MERCOSUR, crear un Fondo de Convergencia Estructural de MERCOSUR, FOCES. Así mismo, busca fortalecer sus relaciones con África occidental. (SAE 2010a: 27).

A nivel político, considera la globalización como tendencia inevitable, favoreciendo a, y uniformizando las regulaciones de la actividad de las mega empresas. Pretende que esas reglas no perjudiquen su capacidad de elaborar políticas nacionales de desarrollo, así como intenta evitar transformarse en una mera plataforma de producción y exportación de mega empresas multinacionales, cuyas sedes se concentran en países altamente desarrollados. (SAE, 2010a: 6).

Desarrollo sostenible y acceso a recursos naturales

Se entiende por desarrollo sostenible el que “tiene como finalidad viabilizar el bienestar de las generaciones actuales y futuras, por medio de un uso sustentable de las riquezas naturales”. (NAE, 2004:19). A lo ambiental se lo considera transversal al conjunto de las dimensiones del desarrollo (NAE, 2004: 19).

En el plan de desarrollo de largo plazo se expresa que “en 2022 Brasil será un Estado más soberano y cada vez más democrático; una sociedad más justa y progresista; un país con un desarrollo sostenible acelerado” (SAE, 2010a: 57). Este plan se estructura a partir de cuatro sectores: economía, sociedad, infraestructura y Estado. El medio ambiente se considera como parte del sector infraestructura y se considera que hay un falso dilema entre desarrollo y conservación. En contraposición, plantea el desarrollo de industrias ambientales, con innovación e intensificación de la tecnología, que le permitirá al país ser competitivo en temas estratégicos como los biocombustibles (SAE, 2010b).

Entre los temas estratégicos vinculados con la dimensión ambiental, objeto de estudio por parte del NAE, consideraban los biocombustibles y el cambio climático. (NAE, 2007: 23). El estudio de biocombustibles permitió concluir que el cambio de la matriz energética, ampliando su uso, fue adecuado ya que se les considera respetuosos del medio ambiente, con contribuciones positivas sobre el desarrollo social, fuente de un desarrollo potencial para un amplio grupo de países (NAE, 2007: 42). En lo relacionado con el cambio climático se plantea que en el mercado de carbono,

Brasil, China e India son los principales vendedores de Mecanismos de Desarrollo Limpio (MDL). Se plantea además que Brasil es reconocido mundialmente por su desarrollo limpio y su producción de biocombustibles y tiene capacidad para asumir el liderazgo en ese producto (NAE, 2007: 42). Finalmente se resalta que el desafío de Brasil a nivel internacional en materia ambiental es de carácter político: velar para que las soluciones negociadas internacionalmente para enfrentar la crisis ambiental global no privilegien a los que históricamente contribuyen al deterioro ambiental (SAE, 2010a: 22).

Por otro lado, se considera que en el escenario económico y político internacional, el acceso a los recursos naturales es materia de disputa. Por el lado de la oferta, esos recursos se concentran en África y América del Sur, especialmente en lo referente a minerales. Por el lado de la demanda se destacan China e India, pues concentran el 30% de la población mundial y mantienen un crecimiento industrial acelerado. Las mega empresas chinas buscan las concesiones para su explotación, en áreas que han sido de influencia de Estados Unidos y Europa. Brasil como principal poseedor de grandes reservas minerales tiene como política que el acceso a estos recursos naturales permita transferir tecnología y haga posible su transformación industrial dentro del territorio brasileiro (SAE, 2010: 22).

Componentes del concepto de desarrollo de largo plazo en Colombia

Democracia

Para Colombia la democracia se fundamenta en la vigencia efectiva del Estado Social de Derecho y soportada en un sistema político incluyente, capaz de adaptarse a los retos políticos del futuro y de propiciar las condiciones necesarias para una gobernabilidad democrática (DNP, 2005: 295). La democracia se entiende como la capacidad de aceptar reglas independientemente de los resultados (DNP, 2005: 310). Se reconocen como amenaza a la democracia el clientelismo, la corrupción, la violencia, la burocratización y el debilitamiento de los partidos políticos (DNP, 2005: 293). Por tanto, se propone consolidar un sistema de multipartidismo moderado, con tendencia a tres o cuatro grandes partidos nacionales que cuenten con procesos definidos de democracia interna (DNP, 2005: 298).

Intervención del Estado en la economía

Se considera que el Estado debe intervenir en la economía con funciones de planificación, promoción, regulación y control (DNP, 2005: 22). Se estima que cuando los mercados funcionan bien, el Estado debe limitarse a garantizar condiciones del entorno propicias para la actividad privada, tales como el cumplimiento de los contratos y la protección de los derechos de propiedad. No obstante, en presencia de fallas de mercado, es su tarea corregirlas, eliminando las barreras a la competencia, introduciendo incentivos a la eficiencia y garantizando la prestación de los servicios públicos, de forma tal que se incentive la inversión privada (DNP, 2005: 64). El Estado deberá ser eficiente y transparente, y sus decisiones de inversión deberán basarse en la evaluación de los resultados, utilizando como insumo fundamental información pública en tiempo real (DNP, 2005: 22).

Equidad o igualdad de oportunidades

La equidad se entiende como igualdad de oportunidades en el acceso a un conjunto de servicios básicos de calidad: educación, seguridad social en salud y mecanismos de asistencia social efectivos para la reducción de la pobreza (DNP, 2005: 19). Se requiere la actuación estatal para conducir la sociedad hacia niveles cada vez mayores de solidaridad e igualdad. Se entiende una sociedad igualitaria como resultado del cierre de brechas sociales, de la construcción de ciudades amables y de una cultura para la convivencia (DNP, 2005: 19). Dentro de este concepto se incluye también la

igualdad en el acceso a la administración de justicia y la plena garantía a la efectividad de derechos, libertades y obligaciones (DNP, 2005: 21).

Crecimiento y desarrollo económico

Colombia considera su mercado como demasiado pequeño para absorber el potencial de la producción agropecuaria, minera, manufacturera, de servicios y de talento humano. Por tanto, propone crecer vía exportaciones y atracción de empresas inversionistas. Se propone aprovechar las ventajas comparativas, agregando valor a los productos y servicios de exportación. Se pretende así lograr una plena integración al comercio internacional (DNP, 2005: 12).

Inserción en la economía mundial

Se considera que el mundo está en transformación, con múltiples y superpuestos bloques. Durante las dos últimas décadas la economía mundial ha acelerado su ritmo de integración y se han dado profundos cambios geopolíticos debido al dinamismo económico asiático, especialmente de la China. La inserción internacional propuesta en la Visión Colombia considera básico entender y adaptarse a ese mundo en transformación. En consonancia con lo anterior, se considera necesario ajustar su política exterior por la vía de la incursión dinámica en la economía mundial, mirando hacia los mercados internacionales con aquellos bienes y servicios en los cuales se tiene ventajas comparativas, agregándoles valor y transformándolas en ventajas competitivas (Presidencia de la República y DNP, 2005: 6). Colombia podrá beneficiarse del aumento en la demanda de carbón, petróleo, cemento, minerales y recursos tropicales, así como de otros bienes y servicios con potencial desarrollo. Así mismo, requiere utilizar recursos hasta ahora desaprovechados, y emplear eficientemente otros en los cuales se cuenta con ventajas comparativas.

A la vez, debe aprovechar la localización geográfica del país como articulador estratégico del hemisferio. Se pone especial énfasis en los países vecinos y se reafirma la relación estratégica con los Estados Unidos (Presidencia de la República y DNP 2005: 23). Ya tiene acuerdos con diferentes países: el G3 con México y Venezuela, la Comunidad Andina de Naciones, y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR). A la fecha de la publicación consultada se avanzaba en la negociación de un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos, actualmente ya firmada. Se espera que antes de 2019 el país cuente con acuerdos comerciales con la Unión Europea, Canadá, Panamá, Japón, China, India, CARICOM y el Mercado Común Centroamericano (Presidencia de la República y DNP 2005: 125). Con la Unión Europea será primordial lograr un acuerdo de libre comercio y un marco de cooperación que trascienda el actual esquema de preferencias comerciales unilaterales. En cuanto a Asia será crucial el ingreso a la APEC para profundizar una presencia activa y productiva del país en la Cuenca del Pacífico (Presidencia de la República y DNP 2005: 24).

Desarrollo sostenible y aprovechamiento de recursos naturales

El proceso de planeación estratégica realizado para la elaboración de la Visión Colombia II Centenario 2019 tuvo un enfoque sectorial. Así, el desarrollo sostenible fue incorporado como un sector y se le dedicó un capítulo dentro del documento. Los planteamientos fueron ampliados posteriormente en una cartilla titulada “Consolidar una gestión ambiental que promueva el desarrollo sostenible”, publicada por el DNP en 2007. La Visión Colombia acoge el concepto de desarrollo sostenible propuesto por el Informe Brundtland (1987). Se le entiende así como “el desarrollo que satisface las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las suyas”. Bajo esta idea se comprende que el mejoramiento de la calidad de vida de las personas no debe incrementar la utilización de los recursos naturales más allá de sus

posibilidades de sostenimiento y renovación (Presidencia de la República y DNP 2007: 4).

En la Visión Colombia se señala que el desarrollo sostenible hace parte del primer objetivo, llamado una “Economía que garantice un mayor nivel de bienestar”. Es una de las ocho estrategias asociadas a ese objetivo y se entiende como el aprovechamiento sostenible del medio ambiente, los recursos naturales, la biodiversidad y los servicios que proveen (Presidencia de la República y DNP, 2005: 195). Parte de la premisa de un crecimiento sostenido y de largo plazo más una gestión ambiental y sectorial adecuadas; conformando un escenario propicio incluso para revertir el deterioro ambiental (Presidencia de la República y DNP, 2007: 5).

Se propone además incluir criterios ambientales en los procesos de planificación sectorial y territorial (como las evaluaciones ambientales Estratégicas), así como definir un marco regulatorio moderado y eficaz. Ese marco regulatorio incluye metas de reforestación, planes de ordenamiento y manejo de cuencas y acciones de control de emisiones (DNP 2005: 195).

Componentes del concepto de desarrollo de largo plazo en el Perú

Democracia

La democracia es concebida como la convivencia social en la que todos sus miembros son libres e iguales y las relaciones sociales se establecen de acuerdo con mecanismos contractuales. Una democracia de ciudadanos, donde los derechos de todos sean a la vez respetados por todos y donde la gobernabilidad sea la base (CEPLAN, 2011:16). Considera que “La democracia representativa ha afianzado las instituciones de autogobierno que expresan la soberanía popular y los mecanismos de participación ciudadana han fortalecido la formación y la fiscalización de las decisiones públicas”. (CEPLAN, 2011: 16). Por otro lado, hace alusión a la democracia global que se refiere a “la participación de Perú en la comunidad mundial anteponiendo los objetivos nacionales, efectuando alianzas estratégicas regionales y sub-regionales, y acuerdos de integración y concertaciones que permitan diseñar un ordenamiento legal internacional beneficioso para el conjunto de los países. Esto incluye la reforma y modernización del Estado”. Adicionalmente, señala que la democracia se ha universalizado como parte de la globalización, sobre todo desde la fundación de las Naciones Unidas y la Declaración Universal de los Derechos Humanos (CEPLAN, 2011: 121).

Intervención del Estado en la economía

Se plantea que la economía de mercado tiene fallas estructurales que ameritan la regulación del Estado. Su intervención debe centrarse en la provisión equitativa de los bienes preferentes —salud, educación, justicia, seguridad—, la preservación de la naturaleza, y el combate a los monopolios, la desocupación elevada y la extrema pobreza (CEPLAN, 2011: 29). Debe promover el desarrollo dinámico de las actividades productivas, garantizar la sostenibilidad en el aprovechamiento de los recursos naturales y la calidad del ambiente, y promover la inversión privada en infraestructura, así como invertir directamente cuando no se disponga de inversión privada (CEPLAN, 2011: 14).

El rol del Estado en el desarrollo tecnológico es esencial por las externalidades que genera. El sector privado no tiene suficientes incentivos para invertir en ciencia y tecnología debido a la incertidumbre sobre los resultados de la investigación. El Estado desempeña un rol importante al promover e invertir en investigación y en infraestructura y generar políticas de promoción de la nanotecnología y la robótica orientadas a la regionalización de la actividad económica (CEPLAN, 2011: 161). Se necesita igualmente que el sector privado se involucre y tenga una decisiva participación en la gestión del desarrollo, mediante la inversión en actividades productivas y la formulación y

propuesta de políticas de desarrollo, todo ello en el marco de procesos participativos y mecanismos de concertación (CEPLAN, 2011: 115).

Equidad o igualdad de oportunidades

El Plan señala que en el marco del Desarrollo Humano, el Estado y la sociedad deben ofrecer los bienes preferentes que permitan la realización de la libertad, para que el potencial de las capacidades humanas pueda desplegarse (CEPLAN, 2011: 1). La equidad social se asocia con la igualdad de oportunidades para todos y el acceso universal a los servicios básicos. Esto incluye en particular la igualdad de oportunidades para el acceso a una buena educación y salud, a una adecuada alimentación, así como a los servicios de agua y desagüe, electricidad y telecomunicaciones (CEPLAN, 2011: 11). El acceso universal a servicios de calidad y la seguridad alimentaria son esenciales para superar la pobreza y garantizar la igualdad de oportunidades para todos. Para alcanzarlo, se requieren estrategias políticas que convoquen por igual al Estado y la iniciativa privada (CEPLAN, 2011: 92).

Por otro lado, reconoce la existencia de brechas de desigualdad de recursos y capacidades entre Lima y las regiones, y entre las propias regiones. Desarrollar una infraestructura económica y productiva suficiente y adecuada, descentralizada y de uso público es un objetivo estratégico (CEPLAN, 2011: 181). La reforma del sistema de administración de justicia aparece como una de las prioridades del objetivo estratégico referente a los derechos fundamentales y dignidad de las personas. Se aspira a que toda la ciudadanía tenga acceso a una justicia autónoma, confiable y eficiente (CEPLAN, 2011: 45).

Crecimiento y desarrollo económico

Perú toma el desarrollo humano como base de su estrategia de desarrollo. Lo concibe como un proceso integrado de ampliación de las libertades fundamentales, articulado a consideraciones económicas, sociales y políticas, que incluye el reconocimiento de los valores sociales y culturales. El Estado y la sociedad deben entonces ofrecer los bienes preferentes que permitan la realización de la libertad (CEPLAN, 2011: 11). El crecimiento económico se considera como la fuente que permite incrementar los recursos disponibles para las políticas sociales y la inversión en infraestructura pública; además de generar empleos estables que contribuyen a reducir males sociales como la pobreza y la delincuencia, generando sinergias positivas entre crecimiento económico y equidad social (CEPLAN, 2011: 13). Se pretende un crecimiento económico sostenido mediante la inversión privada y pública en actividades generadoras de empleos dignos. Son condiciones indispensables para este objetivo la reducción del subempleo y el desempleo, la mejora de la competitividad, la inversión y la presión tributaria, y la mayor estabilidad macroeconómica (CEPLAN, 2011: 133).

Inserción en la economía mundial

En El Plan Bicentenario se reconoce a los mercados internacionales como la principal fuente de oportunidades para el desarrollo económico y a los recursos naturales como la principal riqueza que posee el Perú. (CEPLAN, 2011: 12). Perú se inserta mundialmente a través de acuerdos comerciales con los diferentes bloques económicos, manteniendo como principales socios a los Estados Unidos y la Unión Europea. En el marco de la globalización económica, el Perú ha firmado tratados de libre comercio (TLC) y tiene suscritos acuerdos con los siguientes bloques comerciales y países: Comunidad Andina, Acuerdo de Complementación Económica con México, MERCOSUR, TLC Perú – Estados Unidos, Ampliación del ACE N° 38 con Chile, TLC Perú – Singapur, TLC Perú – Canadá, TLC Perú – China, Protocolo de Cosecha Temprana (PCT) Perú – Tailandia, y se espera suscribir acuerdos con Japón, Corea del Sur, TPPA-Trans Pacific Partnership Agreement (Estados Unidos, Australia, Chile, Brunei, Singapur, Vietnam, Nueva Zelanda), la CARICOM, India, Marruecos, Sudáfrica y la EFTA (Suiza, Noruega, Islandia, Liechtenstein) (CEPLAN, 2011: 29).

Sin embargo, el desafío planteado por las nuevas potencias —como China, India, Brasil y Rusia— a la hegemonía económica de Estados Unidos puede crear importantes oportunidades para la economía peruana, que espera ampliar los vínculos con Rusia, China y los países de la Cuenca del Pacífico. También se plantea el reto de aprovechar la vecindad con Brasil y su acelerada expansión económica para desarrollar nuevas oportunidades económicas y de negocios. Para ello se requiere acercar sus mercados mediante la interconexión vial y comercial, y buscar una alianza estratégica con dicho país. (CEPLAN, 2011: 215).

La conformación de corredores económicos para integrar las economías regionales del Perú a la economía mundial, y en particular hacia países vecinos de importancia estratégica como el Brasil, permitiría incentivar la inversión nacional y extranjera en nuevas actividades económicas competitivas de bienes y servicios con alta productividad y valor agregado, y por tanto generadoras de empleos adecuados (CEPLAN, 2011: 215).

Desarrollo sostenible y aprovechamiento de recursos naturales

El concepto de desarrollo sostenible se vincula con el objetivo de la Política Nacional Ambiental aprobada en 2009 que expresa: “lograr el desarrollo sostenible del país, mediante la protección, prevención y recuperación del ambiente y sus componentes, la conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, de una manera responsable y congruente con el respeto de los derechos fundamentales de la persona”. (CEPLAN, 2011: 211). La sustentabilidad está explícitamente incorporada en la visión de desarrollo de largo plazo, donde se menciona que se aspira a “ser una sociedad democrática en la que, (...) los recursos naturales se aprovechan en forma sostenible, manteniendo una buena calidad ambiental”. (CEPLAN, 2011: 10). Dentro del Plan Bicentenario, el desarrollo sostenible aparece como uno de los 6 ejes temáticos, titulado “Recursos Naturales y Ambiente”, cuyo objetivo nacional es la “conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y la biodiversidad con un enfoque integrado y ecosistémico y un ambiente que permita una buena calidad de vida para las personas y la existencia de ecosistemas saludables, viables y funcionales en el largo plazo (CEPLAN, 2011: 232).

Finalmente, se señala el papel estratégico de los recursos naturales para el desarrollo del Perú, porque se considera que “son fundamentales para el sostenimiento de la economía el país porque contribuyen a la satisfacción de las necesidades de la población y al desarrollo de actividades productivas generadoras de bienes y servicios dirigidos tanto al mercado interno como al externo” (CEPLAN, 2011: 208). En este sentido, se propone una estrategia apoyada en el aprovechamiento de los recursos naturales como una palanca de desarrollo que, complementada con la inversión en ciencia y tecnología e infraestructura económica, posibilite generar innovación y conocimiento alrededor de las actividades de exportación primaria. También se espera conformar un mercado interno desarrollado y complementario de los mercados externos (CEPLAN, 2011: 12).

Se busca garantizar que las actividades económicas, especialmente las industrias extractivas, se realicen en las mejores condiciones ambientales posibles con la tecnología moderna, y al mismo tiempo se propone aprovechar la biodiversidad y los recursos renovables del Perú para impulsar el desarrollo de nuevas actividades económicas inclusivas de alto valor agregado y sostenible (CEPLAN, 2011: 13).

De otra parte, el documento considera que la elevada intensidad de los conflictos sociales constituye un factor de incertidumbre, cuya agudización indudablemente afectaría las inversiones en el aprovechamiento de los recursos naturales, el desarrollo de nuevas actividades productivas y la expansión de la infraestructura vital para el desarrollo nacional (CEPLAN, 2011: 261).

Componentes del concepto de desarrollo de largo plazo en República Dominicana

Democracia

La democracia participativa se entiende como forma de convivencia, que permita a todos los ciudadanos ejercer el derecho y el deber de intervenir activamente en la toma de decisiones orientadas al bien común. Con el libre acceso a la Información que permita a los ciudadanos analizar, juzgar y evaluar en forma completa los actos de sus representantes, y estimule la transparencia en los actos del Gobierno y de la Administración (MEPyD-CONARE, 2009: 31).

Intervención del Estado en la economía

Se reconoce el mercado como el mecanismo idóneo para incentivar la productividad y el esfuerzo individual, aunque posee fallas. Por tanto se requiere la intervención del Estado para señalar los caminos coherentes con el interés colectivo, así como asegurar y fomentar la formación de precios en condiciones competitivas para mejorar la asignación de los recursos productivos (MEPyD-CONARE, 2009: 85). Se busca un Estado con capacidades en materia de regulación de la actividad privada y en la superación de fallas de mercado, haciendo además uso de políticas para el desarrollo productivo. Es su objetivo reducir los costos de transacción y facilitar el desarrollo de las actividades productivas, en un marco de seguridad jurídica y certidumbre legal, en concordancia con los estándares internacionales (MEPyD-CONARE, 2009: 85).

Equidad o igualdad de oportunidades

La visión de largo plazo señala a República Dominicana como un país próspero, donde se vive con dignidad, seguridad y paz, con igualdad de oportunidades (MEPyD, 2012: 7). Como se reconocen las fallas del mercado, el funcionamiento de este último deberá combinarse con una intervención pública para nivelar las oportunidades de todos los ciudadanos y ciudadanas, combinando eficiencia y equidad (MEPyD-CONARE, 2009: 85).

El Estado deberá ejercer un papel redistributivo mediante instrumentos fiscales y políticas activas. En el más corto plazo, deberá considerarse como clave el mejoramiento de la calidad del gasto en asistencia y seguridad social, como forma de paliar las inequidades heredadas de la historia. En el mediano y largo plazo, la política social deberá procurar la superación progresiva del enfoque asistencial y centrar la atención en la creación de capacidades, mediante sistemas formales de salud, educación y capacitación. Las intervenciones deberán orientarse a la nivelación de las oportunidades colectivas y a la promoción del esfuerzo productivo individual, bajo un dominio creciente y continuo del imperio de la ley y del estado de derecho (MEPyD-CONARE, 2009: 86).

Los indicadores de percepción indican que la población todavía desconfía de la justicia y piensa que hay diferencias notables en el tratamiento que reciben las personas en función de su estatus económico. La END y la Constitución establecen el compromiso con el respeto a la dignidad humana y la seguridad ciudadana, donde un aspecto esencial es la mención explícita del derecho a una justicia accesible y oportuna (MEPyD-CONARE 2009: 66).

Crecimiento y desarrollo económico

El modelo de desarrollo propuesto por la END considera el desarrollo humano como su objetivo esencial. Se asume la necesidad de eficiencia y productividad, el fortalecimiento de las instituciones y el perfeccionamiento de la gestión pública como instrumentos al servicio del bienestar humano. Este último consiste en la satisfacción de necesidades en un marco de libertad, equidad y solidaridad (MEPyD-CONARE, 2009: 85). Es necesario el aprovechamiento de los recursos materiales y humanos

del país, así como la adecuación de estos últimos, mediante políticas educativas, a las necesidades de un sistema de producción con mayor predominio de tecnología (MEPyD-CONARE, 2009: 77).

Se deberá garantizar el fomento de la capacidad exportadora y la expansión del mercado interno, como bases para un crecimiento sostenible en condiciones de estabilidad. La atracción de inversión extranjera directa constituirá una gran prioridad, pero deberá focalizarse hacia la atracción de aquellas más consistentes con la reorientación de la estructura productiva y en actividades de mayor contenido tecnológico (MEPyD-CONARE, 2009: 86).

Inserción en la economía mundial

La Estrategia Nacional de Desarrollo señala que la sociedad dominicana interactúa en un mundo cada vez más globalizado, sustentado de manera creciente en el conocimiento y la innovación, lo cual condiciona las posibilidades nacionales de desarrollo sostenible, elevación del bienestar y superación de la pobreza (MEPyD, 2012: 1). En ese mundo globalizado se visualiza la inserción competitiva de República Dominicana. (MEPyD, 2012: 7) y se prevé que Estados Unidos seguirá como país dominante, pero sujeto a tensiones a medida que China se consolide y otros países comiencen a girar en su órbita de creciente influencia. La cercanía a Estados Unidos seguirá siendo una ventaja estratégica en el comercio de bienes físicos (especialmente aquellos de gran peso o perecederos), pero será menos importante en la medida en que el comercio se incline hacia bienes intangibles. (MEPyD-CONARE, 2009: 39).

A regional se plantea que las diferencias de orientación política entre los distintos países de América Latina podrían profundizarse. En tal sentido, se destaca la tendencia hacia “dos” Américas Latinas: una “del Norte” y otra “del Sur”, diferenciadas por las visiones con respecto a Estados Unidos, la globalización y la apertura. (MEPyD-CONARE, 2009: 41).

Se señala que la sociedad dominicana interactúa en un mundo cada vez más globalizado, sustentado crecientemente en el conocimiento y la innovación, lo cual condiciona las posibilidades nacionales de desarrollo sostenible, elevación del bienestar y superación de la pobreza (MEPyD, 2012: 1).

Desarrollo sostenible y aprovechamiento de recursos naturales

El desarrollo sostenible hace parte de la visión de desarrollo de largo plazo del país: “la visión de nación a la que aspiran los dominicanos y las dominicanas en el año 2030 es la de “un país próspero (...) que gestiona y aprovecha sus recursos para desarrollarse de forma innovadora, sostenible y territorialmente equilibrada e integrada” (MEPyD, 2012: 9). Su abordaje está asociado a lo ambiental, considerado como uno de los cuatro ejes de la END: “procura una sociedad de producción y consumo ambientalmente sostenible que se adapta al cambio climático”. Además, la sostenibilidad ambiental también es considerada una política transversal de la END, que exige que todos los planes, programas, proyectos y políticas públicas deban incorporar criterios de sostenibilidad ambiental y una adecuada gestión integral de riesgos (MEPyD, 2012: 12-13).

El medio ambiente se considera estratégico debido a las presiones ambientales crecientes previstas para los próximos 20 años, especialmente en lo relacionado con energía, combustibles y calentamiento global, manifiesto en el cambio climático; así como en la escasez de agua y la erosión de las zonas costeras, en estado crítico en algunas regiones del país. Se reconocen los vínculos entre las dinámicas ambiental y económica, por lo que se considera necesario un abordaje integral, sin que ello signifique desconocer los conflictos de intereses presentes. Al respecto se propone

el uso de incentivos económicos para inducir el uso racional de los recursos y penalizar su uso inadecuado (MEPyD-CONARE, 2009: 47).

Los objetivos generales de la END en materia ambiental son: el manejo sostenible del medio ambiente, la gestión eficaz de riesgos y la adaptación al cambio climático. El manejo sostenible del medio ambiente propone: proteger y usar de forma sostenible los bienes y servicios de los ecosistemas, la biodiversidad y el patrimonio natural, incluidos los recursos marinos; promover la producción y el consumo sostenibles; desarrollar una gestión integrada de los desechos; y gestionar el recurso agua de manera eficiente y sostenible para garantizar la seguridad hídrica. La gestión del riesgo propone la activa participación de las comunidades y los gobiernos locales; y adaptación al cambio climático busca reducir la vulnerabilidad y contribuir a la mitigación de sus causas (MEPyD, 2012: 72-76).

Las tonalidades del horizonte: rasgos distintivos de las visiones nacionales de desarrollo de largo plazo

Hay coincidencias en las definiciones y contenidos otorgados en estas visiones a las grandes dimensiones y categorías del desarrollo. Las diferencias y singularidades son menos numerosas, aunque de importancia y significado.

En lo económico son grandes las coincidencias en la visión planteada por los tres países de menor tamaño (Colombia, Perú y República Dominicana), e importantes las diferencias con Brasil (ver Cuadro 15). En primer grupo se coincide en la identificación del mercado mundial, la inversión extranjera, la apertura y la competitividad, como los principales medios a través de los cuales se pretende alcanzar la prosperidad material. En todos los casos se coincide igualmente en la necesidad de darle una adecuada conducción y canalización a estos procesos como condición para ponerlos al servicio de los resultados esperados. En todos los casos (incluyendo Brasil) se otorga una posición muy destacada a los recursos naturales como parte de los activos más importantes y las fuentes de competitividad. Hay mucha cercanía también en la concepción que se tiene del papel de la intervención pública en la economía: para corregir las fallas del mercado, para redistribuir, para garantizar el acceso a bienes públicos meritorios, sin que ello implique debilitar el papel protagónico entregado al mercado como mecanismo de asignación de recursos.

En Brasil, en contraste, los horizontes se diseñan no solamente en términos de prosperidad y bienestar, sino también en términos de peso geopolítico deseado (véase el cuadro III.23): tener influencia sobre la determinación de reglas del juego, alcanzar un determinado rango en la escala de tamaño de los países, etc. De la misma manera, los medios a los que se pretende acudir presentan especificidades: se habla de la existencia de grandes empresas con capacidades de inserción mundial, se plantea la necesidad de intervenir en el desarrollo de sectores económicos estratégicos.

■ Cuadro III.23

Contenido de las visiones de desarrollo de largo plazo

País	Eje uno	Eje dos	Eje tres
Brasil	Ser un país desarrollado con liderazgo político y económico a nivel internacional, con el apoyo del Estado, que interviene en sectores estratégicos.	Ser la quinta economía del mundo con acceso a recursos naturales de otros países que explotan mega empresas brasileiras	Redistribuye riqueza, elimina desigualdad
Colombia	Crece con base en exportaciones, aprovechar recursos naturales y ser una economía bisagra entre Estados Unidos, sur y centro América	El Estado como promotor del modelo exportador y regulador de fallas de mercado; así como garante de la equidad	Democracia como respeto de las reglas del juego que garantice gobernabilidad

Perú	Crecimiento basado en explotación de riqueza natural orientada a la exportación, que se logra vía acuerdos con bloques económicos: especialmente Estados Unidos y Unión Europea. Y con el apoyo del Estado como promotor de la actividad económica	Promueve equidad como igualdad de oportunidades	Democracia entendida como convivencia social, basada en gobernabilidad
República Dominicana	Crecimiento con base en exportaciones y aprovechamiento de recursos naturales, aprovecha cercanía con Estados Unidos	Estado busca nivelar oportunidades colectivas y fomentar el esfuerzo individual y asume la función de regulador de los mercados	Democracia participativa

Fuente: Elaboración propia.

Las anteriores diferencias se traducen en visiones diferentes del papel en el mundo y en el tipo de estrategias a utilizar en esta inserción. Mientras los tratados de libre comercio y la estrecha conexión con los mercados desarrollados son la mirada planteada por Colombia, Perú y República Dominicana, en Brasil se hace énfasis en el papel del estrechamiento de las relaciones con países pares, especialmente los suramericanos, e incluso algunos de menor desarrollo relativo como los africanos. Esta diferencia se hace más visible cuando, por ejemplo en el caso de República Dominicana, se habla de dos Américas Latinas, la del norte y la del sur.

Los contenidos otorgados al desarrollo social y las aspiraciones en ellos consignadas son muy semejantes para el conjunto de los cuatro países (véase el cuadro III.23). Aunque en el caso de Brasil se evite el uso de algunos conceptos que en los otros tres son más corrientes, todos comparten la idea básica de la necesidad de perseguir y alcanzar igualdad en el acceso a una serie de bienes y servicios básicos meritorios. Las diferencias seguramente aparecerán al momento de detallar cuáles son éstos así como la forma de obtener el acceso universal a los mismos. Es igualmente destacable la coincidencia del conjunto en señalar el acceso a la justicia y a la seguridad como parte de estos derechos y servicios básicos fundamentales. El matiz que la visión de Brasil introduce tiene que ver con la tolerancia y el respeto a la diversidad de razas, religiones, culturas que, en los otros países aparece con un énfasis menor. En el caso de Perú y Brasil hay una mención especial de la necesidad de disminuir las disparidades territoriales.

En materia de las definiciones de democracia hay coincidencias básicas, aunque con matices interesantes. En los casos de República Dominicana y Brasil se subraya más claramente el papel y la importancia de la democracia participativa. En el caso de Perú se enfatiza la convivencia como uno de los ingredientes de la democracia y se agrega además la importancia de considerar e intervenir en el plano de lo que ellos denominan democracia global. En Colombia la definición es más básica y se destaca como muy importante el cumplimiento de las reglas y procedimientos pactados.

En la concepción de desarrollo sostenible son numerosas e importantes las coincidencias. Aunque la tendencia es a concebir el medio ambiente como un sector específico de la organización del estado y de la intervención pública, en todos los casos se tiene clara la necesidad de contar con mecanismos de transversalización de las prioridades de conservación, valoración de la biodiversidad, promoción de las formas de consumo sostenible y la generación de industrias ambientales. No obstante, en este último caso la visión de Brasil es la más clara y desarrollada, especialmente en lo relacionado con la producción de bio-energía. Es también muy particular a la visión de este mismo país de la importancia geoestratégica de la abundancia de estos recursos en la región y de la necesidad de hacerla valer en el momento de la definición de las reglas del juego a nivel mundial.

Observaciones finales

1. Inicio del proceso e impulso político

Los casos estudiados muestran que los procesos de visión y planeación del desarrollo de largo plazo

contaron con la voluntad política del gobierno nacional para su puesta en marcha, buen desarrollo e impacto a nivel de políticas públicas.

En Brasil, el proceso inició en el primer gobierno de Luíz Inácio Lula da Silva (2003-2007) con el proyecto Brasil 3 tiempos, tuvo continuidad y apoyo durante su segundo periodo de gobierno (2007-2010) en el que se elaboró el Plan de desarrollo de largo plazo Brasil 2022, y se le siguió otorgando importancia en el actual gobierno de la presidenta Dilma Rousseff. Durante los tres periodos presidenciales los estudios de largo plazo han logrado posicionarse en un sitio central de las decisiones políticas del país y convertirse en una práctica de nación.

En Colombia, la Visión Colombia fue una iniciativa del primer gobierno de Álvaro Uribe (2002-2006), periodo durante el cual se realizó el ejercicio, posteriormente utilizado para elaborar el Plan Nacional de Desarrollo en su segundo periodo de gobierno (2006-2010). Durante este último se socializó la visión a nivel sectorial y regional. Sin embargo, la visión Colombia no involucró un proceso de participación de la sociedad ni de las entidades regionales, tampoco realizó un seguimiento ni evaluación del proceso.

En Perú, el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional atravesó un largo camino político, con origen en el gobierno de Alejandro Toledo (2001-2006), con la iniciativa del Acuerdo Nacional (AN) en 2002. Este acuerdo estableció la creación del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SINAPLAN) y su órgano director: el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN). En 2005 el Congreso de la República aprobó la creación de CEPLAN mediante la ley 28522. Fue más tarde, en el gobierno del presidente Alan García (2006-2011) que el CEPLAN empezó a operar, especialmente motivado por el proceso de modernización del sector público demandado para la firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos. CEPLAN elaboró el Plan Bicentenario entre 2008 y 2010, aprobado por el foro del Acuerdo Nacional y por el Consejo de ministros en 2011. En el actual gobierno del presidente Ollanta Humala (2011-2016) se ha iniciado un proceso de actualización del Plan Bicentenario.

En República Dominicana, la Estrategia Nacional de Desarrollo (END) tuvo su origen en la Ley de Planificación e Inversión Pública en 2006 y fue parte del proceso de reforma del Estado impulsado por el primer periodo de gobierno del presidente Leonel Fernández (2004-2008). La END fue elaborada en etapas por su sensibilidad con el proceso electoral, pues era visto como una iniciativa del presidente Fernández que generaba rechazo por parte de los seguidores de los otros partidos políticos. La reelección del presidente Fernández (2008-2012) favoreció la continuidad del proceso y del equipo humano involucrado, consolidando su elaboración y la realización de un amplio proceso de difusión y consulta, que culminó con su promulgación como Ley de la República por parte del Congreso Nacional. El presidente Danilo Medina (2012-2016), del mismo partido político de Fernández, basó su propuesta de gobierno en la END y contribuyó a darle un carácter de nación.

2. Institucionalidad, enfoque y participación de la sociedad

Los procesos han sido liderados por entidades públicas, motivando en algunos casos cambios institucionales para facilitar y perennizar el ejercicio de esta función; en otros casos ella ha sido asumida por la entidad encargada de la planeación nacional. Cada entidad definió los enfoques y procedimientos y determinó muy particularmente la manera de incorporar a la sociedad en los procesos.

En Brasil el proceso estuvo a cargo del Núcleo de Asuntos Estratégicos (NAE), órgano adscrito a la Secretaria de Comunicación del Gobierno y Gestión Estratégica de la Presidencia de la República. En 2008 el NAE se transformó en Secretaria de Asuntos Estratégicos (SAE) mediante la Ley 11754, asignándole como función central el asesorar a la presidencia de la república en la planeación de largo plazo, sus opciones estratégicas y la articulación con la sociedad para

formularla. Desde el inicio, el proceso prospectivo contó con el apoyo del Centro de Gestión de Estudios Estratégicos (CGEE). Desde el principio se adoptó un enfoque de trabajo con amplia participación ciudadana.

Las principales herramientas metodológicas utilizadas fueron la construcción de escenarios, las matrices de impactos cruzados, análisis de series de tiempo, análisis multicriterio, entrevistas y Delphi. Para la solución estratégica convocó la participación de la sociedad usando herramientas como las consultas Delphi a grupos representativos de la sociedad, las consultas web Delphi a individuos, las encuestas por Internet a individuos. Así, la sociedad participó de la definición y priorización de los 50 temas estratégicos, en la asignación de sus valores y criterios y en la selección del escenario más probable. Se contribuyó así a instalar el análisis de futuro en las instancias del gobierno, así como en grupos de la sociedad y la academia.

En Colombia, la institución responsable de la Visión Colombia fue el Departamento Nacional de Planeación (DNP), organismo técnico asesor de la Presidencia, para el cual la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo para cada periodo de gobierno es una de sus principales funciones. El DNP asumió la elaboración de la visión Colombia como un ejercicio técnico de planeación estratégica que por primera vez consideraba un horizonte temporal mayor a un periodo de gobierno. Para hacerlo, creó en 2004 un Programa Especial llamado visión Colombia e instruyó a los directores de área de la institución para la realización de diagnósticos sectoriales. Se definieron así metas y objetivos al 2019 y lineamientos de política, en los cuales la principal herramienta metodológica fueron los estudios de tendencia, usando proyecciones basadas en información y modelos estadísticos. Posteriormente concertó metas con otras instancias del gobierno nacional a nivel sectorial y realizó algunas consultas a expertos. Una vez elaborado el documento de la visión Colombia, realizó un proceso de socialización de la visión a nivel regional. La ausencia del componente de participación de la sociedad y la percepción de que fue un ejercicio de arriba-abajo, fue desfavorable para la apropiación del ejercicio por parte de grupos de la sociedad y las entidades regionales.

En Perú el proceso estuvo a cargo de CEPLAN, entidad que empezó a operar en 2008 con la función principal de conducir el proceso de formulación y difusión de una visión compartida y concertada de futuro del país. Su primera acción consistió en elaborar el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional, para lo cual adoptó un enfoque de planeación por resultados con la pretensión de asegurar la articulación entre el Plan Estratégico Nacional, y los distintos planes estratégicos y presupuestos institucionales. El proceso consideró dos etapas: el diagnóstico y la consulta. El diagnóstico fue elaborado por un equipo técnico de CEPLAN, usando como principal herramienta metodológica los estudios de tendencia basados en información estadística. De manera agregada realizó un ejercicio de escenario tendencial y escenario de contingencia. La fase de consulta se realizó a través de talleres con más de 170 representantes de distintas entidades del sector público (sectorial y regional), privado y sociedad civil, aunque varias organizaciones gremiales no se sintieron consideradas. Desde 2011 se encuentra en fase de actualización puesto que CEPLAN reconoce la necesidad de introducir un mayor componente de visión de futuro.

En República Dominicana, la institución responsable de la Estrategia Nacional de Desarrollo (END) fue el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD), que fue creado en 2006 con la ley 498, la misma que dispuso la elaboración de la END como instrumento de planificación de largo plazo y define que es una responsabilidad de ese ministerio. Es por ello que la elaboración de la END fue asumida por el MEPyD como ejercicio de reflexión sobre sus propias funciones y su posicionamiento como instancia de planificación a nivel ministerial, lo que permitió que toda la institucionalidad y su correspondiente equipo técnico asumieran esta función.

Para elaborar la END, el MEPyD adoptó un enfoque de planeación estratégica y elaboró internamente la primera versión de la END, usando como principal herramienta metodológica la revisión bibliográfica, grupos focales, los análisis de motricidad, matrices de impactos cruzados,

estudios comparativos –Benchmarking y consulta a expertos – Delphi. Posteriormente realizó una amplia difusión y consulta a la sociedad. Para la consulta se usaron instrumentos que permitieran informar, educar y reflexionar sobre los temas que estaban discutiendo. El proceso ganó credibilidad por brindar información tanto del contenido como de la metodología y por coincidir con la discusión sobre el proyecto de una nueva Constitución que había en el país. Con los aportes de los grupos consultados de la sociedad, el Ministerio elaboró una segunda versión de la END que fue la base para el anteproyecto de Ley presentado al Consejo Económico y Social, donde se discutió, se modificó y finalmente se elaboró la propuesta de ley de la END.

3. Impactos y lecciones

A nueve años de iniciado el proceso prospectivo en Brasil, el principal logro ha sido instalar en la nación la práctica del análisis estratégico con el concepto de construcción de futuro. Actualmente diversas instancias políticas del país, como el Congreso y los diversos ministerios, colocan los estudios de largo plazo en un sitio central de las decisiones del país. También motivó a que dentro de la academia se establecieran grupos que investigan diversos temas con visión prospectiva y análisis de futuro, así como en el sector empresarial y sindical. Por otro lado, ha contribuido a dar continuidad a los esfuerzos de política entre los gobiernos.

El proceso Visión Colombia II Centenario, realizado entre 2004 y 2010, tuvo como principal impacto instalar en las entidades públicas nacionales la preocupación por el futuro y extender el horizonte temporal de la planeación, lo que ha contribuido a fomentar los ejercicios de planeación de largo plazo a nivel regional y ha motivado la creación de programas académicos en estos temas.

El proceso de planeación en Perú inició en 2008 y tuvo como momento destacable el 2011 con la publicación del Plan Bicentenario. Ha tenido como principal impacto introducir el planeamiento estratégico en el diseño y ejecución de políticas públicas a nivel nacional, e iniciar un proceso de articulación del planeamiento estratégico con la gestión presupuestaria con enfoque de resultados. También ha contribuido a fomentar la concertación entre distintas instituciones públicas y privadas.

El proceso en República Dominicana inició en 2007 y elaboró la Estrategia Nacional de Desarrollo, posteriormente convertida en Ley. La END a 2013 cumplía su primer año de entrada en vigencia. Su principal impacto ha sido orientar y cohesionar las acciones de política gracias al mayor grado de formalización institucional, con presencia de un referente explícito de las aspiraciones a 20 años y de instrumentos de monitoreo. Se ha usado como guía para el programa del actual gobierno (2012-2016), se ha convertido en una herramienta social para presionar acciones por parte del gobierno, y contribuido a generar una interlocución diferente entre la sociedad y el Estado.

Los procesos estudiados muestran el vínculo de este tipo de ejercicios con los objetivos políticos e institucionales del gobierno nacional, líder de los procesos y por lo tanto, influyente sobre los asuntos y temas explorados, y los acotamientos y limitaciones impuestos a las alternativas exploradas. Los casos analizados contaron con voluntad política para generar una institucionalidad encargada del proceso con respaldo político y liderazgo técnico. Sin embargo, la profundidad de las transformaciones está en función del grado de involucramiento de la sociedad en los procesos.

En Brasil y República Dominicana han contado con la presencia de los tres componentes mencionados: apoyo político, transformación institucional y participación social. Perú creó la institucionalidad requerida para asumir el liderazgo técnico, aunque el apoyo político no ha tenido la continuidad deseada y la participación social ha sido más consultiva que activa. En Colombia el peso político del proceso cambió radicalmente después de la sucesión presidencial, la institucionalidad creada con motivo del proceso fue disuelta sin que la previamente existente asumiera el relevo, a excepción de lo relacionado con la promoción de la prospectiva a nivel territorial. En este caso se hicieron consultas regionales sin una amplia movilización de participación ciudadana.

4. Aprender, hacer, investigar prospectiva

Si América Latina y el Caribe pretenden desarrollar capacidades de conducción de procesos de desarrollo de largo plazo deben considerar como imperativo, como tarea insoslayable, aprender a través de la investigación atenta, así como por medio del intercambio de experiencias.

La investigación y el uso formal de sus protocolos teóricos y metodológicos son una fuente irremplazable de generación de conocimiento objetivo. Tomar distancia de la experiencia y colocarse en el papel de observador hace posible generar preguntas, interrogantes y desafíos difícilmente identificables cuando la experiencia es mirada “desde dentro”. Ese fue uno de los desafíos que este trabajo se impuso a sí mismo, resultado de lo cual quedan planteadas observaciones polémicas, discutibles, probablemente perfectibles pero indudablemente útiles para mirar con atención hechos, procesos y repercusiones difícilmente observables desde adentro. Adicionalmente, la comparación, la mirada en paralelo de procesos semejantes hace posible aclarar sus singularidades, identificar sus posibles fortalezas y debilidades, arriesgar hipótesis interpretativas.

Estas observaciones, formuladas en el contexto de una institución como ILPES tienen como principal finalidad extraer enseñanzas útiles para mejorar los procesos, o bien para mejor conducir aquellos que aún no inician pero se inspiran en los que llevan una cierta delantera.

Una primera observación tiene que ver con la prospectiva como tal, sobre su uso y las posibilidades por ella generadas. De los cuatro países examinados, solo uno de ellos ha hecho uso en profundidad de la filosofía, del enfoque y de las herramientas de la prospectiva, el Brasil. Los otros tres han desarrollado procesos con un abundante uso del bagaje ofrecido por la planeación estratégica. No obstante las diferencias, la búsqueda más profunda es semejante: poner en marcha visiones, acuerdos y procedimientos que abran la vía a empeños político institucionales de transformación social con continuidad y perseverancia.

De ahí la necesidad de reafirmar nuestra postura heterodoxa: haber escogido la prospectiva como alternativa y énfasis institucional no significa desconocer la presencia de otras opciones. Quizás solo significa que es necesario enfocar el esfuerzo en una alternativa interesante y prometedora como lo es la prospectiva, pero que ello no debe significar renunciar a la necesidad de mantenerse atentos a las opciones que se mueven y desarrollan en paralelo.

No obstante lo anterior, gran cantidad del instrumental de la prospectiva ha sido utilizado en prácticamente todos los cuatro casos. La prospectiva y la planeación estratégica se han acercado tanto que sus metodologías circulan libremente de uno a otro costado, enriqueciendo la experiencia y abriendo horizontes. El uso y los énfasis otorgados a las herramientas utilizadas son decisiones derivadas de muy complejas consideraciones y equilibrios entre restricciones de conocimiento, tiempo y recursos, y objetivos político institucionales. La variedad de combinaciones presente pone de manifiesto la diversidad de equilibrios y situaciones a los que cada caso pretendió atender. Sin embargo, no significa necesariamente que fueran los más apropiados, ni tampoco que su uso haya sido el más adecuado. Este análisis y estas apreciaciones están fuera de nuestro alcance en este trabajo, quedan como tareas de futuras investigaciones, así como para posteriores ejercicios: es de la mayor utilidad dejar adecuadamente documentados los procesos y las metodologías utilizadas de manera tal que el conocimiento acerca de sus usos, potencialidades y limitaciones se socialice y circule libre y aceleradamente, mejorando la calidad de los resultados.

Una segunda observación tiene que ver con los tiempos de la prospectiva. Pensar, intervenir y construir futuro requiere de esfuerzos prolongados con, probablemente, pocos incentivos políticos de corto plazo. Los resultados son intangibles y los beneficios solo se cosechan en el mediano y en el largo plazo. Por tanto, es una señal alentadora encontrar tantos esfuerzos nacionales por elaborar visiones de desarrollo de largo plazo en lo que va corrido del siglo. Como se anotó previamente, la muy noble pretensión de aportar caminos para la construcción de políticas de Estado que den

voz y salida a las aspiraciones más profundas de la población, se combina con la motivación más práctica y concreta de construir programas de trabajo de más largo aliento, probablemente útiles como bandera electoral.

La dimensión temporal del ejercicio de la prospectiva tiene otras implicaciones. Conocer la longitud de estos procesos podría actuar como inhibidor de nuevas iniciativas. Este conocimiento, sin embargo, puede ser de gran utilidad pues señala un derrotero que significa que, al mismo tiempo que se inicia el recorrido y se resuelven los aspectos sustantivos y operativos del diario quehacer, es necesario tener la capacidad de levantar la mirada para construir las bases que han de permitir la continuidad de los esfuerzos. Esta pregunta no se abordó en la investigación; a nadie se le indagó acerca de la conciencia que se tenía al momento de iniciar, del largo tiempo que tomaría obtener resultados. Es probable que si esta interrogación se la hacen en dominicana a finales de los 90s, cuando inician la modernización del estado, no habrían contado con el aliento ni la motivación necesarias para “cerrar” el proceso casi 15 años después, con la expedición de la END. Dependiendo de las circunstancias, los caminos pueden ser más breves o más largos; sin embargo parece evidente que, en cualquier caso, se trata de empeños de larga duración que, a su vez, deberían aspirar a construir las condiciones para que se conviertan en permanentes.

Tener conciencia del prolongado esfuerzo requerido por la prospectiva no debe ocultar la necesidad de articular la mirada de largo plazo, con el diseño y la implementación de la política pública en el corto y en el mediano plazo. El futuro se construye desde hoy. Por consiguiente, es de fundamental importancia conocer y precisar los mecanismos a través de los cuales en cada caso se produjo esta articulación. Conocer la experiencia de los demás y compartir los aprendizajes propios será de gran ayuda. Esta investigación aporta alguna información digna de consideración y discusión. En todos los casos se destacó el papel de herramienta de articulación, coordinación, armonización, desempeñado por las visiones y los planes de desarrollo de largo plazo. Estas visiones contribuyen a ajustar las expectativas de los diferentes componentes del sistema público, no solamente de su presente con su propio futuro. Los observadores entrevistados señalan, incluso, que se trata de transformaciones culturales, de mentalidad en el estilo de la planificación. Otra forma de perpetuarse en el tiempo, según lo encontrado en estas experiencias, se produjo a través de la constitución o reforma de instituciones y organizaciones que se hagan formalmente cargo de las tareas identificadas. Finalmente, también se hizo mención de la identificación de políticas públicas de importancia estratégica que habrían sido recogidas en programas de gobiernos posteriores, en leyes o incluso, en reformas constitucionales.

Aunque esta investigación aportó información interesante para la comprensión del impacto de estas visiones de largo plazo sobre la política e institucionalidad pública del presente, queda pendiente ampliar y profundizar el conocimiento de estos mecanismos y procesos. Se requiere de miradas más detalladas, con información y dispositivos de investigación más variados. Como un primer paso en la construcción de este dispositivo, podría considerarse el intercambio de experiencias. Este intercambio, espontáneo u organizado, podría permitir la construcción de las bases para un conocimiento más sistemático de los avances y obstáculos enfrentados por estos procesos en la articulación de decisiones del hoy con el empeño por construir el mañana.

Parte E

Por qué América Latina y el Caribe debe pensar en el futuro

Cómo y por qué América Latina debe pensar en el futuro

1. Objetivo

Para gobernar mejor en el mundo del futuro próximo es indispensable fortalecer la capacidad prospectiva y la reflexión estratégica. Por ello, los países latinoamericanos deben conocer y elaborar escenarios globales a largo plazo y avizorar el tipo y magnitud de los desafíos, riesgos y oportunidades que podrían enfrentar. Los futuros posibles de América Latina y el Caribe no se pueden explorar sin una visión mundial, pues no basta la perspectiva nacional. A medida que los cambios se aceleran, se torna más apremiante levantar la mirada al largo plazo y no conformarse con previsiones a corto plazo.

Los gobiernos deberán aprender y prepararse desde el punto de vista humano e institucional para actuar en condiciones de incertidumbre y cambios acelerados, dado que la globalización generará una enorme cantidad de efectos no controlables a nivel de cada país. Cuando la evolución del mundo puede tomar distintos cursos, su previsión permite evitar situaciones perjudiciales o distinguir las que sean ventajosas. La acción humana puede modificar el itinerario a fin de acercarse a las situaciones deseables.

En el presente trabajo, se expone por qué es importante impulsar esta actividad. En la primera parte, se condensan las tendencias y escenarios mundiales más probables, a partir de informes preparados por los principales centros de estudios de los países desarrollados. En la segunda, se definen las esferas que ameritan una mayor atención de América Latina debido al impacto que podrían tener algunos procesos globales en cada país y en la región completa. A partir de ahí se deducen los ámbitos en que los países latinoamericanos deberían fortalecer la capacidad de estudio con vistas a mejorar la formulación de sus políticas. Con la intención de facilitar toda la información al lector, se incluyen las direcciones de Internet donde se pueden consultar los estudios referidos.

2. La importancia de anticipar los escenarios: cuatro evidencias

En las dos últimas décadas los países latinoamericanos han dado pasos sustantivos: afirmación del sistema democrático y fortalecimiento de las instituciones; gestión equilibrada y eficiente de las finanzas públicas y la macroeconomía, y políticas sociales inclusivas encaminadas a reducir la pobreza y la desigualdad. Sin embargo, están rezagados en cuanto a su visión estratégica. Por lo general se desconocen los estudios de tendencias mundiales a largo plazo y el análisis de proyectos y programas se suele realizar con una perspectiva exclusivamente nacional, sin contemplar escenarios globales alternativos ni las experiencias de otros países. El diseño de políticas se adapta a tendencias cortas, se basa excesivamente en el mercado y prescinde de programas estructurales que incrementen la productividad, la igualdad y la participación. Esta falta de perspectiva reduce la capacidad de reacción ante sorpresas o acontecimientos inesperados y torna a los países más vulnerables a las vicisitudes futuras.

Una forma de anticipar las consecuencias es preguntarse si se previeron a tiempo los principales cambios de los últimos 20 años y si habría sido posible tomar mejores decisiones y aprovechar mejor el tiempo. A modo de ejemplo, conviene mencionar cuatro transformaciones profundas sobre las que no hubo suficiente previsión en América Latina:

- *Internet*: A comienzos de los años noventa su presencia era limitada. Las computadoras eran privilegio de ricos, la Ley de Moore (que afirma que la capacidad de las computadoras se duplica cada 18 meses) no se había postulado y los costos eran elevados. No obstante, poco tiempo después, la telefonía celular, la capacidad de transmisión y procesamiento y las computadoras y teléfonos inteligentes hicieron que las comunicaciones crecieran exponencialmente. Produjeron cambios en la economía, las relaciones sociales y la conciencia ciudadana, con lo que se abrieron horizontes insospechados. Era muy difícil imaginar su alcance, pero algunos países, como la República de Corea, se dieron cuenta a tiempo y se pusieron a la cabeza, creando la red de banda ancha más avanzada del mundo y empresas de alcance mundial. Otros, en cambio, pensaron que las cosas ocurrirían linealmente y dejaron a grandes sectores fuera de la conectividad y la banda ancha.
- *China*: Se fue acumulando evidencia de que venía una ola monumental. El impacto ha sido favorable para los países de América del Sur, pero sus efectos y oportunidades no han sido bien evaluados y no se diseñan estrategias que anticipen escenarios para aprovechar los beneficios y disminuir los riesgos.
- *Crisis financiera*: Algunos gobiernos subestimaron la crisis asiática de fines de los años noventa, como una sacudida sin mayor repercusión. Sin embargo, se hizo sentir con gran intensidad y desaceleró el crecimiento. Más desconcertante fue la gigantesca crisis financiera que se originó en 2008 en Wall Street y se propagó hacia Europa como reguero de pólvora. Ni en el propio corazón de la mayor potencia financiera mundial se pudo anticipar. El sistema de regulación financiera falló ostensiblemente. América Latina se libró en parte de las graves consecuencias gracias a medidas prudentes que se adoptaron tras la crisis de deuda de los años ochenta y la crisis financiera de los noventa. La causa de la potente onda desestabilizadora radica en parte en la elevada sofisticación de las tecnologías de información y comunicación utilizadas en el sistema financiero, que ocasionaron una propagación inmediata que resultó imposible de contener con los instrumentos administrativos existentes. Es muy probable que persista el peligro de volatilidad y alteraciones sistémicas a largo plazo.
- *Cambio climático*: La información y los estudios a este respecto llegaron tarde y no se les otorgó relevancia. Hoy el tema está instalado en la conciencia de las nuevas generaciones y en el centro de las inquietudes de la humanidad. Poco a poco comenzó la promulgación de normativas y se produjo un mayor número de informes y debates. Aun así, escasean los estudios de impacto sobre la agricultura, así como los efectos de eventuales desastres naturales. Las consecuencias siguen siendo imprevisibles, pues no se sabe cuánto aumentará la temperatura del planeta ni si pueden producirse discontinuidades abruptas. Además, se deben aprobar nuevas normativas aplicables al consumo y la inversión, crear nuevas instituciones y tecnologías e incorporar el concepto de crecimiento verde en las estrategias de desarrollo.

Si estos cuatro ejemplos de gran envergadura apenas se preveían, ante la evidente aceleración de su dinámica es imprescindible preguntarse cómo mejorar la capacidad de previsión.

3. El rezago se puede acortar

En América Latina es necesario comenzar a aplicar sistemáticamente metodologías de prospección de escenarios futuros, aprender a razonar ante la incertidumbre, hacer un seguimiento de las tendencias mundiales principales y estudiar acontecimientos de escasa probabilidad, pero de alto impacto si llegan a ocurrir. No es tarea fácil: las previsiones suelen ser solamente de uno o dos años, se deja que el mercado tome sus propios derroteros y se afrontan los problemas según van apareciendo,

pues la incertidumbre y la rapidez de los acontecimientos tornan inútil la prospectiva. A esta cultura dominante se contraponen una segunda opción, en ascenso, que reconoce que una comprensión de las tendencias globales dominantes permitiría al menos anticipar escenarios y detectar oportunidades. La escasez de estudios prospectivos se explica porque en América Latina predomina la primera visión. Los que hay son esporádicos y desligados de las instancias gubernamentales o empresariales que formulan políticas y programas de inversión. Hay desconexión entre los análisis de corto y largo plazo, las instancias gubernamentales no suelen disponer de un referente a largo plazo y los estudios estratégicos no aportan mucho a quienes deben resolver problemas inmediatos. Por otra parte, los escasos estudios sectoriales que se han realizado con perspectivas de 10 o 20 años, sobre temas de energía, agricultura o medio ambiente, no se someten a una instancia coordinadora que les otorgue la coherencia necesaria para configurar una estrategia.

Este rezago se puede contrarrestar en plazos breves. En los países desarrollados existe una capacidad prospectiva global que en América Latina por lo general se desconoce y se podría aprovechar. Las hipótesis elaboradas por los principales centros de estudios mundiales (de gobierno, empresas, universidades, grupos independientes y organismos internacionales) pueden servir para reforzar la capacidad prospectiva, crear equipos permanentes y formar especialistas.

Desde hace años, las grandes potencias analizan sistemáticamente las tendencias mundiales y nuevos países se han ido sumando a esta tarea. La mayor capacidad se halla en los Estados Unidos de América, tanto en el Gobierno como en universidades, empresas y centros de investigación privados. El estudio más reciente es “Global Trends 2030: Alternative Worlds”, confeccionado a partir de extensas consultas con expertos de todo el mundo (Consejo Nacional de Inteligencia, 2012). Para su elaboración se encomiendan trabajos a muchas instituciones y expertos. En particular, cabe mencionar “Envisioning 2030: US Strategy for a Post-Western World” (Manning, 2012).

En la Unión Europea (UE) se aprecia un desarrollo similar. El más reciente informe de este tipo es “Global Trends 2030: Citizens in an Interconnected and Polycentric World” (ISS, 2012). También se han puesto a la vanguardia algunos países pequeños de alto nivel de desarrollo, como Finlandia y Singapur. Asimismo, han dado pasos en esta dirección otros países emergentes, como el Brasil, China, la Federación de Rusia y la República de Corea. Los principales institutos están comenzando a coordinarse para intercambiar opiniones sobre tendencias, acontecimientos inesperados, metodologías y escenarios.

Pensar el futuro no significa hacer predicciones. Es imposible predecir, pero sí se pueden explorar hipótesis plausibles de cómo podrían evolucionar las cosas. El futuro no es una continuación lineal del pasado ni es ajeno a la acción humana. La definición de áreas de riesgo ayuda a corregir el rumbo y detectar oportunidades.

Los ejercicios de prospectiva parten de la determinación de las tendencias que parecen ser dominantes. Luego se seleccionan acontecimientos o fenómenos aleatorios que, de ocurrir, generarían diferentes circunstancias según las combinaciones de tendencias y situaciones. La búsqueda y agrupación de diversos escenarios permite seleccionar entre distintos mundos posibles, que posteriormente se examinan en detalle para deducir sus implicaciones (Consejo Nacional de Inteligencia, 2012).

El análisis prospectivo es eminentemente cualitativo y se basa en múltiples consultas a expertos en campos diversos, provenientes de todas las regiones del planeta. Se busca avizorar los fenómenos marginales que pueden devenir en dominantes, su probabilidad de ocurrencia y la posible magnitud de sus efectos.

En el lenguaje de los expertos, los acontecimientos de difícil predicción y enorme impacto se describen con los términos “cisnes negros” o “imponderables”. Hay quienes sostienen que no

es posible discernirlos porque el razonamiento humano tiende a desechar la alta incertidumbre y los acontecimientos extremos (Taleb, 2007). Otros, en cambio, argumentan que es posible al menos reducir el nivel de incertidumbre (Techcast, 2013).

También se han generado modelos matemáticos que pueden procesar enormes cantidades de datos a fin de explorar las posibilidades. El modelo conocido como “International Futures”, creado por Barry Hughes, de la Universidad de Denver, es uno de los más utilizados. Es un modelo de simulación de sistemas globales que incorpora variables demográficas, económicas, tecnológicas, políticas, regionales, entre otras, y permite visualizar escenarios, formar expertos y entrenar personal.

4. Seis tendencias mundiales

En el Diálogo Interamericano se ha logrado reunir un registro de más de 600 estudios mundiales y sectoriales con perspectiva a largo plazo (al menos diez años) publicados en los últimos tiempos. Al examinar las principales tendencias a largo plazo, se aprecia una coincidencia entre ellas. Una primera aproximación permite definir las seis tendencias mundiales siguientes, que pueden considerarse relevantes para el futuro de América Latina:

- i) tecnologías disruptivas, aquellas en gestación y cuya difusión transformaría sustancialmente la producción, el empleo, el bienestar, la gobernabilidad y las relaciones humanas;
- ii) escasez de recursos naturales, por ejemplo, agua, alimentos, energía y minerales; cambios en la demanda e innovaciones tecnológicas;
- iii) transformaciones demográficas, desplazamiento del poder, nuevos mercados, clases medias en ascenso, migraciones;
- iv) urbanización y expansión de las ciudades, concentración de la población, demanda de infraestructura y servicios básicos, calidad de vida, competitividad de las ciudades;
- v) cambio climático, efectos en la agricultura, oportunidades de crecimiento verde, conciencia ciudadana y cambios de comportamiento, y
- vi) gobernabilidad democrática, ciudadanos globales interconectados, impacto de nuevas tecnologías en las relaciones sociales, transparencia, seguridad, violencia y crimen organizado, ciberataques.

a) Tecnologías disruptivas

Los expertos hablan de una aceleración tecnológica aun más rápida que la experimentada en el campo computacional. Como consecuencia, gobiernos y empresas están asignando más recursos para preservar su vanguardia o mantenerse al día. Se multiplican los encuentros entre científicos, expertos, políticos y la sociedad civil para escudriñar los efectos de estas tecnologías en la vida de las personas.

El método de búsqueda consiste en consultar los medios de comunicación que publican novedades tecnológicas, analizar su potencial y estimar cuándo podrían entrar en aplicación, con cuyo fin se efectúan numerosas consultas a expertos. Se analiza el ciclo de vida de cada tecnología y su período probable de maduración comercial, y luego se estima la magnitud de su impacto. Un ejemplo de vanguardia es la reciente creación de la “Universidad de la Singularidad”, una institución dedicada a la exploración sistemática de tecnologías disruptivas y a la formación de líderes jóvenes, científicos, empresarios y académicos relacionados con el diseño de proyectos de alto impacto²⁷. Otros ejemplos de prospectiva tecnológica son los sitios de Internet *techcast.org*, de W. Halal y *envisioningtech.com*, de M. Zappa, el primero radicado en Washington y el segundo, en Londres.

²⁷ Singularity University, [en línea] singularityu.org.

Ambos comparten dos apreciaciones fundamentales: i) el aumento exponencial de la interacción y conectividad entre seres humanos, conformándose una suerte de cerebro planetario, y ii) el acortamiento del plazo entre creación tecnológica y desarrollo comercial.

Las tecnologías rupturistas se pueden agrupar en cinco esferas (Oficina de Inteligencia e Investigación, 2012):

- i) Trascender las limitaciones físicas, lo que comprende los principales procesos y productos que influirán en la salud, así como en la extensión y calidad de la vida. Abarca los avances en materia de diagnóstico avanzado, con nanoestructuras, control de funciones y estructuras biológicas, así como análisis genéticos para detectar enfermedades antes de su manifestación clínica. Se ha señalado la posibilidad de crear nanomotores que emulen algunas características de las bacterias, realicen funciones bioquímicas y puedan aplicar remedios selectivamente a ciertos tipos de células, por ejemplo, mediante la inserción de ADN y la destrucción selectiva de células cancerosas u otras malignas. Otras tecnologías incluyen la ingeniería de tejidos, los xenotrasplantes y el uso de células madre para reparar tejidos dañados. También se contempla la posibilidad de ampliar las capacidades humanas, por ejemplo, mediante la visión infrarroja, la ampliación de la memoria y la interacción directa entre las máquinas y el cerebro.
- ii) El segundo grupo concierne a la energía. Abarca campos como las redes de “energía inteligente”, que reciben y distribuyen la electricidad según el consumo de los participantes, mejorando así la eficiencia y la seguridad. Una de las tecnologías comprendidas en este grupo consiste en modificar ciertas características de los microorganismos generadores de biocombustibles a fin de obtener un producto casi idéntico a la gasolina. También se avanza en la aplicación de nanotecnologías para incrementar la eficiencia de las celdas solares y baterías.
- iii) Un tercer ámbito abarca los nuevos materiales y procesos industriales que combinan las tecnologías de impresión tridimensional o fabricación aditiva con nanomateriales y tecnologías de la información. Muchos expertos y economistas depositan altas expectativas en la fabricación aditiva, que permitiría reducir o eliminar líneas de montaje y obtener una infinita variedad de diseños y altos niveles de especialización. Se está registrando una acelerada reducción de los precios de estas máquinas, que fabrican por capas con distintos materiales a partir de un diseño contenido en un archivo informático. Sus posibilidades se acrecentarán con la adición de nanopartículas a todo tipo de materiales líquidos, metales, cerámicas y polímeros, e incluso la fabricación de tejidos biocompatibles que se podrían integrar al cuerpo. Semejante libertad geométrica haría posible innovar en la producción de órganos para trasplantes. La propagación de esta tecnología alteraría la localización territorial de las manufacturas y podría revertir la pérdida de competitividad de los países desarrollados, trayendo de vuelta parte de la producción que en las últimas décadas se ha trasladado a naciones con gran población joven y mano de obra de bajo costo, especialmente China. Tendría un efecto similar a la masificación de la computadora personal hace más de 20 años.
- iv) En cuarto lugar están las tecnologías que refuerzan la interconexión humana. El impacto de Internet en los próximos 15 años, por ejemplo, superaría los efectos transformadores que tuvo la Revolución Industrial en 50 años (Pélissié du Rausas y otros, 2011). Las tecnologías de computación, redes y sensores podrían permitir a cualquier persona conectarse con cualquier objeto en cualquier lugar. Esto añadiría una nueva dimensión a la Internet actual, pues surgirían redes y grupos virtuales fuera de toda forma de control, lo que entrañaría nuevos desafíos desde el punto de vista de la gobernabilidad. En contrapartida, la proliferación de sensores y redes haría posible conocer los movimientos, gustos e intereses de cada individuo, lo que supondría una amenaza a la privacidad. Se viviría en un mundo sin secretos y sin anonimato y podrían organizarse gobiernos virtuales sin ubicación geográfica. El riesgo mayor provendría de los ataques electrónicos que

podrían poner en jaque la seguridad de los países, sus sistemas de servicios públicos y su capacidad logística y militar, y vulnerar o destruir los sistemas electrónicos que controlan el funcionamiento de las ciudades, los bancos y el comercio, elementos clave para la seguridad de los países, personas y empresas. La ciberdelincuencia sería también un problema crucial.

- v) El quinto ámbito es la robótica, que se fortalecería con el apoyo de la biorrobótica, nanotecnologías, sensores y tecnologías de almacenamiento de energía (baterías). Se multiplicarían los vehículos no tripulados y los aparatos miniaturizados, invisibles al ojo humano, cuyas funciones irían desde el mencionado aumento de las capacidades humanas hasta el traslado de productos peligrosos, e incluso de armas biológicas capaces de desatar cadenas virales (Nicoletis, 2012).

En otros trabajos prospectivos se destacan los avances en las siguientes esferas (Strategic Business Insights, 2012):

- i) aumento de la eficiencia y sustancial reducción de costos de las celdas fotovoltaicas, aprovechamiento eficiente del agua en la agricultura y cultivos de precisión (con uso de robots y maquinaria no tripulada);
- ii) capacidad ilimitada de procesamiento de datos, informática en la nube, tecnologías de computación cuántica, inteligencia artificial, inferencia y razonamiento de las máquinas; dentro de poco tiempo se podría disponer de capacidad para registrar el genoma de cada persona a bajo costo (en torno a los 100 dólares);
- iii) tecnologías para gestión de megaciudades, transporte, energía, seguridad y servicios urbanos, e
- iv) innovación en nuevos materiales, en especial el grafeno (consistente en capas de carbón grafito de un átomo de espesor, con insospechadas aplicaciones en las tecnologías de comunicación).

Aunque los estudios más serios coinciden en cuáles son las esferas de mayor potencial, difieren en cuanto al impacto esperado. En un estudio de McKinsey Global Institute se definieron las 100 tecnologías de mayor potencial según la amplitud, intensidad y efecto multiplicador de su impacto, de las que se seleccionaron 12. A las ya mencionadas cabría agregar: vehículos autónomos, genómica, secuenciación genética a bajo costo, biología sintética (creación de ADN), materiales avanzados y tecnologías de extracción de gas y petróleo (Manyika y otros, 2012).

El informe del Atlantic Council (diciembre 2013) sobre la nueva “revolución tecnológica” destaca la biología sintética y la 3D/4D printing y robótica. 4D printing es aquella que produce objetos materiales programados para que cambien sus formas y propiedades (por ejemplo, en infraestructura pueden adaptarse a cambios de cargas y clima).

La rapidez de las innovaciones es tal que los cambios y prospectivas tecnológicas se van transformando en un insumo casi inmediato de gobiernos y empresas a la hora de evaluar proyectos y emprender programas. Los estudios concluyen que los gobiernos deberán desempeñar un papel más activo en lo que se refiere a facilitar la creación de redes que aceleren la innovación y promover esfuerzos colaborativos a nivel nacional e internacional (Manyika y otros, 2012). En consecuencia, resultaría muy útil para América Latina hacer un seguimiento que anticipe los cambios tecnológicos y permita decidir en qué esferas involucrarse, mediante el fortalecimiento de las redes de prospectiva tecnológica y su vinculación a gobiernos y empresas.

b) El poder de los recursos naturales

El crecimiento demográfico y económico hará que en las próximas décadas se expanda velozmente la demanda de energía, agua, minerales y alimentos. En los países de menores ingresos, el aumento del consumo tiene un alto componente de bienes materiales, a diferencia de los países avanzados, donde es más alto el componente de servicios. De ahí que en África, Asia y América Latina se elevaría el consumo de alimentos y proteínas, bienes duraderos, electricidad y transporte. Si para 2030 las llamadas capas medias del mundo se expandieran de 2.000 a 5.000 millones de habitantes, el impacto sería descomunal (Kharas, 2010).

La demanda de recursos naturales en los países en desarrollo se dispararía. La de acero, electricidad y transporte se elevaría en un 100% y el número de automóviles crecería sustancialmente (Dobbs y otros, 2011). La FAO prevé que la población mundial alcanzará los 9.000 millones para 2050, con el consiguiente aumento de la demanda de productos y la creación de nuevos hábitos de consumo debido a la rápida urbanización. La demanda de alimentos crecería en un 70%; el consumo de cereales pasaría de 2.000 millones a 3.000 millones de toneladas y el de carne, de 300 millones a 500 millones (FAO, 2009). Esta realidad supondría una enorme presión sobre los recursos naturales.

Resulta interesante comparar el cambio gestado en la primera década del siglo XXI con el período anterior. En el siglo XX, la población creció cuatro veces; la demanda de productos alimenticios, minerales y energía aumentó entre un 600% y un 2.000%, mientras que la producción creció cerca de 20 veces. Un dato sorprendente es que en el siglo pasado los precios medios bajaron a la mitad, mientras en los primeros años del siglo XXI han aumentado perceptiblemente (Dobbs y otros, 2011).

Si persisten estas tendencias, la FAO anticipa que habrá fuertes presiones sobre el agua y la tierra. La tierra cultivable adicional escasea y se calcula que solo cubriría el 20% de la futura demanda de alimentos. El 80% restante deberá provenir de mejores tecnologías y un mayor rendimiento, eficiencia y ahorro. Los escenarios desfavorables advierten que el aumento del precio de los alimentos y el hambre podrían dar lugar a explosiones sociales.

¿Cómo evolucionarán los precios de los alimentos y cuál será su impacto en la pobreza y la seguridad alimentaria? Dependerá de cuánto crezca la oferta de avances tecnológicos. Adoptar a tiempo y con firmeza las medidas necesarias permitiría acelerar la aplicación comercial de las innovaciones. La tecnología agrícola de precisión, la biotecnología, los sistemas inteligentes de interconexión eléctrica, la mayor eficiencia de las plantas eléctricas, fundiciones y otros procesos industriales y el mejoramiento de las redes de transmisión y distribución podrían redundar en el ahorro de agua y electricidad.

La oferta de alimentos también dependerá del cambio climático. La mayoría de las prospecciones avizoran alteraciones pluviométricas que afectarán las cosechas. Igualmente compleja es la situación de los acuíferos, cuya sobreexplotación ocasionaría bajas importantes de la producción.

Este es un tema de especial repercusión en América Latina, región que cuenta con tierras y agua, pero no con políticas ni programas con 10 o 20 años de previsión en materia de obras hidráulicas, nuevas tecnologías y ahorro que permitan prepararse para dichos cambios, entre otras cosas, mediante la industrialización y la especialización en alimentos procesados.

Cabe preguntarse si es compatible el aumento del consumo esperado con las metas de protección medioambiental acordadas por los países. En el escenario más optimista en cuanto a innovación, hacia 2030 la actividad humana generaría anualmente cerca de 48 gigatoneladas de

carbono, que podrían hacer subir la temperatura del planeta en más de dos grados centígrados (Dobbs y otros, 2011). Para que dicho aumento no supere los dos grados centígrados, en 2030 las emisiones deberían limitarse a 35 gigatoneladas al año. Respetar este techo exigiría una evolución sustantiva de la estructura productiva hacia el crecimiento verde.

La continua deforestación para ampliar las áreas agrícolas y producir leña incrementaría la erosión y la desertificación, en tanto que el agotamiento de los recursos pesqueros amenazaría la seguridad alimentaria. En contraposición, podrían surgir oportunidades de innovación, inversión y producción sostenible. McKinsey Global Institute señala 15 ámbitos de acción para superar esta tensión, entre ellos, promover la eficiencia y el ahorro de energía, elevar el rendimiento agrícola, reducir la pérdida de alimentos, disminuir las fugas de agua, mitigar la degradación de los suelos, mejorar la calidad de la gestión, cambiar los hábitos y elevar la eficiencia en la producción de minerales (Dobbs y otros, 2011). En un mundo urbanizado, también contribuiría a reducir esas brechas la planificación con miras a acortar recorridos e incorporar transporte público de calidad, así como autos eléctricos o impulsados por biocombustibles. Muchas de estas actividades tendrían una alta rentabilidad y generarían nuevos empleos de calidad.

i) La escasez de agua

La falta de agua afectaría la agricultura y limitaría la producción de energía, actividad que hace un uso intenso de agua fresca para fines de enfriamiento.

El 70% del agua consumida en el mundo se destina a la agricultura. Los escenarios muestran que los mayores problemas surgirían en la Arabia Saudita, China, la India, Sudáfrica y zonas áridas de otros países (McKinsey Water Resources Group, 2009). A fin de garantizar su seguridad alimentaria, algunos países han adquirido tierras agrícolas en África y América Latina. También se prevé un gran aumento de la desalinización de agua de mar.

¿Cómo superar la inseguridad alimentaria? El aumento y composición de la oferta exportable de alimentos es una forma indirecta de comercio internacional de agua. Para producir un litro de vino se utilizan 870 litros de agua. Una manzana de 150 gramos requiere 125 litros del preciado líquido; un kilogramo de pollo, 4.325 litros, y uno de carne de vacuno 15.415 litros (Water Footprint Network, 2013). La producción de una caloría de carne requiere diez veces más agua y tierra que la de una caloría de verduras o granos.

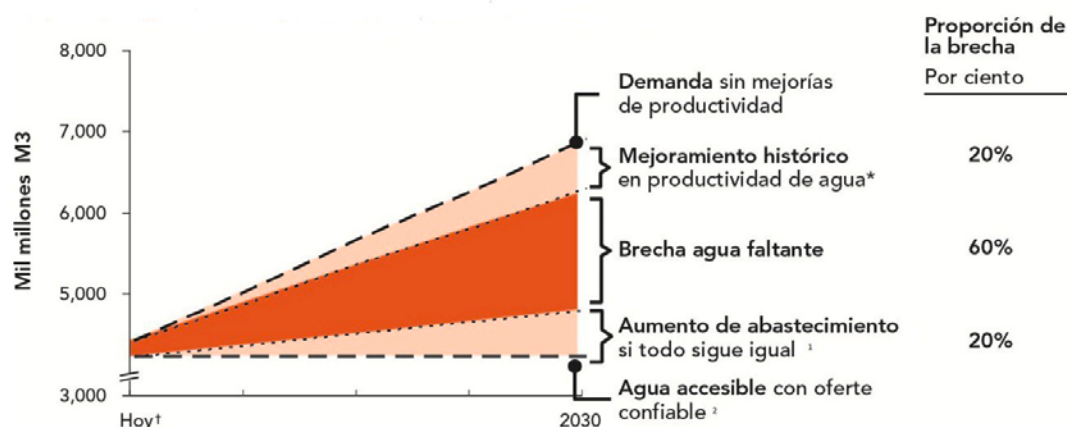
Después de la agricultura, la demanda principal de agua proviene de la manufactura, la minería y la generación eléctrica, cada una con un 5% a un 10% del total. Existe además una estrecha relación entre la generación eléctrica y el consumo de agua. Se estima que la demanda de agua para producir energía crecería dos veces más rápido que la demanda de energía. La extracción y procesamiento de combustibles fósiles y el transporte y riego para producir biocombustibles requieren mucha agua (AIE, 2012).

A su vez, la producción de agua requerirá de más energía, ya sea para desalinizarla, bombearla desde profundidades mayores o trasladarla a puntos más distantes. La relación entre el agua y la energía será más estrecha y ambas deben analizarse conjuntamente (Consejo del Atlántico, 2011; Cardwell y otros, 2009, págs. 42-49).

El consumo humano representa cerca del 10% del agua fresca utilizada. Sin embargo, esa cifra dice poco, pues existen enormes diferencias entre naciones y grupos socioeconómicos. Mientras que en los Estados Unidos el consumo por persona supera los 300 litros por día, Alemania utiliza menos de 100. En América Latina se consumen más de 100 litros, pero allí los grupos de ingresos altos utilizan aproximadamente 400 litros al día, mientras los más pobres no llegan a 40. Las legislaciones nacionales y la comunidad internacional deberían asegurar una provisión básica de 40 litros por persona al día.

Gráfico III.5

Déficit hídrico: medidas para superarlo
(En miles de millones de metros cúbicos y porcentajes)



Fuente: McKinsey Water Resources Group (2009), "Charting our Water Future", McKinsey Global Institute, [en línea] http://www.mckinsey.com/App_Media/Reports/Water/Charting_Our_Water_Future_Full_Report_001.pdf

* Expansión histórica del rendimiento agrícola de 1990 a 2004, basada en datos de FAOSTAT, y mejoramiento de la eficiencia agrícola e industrial, según en datos del Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI).

¹ Aumento total en la captación de agua por construcción de infraestructura, excluyendo la extracción no sostenible.

² Fiabilidad del 90%. Incluye la inversión en infraestructura programada y financiada hasta el 2010. La tasa del 90% no satisface la demanda media.

El gráfico III.5 indica que el 80% del aumento de consumo de agua debe satisfacerse por vías distintas al ahorro, mediante el aumento de la productividad. Esto pone de relieve la necesidad urgente de enfrentar la potencial escasez y prestar atención a los distintos escenarios que se plantean.

Muchos depósitos de agua subterránea se han sobreexplotado y no son recuperables, y los glaciares, gigantescos depósitos de agua dulce, se están perdiendo por derretimiento. Estas limitaciones podrían compensarse en parte con nuevas tecnologías: i) energías renovables cuya generación requiera menos agua; ii) desalinización a costos más bajos; iii) mejoramiento de la infraestructura para evitar fugas; iv) nuevos embalses y acumulación de aguas de lluvia, y v) disminución del riego tendido y su sustitución con riego por goteo. También será decisiva la investigación genética sobre plantas aptas para su cultivo en zonas áridas y el uso de nuevos fertilizantes. No obstante, podrían acontecer emergencias en regiones pobres que carecen de recursos, por lo que es importante prever los riesgos y adelantar soluciones.

El ahorro es la forma más prometedora y económica de acortar esa brecha. Es primordial crear conciencia sobre el ahorro de energía y agua y capacitar a las comunidades en la gestión de los servicios y el uso de nuevas tecnologías, desde las propias escuelas.

También queda de manifiesto la urgencia de contar con un plan de mejoramiento de la información sobre aguas superficiales, acuíferos y cuencas, y sobre su calidad, así como corregir la dispersión institucional, actualizar legislaciones que datan de hace décadas, formar especialistas y elevar la eficiencia gubernamental. Estos cambios deben involucrar a las asociaciones de usuarios y a la comunidad, de forma que se descentralicen las decisiones.

Esta es un área prioritaria para América Latina, por lo que sus proyectos de inversión deberían contemplar estas materias con mayor profundidad.

ii) Los desafíos energéticos y la posición de América Latina

Todos los escenarios revelan que la demanda mundial de energía para transporte y electricidad se expandirá rápidamente en las próximas dos décadas, principalmente en los países emergentes. A la vez, crecerá en todo el planeta la presión ciudadana para reducir emisiones, bajar costos y evitar la inseguridad y los conflictos.

El panorama mundial cambia sin pausa. Los Estados Unidos reducirán su dependencia externa mediante el aumento de la producción de gas de esquisto (gas pizarra), petróleo y energías renovables. El Iraq prevé aumentar considerablemente su producción petrolera a partir de 2015. La energía nuclear enfrenta resistencia en varios países después de la tragedia ocurrida en el Japón. Sin embargo, China, Finlandia, la India y la República de Corea, por mencionar algunos casos, prosiguen con sus planes de construir nuevos reactores. Hay también un renovado impulso de las energías renovables, en particular, los biocombustibles y la energía eólica y solar, aunque su utilización en los próximos diez años sería aún baja. Además, en diversos lugares del planeta pueden entrar en explotación nuevos depósitos de gas.

En los distintos escenarios elaborados por empresas y agencias internacionales se prevé que la producción y el consumo de combustibles fósiles, tanto petróleo como carbón, sigan creciendo, aunque el consumo de carbón dependerá de la expansión del gas natural licuado, menos contaminante y más barato.

La gran demanda de petróleo provendrá del transporte debido a que los países emergentes experimentarán una expansión del parque automotriz, que antes de 2035 podría llegar a 1.700 millones de vehículos. Para entonces, la demanda de petróleo habría aumentado a cerca de 100 millones de barriles diarios (Shell International, 2008).

En la publicación “Perspectivas de la energía en el mundo 2012”, de la Agencia Internacional de Energía (AIE), se analizan dos escenarios principales (AIE, 2012). En el de “nuevas políticas” (el principal), la mayor parte de la demanda se satisfaría con combustibles fósiles. Si así fuera, la temperatura mundial podría aumentar en 3,5 grados centígrados, muy por encima de lo que los científicos consideran aceptable.

Se impone la necesidad de aumentar la oferta energética y hacerla más sostenible para evitar desastres. El avance ha sido más lento de lo esperado, a pesar de que la mayoría de los países ha fijado nuevas normas y metas para reducir las emisiones de CO₂ (nuevas normas de emisión para automóviles en los Estados Unidos, metas de reducir las emisiones en un 20% para 2020 en la UE y disminuir en un 10% el consumo eléctrico para 2030 en el Japón, normas para la industria en China, entre otras).

Según el otro escenario que plantea la AIE, el de un “mundo eficiente”, los instrumentos más poderosos para alcanzar un equilibrio sustentable serían la eficiencia y el ahorro energético (OCDE/AIE, 2012a). De este modo, el incremento de la demanda mundial hacia 2030 podría reducirse a la mitad. Conjuntamente, habría que utilizar tecnologías de captura y almacenamiento de carbono. Otro aspecto que se debería corregir es la política de subsidios a la gasolina y el diésel que mantienen numerosos países en desarrollo. Los llamados biocombustibles de segunda generación (en los que se utilizan tallos, hojas, troncos y otros desechos de la agricultura), el almacenamiento de energía y nuevos tipos de baterías para plantas solares y eólicas, son algunas de las innovaciones disruptivas que podrían contribuir a ampliar la oferta de energía renovable.

Según los escenarios más optimistas, para 2030 las energías renovables representarían un tercio del incremento de la generación eléctrica proyectada. Los desastres naturales irían en aumento y la población ejercería presión política para instituir normas estrictas de emisión, cobrar por tonelada de carbono emitido y reducir los subsidios indiscriminados.

En suma, la reducción de la brecha dependería de cuatro factores: eficiencia hídrica y energética, cambios tecnológicos, exigencias ciudadanas y acuerdos políticos nacionales y mundiales para imponer rigurosas normas de emisión. La adopción temprana de estrategias de crecimiento verde mediante el uso de nuevas tecnologías generaría más empleo e inversión, con lo que las nuevas tecnologías se irían transformando en una opción cada vez más atractiva.

En conclusión, se puede afirmar sin lugar a dudas que la proyección de escenarios mundiales y nacionales hacia 2030 contribuiría a que los países se enfilaran lo antes posible en la dirección más conveniente. América Latina podría ganar tiempo si tomara conciencia de los trabajos realizados, generara los suyos y alentara el debate nacional y regional sobre estos temas. El estudio sistemático de los escenarios energéticos globales a largo plazo ayudaría a mejorar las políticas pertinentes de la región.

c) La demografía del mundo que viene

En el pasado, el aumento poblacional se consideraba un obstáculo al desarrollo, causante de pobreza, desempleo e inestabilidad. Hoy, por el contrario, si lo gestionan bien, los países con población abundante y mejor educada contarían con una fuerza de trabajo joven y preparada y una mayor demanda de bienes y servicios, lo que representa una doble ventaja que se conoce como “dividendo demográfico”.

Los cambios demográficos alterarán el poder económico de los países y el equilibrio mundial de fuerzas e influirán en la demanda de bienes y servicios y los movimientos migratorios. El envejecimiento poblacional podría contraer el ahorro y afectar la productividad, lo que generaría una creciente necesidad de recursos para financiar la previsión y la salud (Howe y Jackson, 2011).

Las Naciones Unidas han proyectado escenarios demográficos hasta 2050, 2100 y 2300 (Naciones Unidas, 2012a). Si la tasa de fecundidad se redujera a dos hijos por mujer, la hipótesis más probable a la luz de la tendencia de las últimas décadas, la población mundial se elevaría a 9.000 millones de habitantes en 2050. Si la tasa se mantiene en el nivel actual de 2,5 hijos, la población se elevaría a 10.600 millones de habitantes; si decrece hasta 1,5, se llegaría a solo 7.600 millones, lo que equivale a la tasa de reemplazo de población o crecimiento cero. La diferencia es abrumadora: entre la tasa de fecundidad de 2,0 hijos por mujer y la de 1,5, habría 1.400 millones de habitantes menos en el planeta, lo que equivale a la totalidad de la población que tendrá China en 2030.

En todos los escenarios, la población de los países desarrollados permanecería prácticamente constante en alrededor de 1.200 millones de habitantes. La gran expansión se produciría principalmente en África Subsahariana, así como en Bangladesh, la India y el Pakistán. En otras palabras, el aumento de la población solo ocurriría en las regiones en desarrollo (Eberstadt, 2011).

En el otro extremo, la población mundial de más de 60 años aumentaría de 780 millones a 2.000 millones (de 2010 a 2050). La edad media avanzaría de 29 a 38 años. La esperanza de vida mundial pasaría de 68 a 76 años en 2050. En los países desarrollados, subiría a 83.

De más está resaltar la trascendencia de estas cifras. Ningún país serio podría prescindir de estudios de tendencias y escenarios para trazar su camino.

Las nuevas circunstancias mundiales merecen un análisis más desagregado. La Federación de Rusia y el Japón reducirían su población (Eberstadt, 2011). La tasa de fecundidad japonesa ha caído por debajo de la tasa de reemplazo; además, el fenómeno de la inmigración no es común en ese país. La población rusa está disminuyendo debido a la declinación de la fecundidad y el aumento de la mortalidad, con lo que la población económicamente activa disminuiría en un 20% hacia 2030.

En Europa, el número de habitantes se contraería, aunque a distinto ritmo según el país y la política migratoria de cada uno. Los Estados Unidos serían el único país desarrollado que

experimentaría crecimiento poblacional, pues se estima un incremento de 315 millones a 370 millones en 2030 como consecuencia, por partes iguales, de la fecundidad y la inmigración (Eberstadt, 2011).

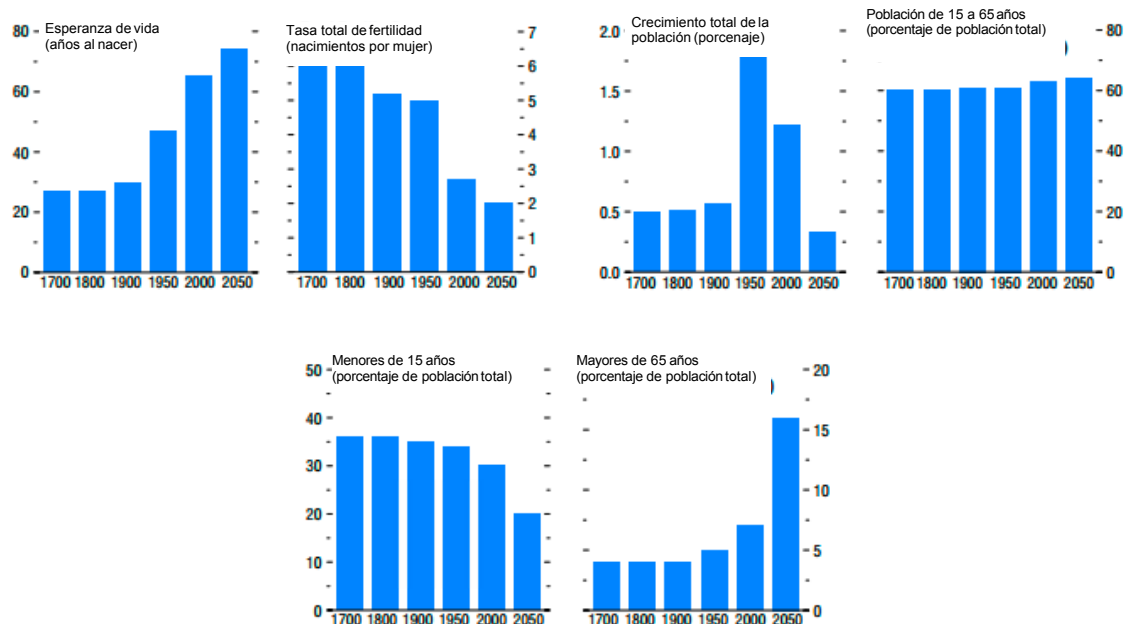
China experimentaría un crecimiento y luego una disminución de su población, con una inflexión en 2030. A partir de entonces seguiría un patrón similar al del Japón y surgirían nuevos tipos de familia. La familia china de edad media estaría compuesta por un hijo, dos padres y cuatro abuelos: 1-2-4. Habría niños sin hermanos, primos ni tíos y se acentuaría el desbalance entre el número de hombres y de mujeres. Los nuevos comportamientos sociales que podrían surgir y otros efectos de esa índole son difíciles de prever.

La India, en tanto, aumentaría su población y sobrepasaría a China en 2030. Las consecuencias son múltiples, pero una de ellas es digna de recalcar: el desafío educacional. La ventaja futura que se atribuye al aumento de la población dependerá de las políticas educacionales que aplique cada país. La cobertura escolar y la formación técnica de los jóvenes serían decisivas para elevar la productividad y aprovechar el dividendo demográfico.

Las posibles implicaciones para América Latina saltan a la vista. En la medida en que se logren altas coberturas en la educación preescolar y terciaria, que son prioridades en esa región, los sistemas educacionales deberían mejorar con celeridad la calidad de la enseñanza y concentrar grandes esfuerzos en la formación técnica, con pertinencia laboral. Igualmente se conseguirían ventajas a nivel global si se mejoraran rápidamente la capacitación laboral y la educación de adultos. Si bien un contingente de mayor edad aporta experiencia, su nivel educacional es menor que el de las generaciones más jóvenes. Esta prospectiva demográfica plantea el desafío de proveer educación permanente a fin de mantener altos niveles de eficiencia y creatividad.

Gráfico III.6

Transición demográfica, 1700-2050



Fuente: Fondo Monetario Internacional, 2004.

Bibliografía

Parte A

- Bitar, Sergio (2013), “Tendencias globales y el futuro de América Latina”, *The World of 2030: Risks and Opportunities for Latin America*, Diálogo Interamericano, julio.
- CCGA (The Chicago Council on Global Affairs) (2010), *Constrained Internationalism: Adapting to New Realities, Results of a 2010 National Survey of Public Opinion*.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2010), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago de Chile.
- CEPAL/ILPES (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/ Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social) (2011), *Espacios Iberoamericanos: hacia una arquitectura del Estado para el desarrollo inclusivo en América Latina y el Caribe* (LC/G.2507), Santiago de Chile.
- CEPII (Centro de información y estudios prospectivos internacionales) (2010), *The World Economy 2050: a tentative picture*, diciembre.
- Cuervo, Luis Mauricio (2012), “Prospectiva económica: una primera aproximación al estado del arte”, *serie Gestión Pública*, N° 76 (LC/L.3485), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Ducret, Raphaëlle (2010), « La DATAR et la prospective, 50 ans d'histoire », *Les raisons d'une démarche prospective appliquée au territoire national*, DATAR, Territoires 2040.
- EIU (The Economist Intelligence Unit) (2006), *Foresight 2020. Economic, industry and corporate trends*, Cisco Systems.
- Giraud, Pierre Noël (2005a), *Essai de prospective économique globale. Quel 20ème siècle?*, París, CERNA, Centre d'Économie Industrielle, École Nationale Supérieure des Mines de Paris, septiembre.
- Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea (2012), *Global Trends 2030: Citizens in an Interconnected and Polycentric World*, marzo [en línea] www.iss.europa.eu/uploads/media/ESPAS_report_01.pdf.
- National Intelligence Council (2012), *Global Trends 2030: Alternative Worlds*, diciembre [en línea] www.dni.gov/files/documents/GlobalTrends_2030.pdf.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2008), *Prospectiva medioambiental de la OCDE para el 2030. Resumen*, París..
- TMP (The Millennium Project) (2010), *2010 State of the Future*, Glenn Jerome C., Theodore J. Gordon y Elizabeth Florescu (eds.), Global Futures Studies & Research.

Parte B

- Armijo, Marianela, 2012, “Planes nacionales de desarrollo en América Latina”, *Serie de Gestión Pública* (en proceso de publicación), ILPES, CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Bello, Rosario, 2013, “Sistemas de evaluación y políticas públicas en América Latina, ¿se está avanzando?”, *Serie de Gestión Pública* (en proceso de publicación), ILPES, CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Cuervo, LM, Máttar, J, 2013, *Prospectiva y desarrollo: El clima de la igualdad en América Latina y el Caribe a 2020*, En proceso de publicación, CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Leiva, Jorge, 2012, “Pensamiento y práctica de la planificación en América Latina”, *Serie de Gestión Pública* No. 75, ILPES, CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Martin, Juan, 2005, “Funciones básicas de la planificación económica y social”, *Serie de Gestión Pública* No.51, ILPES, CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile.

Perrotti, Daniel E., Sánchez, Ricardo J., 2011, “La brecha de infraestructura en América Latina y el Caribe”, *Serie Recursos Naturales e Infraestructura* No.153, CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile.

Rodríguez, Luz Á., Cuervo, Luis M., 2014, “Visiones de desarrollo y planeación de largo plazo en América Latina y el Caribe. Notas a partir de la experiencia de cuatro países”, *Serie de Gestión Pública* (en proceso de edición), CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile.

Parte D

Banco Mundial, CEPAL, IDEA, 2005, Las visiones de país importan: lecciones de experiencias exitosas de desarrollo.

CEPAL (2013), Prospectiva y desarrollo. El clima de la igualdad en América Latina y el Caribe a 2020 . Santiago de Chile, Naciones Unidas.

CEPLAN (Centro Nacional de Planeamiento Estratégico) (2012), Guía para la elaboración de planes de desarrollo concertados regional y local. <http://www.ceplan.gob.pe/documents/10157/0768199c-fc12-488c-9a3a-e6e000156add>.

_____(2011), Plan bicentenario: el Perú hacia el 2021 . <http://www.ceplan.gob.pe/plan-bicentenario-indice>.

_____(2011a), Lineamientos estratégicos para el desarrollo nacional 2010-2021. http://www.ceplan.gob.pe/libros/-/asset_publisher/zBX4/content/lineamientos-estrategicos.

Cortés et Al., 2011, Construyendo visiones de país por medio del diálogo social , Seminario Visiones de País. Diálogo Social y Fortalecimiento Democrático. CEPAL. IDEA, FUNDAPEM con el apoyo del gobierno del Reino de Dinamarca.

Cuervo, Luis Mauricio (2012) Prospectiva económica: una aproximación al estado del arte, *Serie Gestión Pública* 76 , Santiago de Chile. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

DNP (Departamento Nacional de Planeación) (2006), Informe al congreso 2005-2006. https://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/GP/Informacion_Institucional/Informe_%20Congreso_%202005_2006.pdf.Desarrollo. Santo Domingo, República Dominicana.

MEPyD (Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo) y CONARE (Consejo Nacional de Reforma del Estado) (2009), Un viaje de transformación. Hacia un país mejor . Santo Domingo, República Dominicana. <http://www.senado.gob.do/senado/LinkClick.aspx?fileticket=mpK7E2-kt0U%3D&>.

NAE (Núcleo de Asuntos Estratégicos) (2007), Agenda de futuro. <http://www.sae.gov.br/site/wpcontent/ciclodepalestras/livro.php?id=091223192729-ed01b034883744558f87d7b1d76f7877&name=08%20Agenda%20-%20futuro%20do%20brasil>.

Presidencia de la Republica y DNP (Departamento Nacional de Planeación) (2007), Consolidar una gestión ambiental de promueva el desarrollo sostenible . Propuesta para la discusión . Cartilla vinculada a la Visión Colombia II centenario 2019. <https://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=G5qKFALu6Zw%3d&tabid=775>.

Presidencia de la Republica, Ministerio de Relaciones Exteriores y DNP (Departamento Nacional de Planeación) (2005), Visión Colombia II centenario 2019. Política exterior para un mundo en transformación.

Presidencia de la Republica y DNP (departamento Nacional de Planeación) (2005) Visión Colombia II centenario 2019 Propuesta para discusión. <https://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=G5qKFALu6Zw%3d&tabid=775>.

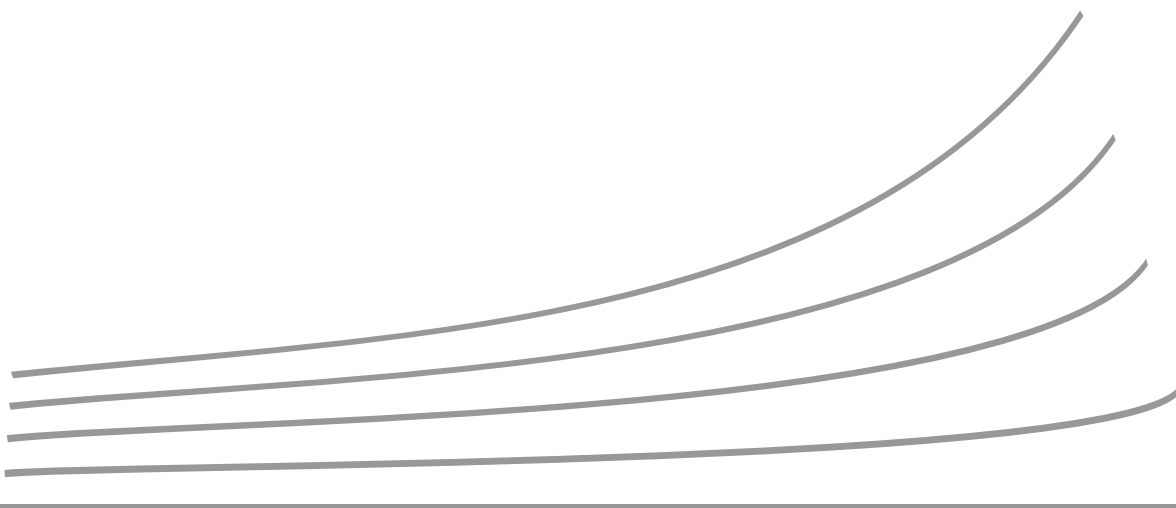
SAE (Secretaría de Asuntos Estratégicos) (2010), BRASIL 2022. www.sae.gov.br/site/.../PlanoBrasil2022_web.pdf

Parte E

AIE (Agencia Internacional de la Energía) (2012), “Perspectivas de la energía en el mundo 2012” [en línea] www.iea.org/publications/freepublications/publication/Spanish.pdf.

Consejo del Atlántico (2011), “Energy for Water and Water for Energy” [en línea] www.acus.org/files/publication_pdfs/403/111011_ACUS_EnergyWater.PDF.

- Cardwell, Hal y otros (2009), "The Energy-Water Nexus: Potential Roles for the U.S. Army Corps of Engineers", *Journal of Contemporary Water Research and Education*, N° 143, [en línea] www.limno.com/pdfs/2009_Wolfe_UCOREnergyReport.pdf.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2012), *Cambio estructural para la igualdad. Una visión integrada del desarrollo* (LC/G.2524(SES.34/3)), Santiago de Chile.
- Consejo Nacional de Inteligencia de los Estados Unidos (2012), "Global Trends 2030: Alternative Worlds" [en línea] www.dni.gov/files/documents/GlobalTrends_2030.pdf.
- Dobbs, Richard y otros (2011), "Resource Revolution: Meeting the world's energy, materials, food, and water needs", McKinsey Global Institute, [en línea] www.mckinsey.com/insights/energy_resources_materials/resource_revolution.
- Eberstadt, Nicolas (2011), "World Population Prospects and the Global Economy", American Enterprise Institute, [en línea] www.aei.org/files/2011/02/28/EberstadtAEIDevelopmentPolicyWorkingPaperFINAL.pdf.
- Howe, Niel y Richard Jackson (2011), "Global Aging and the Crisis of the 2020s", Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales, [en línea] csis.org/files/publication/110104_gai_jackson.pdf.
- Kharas, Homi (2010), "The Emerging Middle Class in Developing Countries", *Working Paper*, N° 285, Centro de Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), [en línea] <http://www.oecd.org/dev/44457738.pdf>.
- Manning, Robert (2012), "Envisioning 2030: US Strategy for a Post-Western World", Consejo del Atlántico, [en línea] www.acus.org/files/publication_pdfs/403/Envisioning2030_web.pdf.pdf.
- Manyika, James y otros (2012), "Disruptive Technologies: Advances that will transform life, business, and the global economy", McKinsey Global Institute, [en línea] http://www.mckinsey.com/insights/business_technology/disruptive_technologies.
- McKinsey Water Resources Group (2009), "Charting our Water Future", McKinsey Global Institute, [en línea] www.mckinsey.com/App_Media/Reports/Water/Charting_Our_Water_Future_Full_Report_001.pdf.
- Nicolelis, Miguel, (2012), "A monkey that controls a robot with its thoughts. No, really", presentado en TED Conferences, [en línea] www.ted.com/talks/miguel_nicolelis_a_monkey_that_controls_a_robot_with_its_thoughts_no_really.html.
- OCDE/AIE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos/Agencia Internacional de la Energía) (2012), "Perspectivas de la energía en el mundo 2012", presentación a la prensa en Londres.
- Taleb, Nassim (2007), *The Black Swan: The Impact of the Highly Improbable*, Nueva York, Random House.
- Techcast (2013), "TechCast: A Virtual Think Tank Tracking the Technology Revolution" [en línea] www.techcast.com.



Capítulo IV

La Agenda 2030 y el trabajo de la CEPAL

Fuente:

Parte A. *Prospectiva y política pública para el cambio estructural en América Latina y el Caribe* (CEPAL, 2014) http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37057/S2014125_es.pdf

El estado del arte y los retos de la planificación en América latina y el Caribe, CRP.15/4 (CEPAL 2014) http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39276/S1501099_es.pdf

Parte B. *Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Una oportunidad para América Latina y el Caribe*, (CEPAL 2016) http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40155/1/S1600682_es.pdf

En el capítulo IV se aborda el papel de la planificación para el desarrollo en la construcción del futuro de la región. Los avances recientes de esta disciplina le han otorgado un bagaje de herramientas y una madurez metodológica, técnica y práctica que le permiten transformarse un instrumento de apoyo para el cumplimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible que, a su vez, ofrece a la región una oportunidad histórica para forjar un desarrollo sostenible, inclusivo y con igualdad. La implementación de la Agenda 2030 requiere un aumento de las capacidades de planificación para el desarrollo orientadas a facilitar la integración de los actores y promover el aprendizaje de nuevos enfoques y criterios para la toma de decisiones estratégicas. Para ello, el aporte de la prospectiva es fundamental.

Además, se detallan los componentes de la estrategia de la CEPAL y, en ese marco, la labor del ILPES para apoyar los esfuerzos de los países orientados al fortalecimiento de la planificación y la gestión pública para el desarrollo sostenible. La estrategia es resultado del diálogo con las autoridades de planificación y se expresa en los acuerdos alcanzados en el Consejo Regional de Planificación, órgano de orientación de los trabajos del Instituto. La CEPAL pone a disposición de los Estados miembros su cooperación técnica, asesoría y capacitación para generar productos y resultados específicos, principalmente a través de un repositorio de planes de desarrollo para la difusión y el intercambio de experiencias de planificación; el “libro blanco” de la planificación para fomentar las buenas prácticas en los procesos de planificación; un programa para fortalecer las capacidades de implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, y el aporte para construir una visión de desarrollo de largo plazo para América Latina y el Caribe.

En el texto se presenta una reflexión de la CEPAL sobre la coyuntura que atraviesa la región en materia de desarrollo y el impulso que puede imprimir la implementación de la Agenda 2030 para alcanzar el desarrollo sostenible; se concluye con una referencia a las cuatro prioridades que ha establecido la CEPAL para apoyar la implementación y el seguimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en los países de la región, a saber: fortalecer la arquitectura institucional regional; potenciar el análisis de los medios de implementación de la Agenda 2030 a nivel regional; apoyar la integración de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en los planes de desarrollo y en los presupuestos; y promover la integración de los procesos de medición necesarios para producir indicadores de los Objetivos en las estrategias nacionales y regionales de desarrollo estadístico. Por último, se examinan la consolidación de los sistemas estadísticos nacionales y el papel rector de las oficinas nacionales de estadística.

Parte A

Fortalecimiento de la prospectiva para el desarrollo

Conclusiones y recomendaciones generales para el desarrollo de capacidades en prospectiva y gestión pública en América Latina

1. Hacia una prospectiva de cuarta generación

Para poner en marcha la propuesta de CEPAL de una visión integrada del desarrollo para el cambio estructural de América Latina y el Caribe, es necesario contar con capacidades más sofisticadas de planificación que permitan integrar los actores de nuevas maneras y promover el aprendizaje de nuevos criterios para poder tomar decisiones estratégicas realmente efectivas. Ahí es donde se pone de relieve el valor de la prospectiva.

La prospectiva es un proceso de anticipación, de exploración de la opinión experta de la comunidad y de la sociedad civil, procedente de redes de personas, instituciones, gobiernos, empresas y la sociedad civil, que en forma estructurada, interactiva, participativa, coordinada y sinérgica crean visiones de futuro (Georghiou y otros, 2008). En este sentido, la prospectiva no especula libremente sobre el futuro porque su reflexión se fundamenta en métodos, procesos y sistemas para construir un diálogo social permanente de una manera organizada, en que las visiones de futuro orientan las respuestas de la sociedad frente a las transformaciones que ocurren en el mundo contemporáneo. De este modo, la prospectiva afronta temas como el cambio tecnológico y su impacto en la sociedad, así como la orientación de las decisiones estratégicas para conducir al desarrollo y la competitividad de un país, un territorio, un sector económico, una empresa, una institución pública, entre otros²⁸.

La prospectiva tiene una función cognitiva esencial que busca comprender las transformaciones sociales y los factores de cambio que influyen en el presente, que muchas veces no logramos entender mediante nuestro sentido común. También tiene otras funciones: i) la función decisoria, consistente en preparar insumos para la toma de decisiones; ii) la función proyectiva, para ayudar a imaginar alternativas futuras frente a la realidad actual; iii) la función organizativa, de apoyo a la concertación de los actores sociales para tomar mejores decisiones; iv) la función educativa, con miras a preparar a la sociedad para asumir la responsabilidad en las decisiones de un país, de una región o de una comunidad (Masini, 2000b), y v) la función democratizadora, que busca abrir espacios para dar sentido a la acción colectiva, promover la participación social y ampliar el debate público a nuevas voces y perspectivas ciudadanas (Baena, 2007).

Los inicios formales de la prospectiva se remontan a la década de 1940. Desde entonces ha evolucionado y hoy está surgiendo una prospectiva de cuarta generación, orientada a dar respuesta a las nuevas realidades que trae consigo el nuevo modelo de desarrollo en el mundo contemporáneo (Medina, 2012).

En líneas generales, se trata de que la prospectiva contribuya a que la sociedad aprenda más y mejor para enfrentar las transformaciones actuales, pero no solamente en el sentido de anticipar los cambios sino, y sobre todo, de actuar con efectividad. También puede contribuir a la formulación de nuevas visiones, valores y capacidades inherentes a la resolución de los problemas que van surgiendo²⁹.

²⁸ Para comprender el sentido original y clásico de la prospectiva orientado a la anticipación, véanse Berger (1957 y 1964) y De Jouvenel (2004). Se observa un sentido contemporáneo en Godet (2004), y Godet y Durance (2011). El concepto de prospectiva o foresight se aborda ampliamente en Georghiou, Cassingena Harper, Keenan, Miles y Popper (2008), Johnston (2008), Martin (2010) y Miles (2008 y 2010), Porter, Alan y otros (2004), Porter (2010) y Rader y Porter (2008). El concepto de estudios del futuro es evidente en Bestuzhev-Lada (1994) y Masini (2000).

²⁹ Por ejemplo, a Europa le preocupan otros grandes fenómenos, como la globalización y la mundialización de los

La comunidad internacional tiene hoy una gran preocupación por las consecuencias futuras de algunos problemas globales cuya solución parece estar fuera de su alcance. Ante esta situación, se requieren nuevas maneras de hacer las cosas y de mirar hacia adelante. De ahí que la cuarta generación de prospectiva busque en primer lugar la innovación social, cultural y cognitiva, no solamente la innovación tecnológica. El énfasis en la innovación social es fundamental porque entraña la producción de nuevas mentalidades, comportamientos y estructuras. Esto es vital, por ejemplo, en macroproblemas como el calentamiento global o el cambio climático, que no se pueden solucionar con los mismos comportamientos que los generaron.

La segunda gran preocupación clave es la sostenibilidad del planeta (por razones obvias), pues está en juego el legado que se dejará a las generaciones futuras. En este sentido, el mundo requiere nuevos incentivos y nuevos comportamientos colectivos y formas de pensar para actuar antes de que sea demasiado tarde y sean irreversibles los daños a la naturaleza y la perdurabilidad de la especie humana.

En tercer lugar está el fenómeno de la convergencia tecnológica, que preocupa a todo el mundo porque no se sabe exactamente cómo influirá a largo plazo en la transformación de la estructura económica internacional y en las posibilidades de América Latina. Por ejemplo, no se sabe cómo incidirán en la agricultura los avances de la biotecnología, al cambiar la estructura de las ventajas comparativas. Asimismo, ¿qué sería de Chile si hay una sustitución tecnológica del cobre, como en su momento ocurrió con la Argentina cuando el nailon sustituyó a la lana en la primera mitad del siglo XX? ¿Cuál sería el rumbo de la economía de los países latinoamericanos a partir del momento en que sean remplazadas las materias primas que la sustentan³⁰?

Hay otros grandes asuntos estratégicos aparte de los tres mencionados, como la preocupación por la igualdad, la equidad, el bienestar y el desarrollo humano, la convivencia multicultural, las implicaciones futuras de la emancipación de la mujer y la igualdad de género, entre otros.

Por último, la prospectiva afirma que no basta con observar los cambios sociales, sino que es necesario desarrollar capacidades para gestionar esos cambios. Entre todas, la principal es la de construir un diálogo social permanente. Desde el punto de vista de la oferta, es decir, de quienes hacen prospectiva en forma profesional, esto significa que su labor debería ser cada vez mejor. Desde el punto de vista de la demanda, o sea, de quienes necesitan tomar decisiones sobre la base de la prospectiva, significa que deberían analizar muy bien las implicaciones de adoptar decisiones más adecuadas para la sociedad³¹.

■ Cuadro IV.1

Prospectiva de cuarta generación

Prospectiva de cuarta generación	
Período	2010 en adelante
Conceptos principales	Innovación, convergencia tecnológica, sostenibilidad, igualdad y desarrollo humano
Énfasis en el desarrollo de la disciplina	Desarrollo de capacidades de gestión del cambio
Desarrollo institucional de la prospectiva	Profesionalización
	Mayor conexión con la toma de decisiones

Fuente: J. Medina Vásquez, *La prospectiva y la necesidad de un nuevo paradigma de planificación en América Latina*, documento presentado en el curso “Planificación, gobierno y desarrollo”, Cartagena de Indias, Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES)/Agencia Española de Cooperación para el Desarrollo (AECID), 2012.

El mundo está en plena transición hacia esa cuarta generación. Por eso en América Latina y el Caribe es necesario responder en forma solvente a varios desafíos:

intercambios, la emergencia de nuevas potencias económicas, la transición ecológica, la revolución biológica y la revolución digital (Moreau y otros, 2012).

³⁰ Véase en Silveira (1996) un análisis del interesante caso del efecto de esta dinámica tecnoeconómica en el desarrollo de la meseta nordpatagónica de la República Argentina, la Región Sur y la provincia de Río Negro.

³¹ Véase un mapa global de las experiencias prospectivas contemporáneas en Comisión Europea (2009a, 2009b y 2009c). Popper, Keenan, Miles, Butter y Sainz (2007). Se pueden apreciar elementos innovadores de la prospectiva de frontera en Cagnin y Keenan (2008), y Cagnin, Amanatidou y Keenan (2011).

- reconocer la trayectoria iniciada hace más de seis décadas por los pioneros de los estudios del futuro, una tradición compuesta por un conjunto de escuelas y perspectivas complementarias, sin pretender empezar cada vez de cero;
- adquirir una buena formación, con rigor y claridad conceptual y metodológica.
- asumir una práctica profesional efectiva, con ética y resultados tangibles, pertinencia, relevancia y calidad;
- trabajar con asociatividad y madurez, con el propósito de consolidar una comunidad latinoamericana de prospectivistas que se caracterice por su alcance global, respeto a los encargados de la adopción de decisiones, reputación profesional y sólida base institucional, y
- contribuir con originalidad y pertinencia a la solución de problemas latinoamericanos, con una perspectiva creativa y visión de futuro acerca de la integración regional.

2. El papel de la prospectiva en un diálogo social permanente

¿Cómo se puede mejorar el diálogo social permanente mediante la prospectiva? El punto de apoyo principal de esta disciplina tiene que ver con la posibilidad de enriquecer las visiones de futuro mediante la reflexión sobre los valores y la capacidad no solamente de imaginar ese futuro, sino de hacerlo realidad. Esto es, para anticipar y construir socialmente el futuro.

Este aporte se puede expresar en varios sentidos³². En primer lugar, implica pensar en el futuro, es decir, anticipar y explorar los futuros posibles o las alternativas de futuro, lo que podría llegar a ocurrir. Esta ha sido la concepción clásica de la prospectiva, vigente desde su nacimiento en las décadas de 1940 y 1950.

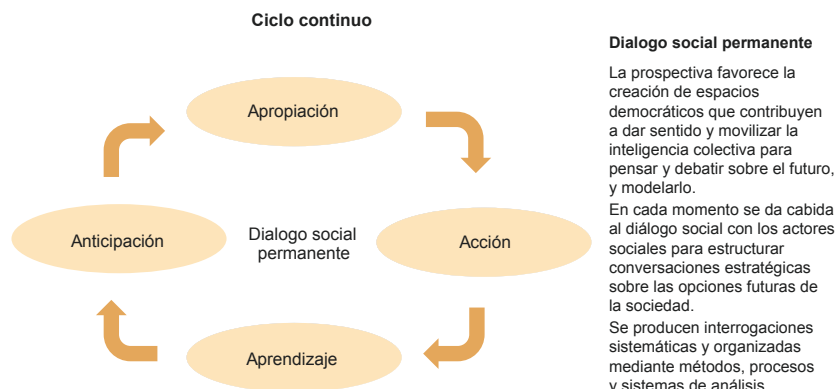
En segundo lugar, desde los años ochenta hasta el presente, se ha puesto de relieve la importancia de debatir sobre el futuro. Esta deliberación debe basarse en un proceso educativo y participativo de apropiación social del futuro, mediante el que las comunidades hacen suyos los contenidos que sustentan el debate público. Debatir sobre el futuro no implica un enfrentamiento entre puntos de vista opuestos sobre el tema, sino una discusión informada, organizada y sistemática sobre lo que está en juego en la sociedad. Una sociedad aprende a actuar a tiempo si es capaz de reconocer los problemas con antelación. Por ejemplo, frente a temas polémicos como el impacto ambiental de la minería, no se puede esperar a que se destruyan los ecosistemas para introducir legislaciones y medidas correctivas pertinentes. El debate público debe contribuir a hacer más oportuna la acción colectiva y la acción gubernamental.

En tercer lugar, la prospectiva remite a modelar el futuro, a establecer una conexión real entre el futuro deseado y la acción concreta que traza las rutas para alcanzarlo. Dar forma al futuro implica llegar a la acción material; es decir, aprender a elaborar programas y proyectos concretos que ligen la anticipación con la acción. En última instancia, también es importante la vigilancia sobre el presente, la identificación constante de aquellos hechos que están ocurriendo en la actualidad y que portan elementos fundamentales para el futuro de la sociedad, el análisis en tiempo real sobre las decisiones que están en juego hoy y que se pueden tomar en forma correcta o dejar al azar o la inercia social. El aporte de la prospectiva al diálogo social permanente implica anticipar, apropiar, actuar y aprender. La anticipación es la cuota inicial de la construcción social del futuro, de un proceso de cambio continuo, un ciclo permanente de análisis y acción sobre la realidad (véase el diagrama IV.1).

³² Véase un análisis profundo de la visión de la prospectiva como pensar, debatir y modelar el futuro, en Comisión Europea (2010a) y Comisión Europea (2011a y 2012b). En cuanto a sus aplicaciones contemporáneas a las políticas públicas, véanse Weber, Cassingena Harper, Könnölä y Carabias (2011) y Weber (2006).

■ Diagrama IV.1

La prospectiva como una actividad de ciclo continuo y diálogo social permanente



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de E. Wiesner, L. Garnier y J. Medina, "Función de pensamiento de largo plazo: Acción y redimensionamiento institucional del ILPES", *Cuadernos del ILPES*, N° 46 (LC/IP/G.126-P), Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), 2000. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.III.F.2.

Esta labor implicará en el futuro un mayor intercambio recíproco entre las distintas escuelas de estudios del futuro, y entre estas, la planificación estratégica, el diseño de políticas públicas, la vigilancia tecnológica, la inteligencia competitiva y muchas otras vertientes académicas y de gestión que puedan contribuir a mejorar el proceso de adopción de decisiones estratégicas en el continente. Se destaca en especial la sinergia entre la prospectiva y la dinámica de sistemas, la modelación y simulación de fenómenos complejos, con el fin de crear una mayor capacidad de respuesta dinámica en la identificación y gestión de asuntos emergentes, y en la comprensión de asuntos radicalmente nuevos que inciden en la sociedad.

Hoy en día América Latina está abocada al diálogo y la transformación de sí misma. No se trata de un diálogo de sordos, donde un actor habla y el otro no lo escucha, sino de un diálogo real donde debe haber una construcción dialéctica de tesis, antítesis y síntesis. No se trata de un conflicto recurrente e irresoluble entre tesis eternamente contrapuestas entre sí, sino de una dinámica caracterizada por el respeto y enriquecimiento mutuo. La prospectiva puede fortalecer este diálogo social permanente mediante la apertura de espacios democráticos para construir sentido acerca del futuro común y movilizar la inteligencia colectiva, que es la capacidad distribuida en toda la sociedad para pensar, debatir y modelar el futuro. En el marco de la prospectiva, se considera posible y necesario que la sociedad civil se prepare en forma anticipada para la adopción de decisiones estratégicas. Esta realidad es cada vez más patente en todo el mundo. Hoy en día existe una ciudadanía activa que incide en la toma de decisiones y eso implica realizar interrogaciones sistemáticas y organizadas acerca del futuro; ahí es donde entra en juego la prospectiva³³.

3. La preparación prospectiva y estratégica para la gestión de futuras crisis mundiales

Según la OCDE (2011), muchos países tienden a ver el lado positivo de la integración económica mundial, pero a su vez hacen a un lado las nuevas amenazas que resultan de este proceso. Los sistemas complejos contienen varias vulnerabilidades a las crisis que pueden dar lugar a efectos negativos rápidos y generalizados. Esa amplia exposición exige una preparación estratégica y de cooperación internacional para apoyar la prevención y vigilancia de los fenómenos conocidos o desconocidos que puedan producir conmociones mundiales. Los elementos clave de la estrategia

³³ Antes se hablaba de los centros de estudio (*think tanks*), hoy se realzan los centros de pensamiento y acción. Este es un concepto neurálgico para comprender el soporte institucional del diálogo social permanente.

incluyen el fortalecimiento de las capacidades de gobierno por medio de instituciones y normas internacionales, y la consolidación de la resiliencia social. Cada uno de estos elementos implica varios componentes, tales como la mejora de la gobernanza mediante el uso de las asociaciones público-privadas, la adaptación de la comunicación de riesgos para la sociedad moderna, el uso de las nuevas tecnologías y el aumento de la capacidad de la industria de seguros para permitir una rápida recuperación.

La literatura sobre gestión estratégica de los riesgos afirma que es necesario intensificar la formación de capacidades mediante la mejora de la cooperación internacional. La gobernanza requiere normas para regular el comportamiento que crean externalidades negativas, e instituciones para vigilar y desarrollar la capacidad de adherirse a tales normas. A pesar del creciente reconocimiento de que las crisis mundiales seguirán ocurriendo, los responsables de la gestión estratégica del riesgo no han avanzado en respuestas institucionales que enfrenten efectivamente el ritmo y la magnitud de sus posibles consecuencias.

La crisis financiera de 2008 demostró las deficiencias de los componentes específicos de la gobernanza en el sistema financiero internacional, como por ejemplo, los consejos de administración, los reguladores y los organismos de calificación crediticia, pero también puso de relieve la necesidad de respuestas de política internacional coordinadas ante el riesgo sistémico en los mercados financieros. Este es solo un ejemplo de las brechas que se presentan entre las respuestas institucionales y las normas que rigen las posibles fuentes de perturbaciones globales. Está claro que los gobiernos juegan un papel clave en la prevención y respuesta a las crisis globales. Entre sus responsabilidades se destaca la importancia de la formación de capacidades mediante la cooperación internacional y la necesidad de coordinar esfuerzos conjuntos para el futuro. Se subraya la importancia creciente de vincular con este propósito a los actores no estatales, que son cada vez más necesarios para complementar a los Estados en la superación de las brechas de gobernabilidad³⁴.

■ Recuadro IV.1

Los diez riesgos mundiales de mayor preocupación en 2014

1. Crisis fiscal en las principales economías.
2. Alto desempleo o subempleo estructural.
3. Crisis del agua.
4. Grave disparidad de ingresos.
5. Fallo de la mitigación del cambio climático y la adaptación.
6. Mayor incidencia de fenómenos meteorológicos extremos (por ejemplo, inundaciones, tormentas e incendios).
7. Fracaso de la gobernanza global.
8. Crisis alimentaria.
9. Falta de un mecanismo o institución financiera importante.
10. Profunda inestabilidad política y social.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Encuesta de percepción de riesgos mundiales 2013-2014.

³⁴ Véase con especial atención el informe *Future Global Shocks, Improving Risk Governance. Reviews of Risk Management Policies* (OCDE, 2011).

La planificación para el desarrollo en la región y la labor del ILPES: desafíos actuales y componentes de la agenda de trabajo

1. Presencias y ausencias en la gestión de conjunto de los sistemas de planificación para el desarrollo

La práctica institucional de la planificación para el desarrollo en la región ha profundizado y consolidado uno de sus rasgos emergentes del siglo XXI: la creciente articulación entre las herramientas de la planificación y de la gestión pública. De esta manera, tiende a constituirse un continuum entre estas dos tradiciones de práctica, pensamiento y profesionalización, con visibles beneficios en su contribución a consolidar el papel de la planificación como centro neuronal (o cerebro) de la gestión y de la política pública para el desarrollo.

Entre los principales desafíos para la labor del ILPES y los énfasis del Consejo Regional de Planificación como instancia de orientación y política, emerge la necesidad de construir un medio permanente de observación de estas innovaciones prácticas, para la aceleración de los aprendizajes así como de la transferencia de conocimientos entre pares, es decir, entre los sistemas de gestión pública y planificación de los distintos países. En este sentido, es necesario y oportuno consolidar herramientas e iniciativas de trabajo como el repositorio de planes de desarrollo de América Latina y el Caribe; el aprendizaje por transferencia de conocimiento entre pares para el intercambio y la retroalimentación sobre enfoques, instrumentos, metodologías y herramientas de la planificación; la guía de buenas prácticas de planificación y lecciones aprendidas de su ejercicio, como una suerte de “libro blanco”; la construcción de una visión compartida de futuro de la región, y la puesta en marcha de un programa para apoyar la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. En esencia, estos son los componentes básicos de la agenda de trabajo que ha venido desarrollando el ILPES en el marco de los acuerdos del Consejo Regional de Planificación, que apuntan a la construcción de una plataforma de cooperación en materia de planificación para el desarrollo. En lo que sigue de esta sección se presentan los avances y desafíos en relación con los retos que plantea la planificación y posteriormente se proponen los lineamientos de esa plataforma, como contribución al proceso de responder a dichos retos.

2. Avances y desafíos en la articulación de tiempos, plazos y niveles, y la conjugación entre lo sectorial especializado y lo nacional integral de la planificación

En la dimensión de la articulación entre los tiempos y los plazos de la planificación, son evidentes los significativos avances y las contribuciones del uso de metodologías para la gestión orientada a los resultados, en la creciente consolidación de la planificación de mediano plazo y su conjugación con el corto plazo. Esta articulación era una de las deudas mayores de la planificación en épocas anteriores y, además de ser destacada, requiere continuidad en los esfuerzos, en medio del reconocimiento de la diversidad de rutas y trayectorias que los países han construido en este sentido: del plan al presupuesto, y a la evaluación y el monitoreo, y del presupuesto, a la gestión pública, la evaluación y el monitoreo, para destacar los dos modelos más claramente distinguibles y relevantes.

La articulación del largo plazo con el mediano y el corto plazo es una asignatura pendiente en que los esfuerzos tendrían que redoblar, tanto en la consolidación de las prácticas emblemáticas emergentes, como en el afinamiento de la teoría, las metodologías y las herramientas que podrían contribuir en este sentido. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible puede proveer los elementos para consolidar una ruta de navegación para el fortalecimiento de la articulación de los plazos en los ejercicios de política pública y planificación.

En esta dimensión, como en las otras dos examinadas en esta investigación, es necesario señalar un vacío de la mayor importancia: las herramientas e instrumentos de evaluación,

monitoreo y seguimiento de las políticas y de la gestión pública se aplican escasamente a la planificación como tal.

En el plano de la articulación entre escalas y niveles de gobierno, también es necesario destacar los avances, especialmente relacionados con la creciente preocupación por intervenir y corregir las desigualdades territoriales (subnacionales) del desarrollo. En la investigación se exploraron algunas experiencias novedosas que proveen inmensos saldos pedagógicos y también enfrentan horizontes de evolución y avance muy relevantes.

Las investigaciones e interpretaciones derivadas de los resultados de esas experiencias permiten también destacar uno de sus más importantes vacíos. La reflexión y el progreso son evidentes a nivel tanto de la consolidación de la política regional (desde arriba hacia abajo), como de la coordinación desde los gobiernos nacionales de un amplio conjunto de componentes de la familia de políticas territoriales. No obstante, tiene poca presencia la valorización de las iniciativas y de la contribución de las políticas de desarrollo local (subnacional), así como de las formas de articulación con las ya mencionadas políticas regionales: ese es el desafío de las políticas territoriales contemporáneas (desde arriba hacia abajo, y desde abajo hacia arriba). A fin de enfrentar esta limitación, debe tomarse en cuenta el llamado de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en pos de una implementación inclusiva, que apela a la importancia de la coordinación entre las diferentes escalas de gobierno para avanzar en el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Los espacios continental y global se destacan por su ausencia y, en las circunstancias actuales, marcadas por la Agenda 2030, emerge el desafío de la articulación desde lo nacional. En este sentido, es necesario otorgar un especial énfasis al papel de la Agenda 2030 no solamente en los desafíos de articulación multiescalar, sino también pluritemporal, puesto que en ella se pone de manifiesto la necesidad y el interés del largo plazo en el trabajo de consolidación de la planificación para el desarrollo.

La vigencia y el peso de la planificación sectorial y especializada permitieron mantener vivos y continuar los procesos de aprendizaje durante los momentos de mayor decadencia y retroceso de la planificación para el desarrollo en fases previas de la historia regional. Sigue siendo importante reconocer su especificidad y su vigencia, así como continuar trabajando en dar respuesta a los desafíos de articulación con la dimensión más integral de la planificación. Los sistemas de planificación deben seguir reconociendo la diversidad de tiempos, plazos e intensidades, sin que por ello se debilite la necesaria construcción de miradas integrales y de prácticas que garanticen la consistencia y coherencia de los esfuerzos.

3. Hacia una plataforma para impulsar la cooperación regional en materia de planificación para el desarrollo y la integración de América Latina y el Caribe

La investigación realizada por el ILPES, con el apoyo de la evidencia de los estudios de caso, ha permitido formular algunas hipótesis sobre los retos de la gestión pública y la planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe. También ha sido valiosa para deducir posibles intervenciones públicas dirigidas a enfrentarlos. Ello atañe directamente a la agenda de la CEPAL, en su misión de contribuir al desarrollo sostenible, inclusivo y con igualdad, en el marco de la agenda de trabajo del ILPES trazada en el Consejo Regional de Planificación. De conformidad con lo anterior, se ha venido trabajando en la construcción de un programa de colaboración en materia de planificación, en torno de cuatro subprogramas centrales: i) el repositorio de planes de desarrollo de América Latina y el Caribe; ii) el “libro blanco” de la planificación, para fomentar las buenas prácticas en los procesos de planificación; iii) el programa para fortalecer las capacidades de implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, y iv) la contribución a la construcción de una visión de desarrollo de largo plazo para América Latina y el Caribe.

Al proponer esta agenda de trabajo, el ILPES ofrece colaborar con los Estados miembros, a través de cooperación técnica, asesoría directa y capacitación para el desarrollo de capacidades y competencias, con el fin de generar productos y resultados específicos asociados a las intervenciones. Asimismo, el ILPES reitera su empeño en seguir alentando la apertura y el fortalecimiento de espacios de diálogo para el intercambio de experiencias entre autoridades nacionales de planificación y encargados de la formulación de políticas. A continuación se resume la descripción de cada uno de los componentes.

a) El repositorio de planes de desarrollo de América Latina y el Caribe

Como resultado de resoluciones de la XIV Reunión del Consejo Regional de Planificación del ILPES, celebrada en 2013, y acuerdos de la XXIV Reunión de la Mesa Directiva del Consejo Regional de Planificación del ILPES, celebrada en 2014, y de la XXV Reunión de la Mesa Directiva del Consejo Regional de Planificación del ILPES, celebrada en 2015, el Instituto ha desarrollado una plataforma virtual que permite reunir, conservar y analizar planes de desarrollo de la región. El repositorio de planes de desarrollo de América Latina y el Caribe, que se puso a disposición del público en 2014, tiene como objetivo sistematizar en un único portal un conjunto amplio de planes, programas y agendas de desarrollo de la región, en los ámbitos nacional, subnacional y sectorial, incluido un resumen de la información contenida en cada uno de ellos, con el fin de hacerlos comparables y facilitar la consulta de los interesados³⁵.

En una etapa posterior, se deben incorporar análisis sustantivos de los planes para la comparación, el establecimiento de hechos estilizados y la identificación de denominadores comunes, así como para realizar comparaciones con aquellos surgidos en otras latitudes. También será posible, conforme se vayan publicando nuevos planes, verificar la correspondencia y cercanía de sus objetivos respecto de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y otros elementos que permitirán establecer el alineamiento de la planificación nacional con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Se espera que este repositorio se constituya en un lugar de encuentro y de interés permanente de los actores institucionales, sociales y académicos de la planificación latinoamericana, especialmente de los funcionarios de alto nivel dedicados a estas temáticas. Se debe aspirar, además, a que constituya una fuente de información e inspiración para el desarrollo de procesos de aprendizaje entre pares, el diseño de cursos y capacitaciones, y la implementación de programas de cooperación técnica a nivel regional. En el futuro se prevé que el repositorio evolucione hacia un observatorio, que permita dar seguimiento y evaluar las políticas y planes de desarrollo de los países de la región.

b) Guía de elementos comunes para los procesos de planificación: el libro blanco de la planificación

A través de esta estrategia se pretende elaborar una guía de elementos comunes para el proceso de planificación (GECPP), con el fin de facilitar el diálogo y el intercambio de experiencias y buenas prácticas de planificación en la región a los niveles regional, subregional, nacional y subnacional. Se propone que su diseño esté orientado por criterios básicos como los siguientes: que sea el resultado de un proceso técnico-participativo; que esté inspirado en el modelo de las normas ISO; que esté centrado en los procesos de planificación más que en los productos finales, y que se alimente de la más amplia variedad de fuentes, incluida una diversidad de enfoques y escuelas, y aportes tanto del sector público como del privado, junto con la academia y los centros de investigación del tema.

En los últimos años, el resurgimiento de la planificación como instrumento para el desarrollo ha sido reiteradamente señalado y documentado por el ILPES. Entre las acciones particulares en que se ha materializado la puesta en práctica de la planificación se han destacado la elaboración y/o ejecución de los planes nacionales de desarrollo en gran parte de los países de la región. El análisis

³⁵ Véase [en línea] planes.cepal.org.

de estos planes y sus procesos de diseño e implementación ha arrojado diferencias significativas que van más allá de los objetivos que se plantean los países en el largo plazo.

A partir de las resoluciones aprobadas en la XIV Reunión del Consejo Regional de Planificación, celebrada en 2013, y de los acuerdos de la XXIV Reunión de la Mesa Directiva del Consejo Regional de Planificación, celebrada en 2014, se plantea que un aporte sustancial para el ejercicio y la práctica de la planificación en la región, que incluya el intercambio de experiencias entre los países, debe considerar la aplicación de buenas prácticas con relación a la elaboración, el diseño y la implementación de los planes de desarrollo, de gobierno, de largo plazo, territoriales y sectoriales.

El objetivo principal del libro blanco de la planificación (LBP) será el de sistematizar en un único documento aquellos mínimos comunes denominadores que deberían ser incluidos en los procesos que abarca la elaboración de los diversos tipos de planes, los contenidos y la estructura de los planes, y los procesos de su implementación. Se espera que este LBP sirva de guía a los países en la formulación, implementación y seguimiento de sus planes.

También se prevé que esta guía contribuya al intercambio de experiencias entre los países y a la mejora de las prácticas de planificación en la región, y que sea un referente para los planificadores en materia de enfoques, métodos y herramientas de la planificación.

Para la elaboración de un documento de estas características se requiere de la participación de las autoridades de planificación de los países y de su permanente interrelación con el ILPES, puesto que la calidad de esta guía estará en gran medida determinada por la incorporación efectiva de los mínimos comunes denominadores que surgen de la experiencia práctica de planificación de los países. Se tratará de un documento “vivo”, que deberá estar sujeto a continuas actualizaciones y enriquecimientos derivados de la propia experiencia de los procesos de planificación en la región y en el mundo.

c) Programa para fortalecer las capacidades de implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible³⁶

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) pueden ser una valiosa guía para enriquecer y renovar las políticas, la planificación y la gestión pública en la región. Para su cumplimiento se requerirán esfuerzos continuados, consistentes y sostenidos de una variedad de actores, incluidos el Estado y sus instituciones, el sector privado y la sociedad en su conjunto, mediante políticas y planificación con visión de largo plazo. La ruta que traza la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible puede erigirse en un impulso central para el cambio estructural que se precisa a fin de avanzar hacia el desarrollo incluyente, sostenible y con igualdad en América Latina y el Caribe. Corresponde a los países asimilar y alinear los elementos relevantes de la Agenda 2030 en función de los objetivos y prioridades de las agendas nacionales.

Con el programa para fortalecer las capacidades de implementación de la Agenda 2030 se busca impulsar y hacer viable el cumplimiento de los ODS, mediante la capacitación, la asistencia técnica y el desarrollo institucional. Se procura generar un espacio permanente de estudio y discusión sobre los alcances, objetivos, metas e indicadores de la Agenda 2030. Por tratarse de una agenda multidisciplinaria que exigirá un acercamiento multisectorial, mediante el programa propuesto se pretende identificar y propiciar la aplicación de las herramientas estratégicas para la transversalización de los ODS en las instituciones, políticas y planes de desarrollo, fortalecer competencias específicas y coadyuvar en la gobernabilidad institucional y las capacidades de las administraciones públicas de los países de la región a través del uso de nuevas metodologías y marcos conceptuales, técnicas de gobierno y gestión pública, herramientas analíticas y de método, que generen la oportunidad de compartir —a partir del aprendizaje por interacción— buenas prácticas para la planificación y el diseño de políticas públicas.

³⁶ Se resume en esta sección el contenido que se expone en detalle en la “Propuesta de programa para fortalecer las capacidades de implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” (LC/L.4073(CRP.15/5)).

El programa sería ejecutado con la coordinación de la CEPAL, a través del ILPES. La iniciativa es incluyente y con ella se busca atraer a diversos grupos de actores, por lo que se propiciará la participación y colaboración de entidades regionales, gobiernos, ciudadanía, sociedad civil, organizaciones no gubernamentales, academia y sector privado.

El programa incluirá principalmente asesoría y cooperación técnica, cursos, seminarios y talleres dirigidos a los países de la región, en áreas vinculadas con los objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, con modalidades modulares que permitirán diferentes tipos de enfoque, acercamiento y profundidad de las metas, de conformidad con las especificidades y prioridades de la región en su conjunto, y de los países en particular. También se prevé la producción de material de apoyo, como publicaciones, manuales, material audiovisual, herramientas y metodologías, con el fin de lograr la mayor difusión y alcance.

d) Hacia la construcción de una visión de desarrollo de largo plazo para América Latina y el Caribe³⁷

En 2010 el ILPES inició su programa de trabajo en prospectiva para el desarrollo. Sus objetivos principales son contribuir al desarrollo de capacidades de pensamiento prospectivo y a su articulación con la política pública. Se entiende que estas capacidades deben ser consolidadas en cada país, así como también en el ámbito de la región mirada como conjunto.

En términos nacionales, existe un demostrado interés por la prospectiva y por el pensamiento de largo plazo, y la región ya cuenta con más de 20 ejercicios este tipo. En contraste, en un plano internacional, la región carece de una visión de su papel en el mundo contemporáneo y de cómo esta posición puede condicionar sus aspiraciones de bienestar y desarrollo (Bitar, 2014). Como parte de este proceso, en noviembre de 2013, el Consejo Regional de Planificación, reunido en Brasilia, identificó la prospectiva como una de las áreas de trabajo estratégicas del ILPES, junto con el impulso y la realización de una visión de futuro de América Latina y el Caribe.

Esta propuesta consiste en desarrollar un proceso en varias etapas que conduzca a la construcción de una visión deseada del futuro de América Latina y el Caribe. Se han realizado en el pasado reciente ejercicios como el del Proyecto del Milenio, que plantea escenarios para la región a 2030, sobre la base de la consulta a un grupo de expertos, con apoyo del método Delphi. La peculiaridad del ejercicio propuesto es que se plantea que sea un esfuerzo informado, colaborativo e incluyente, de modo que la visión de futuro resultante sea producto del mosaico de las visiones de diferentes grupos sociales de la región. El liderazgo de los trabajos estaría a cargo de los Estados, con la colaboración y asesoría del ILPES y la CEPAL en su conjunto. De los tres posibles tipos de visión normativa identificables en la literatura y en la experiencia internacional, a saber, declaración de identidad, declaración de valores y descripción del futuro preferido, se sugiere orientar este ejercicio hacia la tercera (Bezold, s/f).

Esta tarea debe ser parte de un proceso a través del cual la región debe ir desarrollando de forma incremental sus capacidades de pensamiento prospectivo. De acuerdo con este criterio, se sugiere que esta propuesta sea entendida como la primera fase de un largo proceso. Se recomienda comenzar realizando un ejercicio con funcionarios públicos de alto nivel de las áreas de planificación del desarrollo y relaciones exteriores, con quienes se trabajaría para elaborar una primera aproximación de la visión de futuro deseada.

Como parte de la preparación del proceso, entre septiembre y octubre de 2015 el ILPES llevó a cabo la segunda versión de la consulta sobre el clima de la igualdad en América Latina y el Caribe, en esta ocasión a 2030. El ejercicio consistió en la realización de consultas a un grupo amplio

³⁷ Véase un mayor detalle en CEPAL (2015d).

de personas acerca de la prospectiva del cierre de brechas de desarrollo en la región y permitió recoger insumos para el proceso de construcción de la visión de América Latina y el Caribe a 2030, en sintonía con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Se obtuvieron 1.273 respuestas de personas autocalificadas en su mayoría como expertos y conocedores, de diversas disciplinas, en idéntica proporción de sexos. Mediante el cuestionario se indaga acerca de la prospectiva de la evolución de las diversas brechas de desarrollo a 2030, económica, productiva, fiscal, social, laboral, de género, territorial y del medio ambiente. Los resultados serán publicados próximamente. Utilizando la técnica de ejes de Schwartz, se construyeron cuatro escenarios, de los cuales puede adelantarse de manera preliminar que el más probable fue el que augura un relativamente alto desarrollo institucional y económico, y un relativamente bajo bienestar y desarrollo social.

Parte B

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: una apuesta por un futuro mejor

Un cambio de época

El mundo enfrenta hoy la necesidad de cambiar su estilo de desarrollo, que se ha vuelto insostenible. La pérdida de dinamismo y la inestabilidad del sistema económico, las desigualdades y tensiones causadas por la concentración de la riqueza y de los ingresos entre los países y dentro de ellos, y el riesgo de una crisis ambiental de grandes proporciones son factores cada vez más visibles y presentes en el debate público. Hay una búsqueda de un nuevo estilo de desarrollo y una nueva agenda de políticas cuya relevancia y urgencia han sido confirmadas por la evolución reciente de la economía internacional y, en particular, de la región.

El actual estilo de desarrollo es el que aquí se designa como “estilo dominante” (y que en la literatura se denomina “*business as usual*” (BAU)). Aunque el término BAU se acuñó en el marco del análisis de los impactos del crecimiento sobre el medio ambiente, hoy tiene un significado más amplio. El concepto de estilo dominante trasciende lo ambiental e incluye la evolución de variables económicas y sociales clave en un contexto en que no hay cambios significativos en la intensidad y dirección de las políticas, y en que faltan bienes públicos globales para coordinar las acciones en los campos económico y ambiental³⁸. Pese a que existen diferencias importantes entre países y que algunos han adoptado políticas en una dirección favorable, el estilo dominante muestra señales de agotamiento y amenaza el desarrollo de las generaciones futuras. En este capítulo, se discuten estos límites y los requisitos para su superación.

Al mismo tiempo, emerge en el sistema internacional un nuevo consenso en torno a un estilo de desarrollo que enfatiza el combate a la desigualdad y a la destrucción del medio ambiente. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), aprobados en septiembre de 2015 por las Naciones Unidas, expresan este consenso, que constituye un avance político y conceptual respecto de la agenda previa definida en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Se trata de un avance en lo político, porque surgen de un debate amplio, en un contexto de multilateralismo democrático, en el que participaron activamente los gobiernos y diversos actores sociales, y porque en ellos se retoma el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas entre países, tanto en lo ambiental como en lo económico y social. Representan también un progreso en lo conceptual, porque abarcan una gama más amplia de temas en comparación con los contenidos más modestos propuestos en los ODM. La igualdad y el cuidado del ambiente son sus ejes principales, e incorporan temas como el derecho al empleo

³⁸ En un documento preparado para el Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes sobre la Agenda para el Desarrollo Después de 2015 se señala que en un escenario de continuidad del modelo actual (*business as usual* (BAU)), muchos países se beneficiarán de nuevas oportunidades, pero otros no. El mundo experimentará divergencias, regiones cuya fragilidad se volverá endémica, un rápido cambio del medio ambiente a nivel planetario, una desigualdad de ingresos y un desempleo juvenil crecientes, el riesgo de una reducción de los estándares en materia de regulación y fiscal, y flujos de migración mal gestionados (SDSN, 2013).

productivo, la transparencia y una nueva ecuación entre Estado, mercado y sociedad, que estaban ausentes en los ODM.

El cambio de época se traduce no solo en desequilibrios más profundos; también presenta elementos que podrían contribuir a aliviarlos. La acelerada emergencia y consolidación de nuevos paradigmas tecnológicos pone a disposición de la humanidad, como nunca antes, un poderoso instrumento para enfrentar los problemas que la afectan. Sin embargo, es necesario poner el potencial transformador de la revolución tecnológica en consonancia con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (Naciones Unidas, 2015c), mediante políticas que generen los incentivos necesarios para reanimar la inversión y encauzarla en la dirección del pleno empleo y la sostenibilidad. El momento que atraviesa la economía mundial es oportuno para ello. La lentitud de su recuperación ha aumentado las demandas por un nuevo ciclo de inversiones y patrones más igualitarios de distribución del ingreso, con el objetivo de reanimar la demanda efectiva y reconducir la economía a un sendero de crecimiento y pleno empleo. Las tendencias al exceso de ahorro y al estancamiento secular del crecimiento y la inversión podrían corregirse mediante un ciclo de inversiones que posibilitara la transición desde el estilo dominante hacia patrones de producción y consumo menos contaminantes y más inclusivos.

Se abren, entonces, espacios para un nuevo ciclo de inversiones que conduzcan a un cambio estructural progresivo, un nuevo impulso de destrucción creadora —para usar la expresión de Schumpeter— en que el proceso de destrucción se refiere a los viejos patrones tecnológicos, productivos, de consumo y de distribución del ingreso que ya no son sostenibles, o que son contradictorios con el marco normativo que la comunidad internacional aprobó en la Agenda 2030. Para ingresar en un nuevo ciclo expansivo son necesarios cambios institucionales y de economía política importantes. Toda nueva onda schumpeteriana de “destrucción creadora” necesariamente redistribuye la riqueza, los ingresos y el poder político, por lo que demanda y promueve una nueva coalición de fuerzas sociales y políticas. Hay agendas en tensión en que los incentivos e intereses anclados en el actual estilo de desarrollo se oponen a los patrones deseables de transformación y retardan o impiden su emergencia. Así ocurrió con la agenda normativa de las Naciones Unidas de la década anterior. En el diseño de los Objetivos de Desarrollo del Milenio quedó la impronta de la tensión entre los intereses económicos dominantes y la agenda normativa. Así, se convirtieron en una agenda prescriptiva centrada en los países en desarrollo, en la que los países ricos apoyarían a los países pobres para superar la pobreza extrema y satisfacer necesidades básicas.

Para la implementación de la Agenda 2030 se requiere construir nuevas alianzas, más solidarias y equitativas, en el plano internacional y dentro de cada país. Este proceso es más complejo y exigente en términos institucionales y de diseño de políticas que el de los ODM, debido a las características de interdependencia de los nuevos Objetivos y de universalidad e indivisibilidad de la nueva agenda.

Un nuevo consenso mundial

La conciencia acerca de los límites ambientales, económicos y sociales del estilo dominante de desarrollo se ha hecho mucho más fuerte en años recientes, como respuesta a los desequilibrios prevalecientes. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los Objetivos de Desarrollo Sostenible representan el consenso emergente en la búsqueda de un nuevo paradigma de desarrollo. Los ODS se desagregan en 17 Objetivos, acompañados de 169 metas (véase el recuadro IV.2).

■ Recuadro IV.2

Los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible

1. Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo.
2. Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible.
3. Garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades.
4. Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos.
5. Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas.
6. Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos.
7. Garantizar el acceso a una energía asequible, fiable, sostenible y moderna para todos.
8. Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.
9. Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación.
10. Reducir la desigualdad en los países y entre ellos.
11. Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.
12. Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles.
13. Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos*.
14. Conservar y utilizar sosteniblemente los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible.
15. Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de biodiversidad.
16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas.
17. Fortalecer los medios de implementación y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible.

* Reconociendo que la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático es el principal foro intergubernamental internacional para negociar la respuesta mundial al cambio climático.

Fuente: Naciones Unidas, Resolución 70/1 de la Asamblea General, 2015.

Con mirada de largo plazo, la Agenda 2030 y los ODS se fundamentan en los siguientes ejes conceptuales:

- El enfoque de derechos: implica el cumplimiento de los compromisos de los Estados asumidos en su legislación interna y en la normativa internacional. La sociedad debe ser un sujeto de derechos, lo que implica que los gobiernos están obligados a reglas de conducta y resultados.
- Igualdad sustantiva y cierre de brechas: se debe avanzar hacia sociedades más igualitarias, solidarias y cohesionadas. El cierre de brechas debe ser la guía de las intervenciones públicas para la igualdad sustantiva, que no se reduce a la igualdad de oportunidades, sino que incluye también la igualdad de derechos, medios, capacidades y resultados.
- Promoción del empleo pleno y productivo y de calidad. El pleno empleo es imprescindible para lograr la igualdad y sostenerla en el largo plazo; los aumentos de la productividad y la calidad del empleo son inseparables de la universalización de los derechos en un Estado de bienestar.
- Perspectiva de género: la eliminación de la desigualdad entre mujeres y hombres es un eje transversal que exige la superación de los roles tradicionales basados en la división sexual del trabajo, la eliminación de las jerarquías y privilegios que reproducen la subordinación de las mujeres y el cierre de todas las brechas de desigualdad.

- Responsabilidades comunes pero diferenciadas: las obligaciones de los países en materia ambiental, económica y social deben ser proporcionales a sus niveles de desarrollo y al grado en que han sido responsables de los problemas que es preciso enfrentar.
- Progresividad y no regresividad: es necesario establecer criterios claros de progresividad³⁹ en el cumplimiento de las metas y no aspirar solo a cambios incrementales simples o marginales, así como impedir que se produzcan retrocesos respecto de lo alcanzado.
- Indivisibilidad e interdependencia: la Agenda 2030 debe ser un conjunto integrado y no una suma de Objetivos y metas aislados. Se requiere que los Objetivos y metas se vinculen entre sí y, en muchos casos, que existan procesos de realización conjunta; por eso, lo que se haga (o se deje de hacer) en un ámbito tendrá consecuencias para lo que se pueda lograr (o no) en otro. Este criterio es fundamental en el diseño de las políticas y acciones públicas e implica que los gobiernos deben construir estructuras institucionales integrales que permitan superar la fragmentación de las intervenciones públicas.
- Participación ciudadana: la Agenda 2030 y los ODS son más que un programa gubernamental; requieren procesos de apropiación social para convertirse en objetivos nacionales compartidos por la sociedad. Permiten construir —como se ha propuesto en CEPAL (2010)— una nueva ecuación entre Estado, mercado y sociedad, en un contexto de diálogo social y participación ciudadana, que solo se logrará si se estimula esa participación en la formulación, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas.
- Transparencia y rendición de cuentas: el acceso a información pertinente, suficiente y oportuna es un requisito para formular políticas y contar con mecanismos de monitoreo y evaluación, así como con una intensa participación. La consolidación y la profundización de las estrategias orientadas a lograr gobiernos abiertos son fundamentales.

La Agenda 2030 converge con los esfuerzos que realiza la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) para apoyar el análisis y el diseño de políticas para la igualdad y el cambio estructural. Sin embargo, hay temas importantes para la región que no son adecuadamente considerados. En primer lugar, están ausentes los pueblos indígenas y los grupos afrodescendientes, que representan una alta proporción de la población de América Latina y el Caribe, cuyos derechos y problemas específicos no son contemplados.

En segundo lugar, algunos Objetivos no tienen correspondencia con las metas propuestas. Un ejemplo es la distancia existente entre el ambicioso Objetivo 1 de los ODS, “poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo”, y el alcance de sus primeras dos metas (1.1 y 1.2), en que se plantea erradicar la pobreza extrema —recordando que en el momento de formulación de la Agenda 2030 el umbral era de 1,25 dólares diarios— y reducir al menos a la mitad la proporción de mujeres, hombres y niños en situación de pobreza en todas sus dimensiones, conforme a las definiciones nacionales adoptadas. Hay una distancia muy grande entre lo ambicioso del objetivo y lo acotado de las metas.

Finalmente, pese a que los ODS representan un avance significativo respecto de los ODM, en algunos puntos quedaron rezagados en relación con estos últimos. Un ejemplo son las metas en materia de mortalidad materna e infantil, en cuyo logro muchos países fracasaron. Como las metas propuestas en los ODS son menos exigentes, se hace más fácil alcanzarlas y eso genera una percepción equivocada de éxito. Por lo anterior, uno de los retos inmediatos para el proceso de implementación, monitoreo y evaluación de la Agenda 2030 es alinear y aumentar la consistencia entre los Objetivos, las metas y los indicadores. A Objetivos de gran alcance deben corresponder metas ambiciosas e indicadores robustos y representativos. Los ODS abrieron un amplio espacio para que los gobiernos nacionales puedan definir las metas y el alcance de sus compromisos, que deben reflejar el propósito transformador al que aspira la Agenda 2030.

³⁹ El grado de progresividad se refiere a la medida y velocidad con que cada indicador se acerca al máximo deseable.

Pese a los avances que implican, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los ODS pueden ser interpelados desde tres puntos de vista.

El primero se refiere a los medios para su implementación. La Agenda 2030 no cuenta con un marco institucional y una gobernanza global eficaz, como lo muestran las recientes decisiones internacionales sobre el financiamiento para el desarrollo.

El segundo considera la consistencia interna de la Agenda 2030 y los ODS. Pese a que se proponen como un conjunto integral e indivisible, no hay un análisis de la forma como los Objetivos se conectan entre sí, ni de su relación con las variables económicas que condicionan la posibilidad de alcanzarlos. Para ello, es necesario partir de un marco analítico y un diagnóstico que articulen y expliquen la evolución de esas variables; en este esfuerzo es útil recurrir a la tradición de la CEPAL en teoría del desarrollo, expresada en particular en sus últimas contribuciones (CEPAL, 2010, 2012 y 2014).

La tercera interpelación, la más importante, se refiere a la economía política. Existe un riesgo muy alto, como ocurrió en gran medida con los ODM, de que la Agenda 2030 y los ODS se transformen en declaraciones de intenciones que luego son negadas de forma sistemática por la dinámica de los mercados y la *realpolitik*. La economía política dominante tiende a reproducir el estilo dominante y a frenar los esfuerzos para implementar la nueva agenda, que requiere de una nueva economía política y nuevas coaliciones internacionales y nacionales que la sostengan.

Buen diseño, mala implementación

El aspecto más complejo de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible radica en los medios de implementación. Si bien en el Objetivo 17 se resalta la necesidad de fortalecer esos mecanismos, llevarlo a la práctica exige profundos cambios en la gobernanza económica mundial. La experiencia internacional muestra que la eficacia de las políticas públicas está mucho más vinculada a la calidad de su implementación que a su diseño, que frecuentemente puede ser reproducido de un país a otro. Contar con criterios claros y mecanismos eficientes de implementación exige el desarrollo y mantenimiento de instituciones sólidas, que respondan más a objetivos de Estado que a metas de los gobiernos de turno. Dado el dinamismo del contexto internacional y de las realidades de los países, es imprescindible desarrollar también instrumentos de monitoreo y evaluación de impacto de las políticas que permitan reforzarlas o eliminarlas según sus resultados.

Como toda estrategia, la Agenda 2030 y los ODS requieren medios e instrumentos de implementación acordes a la magnitud de la tarea propuesta. En este sentido, se reconoce explícitamente que cada país es el principal responsable de su desarrollo económico y social, y que el papel de las políticas nacionales y las estrategias de desarrollo es de máxima importancia. No obstante, también se resalta que los esfuerzos nacionales deben ser apoyados por un contexto internacional que los haga posibles.

La Agenda 2030 es complementada por el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, aprobado en la Tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Reducción del Riesgo de Desastres, celebrada en Sendai (Japón) en marzo de 2015. Con este Marco, se busca prevenir nuevos desastres y mitigar los efectos de los ya ocurridos, mediante la implementación integrada de medidas en lo cultural, económico, ambiental, educacional, social, tecnológico e institucional.

La Agenda 2030 pone de relieve que los esfuerzos para fortalecer los mecanismos de implementación implican actuar en el financiamiento, la tecnología, el comercio internacional, la construcción de capacidades tecnológicas y los temas sistémicos, vinculados a la provisión de bienes públicos globales. En todos los casos, la metodología se centra en la articulación de la movilización interna de recursos con la creación o fortalecimiento de mecanismos internacionales de gobernanza,

especialmente en las áreas de financiamiento, comercio, tecnología y medio ambiente. Las instituciones que es preciso desarrollar deben basarse en asociaciones con los múltiples actores relevantes de los sectores público y privado y de la sociedad civil.

Pese a lo adecuado de estos principios, los avances en su implementación han sido muy débiles, particularmente en el crucial tema del financiamiento para el desarrollo, en que las decisiones más recientes han ido en la dirección contraria a aquella que propone la Agenda 2030. Una vez más, se abre una brecha entre las declaraciones y la dinámica económica. Un ejemplo es la Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, de julio de 2015, que da continuidad a los principios del Consenso de Monterrey, de 2002⁴⁰.

En la Agenda de Acción de Addis Abeba se subraya la necesidad de una movilización efectiva de recursos públicos internos, incluido el aumento de la recaudación mediante sistemas tributarios más eficientes y justos, y la necesidad de reducir las corrientes financieras ilícitas. En materia de cooperación internacional, se destaca la necesidad de que los países donantes cumplan con destinar el 0,7% de su producto nacional bruto a la asistencia oficial para el desarrollo. Mediante la Agenda de Acción de Addis Abeba se busca promover la expansión del comercio de los países en desarrollo, haciendo más eficaz y operacional el tratamiento especial y diferenciado, y potenciando la ayuda para el comercio y la inversión. Asimismo, se reiteran los planteamientos del Consenso de Monterrey con respecto a mejorar la gobernanza económica mundial, lo que implica reforzar la cooperación internacional para promover la estabilidad y aumentar la participación y representación de los países en desarrollo en las instituciones que diseñan, establecen e implementan las normas globales.

Existe una brecha significativa entre las declaraciones y los instrumentos propuestos para la implementación de la Agenda de Acción de Addis Abeba, que no cuenta con mecanismos para enfrentar y reducir las asimetrías que enfrentan los países en desarrollo respecto de las economías desarrolladas y que, peor aún, en algunos casos las refuerza. Excluido el compromiso de los países donantes de canalizar el 0,7% de su producto nacional bruto a la asistencia oficial para el desarrollo, que solo cumplen 5 de los 28 países donantes, sus restantes iniciativas no implican compromisos específicos de los países desarrollados para avanzar en la mejora de la arquitectura financiera para el desarrollo o reducir las asimetrías en el sistema financiero y el comercio internacionales (Naciones Unidas, 2015b).

⁴⁰ Los temas incluidos son recursos internos públicos; finanzas y negocios internos e internacionales; cooperación internacional para el desarrollo; comercio internacional como motor del desarrollo; sustentabilidad de la deuda; temas sistémicos; ciencia, tecnología, innovación, creación de capacidades, y datos, monitoreo y seguimiento.

Parte C

Las cuatro prioridades de la CEPAL para apoyar la implementación y el seguimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

1. Fortalecer la arquitectura institucional regional

Tras la aprobación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, son necesarios diversos esfuerzos para su implementación y seguimiento, como valorar capacidades y recursos de todo tipo, desarrollar nuevas estrategias y diseñar arquitecturas institucionales a nivel nacional, regional y global.

El *Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible*, establecido en mayo de 2016 por los países miembros de la CEPAL, es el mecanismo regional para el seguimiento y examen de la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, incluidos los Objetivos de Desarrollo Sostenible y sus metas, así como sus medios de implementación, y la Agenda de Acción de Addis Abeba. Este Foro se convocará bajo los auspicios de la CEPAL anualmente, estará dirigido por los Estados de América Latina y el Caribe y estará abierto, además de a la participación de los Gobiernos, a la de representantes de la sociedad civil, el sector académico y el sector privado; involucrará también a los órganos subsidiarios de la CEPAL, bancos de desarrollo, otros organismos de las Naciones Unidas y bloques de integración regional.

En efecto, *la dimensión regional adquiere cada vez mayor relevancia frente a los actuales cambios globales de paradigma y resulta esencial para la implementación de la Agenda. Aprovechar la arquitectura institucional existente en América Latina y el Caribe*, incluida la experiencia de la CEPAL y sus órganos subsidiarios, en coordinación con el resto del sistema de las Naciones Unidas⁴¹ y demás espacios regionales y subregionales⁴², en el seguimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y otros acuerdos globales, contribuye a formar una base sólida para un seguimiento y análisis colaborativos de los ODS, fortaleciendo las capacidades de los países e identificando las tendencias regionales y las brechas en la implementación de la Agenda 2030.

Los órganos subsidiarios de la CEPAL son:

- El Consejo Regional de Planificación
- La Conferencia Estadística de las Américas
- La Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe
- La Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe
- La Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe
- La Conferencia de Ciencia, Innovación y Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
- El Comité de Cooperación Sur-Sur
- El Comité de Desarrollo y Cooperación del Caribe

La arquitectura regional marca la pauta del seguimiento de la Agenda 2030 a nivel regional y promueve una relación transparente, coordinada e integrada, con mecanismos de presentación

⁴¹ El Mecanismo de Coordinación Regional de las Naciones Unidas incluye fondos, programas y organismos de la región convocados por la CEPAL.

⁴² Incluyen el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), la Comunidad del Caribe (CARICOM), la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), entre otros.

de informes, jerarquía y mandato claros entre los niveles global, regional y nacional. El Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible aprovechará los mandatos y plataformas existentes, evitando las duplicaciones y la creación de estructuras adicionales, y, dentro de los límites de los recursos existentes, promoverá la coordinación y coherencia en el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo e invitará a otros organismos regionales y subregionales relevantes y a instituciones financieras internacionales a participar en sus reuniones, y promoverá también el establecimiento de un vínculo claro con el Foro Político de Alto Nivel sobre el Desarrollo Sostenible, organizado bajo los auspicios del Consejo Económico y Social y la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Tanto el Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible como los demás órganos de la CEPAL proporcionan una plataforma regional que actúa como *punto entre lo nacional y lo global* y permite llevar a cabo diálogos entre múltiples actores para identificar buenas prácticas y compartir aprendizajes entre pares relativos a la implementación, el seguimiento y el examen de la nueva Agenda y los ODS, así como debates sobre los desafíos emergentes y las metas compartidas.

2. Potenciar el análisis de los medios de implementación de la Agenda 2030 a nivel regional

Sobre la base de su tradicional enfoque integrado del desarrollo y de su trabajo y estructura multidisciplinarios, la CEPAL pondrá énfasis en fortalecer el análisis y el diálogo de políticas en torno a las dimensiones clave de la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible desde la perspectiva regional. Aprovechando al máximo su experiencia acumulada en todas las áreas del desarrollo sostenible, ofrecerá análisis de carácter integral, asesoramiento en materia de políticas y asistencia técnica a los países miembros.

La capacidad de convocatoria de la CEPAL a nivel temático y sectorial, principalmente a través de sus foros, órganos subsidiarios y reuniones intergubernamentales, reunirá a encargados de la formulación e implementación de políticas, así como a otras partes interesadas de la sociedad civil, el sector académico y el sector privado, para el intercambio de ideas y conocimiento en torno a soluciones innovadoras para alcanzar la Agenda 2030 y los ODS.

La CEPAL pondrá énfasis en las siguientes prioridades para apoyar a los países de América Latina y el Caribe en la implementación de la nueva Agenda:

- La centralidad de la igualdad
- La promoción de una integración equilibrada de las tres dimensiones del desarrollo sostenible —económica, social y ambiental— en la formulación e implementación de estrategias y políticas nacionales
- El cambio estructural progresivo que aumente la incorporación de conocimiento en la producción, garantice la inclusión social y permita avanzar en una senda de crecimiento bajo en carbono mediante un gran impulso ambiental
- El análisis de aspectos clave del financiamiento para el desarrollo y la implementación de la Agenda de Acción de Addis Abeba (como el financiamiento tradicional y los mecanismos innovadores para el cierre de brechas, y la transferencia de tecnología y el comercio justo), incluidos el alivio de la deuda en el Caribe, el combate a los flujos ilícitos y la reducción de la evasión y elusión fiscales
- La diversificación de la matriz productiva, con inversiones públicas y privadas que hagan viables los patrones de producción, consumo y energéticos con menores emisiones de carbono, la economía circular y las ciudades inteligentes
- El avance en la innovación tecnológica, la economía digital y la sociedad de la información

- La construcción de capacidades a través de la educación de calidad, la universalización de la protección y la economía del cuidado, la creación de empleo con derechos y la provisión de mejores bienes públicos
- La gobernanza de los recursos naturales
- El fortalecimiento de la acción e integración regionales en las áreas productiva, comercial, tecnológica, fiscal, financiera, de infraestructura y en las cadenas de valor de bienes y servicios ambientales
- El acceso a la información y la participación ciudadana
- La reafirmación de la relevancia de las instituciones y la redefinición de la ecuación entre el Estado, el sector privado y la sociedad civil
- La cooperación Sur-Sur y el apoyo al crecimiento de los países de renta media
- La promoción de diálogos y foros con múltiples partes interesadas para favorecer la coherencia y legitimidad en materia de políticas
- La coordinación del sistema de las Naciones Unidas a nivel regional
- La democratización de la toma de decisiones en foros globales financieros y comerciales y la promoción del acceso de los países en desarrollo a dichos foros

3. Apoyar la integración de los ODS en los planes nacionales de desarrollo y en los presupuestos

La planificación es un medio de implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y su papel queda claramente establecido en la resolución 70/1 de la Asamblea General de las Naciones Unidas “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”. En este sentido, los países otorgaron un mandato a la CEPAL, a través de su órgano subsidiario, el Consejo Regional de Planificación del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), para dar prioridad en su plan de trabajo a aquellas acciones que contribuyeran a alinear los procesos e instrumentos de la planificación con la Agenda 2030⁴³. Para ello, la CEPAL está abordando cuatro acciones prioritarias:

- i) *Apoyar la creación de arquitecturas nacionales* interinstitucionales e intersectoriales al más alto nivel que faciliten la implementación y el seguimiento de la Agenda 2030 y la integración de las tres dimensiones —económica, social y ambiental—, para promover el intercambio de experiencias y buenas prácticas en la creación de instancias interministeriales, basándose en casos exitosos de algunos países de la región, y para abordar los desafíos de la Agenda, fomentando el diálogo entre los países para la cooperación y el aprendizaje mutuos.
- ii) *Potenciar la incorporación de los ODS en los sistemas de planificación nacional y territorial*, incluidas las perspectivas de fiscalidad, presupuestos e inversión en el ámbito público. Al menos 19 Gobiernos de países de la región cuentan con estrategias de desarrollo de mediano o largo plazo, y el ejercicio de alinear las estrategias con los ODS representa un paso importante para la región hacia la construcción del desarrollo sostenible.

⁴³ Resolución CRP/XV/01 aprobada en la XV Reunión del Consejo Regional de Planificación del ILPES el 19 de noviembre de 2015 en Yachay (Ecuador).

- iii) *Fortalecer capacidades* a través de seminarios, talleres, cursos y asistencia técnica a nivel regional, nacional y subnacional para generar un espacio permanente de estudio y debate sobre la Agenda 2030. Para implementar la Agenda es necesario crear y fortalecer las capacidades tanto del sector público como de otros actores de la sociedad civil, el ámbito académico y el sector privado, así como la interacción entre ellos. Por ende, la CEPAL, a través de sus actividades de capacitación pone al servicio de los países de la región toda su experiencia en el fortalecimiento de capacidades de planificación, monitoreo, evaluación y gestión pública, identificando y propiciando la aplicación de herramientas estratégicas para la incorporación de los ODS en las instituciones, las políticas y los planes de desarrollo nacionales y subnacionales.
- iv) *Desarrollar un observatorio regional de planificación para el desarrollo sostenible*, que incluya el Repositorio regional de planes nacionales de desarrollo. Se prevé que el observatorio se constituya como una plataforma que permita a agentes del sector público, el sector privado y la sociedad civil contar con instrumentos e información para la implementación y el seguimiento de la Agenda 2030. Buscará generar espacios para el diálogo y el intercambio de experiencias, ofreciendo información sistematizada de forma accesible y actualizada a través de bases de datos, indicadores, análisis, buenas prácticas y otros recursos que promuevan la implementación estratégica y sostenible de la Agenda 2030 en los países de la región.

4. Promover la integración de los procesos de medición necesarios para la producción de los indicadores de los ODS en las Estrategias Nacionales y Regionales de Desarrollo Estadístico, así como la consolidación de los sistemas estadísticos nacionales (SEN) y el rol rector de las oficinas nacionales de estadística (ONE)

De conformidad con el mandato recibido de los países miembros en la Octava Reunión de la Conferencia Estadística de las Américas de la CEPAL de 2015, la Comisión promueve estrategias nacionales y regionales de desarrollo estadístico que permiten mejorar la recolección, el procesamiento, la desagregación, la diseminación y el análisis de datos y estadísticas —tradicionales y no tradicionales— de buena calidad para la construcción de los indicadores propuestos para el seguimiento y examen de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible y sus 169 metas. Para potenciar la capacidad efectiva de los sistemas estadísticos nacionales en atención a las demandas de la Agenda 2030, se promueve:

- *La función central de la Conferencia Estadística de las Américas (CEA) de la CEPAL*, que continuará atendiendo los requerimientos estadísticos derivados de los ODS como eje transversal en su programa de trabajo.
- *El apoyo a los países de América Latina y el Caribe miembros del Grupo Interinstitucional y de Expertos sobre los Indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y del Grupo de Alto Nivel de Colaboración, Coordinación y Fomento de la Capacidad en materia de Estadística para la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* mediante la creación del Grupo de Coordinación Estadística para la Agenda 2030 en América Latina y el Caribe, en el marco de la Conferencia Estadística de las Américas, para la coordinación y planificación de las actividades sobre datos y estadísticas en la región referidas a los indicadores de los ODS.
- *El fortalecimiento de las capacidades estadísticas nacionales* mediante la asistencia técnica, el desarrollo metodológico y la utilización de estándares internacionales.
- *La importancia de contar con un mecanismo regional de coordinación de las actividades estadísticas de fondos, programas y organismos especializados de las Naciones Unidas y organizaciones regionales e internacionales* para el fortalecimiento de las capacidades

estadísticas nacionales acorde con los desafíos de la implementación de los indicadores del marco de seguimiento de la Agenda 2030.

- *La cooperación regional y Sur-Sur* y los mecanismos de intercambio de datos a nivel regional e interregional en torno a los ODS.
- *El fortalecimiento de los ecosistemas regionales y nacionales de datos*, potenciando las redes de innovación y tecnología, con la posible participación del sector privado y la sociedad civil, para promover la apertura de datos, incorporar datos no tradicionales, incluidos los registros administrativos, grandes datos y datos desde la sociedad civil, así como potenciar la información geográfica y las herramientas de visualización y georreferenciación.

Bibliografía

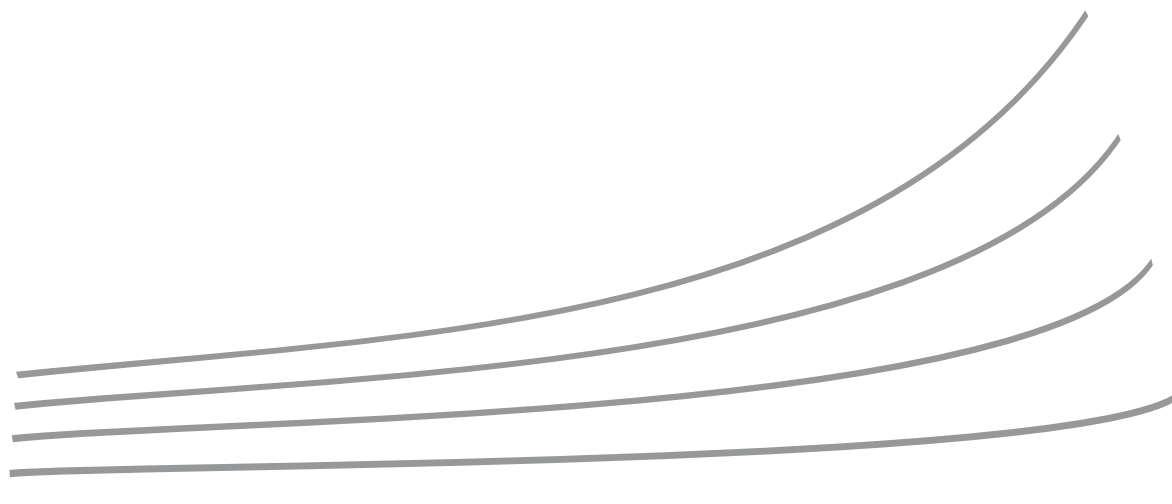
Parte A

- Baena Paz, G. (2007), *Aplicaciones de la prospectiva a la política*, Bogotá, Convenio Andrés Bello.
- _____(2004), *Prospectiva política, guía para su comprensión y práctica*, México, D.F., Universidad Nacional Autónoma de México.
- Berger, G. (1957), “Sciences humaines et prevision”, *Revue des deux mondes*, París, fevrier.
- Bestuzhev-Lada, I. (1994), “La lunga, lunga strada degli studi sul futuro”, *Futuribili*, vol. 1, N° 1, Associazione ESSPER.
- Cagnin, C., E. Amanatidou y M. Keenan (2011), “Orienting innovation systems towards grand challenges and the roles that FTA can play”, documento presentado en la Cuarta Conferencia Internacional de Sevilla en Análisis de Tecnología Orientada al Futuro (FTA), Sevilla, 12 y 13 de mayo.
- Cagnin, C. y M. Keenan (2008), “Positioning future-oriented technology analysis”, *Future-Oriented Technology Analysis. Strategic Intelligence for an Innovative Economy*, C. Cagnin y otros (eds.), Berlín, Springer..
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2013), *Prospectiva y desarrollo: El clima de la igualdad en América Latina y el Caribe a 2020* (LC/G.2579), Santiago de Chile.
- _____(2012a), *Cambio estructural para la igualdad. Una visión integrada del desarrollo* (LC/G.2524(SES.34/3)), Santiago de Chile.
- _____(2010), *La hora de la igualdad: Brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago de Chile.
- _____(2008), *The Handbook of Technology Foresight. Concepts and Practice*, Cheltenham, Edward Elgar Publisher.
- Georgiou, L. y M. Keenan (2008), “Evaluation and the impact of foresight”, *The Handbook on Technology Foresight. Concepts and Practice*, L. Georgiou y otros, Cheltenham, Edward Elgar Publisher.
- Godet, M. (2004), *Creating Futures: Scenario Planning as Strategic Management Tool*, Londres, Economica.
- _____(2008), “Historical review of the development of future-oriented technology analysis”, *Future-Oriented Technology Analysis. Strategic Intelligence for an Innovative Economy*. C. Cagnin y otros (eds.), Berlín, Springer.
- Martin, B. R. (2010), “The origins of the concept of foresight in science and technology: an insider’s perspective”, *Technological Forecasting & Social Change*, vol. 77, N° 9, Amsterdam, Elsevier.
- Masini, E. (2000b), *Penser le futur*, París, Dunod.
- Medina Vásquez, J. (2012), *La prospectiva y la necesidad de un nuevo paradigma de planificación en América Latina*, documento presentado en el curso “Planificación, gobierno y desarrollo”, Cartagena de Indias, Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES)/Agencia Española de Cooperación para el Desarrollo (AECID).
- Miles, I. (2010), “The development of technology foresight: a review”, *Technological Forecasting & Social Change*, vol. 77, N° 9, Amsterdam, Elsevier.
- Miles, I. y otros (2008), “The many faces of foresight”, *The Handbook of Technology Foresight. Concepts and Practice*, L. Georgiou y otros, Cheltenham, Edward Elgar Publisher.
- Moreau, Y. y otros (2012), *Pour un Commissariat général à la stratégie et à la prospective*, París, La Documentation Française, diciembre.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2011), *Future Global Shocks. Improving Risk Governance*, París.
- Porter, A. (2010), “Technology foresight: types and methods”, *International Journal of Foresight and Innovation Policy*, vol. 6, N° 1/2/3, Inderscience Publishers.

- _____. (2004), “¿Next steps? New drivers and directions in FTA”, EU-US Scientific Seminar: New Technology Foresight, Forecasting & Assessment Methods, Sevilla, Instituto de Prospectiva Tecnológica.
- Rader, M. y A. Porter (2008), *Fitting Future-oriented Technology Analysis Methods to Study Types, Future-Oriented Technology Analysis-Strategic Intelligence for an Innovative Economy*, C. Cagnin y otros (eds.), Berlín, Springer.
- Warrant, F. (2007), *Scope and Focus of Foresight Exercises*, Gebze, Turquía, The Destree Institute.
- Weber, M. (2006), “Foresight and adaptive planning as complementary elements in anticipatory policy-making: a conceptual and methodological approach”, J.P. Voss, D. Bauknecht y R. Kemp (eds.), *Reflexive Governance for Sustainable Development*, Edward Elgar Publishing

Parte B

- Bezold, C. (s/f), “Using vision in futures”, *Futures Research Methodology Version 3.0*, The Millennium Project [en línea] <http://www.millennium-project.org/millennium/FRM-V3.html#toc>.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2015a), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2015: desafíos para impulsar el ciclo de inversión con miras a reactivar el crecimiento* (LC/G.2645-P), Santiago.
- _____. (2015c), *Informe de la XXV Reunión de la Mesa Directiva del Consejo Regional de Planificación del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES)* (LC/L.4077), Santiago.
- _____. (2014a), *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (LC/G.2586(SES.35/3)), Santiago.
- _____. (2012), *Cambio estructural para la igualdad. Una visión integrada del desarrollo* (LC/G.2524(SES.34/3)), Santiago.
- _____. (2010), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago.
- Naciones Unidas (2015), “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” (A/RES/70/1), Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015 en su septuagésimo período de sesiones, Nueva York, octubre.



Documentos incluidos en esta compilación

Los siguientes textos han sido reproducidos de manera parcial en este volumen. Si desea consultar o descargar los documentos completos, haga clic sobre los respectivos títulos.

- Prospectiva y desarrollo: El clima de la igualdad en América Latina y el Caribe a 2020
http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/27976/1/S2013618_es.pdf
- Planificación, prospectiva y gestión pública, LBC 126
http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36762/1/S20131070_es.pdf
- Prospectiva y política pública para el cambio estructural en América Latina y el Caribe, LBC 129
http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37057/1/S2014125_es.pdf
- Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe: regreso al futuro. Primer informe de los diálogos ministeriales de planificación, Serie Gestión Pública 81
http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36815/1/S1420498_es.pdf
- Planificación para el desarrollo y la integración regional, CRP.2014/4
http://www.cepal.org/crp-ilpes/noticias/documentosdetrabajo/5/51585/2013-946_CRP.14_Propuesta_estrategica_ESP-WEB.pdf
- El estado del arte y los retos de la planificación en América latina y el Caribe, CRP.15/4
http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39276/S1501099_es.pdf
- Visiones de desarrollo y planeación de largo plazo en América Latina y el Caribe. Notas a partir de la experiencia de cuatro países, Serie Gestión Pública 82
http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36838/S2014342_es.pdf
- Tendencias mundiales y el futuro de América Latina, Serie Gestión Pública 78
http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/35890/4/S1600740_es.pdf
- Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible
http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40159/4/S1600653_es.pdf
- Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible.
Una oportunidad para América Latina y el Caribe
http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40155/1/S1600682_es.pdf

