

Capítulo III

Los cambios en la necesidad de prospectiva en la gestión pública en América Latina, 1950-2030

A. Contexto¹

Campero (2012a) señala que la idea acerca del tipo de orden económico, político y social que una sociedad pretende alcanzar con el tiempo representa el paradigma orientador de la acción sociopolítica y cultural de los diversos actores con capacidad de incidir en las decisiones colectivas. De hecho, según Pacheco (2012), desde su surgimiento, el Estado moderno ha tenido que ajustarse a los cambios de su contexto. Estos cambios han

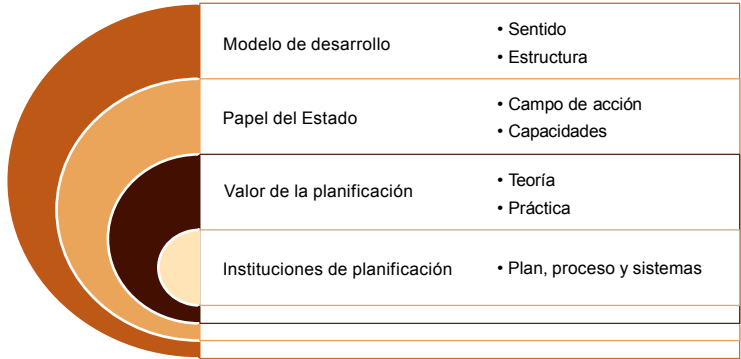
¹ Medina (1996 y 1999) intentó hacer una primera aproximación personal a una lectura de las transformaciones de la planificación y su incidencia en el auge o declive de la prospectiva. El mejoramiento de la interpretación que sirve de fundamento al presente capítulo se debe a la interacción con el equipo de trabajo del ILPES y la CEPAL y, en especial, a los aportes y observaciones críticas de Luis Mauricio Cuervo, René Hernández y Jorge Máttar. Sobre todo, se beneficia de los trabajos realizados por Bárcena e Iglesias (2011), Cortés, Zovatto, Máttar, Hernández y Arias (2012), Máttar (2011, 2012a y 2012b), Martínez y Ramírez (2009), ILPES (1973) y Costa Filho (1988, 1990). Si bien este apartado representa una perspectiva sobre la planificación muy centrada en la mirada del ILPES, no pretende agotar el tema de la revalorización de la planificación en América Latina, que ya ha sido analizado extensamente por Lira (2006) y Leiva (2010 y 2011). Más bien, siguiendo el concepto de coevolución de las prácticas de planificación (Schwartz y Van der Heijden, 1996), se busca comprender a grandes rasgos cómo han cambiado las necesidades de prospectiva en América Latina en las últimas décadas.

determinado los roles que el Estado ha debido cumplir en el entorno social, y con ello, la configuración de la administración pública.

En América Latina, a lo largo del siglo XX, el concepto de desarrollo económico y social ha sido la orientación conceptual fundamental para construir las opciones de funcionamiento de la economía, el sistema político y las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, y ha ofrecido a su vez la posibilidad de configurar diferentes opciones o modelos de desarrollo que han variado de una década a otra (Campero, 2012a). De esta suerte, los modelos de desarrollo han ido variando históricamente, determinando el cambio del rol del Estado, el tipo de planificación y de instituciones de planificación que los interpretan. La secuencia de esta coevolución pone de relieve que, si cambia el modelo de desarrollo, cambia el papel del Estado. Si se modifican estos dos elementos, esto influye en el cambio del valor y las instituciones de planificación y, por ende, el valor que se otorgue a la prospectiva y el pensamiento a largo plazo.

En ese contexto, el valor de la planificación va cambiando en el tiempo, tanto en la teoría como en la práctica. La planificación de hoy no es igual que la de hace cinco o tres décadas, y las oficinas dedicadas a esa actividad han cambiado sustantivamente en los últimos años. De esta manera, es necesario pensar cuál es el nuevo modelo y estilo de desarrollo que regirá en las próximas décadas y, por consiguiente, cuál es el paradigma de planificación que se requiere para afrontar el cambio estructural que se avecina, de modo que ello pueda orientar los requisitos que debe cumplir la prospectiva para responder con eficacia ante esas transformaciones sociales (véase el diagrama III.1).

Diagrama III.1
Coevolución del modelo de desarrollo, el rol del Estado
y el paradigma de planificación



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.

En efecto, una mirada panorámica de esa coevolución permite entrever que América Latina se encuentra hoy en día en un punto de inflexión, en el que se espera un cambio estructural basado en una visión integrada del desarrollo, cuya implementación exige un papel más activo de parte del Estado. Todo lo anterior debería contribuir a revalorizar la planificación para el desarrollo y alcanzar mayores niveles de bienestar y competitividad, de modo que el Estado tenga las capacidades necesarias y suficientes para aprender a enfrentar el cambio global.

Al hacer un recorrido a grandes pinceladas y reconstruir una visión panorámica de las relaciones entre planificación y prospectiva en América Latina, a partir de los trabajos de Yero (1991) y Lira (2006), se pueden definir los períodos que se enumeran a continuación.

B. Primer período: 1950-1980

La primera etapa se inicia bajo la influencia de la fundación de la CEPAL. En ese contexto, la planificación cobró fuerza como el principal instrumento del desarrollo y se formalizó con la Carta de Punta del Este y la Alianza para el Progreso. De este modo, a partir de la segunda mitad del siglo XX, van surgiendo los organismos nacionales de planificación (ONP) en América Latina y el Caribe, en forma de ministerios, oficinas y secretarías de planificación, según la heterogeneidad y variedad de situaciones que presenta cada país. La planificación se articula así con una lógica de intervencionismo económico que busca conducir a la región hacia la senda del crecimiento².

Prevalece el enfoque económico y se aplican técnicas de tipo estadístico y econométrico, además de indicadores de carácter agregado y “medidas de bienestar”. La concepción dominante se centra en el problema del crecimiento, la industrialización, las necesidades de la población y la estimación de “brechas” (en el comercio exterior, el empleo y el desempleo, los insumos y la producción, entre otras cosas). Se otorga preferencia a las variables cuantificables. Los problemas casi siempre se tratan en forma

² Según Leiva (2010 y 2011) dos temas centrales tuvieron gran influencia en las ideas sobre el desarrollo y las decisiones de políticas públicas respecto de la evolución de la planificación en la región durante este período: el papel del Estado y la política industrial. Leiva explica que “siendo la planificación una actividad gubernamental, el rol que se le asigne al Estado en el desarrollo resulta un elemento definitorio del alcance y la forma que adoptará en cada país”. De ahí que las ideas prevalecientes entre los gobiernos hayan sufrido cambios drásticos en el medio siglo siguiente. Para Leiva, después de la Segunda Guerra Mundial, una poderosa confluencia de factores configuró en muchos países de América Latina un modelo de Estado interventor y empresarial que pasó a tener un papel central en el sistema económico. Luego, en los años setenta y ochenta, el péndulo de la historia movilizó la crítica al modelo neoliberal, en un movimiento conceptual dialéctico.

fragmentaria. La mayoría de los estudios económicos y sociales se hacen como apoyo a la planificación, por parte de organismos internacionales y oficinas de gobierno.

La segunda etapa se sitúa a finales de los años sesenta hasta llegar a los años setenta y es fuertemente dominada por el “pensamiento estructuralista”. La sociología se constituye en la disciplina motriz. La temática gira alrededor de la interpretación de las condiciones de dependencia en que se ha desenvuelto el subdesarrollo en América Latina. El análisis privilegia el estudio histórico y el ámbito político, y se centra en los problemas de dominación, poder e ideología. En este caso disminuye un tanto el interés por la planificación normativa y el pensamiento a largo plazo, pero se obtienen valiosos estudios académicos sobre los estilos de desarrollo, los procesos de comunicación, la cultura, la ciencia, la tecnología y los aspectos relativos a la educación, la salud y la vivienda. Se destaca la propuesta del Modelo de Bariloche, de carácter exploratorio y normativo, con un énfasis crítico acerca de las conclusiones del trabajo del Club de Roma sobre los límites del crecimiento.

En estas décadas surge una fuerte crítica a la teoría y la práctica de la planificación. Se critican algunos aspectos centrales en su concepción, tales como: i) el reduccionismo economicista que subordina las variables políticas y sociales a las variables económicas; ii) el excesivo formalismo, que hace de la planificación un ejercicio que se debe desarrollar por etapas definidas y aisladas, de carácter universal, igual para todo contexto y separado de otras instancias diferentes a las de la planificación misma, y iii) la real autonomía y margen de maniobra del planificador, que fluctúa, por una parte, entre un voluntarismo utópico que espera la transformación social basada en los enunciados del “Plan-Libro” y, por otra, la supuesta neutralidad del experto, que no reconoce su propia ideología y termina siendo un agente reproductor de las ideologías dominantes en el ejercicio de la planificación.

C. Segundo período: 1980-1999

En este período continúa el debate de finales de la década precedente, pero se caracteriza por una aguda confrontación ideológica, política e institucional, que trae consigo una importante transición, de un enfoque normativo a un enfoque estratégico de la planificación.

Costa Filho (1988 y 1990) señala que en los años ochenta la corriente principal de pensamiento económico comienza a ver con malos ojos el vínculo entre planificación y futuro, en forma creciente y en varios

sentidos. Desde la perspectiva institucional, la perentoriedad de la crisis de la deuda no permite pensar sino en salidas de corto plazo para reflotar la economía. Desde el punto de vista doctrinario, el proyecto neoliberal no ve la planificación con buenos ojos; desde el prisma epistemológico se observan carencias teóricas y metodológicas debido al crecimiento de la incertidumbre y la constatación de las limitaciones de los enfoques basados en la extrapolación de tendencias y, en sentido pragmático, se señalan problemas reales debido a que las instituciones existentes son superadas en su capacidad de respuesta ante las transformaciones del entorno mundial y macroeconómico.

Por último, el nuevo contexto mundial a partir de finales de los años ochenta y principios de los noventa presiona por un nuevo replanteamiento del concepto de planificación, ante la crisis del socialismo marcada por la caída del muro de Berlín y el desmembramiento de la Unión Soviética, así como los cambios globales que estos fenómenos trajeron consigo en todos los ámbitos (ILPES, 1973). Según Costa Filho (1990), en esa coyuntura mundial surge la necesidad de articular institucionalmente una labor prospectiva que sea “correcta”, al estar fundamentada en alguna interpretación solvente del momento contemporáneo, y que sea “libre”, al poder realizar un ajuste institucional apropiado.

No obstante, la aguda y profunda confrontación ideológica incluso lleva a algunos autores a pensar en una “crisis de planificación”, lo que plantea ulteriormente la necesidad de un cambio de paradigmas sobre la materia, como se debatió a lo largo de la década de 1990. De acuerdo con Martínez (2009), esta controversia se alimenta por cuatro grandes estereotipos que actúan como sesgos en contra de la planificación:

- la economía de mercado es lo opuesto a la planificación del Estado;
- la planificación es igual a economía centralizada;
- en la economía de mercado no se planifica a largo plazo, y
- la planificación a largo plazo es igual a la predicción del futuro.

Según Lira (2006) y Hernández (2012a), por una parte, los críticos aducen como prueba en contra de la planificación la falta de resultados de las economías centralmente planificadas de Europa oriental y América Latina. Los más radicales incluso abogan por su eliminación. No obstante, por otra parte, los partidarios de la planificación argumentan que abolirla y reemplazarla por el mercado es una decisión aun más errónea. Añaden que, en lugar de dismantlar los sistemas de planificación, sería mejor tratar de

redimensionar la planificación del desarrollo y el papel del Estado³. Los defensores de la planificación subrayan también que, si bien el mercado puede ser un indicador insustituible de oportunidades a corto plazo, no es una forma eficiente de asignar los recursos a largo plazo, por lo que se necesita cierto nivel de intervención del Estado. Según esta perspectiva, la sociedad de mercado, que en sus versiones más radicales promueve la eliminación de la planificación, es insuficiente para lograr niveles crecientes de competitividad internacional y consolidar las condiciones de la libre empresa, al mismo tiempo que se buscan soluciones a los problemas del desarrollo y se intenta mantener la equidad.

Recuadro III.1

La ideología y la revalorización del pensamiento a largo plazo

Un vistazo a una serie de experiencias significativas en el ámbito mundial es importante para revelar y aclarar algunos malentendidos que ha habido en América Latina.

Un gran estereotipo es que en una economía de mercado no hay necesidad de hacer planificación. Esta idea parte básicamente de una ecuación respaldada por el sentido común: socialismo = planificación; capitalismo = economía de mercado. Después de la guerra fría se creyó que la victoria de la economía de mercado entrañaba la abolición de la planificación y el retiro total del Estado de esa actividad. Debido a esta creencia se procedió al desmantelamiento progresivo de muchas instituciones de planificación. De hecho, en casi toda América Latina la mayoría de las funciones de previsión de los ministerios u oficinas pasaron a los ministerios de economía o de finanzas o a la secretaría de la Presidencia, o se consideraron innecesarias y fueron suprimidas. Sin embargo, al mismo tiempo que esto ocurría en América Latina en los años ochenta y noventa, los principales países industrializados procedieron en sentido contrario, es decir, valoraron el pensamiento a largo plazo, la prospectiva y la investigación acerca del futuro, principalmente a través de la exploración de los sectores tecnológicos más idóneos para cada país, con miras a la reconversión de su estructura productiva y la promoción de nuevos sectores económicos.

La experiencia de China fue elocuente por la sabiduría y pragmatismo que mostró ese país para pensar con profundidad y autonomía. Wang Chunzheng (2000), Vicepresidente de la Comisión Estatal de Desarrollo y Planificación de China, afirma que, cuando el país rompió el estereotipo reinante, alcanzó el momento más dinámico de su proceso de crecimiento y desarrollo. Según Wang Chunzheng:

³ Guimaraes (2001) recuerda que en la época (y todavía) “se le da un tratamiento maniaco-depresivo al Estado en América Latina y el Caribe (véase Costa Filho, 1988). En la fase maníaca, los actores sociales lo bendicen y le piden que asuma préstamos a tasas de interés real negativas, otorgue favores fiscales, haga obras de infraestructura, entre otras cosas. En la fase depresiva, lo denigran y lo minimizan, acusándole de representar el interés exclusivo de las clases dominantes, o bien le exigen el recorte de su aparato burocrático y del gasto público. El resultado final ha sido, en la sucesión frenética de ambas fases, producir una suerte de infarto en el Estado: la primera, durante una diástole de funciones; luego, con una sístole de recursos”.

Recuadro III.1 (continuación)

- La reforma del sistema económico de China consiguió notables éxitos en los años ochenta; pero, debido a la profunda influencia de la mentalidad tradicional, a algunas personas aún les costaba salir del tradicional modelo de pensar, puesto que seguían viendo la planificación como producto especial del socialismo, y la economía de mercado como sinónimo de capitalismo. Ello afectó la profundización de la reforma.
- En la primavera de 1992, después de sintetizar la experiencia histórica del desarrollo del interior y exterior de China, Deng Xiaoping indicó aun más claramente que un poco más de planificación o de mercado no representa la diferencia esencial entre el socialismo y el capitalismo; la planificación no es sinónimo de socialismo, porque en el capitalismo también hay planificación. La economía de mercado tampoco es equivalente al capitalismo, porque en el socialismo también hay mercado. La planificación y el mercado son métodos de la economía y ambos se pueden utilizar simultáneamente.
- La sabia determinación de Deng Xiaoping rompió con la mentalidad antigua y la percepción de la relación entre planificación y mercado y permitió que la sociedad diera un nuevo salto. En el XIV Congreso Nacional del Comité Central del Partido Comunista de China (PCCh) se planteó la reforma como la construcción de un sistema de economía de mercado socialista, partiendo de la combinación y adaptación de la teoría y la práctica en esa materia. Desde entonces, la reforma del sistema económico de China entró en una nueva etapa^a.

Otro estereotipo incorrecto ha sido creer que en la propia economía de mercado no hay pensamiento ni planificación a largo plazo. No se puede olvidar que las principales metodologías de los estudios del futuro han sido desarrolladas y puestas en marcha por las propias organizaciones multinacionales, que invierten cuantiosas sumas y emplean un gran número de personas en procesos de investigación y desarrollo, evaluación tecnológica, análisis de entorno, análisis de riesgo de cada país, evaluaciones de impacto ambiental, entre otros. Para tener éxito en los mercados actuales, las multinacionales requieren afrontar el cambio tecnológico. En consecuencia, se encuentran preparadas para asumir los procesos de innovación, reorganización de procesos y diseño de estrategias competitivas, que difícilmente pueden emprenderse sin un mínimo de instrumentos de prospectiva y pensamiento estratégico. Por su parte, los territorios o regiones que desean participar en la dinámica competencia internacional, también se han visto en la necesidad de gestar procesos colectivos de reflexión acerca del futuro basados en instrumentos cada vez más complejos y sofisticados.

Un tercer estereotipo y malentendido frecuente es la confusión entre planificación y pensamiento a largo plazo. Hoy en día, cuando se dialoga con encargados de la adopción de decisiones y gerentes al respecto, es casi inevitable encontrar un gesto de perplejidad y escepticismo, debido a que las antiguas concepciones de planificación a largo plazo (de los años cincuenta y sesenta) tendían a la extrapolación de tendencias y en cierta forma aspiraban al “control y la colonización del futuro”. En aquellos años se creía que mediante “el plan” se podía calcular y controlar efectivamente el futuro previsible. Dicho en términos coloquiales, se programaba desde la A hasta la Z y se privilegiaban los factores cuantitativos para evaluar el

Recuadro III.1 (continuación)

riesgo, partiendo de la idea determinista de que el devenir de la sociedad sería acorde al plan trazado. No obstante, a partir de la segunda mitad de los años setenta, el auge de la competitividad internacional y el aumento de la calidad y cantidad de cambios sociales han hecho que se multiplique la turbulencia y la volatilidad del entorno. De este modo, planear o programar una acción gubernamental desde el principio hasta el final se ha convertido en un ejercicio cada vez más difícil porque en ese proceso el cambio tecnológico, político, social, económico, cultural, jurídico o ambiental puede afectar o invalidar los supuestos en que se fundamentan los planes. Sin embargo, curiosamente ocurrió que, al llevar este escepticismo a su máxima expresión, “se botó el niño con el agua de la bañera”. El hecho de que sea cada vez más arduo planear a largo plazo no significa que sea inútil o innecesario pensar en esos términos. Con esta actitud se produjo una cierta desvalorización del futuro a cambio de una hipervaloración del presente y, en algunos medios, incluso una desvalorización del pasado. Esto se debió a que las rupturas y discontinuidades introducidas en las últimas décadas relativizaron la experiencia pasada como referente primordial para orientar la toma de decisiones (Laidi, 2000). Para algunas personas, si el pasado no sirve como punto de referencia para visualizar el futuro, pierde todo su valor. La aceleración contemporánea entrañó un ritmo cada vez más intenso de la vida social, pero también un enfoque excesivo en el presente como faro y motor de la sociedad. Como resultado, los intervalos políticos y económicos se han acortado. Esto significa que cada vez es más breve el lapso exigido para que un gobernante presente resultados ante sus electores, o para que un gerente produzca utilidades ante los accionistas.

No obstante, si bien en la posmodernidad ha primado la valoración a ultranza del presente y el futuro inmediato, hoy en día muchos asuntos han hecho necesario que las organizaciones nacionales e internacionales comiencen a pensar a largo plazo de una manera distinta a como se hacía en los años noventa y el cambio de siglo. Por ejemplo, el deterioro ambiental y el riesgo tecnológico han puesto en juego la sobrevivencia misma de la población. Un caso concreto y emblemático de los años ochenta fue la crisis agropecuaria causada por el fenómeno de las “vacas locas” en el Reino Unido y otras partes de Europa, debido a los efectos inesperados de la biotecnología. Esta crisis puso de relieve que una nueva tecnología que se creía bajo el control humano podía generar altísimos costos e impactos nocivos para la sociedad, tales como el sacrificio de cientos de miles de animales y cuantiosas pérdidas para los agricultores y la industria agropecuaria, que se transfirieron a los consumidores o a los gobiernos. Otro ejemplo interesante de principios del siglo XXI estuvo relacionado con el sector energético de California, el segundo estado en importancia de los Estados Unidos, una región rica e inmensa, que experimentó grandes apagones debido a problemas entre el estado y los proveedores. Esta situación trajo inmensas pérdidas a la industria e hizo que los contribuyentes tuvieran que desembolsar cuantiosos recursos.

Las posibles consecuencias indeseadas de la manipulación genética y el alto riesgo de la energía nuclear, el empobrecimiento de numerosos segmentos de la población de los países en desarrollo y en los propios países industrializados, los problemas ambientales ocasionados por los derrames de petróleo y el calentamiento global, los efectos nocivos de la corrupción y los procesos de privatización, entre otras cosas, han suscitado una aguda reflexión

Recuadro III.1 (conclusión)

en los países industrializados acerca de la inconveniencia del cortoplacismo como criterio rector para adoptar decisiones que afectan a los consumidores y ciudadanos. Esta reflexión ha cobrado mayor importancia desde 2011, cuando grupos de “ciudadanos indignados” adoptaron públicamente posturas críticas al respecto en Europa, los Estados Unidos y el resto del mundo.

Si la consigna de los años noventa parecía ser “como no se puede planificar, ni siquiera pensemos a largo plazo”, ahora existe la plena conciencia de que estamos entrando en una sociedad del riesgo, en la que el mercado o el Estado no siempre disponen de los instrumentos necesarios para corregir los problemas que van surgiendo o, cuando los tienen, es demasiado tarde, debido a los efectos irreversibles de esos problemas sobre la población o el medio ambiente, o al elevado costo que suponen para la sociedad (Giddens, 2000; Petrella, 1997).

En ese contexto, la opinión pública ha cobrado conciencia de que los mercados y los políticos no son infalibles ni son los únicos actores capaces de tomar decisiones, y que los excesos de la visión cortoplacista reinante han provocado problemas muy graves e inesperados. Las consecuencias de estos fenómenos, que no responden al control de las empresas, de los encargados de la adopción de decisiones, ni de la población, han hecho necesario que la sociedad vuelva a recuperar la dimensión del pensamiento a largo plazo y considerarlo consustancial e inherente a la democracia y a la vida social en el presente contexto histórico. Mientras más avancen los procesos de mundialización, y más complejos e interrelacionados sean los cambios sociales, mayor será el riesgo y más necesarios los estudios del futuro y el pensamiento a largo plazo.

Fuente: 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, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2000. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.III.F.2; A. Giddens, *El mundo que cambia. Como la globalización rediseña la nostra vita*, Bolonia, Il Mulino, 2000; y R. Petrella, *El bien común*, Madrid, Editorial Debates, 1997.

^a Véase la exposición de Wang Chunzheng, “Tratar bien la relación entre planificación y mercado, profundizando sin cesar la reforma del sistema de planificación”, Seminario de Alto Nivel sobre Funciones Básicas de la Planificación, La Habana, 16 y 17 de noviembre de 2000.

Ahora bien, en medio de esta controversia ideológica surgen posiciones más flexibles y menos dogmáticas que propugnan la necesidad de revalorizar la planificación como un instrumento que permita racionalizar la acción del Estado y encauzar la fuerza del mercado, pero bajo nuevas ópticas y formas de relación entre los actores del desarrollo. En este contexto, diría Costa Filho (1990), las relaciones entre planificación y futuro deben volverse más robustas, pero siempre que no restrinjan innecesariamente la libertad de iniciativa ni exploren el futuro desde una óptica teórica o metodológica inadecuada⁴.

⁴ Conviene señalar en particular que, en medio de los ciclos económicos con crecimiento estable, se privilegia el uso de las proyecciones y los pronósticos, pero estos resultan muy limitados para analizar las crisis, las rupturas y las condiciones inestables del entorno, que requieren el uso de la prospectiva.

Cuadro III.1

Argumentos acerca de la crisis de la planificación
y su rol en las economías modernas

Argumentos en contra de la planificación	Argumentos a favor de la planificación
La idea de la planificación es obsoleta como medio utilizado por el Estado para orientar el proceso económico global: “El mercado se nos presenta hoy en día como un mecanismo característico y básico de la vida económica moderna y no simplemente como una institución capitalista. Las condiciones actuales y futuras del desarrollo productivo, del avance científico y tecnológico, la revolución en las comunicaciones y en los patrones de consumo, entre otras cosas, ponen de relieve la necesidad absoluta de un mecanismo descentralizado de coordinación de las decisiones y acciones individuales e institucionales en el proceso de asignación de recursos escasos, pues este tipo de mecanismos han mostrado ventajas insuperables en cuanto a la capacidad de generar riqueza. La práctica de la planificación, además de exhibir rendimientos extremadamente magros en el ámbito económico, ha sido un eficaz mecanismo de dominación autoritaria sobre la sociedad en manos de los detentores del poder del Estado en los socialismos reales. La práctica de los socialismos reales pone de relieve que la propiedad estatal de los medios de producción no es necesariamente una forma superior ni eficiente de control y gestión del proceso económico.	Pese a todo lo anterior, son innegables las imperfecciones del mercado, especialmente en cuanto a los aspectos distributivos, ambientales y otros, donde el mercado no logra dimensionar adecuadamente los costos y beneficios sociales. Las diferencias entre los sistemas sociales de los diferentes países no se pueden reducir a la contraposición entre propiedad privada y propiedad social o entre mercado y planificación. En estas condiciones, las diferencias serán cada vez más perceptibles en la gradación de esos elementos en las estructuras sociales, en esquemas que mezclan Estado y mercado, y en la importancia de ciertas temáticas, como la promoción de la justicia social, la preservación del medio ambiente, la promoción de la participación, la descentralización y el poder local.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de L. Lira, “Revalorización de la planificación del desarrollo”, *serie Gestión Pública*, N° 59 (LC/L.2568-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.97.

Así pues, la crítica desde dentro y fuera del Estado conduce al replanteamiento de los conceptos de desarrollo y planificación. Desde el punto de vista teórico y metodológico se verifica una ausencia de visiones compartidas de futuro, de un “modelo ideal de sociedad desarrollada”, y se registra un alto nivel de dispersión temática y metodológica. Se reconoce el carácter multidisciplinario y multinacional del desarrollo. También se acepta la planificación como un “proceso social”, con actores, poder y toda una compleja trama de relaciones políticas no neutrales. Se busca cerrar la brecha entre la teoría y la práctica y se amplía el espectro de organizaciones que promueven el pensamiento a largo plazo, siendo auspiciadas por organismos internacionales, gobiernos, grupos empresariales, fundaciones y grupos académicos, aunque no se obtiene un alto impacto en los medios de comunicación ni en la acción gubernamental. Se abren otros campos de acción gubernamental, como el diseño de políticas y la gestión de sus diferentes niveles. En general, se constata que la tradicional planificación normativa resulta incapaz de responder eficazmente ante los nuevos

desafíos inherentes al nuevo escenario contextual, estratégico y político de los años noventa (Boisier, 1995), caracterizado por las tendencias hacia la globalización, descentralización, apertura de mercados, formación de bloques económicos, competitividad internacional de regiones y transformación del Estado, entre otras cosas. Por otra parte, se requiere una orientación más global y cualitativa, centrada en la concepción de futuros alternativos y la elaboración de propuestas de acción viables, así como una tendencia a producir estudios con dosis más altas de participación social.

Asimismo, se promueve un replanteamiento de la planificación que genera la necesidad de impulsar una dinámica de desarrollo endógeno de los países y territorios. En especial, algunos autores comienzan a exigir una posición más activa de los gobiernos frente a los cambios del entorno y una orientación estratégica de las respuestas institucionales y la acción colectiva (Boisier, 1995). De este modo, se sugiere que los gobiernos nacionales mantengan un marco macroeconómico e institucional adecuado y establezcan instrumentos de promoción y fomento para que las comunidades regionales asuman un papel protagónico y una responsabilidad creciente en la gestión de su propio destino económico, social y cultural (MIDEPLAN, 1994)⁵.

Como transformación fundamental, los analistas propugnan una gestión estratégica del Estado, caracterizada, según Lira (2006), por tres grandes rasgos: i) una mayor presencia del Estado en la adopción de decisiones estratégicas; ii) una gestión que privilegie la acción e incorpore la coordinación de los diferentes agentes económicos, sociales y políticos frente a las decisiones del gobierno, y iii) un énfasis estratégico, capaz de lograr objetivos coherentes a largo, mediano y corto plazo, con los menores costos posibles. Todo lo anterior debería llevarse adelante en el marco de un proyecto nacional, basado en un consenso mayoritario, que adopte un marco orientador de largo plazo, en forma flexible, adaptable e indicativa y en cuya elaboración participen múltiples actores⁶.

⁵ Por estas razones, en América Latina comienza a registrarse un interés por desencadenar procesos de planificación en regiones del Brasil, Chile, Colombia, y México, entre otros países. Por otra parte, instituciones como el ILPES (Díaz, 1994), el PNUD y el Ministerio de Planificación y Cooperación de Chile (1994), publican textos pensando en poner al alcance de los gobiernos regionales diversos métodos y técnicas de planificación (planificación normativa, situacional, estratégica; prospectiva; evaluación de impacto de las políticas macroeconómicas en el desarrollo regional; diseño de estrategias regionales según el esquema de la Misión ILPES/CEPAL/PNUD en la región Bío-Bío, entre otras cosas).

⁶ El ILPES (1993) señala que una gestión estratégica del Estado implica un rol activo, capaz de conducir, optimizar y replantear prioridades, funciones y responsabilidades basadas en finalidades. Estas últimas no provienen ya de la concepción técnica particular de los funcionarios, sino de la elaboración de un proyecto político consensual y participativo.

Según Lira (2006), la modernización y reforma del Estado es crucial en regímenes democráticos, pues sus funciones básicas son, en primer lugar, la provisión clásica de bienes públicos puros (justicia, seguridad ciudadana y relaciones externas), la administración de los grandes desequilibrios (macroeconómicos, sociales y ambientales) y la acumulación de capital social, físico y humano. En segundo lugar, la armonización, mediante la regulación gubernamental, de diferentes intereses particulares frente a los de la comunidad. En tercer lugar, la gestión estratégica, es decir, el papel anticipador, de diseño y catalizador del Estado para dinamizar el desarrollo nacional.

En dicha recontextualización de la planificación, según Lira (2006), se busca hacer frente a las reiteradas críticas sobre su excesiva centralización, burocratización, carácter elitista y no participativo. Se trata de dar un nuevo lugar al Estado, al mercado y a la sociedad civil por la vía política, propia de la democracia representativa, participativa o directa. Teniendo en cuenta todo lo anterior, Lira (2006) afirma que se busca renovar la concepción de la planificación, orientándola hacia una concepción de gestión estratégica del Estado, la cual presupone un cambio paradigmático en la planificación que puede expresarse como un proceso dialéctico de tránsito de un marco de referencia a otro. Esa transición se describe en el cuadro III.2.

El ajuste institucional concomitante de renovación de la planificación significa adoptar nuevos fundamentos conceptuales, nuevos roles políticos y administrativos, y enriquecer los procesos técnicos y humanos conexos. En términos prácticos, se plantea la necesidad de que las oficinas de planificación asuman las nuevas funciones y capacidades, descritas por el ILPES (1993):

- El rol político implica una gran cercanía a la toma de decisiones para poder influir en los procesos críticos y en el debate político. A su vez, esto plantea la obligación de mejorar el poder de convocatoria y negociación mediante la interacción con los actores sociales y la puesta en marcha de mecanismos para escuchar y ser escuchados.
- El rol administrativo privilegia los aspectos que contribuyen a una mayor flexibilidad y dinamismo, adaptabilidad, integración a la acción, seguimiento, coordinación y control de decisiones y resultados.
- Los procesos humanos y técnicos se basan en la integralidad, exigen un pensamiento sistémico y un tratamiento multisectorial e interdisciplinario. Exigen capacidad de anticipación y elaboración de una visión global que organice con coherencia los asuntos de corto, mediano y largo plazo. Requieren además que las alternativas y contingencias se analicen con precisión y sentido de la oportunidad.

Cuadro III.2
Rol estratégico del Estado: nuevos perfiles

	De Planificación normativa	Hacia Gestión estratégica
Intervención	Estatal Fuerte intervención del Estado en la mayor parte de los aspectos del desarrollo. El Estado es el principal proveedor de bienes y servicios; en algunos casos la propiedad de los medios de producción es estatal, la mayor parte de las empresas productoras de bienes estratégicos son de propiedad del Estado.	Mixto Se privilegia la negociación en lugar del conflicto, la inclusión en lugar de la exclusión de actores estratégicos, la concertación de intereses en lugar de la imposición, el mediano y largo plazo en lugar del inmediatismo. Alianzas e instancias de diálogo público-privadas (consejos de desarrollo económico y social, acuerdos nacionales de competitividad, foros tripartitos).
Adopción de decisiones	Centralizado Las políticas públicas se diseñan desde arriba hacia abajo por una gran autoridad. Planes de desarrollo exhaustivos impuestos por una autoridad central. Economía centralizada donde la asignación de recursos se realiza al margen de las fuerzas del mercado.	Participativo y descentralizado Autonomía regulada de los gobiernos subnacionales y locales. Las organizaciones ciudadanas participan en los procesos de planificación (instancias locales, concertación de objetivos estratégicos, presupuesto participativo).
Enfoque	Indicativo Los resultados económicos dominan sobre los demás aspectos sociales (el crecimiento del PIB es lo principal). El gasto público se orienta a fortalecer sectores estratégicos y define e incentiva la inversión privada. Planes decenales de educación y salud, presupuestos quinquenales, planes de desarrollo agropecuarios.	Regulador El Estado establece las reglas de juego para garantizar la entrega de servicios con efectividad y calidad (en su función como corrector de las asimetrías de información, los sistemas de concesiones, los derechos de propiedad y la justicia). Las políticas públicas tienen mecanismos de aplicación. Deber y responsabilidad social de los agentes privados.
Papel económico	Productos y oferta El Estado es el principal productor de bienes y servicios. El énfasis es en la mayor producción, la cobertura en educación y salud, los planes masivos de vivienda. El criterio más importante es la eficiencia: más productos a menores costos. Las políticas públicas son ejercicios tecnocráticos y de oferta pública.	Procesos y demandas Importa la cobertura, pero también la calidad. Se enfatiza la importancia de los procesos para proveer los servicios (por ejemplo, acceso, equidad, inclusión, género). Programas que dan respuestas a problemas sociales y provienen de espacios de concertación y de los ciudadanos. Importa el valor público que se construye y no solo la eficiencia.
Metodologías	Normativo "Plan-Libro" como documento inflexible. Enfoque prescriptivo y determinista. Políticas para el período de gobierno. Presupuestos incrementales basados en el crecimiento histórico.	Estratégico Prospectiva, visiones de largo plazo, elaboración de escenarios en ambientes de incertidumbre. Procesamiento de problemas complejos cuasiestructurados, con enfoque situacional. Políticas de largo plazo en la actividad económica. Orientaciones estratégicas en lugar de determinaciones específicas.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de J. C. Ramírez y L. M. Martínez, "La institucionalidad de la planificación en América Latina", documento interno, Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), 2009; J. C. Ramírez, "La planificación en América Latina. Institucionalidad y perspectivas", documento interno, Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), 2008; y L. Martínez, "La planificación. Concepto, evolución y funciones", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2009.

No obstante la propuesta teórica anterior, el tránsito hacia una gestión estratégica en América Latina y el Caribe en los años noventa resultó incompleto y no se reflejó íntegramente en la realidad, ni en el fondo ni en la forma, y tampoco con el ritmo ni el contenido deseado por sus promotores. Hay una diferencia importante entre lo que debería ser y la evidencia. Lo que predomina en gran parte de la región es la ideología neoliberal, que otorga a los mercados la función de coordinación y asignación de los recursos, con lo que se limita el pensamiento estratégico del Estado y se restringe el horizonte temporal de planificación al mediano plazo (un período de gobierno), para que aquellos funcionen libremente. De este modo, durante el auge de los principios neoliberales, los países grandes, medianos y complejos, excepto el Brasil y Colombia, privilegiaron el desmonte de las instituciones nacionales de planificación o la disminución de sus funciones. En la gran mayoría de los países, el interés por el pensamiento a largo plazo se concentró en necesidades concretas en sectores como la energía y los servicios públicos, que siempre han requerido horizontes temporales largos para la implementación de megaproyectos específicos.

Sin embargo, paradójicamente, gracias a los propios excesos del cortoplacismo y el posterior desencanto con la ideología neoliberal, así como la influencia de las corporaciones privadas, que estructuran prácticas de planificación estratégica y calidad total, retornó en forma paulatina el interés del Estado por la intervención y la planificación. Según Leiva (2010 y 2011), el pensamiento sobre la planificación del desarrollo se abrió progresivamente a los avances en otros ámbitos y, al final del período, se incorporaron algunas concepciones estratégicas y fórmulas participativas en cada uno de los aspectos del proceso. El concepto de planificación se enriqueció y se distanció de la planificación normativa, indicativa o tradicional.

En ese contexto, al final de la década surgió la propuesta mediadora sobre las funciones básicas de la planificación, concepto acuñado en 1999 por José Antonio Ocampo, que a la sazón era simultáneamente Secretario Ejecutivo de la CEPAL y Director del ILPES. Lira (2006) considera que ese enfoque permitió enfocarse en funciones generales o esenciales, comunes a todos los sistemas de planificación, y evitó concentrarse únicamente en los marcos legales e institucionales de los aparatos nacionales de planificación, dada la diversidad de modelos existentes en América Latina y su distribución a nivel nacional, sectorial, regional y local⁷.

Tales funciones, fundamentales en el proceso decisorio público, se describen en el cuadro III.3.

⁷ Queda como lección aprendida la necesidad de contar con una concepción ideológica y epistemológica pluralista, que permita concebir marcos teóricos y prácticos de planificación que den respuesta a la heterogeneidad política. Se busca trascender el estereotipo según el cual la izquierda prefiere la planificación y la derecha, el mercado.

Cuadro III.3
Funciones básicas de la planificación

Funciones básicas	Descripción
Prospectiva	Busca ilustrar las perspectivas a mediano y largo plazo para el conjunto de los ciudadanos, aclarar las alternativas de decisión de las autoridades públicas y explorar nuevas estrategias económicas y sociales.
Coordinación y concertación de políticas públicas	Admite dos dimensiones principales, imprescindibles para orientar con dirección estratégica el desarrollo económico y social y, al mismo tiempo, velar por una asignación eficiente y equitativa de los recursos públicos: i) la interacción del gobierno con las restantes fuerzas políticas, económicas y sociales, de forma que permita la deliberación sobre distintos temas, y ii) la coordinación que debe realizarse dentro del propio gobierno para alcanzar en tiempo y forma los objetivos trazados. La concertación busca la creación de consensos y acuerdos supra-partidarios, más allá de los intereses puramente gremiales o de las coaliciones de la oposición. Implica una efectiva alianza con los actores representativos de la sociedad civil.
Evaluación	Es parte sustantiva de un modelo que se orienta a los resultados de la gestión pública. Implica distintas dimensiones de la evaluación: dentro del propio aparato gubernamental, en su relación con el parlamento y, de manera más general, con la ciudadanía. Los diversos mecanismos de seguimiento y evaluación de las acciones públicas constituyen el eje de esta función.

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; J. Martín, “Funciones básicas de la planificación económica y social”, *serie Gestión Pública*, N° 51 (LC/L.2363-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2005. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.102; y E. Ortégón, *Fundamentos de planificación y política pública*, Alcalá, Instituto de Estudios Latinoamericanos, Universidad de Alcalá/Centro Guaman Poma de Ayala, 2011.

D. Tercer período: primera década del siglo XXI

Con el nuevo milenio se profundizaron algunas megatendencias mundiales clave, como la aceleración del cambio tecnológico y la configuración de una sociedad y una economía basadas en el conocimiento. Asia y el Pacífico, en concreto China y la India, se consolidan como potencias económicas; se acentúa el cambio climático y tienen lugar nuevas hibridaciones culturales producto de la mundialización. Por otra parte, al final de la década, hechos como la crisis financiera de 2008 en los Estados Unidos, la crisis del euro y del proyecto europeo y el surgimiento de movimientos democráticos en África septentrional, marcaron un período de gran inestabilidad política y económica y de una mayor incertidumbre respecto del futuro en todo el planeta.

A lo largo de este período se fue configurando un nuevo panorama político en América Latina. Surgieron en la región nuevos gobiernos de izquierda, en gran parte como consecuencia del desencanto con el modelo neoliberal. Los países progresaron en cientos ámbitos, pero en otros persistieron los rezagos frente a los países desarrollados. Producto

del proceso de transformación productiva y del auge de la exportación de recursos naturales, se diferenciaron claramente tres dinámicas de crecimiento: la del norte de América Latina, la del Caribe y la de América del Sur (CEPAL, 2008).

En ese contexto de crisis e incertidumbre, América Latina afrontó una caída del PIB en 2009, pero luego recuperó su crecimiento y consiguió sortear la crisis internacional, hasta ahora de manera solvente. Como indica Máttar (2011, 2012a y 2012c):

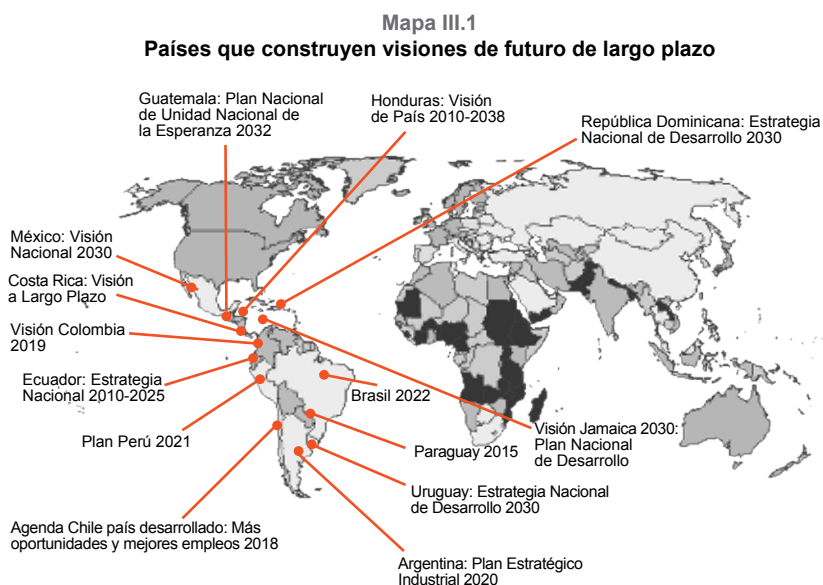
“La región transita con resiliencia por una crisis que afecta con mayor severidad al mundo desarrollado; actúa sobre la base del aprendizaje de crisis anteriores y explora el futuro con una mirada de más largo alcance, buscando caminos para avanzar con una mayor rapidez y efectividad hacia un desarrollo sostenido e incluyente”.

En efecto, en la región se debate sobre la necesidad de generar opciones diferentes al modelo de desarrollo imperante y de reducir las desigualdades. Todo lo anterior marca un renovado interés por la planificación, las políticas para el desarrollo, el papel del Estado y la utilidad de pensar en escenarios futuros. Este nuevo interés surge a partir de varias dinámicas sociales simultáneas y superpuestas, como se describe a continuación:

- La crítica sobre el legado del modelo neoliberal. Según Máttar (2011), si bien el modelo de desarrollo en las últimas dos décadas permitió corregir desequilibrios económicos para recuperar la estabilidad nominal (control de la inflación, equilibrio fiscal, prudencia monetaria), también es cierto que no logró mejorar significativamente los desequilibrios estructurales de la economía real (modesto crecimiento económico, tendencia a la concentración del ingreso y la riqueza, baja transformación productiva, desigualdad social y disparidades territoriales).
- La reflexión latinoamericana promueve un nuevo modelo de desarrollo, socialmente incluyente y sostenible. Una creciente clase media en la región exige el cierre de las brechas del desarrollo y la reducción de la desigualdad en los planes gubernamentales y en las agendas de desarrollo. Las nuevas metas gubernamentales procuran la mejora del bienestar, la reducción de las brechas de ingreso, productivas, de empleo, territoriales y de seguridad, entre otras.
- El cierre de brechas remite a los debates sobre la necesidad de fortalecer las políticas de Estado y la planificación. Se requieren esfuerzos persistentes durante períodos prolongados y una amplia mirada de largo plazo para encaminarse hacia sociedades

menos desiguales. En efecto, las políticas sostenibles a favor de la igualdad suelen requerir marcos temporales que rebasan los tradicionales ciclos de corto o mediano plazo de los períodos de gobierno y es común que sus procesos se midan en décadas o generaciones completas⁸.

Este renovado interés en los países por las políticas de Estado y su nuevo papel en el desarrollo, necesariamente se acompaña de ejercicios de prospectiva a mediano y largo plazo. Las sociedades tienen una mayor disponibilidad de información, conocimientos y evidencias para elaborar ejercicios y procesos prospectivos. En gran parte del continente surgen múltiples experiencias que avanzan a diferentes velocidades y con naturalezas y objetivos distintos. Los gobiernos se proponen construir visiones a largo plazo y estrategias nacionales de desarrollo. Se reestructuran los sistemas nacionales de planificación y se crean diversos instrumentos legales para consolidar dichas estrategias como políticas de Estado.



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de L.M. 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; e 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.

⁸ Estos fueron de los temas principales de la Cumbre Iberoamericana de 2010, centrada en la nueva arquitectura institucional para el desarrollo.

De este modo, los países latinoamericanos y del Caribe dedican cada vez más atención a la construcción de visiones de futuro, en que la reducción de la desigualdad es una aspiración generalizada. Las políticas de Estado perciben la planificación como un instrumento fuerte, capaz de articular intereses de diversos actores (Estado, sociedad, gobierno, mundo), de espacios diversos (nacional y local), con políticas públicas (de Estado, planes y programas, nacionales y subnacionales), con visión de largo plazo (sostenibilidad), cuya construcción y ejecución es, a diferencia del pasado, cada vez más participativa, como reflejo del avance democrático de los países de la región⁹.

Según Lira (2006), durante el período observado se constata una revalorización de la planificación. Todo apunta al fortalecimiento de la capacidad del Estado para ejecutar un plan estratégico de transformaciones estructurales. Esta revalorización 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 con arreglo a sus propios fines, enfatizando algunas concepciones teóricas y metodológicas, utilizando 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 pone de relieve 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 resultados.

Al final del período objeto de análisis pueden identificarse varias conclusiones claras. Según Leiva (2011), Máttar (2011, 2012a y 2012c) y Hernández (2012a):

- La evolución de la planificación en la región ha dependido del debate político e ideológico sobre el modelo de desarrollo y el papel correspondiente al Estado. Al ser la planificación una actividad gubernamental, el rol que se le asigna al Estado resulta un elemento determinante del alcance y la forma que adopta la planificación en cada país.

⁹ En las deliberaciones sobre la “nueva planificación” son muy relevantes las reflexiones y debates sobre las visiones de país. Son de interés particular los seminarios organizados al respecto. En 2005, el ILPES, conjuntamente con el Banco Mundial y el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA, por su sigla en inglés) organizaron en la sede de la CEPAL un foro de debate de alcance mundial sobre visión de país y estrategia de desarrollo (Banco Mundial/ILPES/IDEA, 2005). El último seminario se organizó en Costa Rica en 2011 y concluyó con la imperativa necesidad de compartir visiones, concertar acuerdos y coordinar las acciones necesarias en diversos planos. Véanse Cortés, Zovatto, Máttar, Hernández y Arias (2012).

- Después de la Segunda Guerra Mundial, en América Latina se gestó un modelo de Estado interventor y empresarial que hizo que la planificación ocupara un papel central en el sistema económico. En las décadas posteriores se registró una alternancia de posiciones sobre el papel del Estado y la política industrial, con auges y caídas en la importancia de la planificación. Al final, este debate tiene una resolución diferente en cada país.
- El despliegue de la planificación se inicia en las tres décadas que siguieron a la Segunda Guerra Mundial; luego se registra su repliegue en las dos últimas décadas del siglo XX y, en años recientes, se revalorizan sus aportes.
- La región muestra progresos en materia de gestión pública en las últimas dos décadas, especialmente en materia de finanzas públicas. Se redujo el déficit público y la carga de la deuda, se mejoraron los sistemas de gestión e inversión pública, la transparencia, la rendición de cuentas y los sistemas de información a la ciudadanía. No obstante, prevalecen retos como la baja carga tributaria y una estructura inadecuada, cuya solución exige un nuevo pacto fiscal.
- El concepto de planificación se ha enriquecido y distanciado de la planificación normativa, indicativa o tradicional. El pensamiento sobre esta actividad, sus procesos, métodos y técnicas, ha experimentado cambios sustanciales en los últimos 60 años. En la actualidad el pensamiento sobre la planificación del desarrollo se ha abierto también a los avances de la planificación en otros ámbitos.
- 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.
- Los sistemas de planificación enfrentan diversos retos para poner en marcha una planificación renovada, entre ellos: 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, en el ámbito nacional y subnacional.

En síntesis, según Máttar (2011, 2012a y 2012c), las estrategias nacionales de desarrollo, la prospectiva y los escenarios de largo plazo, un nuevo pacto fiscal y el desarrollo territorial constituyen esferas fundamentales del quehacer de la gestión pública y responden a la demanda de los países. Al respecto, se subraya la importancia del Estado que, a la luz de las exigencias de sociedades que aspiran a reducir brechas, debe renovarse con una nueva arquitectura institucional, en tanto agente capaz de articular las demandas de los grupos sociales y propiciador de acuerdos sobre visiones del desarrollo.

E. Cuarto período: desde la actualidad hasta 2030

1. La transformación del modelo de desarrollo: hacia una visión integrada del desarrollo y la necesidad de creación de alternativas a la inercia regional

Si bien en la última década un grupo importante de países de América Latina y el Caribe mejoraron su desempeño económico, político institucional y social, también es cierto que la región sigue exhibiendo un crecimiento desigual, excluyente y concentrador, con expresiones de divergencia territorial en la mayoría de los países¹⁰.

En el documento *La hora de la igualdad: Brechas por cerrar, caminos por abrir*, la CEPAL (2010) analiza las brechas que caracterizan al actual modelo de desarrollo y se pregunta cómo abrir caminos para cerrarlas. A ese efecto, propone un conjunto de políticas de desarrollo inclusivo, convergencia productiva, convergencia territorial, empleo, bienestar y pacto fiscal tendientes a eliminar la pobreza y corregir las brechas sociales que caracterizan a América Latina y la convierten en el continente más desigual del planeta. En un trabajo posterior, la CEPAL y la SEGIB (Bárcena e Iglesias, 2011) proponen una serie de desafíos encaminados al logro de una gestión pública de calidad, el afianzamiento de las instituciones democráticas y la construcción de Estados para la igualdad. Se trata fundamentalmente de aplicar una estrategia de desarrollo que asigne a la igualdad un lugar central en el desarrollo, que conceda al gobierno una función vital y que incluya las asociaciones público-privadas en la formulación de políticas socioeconómicas (CEPAL/SEGIB, 2011).

¹⁰ Entre otras cifras positivas, el documento base del Consejo Regional de Planificación preparado por el ILPES (2012) señala un mejoramiento en el crecimiento económico, una trayectoria descendente de la pobreza y la desigualdad y un fortalecimiento de la gestión pública. En efecto, “en los últimos 20 años el porcentaje de personas que viven en la pobreza se redujo de más del 48% en 1990 a algo más del 30% en 2011 y la indigencia disminuyó del 23% al 13% de la población en el mismo período. Simultáneamente, el empleo aumentó en cantidad y mejoró en calidad, la inflación se ha estabilizado en un dígito en la mayoría de los países (6% en promedio), la deuda pública es menor en calidad y cantidad (por debajo del 35% del PIB) y las reservas internacionales alcanzan niveles récord, alrededor del 765.000 millones de dólares de 2012.

No obstante, un importante trabajo de consulta a expertos de la región (Cuervo, 2012b) deja entrever que el resultado más probable para el cierre de las brechas es bastante limitado, en el mejor de los casos (véase el recuadro III.2). Esto podría significar que la velocidad y pertinencia de la acción pública para conducir esta estrategia requiere complementos y replanteamientos profundos de la acción del Estado. De hecho, en el documento para el siguiente período de sesiones y en recientes intervenciones, la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL plantea “con más fuerza que nunca que urge un cambio estructural en nuestra forma de producir, trabajar e innovar, que requiere el protagonismo de la juventud”.

Recuadro III.2
Percepción de probable evolución del cierre de brechas
en *La hora de la igualdad*

1. Disminución de las tasas de crecimiento.
2. Diferenciación del ritmo de crecimiento en América Latina y el Caribe, a favor de América del Sur.
3. Especialización de América del Sur en materias primas, aumento de la participación de China como destino de exportación de América Latina.
4. Integración de México y Centroamérica con los Estados Unidos.
5. Aumento de las brechas productivas y por sectores, con relación al mundo desarrollado.
6. Persistencia de brechas productivas (productividad, formación).
7. La brecha tecnológica con los Estados Unidos se mantiene o persiste.
8. Aumenta la inversión frente al PIB.
9. Disminuye la brecha en materia de tecnologías de información y comunicación. Internet desempeña un papel cada vez mayor.
10. Brechas territoriales crecientes, pero con políticas que intentan mitigarlas.
11. Aumentan los niveles de concentración espacial, de actividad económica y emigración, y se amplían las brechas entre regiones.
12. Consolidación de los fondos de cohesión territorial y compensación.
13. Predominio de la continuidad en el mejoramiento o sostenimiento de los resultados sociales.
14. Impacto del empleo urbano en la disminución de pobreza. Se mantiene el empleo rural, aumentan los salarios, se reducen las brechas salariales de género.
15. Mejora en la distribución de los ingresos y las transferencias de ingresos; disminuye la indigencia.
16. Se mantiene el desempleo juvenil.
17. Mejoran temas fiscales, comportamiento positivo de la recaudación, la inversión y el gasto social.
18. Pocas expectativas de pacto fiscal.
19. Rupturas en lo referente al cambio climático, las tecnologías de información y comunicación y la seguridad social; impactos en la agricultura y la energía

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de “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.

Dicho en otras palabras, para producir el cierre de brechas esperado, es necesario tener en cuenta los factores de cambio que pueden modificar el modelo de desarrollo, tanto desde el punto de vista de las transformaciones previsibles del entorno actual como de la revalorización de la planificación para el desarrollo como herramienta de los países para obtener los objetivos propuestos. También desde el punto de vista de las estrategias de los Estados, todo parece indicar que América Latina y el Caribe se encuentra en un momento histórico de inflexión, lo que significa que se avecina un cambio estructural, inducido por el entorno y por las propias intenciones de la acción pública de los países.

En relación con la preocupación anterior, la CEPAL presentó en 2012 el documento *Cambio estructural para la igualdad. Una visión integrada para el desarrollo*, en el que aborda el tema económico de la transformación productiva junto con el tema social y los analiza bajo nuevas miradas. De esta manera, la CEPAL reconoce los patrones de desarrollo de América Latina y expone la existencia de cuatro grandes tipos de cambio estructural:

- Cambio estructural fuerte: se presenta cuando la productividad y el empleo crecen en forma pronunciada. En este caso se combinan la productividad y el empleo.
- Cambio estructural nulo: se presenta un comportamiento de círculo vicioso, diferente al círculo virtuoso del cambio estructural fuerte. Esto entraña un bajo o nulo crecimiento de la productividad y de la demanda agregada.
- Cambio estructural limitado a enclaves: hay un ajuste defensivo que implica un cambio estructural limitado a enclaves y se da cuando se registra un elevado crecimiento de la productividad en ciertos circuitos o sectores económicos junto con un bajo crecimiento de la demanda agregada.
- Cambio estructural débil: se caracteriza por una absorción de empleo con fuerte crecimiento de la demanda agregada y un crecimiento de la productividad bajo o nulo.

En esta visión integrada del desarrollo en que se articulan las dimensiones económicas, sociales y ambientales, la CEPAL (2012a) plantea que “no es posible pensar en el cambio estructural sin considerar los efectos de los nuevos paradigmas sobre las trayectorias tecnológicas, las actividades productivas y los sistemas de producción”. Significa entonces que la buena macroeconomía no es suficiente para producir la transformación productiva, sino que se requiere una mirada integral del papel de la ciencia y la tecnología, el sistema de educación superior

y todo el sistema educativo y de la capacidad del Estado de coordinar políticas públicas. En síntesis, “el eje central que se propone tiene el cambio estructural como camino, las políticas públicas como instrumento y la igualdad como valor subyacente y como horizonte hacia el cual se orienta dicho cambio” (CEPAL, 2012a)¹¹.

Cuadro III.4
Patrones de desarrollo

Crecimiento del empleo		Crecimiento de la productividad	
		Bajo	Alto
Elevado	Macroeconomía	Absorción de empleo	Círculo virtuoso
		Fuerte crecimiento de la demanda agregada	Fuerte crecimiento de la demanda agregada
	Progreso técnico e innovación	Bajo o nulo crecimiento de la productividad	Fuerte crecimiento de la productividad
	Tipo de cambio estructural	Cambio estructural débil	Cambio estructural fuerte
Bajo	Macroeconomía	Círculo vicioso	Ajuste defensivo
		Bajo crecimiento de la demanda agregada	Bajo crecimiento de la demanda agregada
	Progreso técnico e innovación	Bajo o nulo crecimiento de la productividad	Fuerte crecimiento de la productividad
	Tipo de cambio estructural	Cambio estructural nulo	Cambio estructural limitado a enclaves

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Cambio estructural para la igualdad. Una visión integrada del desarrollo* (LC/G.2524(SES.34/3)), Santiago de Chile, 2012, sobre la base de J.A. Ocampo, “Discurso de apertura”, Seminario conmemorativo del quincuagésimo aniversario del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Santiago de Chile, 2012.

¹¹ Las visiones integradas para el desarrollo son fundamentales en este momento en el mundo. Por ejemplo, la propuesta de la Comisión Europea para la política de cohesión en 2014-2020 se fundamenta en las estrategias nacionales y regionales de investigación e innovación para la especialización inteligente. Tales programas de transformación económica tienen cinco aspectos importantes: i) centran su apoyo a las políticas y a las inversiones en las prioridades clave nacionales o regionales; ii) los retos y necesidades de desarrollo se basan en el conocimiento; iii) aprovechan las fortalezas de cada país y región, para canalizar sus ventajas competitivas y su potencial para la excelencia; iv) apoyan la innovación tecnológica, así como la innovación basada en la práctica y su objetivo es estimular la inversión del sector privado, y v) consiguen que las partes interesadas estén plenamente involucradas y fomentan la innovación y la experimentación. Además, se basan en la evidencia, e incluyen un seguimiento y una evaluación. La especialización inteligente significa determinar las características únicas y los activos de cada país y región, resaltando cada ventaja competitiva de la región y reuniendo a los actores regionales y los recursos en torno a una visión de su futuro orientada a la excelencia. Aplicar esta visión implica necesariamente el desarrollo de metodologías basadas en prospectiva y estrategia. Véase COM (2011) [en línea]: http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/proposals_2014_2020_en.cfm.

Así pues, la visión integrada del desarrollo trae los siguientes mensajes estratégicos:

- La política macroeconómica y la política industrial no pueden seguir por caminos separados, sino que deben articularse para crear sinergias entre las dinámicas de corto y largo plazo.
- Las políticas industriales deben estar en el centro de la orientación del desarrollo. Se sitúan hoy en el contexto de una revolución industrial que abarca las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones, la biotecnología y la nanotecnología. Tienen que incorporar la convergencia tecnológica.
- La sostenibilidad ambiental no puede seguir siendo un tema de segundo orden en la agenda de desarrollo.
- En lo social, el desafío es que el Estado asuma su papel más activo y decidido en políticas de vocación universalista, es decir, que promueva la mayor cantidad de oportunidades para el conjunto de la población.

En suma, el Estado debe asumir un rol más claro e involucrar a los actores sociales para que se comprometan y coordinen sus acciones. Incluso si el Estado desempeña un papel activo, no puede ser el único que lleve sobre sí el enorme peso de dirigir una transformación de gran magnitud. Por esta razón se necesita:

- un Estado distinto, capaz de movilizar los anhelos de bienestar y progreso de la ciudadanía, mediante mensajes que articulen el presente con el futuro;
- una institucionalidad robusta y eficiente, y
- una política distinta, basada en pactos sociales que garanticen voluntad y sostenibilidad en torno a esta opción del desarrollo.

Cuadro III.5
Temas de largo plazo derivados de *La hora de la igualdad*
y *Cambio estructural para la igualdad*

Dimensión	Objetivo estratégico	Resultados intermedios
Económica	Diversificar la economía y ampliar la participación en la estructura productiva de los sectores con mayor intensidad en conocimiento.	Cambio de patrón de crecimiento y desarrollo. Cambio de patrón de especialización.
	Crear nuevas políticas industriales.	Políticas de creación de nuevos sectores en sentido estricto y desarrollo complementario de agentes económicos e instituciones.
	Promover la convergencia productiva.	Cerrar las brechas de productividad, innovación, inversión e infraestructura entre las grandes, medianas y pequeñas empresas.
	Incorporar la región a las cadenas de valor global.	Generación de eslabonamientos en las cadenas productivas de las empresas.
Científica y tecnológica	Cambio del paradigma tecnológico predominante hacia una sociedad de conocimiento.	Incorporación de los nuevos paradigmas sobre las trayectorias tecnológicas, las actividades productivas y los sistemas de producción.
	Impulsar la convergencia tecnológica sobre el cambio de patrón de especialización.	Cambio en las ventajas comparativas y competitivas de América Latina debido a la coevolución de las trayectorias en curso en las esferas de la nanotecnología, la biotecnología, los nuevos materiales, las ciencias cognitivas y las tecnologías de la información y las comunicaciones.
	Desarrollar la economía digital.	Articular y consolidar la economía digital, definida como el área formada por la infraestructura de telecomunicaciones, las industrias relacionadas con la tecnología de la información y las comunicaciones (TIC) y la red de actividades económicas y sociales facilitadas por Internet, la computación en la nube y las redes móviles, las sociales y de sensores remotos.
	Impulsar una transformación educativa acorde con la transformación productiva de la región.	Desarrollo de nuevos programas de formación, investigación e innovación en respuesta al surgimiento de nuevos sectores económicos y la transformación de los sectores existentes.
Social	Construir sociedades equitativas y sin exclusión social.	Desarrollo de políticas públicas dirigidas a reducir las brechas existentes en la calidad de vida y en el ejercicio de derechos de todas las personas.
	Considerar el impacto de la dinámica de la población en las brechas del desarrollo.	Políticas públicas que tomen en cuenta la evolución de la estructura por edades, su distribución espacial y las consecuencias sectoriales de las transformaciones demográficas a mediano y largo plazo, reconociendo sus especificidades territoriales.
	Promover la igualdad de género.	Autonomía física de las mujeres, erradicación de todas las formas de violencia y discriminación en su contra, acceso de las mujeres al mercado laboral y reglamentación y aplicación de las leyes aprobadas en materia de igualdad de género.
	Diseñar los sistemas integrales de protección y promoción social para las juventudes y la población de adultos mayores de la región.	Pacto de inversión en juventud y tercera edad, que incluya medidas positivas para aquellos sectores que presentan mayor vulnerabilidad, como mujeres, jóvenes y ancianos que viven en zonas rurales y que pertenecen a pueblos indígenas o a comunidades afrodescendientes.
	Garantizar los derechos reproductivos y el acceso universal a la salud sexual y reproductiva.	Prevención del embarazo en adolescentes. Prevención y el tratamiento de las infecciones de transmisión sexual y el VIH/SIDA. Prestación universal de servicios integrales de maternidad saludable.

Cuadro III.6 (conclusión)

Dimensión	Objetivo estratégico	Resultados intermedios
Ambiental	Mejorar las políticas de desarrollo sostenible, fomentar la eficiencia energética y abordar los impactos del cambio climático.	Valoración y conservación de la biodiversidad, uso sostenible de los recursos ambientales. Evaluaciones de riesgo de infraestructuras sensibles. Gobernanza de los recursos naturales. Políticas de transición hacia la bioeconomía.
	Uso eficiente de las rentas extraordinarias que proporcionan los recursos naturales, en beneficio de un desarrollo inclusivo.	Explotación de los recursos naturales realizada de manera responsable desde el punto de vista ambiental y social, mediante un diálogo coordinado entre autoridades y ciudadanos. Desarrollo de mecanismos institucionales para la gestión macroeconómica frente a la volatilidad de los ciclos de precios internacionales con una activa política de desarrollo productivo, que permita mayores encadenamientos para que las empresas de recursos naturales sean motores de la convergencia productiva.
	Reconfigurar los patrones de producción y crecimiento de manera que sean sostenibles desde el punto de vista ambiental.	Transición hacia tecnologías y sistemas de producción muchos menos contaminantes que las tecnologías actuales.
	Cambio del estilo de desarrollo.	Transición del estilo de desarrollo vigente que depende de ventajas comparativas y estáticas centradas en la explotación de recursos naturales, hacia actividades más eficientes, intensivas en conocimiento y de menor impacto ambiental.
Política e institucional	Transformación hacia un Estado con capacidad de coordinar actores en torno a proyectos de largo alcance.	Visión de futuro con coordinación de políticas en esferas como la industrial, macroeconómica, laboral, social y ambiental.
	Nuevos pactos y arreglos fiscales.	Capacidad del Estado para captar más recursos a fin de promover el dinamismo económico y una estrategia tributaria más amplia y progresiva.
	Promoción de una macroeconomía para el desarrollo.	Capacidad del ciclo económico y la estabilidad (real y nominal) del cambio estructural y de un aumento de la tasa de crecimiento de largo plazo.
Cultural	Gobernanza para afrontar una nueva sociedad mundial.	Preparación de los dirigentes y la población para un mundo con auge de China y la India y un declive de Europa y los Estados Unidos.
	Afrontar una sociedad multicultural.	Potenciación al máximo de los intercambios culturales y la circulación de personas, máquinas, dinero, imágenes e ideas.
	Preparar las nuevas generaciones para el cambio estructural.	Desarrollo de capacidades requeridas por el cambio intensivo en productividad, conocimiento, progreso técnico, participación ciudadana, cultura deliberativa y cuidado del medio ambiente.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *La hora de la igualdad: Brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago de Chile, 2010; y *Cambio estructural para la igualdad. Una visión integrada del desarrollo* (LC/G.2524(SES.34/3)), Santiago de Chile, 2012.

2. El rol del Estado y el desarrollo de capacidades

Conforme a las conclusiones de la Cumbre Iberoamericana de 2010, en la actualidad existen tres grandes valores que reclaman un nuevo papel del Estado y una plena vigencia de la democracia. Dentro de ellas se reconoce plenamente la vigencia de una gestión estratégica del Estado de largo plazo. Como se indica en el recuadro III.3, se trata en última instancia de conseguir, sobre la base de la lógica democrática del ciudadano, que el Estado pueda volver a poner en el centro el concepto de interés general, reposicionar el sentido del bien común, invertir en la generación y provisión de bienes públicos y recuperar la vocación de construcción de futuros (Bárcena e Iglesias, 2011).

Recuadro III.3

Tres grandes valores para un nuevo papel del Estado

- En primer lugar, el valor del interés general y de la provisión de bienes públicos. Cuando la sociedad queda reducida a un entramado de relaciones privadas y la acción pública pierde todo propósito social, el Estado se desprestigia y sus funciones se reducen ya no a proveer bienestar, sino a exigir obediencia de sus ciudadanos.
- En segundo lugar, el Estado debe ser capaz de proveer una gestión estratégica con mirada de largo plazo, tener un papel anticipador e intervenir en el diseño de estrategias para orientar el desarrollo nacional.
- En tercer lugar, se encuentra el valor de la política y de la voluntad ciudadana en la toma de decisiones mediante las instituciones de la democracia. La voluntad ciudadana debe ser construida y preservada como bien común que debe ser cuidado por las instituciones del Estado.

Fuente: A. Bárcena y E. Iglesias, "Prólogo", *Espacios iberoamericanos. Hacia una nueva arquitectura del Estado para el desarrollo* (LC/G.2507), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Secretaría General Iberoamericana, 2011.

Con relación al primer valor, según la CEPAL (2012a), es necesario un Estado que muestre probidad administrativa y eficiencia en el uso de los recursos, a fin de garantizar la confianza de la sociedad en la gestión pública. Pero no es suficiente, en la medida en que requiere además movilizar a la sociedad para asumir compromisos e itinerarios intergeneracionales, respetando la diversidad de opiniones y visiones ciudadanas.

Según Bárcena e Iglesias (2011), el valor de la visión concertada exige que el Estado sea capaz de proveer una gestión estratégica con mirada de largo plazo, tener un papel anticipador e intervenir en el diseño de estrategias para orientar el desarrollo nacional¹². Esto requiere, a su vez, la capacidad de

¹² Según el texto citado: "Las sociedades tienen memoria y construyen futuro. Para pensar y actuar sobre el desarrollo, hay que aprender de la experiencia del pasado de modo de pensar el futuro con visión estratégica. Como ocurre en la vida de las personas, el futuro de las sociedades se construye a lo largo del tiempo: una sociedad que no se educa, que no invierte en cohesión social, que no innova y que no construye acuerdos ni instituciones sólidas y estables tiene pocas

coordinar actores en torno a proyectos de largo alcance, basados en objetivos claros, incentivos adecuados, inversión fuerte y selectiva, y capacidades humanas para realizar estos propósitos a lo largo del tiempo (CEPAL, 2012a).

De acuerdo con Bárcena e Iglesias (2011), para esto es necesario comprender que la acción estatal se ejerce en un escenario de poder compartido. Por ende, la negociación y la formación de consensos nacionales estratégicos son, a la vez, medio y fin. De ahí que el Estado deba tener la capacidad de promover un diálogo ciudadano que le provea mayor legitimidad para arbitrar intereses, lo que implica el mejoramiento de sus competencias en ese ámbito¹³.

Así, una visión integrada del desarrollo que promueva el cambio estructural para la igualdad, genera varios desafíos en torno a la construcción de un Estado activo y renovado, basado en la generación de valores y capacidades prospectivas, como se indica a continuación:

- La preparación para la profundización de la democracia y la creación de sentido. Según la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL, “se requiere un mejor Estado y resaltar la importancia de la política como el espacio privilegiado para que los gobiernos y la ciudadanía construyan los vínculos y los pactos que se requieren para trazar, en democracia, una agenda centrada en derechos para todos, con vocación igualitaria, para conciliar políticas de estabilidad y crecimiento económico, de desarrollo productivo con convergencia, armonización territorial, promoción de empleo de calidad y mayor igualdad social” (Bárcena, 2012)¹⁴.
- Garantizar el diálogo social para la gobernanza y el equilibrio Estado-mercado-sociedad. Según Bárcena (2012), la gobernanza en cualquier ámbito de la vida pública y colectiva es el resultado de un pacto y un equilibrio entre el Estado, el mercado y la sociedad. No existen modelos únicos, y cada país debe construir su propia ecuación Estado-mercado-sociedad y sus espacios de deliberación¹⁵.

posibilidades de prosperar” (Bárcena e Iglesias, 2011). Obsérvese la gran diferencia entre esta posición y las posturas radicales que abogaban por la eliminación total de la planificación en los años ochenta y noventa en América Latina.

¹³ De este modo, según los autores mencionados, comienza a cambiar el clima de opinión. Los ciudadanos, saturados del pesimismo de los mercados y la neutralidad frente al futuro de América Latina y el Caribe, se plantean la posibilidad de construir un optimismo razonable y construir el futuro.

¹⁴ Esto fue lo que afirmó la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL, Alicia Bárcena, durante la realización en abril de 2012 del Seminario Internacional sobre Gobernanza de los Recursos Naturales en América Latina y el Caribe. Véanse también al respecto las palabras de François Hollande, Presidente de Francia, en la preparación de mesas de diálogo y el informe que encargó en diciembre de 2012 para la estructuración de la Comisión General de Estrategia y Prospectiva (*Commissariat Général à la Stratégie et à la Prospective*).

¹⁵ Dado que tanto los bienes como los males públicos dependen de las características y la cultura de cada país, no puede haber una receta única que sea válida para todos los países, sino una combinación de políticas que dependen de cada caso particular. No obstante, los fundamentos

- La continuidad en el tiempo de la política de Estado. Las políticas de Estado deben mirar a horizontes de largo plazo porque el desarrollo requiere un esfuerzo sostenido por mucho tiempo, que articule dinámicamente varias administraciones gubernamentales¹⁶.
- Facilitar y proveer soporte a las actividades privadas. El Estado debe recuperar un rol protagónico en la economía, un papel de apoyo, de participación en las áreas en que sea estratégica o indispensable su presencia activa. Se busca que el Estado complemente y potencie al sector privado, y canalice los frutos del crecimiento hacia los sectores más vulnerables de la sociedad¹⁷.
- Aprovechar el carácter temporal de las oportunidades de desarrollo. Es fundamental desplegar el potencial de la sociedad para beneficiarse de sus recursos y capacidades, en un momento histórico caracterizado por la volatilidad, el riesgo y la intensa competencia internacional¹⁸.
- Gobernanza mundial, integración regional y gestión de crisis globales. Garantizar el apoyo gubernamental para cumplir compromisos internacionales, y colaborar en anticipación y gestión de crisis globales. Existen compromisos asumidos por los países a lo largo de las décadas, en los que se ratifican propósitos y convenios internacionales que exigen la continuidad de las políticas públicas a largo plazo¹⁹.

conceptuales son los mismos, y la presencia o ausencia de los mismos bienes o males, en escalas distintas, forma parte o es el resultado de procesos como la globalización y la internacionalización de las economías (Ortegón, 2012, pág. 284).

¹⁶ Según el ILPES (2012), por ello quizás los países están poniendo creciente atención en la construcción de visiones de futuro, en las que la reducción de la desigualdad es una aspiración generalizada. 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 hacia el desarrollo que, en la experiencia latinoamericana, ha quedado truncada por la dificultad de articular a los actores sociales y las políticas en torno a objetivos de largo plazo.

¹⁷ Según la CEPAL (2010), precisamente por la aspiración hacia sociedades incluyentes es que son esenciales las políticas de Estado, que implican recuperar su dignidad e imagen, especialmente frente a una opinión vigilante, exigente y cada vez más organizada.

¹⁸ Según la CEPAL (2012), a pesar de su riqueza en recursos naturales, históricamente los países de América Latina y el Caribe han tenido dificultades para lograr traducir la explotación y comercialización de productos primarios en procesos de desarrollo económico a largo plazo. El punto de inflexión que presenta la economía mundial como resultado de las crisis de 2008 y 2012, así como el ciclo favorable de precios internacionales de las exportaciones de hidrocarburos, minerales y productos agrícolas pueden ofrecer una nueva oportunidad para plantear en América Latina un profundo debate sobre cómo aprovechar la explotación y exportación de los recursos naturales para potenciar su contribución al desarrollo con igualdad y sostenibilidad ambiental. Se requiere aplicar nuevas concepciones y desarrollar capacidades basadas en el concepto de gobernanza de los recursos naturales, entendido como la serie de “decisiones soberanas de los países sobre la propiedad, apropiación y distribución de los resultados de la explotación de los recursos naturales”.

¹⁹ Se trata de velar por las iniciativas sobre el desarrollo, entre las que se encuentran los Objetivos del Milenio, el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el

Cuadro III.6
Capacidades para implementar un Estado activo

Desafío	Rol del Estado	Capacidades requeridas de planificación y prospectiva
Preparación para la profundización de la democracia y la creación de sentido	• Estado garante de los derechos de los ciudadanos. • Estado que provee bienes públicos, que crea condiciones para beneficiar a todos los ciudadanos. • Estado capaz de liderar el diálogo social.	• Elaboración de una agenda pública centrada en el interés general y el sentido del bien común. • Comunicación de mensajes que conecten el presente con el futuro, para motivar el establecimiento de compromisos intergeneracionales. • Orientación de inversiones para la generación y provisión de bienes públicos. • Desarrollo de plataformas para el diálogo social.
Garantizar el diálogo social para la gobernanza y el equilibrio Estado-mercado-sociedad	• Estado como regulador efectivo que no permite el monopolio ni la trampa en la ejecución de las leyes. • Estado que suministra información y contrarresta la asimetría en el acceso a esta.	• Provisión de información sobre el mercado. • Construcción de pactos sociales. • Construcción de redes entre el Estado, las universidades, las empresas y la sociedad civil.
Continuidad en el tiempo de la política de Estado	• Estado que piensa a largo plazo y se compromete con trayectorias coherentes de desarrollo.	• Desarrollo de políticas públicas de largo plazo. • Construcción de visiones de futuro y escenarios deseados.
Aprovechamiento del carácter temporal de las oportunidades del desarrollo	• Estado que explora potencialidades y abre el camino para aprovecharlas en forma inteligente.	• Identificación de prioridades y focos estratégicos. • Inteligencia estratégica para el análisis de entorno y la orientación de decisiones. • Desarrollo, monitoreo y seguimiento de proyectos complejos.
Facilitar y proveer soporte a las actividades privadas	• Estado que facilita la transformación productiva y cataliza la innovación, en lugar de responsabilizarse por la producción directa de bienes y servicios.	• Prospectiva centrada en la innovación y la gestión del conocimiento. • Convocar actores, interactuar y crear contextos de acción conjunta. • Cofinanciación de proyectos piloto para desarrollar encadenamientos productivos.
Mejorar la gobernanza mundial, la integración regional y la anticipación de las crisis globales	• Estado que previene macroproblemas y conflictos.	• Monitoreo de los acuerdos globales. • Articulación de la política exterior con la agenda interministerial. • Evaluaciones del riesgo de futuras crisis mundiales.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *La hora de la igualdad: Brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago de Chile, 2010; y *Cambio estructural para la igualdad. Una visión integrada del desarrollo* (LC/G.2524(SES.34/3)), Santiago de Chile, 2012.

Desarrollo, la Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención Iberoamericana de Derechos de las Personas Jóvenes, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial y la Convención Internacional de Cambio Climático.

3. La revalorización de la planificación para el desarrollo en el siglo XXI. ¿Hacia nuevos paradigmas?

Según la propuesta de la CEPAL (2010 y 2012a), la planificación para el desarrollo resurge como un instrumento facilitador del proceso hacia estadios superiores de desarrollo incluyente. Una concepción activa del Estado, tanto en el sentido proactivo como preactivo, en la construcción del orden social, político, económico y cultural, otorga un gran peso a la planificación, entendida como una herramienta capaz de organizar los objetivos y metas, ordenarlos en el tiempo, identificar rutas críticas de implementación en forma acorde a los procesos políticos y sociales en curso, y diseñar estrategias y alternativas de aplicación en las que se consideren diferentes escenarios de cambio social. De esta manera, la planificación aporta instrumentos de gobernabilidad que permiten gestionar los procesos de respuesta, adaptación y diseño de estrategias frente a la globalización²⁰.

Si se parte de la premisa planteada por Prado (2012), de que “el Estado debe ser capaz de proveer una gestión estratégica con mirada de largo plazo, tener un papel anticipador e intervenir en el diseño de estrategias para orientar el desarrollo nacional”, entonces la prospectiva tiene un importante papel que jugar en el actual y futuro contexto regional. Se parte del supuesto de que las transformaciones hacia el desarrollo sostenido con igualdad requieren largas etapas que van más allá de los periodos gubernamentales. Por lo tanto, es preciso construir visiones de país de largo plazo (deseablemente participativas y en un ambiente democrático) que hay que planificar, con la ayuda de un Estado renovado como líder y coordinador del proceso (ILPES, 2011 y Máttar, 2012a).

La planificación se percibe de este modo como un instrumento poderoso, capaz de articular intereses de diferentes actores (Estado, sociedad, gobierno, el mundo), de espacios diversos (nacional y local), con políticas públicas (de Estado, planes y programas, nacionales y subnacionales), con visión de largo plazo (sostenibilidad), en sociedades que presentan índices de desigualdad cada vez menores. Sin embargo, ante los desafíos emergentes de un Estado activo se requiere asumir nuevas premisas y capacidades para ajustar su quehacer a los nuevos tiempos. Las siguientes son las premisas propuestas, de acuerdo con el intercambio de puntos de vista observados en el seminario internacional que reflexionó al respecto, con motivo de los 50 años del ILPES (2011 y Máttar, 2012a):

²⁰ “La planificación del desarrollo está de vuelta, con renovada fuerza y complejos desafíos”, afirmó el Secretario Ejecutivo Adjunto de la CEPAL, Antonio Prado, en la apertura del seminario conmemorativo del quincuagésimo aniversario del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) en la sede del organismo en Santiago. “El cierre de las múltiples brechas que tenemos en la región requiere visión de largo plazo, planificación estratégica y persistencia durante periodos prolongados”, resaltó.

- La planificación promueve la organización del Estado al proveerle gobernabilidad, coherencia y continuidad en el tiempo. La modernización del Estado ha de ser vista como un proceso continuo que facilite un acompañamiento permanente que se desenvuelva a través de coyunturas cambiantes, con instituciones también cambiantes.
- Es fundamental reivindicar el carácter político de la planificación, dado por su capacidad de conformar el proyecto político que define la sociedad a la que se aspira. La planificación no es un elemento tecnocrático.
- La planificación debe expresar la voz de un diálogo social permanente para garantizar la continuidad de procesos y acciones, sostener esfuerzos de largo plazo y lograr la orientación y coordinación de actores en la fase de implementación del plan. Las políticas públicas no pueden oscilar al vaivén de las coyunturas, sino que requieren pensamiento de largo plazo que construya metas compartidas y un horizonte común.
- La planificación debe orientar el crecimiento sostenible. Tiene que ser una planificación verde, que incorpore entre sus objetivos la transformación gradual en sociedades de baja emisión de carbono.
- La planificación debe incorporar seria y estructuradamente la dimensión dinámica en sus procesos para facilitar en tiempo real el seguimiento, monitoreo y evaluación de las acciones, políticas y programas que se desarrollan de acuerdo al plan, el establecimiento de alianzas público-privadas y visión estratégica de largo plazo y el fortalecimiento de la capacidad del Estado para ejecutar un plan estratégico de transformaciones estructurales.
- La planificación debe enfocarse con sentido estratégico en pocas funciones básicas para incidir realmente en el desarrollo. Al efecto requiere capacidades institucionales más robustas y complejas que antes y tener en cuenta innovaciones conceptuales y metodológicas²¹.

²¹ En el mencionado seminario, José Antonio Ocampo señaló que “la función básica de la planificación es mirar las opciones estratégicas” y ayudar a los países a “hacer posibles las oportunidades”, además de mejorar el aparato institucional de los Estados latinoamericanos, “muchos de los cuales muestran deficiencias notables”. En sentido similar se pronunciaron el Secretario Ejecutivo Adjunto de la CEPAL, Antonio Prado, los ministros de planificación de Costa Rica y la República Dominicana, así como expertos internacionales de la talla de Alfredo Costa Filho.

Cuadro III.7
Planificación para el desarrollo

Pregunta clave	Respuesta
¿Quién planifica?	Todos, liderados por el Estado.
¿Qué se planifica?	El desarrollo, ni más ni menos.
¿Cuáles son los objetivos de la planificación a largo plazo?	Objetivos del Desarrollo del Milenio (ODM), objetivos de desarrollo sostenible, reducir brechas, Desarrollo Humano (IDH), bajo especificidades de cada país, encontrar el piso mínimo de acuerdo, la conectividad de las prioridades de los diferentes grupos sociales, siete o diez grandes objetivos.
¿Por qué?	Porque nos importan el futuro, nuestros hijos, las generaciones por venir.
¿Para qué?	Para cambiar tendencias, provocar quiebres estructurales.
¿Para quién?	Para el fin último de la intervención estatal, es decir, el bienestar colectivo.
¿Con qué?	Con visión, plan y presupuesto.

Fuente: C. Cortés y otros (comps.), *Construyendo visiones de país por medio del Diálogo Social*, San José, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES)/IDEA Internacional/Fundación para la Paz y la Democracia, 2012.

4. Hacia nuevas capacidades para el desarrollo institucional

Así pues, según los argumentos antes expuestos, el Estado no se debe limitar a “apagar incendios” ni a generar capacidades en unidades especializadas según las preferencias del Presidente de la República. Debe prepararse para afrontar las decisiones cotidianas y rutinarias, enmarcándolas en decisiones de largo plazo, y prever su impacto con el paso del tiempo.

En ese contexto, la prospectiva combinada con el pensamiento complejo provee instrumentos importantes que trascienden los límites convencionales del pronóstico y la econometría en cuanto a la observación de tendencias y la creación de mecanismos de respuesta institucional. En efecto, la prospectiva es un valioso elemento para construir gobernanza, en la medida en que se reconoce como una transdisciplina que permite trabajar con una ecología de instituciones y actores organizados, en múltiples niveles y dinámicas de interacción con actores, siguiendo la evolución de regímenes sociotécnicos, y de ambientes y nichos diversos (Kuhlmann, 2011). Entretanto, la modelación y el pensamiento complejo permiten desarrollar la capacidad global para llevar a cabo la vigilancia y monitoreo, activar los sistemas de alerta temprana y proporcionar incentivos para la producción de contramedidas y sistemas críticos robustos o diversificados (OCDE, 2011).

La prospectiva permite, según Kuhlmann (2011), tanto promover y optimizar los sistemas existentes (prospectiva de modo 1) como contribuir

a debatir y promover cambios fundamentales de los paradigmas establecidos (prospectiva de modo 2), siendo mucho más exigente en capacidades el segundo enfoque.

Cuadro III.8
La prospectiva y los modos de investigación en el apoyo a la gestión pública

Tipo de organización	Prospectiva Modo 1	Prospectiva Modo 2
	Observatorio	Laboratorio
Objetivo de la gestión pública	Promover y optimizar los sistemas existentes, siempre que los procesos y sus fronteras experimenten evoluciones graduales y cambios incrementales. De esa manera, las políticas y los decisores pueden encontrar fácilmente socios en el proceso a fin de aumentar la eficiencia del sistema.	Contribuir a debatir y promover cambios fundamentales de los paradigmas establecidos. Esto se aplica cuando los sistemas corrientes son percibidos como fundamentalmente inestables, por lo que se hace necesario trascenderlos y construir nuevos sistemas basados en diferentes condiciones y supuestos.
Proceso	El proceso prospectivo mismo puede adaptarse para seguir condiciones de política y requerimientos del modelo de desarrollo existente.	Busca cuestionar los sistemas y las visiones de mundo existentes, iniciar cambios del modelo de desarrollo y ampliar el espectro de lo posible.
Actitud frente al futuro	Preactividad. Prepararse frente a cambios esperados.	Proactividad. Producir cambios en reglas de juego, culturas, estructuras.
Comportamiento	Orientado a la adaptación.	Orientado a la innovación social, cognitiva, institucionales.
Productos	Identificación de tendencias, producción de alertas tempranas.	Soluciones innovadoras a problemas complejos.
Ejemplos	Dotación de infraestructuras. Sistemas de previsión social.	Cambio climático y desarrollo sostenible. Transformación productiva.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de S. Kuhlmann, *Foresight and Governance*, Universidad de Twente, 2011; M. Godet y P. Durance, *Prospectiva estratégica para las empresas y los territorios*, París, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)/Dunod, 2011; y C. Cagnin y M. Keenan, “Positioning future-oriented technology analysis”, *Future-Oriented Technology Analysis. Strategic Intelligence for an Innovative Economy*, C. Cagnin y otros (eds.), Berlín, Springer, 2008.

Por otra parte, según la OCDE (2011), los modelos de simulación computarizada mejoran la capacidad de los encargados de formular políticas y tomar decisiones en materia de gestión de riesgos. Ayudan a conceptualizar dónde reforzar el eslabón más débil, dónde se deben priorizar los recursos limitados y cuándo centralizar, diversificar o crear redundancia en sistemas complejos e identificar las perturbaciones a gran escala de la actividad económica.

Sin embargo, la puesta en marcha de la prospectiva, junto con la modelación y simulación de fenómenos complejos, exige una formación de alto nivel e implica un uso intensivo de la información y los conocimientos. En condiciones normales su implementación es difícil, a menos que el

Estado asuma el desarrollo de capacidades y la creación de plataformas e infraestructuras pertinentes.

En particular, para la OCDE (2011), la representación y modelación de las futuras crisis mundiales requieren un apoyo gubernamental efectivo, a fin de garantizar su continuidad, validación y perfección a lo largo del tiempo. Debido a la gran cantidad de sistemas complejos que podrían dar lugar a futuras crisis mundiales, se plantea la necesidad de desarrollar diversas capacidades de modelación con cobertura global, que hagan uso de variables derivadas de diversas disciplinas, incluidas las ciencias sociales²².

De acuerdo con el estudio sobre las crisis globales futuras de la OCDE (2011), existen cinco grandes fuerzas que aumentan la vulnerabilidad y amplifican las consecuencias de los eventos desencadenantes, lo que hace más probable que ocurran crisis globales. Se trata de los siguientes factores: i) la mayor movilidad; ii) la creciente interdependencia de los sistemas de producción y entrega y sus infraestructuras; iii) la centralización y concentración de los sistemas; iv) la concentración de la población y los bienes; v) el “comportamiento de manada” y el “pensamiento de grupo” en las empresas y profesiones, y vi) la eficacia de los reguladores.

En el cuadro III.9 se aprecia un panorama ilustrativo de las posibles crisis mundiales²³.

En el cuadro III.10, donde se describen los conceptos y las palabras clave vinculadas, puede apreciarse una visión de las fronteras del desarrollo del pensamiento complejo y su relación con la planificación.

²² Por ejemplo, la OCDE (2011) plantea que deben establecerse sistemas de información con miras a actualizar periódicamente las dinámicas del mapa y las variables del modelo. Pero la accesibilidad y disponibilidad de datos sobre los sistemas complejos a menudo quedan a la zaga de la tecnología para usarlos. La infraestructura para la recolección de datos en tiempo real y la vigilancia es débil cuando se trata de ciertos riesgos importantes, y la sofisticación de los mapas y modelos a menudo supera los límites de la voluntad de los gobiernos para compartir cierto tipo de información. Los mapas y modelos de sistemas complejos casi nunca están disponibles, y no existe una “talla única para todos” que sea válida para el modelado. Los supuestos básicos de los modelos deben someterse periódicamente a pruebas de tensión mediante ejercicios basados en la identificación de las “cartas salvajes” (*wild cards*), para detectar sucesos que, aunque sean muy poco probables, serían de altísimo impacto si llegaran a ocurrir. Por tanto, como medida de redundancia, debe aplicarse una variedad de métodos de modelación a fin de reducir el riesgo al mínimo.

²³ Como muestra de la importancia de prepararse con anticipación frente a estas posibles crisis en América Latina, basta con recordar las nefastas consecuencias que tuvo la gripe porcina para México hace unos años.

Cuadro III.9
Características de las posibles crisis mundiales

Crisis global	Peligro	Indicadores o precursores	Incertidumbres	Vectores globales	Frecuencia
Pandemias	Influenza humana	Una epidemia nacional supera el umbral	Lugar y fecha de inicio, tasa de incidencia, morbilidad y mortalidad	Viajes aéreos, aves acuáticas silvestres	$\mu \sim 30$ años
Interrupción del funcionamiento de las infraestructuras críticas	Día cero. Explotación de virus informáticos o "códigos gusano"	Amenazas terroristas realizadas	Interdependencias transfronterizas	Internet, memorias USB, CD, DVD, disquetes	?
Crisis financiera	Il liquidez bancaria masiva, insolvencias, crisis de moneda, cesación de pagos	Burbujas de activos, aumento repentino en la propagación de tasas bancarias	Importes de las exposiciones de deuda bancaria	Interconexiones de las tenencias de deuda bancarias, monedas comunes y monedas vinculadas	?
Tormenta geomagnética	Corriente geomagnéticamente inducida	Eyección de masa coronal	Rangos de latitud expuestos a impactos directos		Picos durante el ciclo solar de 11 años
Malestar social	Revoluciones sociales	Disturbios, manifestaciones de protesta fuera de control	Duración, gravedad, credibilidad	Afiliación de la identidad política, religiosa o cultural	?

Fuente: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *Future Global Shocks. Improving Risk Governance*, París, 2011.

Cuadro III.10
Fronteras del pensamiento complejo y la planificación

Tema	Descripción	Palabras clave
Planificación colaborativa en un mundo no colaborativo	La planificación colaborativa se desagrega en cuatro elementos, que configuran su marco conceptual: • ontología; • epistemología; • ideología, y • metodología. El análisis de estos elementos permite identificar los criterios para evaluar tanto las fortalezas como las debilidades de la planificación colaborativa en medio de aspectos como la competitividad global y la colaboración democrática local.	Epistemología, ideología, ontología, evaluación realista de la planificación colaborativa como herramienta conceptual para las necesidades de los profesionales
Las metáforas en la teoría de la complejidad y la planificación	Se utiliza la teoría de las metáforas para evaluar el uso de la teoría de la complejidad en la planificación: mediante el análisis del funcionamiento de las metáforas en general y la teoría de su construcción, en particular, se definen elementos que permiten avanzar, con un enfoque evaluativo, en la comprensión de cómo proceder hacia un análisis de la utilización de la teoría de la complejidad en la planificación. Al examinar el uso de la teoría de la complejidad en la planificación mediante la teoría de la metáfora, se demuestra cómo esto contribuye a entender en gran medida el misticismo o el escepticismo otorgado a la teoría de la complejidad y su utilidad. La teoría de las metáforas también ayuda a apreciar que aún puede haber posibilidades de explorar la aplicación de la teoría de la complejidad en la planificación con una metodología y una articulación más rigurosas.	Teoría de la complejidad Teoría de la planificación Teoría de transferencia Metáforas
Modelos de planificación de desarrollo nacional integrados y dinámicos y su papel en la formulación y evaluación de políticas	Con el crecimiento acelerado de problemas críticos interconectados como la pobreza, el calentamiento global, entre otros, los responsables de las políticas se ven abocados a buscar nuevos instrumentos integrados que permitan resolver dichos problemas, como los sistemas de herramientas dinámicas basadas en modelos. Dada la complejidad de los problemas que se deben enfrentar, los instrumentos tradicionales (por ejemplo, los modelos econométricos) no son suficientes, pues deben tener en cuenta dos elementos fundamentales: i) el análisis del contexto en el que surgen los problemas, ya sean globales, regionales o nacionales, y ii) el estudio de la diversas opciones políticas que se están considerando para la solución de los problemas sociales, económicos y ambientales.	Dinámica de sistemas, modelos de planificación, modelos econométricos, parametrización, optimización, políticas, datos

Cuadro III.10 (conclusión)

Tema	Descripción	Palabras clave
Teoría de sistemas y análisis de la planificación	Se entiende la sociedad como un conjunto de subsistemas cerrados y funcionalmente diferenciados (política, economía, derecho, ciencias y otros). A partir de esto, se utiliza la teoría de sistemas como marco para la interpretación de las situaciones reales de la planificación y el papel del planificador.	Comunicación Planificación participativa Teoría de los sistemas sociales Niklas Luhmann Gobierno
Enfoque actor-relacional en la planificación	Está relacionado con el hecho de que estas alternativas se siguen formulando en el marco de la planificación existente, de un gobierno específico, o al menos influenciado un gobierno, en esencia, de adentro hacia fuera. Desde esta perspectiva se proponen múltiples opciones para la práctica de la planificación desde afuera hacia adentro: entre ellos, el enfoque actor-relacional.	Teoría actor-red Democracia asociativa Planificación del comportamiento Planificación regional Geografía relacional Régimen urbano de planificación
Investigación de la gestión pública estratégica	En cuanto a las directrices, se sostiene que la investigación estratégica de la gestión pública y la práctica avanzará si se dan los factores siguientes: • desarrollo de modelos de gestión pública estratégica que se inserten mejor en la naturaleza de la práctica; • mayor atención a la estructuración y la facilitación del aprendizaje organizacional y la gestión del conocimiento como parte integral de la gestión estratégica; • mayor atención a la estrategia de cómo se desarrolla el conocimiento y se utiliza en la práctica, y • mayor atención centrada en la integración de tecnologías de la información y las comunicaciones en los modelos de gestión pública estratégica y la práctica.	Planificación estratégica, gestión estratégica, estrategia, presupuesto, rendimiento, teoría de la práctica, aprendizaje, tecnología de la información y las comunicaciones (TIC), metodología de estudio de casos
Modelo “Threshold 21” (The Millennium Institute)	El modelo “Threshold 21” (T21) está estructurado para analizar los problemas de desarrollo de manera integral con visión de largo plazo a nivel regional y nacional. Integra los aspectos económicos, sociales y ambientales de la planificación del desarrollo en un marco único. El T21 fue creado para complementar los modelos e instrumentos de planificación tradicionales de corto a mediano plazo (The Millennium Institute, 2009 y 2013). El T21 contribuye a la planificación de políticas de diversas maneras, al resaltar cuestiones clave de desarrollo en el escenario de referencia, mediante la proyección de las diferentes opciones políticas y escenarios de simulaciones alternativas. Estos resultados proporcionan una buena base para dialogar y definir nuevas acciones políticas elegidas, así como para el seguimiento y la evaluación de su desempeño. Según The Millennium Institute (2009 y 2013), las principales características del T21 son: • integración de los factores económicos, sociales y ambientales; • representación de los elementos importantes de la complejidad: las relaciones de retroalimentación, retrasos, no linealidad; • transparencia en la estructura, los supuestos y las ecuaciones, y exigencia de datos; • flexibilidad en la creación de versiones personalizadas de los países en función de sus condiciones específicas; • simulación de las consecuencias a corto y largo plazo de las políticas alternativas, y • comparación con los escenarios de referencia y apoyo en los métodos analíticos avanzados, tales como el análisis de sensibilidad y optimización.	Planificación Visión de largo plazo Integralidad Modelo de planificación

Fuente: R. Brand y F. Gaffikin, “Collaborative planning in an uncollaborative world”, *Planning Theory*, vol. 6, N° 3, SAGE, 2007; A. Chettiparamb, “Metaphors in complexity theory and planning”, *Planning Theory*, vol. 5, N° 1, SAGE, 2006; A. Bassi, “Analyzing the role of integrated, dynamic, national development planning models to support policy formulation and evaluation”, Millennium Institute, 2009; K. Van Assche y G. Verschraegen, “The limits of planning: Niklas Luhmann’s systems theory and the analysis of planning and planning ambitions”, *Planning Theory*, vol. 7, N° 3, SAGE, 2008; L. Boelens, “Theorizing practice and practising theory: outlines for an actor-relational-approach in planning”, *Planning Theory*, vol. 9, N° 1, SAGE, 2010; Millennium Institute, “T21 Starting Framework”, 2013 [en línea] http://www.millennium-institute.org/integrated_planning/tools/t21/t21_sf.html; y “Threshold 21 Model”, 2009 [en línea] http://www.millennium-institute.org/integrated_planning/tools/T21/.

F. Conclusiones

Finalmente, el recorrido por tres períodos históricos desde 1950 hasta la fecha, y la exploración del próximo período, ponen de relieve la importancia del contexto que determina las necesidades de pensamiento a largo plazo y prospectiva en América Latina. En particular, cómo estas necesidades varían según la dinámica del debate sobre el modelo de desarrollo y su influencia sobre la concepción del rol del Estado, el valor de la planificación y el desarrollo de las instituciones pertinentes.

En una primera etapa entre 1950 y finales de los años setenta, en el marco del modelo de sustitución de importaciones, existió un importante interés por pensar sobre el futuro y orientar el desarrollo a largo plazo de los países. Luego, en las décadas de 1980 y 1990, el modelo neoliberal produjo un viraje hacia el énfasis en el corto plazo y el logro del equilibrio macroeconómico, por lo que disminuyó el interés en la prospectiva, a excepción quizás del campo territorial y científico-tecnológico. Más adelante, desde la primera década del siglo XXI, se registra en la región la coexistencia del modelo neoliberal con el modelo socialista, con lo que ha renacido paulatinamente el interés por la prospectiva al nivel nacional, territorial y sectorial, y se han producido múltiples visiones de futuro de los países, articuladas frecuentemente con los planes de desarrollo a mediano y largo plazo.

El siguiente período, a partir 2010 y las próximas décadas, se caracteriza por el cambio estructural y la búsqueda de alternativas a la crisis del capitalismo global iniciada en 2007. Se percibe un fuerte interés internacional por revalorizar la planificación y la prospectiva, aplicando ópticas diferentes, acordes con las nuevas demandas del entorno mundial. Esto entraña la generación de capacidades para construir un Estado activo, en el doble sentido de preactivo y proactivo. Preactivo para prepararse con anticipación a las tendencias sociodemográficas, educativas e institucionales, el diseño de infraestructuras y la adaptación frente al cambio climático. Proactivo para la exploración y gestión de oportunidades para la sociedad, en temas estratégicos como la transformación productiva, el cambio tecnológico y la renovación de modelos mentales para afrontar los entornos inestables, inciertos y altamente conflictivos que traen consigo los procesos de globalización y mundialización.

La aplicación de la prospectiva en el contexto de transición hacia un modelo de desarrollo sostenible a escala global requiere la implementación de sistemas de planificación dinámicos y complejos, capaces de abordar una gran diversidad de situaciones en múltiples escalas, caracterizadas por la velocidad e interrelación de los cambios sociales. Por tanto, la generación de capacidades prospectivas debe enfocarse en la comprensión y gestión de la

innovación, el cambio institucional y las transformaciones aceleradas de la sociedad. Sin embargo, al mismo tiempo debe tener una amplia perspectiva para aprovechar su amplio potencial pedagógico y preparar a los jóvenes para asumir la convivencia intergeneracional y educarse de cara al futuro, en un mundo crecientemente multicultural, digital y cruzado por múltiples migraciones y corrientes de pensamiento. Mientras más se avance en el proceso de globalización y mundialización, surgen mayores necesidades de formación en prospectiva de los dirigentes y ciudadanos. La comprensión holística y dinámica del entorno que proporciona la prospectiva es fundamental para tomar mejores decisiones, con mayor sentido de la oportunidad y conciencia de su impacto para la sociedad.

En el cuadro III.11 se presenta una síntesis de los períodos históricos mencionados.

Cuadro III.11
Momentos históricos y el cambio del modelo de desarrollo en América Latina

	Primera etapa 1950-1980	Segunda etapa 1980-2000	Tercera etapa 2000-2012	Desde la actualidad hasta 2030
Modelo de desarrollo	Sustitución de importaciones	Neoliberal Crisis y ajuste macroeconómico	Coexistencia de los modelos neoliberal y socialista	Cambio estructural
Rol del Estado	Empresario, proveedor de bienes y servicios	Árbitro, regulador	Mezcla de empresario-proveedor y árbitro	Mezcla de empresario- proveedor y árbitro activo: explorador y gestor de oportunidades para la sociedad
Tipo de planificación	Normativo- indicativa	Mezcla de normativo-indicativa y estratégica	Mezcla de normativo-indicativa, estratégica y prospectiva	Mezcla de normativo-indicativa, estratégica y prospectiva. Dinámica y compleja
Instituciones de planificación	Surgimiento de los organismos nacionales de planificación (ONP)	Coexistencia de la restricción de funciones de los ONP en algunos países, con el desmantelamiento o declive de esos organismos en otros países	Revalorización y reinstitucionalización de los ONP	Desarrollo de sistemas de planificación
Necesidad de prospectiva	Pensar el futuro y orientar el desarrollo a largo plazo	Énfasis en el corto plazo y la solución a la crisis de la deuda. Disminución del énfasis en el pensamiento a largo plazo	Aumento del interés en la prospectiva a nivel nacional, territorial y sectorial. Desarrollo de visiones nacionales de largo plazo	Prospectiva enfocada en la innovación, el cambio institucional y la gestión de transformaciones aceleradas de la sociedad

Fuente: Elaboración propia.