



Del estructuralismo al neoestructuralismo

La travesía intelectual
de Osvaldo Sunkel

ALICIA BÁRCENA
MIGUEL TORRES
Editores

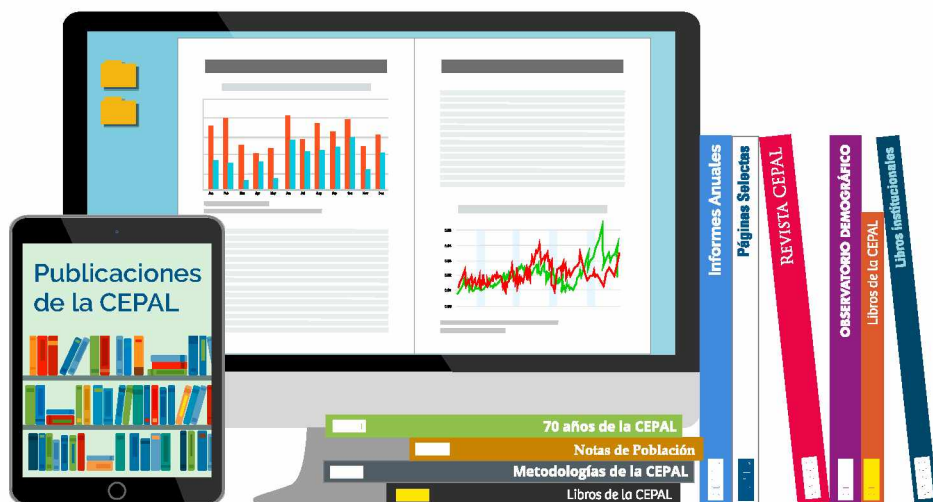


NACIONES UNIDAS

CEPAL



Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.

Deseo registrarme



www.cepal.org/es/publications



facebook.com/publicacionesdelacepal



www.cepal.org/apps

Del estructuralismo al neoestructuralismo

La travesía intelectual
de Osvaldo Sunkel

Alicia Bárcena
Miguel Torres

Editores

Ricardo Bielschowsky
Mauro Boianovsky
Carlos de Miguel
Ricardo Ffrench-Davis
Ricardo Infante
Carlos Mallorquín
Jorge Máttar
José Antonio Ocampo
Esteban Pérez Caldentey
Joseluis Samaniego



Alicia Bárcena
Secretaria Ejecutiva

Mario Cimoli
Secretario Ejecutivo Adjunto

Raúl García-Buchaca
Secretario Ejecutivo Adjunto
para Administración y Análisis de Programas

Ricardo Pérez
Director de la División de Publicaciones y Servicios Web

Este libro, surgido como una iniciativa de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), fue editado por Alicia Bárcena, Secretaria Ejecutiva de la CEPAL, y Miguel Torres, Editor de la *Revista CEPAL*. Los editores agradecen las valiosas contribuciones de los autores José Antonio Ocampo, Ricardo Ffrench-Davis, Mauro Boianovsky, Ricardo Bielschowsky, Esteban Pérez Caldentey, Joseluis Samaniego, Carlos De Miguel, Ricardo Infante, Jorge Máttar y Carlos Mallorquín.

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas
LC/PUB.2019/9
Distribución: G
Copyright © Naciones Unidas, 2019
Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago
S.17-01115

Esta publicación debe citarse como: A. Bárcena y M. Torres (eds.), *Del estructuralismo al neoestructuralismo: la travesía intelectual de Osvaldo Sunkel* (LC/PUB.2019/9), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2019.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Publicaciones y Servicios Web, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Índice

Prólogo.....	11
<i>Alicia Bárcena</i>	
Capítulo I	
Oswaldo Sunkel: una semblanza intelectual	15
<i>Alicia Bárcena, Miguel Torres</i>	
A. Infancia y formación académica.....	16
1. Infancia sureña	16
2. Sunkel y su llegada a Santiago	16
3. Estudios universitarios y el descubrimiento del desarrollo	17
4. Estudios en la London School of Economics (LSE) y lo que Robbins comprendía por desarrollo	20
B. La etapa estructuralista de Sunkel.....	22
1. La primera vinculación con la CEPAL.....	22
2. La década de 1960.....	23
3. Sobre las influencias y método de Sunkel.....	25
C. La etapa dependencista.....	27
1. Sunkel y los complejos años setenta	27
2. Septiembre de 1973: una nueva realidad irrumpe “de golpe”	28
3. Un paréntesis para polemizar con Pinto	29
D. La dimensión ambiental del desarrollo.....	31
1. El retorno a Chile y a la CEPAL.....	31
2. El Proyecto CEPAL/PNUMA.....	31
E. Sunkel y el neoestructuralismo	33
1. La década de 1990.....	33
2. Las bases del neoestructuralismo en la CEPAL.....	34
3. Los aportes de Sunkel al neoestructuralismo	34

F. Sunkel en el siglo XXI	38
1. Los últimos 20 años	38
2. El paradigma sociocéntrico	39
3. La heterogeneidad estructural reexaminada	40
4. Últimas reflexiones	41
Bibliografía.....	43
 Capítulo II	
Oswaldo Sunkel, el estructuralismo y el neoestructuralismo	47
<i>José Antonio Ocampo</i>	
Introducción	47
A. Sunkel y el estructuralismo latinoamericano	48
B. El “desarrollo desde dentro”	51
C. La agenda neoestructuralista.....	53
Bibliografía.....	57
 Capítulo III	
Oswaldo Sunkel y el desarrollo o crecimiento incluyente.....	59
<i>Ricardo Ffrench-Davis</i>	
Introducción	59
A. Los encuentros con Oswaldo Sunkel.....	60
B. Planteamientos de Sunkel sobre el desarrollo en contextos de heterogeneidad estructural y algunas extensiones estimuladas o inspiradas por ellos.....	62
C. Macroeconomía real, heterogeneidad estructural y asimetrías ante la globalización de la volatilidad financiera	68
1. Una macroeconomía para el desarrollo.....	69
2. Heterogeneidad estructural y asimetrías depresivas del crecimiento	70
3. Para una inclusión laboral y empresarial.....	73
Bibliografía.....	75
 Capítulo IV	
Macroeconomía a la latinoamericana: Sunkel y la búsqueda de un modelo estructuralista.....	77
<i>Mauro Boianovsky</i>	
A. Esquemas y modelos de explicación	78
B. Los límites de la macroeconomía keynesiana	81
C. Lewis y un camino que no se tomó	83
D. Crecimiento e historia.....	85
E. Teoría y política.....	88
Bibliografía.....	91

Capítulo V

El método histórico-estructural en el pensamiento de Osvaldo Sunkel 95

Ricardo Bielschowsky

- A. Observaciones iniciales..... 95
- B. El enfoque histórico-estructural en los textos de Sunkel 99
 - 1. Inflación por causas estructurales 99
 - 2. Subdesarrollo y dependencia..... 100
 - 3. Análisis del método en el libro *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo* 101
 - 4. Estilo de desarrollo y deterioro ambiental 103
 - 5. Del estructuralismo al neoestructuralismo: el desarrollo desde dentro 104
 - 6. La resiliencia de la heterogeneidad estructural en América Latina 106
- C. A modo de conclusión 107
- Bibliografía..... 108

Capítulo VI

Por qué importa el enfoque estructural de la inflación 111

Esteban Pérez Caldentey

- Introducción 111
- A. El significado del enfoque estructural de la inflación..... 112
- B. Breve reseña del origen y formación del modelo canónico estructural 114
- C. La inflación, un motivo para enfocarse en los problemas del desarrollo de América Latina 118
- D. La heterogeneidad y sus implicaciones 122
- E. La crítica a la teoría monetaria del paradigma dominante..... 124
- F. Fundamentos analíticos del enfoque monetario..... 126
- G. Variedades del enfoque monetario 128
- H. Conclusiones 132
- Bibliografía..... 133

Capítulo VII

Globalización, capitalismo transnacional y dependencia:

el itinerario de una “visión” 137

Miguel Torres

- Introducción 137
- A. Contexto histórico 138
 - 1. Origen, auge y ocaso de la industrialización sustitutiva de importaciones..... 139
 - 2. La etapa “fácil” de la industrialización y su agotamiento 143
 - 3. Surgimiento, evolución y problemática de la transnacionalización en América Latina 145

B.	Nuevos debates: estancamiento, heterogeneidad estructural y dependencia	149
1.	La insuficiencia dinámica de Prebisch y la tendencia al estancamiento de Furtado	150
2.	La heterogeneidad estructural de Pinto	151
3.	¿De qué hablamos cuando hablamos de dependencia?.....	151
C.	El capitalismo transnacional: la visión de Sunkel sobre la teoría de la dependencia.....	157
1.	Del estructuralismo al enfoque de la dependencia.....	158
2.	Cinco conceptos para un enfoque totalizante de la condición periférica	160
3.	El concepto schumpeteriano de “visión” en Sunkel.....	160
4.	Un modelo dual de capitalismo: el enfoque centro-periferia transnacionalizado	164
D.	¿Cómo se ponen de manifiesto la integración transnacional y la desintegración nacional en el siglo XXI?.....	173
1.	Mayor control y presencia del sector transnacional	173
2.	El fortalecimiento de la gran empresa privada nacional: ¿una estrategia de reintegración?.....	175
3.	Evolución de los tejidos productivos nacionales	176
4.	Fiscalidad, mercados laborales y aspectos distributivos.....	177
5.	Dependencia financiera y tecnológica: las aristas permanentes del capitalismo transnacional	184
E.	Síntesis y reflexiones finales.....	189
	Bibliografía.....	195

Capítulo VIII

Oswaldo Sunkel: un antes y un después para la dimensión ambiental del desarrollo en el pensamiento estructuralista de la CEPAL	201
<i>Alicia Bárcena, Joseluis Samaniego, Carlos de Miguel</i>	

Introducción y antecedentes	201
A. Síntesis del pensamiento ambiental de Sunkel en sus propias palabras	203
B. La crítica al modelo económico existente y el desarrollo del pensamiento ambiental.....	205
1. El contexto internacional y en la CEPAL.....	205
2. La crítica al capitalismo transnacional.....	207
3. Incorporación de la dimensión ambiental en el estilo de desarrollo	211
C. El papel de la planificación en la internalización de la dimensión ambiental del desarrollo.....	213
D. Las fuerzas sociales y su papel político.....	216
E. El neoestructuralismo y la transdisciplinarietàad para un desarrollo alternativo	218
F. Las crisis como oportunidad para el cambio.....	218
G. Hacia un desarrollo sostenible: evolución del ideario de instrumentos para la acción.....	223

H. Conclusiones: el legado de Sunkel en el presente de la CEPAL.....	233
Bibliografía.....	236

Capítulo IX

Heterogeneidad estructural, dependencia y desarrollo	241
--	-----

Ricardo Infante

Introducción	241
A. El concepto de heterogeneidad estructural	242
1. La estructura productiva	243
2. Las relaciones sociales.....	245
3. La estructura de poder.....	246
B. Capitalismo transnacional y desintegración nacional	247
C. La dependencia y la heterogeneidad estructural.....	252
1. Estructura de la producción.....	254
2. Generación y distribución del ingreso.....	256
3. Composición de la demanda final.....	256
D. Hacia un desarrollo inclusivo: el caso de Chile	257
1. El patrón de crecimiento	258
2. La estructura económica	259
3. La estrategia de desarrollo inclusivo	262
Bibliografía.....	264

Capítulo X

Reflexiones sobre la planificación en el siglo XXI y la visión
desarrollista del pensamiento de Osvaldo Sunkel: hacia

los Objetivos de Desarrollo Sostenible.....	267
---	-----

Jorge Máttar

Introducción	267
A. Evolución del papel de la planificación para el desarrollo: breve recorrido histórico	271
1. La planificación de los años cincuenta a la actualidad.....	272
2. Una perspectiva internacional de la planificación.....	276
B. La planificación para el desarrollo en el siglo XXI	280
1. La recuperación de la planificación	281
2. La planificación y la encrucijada del desarrollo regional.....	285
3. La planificación en el siglo XXI.....	287
C. Perspectivas de la práctica de la planificación: sus retos y su papel en la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible	296
1. El mundo y América Latina y el Caribe: transformaciones hacia 2030.....	296
2. La planificación en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.....	297
3. El futuro que todos queremos.....	300
D. Epílogo: la dimensión política de la planificación.....	301
Bibliografía.....	304

Capítulo XI

Desencuentros decoloniales: Osvaldo Sunkel y el pensamiento económico	307
<i>Carlos Mallorquín</i>	
Introducción	307
A. Conquistarás el desarrollo con el sudor del “subdesarrollo”	311
B. Notas finales: hacia la superación del modelo “centro-periferia”	322
Bibliografía.....	325
Anexo fotográfico.....	329

Cuadros

I.1 Diferencias fundamentales de enfoque	36
VII.1 América Latina (14 países): grado de sindicalización, 2000-2016	182
X.1 Ayer y hoy de la práctica de la planificación en América Latina	281
X.2 Intertemporalidad de la acción pública: ¿dilemas reales o falsos dilemas?	286
X.3 Fases y componentes de los procesos de planificación para el desarrollo	288
X.4 América Latina y el Caribe: ejercicios de prospectiva y planificación del desarrollo.....	294

Gráficos

VI.1 Chile y Brasil: tasas de inflación, 1939-1970.....	115
VII.1 América Latina (18 países) y mundo: crecimiento económico, períodos seleccionados	140
VII.2 América Latina (agrupaciones de países): fuentes de crecimiento económico, seis períodos seleccionados.....	142
VII.3 América Latina: coeficiente entre IED y PIB, 1950-2016.....	147
VII.4 Corrientes mundiales de IED y participación de bloques de economías, 1990-2017	174
VII.5 Fusiones y adquisiciones transfronterizas netas, 2005-2017.....	174
VII.6 América Latina: participación en las ventas totales según tipo de propiedad empresarial, 1990-2015	175
VII.7 América Latina: ocupados urbanos en sectores de baja productividad (sector informal) del mercado del trabajo, 2001-2017	180
VII.8 América Latina: composición del empleo informal según categorías ocupacionales, 2001-2017	180
VII.9 América Latina y OCDE: evolución de la participación de la masa salarial, 1950-2014	183
VII.10 América Latina (17 países): coeficientes de Gini antes y después de impuestos y contribuciones a la seguridad social, alrededor de 2011	184
VII.11 Profundización financiera mundial, 1980-2014	185

Recuadros

VIII.1 Principales tesis en el pensamiento ambiental de Sunkel.....	222
VIII.2 Una breve cronología	232
X.1 Planificación en la República de Corea.....	279
X.2 Planificación de largo plazo en la República Dominicana.....	284
X.3 La participación ciudadana como fuente de legitimidad para la planificación a largo plazo y su articulación con el mediano plazo: la experiencia de Nuestra Guatemala 2032	291
X.4 La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)	299
X.5 El escenario “apuesta” o el futuro que todos queremos: los Objetivos de Desarrollo Sostenible se cumplen en América Latina y el Caribe a 2030.....	300

Diagramas

VII.1 El modelo dual de Sunkel.....	169
IX.1 Representación de insumo-producto de una economía dependiente estructuralmente heterogénea	254

Mapas

VII.1 Distribución geográfica de los gastos en investigación y desarrollo (I+D), 2007 y 2016	187
VII.2 Distribución geográfica de los recursos humanos especializados en ciencia y tecnología, 2007 y 2016.....	188

Capítulo X

Reflexiones sobre la planificación en el siglo XXI y la visión desarrollista del pensamiento de Osvaldo Sunkel: hacia los Objetivos de Desarrollo Sostenible

*Jorge Máttar*¹

Introducción

La obra de Osvaldo Sunkel a lo largo de más de seis décadas abarca una diversidad de temas, todos ellos vinculados con los problemas del desarrollo de América Latina y el Caribe. Su ingreso a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en una etapa temprana de su formación intelectual (con alrededor de 25 años) proporcionó un terreno fértil para el desarrollo de sus ideas, que hoy reconocemos como parte fundamental del pensamiento de la Comisión. Su preocupación por identificar y analizar los factores estructurales determinantes del desarrollo ha estado presente persistentemente en sus trabajos, hasta el día de hoy.

Hablar de desarrollo nos remite necesariamente a la reflexión sobre procesos de largo aliento. En la región se han ensayado muy diversas estrategias, políticas, planes y programas para acelerar el desarrollo, partiendo

¹ Consultor en planificación y prospectiva del desarrollo; Director de la sede subregional de la CEPAL en México de 2006 a 2009; Director del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) de 2010 a 2016.

de esquemas teóricos y paradigmas que han variado a lo largo del tiempo sin que, hasta la fecha, se hayan logrado resultados exitosos sostenidos. Uno de los factores que han caracterizado los esfuerzos en pos del desarrollo en la región es su falta de continuidad: políticas y planes suelen reiniciarse con cada nueva administración de gobierno, sin aprovechar los avances ni las lecciones de la anterior. Siendo la solución de los problemas del desarrollo un asunto de largo plazo, no es sorprendente que tras la adopción de políticas y programas que no perduran, la región no haya obtenido resultados exitosos. Esta característica, que podemos denominar falla estructural de la planificación del desarrollo, tiene un símil con la identificación de los factores estructurales que inhiben el desarrollo presente en los trabajos de Sunkel.

El vínculo de Osvaldo Sunkel con la planificación se remonta a sus primeros años en la CEPAL; fue uno de los fundadores del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), sobre la base de una idea original de Raúl Prebisch². Como tal, Sunkel fue también pieza clave de la fundación y despliegue de la disciplina de la planificación en la región. Cuando Raúl Prebisch decidió crear una institución, dentro de la CEPAL, a fin de desarrollar capacidades de los funcionarios públicos para la planificación global y sectorial en lo que, en aquellos años, se vislumbraba como el inicio de un largo período de prosperidad y crecimiento económico, Sunkel fue uno de los jóvenes economistas de la Comisión encargados de diseñar, estructurar e impartir ese amplio programa de capacitación del ILPES, que formó a generaciones de servidores públicos, mandos medios y superiores, del cual fue primer director, a inicios de la década de 1960. Como refirió Osvaldo Sunkel en dos entrevistas:

Creo que fui el primer funcionario del ILPES, en el sentido de que fui el primero que firmó contrato, el 1 de julio de 1962; yo estaba en la oficina de la CEPAL en Brasil, y llegué al ILPES a pedido de don Raúl [Prebisch] para impulsar el programa de formación de planificadores (Máttar y Perrotti, 2014a).

El ILPES se encargó de capacitar al personal de los distintos países para elaborar diagnósticos, proyecciones y planes y programas sectoriales y demás tareas que eran contenidos necesarios para obtener recursos a través de la Alianza para el Progreso. En mi calidad de director del programa de capacitación del ILPES pasé varios años dedicado a organizar cursos y programas. Con el tiempo, el Instituto se orientó al apoyo de las oficinas de planificación del sector público, la planificación sectorial, la elaboración del presupuesto por programas en las oficinas de presupuesto (Treviño, 2016).

² Aunque su ámbito de trabajo comprendía el Caribe, su denominación inicial fue Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social; años después se agregó el nombre de esa subregión. Véanse antecedentes sobre el ILPES y sus inicios en Franco (2014).

Sunkel planteó tempranamente la naturaleza estructural de los problemas del desarrollo que enfrentaba la región; su solución también tenía que ser estructural, perdurable y, por tanto, debía planificarse con un horizonte de largo plazo. El vínculo entre planificación y desarrollo, la importancia de considerar la dimensión de largo plazo y su naturaleza multisectorial fueron abordados por Sunkel en sus años como director del programa de capacitación del ILPES, labor que continuó cuando se integró al trabajo de otras áreas de la CEPAL.

El problema fundamental del desarrollo de una estructura subdesarrollada aparece así como la necesidad de superar su estado de dependencia, transformar su estructura para obtener una mayor capacidad autónoma de crecimiento y una reorientación de su sistema económico que permita satisfacer los objetivos de la respectiva sociedad. En otros términos, el desarrollo significa lograr una creciente eficacia en la manipulación creadora de su medio ambiente, tecnológico, cultural y social así como sus relaciones con otras unidades políticas y geográficas (Sunkel y Paz, 1970).

En el presente artículo se abordan dos temas que constituyeron una parte central del quehacer intelectual de Osvaldo Sunkel, la planificación y el desarrollo, que están íntimamente ligados en la disciplina de la planificación para el desarrollo, es decir, la articulación de los componentes, instrumentos y herramientas de la planificación en torno al objetivo de alcanzar el desarrollo, que, en la propuesta de la CEPAL, lleva los apellidos de sostenible, inclusivo y con igualdad.

La planificación y el desarrollo en América Latina a lo largo de las últimas siete décadas han tenido, en ciertas ocasiones, trayectorias paralelas, pero sin necesariamente relacionarse ni retroalimentarse uno a otro, de acuerdo con la evolución del ciclo, como en la década perdida de los años ochenta. Las trayectorias a veces han sido divergentes o no han tenido ninguna relación (han sido incluso contrarias), como ocurrió en el período de reformas económicas de fines de los años ochenta y de los años noventa, justo cuando era necesaria una visión y una planificación estratégica de lo que se pretendía sería el nuevo modelo de desarrollo de la región; en otras ocasiones, las menos, han sido convergentes, como en los años sesenta, cuando proyectos de infraestructura impulsaron el crecimiento económico, o en la primera década del siglo XXI, cuando se restablecieron la institucionalidad y la práctica de la planificación en numerosos países de la región, con un enfoque renovado, a la luz de nuevos problemas y aspiraciones reiteradas de bienestar y prosperidad.

La planificación como medio y el desarrollo como fin son un conjunto integral, en interacción y correspondencia mutuas. El desarrollo debe tener al ser humano en el centro de su acción, junto con la planificación. Democracia,

libertad y justicia son pilares fundamentales de los derechos universales del ser humano y del desarrollo con los rasgos de sostenibilidad, inclusión e igualdad; en el quehacer de la planificación deben estar presentes con la mayor consideración (Máttar y Cuervo, 2017).

Desde sus inicios formales en la región, en el marco de la Alianza para el Progreso en los años sesenta, el papel de la planificación como herramienta de la política pública ha sufrido altibajos. La irrupción de episodios de crisis y los intentos por innovar en estilos de desarrollo han sido un determinante clave de esos vaivenes: primero, el período de lanzamiento y auge en los años sesenta y parte de los años setenta; un decaimiento en la década perdida de los años ochenta y un virtual abandono en los años noventa, cuando las políticas de mercado no abrían espacio a la planificación. Cabe apuntar que la propia práctica de la planificación tuvo, al menos en parte, responsabilidad en su descrédito, debido a la pobre materialización de los objetivos planteados (Máttar y Cuervo, 2017, pág. 21). Ello, a su vez, podría deberse a la mencionada falta de continuidad de planes y programas de mediano y largo plazo.

En los primeros años del siglo XXI ha tenido lugar en algunos países de América Latina y el Caribe un retorno de la práctica de la planificación en los asuntos públicos, con énfasis en el mediano y largo plazo, asociada a los esfuerzos por impulsar el desarrollo. En algunos países se han creado mecanismos legales e institucionales que otorgan a la planificación un papel destacado dentro de los instrumentos del quehacer público. En los últimos 15 años se han realizado, con el liderazgo o la coordinación de los Gobiernos, alrededor de una veintena de ejercicios de visión de mediano y largo plazo que, en algunos países, son referente de las políticas actuales. Es demasiado pronto para saber si estos esfuerzos perdurarán, es decir, si el análisis continuo del largo plazo se integrará de manera estructural en las decisiones de política pública, que suelen ser absorbidas por la inmediatez de los problemas acuciantes del cortísimo plazo.

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible ofrece una nueva oportunidad a la región para planear su desarrollo sobre bases más firmes que antaño (Naciones Unidas, 2015a). Hoy se reconoce que el desarrollo no es, como se concebía en los años cincuenta, un asunto de la economía solamente; hoy se aspira a un desarrollo sostenible basado en los pilares económico, social y ambiental; un desarrollo inclusivo en que la trayectoria de la pobreza y la desigualdad vayan claramente a la baja. El compromiso de avanzar en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) puede convertirse en motivador eficaz de una planificación realista de largo plazo y estímulo para dar continuidad a las políticas. El anhelo de eliminar la pobreza extrema a 2030 es una meta que todos los países del mundo reconocen y que en América Latina y el Caribe puede ser orientadora del quehacer de

los Gobiernos, la sociedad y el mercado. La Agenda 2030 provee una guía orientadora que debería nutrir la discusión en los países de la región para acordar estrategias, políticas, planes y programas a fin de avanzar, con las especificidades y prioridades de cada país, al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Estas reflexiones tienen como motivación la inmensa e inspiradora obra de Osvaldo Sunkel; su pensamiento y sus aportes a la teoría y práctica del desarrollo son el telón de fondo para revisar y analizar sucintamente los avances, los retrocesos, el estado actual y las perspectivas de la planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe. Pretendemos mostrar el papel que puede desempeñar una planificación moderna para contribuir al proceso de desarrollo latinoamericano y caribeño y, al mismo tiempo, verificar la vigencia del pensamiento “sunkeliano” como una referencia obligada de cara a los compromisos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

El artículo se divide en cuatro partes. Después de esta introducción, se realiza un breve recorrido histórico, que se inicia en los años sesenta, cuando la planificación irrumpió formalmente en el quehacer de lo público en América Latina y el Caribe, coincidiendo con la Alianza para el Progreso, a partir de lo cual se fue creando en la región la institucionalidad de la planificación. A continuación, nos concentramos en la situación actual, caracterizada por el retorno de la planificación como herramienta de la política pública, a partir de mediados de la primera década del siglo XXI, a la par de intentos de la región por abordar problemas del desarrollo como la baja productividad y la desigualdad, cuya solución requiere políticas de largo plazo. Luego se presenta una reflexión sobre las perspectivas de la práctica de la disciplina, especialmente en torno al papel que puede cumplir en apoyo a la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que precisa de políticas, planes y programas con visión estratégica de mediano y largo plazo. El artículo concluye con un breve epílogo en que se aborda la dimensión política de la planificación, intentando mostrar su interpelación a la política en la búsqueda de soluciones a los conflictos y en la perenne lucha de poder y hegemonía en torno al desarrollo.

A. Evolución del papel de la planificación para el desarrollo: breve recorrido histórico³

La planificación surgió como práctica institucional, como profesión y como teoría a mediados del siglo XX, en forma concomitante con el nacimiento de las Naciones Unidas y de instituciones dedicadas a la reconstrucción en la posguerra, primero, y a la promoción del desarrollo, después, como es el

³ Véase un recuento detallado en Máttar y Perrotti (2014b).

caso del Banco Mundial (Máttar y Cuervo, 2017). En el continente americano, en la conferencia celebrada en Punta del Este (Uruguay) en agosto de 1961, se aprobó la creación de la Alianza para el Progreso, con el objetivo de “procurar una vida mejor a todos los habitantes del continente”, lo que dio impulso a la puesta en marcha de gran parte de las entidades de gobierno dedicadas a la planificación del desarrollo en América Latina y el Caribe (Columbia University, 2001).

Al mismo tiempo que se acuñó el término “países en desarrollo”, se planteó el desafío global de construir una institucionalidad enfocada en promover la industrialización, el crecimiento y el bienestar de las sociedades rezagadas. Esta orientación marcó una primera y larga época de la planificación del desarrollo (y no “planificación para el desarrollo”, como suele denominarse actualmente)⁴. La industrialización se concebía como el motor de la modernización y de la transformación económica y social; al Estado se lo entendía como su promotor, y se otorgaba a la planificación el papel de diseñadora del horizonte y ordenadora de los procesos de cambio integral. Surgieron así, desde sus inicios, las grandes tareas de la planificación, a saber, la conciliación de los plazos de acción (corto, mediano y largo), la articulación de las escalas (local, regional, nacional y continental) y la interacción de las prioridades intersectoriales (sectores económico, social e institucional) (Martín, 2005). En aquellos años casi no se prestaba atención a la dimensión ambiental del desarrollo, aunque pensadores como Sunkel lo hicieron de manera temprana, desde los años setenta.

La incursión de Sunkel en los temas de medio ambiente se produjo a raíz de su regreso a la CEPAL, en 1978, cuando volvió de su estancia en la Universidad de Sussex, donde se encontraba desde 1974, lugar que lo había recibido después del golpe militar en Chile. En la CEPAL encabezó un proyecto que dio como resultado la publicación de su libro, con Nicolo Gligo, sobre desarrollo y medio ambiente, que se convirtió en obra pionera que vinculó para siempre ambas materias (Sunkel y Gligo, 1980); el medio ambiente se agregó a lo social y lo económico para formar los tres pilares indisolubles del desarrollo sostenible.

1. La planificación de los años cincuenta a la actualidad

En el primer quinquenio de la década de 1960 se consolidó la planificación como una parte sistémica de la organización del Estado y de la función pública, con arreglos institucionales diversos en los países, pero con rasgos comunes

⁴ La diferencia que ponemos de relieve se basa en que anteriormente se concebía la posibilidad de planificar el desarrollo como una labor para el ámbito económico, lineal, estática y determinista, sujeta a vaivenes relativamente menores en el acontecer global y regional. Planificar para el desarrollo, en cambio, conlleva la noción de un proceso mucho más complejo, multidimensional, pluriparticipativo, abierto, inestable y sujeto a los altibajos del desarrollo mundial.

en cuanto a la práctica y el pensamiento planificador de la época: el papel de la ciencia, de la técnica y del conocimiento como elementos fundamentales de la planificación; el lugar central otorgado a la industrialización como motor de las transformaciones que se buscaban; la función protagónica y a veces exclusiva del Estado, y el papel fundamental de los niveles nacionales (federales) de gobierno. El ejercicio de la planificación era un asunto reservado a los expertos, con una muy baja participación de la sociedad y prácticamente sin diálogo con el sector académico o el sector privado.

Osvaldo Sunkel formó parte del grupo de intelectuales latinoamericanos que tempranamente subrayaron la importancia de la innovación y el desarrollo tecnológico como componentes endógenos fundamentales del desarrollo de la región. Se unió a la corriente denominada Pensamiento Latinoamericano en Ciencia, Tecnología y Sociedad (PLACTS), fundada en los años sesenta por científicos, cientistas sociales e intelectuales preocupados por explicar el atraso científico y tecnológico de la región como una consecuencia, y no como una causa, de su subdesarrollo. PLACTS planteaba que América Latina precisaba una base científica y tecnológica autónoma para responder a las demandas y necesidades del desarrollo. Sunkel identificaba el cambio tecnológico como un elemento clave para revertir la dependencia y subordinación de los países latinoamericanos respecto de los centros de poder. Afirmaba que la estrategia de desarrollo de la región debía vincularse a una acción planificada en materia de investigación científica y tecnológica para los sectores industriales estratégicos, estimulando así una demanda endógena por conocimiento de efecto multiplicador (Arancibia y de Brito Dias, 2014).

Los medios de intervención del Estado en la década de 1960 abarcaban un amplio espectro y llegaban, incluso, a formas directas como la inversión pública y la constitución de instituciones estatales encargadas de las más variadas funciones de la economía, incluida la producción directa de bienes y servicios. La fuerte presencia del Estado en esta fase del desarrollo motivó que Sunkel la llamara la etapa del desarrollo Estado-céntrico. En sus palabras:

[...] fue una época en la que se crearon instituciones que fueron verdaderos faros en la década del cincuenta y el sesenta, como la Nacional Financiera de México [...] el Banco de Desarrollo en Brasil y, en fin, cada país creó su propia institución, pero todas con la misma misión de impulsar un desarrollo más autónomo, más nacional, más propio; ese esfuerzo en ese período que yo llamo en algún trabajo el período estado-céntrico [...]” (Máttar y Perrotti, 2014a).

El cénit de estas concepciones y prácticas se alcanzó en la década de 1970, pero luego se vieron abruptamente interrumpidas debido a las urgencias impuestas por la crisis de la deuda en la década siguiente (Máttar y Cuervo, 2017, pág. 19).

En la década de 1980, atender los compromisos de la deuda significó transformar las modalidades de gestión y de política pública que prevalecían hasta entonces. La práctica del quehacer público fue trastocada para dar prioridad a lo urgente en detrimento de lo fundamental. Se dismantelaron empresas públicas —en algunos casos gradualmente y en otros de forma abrupta—, se recortaron presupuestos y funciones, se rediseñaron las políticas y se reordenaron las prioridades de la acción estatal. El ajuste macroeconómico ordenó la política pública de los años ochenta, para dar lugar en los años noventa a la apertura, la liberalización, la desregulación y la privatización.

Las instituciones y las prácticas de la planificación fueron desvirtuadas y dismanteladas, en algunos casos conservando las denominaciones, pero cambiando las funciones, y en otros liquidándolas abiertamente. En ciertos ámbitos se mantuvo la práctica de la planificación, en especial a nivel subnacional y urbano, así como de determinados sectores, entre ellos la energía y la infraestructura (Máttar y Cuervo, 2017, pág. 21). Fue en ese contexto, a mediados de los años noventa, en plena implementación de las recomendaciones del denominado consenso de Washington, que surgió la propuesta sunkeliana del crecimiento desde dentro, que apunta a recuperar el mando del proceso de desarrollo partiendo de capacidades nacionales, sin desconocer el papel del sector externo, con un liderazgo del Estado y a contracorriente de la tendencia neoliberal, que terminó por imponerse abrumadoramente en la región a lo largo de la década. Hoy, agotado el esquema neoliberal y aprendidas las lecciones del consenso de Washington, encontramos en la propuesta de Sunkel señales y orientaciones valiosas para la búsqueda de un nuevo curso de desarrollo de la región, inclusivo, sostenible, con igualdad (Sunkel, 1995).

Con la irrupción de la corriente neoliberal en los años noventa, la planificación perdió legitimidad frente a Gobiernos y ciudadanos, pero se mantuvo en la empresa privada, que aplicó la planificación estratégica con fines privados e instaló la idea de que la planificación solo daba resultados si técnicamente estaba bien diseñada. Con la posterior revalorización del Estado, la planificación volvió a cobrar importancia y en los primeros años de su reinstalación fue común importar a la esfera gubernamental la idea de la eficacia técnica del proceso. Un ejemplo fue la práctica de gobiernos nacionales, subnacionales y locales de encargar la construcción de sus planes de desarrollo a equipos técnicos eficientes, aunque frecuentemente sin conocimiento profundo de los proyectos políticos que subyacían a los procesos de planificación. En efecto, como decía Carlos Matus, el proyecto político de un Gobierno debe ir estrechamente vinculado a las capacidades del Gobierno, a los factores de gobernabilidad y a los procesos de planificación que ese Gobierno establece (Williner, 2015)⁵.

⁵ Véase en la sección D de este capítulo una discusión sobre la dimensión política de la planificación.

La estabilización de la inflación, el tipo de cambio y las finanzas públicas lograda en los años noventa (la contribución positiva del consenso de Washington) abrió, en la primera década del nuevo siglo, un espacio a la revaloración de la planificación para el desarrollo⁶. Los cambios de orientación política de los Gobiernos de la región acompañaron estas transformaciones y aceleraron la creación de un nuevo espacio político e institucional para la planificación. Este resurgimiento se produjo obviamente en un contexto nuevo, que significó la presencia de rasgos y tendencias propios, diferentes de los prevalecientes durante el siglo XX. El escenario internacional, caracterizado por una globalización dinámica, también cumplió un papel en el impulso de la planificación en la región; algunos de los factores que influyeron desde el orden externo fueron el reconocimiento de la complejidad de los problemas públicos; la necesidad de involucramiento de múltiples actores en la solución de los problemas; el renovado liderazgo del Estado, y el reconocimiento de que los desafíos del desarrollo conllevan la provisión de bienes públicos globales, regionales, nacionales, territoriales y locales.

En los últimos 15 años, el ejercicio de la planificación en América Latina y el Caribe ha ganado impulso como instrumento de la gestión pública y de la elaboración de agendas y políticas de desarrollo, proceso que se retroalimenta con el avance democrático y la participación ciudadana. La institucionalidad de la planificación y la gestión pública se viene fortaleciendo; se aprecia un esfuerzo por mejorar la calidad y medir el impacto de las políticas públicas, incluir la dimensión territorial y su articulación con la planeación nacional y sectorial, así como incorporar la consideración del futuro, lo que otorga contenido y sentido a una planificación para el desarrollo.

Los avances de la planificación son, en general, alentadores. En algunos países su práctica, si bien con altibajos, se ha mantenido ininterrumpida por décadas y hoy cobra renovado impulso (Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba y Uruguay). En otros, que virtualmente desmantelaron sus sistemas de planificación en el marco de las reformas de los años noventa, se ha progresado en la reconstrucción de la institucionalidad (Bolivia (Estado Plurinacional de), Ecuador, El Salvador y República Dominicana, entre otros). En algunos de ellos, los ministerios o entidades de planificación buscan otorgar a la planificación un papel protagónico en el ejercicio de la política pública, para cubrir un vacío en materia de reflexión prospectiva, coordinación, organización y evaluación de las estrategias de desarrollo (Ecuador, Guatemala, Honduras, Paraguay y Perú). Incluso aquellos países que mantienen el concepto de planificación al margen de su organización

⁶ Entendemos por planificación para el desarrollo aquella que propende al desarrollo inclusivo, sostenible y con igualdad, es decir, se trata de una planificación que actúa en el presente con visión estratégica de mediano y largo plazo.

institucional ejercitan funciones de la planificación, integrándolas en torno al presupuesto o a la evaluación y el presupuesto (Argentina, Chile y México) (Cuervo y Máttar, 2014).

En el contexto del renovado interés por la disciplina, el énfasis que se ha puesto en los procesos de planificación en los niveles nacional, subnacional e incluso municipal contrasta con la escasa consideración de la dimensión continental-hemisférica⁷. Es necesaria una aproximación regional, a fin de elaborar una visión y un concepto de región para impulsar el desarrollo, la integración y la cooperación regional. En el marco de los esfuerzos realizados en la última década por los Gobiernos y los organismos regionales y subregionales por renovar la integración en América Latina y el Caribe, existen dimensiones del desarrollo que abarcan espacios multinacionales cuyo abordaje desde la planificación, con alcance integracionista y de cooperación, podría redundar en avances y soluciones (CEPAL, 2013).

El retorno de la práctica de la planificación está lejos de haberse consolidado. Aunque su vigencia en países como Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Costa Rica, el Ecuador, Guatemala, el Paraguay y la República Dominicana parece firme, no podemos soslayar que la encrucijada regional dirige la atención de las políticas a la solución de los problemas de corto plazo; también actúa en contra de la planificación el aparente regreso de las políticas de mercado que, en América Latina y el Caribe, se consideran contrarias (erróneamente) a la planificación, pues se concibe esta como centralizada, antidemocrática y carente de la participación de actores como la sociedad civil.

2. Una perspectiva internacional de la planificación

Desde sus inicios a mediados del siglo pasado, la planificación en América Latina y el Caribe se ha nutrido de la experiencia internacional, pero su esencia y su desarrollo han sido fundamentalmente vernáculos, debido sobre todo a las razones que explican su surgimiento, asociado, como se indicó antes, al megaproyecto de desarrollo regional derivado del gran acuerdo de la Alianza para el Progreso, a principios de la década de 1960. Por otro lado, los enfoques y la práctica de la planificación en la región han estado vinculados a las características del modelo de desarrollo y a la propia dinámica del proceso, lo que le da un sello propio al “modelo” de planificación en la región.

⁷ El desapego de la planificación del quehacer público regional en las décadas de 1980 y 1990 se produjo sobre todo en el nivel nacional, ya que en los ámbitos espacial y sectorial se registraron avances, por ejemplo, en materia de ordenamiento territorial, descentralización, competitividad territorial y gestión del desarrollo local.

El ejercicio de la planificación en el resto del mundo es muy diverso, y la discusión al respecto no es parte de los objetivos de este documento. No obstante, es pertinente recoger algunos elementos útiles de la experiencia internacional, en especial referidos a la institucionalidad de la planificación para el desarrollo y, más específicamente, a una de sus dimensiones, la planificación de largo plazo y su papel en el proceso de desarrollo. Hay tres aspectos que interesa destacar: el liderazgo del Estado en el proceso de desarrollo, la formulación de escenarios de futuro y las lecciones obtenidas de experiencias de países de Asia, específicamente de la República de Corea.

a) Liderazgo del Estado

En la mayoría de los países de Asia y Europa y en los Estados Unidos los procesos de desarrollo han sido liderados por Estados que poseen una visión estratégica, que implementan políticas de largo plazo y que, en los casos más frecuentes, han instalado una institucionalidad para el ejercicio de la planificación, independientemente de que exista o no una entidad gubernamental de planificación. Los países asiáticos permiten ilustrar, en general, el caso de instituciones formales de planificación, mientras que las naciones desarrolladas de Europa y los Estados Unidos son ejemplo de la práctica de planificar sin necesariamente contar con una entidad del Estado dedicada a la planificación. La lección importante es que la planificación para el desarrollo se ejerce, el Estado tiene un liderazgo y, en algunos casos, el sector privado es un aliado fundamental, como ocurre en los Estados Unidos, donde abundan instituciones y centros de pensamiento, muchos vinculados con el Gobierno, dedicados al análisis de las megatendencias y a la proyección del futuro.

b) Prospectiva

En los años recientes diversos países desarrollados realizaron una serie de ejercicios de formulación de escenarios de futuro y elaboración de visiones deseadas del mundo. Cabe destacar los trabajos de la Unión Europea, los Estados Unidos, China y la República de Corea (Bitar, 2016). En estos trabajos, se plantea la necesidad de planificar el desarrollo a partir de escenarios a alrededor de 2030 en los que cada región o país en desarrollo se considera como un actor determinante en la construcción de ese futuro. La disciplina de la prospectiva se ha fortalecido y su aplicación es creciente como componente de la planificación para el desarrollo. La planificación de largo plazo está adquiriendo paulatinamente relevancia en el quehacer gubernamental en la región; hay experiencia y conocimiento en la materia, aunque concentrada en los ámbitos académico y de la investigación. Cabe aprender de experiencias internacionales en las que el sector académico y el Gobierno colaboran en la materia.

c) Lecciones de Asia

Es reconocida la importancia que los países de Asia asignan a la sostenibilidad de las políticas para el desarrollo, lo que, por ende, ha estado acompañado por la elaboración de planes en que se plantean objetivos de largo plazo, cuyo cumplimiento se prevé lograr sobre la base de planes quinquenales, como se ha hecho en los casos de la República de Corea, China, la provincia china de Taiwán, Malasia y Singapur, entre otros. La experiencia de estos países muestra que tomar como punto de partida una visión de futuro es clave, aunque también lo es prever posibles ajustes en el camino. La coordinación multiescalar y la articulación de lo global con lo sectorial son retos que es preciso acometer permanentemente. La persistencia, cuando no hay razones que justifiquen lo contrario, es fundamental para alcanzar los objetivos⁸. En contraste, América Latina se caracteriza en este ámbito por la falta de continuidad de las políticas, dificultades de coordinación entre los planes nacionales y subnacionales y escasa articulación de lo global con lo sectorial.

Una de las experiencias de desarrollo más exitosas del último medio siglo es la que llevó adelante la República de Corea, que pasó de un PIB per cápita inferior al promedio de América Latina y el Caribe a principios de los años cincuenta a uno que supera con creces al de los países de la región. La trayectoria hacia el desarrollo de este país es relevante para la región porque el progreso material ha estado acompañado de bienestar social y, crecientemente, de la consideración ambiental, que está desempeñando un papel cada vez más importante en las políticas de desarrollo, con lo que se reafirma la sostenibilidad del modelo surcoreano.

En los años cincuenta del siglo pasado la República de Corea se planteó objetivos de desarrollo de largo plazo, con un liderazgo del Estado fuerte y sostenido, que incorporó la acción estratégica de largo plazo en el quehacer público. La planificación ha cumplido un papel como instrumento de la estrategia de desarrollo; su práctica se ha venido ajustando a las diferentes etapas hasta la presente, en la medida en que la economía, el sistema económico y las instituciones del Estado surcoreano han madurado e incorporado la necesidad de planificar y han ido adaptándose a ella. Este tema se ilustra en el recuadro X.1.

⁸ Puede ser que cierta estrategia, plan o proyecto de desarrollo se vuelva a la postre insostenible por diferentes razones, caso en el cual se lo debería abandonar. El monitoreo y las evaluaciones intermedias son de gran utilidad para decidir, en definitiva, sobre su continuidad o su término y, si es este el caso, sobre el momento adecuado para ello. En todo caso, las enseñanzas deben documentarse y difundirse para enriquecer el ejercicio público.

Recuadro X.1 Planificación en la República de Corea

La transformación de la República de Corea en el último medio siglo ha sido excepcional, como resultado de una estrategia de Estado basada en un proceso continuo de innovación que ha prevalecido desde mediados del siglo XX, en el que han tenido un papel fundamental los planes y programas, expresados especialmente en una política industrial explícita, que incluye la selección de ramas y empresas “campeonas”, sobre la base de la innovación y el desarrollo tecnológico.

En la planificación surcoreana, en sentido estricto, no ha sido común la elaboración de visiones de largo plazo o la ejecución de programas macro de largo alcance. La práctica frecuente ha sido la implementación de planes económicos quinquenales y planes de desarrollo territorial con un marco legal propio en el sector de la infraestructura.

La visión de la planificación predominante desde los años sesenta tenía un sentido más económico que integral; los planes quinquenales se enfocaban en el crecimiento económico e incluían metas que debían cumplirse progresivamente. Se partía de la premisa de que el progreso económico conducía al mejoramiento del bienestar social colectivo, a través de un involucramiento de todos los actores (empresas y trabajadores), la incorporación tecnológica y la eficacia del sistema educativo, que sería el fundamento del desarrollo de los recursos humanos. Para lograr un sistema de planificación eficiente, era importante contar con un marco legal sostenible y sistematizado en que se explicitaran los procesos de evaluación y retroalimentación. Por ello, en el pasado reciente se estableció un comité de estrategias de mediano y largo plazo, con la tarea de proponer una pauta detallada para reforzar las estrategias nacionales.

La selección de industrias por parte del Estado impulsó el fortalecimiento de ventajas comparativas y la creación de ventajas competitivas, lo que fue decisivo al disponer el país de un territorio con limitados recursos naturales y poca abundancia y diversidad de materias primas. El estilo de industrialización con encadenamientos internos, sustitución de importaciones, inversión interna privada y del Estado, y desarrollo e innovación tecnológicos endógenos impulsó un crecimiento inclusivo, que fue gradualmente incorporando la sostenibilidad ambiental y el crecimiento verde.

Los institutos académicos y de investigación desempeñan un papel clave en la sostenibilidad del desarrollo en la República de Corea. El Estado otorga apoyos y financiamiento para investigaciones básicas y aplicadas en los ámbitos del desarrollo, la ciencia y la tecnología, y sectores específicos o temas como la prospectiva, que están muy ligados al quehacer gubernamental y que proporcionan retroalimentación sobre los resultados e impactos de planes y programas públicos, lo que permite ajustar y perfeccionar el diseño e implementación de las políticas.

En los años recientes se aprecia una tendencia a incorporar un horizonte de más largo plazo en la planificación, ya no solo en sectores clave, sino también en lo macro, en respuesta a la necesidad de delinear escenarios de futuro que tomen en cuenta los retos actuales del desarrollo del país: el envejecimiento de la población, la escasez de materias primas, el relativamente alto endeudamiento de las familias y la baja productividad en los servicios, en un entorno de lento crecimiento de la economía y el comercio mundiales.

Se reconoce la necesidad de canalizar la participación ciudadana para lograr consensos amplios a fin de avanzar en el fortalecimiento de la planificación de largo plazo. También es fundamental complementar y consolidar el proceso de evaluación y distribución presupuestaria, en el marco de los esfuerzos de apertura, transparencia y legitimidad frente a la ciudadanía.

Posiblemente la lección más provechosa de la experiencia surcoreana para América Latina y el Caribe es la evidencia sobre el papel del Estado en el proceso de desarrollo, que, en ese país, se ha traducido en políticas con objetivos claros y definidos, apoyos institucionales y la creación de una estructura de instituciones académicas y de investigación que cuentan con financiamiento en gran medida estatal y que están al servicio de la política pública y la planificación para el desarrollo.

Fuente: Y. Lee, “Notas sobre la planificación para el desarrollo en la República de Corea”, Santiago, inédito, 2015.

B. La planificación para el desarrollo en el siglo XXI

La práctica de la planificación en América Latina y el Caribe ha sorteado numerosos escollos a lo largo de los últimos sesenta años, período en que ha pasado por varias etapas y ha exhibido claroscuros (Máttar y Perrotti, 2014b), acompañando los diferentes momentos del desarrollo regional y las prioridades del quehacer público. Los retos que enfrenta la planificación en el siglo XXI están asociados a la consolidación de su presencia como herramienta de la política de Estado para enfrentar los desafíos propios del desarrollo. La etapa actual es especial, por el período de 15 años que ha establecido la Agenda 2030 para avanzar significativamente en el desarrollo sostenible.

Existen problemas referentes al desarrollo y al papel de la planificación que permanecen sin solución perdurable desde hace más de medio siglo. Los problemas de la secuencia temporal de políticas y planes, la consideración del largo plazo, la coordinación entre diferentes niveles de gobierno y la articulación de la planificación global con la sectorial ya habían sido señalados desde el período en que la planificación despegó en la región. En este sentido, son reveladoras las consideraciones sobre los problemas del desarrollo y el papel de la planificación que un grupo de expertos, entre ellos un joven Osvaldo Sunkel, hacían a mediados de los años sesenta, en plena etapa de implementación de la Alianza para el Progreso, los grandes proyectos de infraestructura y la industrialización, en que se abrían expectativas optimistas sobre el desarrollo en la región (CEPAL/ILPES, 1976⁹; Martner y Máttar, 2012). Sin descartar que ha habido progresos, hay que afirmar que muchos de los problemas del desarrollo y de la práctica de la planificación que aquellos intelectuales identificaban hace 50 años permanecen hasta hoy. Por otro lado, si bien los cuadros institucionales y las normas, leyes y reglamentos se han ido adaptando a la nueva realidad, es frecuente que, en los hechos, la inercia se imponga y se mantengan prácticas de antaño. En el cuadro X.1 se muestran algunas diferencias en la práctica de la planificación en sus inicios y en el presente.

⁹ Se trata de "Discusiones sobre planificación", una obra clásica de la disciplina, lectura obligada para los interesados en el tema; permanece como una de las más vendidas y con la mayor cantidad de reimpressiones de la editorial Siglo XXI. Recoge la discusión que tuvo lugar en un seminario, realizado en Santiago en julio de 1965, en el que participaron figuras pioneras del pensamiento cepalino, como Raúl Prebisch, José Medina Echavarría, Fernando Henrique Cardoso, Benjamín Hopenhayn, Carlos Matus, Enrique Iglesias, Norberto González y el propio Osvaldo Sunkel, entre otros. Sunkel tomó notas, recopiló los aportes y organizó y elaboró la obra.

Cuadro X.1
Ayer y hoy de la práctica de la planificación en América Latina

Ayer (década de 1950 a década de 1970)	Hoy (siglo XXI)
Entorno mundial y regional: período de crecimiento mundial de postguerra; expectativas positivas en el marco de la Alianza para el Progreso, industrialización sustitutiva.	Crecimiento mundial pausado y expectativas moderadas, con incertidumbre; la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible presenta una oportunidad para encaminar procesos de planificación.
Al nivel macro (nacional), el énfasis se ponía en la dimensión económica; lo social y lo ambiental no se consideraban en los planes.	Los planes nacionales incluyen explícitamente la noción de desarrollo sostenible (tres pilares). Los planes subnacionales y sectoriales lo consideran también, ya sea como objetivo o como componente transversal.
Planes y proyectos de infraestructura económica y social (comunicaciones, educación y salud) impulsados por la inversión pública y la Alianza para el Progreso.	El Estado complementa sus inversiones con inversión privada nacional y transnacional; se mantiene una importante deuda social; altibajos en el papel estratégico de la inversión pública; alianzas público-privadas.
Plan tipo "libro", estático y rígido, escrito por expertos, con participación ciudadana casi nula; seguimiento y evaluación escasos.	La planificación se concibe como un proceso, con participación y colaboración ciudadana. Es dinámica y flexible; seguimiento y evaluación cada vez más frecuentes.
Escasa coordinación entre los planes de desarrollo nacional y los de desarrollo territorial.	En lo formal y normativo, se pone de relieve la importancia de la coordinación entre niveles de gobierno; en la práctica, los avances son modestos y heterogéneos.
Escasa consideración de la dimensión regional latinoamericana en la planificación del desarrollo nacional.	Persiste una consideración menor de la dimensión regional, con excepciones, como la del Ecuador, aunque se tiene en cuenta al mundo en su conjunto.
Planificación desde el centro, con muy poca retroalimentación desde los territorios. Los actores locales desempeñan un papel secundario.	Las iniciativas de descentralización han abierto el diálogo entre lo nacional y lo territorial, pero aún prevalece la visión centralista. La Agenda 2030 impulsa el papel de las fuerzas locales en el desarrollo territorial.
Vinculación de los planes nacionales con políticas sectoriales, pero poca interacción en la práctica. Preeminencia del centralismo.	Prevalecen dificultades de articulación de la planificación y las políticas macro con lo sectorial, aunque se han reformado los marcos institucionales para impulsar la cohesión entre ambos niveles.
Formulación de escenarios de largo plazo escasa en el quehacer público; se hacía de forma casi exclusiva en el sector académico.	El Estado se preocupa crecientemente por implementar políticas y planificación de largo plazo, que además sean referencia para la política pública de corto plazo.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de J. Máttar y L. M. Cuervo, *Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe: enfoques, experiencias y perspectivas*, Libros de la CEPAL, N° 148 (LC/PUB.2017/16-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), septiembre de 2017.

1. La recuperación de la planificación

En los últimos 15 años, son temas que han ganado importancia en el quehacer de lo público en la región los ámbitos centrales de la planificación moderna, es decir, la coordinación entre escalas, niveles y sectores del Estado, el mercado y la sociedad; el monitoreo y la evaluación de la eficacia y la eficiencia de la gestión pública; la dimensión territorial en los planes de gobierno, y la prospectiva y la formulación concertada de visiones de futuro. La recuperación de la

planificación, como una herramienta de las políticas de desarrollo, obedece a factores derivados tanto del acontecer interno como del orden internacional, asociados a la coyuntura y a elementos estructurales. Entre estos factores, a nivel de hipótesis, se identifican al menos los cinco que se describen a continuación.

a) El regreso del Estado

La progresiva ocupación por parte del Estado de espacios que se abandonaron o se dejaron al mercado en los últimos 25 años ha incidido en la recuperación del quehacer de la política pública y la planificación, especialmente cuando se trata de la tarea de la planificación para el desarrollo, pues el Estado es la única entidad que puede ejercer esta tarea de manera permanente, convocando a la sociedad y al mercado en una ecuación que se ha venido reconstruyendo para responder a objetivos de desarrollo con igualdad, pero en la que todavía pesan inercias que desigualan y que es preciso combatir. La planificación moderna se dirige a la búsqueda de un desarrollo integral, ya no concentrado casi exclusivamente en el crecimiento económico, como solía ocurrir en la planificación de los años cincuenta y sesenta, sino que ampliado para abarcar el espectro del desarrollo sostenible, valorizando el medio ambiente, basándose en los derechos económicos y sociales y considerando el largo plazo en las estrategias y en la acción colectiva para beneficio de las próximas generaciones.

b) Los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

En segundo término, en la década de 2000 el empleo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) como referencia, objetivo e hilo conductor de las políticas públicas hizo necesario un esfuerzo gubernamental de planificación encaminado al cumplimiento de las metas de dichos objetivos. Ello requirió también visión de largo plazo y la reivindicación del Estado como ente articulador de los esfuerzos en una nueva ecuación que lo vinculó con la sociedad y el mercado (CEPAL, 2010). Cabe apuntar que ello permitió asimismo algunos avances de lo que podrían denominarse esbozos de políticas de Estado en algunos países de la región, que perseveraron en el esfuerzo hacia el cumplimiento de los ODM. Para sostener el esfuerzo por superar tendencias concentradoras que se han prolongado por décadas se requieren políticas de Estado y planificación con visión de futuro. A fin de implementar la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible se precisa una planificación moderna, acorde a los objetivos y metas acordados, además de contar con esquemas novedosos de seguimiento y evaluación de los indicadores intermedios.

c) Fortalecimiento de las finanzas públicas

El tercer factor se vincula con la capacidad que ha venido construyendo el Estado para responder a choques externos, mediante ahorros fiscales derivados de políticas contracíclicas. Ello, aunado al saneamiento fiscal, ha

impulsado la asignación de recursos públicos a proyectos de inversión de envergadura, como los que demanda el desarrollo de infraestructura. Se trata de un proceso que requiere planificación, con visión de largo plazo y, en diversas ocasiones, con un enfoque regional que contribuya a darle contenido a la integración, como ha ocurrido en los casos de la integración eléctrica en Centroamérica, los esfuerzos de integración fronteriza entre el Ecuador y el Perú, y entre el Ecuador y Colombia, y la ampliación y el fortalecimiento de la infraestructura económica en América del Sur¹⁰.

d) El legado del modelo neoliberal

Un cuarto factor está relacionado con la reflexión sobre el legado de un modelo de desarrollo anclado en el mercado que arroja claroscuros (en parte como consecuencia de la crisis de 2008 y 2009) y que no termina de encaminar a la región en una trayectoria de crecimiento sostenido, poniendo de manifiesto la fragilidad del modelo primario exportador de América del Sur y la dependencia de la región norte de América Latina y el Caribe respecto del devenir de la economía de los Estados Unidos (lo que llama, por cierto, a fortalecer la integración regional). Para la disminución sostenida de las brechas macroeconómica, de ingresos, productiva, social, territorial y de empleo se precisa una evaluación de los caminos que se han intentado con ese objetivo y la conclusión es inevitable: a fin de romper las tendencias concentradoras de décadas se requiere la intervención explícita del Estado, en un esfuerzo que necesita persistencia durante largos períodos e instrumentos como la planificación, para avanzar en el cambio estructural para la igualdad.

e) Nuevos liderazgos nacionales

Finalmente, un quinto factor se relaciona con una visión política más proclive a la planificación y, en general, a un papel más activo del Estado, sostenida por nuevas coaliciones y liderazgos políticos que asumen el Gobierno en diversos países de la región durante la década de 2000, como el Ecuador en 2006, el Estado Plurinacional de Bolivia en 2006, la Argentina en 2003 y el Brasil en 2003. En estos países se registran algunos de los cambios más significativos en materia de planificación. Cabe señalar la presencia en dichas coaliciones de destacados liderazgos técnico-políticos que han contribuido a reconstruir la institucionalidad pública asociada a la planificación y a establecer nuevas ideas en cuanto a la teoría y la práctica de ella.

Un buen ejemplo de la vuelta de la planificación al quehacer público lo ofrece la República Dominicana (véase el recuadro X.2). La Estrategia Nacional de Desarrollo 2030, de 2012, estableció el marco para las políticas públicas de los siguientes 20 años y surgió como respuesta a demandas que, desde principios de este siglo, reclamaban la definición de un plan nacional que

¹⁰ Cabe apuntar que el amplio espacio fiscal que existió entre 2003 y 2008 se ha reducido, lo que ha venido afectando la inversión pública.

superara los cuatro años de duración de cada administración gubernamental. Por tanto, esta experiencia refleja una preocupación nacional proveniente de distintos sectores, convencidos de la necesidad de emprender acciones de mediano y largo plazo. En el último decenio, la continuidad en el ejercicio de gobierno de cuadros medios y superiores forjadores de un proyecto de nación ha contribuido a la continuidad de las políticas y programas (Sotelo, 2017). Esta experiencia es digna de consideración, pues puede constituirse en un caso ilustrativo de políticas de Estado en la región. El momento es propicio, ya que la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible requerirá de políticas y planificación con miradas de largo plazo.

Recuadro X.2 **Planificación de largo plazo en la República Dominicana**

En la República Dominicana tuvo lugar un período de intensa actividad de planificación en los años sesenta, con la creación, en 1962, de la Junta Nacional de Planificación y Coordinación y la Oficina Nacional de Planificación (ONAPLAN). La planificación se debilitó más tarde, en los años ochenta, lo que se tradujo en una gestión rutinaria y en improvisación, con una excesiva centralización de la toma de decisiones, la ausencia de prácticas de gestión por resultados y de control de cumplimiento y el carácter inercial del presupuesto, entre otros problemas. Esta etapa se extendió hasta 2006, cuando se creó el Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública, con énfasis en la planificación global de mediano y largo plazo, al que se sumaron posteriormente dos herramientas centrales: la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030 y el Plan Nacional Plurianual del Sector Público (PNPSP).

Mediante el PNPSP se ha asumido el desafío de reflejar el perfil de producción del sector público, de manera de asegurar una adecuada articulación con el presupuesto, pero con visión de largo plazo y con un vínculo estrecho con la Estrategia Nacional de Desarrollo, de acuerdo con cuyos ejes estratégicos y objetivos se estructura el Plan Nacional.

En 2009 se presentó la primera versión de la “Estrategia Nacional de Desarrollo 2010-2030: un viaje de transformación hacia un país mejor”. El documento se elaboró a partir de diagnósticos sobre la situación de diversos sectores, apoyados por una vasta tarea de recopilación de estudios; se combinó trabajo académico, análisis de consistencia y aportes especializados con consultas a instituciones de gobierno, el sector privado, la sociedad civil y las organizaciones políticas. Se aplicaron diversos abordajes metodológicos (entre ellos, los de estudios de futuro) para examinar la relación entre las variables objetivo, estimar la capacidad de cada una de ellas para influir en el sistema e identificar de esa manera las palancas estratégicas del cambio.

La Estrategia Nacional fue sometida a un intenso proceso de consulta con organizaciones políticas, sindicales, empresariales, académicas, religiosas, culturales, municipalistas, de economía solidaria y de desarrollo local y organismos de la cooperación internacional. El documento, junto con el Anteproyecto de Ley de Estrategia Nacional de Desarrollo de República Dominicana 2010-2030, fue remitido para consulta a los partidos políticos y al Consejo Económico y Social. Finalmente, con la denominación Estrategia Nacional de Desarrollo 2030 quedó establecida en la ley núm. 1-12, promulgada a inicios de 2012. En la Estrategia Nacional de Desarrollo se define la visión de nación de largo plazo, que se desagrega en los siguientes cuatro ejes estratégicos:

Recuadro X.2 (conclusión)

- i) Un Estado social y democrático de derecho, con instituciones que actúan con ética, transparencia y eficacia al servicio de una sociedad responsable y participativa, que garantiza la seguridad y promueve la equidad, la gobernabilidad, la convivencia pacífica y el desarrollo nacional y local.
- ii) Una sociedad con igualdad de derechos y oportunidades, en la que toda la población tiene garantizada educación, salud, vivienda digna y servicios básicos de calidad, y que promueve la reducción progresiva de la pobreza y la desigualdad social y territorial.
- iii) Una economía territorial y sectorialmente integrada, innovadora, diversificada, plural, orientada a la calidad y ambientalmente sostenible, que crea y desconcentra la riqueza, genera crecimiento alto y sostenido con equidad y empleo digno, y que aprovecha y potencia las oportunidades del mercado local y se inserta de forma competitiva en la economía global.
- iv) Una sociedad con cultura de producción y consumo sostenible, que gestiona con equidad y eficacia los riesgos y la protección del medio ambiente y los recursos naturales y promueve una adecuada adaptación al cambio climático.

Para cada uno de estos ejes estratégicos se definieron objetivos generales, que a su vez se desagregaron en objetivos específicos, cada uno con líneas de acción y con medición de indicadores con sus respectivas metas.

Fuente: A. Sotelo Maciel, "La planificación de mediano plazo en el sector público dominicano—El Plan Nacional Plurianual del Sector Público", *Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe: enfoques, experiencias y perspectivas*, Libros de la CEPAL, N° 148 (LC/PUB.2017/16-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), septiembre de 2017.

2. La planificación y la encrucijada del desarrollo regional

La CEPAL ha llamado la atención sobre la encrucijada en que se encuentra América Latina y el Caribe (CEPAL, 2017 y 2016). La economía mundial crece menos, el comercio se desacelera, la volatilidad en los mercados financieros se manifiesta de manera recurrente y se mantiene la tendencia a la depreciación de las monedas de los países de la región. Esta depreciación —que en otras circunstancias podría ser favorable por el aumento de la competitividad asociado al precio relativo de la divisa— no es suficiente para impulsar las exportaciones debido a la decaída economía internacional, pero sí tiene un efecto nocivo en la inflación y en el salario real, lo que eleva el riesgo de que millones de latinoamericanos y caribeños en situación de vulnerabilidad transiten a la condición de pobreza.

La coyuntura llama a priorizar la gestión de corto plazo, en la búsqueda de formas de proteger el empleo, los programas sociales y la inversión. Pero es preciso mantener también la mirada en el horizonte de mediano y largo plazo; aprender del pasado para perseverar en el abatimiento de la pobreza y la reducción de las desigualdades. Para ello se requieren cambios estructurales de tal envergadura que solo se materializarán en el mediano a largo plazo, mediante políticas de Estado, gestión pública de calidad y una planificación

robusta, con sentido y orientación hacia el futuro que deseamos. Sobre la importancia de la visión de largo plazo en la gestión del desarrollo, afirmó Osvaldo Sunkel:

Yo tengo este tipo de visión porque lo que estoy mirando es el largo plazo, yo creo que si uno está preocupado del ciclo de corto plazo, de lo que va a pasar este año, de lo que pasó el año pasado y de lo que va a pasar mañana, qué hacemos con la política fiscal, qué hacemos con la tasa de interés en la próxima reunión de política monetaria, no se percibe este panorama de evolución estructural que yo estoy tratando de describir y que me preocupa muy seriamente (Máttar y Perrotti, 2014a).

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible ofrece una oportunidad para la consolidación de planes y políticas de Estado y para que los apremios de la coyuntura sean atendidos sin perder la visión de futuro a la que remite dicha Agenda, lo que lleva a la ruptura de falsos dilemas que conspiran contra el desarrollo. En el cuadro X.2 se presentan desafíos para la planificación y la política pública (y no dilemas o alternativas excluyentes) ante los cuales, en un marco de participación ciudadana, se deben buscar vías para articular, coordinar y ponderar soluciones con mirada de corto, mediano y largo plazos. En determinados momentos y coyunturas, uno de los dos integrantes del binomio podría tener mayor relevancia, sin que se pierda la interacción con el otro ni se dejen de lado las consideraciones de corto, mediano y largo plazos, como corresponde en el quehacer de las políticas de Estado.

Cuadro X.2
Intertemporalidad de la acción pública: ¿dilemas reales o falsos dilemas?

Énfasis en el corto plazo	Énfasis en el largo plazo
Gestión de la crisis	Planificación para el desarrollo
Ciclo	Tendencia
Coyuntura	Estructura
Urgencia	Trascendencia
Políticas de gobierno	Políticas de Estado
Mirada focalizada	Visión estratégica

Fuente: Elaboración propia.

El dilema intertemporal de las políticas y la planificación para el desarrollo lo plantea Sunkel en su reflexión sobre el neoestructuralismo:

Concibo el neoestructuralismo como una continuación de la postura básica del estructuralismo, con algunos ajustes derivados de nuevas realidades tanto internas como internacionales. Por ejemplo, en los años 50 y 60 prestamos relativamente poca importancia a los fenómenos monetarios, financieros, o a los desequilibrios macroeconómicos [...] porque había un margen de maniobra mayor en las políticas nacionales de control de cambios, movimientos de capitales [...] En ese período,

el Estado podía ampliar su capacidad de inversión y redistribución al tiempo que incurría en déficit fiscal o inflación. No es que se desconociera la importancia de la política de corto plazo, sino que los objetivos de las políticas eran de industrialización, reforma agraria, infraestructura y modernización. Si para eso había que incurrir en inflación, se tomaba el riesgo y se pagaba el costo (Treviño, 2006).

En esta encrucijada, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible llama a trabajar en pro de un futuro de prosperidad en la igualdad, en el que la pobreza extrema se haya erradicado, para poner de relieve la aspiración que quizás resume mejor la idea central que propone la Agenda, transformar nuestro mundo. Es una gran oportunidad para potenciar las expresiones, herramientas y funciones de la planificación que se han venido fortaleciendo en los últimos años, como la disciplina de la prospectiva, de gran ayuda para mirar en un horizonte a 2030.

El ejercicio de la planificación en el siglo XXI en América Latina y el Caribe debe elevar su mirada hacia el futuro. Llegamos al momento de verificar si el retorno de la planificación tiene un sentido y una significación duraderos. Es la oportunidad para que la planificación se erija como instrumento activo al servicio de la Agenda 2030 con carácter regional, puesto que, si bien es una agenda mundial, cada país, cada región, cada continente deberá hacerla suya, adaptarla, adoptarla e implementarla de conformidad con las prioridades, metas e indicadores que sean relevantes en su caso. Es una oportunidad para aproximarse a la discusión del desarrollo desde la perspectiva regional y fortalecer la integración, a través del intercambio de experiencias, lecciones y buenas prácticas en el campo de la planificación.

3. La planificación en el siglo XXI

a) Funciones y procesos

La nueva arquitectura institucional de la planificación es amplia y compleja, y tiene su fundamento en normas constitucionales y legales en que se perfila su función estratégica. No obstante, es un hecho común a la mayoría de los casos que el órgano rector de la planificación no sea más que la punta de un iceberg de inmenso tamaño y profundidad. La necesidad de tener una mirada panorámica y sistémica de este conjunto, de sus complejidades e interrelaciones, señala un nuevo foco de atención para el que la teoría, la práctica y la institucionalidad deben aportar respuestas adecuadas con miras a garantizar su adecuada gestión, coherencia e impacto (Máttar y Cuervo, 2017).

En la literatura se ha propuesto una caracterización de las funciones de la planificación, atendiendo a sus componentes, herramientas de funcionamiento y etapas: la prospectiva, a fin de explorar el futuro y proveer insumos para su representación; la formulación de planes y programas; la coordinación

de políticas, para generar sinergias y concertación a fin de garantizar la participación e inclusión de todos los involucrados, y la evaluación de políticas y programas, para promover una gestión por resultados y mejorar el impacto del quehacer público (Martín, 2005; Cuervo y Máttar, 2014).

En esta aproximación se concibe la planificación para el desarrollo como un proceso dinámico y participativo, cada uno de cuyos componentes o fases secuenciales tiene objetivos y alcances determinados (véase el cuadro X.3). Esta representación esquemática puede aplicarse a procesos nacionales, subnacionales, globales y sectoriales.

Cuadro X.3
Fases y componentes de los procesos de planificación para el desarrollo

Fase	Objetivos
1. Prospectiva	<ul style="list-style-type: none"> - Articular las expectativas de la ciudadanía como un colectivo, a través de diálogos para la resolución de conflictos y la búsqueda de consensos. - Anticipar las consecuencias que producirán las decisiones de gobierno en distintos plazos. - Proveer elementos para la determinación de una imagen deseada de futuro. - Proveer insumos para definir una estrategia de desarrollo.
2. Formulación	<ul style="list-style-type: none"> - Identificar los contenidos de las políticas públicas. - Decidir qué contenidos logran mejor el objetivo de desarrollo, dentro de las limitaciones existentes (recursos, información, capacidad de implementación). - Diseñar objetivos e instrumentos de planificación y políticas.
3. Coordinación	<ul style="list-style-type: none"> - Propiciar mecanismos para asegurar la consistencia, coherencia y complementariedad de las políticas públicas dentro de las diferentes escalas de gobierno (nacional, subnacional y local). - Impulsar la correspondencia y el diálogo entre las acciones globales (nacionales), las sectoriales (industria, minería, agricultura, entre otros sectores) y las transversales especializadas (ciencia y tecnología, competitividad, medio ambiente y otras). - Propiciar mecanismos para maximizar la eficiencia y la eficacia de la ejecución de los programas y la inversión públicos. - Generar sinergias y concertación para garantizar la participación e inclusión de todos los involucrados.
4. Evaluación	<ul style="list-style-type: none"> - Analizar los resultados de la planificación, las políticas y la gestión pública, en el aparato gubernamental y en su relación con el Parlamento y con la ciudadanía. - Proveer evidencia para retroalimentar la toma de decisiones con el propósito de mejorar el desempeño gubernamental. - Mejorar la entrega de resultados positivos a la ciudadanía derivados del uso de los recursos públicos. - Promover una cultura de gestión por resultados para el desarrollo.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de J. Martín, "Funciones básicas de la planificación económica y social", *serie Gestión Pública*, N° 51 (LC/L.2363-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2005 y L. M. Cuervo y J. Máttar, "Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe: regreso al futuro. Primer informe de los diálogos ministeriales de planificación", *serie Gestión Pública*, N° 81 (LC/L.3838), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), noviembre de 2014.

Ahora bien, puede haber un acuerdo, en principio, sobre los objetivos y funciones de la planificación desde una perspectiva normativa, aunque es frecuente que, en la práctica, se moldeen según la coyuntura, la etapa del desarrollo y las prioridades políticas. Como se afirmó antes, durante los años noventa y hasta mediados de la década de 2000 la planificación menguó

considerablemente en la región, en un entorno de disminución del papel del Estado y preponderancia del papel del mercado, y en la etapa actual de recuperación busca redefinir su papel en la política pública, por ejemplo, según se ha insistido, como herramienta coadyuvante de la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

b) Nuevas funciones

En el marco de la recuperación de la práctica de la planificación en la última década, asociada con la reivindicación del papel del Estado en el desarrollo, un enfoque alternativo sobre las funciones de la planificación se refiere a las acciones principales que otorgan a esta actividad un sentido único y diferenciable de las otras acciones que realiza el Estado en relación con la definición de caminos de acción futuros. Esta aproximación puede ser particularmente útil en el marco del interés de la región por incidir en la construcción de un futuro sostenible, especialmente a la luz de la Agenda 2030.

En la medida en que nos referimos a la planificación para el desarrollo, se requiere precisar con claridad esta orientación, en el sentido de establecer los tipos de elementos con que se busca incidir directamente en la aceleración o impulso de los procesos de desarrollo en todas sus dimensiones (económica, social y ambiental) y en todos los niveles de responsabilidad del Estado. En esta aproximación, se supone que la planificación puede ser considerada en dos niveles de análisis: uno en el que se presenta de manera lineal como una etapa o fase dentro de un proceso de gestión del desarrollo y otro en el que se plantea una distinción de carácter jerárquico, al entenderla como el pensamiento que precede y preside a la acción. En estas relaciones se sustentan las funciones que la planificación para el desarrollo está llamada a cumplir en el siglo XXI (CEPAL, 2013), a saber:

- Proveer conocimiento, en respuesta a la necesidad de entender de la mejor manera posible y eficiente al objeto de la planificación, que puede ser el país como un todo, una región o un sector específico. En la práctica, se trata de transformar datos que de manera aislada carecen de significación relevante para la toma de decisiones, o bien generarlos por medio de instrumentos nuevos. Mediante procesos específicos a cada temática, estos datos se transforman en información, agregando valor a los saberes y prácticas existentes en las diferentes fuentes analizadas. Esta función de conocimiento generalmente se observa de manera más clara en la elaboración de diagnósticos o análisis de base; sin embargo, en todas las fases de un proceso de planificación encontramos evidencia de producción de nuevo conocimiento.
- Generar consensos: esta función de la planificación está asociada al establecimiento de acuerdos mínimos entre los actores que participan en el proceso de planificación, que pueden cumplir diferentes roles (sociedad civil, Estado, empresas y otros), cuyos intereses, necesidades y deseos se busca que queden plasmados

en los objetivos, a través de pactos sociales o territoriales, por ejemplo. A fin de definir los elementos o componentes de la planificación para el desarrollo, se requiere de un proceso de negociación y diálogo dirigido a enfrentar conflictos y alcanzar convergencias, en el que se identifican responsables, recursos disponibles y formas de aportar al logro de los objetivos.

- Promover la comunicación: esta actividad no solo se restringe a la difusión de la información contenida en los planes hacia la comunidad, grupos organizados, otros organismos del Estado o el sector privado, sino que también incluye una forma más compleja de construcción de realidad a partir de un discurso con base real (función de conocimiento), interpretado y consensado por los actores mediante la participación (incluidas todas las fases del ciclo de planificación, prospectiva, formulación, coordinación y evaluación). En este sentido, el elemento básico se plantea en la definición del concepto de “hacia dónde vamos”, presentado como una visión o vocación.

En la etapa del desarrollo que vive la región y con mirada de largo plazo, es pertinente considerar las funciones, fases o componentes de la planificación a la luz de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. La recuperación de la labor de esta disciplina en el marco del quehacer público en la región puede consolidarse en la medida en que ella contribuya a la implementación de los ODS y al seguimiento y examen de los progresos logrados en su cumplimiento, como han declarado todos los países, lo que obliga a adecuar las funciones de la planificación a esta ambiciosa agenda.

c) Participación ciudadana en los procesos de planificación

En las últimas dos décadas se han producido en la región transformaciones que han conformado un nuevo contexto del desarrollo. Entre las más relevantes, pueden mencionarse el progreso de la democracia (no sin altibajos) y la creciente participación ciudadana en el quehacer público. Este nuevo contexto plantea desafíos de Estado, de gobierno y de gestión pública que no deben escapar al ámbito de los intereses de la planificación para el desarrollo.

Mediante la participación ciudadana y las movilizaciones sociales, los actores de la sociedad civil buscan abrir espacios y hacer oír su voz como respuesta a estructuras de poder concentradas y excluyentes, instituciones estatales relativamente débiles y poco legítimas, y problemas de violencia, seguridad ciudadana y exclusión social. Gracias a la democratización, los avances en educación y el acceso a las tecnologías de la información y las comunicaciones, la población latinoamericana y caribeña parece transitar a una fase en que las asimetrías sociales ya no se perciben como el estado normal de las cosas (PNUD, 2012, págs. 22 y 115, citado por Máttar y Cuervo, 2017), sino como una anomalía que es necesario corregir.

En la planificación moderna, particularmente en los ejercicios de formulación de visiones de país en los que es preciso poner en juego la relación entre corto, mediano y largo plazo, y la coordinación entre niveles de gobierno, la presencia ciudadana actuante a lo largo del proceso es imprescindible, como ilustra la experiencia de la elaboración del plan de desarrollo de largo plazo de Guatemala (véase el recuadro X.3).

Recuadro X.3

La participación ciudadana como fuente de legitimidad para la planificación a largo plazo y su articulación con el mediano plazo: la experiencia de Nuestra Guatemala 2032

Guatemala brinda uno de los ejemplos de recuperación de la planificación para el desarrollo en el siglo XXI. La Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN) empezó a orientar su ejercicio al largo plazo hace menos de un decenio. En el período más reciente, en el marco de un proceso participativo, se formuló el Plan Nacional de Desarrollo K'atun: Nuestra Guatemala 2032, que incluye una visión de país a ese año.

El plan K'atun Nuestra Guatemala 2032 es una propuesta de país estructurada, argumentada y fundamentada técnicamente, que está previsto implementar en procesos continuos de corto, mediano y largo plazo, mediante la superación de los principales problemas estructurales —sociales, económicos, ambientales, culturales y políticos— que han configurado hasta el momento un desarrollo desigual y excluyente en el país.

En la cosmovisión maya, un k'atun es el lapso en que ocurre el proceso de edificación de una gestión. Cada k'atun representa un proceso de perfeccionamiento de las relaciones entre el ser humano, la sociedad y la naturaleza (CONADUR/SEGEPLAN, 2014, pág. 3). En este sentido, el plan K'atun establece prioridades nacionales y metas por alcanzar en un período de 20 años.

La elaboración del plan K'atun Nuestra Guatemala 2032 como instrumento de desarrollo tiene precedentes en las iniciativas en materia de lucha contra la pobreza sobre la base de la política social y la planificación territorial, que el Gobierno impulsa desde 2007.

El plan K'atun Nuestra Guatemala 2032 se concibió como el plan nacional para el desarrollo de todas y todos los guatemaltecos. Desde ese planteamiento inicial, se dio un salto cualitativo importante cuando, a inicios de 2013, se concibió la formulación del plan nacional como el punto de partida de la planificación y el desarrollo con una visión más humana, realista e integral, dada la historia de exclusión y las complejidades del país. En la actualidad el plan se encuentra en etapa de ejecución y es base fundamental de las políticas públicas vigentes en Guatemala.

Fuente: V. Chanquín, "Guatemala: la experiencia de formulación del Plan Nacional de Desarrollo K'atun: 'Nuestra Guatemala 2032'", *Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe: enfoques, experiencias y perspectivas*, Libros de la CEPAL, N° 148 (LC/PUB.2017/16-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), septiembre de 2015 y Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural/Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (CONADUR/SEGEPLAN), *Plan Nacional de Desarrollo K'atun: Nuestra Guatemala 2032*, Ciudad de Guatemala, 2014 [en línea] http://www.undp.org/content/dam/guatemala/docs/publications/undp_gt_PND_Katun2032.pdf.

La CEPAL ha llamado la atención sobre la necesidad de redefinir las relaciones entre el Estado, el mercado y la sociedad (CEPAL, 2016 y 2010) en una ecuación en que la participación ciudadana sea fundamental, pues hasta

el momento la controversia, los disensos y los consensos se han producido principalmente entre el Estado y el mercado. La planificación contemporánea exige procesos participativos en sus diversas fases de elaboración, implementación y evaluación a lo largo de los territorios nacionales.

Hay dos consideraciones fundamentales en torno a la reivindicación de la planificación del siglo XXI. La primera es que la planificación pueda interpretar el contexto y el momento político, que logre constituirse en una herramienta poderosa para quienes toman las decisiones y plasmar en las etapas de diseño e implementación los diversos intereses manifestados por los grupos sociales vinculados directa o indirectamente a lo que en ella se propone. Esto último indica la necesidad de una segunda consideración: establecer el carácter participativo que hoy exige un proceso de planificación en cada escala donde esta se lleve a cabo y también en la modalidad de planificación multiescalar¹¹.

La planificación multiescalar participativa está estrechamente vinculada a los modelos de gobernanza de la actualidad. La gobernanza reclama hoy la articulación entre diversos tipos de agentes, el diálogo y los acuerdos como prácticas democráticas y la posibilidad de generar pactos en los que por su propia naturaleza política se acuerden visiones de conjunto acerca del modelo de sociedad que se quiere consolidar.

La planificación multiescalar o de múltiples niveles es entendida como expresión de objetivos, estrategias y prioridades que se desarrollan en distintos niveles del Estado, en la lógica de una coordinación y articulación coherente, alineada e integral. La posibilidad de diálogo entre diferentes agentes que representan posiciones de poder diversas es un componente fundamental en procesos democráticos dirigidos a lograr cambios estructurales y construir sociedades que garanticen derechos humanos y calidad de vida.

La participación ciudadana es un concepto central en estas discusiones. El concepto de ciudadanía se relaciona con el de participación, en el sentido de que si la ciudadanía es la soberana, es, por lo tanto, la llamada a ser protagonista de la toma de decisiones, lo que se realiza a través de las instituciones democráticas. La participación ciudadana ha sido reconocida como un derecho humano fundamental que establece la obligatoriedad de que la ciudadanía sea parte de la toma de decisiones en los asuntos públicos, a través de formas institucionalizadas, más allá de participar en los procesos electorales¹².

Una de las principales formas de fortalecer la calidad de la democracia es lograr que la ciudadanía se comprometa y tome parte en los temas públicos.

¹¹ Las consideraciones sobre planificación multiescalar participativa que se abordan aquí están basadas en Sandoval, Sanhueza y Williner (2015).

¹² El derecho a la participación como derecho humano se encuentra consagrado en el artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas.

El desafío es ampliar las esferas de la vida pública, lo que implica extender el concepto de ciudadanía y de política. Por ello es tan importante recuperar el sentido de lo público y darle valor a “aquello que nos pertenece a todos” en medio de una cultura que privilegia lo privado y la visión individualista.

El espacio público necesita protagonistas y líderes convencidos de la relación directa entre el bienestar colectivo e individual. Es necesario que las personas y sus formas de organización se apropien del espacio público para lograr ser parte del debate y la toma de decisiones sobre los asuntos públicos. La instancia en la que se generan procesos de planificación es uno de los espacios donde convergen diferentes actores para abordar asuntos públicos.

Toda estrategia de participación ciudadana en un proceso de planificación debe enmarcarse en un conjunto de principios, que proveen una orientación estratégica al momento de tomar definiciones metodológicas sobre cómo organizar el proceso de participación. Estos principios son los de transparencia y acceso a la información, voluntariedad, no exclusión, reconocimiento y respeto a la diversidad.

d) Prospectiva y planificación para el desarrollo

Una de las consecuencias de la estabilización macroeconómica de los años noventa fue el renaciente papel que se asignó a la planificación de mediano y largo plazo en el nuevo siglo y, en ese marco, a la formulación de visiones de desarrollo nacional de largo plazo (véase el cuadro X.4). Gracias a los ingentes recursos que recibían los Estados por la exportación de materias primas en la primera década del siglo (en América del Sur principalmente), una expresión de ese renacer fue el repunte de la inversión pública, que necesitaba planificarse con visión de futuro, en especial en el caso de la dedicada a la infraestructura (Máttar y Perrotti, 2014b)¹³.

Con discontinuidades y escasos frutos, los países de la región continúan trabajando en el diseño y puesta en marcha de políticas de largo plazo que superen los límites temporales de cada Gobierno y se articulen con aspiraciones estratégicas de cada sociedad nacional. La práctica de la prospectiva carece aún de mecanismos y puentes consolidados de articulación con la política pública y su implementación. Además, solo en una pequeña cantidad de casos se encuentra institucionalizada y no se dispone, por lo general, de medios de capacitación ya sea de personas o de instituciones (Rodríguez y Cuervo, 2014). La prospectiva se refiere a procesos de anticipación en que se identifican oportunidades y amenazas que se visibilizan a través de visiones de futuro de mediano y largo plazo. Como forma de pensamiento, la prospectiva alienta la innovación, la evaluación estratégica y el modelamiento proactivo del futuro (PNUD, 2014, pág. 4). Puede ser, por tanto, un componente estructural de la política pública cuando esta se plantea objetivos de largo plazo.

¹³ Véase una discusión sobre los procesos de formulación de visiones de futuro en la región en Medina Vázquez, Becerra y Castaño, 2014.

Cuadro X.4
América Latina y el Caribe: ejercicios de prospectiva y planificación del desarrollo

País	Planes de desarrollo de largo plazo o visiones de futuro	Fecha de lanzamiento
Argentina	Argentina 2016. Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial	2004
Barbados	The National Strategic Plan of Barbados 2005-2025	2005
Belice	Vision for Belize by the Year 2030	2010
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Visión para el 2025 (Camino hacia el Vivir Bien)	2012
Brasil	Brasil 2022 - Brasil 3 tiempos	2010
Colombia	Visión Colombia II Centenario: 2019	2010
Costa Rica	Proyecto Bicentenario: Objetivos, Metas e Indicadores de Desarrollo para la Costa Rica del 2011	2010
	<i>Costa Rica 2030: Objetivos de Desarrollo Nacional</i>	2013
Cuba	Información sobre el resultado del Debate de los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución. VI Congreso del Partido Comunista de Cuba, mayo de 2011	2011
	Bases del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta 2030: Visión de la Nación, Ejes y Sectores Estratégicos	2017
Ecuador	Visión 2021 (contenida en el Plan Nacional para el Buen Vivir (cap. 5))	2013
	Visión Ecuador 2035	2015
El Salvador	Apuestas estratégicas para el año 2024 (contenidas en el Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014)	2009
Granada	Granada Strategic Development Plan 2030	2014
Guatemala	K'atun, Nuestra Guatemala 2032	2014
Haití	Plan estratégico de desarrollo para Haití 2030	2010
Honduras	Visión de País 2010-2038	2010
	Plan de Nación 2010-2022	2010
Jamaica	Vision 2030 Jamaica. National Development Plan	2012
México	Visión 2030. El México que Queremos	2007
Panamá	Visión Nacional 2020	1999
Paraguay	Plan Nacional de Desarrollo: Paraguay 2030	2014
Perú	Plan Bicentenario: el Perú hacia el 2021	2011
República Dominicana	Estrategia Nacional de Desarrollo 2010-2030. Un viaje de transformación hacia un país mejor	2010
San Vicente y las Granadinas	National Economic and Social Development Plan 2013-2025	2013
Santa Lucía	Saint Lucia National Vision Plan	2008
Trinidad y Tabago	Vision 2030. The National Development Strategy of Trinidad and Tobago, 2016-2030	2016
Uruguay	Uruguay: visión y escenarios demográficos al 2050	2011

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

La formulación de escenarios de futuro, especialmente cuando es liderada o coordinada por el Estado (como en los casos que se mencionan en el cuadro X.4), convocando a la sociedad y al mercado, puede convertirse en

guía de la acción pública contemporánea. En el marco de la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, la prospectiva se revela como una herramienta poderosa para descubrir escenarios, discutir sobre aquellos deseados, alcanzar consensos y alinear en cada país prioridades que faciliten el tránsito hacia el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. La utilización de los estudios de futuro como parte integral de la acción de la política pública es aún incipiente en la región, pero en algunos países se han instalado ya capacidades, cuyo aprovechamiento podría servir de experiencia en otros, enriquecer las políticas y así dar un impulso importante al avance de la agenda de desarrollo de largo plazo.

e) Megatendencias y su impacto en la región

En la región es exiguu el conocimiento sobre los hechos y megatendencias que están conformando el mundo del futuro; menos aún se reconoce el impacto que ello tendrá en los países, y apenas asoma la preocupación por construir un futuro sostenible, próspero, con inclusión e igualdad, vale decir, los grandes temas pendientes del desarrollo en la región. En el ejercicio de la prospectiva en América Latina y el Caribe es manifiesta la ausencia de miradas regionales de conjunto.

En el período reciente, en el mundo desarrollado, principalmente, se han realizado trabajos en que se explora el futuro desde diferentes perspectivas y con diversos objetivos. Es probable que la crisis financiera mundial que se inició en 2008 haya motivado una renovada reflexión sobre la necesidad de prepararse mejor para enfrentar acontecimientos inesperados y disruptivos; los estudios de futuro y su herramienta básica, la prospectiva, son útiles para analizar y reducir la incertidumbre y el riesgo, que se han exacerbado en los últimos años, y, de ese modo, dotar a la política pública de herramientas para anticipar choques de diversa naturaleza y atenuar su impacto, en camino a la construcción de un futuro mejor¹⁴.

En la mayoría de estos estudios se explora el futuro desde la perspectiva del mundo desarrollado —en su condición de impulsor principal de las megatransformaciones y constructor soberano de su propio futuro y, tal vez, de aquel del resto del mundo—. En la configuración de las tendencias y los motores del cambio, América Latina y el Caribe aparece poco, como actor transformador, como espacio de rupturas o como generador de su propio futuro. Su relevancia suele vincularse a la biodiversidad y a la riqueza de sus recursos naturales, susceptibles de convertirse en materia prima para ser transformada en otras regiones (Máttar, 2015). En cambio, son de notar los trabajos elaborados sobre el continente asiático (principalmente el Japón, la República de Corea, Singapur, China y la India), que evidencian su creciente peso económico, tecnológico y político en las tendencias y la configuración del mundo del futuro.

¹⁴ Véanse, por ejemplo, Atlantic Council (2013); Unión Europea (2015); Mckinsey Global Institute (2017) y Foro Económico Mundial (2016).

La encrucijada mundial y de la región es particularmente propicia para impulsar el ejercicio de la prospectiva y la planificación de largo plazo en el quehacer de lo público. Un escenario de mediano plazo de moderado crecimiento y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible son factores que obligan a explorar alternativas a la senda y el estilo de desarrollo y a los motores de crecimiento que ha tenido la región en los últimos 25 años (aspectos de los que nos ocupamos en la siguiente sección).

La complejidad del escenario internacional pone de relieve, una vez más, la necesidad de llevar adelante transformaciones estructurales con tres fines: i) elevar la tasa de inversión, tanto pública como privada, y especialmente la dirigida a infraestructura; ii) elevar sistemática y sostenidamente la productividad de la economía y al mismo tiempo reducir su heterogeneidad, entre sectores y entre empresas de distinto tamaño, y iii) revitalizar la integración y la cooperación regional, todos ellos aspectos centrales de una agenda de mediano a largo plazo que requiere iniciarse ya.

C. Perspectivas de la práctica de la planificación: sus retos y su papel en la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

1. El mundo y América Latina y el Caribe: transformaciones hacia 2030

América Latina y el Caribe enfrenta el reto de mantener el crecimiento en niveles compatibles con la creación de empleos productivos, que permitan además conservar las prioridades en lo social y lo ambiental, de modo de proteger la sostenibilidad del proceso en el largo plazo, preservando el enfoque integral del desarrollo en el marco de un entorno mundial desfavorable. La necesidad de elevar la carga tributaria por medio de una estructura mejorada, a fin de que el Estado cuente con más recursos para redistribuir y elevar la inversión pública, seguirá en la agenda pública, pero enfrentará restricciones debido al menor ritmo de acumulación; ello demandará más racionalidad, eficiencia y calidad en la gestión del sector público y, también, más y mejor planificación.

Ante la prioridad de atender la coyuntura, no se debe perder de vista el horizonte de largo plazo para mantener las transformaciones estructurales en la agenda pública. Elevar la mirada más allá del corto plazo posibilita: i) anticipar posibles choques externos y contar con herramientas para enfrentarlos; ii) explorar escenarios de futuro y acordar visiones de país (o de región, inclusive); iii) trazar el camino para transitar hacia ese escenario de futuro deseado, y iv) aprovechar el impulso de la Agenda 2030 para el

Desarrollo Sostenible a fin de lograr los alineamientos y la adecuación a las prioridades de las agendas nacionales y la regional, así como reafirmar la necesidad de la integralidad de las políticas y visiones del desarrollo.

El cambio estructural progresivo que propone la CEPAL nos refiere al largo plazo y, por tanto, a la necesidad del pensamiento prospectivo para moldear e incidir en el futuro, lo que a su vez requiere rupturas en el quehacer habitual (*business as usual*) de las instituciones, los aparatos productivos, la gestión pública, en fin, la disfuncional ecuación entre el Estado, el mercado y la sociedad¹⁵. Se trata de elementos que no deben perderse de vista, a diferencia de lo que ocurrió en el período de auge de las materias primas, cuando la región dejó ir una oportunidad para generar cambios transformadores, en un contexto en que las condiciones eran más propicias.

En la región persisten características estructurales que obstaculizan la agenda de desarrollo, como planteaban Sunkel y otros pioneros del desarrollo hace décadas, o como sostuvo Fajnzylber más recientemente: la naturaleza estructural de los problemas queda de manifiesto al repasar y constatar las similitudes entre el hoy y el ayer. La región y el mundo han cambiado, pero quedan asignaturas pendientes que se remontan a más de seis décadas atrás: la baja carga tributaria, la heterogeneidad productiva, una inserción externa vulnerable, la mutua retroalimentación entre la pobreza y la desigualdad en diversas dimensiones y la carencia de una visión estratégica de largo plazo, que, en conjunto, constituyen retos fundamentales del desarrollo inclusivo, sostenible y con igualdad que propone la CEPAL para América Latina y el Caribe.

2. La planificación en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

Alentamos a todos los Estados Miembros a que formulen lo antes posible respuestas nacionales ambiciosas para la implementación general de la presente Agenda. Esas respuestas pueden facilitar la transición hacia los Objetivos de Desarrollo Sostenible y basarse en los instrumentos de *planificación* existentes, como las estrategias nacionales de desarrollo y desarrollo sostenible, según proceda. (Naciones Unidas, 2015a, énfasis del autor)¹⁶.

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible establece una visión transformadora hacia la sostenibilidad económica, social y ambiental. Esta nueva hoja de ruta brinda a América Latina y el Caribe una oportunidad histórica para alcanzar y consolidar, con una mirada estratégica de largo aliento, la erradicación de la pobreza extrema, la reducción de las desigualdades, el

¹⁵ El cambio estructural progresivo se caracteriza por la incorporación creciente de conocimiento en los procesos productivos, acompañada de una mayor inclusión social y de un crecimiento dinámico bajo en carbono. Véanse CEPAL, 2016 y 2010.

¹⁶ El subrayado es del autor.

crecimiento económico inclusivo, la transformación productiva basada en el progreso técnico, la sostenibilidad de las ciudades y el combate del fenómeno del cambio climático, entre otros objetivos.

La mirada de largo plazo en la planificación y las políticas públicas es fundamental para la agenda de desarrollo sostenible. La Agenda 2030 crea una ocasión propicia para que los países y la región en su conjunto vinculen sus agendas de gobierno con los ODS, acercándolas a la condición de agendas de Estado, que tengan 2030 como año objetivo; dicho de otra forma, se trata de dar a los ODS un carácter latinoamericano y caribeño, considerando objetivos y prioridades nacionales. En algunos países, los Gobiernos buscan otorgar a la planificación un papel protagónico en el ejercicio de la política pública, para cubrir un vacío en materia de reflexión prospectiva, coordinación, organización y evaluación de las estrategias de desarrollo (Cuervo y Máttar, 2014).

Al aprobar la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, la comunidad internacional puso de relieve la importancia de los medios de implementación, como la tecnología, el financiamiento, las políticas y las alianzas y la cooperación internacional. En cuanto componente de las políticas, la planificación es un medio de implementación y su papel está señalado en la resolución 70/1 de la Asamblea General de las Naciones Unidas¹⁷. Dicho papel es clave para impulsar la unificación de objetivos globales con planes nacionales de desarrollo. En esta dirección, el Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes sobre la Agenda de Desarrollo Post-2015 destacó:

La agenda post-2015 debe permitir que cada nación haga realidad sus propias esperanzas y planes. Aprendimos de los ODM que los objetivos globales solo se ejecutan de modo eficaz cuando hay una apropiación a nivel local —son incorporados en los planes nacionales como metas nacionales—, y esta es una importante lección para la nueva agenda (Naciones Unidas, 2013).

La Agenda 2030 se elaboró en forma participativa, a través de foros y conferencias internacionales, en reuniones de alto nivel y consultas globales, y recogiendo el sentir de diversos sectores de la comunidad internacional. La Agenda provee la definición de los Objetivos y sus metas, que conforman una estructura invariable, y el marco de indicadores mundiales para el monitoreo de los logros hace posible que los indicadores se adapten a nivel regional, ya que esta es una de las lecciones aprendidas de los ODM (véase el recuadro X.4). Otras lecciones que permitieron robustecer la Agenda 2030 fueron la consideración de la dimensión del territorio, de las desigualdades en sus diversas manifestaciones y de los problemas de la medición de los indicadores.

¹⁷ Véase Naciones Unidas (2015). Los países de la región han otorgado un mandato a la CEPAL, a través de su órgano subsidiario el Consejo Regional de Planificación del ILPES, para dar prioridad a aquellas acciones que contribuyan a alinear los procesos e instrumentos de la planificación con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Véase ILPES-CEPAL (2015).

Recuadro X.4

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)

- 1) Pobreza extrema cero: los ODM incluían el objetivo de reducir la incidencia del hambre y la pobreza a la mitad entre 1990 y 2015, mientras que en los ODS el objetivo es erradicar la pobreza extrema.
- 2) Objetivos universales: la mayoría de las personas más pobres viven en los países de ingresos medios. La desigualdad es el problema fundamental, y esto se aplica a los países ricos y pobres por igual. Los ODS son un conjunto de objetivos aplicables a todos los países.
- 3) Objetivos integrales: los ODM fueron ocho; el Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes sobre la Agenda de Desarrollo Post-2015 recomendó 12 ODS; en su informe, el Grupo de Trabajo Abierto de la Asamblea General sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible recomendó 17 ODS. Finalmente, el documento aprobado por la Asamblea General incluye 17 Objetivos y 169 metas, que representan la complejidad del desarrollo sostenible a nivel mundial.
- 4) Distinguir el hambre y la pobreza: en los ODM, el hambre y la pobreza se agrupaban (en el ODM 1); en cambio, en los ODS, además de la pobreza, se incluye la seguridad alimentaria y nutricional.
- 5) Financiamiento: los ODM se concibieron para ser financiados en gran medida por los flujos de ayuda, que fueron insuficientes. En los ODS se pone énfasis en una estrategia basada en las propias capacidades de los países para hacer frente a los desafíos sociales.
- 6) Monitoreo y evaluación: revolución de los datos: en los ODM no se especificaron las formas de monitoreo, evaluación y rendición de cuentas. En los ODS se afirma la necesidad de aumentar significativamente la disponibilidad de datos de alta calidad, oportunos y fiables, desglosados por ingresos, género, edad, raza, etnia, condición migratoria, ubicación geográfica y otras características pertinentes en el contexto nacional.
- 7) Educación de calidad: los ODM se centraron en lo cuantitativo (por ejemplo, las altas tasas de matriculación). Los ODS representan un intento de la comunidad mundial para centrarse en la calidad de la enseñanza y el aprendizaje, así como en el papel de la educación en la consecución de un mundo más humano.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Global Advocacy [en línea] <http://advocacy.thp.org/>.

Para hacerse cargo de las lecciones obtenidas a partir de los esfuerzos dirigidos a lograr los ODM, en el proceso de discusión de la agenda para el desarrollo después de 2015 los países señalaron la utilidad de la planificación como una herramienta para su implementación. La CEPAL ha afirmado que América Latina y el Caribe cuenta con una arquitectura institucional regional y subregional, en la que se incluye a los órganos subsidiarios de la Comisión, para respaldar la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible¹⁸. También es necesario señalar los esfuerzos de los países de la región en materia de la planificación para el desarrollo, que permiten conectar los objetivos de corto plazo con una visión estratégica de mediano y largo plazo, así como el fortalecimiento de los institutos nacionales de estadística, principales productores de los datos que permitirán dar seguimiento a los Objetivos acordados, así como los mecanismos participativos que involucran a una pluralidad de actores en la implementación de la Agenda 2030 a nivel nacional y local (CEPAL, 2015).

¹⁸ Véanse más detalles en Naciones Unidas (2015b).

3. El futuro que todos queremos

La exploración de escenarios alternativos de futuro ofrece la oportunidad de “escoger” un futuro posible (futurible) que todos queremos. Tomando como guía el documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Rfo+20), realizada en junio de 2012, es factible preguntarse cuál sería una imagen deseada de futuro para América Latina y el Caribe compatible con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (Naciones Unidas, 2012). En el recuadro X.5 se presenta dicho escenario por el que se apuesta, es decir, aquel en que los ODS se cumplen a 2030. La forma de describir dicho escenario proviene de los resultados de un ejercicio de consulta sobre el clima de la igualdad y la prospectiva del cierre de brechas del desarrollo a 2030 que la CEPAL realizó a cerca de 1.300 expertos y conocedores de la región (CEPAL/ILPES, 2016). El escenario deseado no es sorprendente: los grandes objetivos y metas están claros, en correspondencia con los ODS. Resta desde luego la tarea de cumplirlos, pues no es lo mismo conocer el camino, que recorrerlo.

Recuadro X.5

El escenario “apuesta” o el futuro que todos queremos: los Objetivos de Desarrollo Sostenible se cumplen en América Latina y el Caribe a 2030

En 2030, el crecimiento del PIB es mayor que el promedio mundial y genera empleos de calidad, la tasa de inversión supera la barrera histórica del 25% del producto, el pacto fiscal se ha consolidado, el gasto público ha mejorado cuantitativa y cualitativamente, las exportaciones se han diversificado en productos y servicios de valor agregado medio y alto, y el comercio intrarregional convierte a América Latina y el Caribe en un nuevo jugador con capacidad negociadora, estable institucionalmente y líder en procesos de innovación.

La redistribución del ingreso y la menor desigualdad en otras dimensiones han eliminado la indigencia y reducido la pobreza a un solo dígito, lo que ha estado acompañado de un crecimiento considerable y sostenible de las clases medias, que se han transformado en la base de las economías.

La calidad de la educación y los procesos de innovación educativa posicionan a la región como un destino académico de primer orden. La igualdad de género ha permitido que al menos el 50% de los cargos públicos y de elección popular sean ocupados por mujeres, con igual remuneración que los hombres.

Se enfrenta el cambio climático mediante la transformación de las matrices energéticas, liderando a partir de energías renovables el consumo y la producción, explotando los recursos naturales de manera sostenible y protegiendo las zonas forestales.

La integración económica, académica, cultural, científica y tecnológica en la región es una realidad; a partir de un pacto por el futuro de la región, América Latina y el Caribe, como bloque compacto y cohesionado, lucha por un lugar destacado en las decisiones globales.

En un marco de consolidación de las democracias y la participación, las prioridades de este tiempo se concentran en el ser humano y la sostenibilidad del planeta, y el conocimiento es considerado nuestro principal capital; la región cumple con lo pactado en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y la mayoría de los países avanzan aún más, acercándose al umbral de los países desarrollados.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (CEPAL/ILPES), “Segunda encuesta sobre el clima de la igualdad y las brechas del desarrollo en América Latina y el Caribe. Resultados preliminares”, 2016, inédito.

D. Epílogo: la dimensión política de la planificación¹⁹

En el concepto contemporáneo de planificación se retoman las aspiraciones originales y fundamentales, expresándolas en un lenguaje apropiado al momento actual. Se plantea así que la planificación es un acto político, una teoría y una disciplina para la creación de sentido (de pertenencia de futuro) y para la gobernanza multiescalar, intersectorial y pluritemporal del desarrollo (Cuervo y Máttar, 2014).

En lo político, se le pide a la planificación contribuir a la construcción de liderazgos orgánicos, empezando por el suyo propio, sin el cual carecerá de la fortaleza que se le solicita (Riffo, 2015). Para llevar a cabo la planificación, es necesaria, igualmente, una reflexión teórica capaz de ponerse a tono con los desafíos del momento, indispensable para acelerar los procesos de aprendizaje y conocimiento a través de la práctica. Se requiere también la reconstrucción de escuelas e instituciones de formación de capacidades individuales y colectivas para su ejercicio y mejoramiento continuo (Cuervo y Máttar, 2014).

La planificación es una disciplina con la que se busca inducir transformaciones sociales y, en ese sentido, su práctica se constituye en un proceso político, en el que se juegan intereses, conflictos y poder. Por otro lado, la planificación precisa de un discurso y una narrativa política que ponga el acento ya no solo en lo inmediato y urgente, sino también en lo trascendente y estructural, que contribuya a marcar rumbos y facilitar acuerdos para propiciar las transformaciones hacia un futuro mejor con ayuda de la prospectiva.

Los sistemas de planificación son instrumentos ordenadores de las estrategias contenidas en un proyecto político que el Gobierno propone como modelo de Estado. En otras palabras, confiar en procesos de planificación es creer en las posibilidades de la acción política del ser humano (Medina Echavarría, 1972, págs. 26 y 54). La planificación es un proceso político porque las estrategias que son contenidas en ella se derivan de las luchas —en las esferas gubernamental y no gubernamental— por establecer un punto de vista hegemónico que configura real o potencialmente un proyecto político que el Gobierno en ejercicio, instalado en el Estado, de acuerdo con el período legal que le corresponda, intenta establecer.

Un proceso de planificación que no contemple el carácter político (la lucha de intereses, los conflictos, la pugna por establecer un modelo de Estado) está destinado a producir como resultado un documento más de las burocracias estatales. La pregunta fundamental es, entonces: planificar, ¿qué, para qué y para quiénes? Por ejemplo, ¿para acelerar el crecimiento

¹⁹ Esta sección está basada en Williner (2015).

o para lograr transformaciones sociales? Si se opta por lo segundo, con la estrategia se intentará producir cambios sustanciales en las condiciones de vida de los quintiles más pobres de la población, en contraposición a los intereses políticos, económicos y sociales de los grupos pertenecientes a la clase dominante que, en muchos casos, controla los principales aparatos del Estado.

Diseñar cualquier estrategia en un plan de desarrollo exigirá un diagnóstico de las contradicciones de la estructura económica y del sistema político imperante, de las fuerzas sociales existentes y posibles de ser organizadas, de las instituciones y de las formas de organización social establecidas (Coraggio, 2004, pág. 125). Como en toda estrategia real, se deberá establecer qué objetivos se propone, quiénes son los aliados, quiénes los afectados y quiénes los posibles beneficiados, así como cuáles son las contraposiciones (*trade offs*). La estrategia deberá pensarse de principio a fin políticamente, realizando una lectura del mundo en el que se pretende que el plan opere.

En los procesos de planificación, tener poder no debe significar que se ordene a otros que cambien, piensen diferente o renuncien a sus intereses. En una democracia, el poder real para cambiar situaciones y mantener la gobernabilidad de un sistema supone la habilidad para escuchar a otros, dialogar y acordar luego la necesidad de los cambios. Benjamín Hopenhayn sostiene que en una estrategia progresista la planificación es clave para la construcción permanente de poder y que la planificación “puede cambiar algo en la medida en que se afianza y se construye poder [...] La planificación objetiviza y racionaliza el ejercicio de las funciones del Estado” (Casparrino, 2010).

La capacidad de la planificación como creadora de sentido deberá consolidarse, o reconstruirse (cuando sea el caso), sobre la base de la creciente y siempre viva conciencia de los desequilibrios y las brechas sociales, políticas y económicas entre las que se mueve, y las que debe esclarecer y confrontar para contribuir a la construcción de imágenes amplias y legítimas del bien común. Como parte de este proceso, se debe afirmar el compromiso de poner la planificación al servicio de la construcción de un mundo convergente con la visión de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

La apropiada respuesta a los desafíos de gobernanza parte del reconocimiento de la asociación indisoluble entre planificación y gestión pública para el desarrollo. Para ello se requiere, por tanto, continuidad en la búsqueda de formas de articulación, perfeccionamiento e innovación permanente de las herramientas e insistencia en el hecho de que la planificación es parte de un ciclo de inacabable retroalimentación entre planificación, gestión, coordinación, evaluación y monitoreo de la política pública para el desarrollo. Se hace necesario, asimismo, tomar conciencia de la complejidad

de las organizaciones y los sistemas en que la planificación está inmersa, con la exigencia que de ello se deriva de gestionarla adecuadamente. Se precisa una búsqueda particular de estrategias que respondan a la muy básica necesidad de encontrar formas novedosas de hacer frente a retos del desarrollo con perspectiva de largo plazo.

La dimensión del largo plazo debe integrarse en el discurso político para avanzar en la creación de consensos sobre el futuro que queremos. No es tarea fácil, pues la democracia conlleva procesos electorales continuos que podrían acarrear frecuentes cambios de rumbo. Los grandes desafíos exigen continuidad y persistencia. Esto se puede lograr en la medida en que la ciudadanía esté más capacitada e informada, se realicen debates sobre futuros posibles y la construcción de acuerdos políticos de largo alcance se sustente en una visión común.

Si la esencia de la política consiste en buscar formas de crear un futuro mejor, los estudios prospectivos son un apoyo para inspirar la acción y movilizar a la sociedad hacia los escenarios deseados. Se trata de acordar el futuro deseado, a nivel nacional y regional, sobre la base de privilegiar afinidades y convergencias en los procesos de negociación con los diferentes grupos de la sociedad, en lugar de poner de relieve las diferencias y los puntos de conflicto. Contar con una imagen de país y de región del futuro, con unos principios básicos y con elementos y variables esenciales (PIB por habitante, niveles de pobreza, desigualdad y educación, entre otros) será un buen punto de partida para recorrer esa trayectoria hacia el crecimiento sostenible, inclusivo y con igualdad.

Bibliografía

- Arancibia, E. y R. de Brito Dias (2014), "Ciencia, tecnología y desarrollo en América Latina: una conversación con Osvaldo Sunkel", *Espacios*, vol. 35, N° 8, junio.
- Atlantic Council (2013), "Envisioning 2030: US Strategy for the Coming Technological Revolution", diciembre [en línea] <http://www.atlanticcouncil.org/en/publications/reports/envisioning-2030-us-strategy-forthe-coming-technology-revolution>.
- Bitar, S. (2016), "Las tendencias mundiales y el futuro de América Latina: edición 2016", *serie Gestión Pública*, N° 85 (LC/L.4246), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), noviembre.
- Casparrino, C. (2010), "Planificación, gobierno y poder. Conversación con Benjamín Hopenhayn", *Realidad Económica*, N° 250, Instituto Argentino para el Desarrollo Económico (IADE), 7 de mayo.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2017), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2017* (LC/PUB.2017/17-P), Santiago, septiembre.
- ____ (2016), *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible*, (LC/G.2660/Rev.1), Santiago.
- ____ (2015a), "La Secretaría Ejecutiva de la CEPAL participó en Nueva York en un diálogo organizado por el Consejo Económico y Social (ECOSOC) de la ONU", *Nota de Prensa*, 10 de julio.
- ____ (2015b), *Informe de la XV Reunión del Consejo Regional de Planificación del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES)* (LC/L.4151), Santiago.
- ____ (2013), *Planificación para el desarrollo y la integración regional: propuesta estratégica de mediano plazo para la cooperación del ILPES con los países de América Latina y el Caribe* (LC/L.3690(CRP.14/4)), Santiago.
- ____ (2010), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago, mayo.
- CEPAL/ILPES (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social) (2016), "Segunda encuesta sobre el clima de la igualdad y las brechas del desarrollo en América Latina y el Caribe. Resultados preliminares", inédito.
- ____ (1976), "Discusiones sobre planificación", *Textos del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social*, Siglo XXI.
- Coraggio, J. L. (2004), *De la emergencia a la estrategia: más allá del "alivio a la pobreza"*, Buenos Aires, Espacio Editorial.
- Chanquín, V. (2015), "Guatemala: la experiencia de formulación del Plan Nacional de Desarrollo K'atún: 'Nuestra Guatemala 2032'", *Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe: enfoques, experiencias y perspectivas*, Libros de la CEPAL, N° 148 (LC/PUB.2017/16-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), septiembre.
- Columbia University (2001), "Alliance for Progress", *The Columbia Encyclopedia* (6a edición).
- Cuervo, L. M. y J. Máttar (2014), "Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe: regreso al futuro. Primer informe de los diálogos ministeriales de planificación", *serie Gestión Pública*, N° 81 (LC/L.3838), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), noviembre.

- Foro Económico Mundial (2016), *The Future of Jobs: Employment, Skills and Workforce Strategy for the Fourth Industrial Revolution* [en línea] http://www3.weforum.org/docs/WEF_Future_of_Jobs.pdf.
- Franco, R. (2014), *La invención del ILPES* (LC/IP/L.329), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Lee, Y. (2015), "Notas sobre la planificación para el desarrollo en la República de Corea", Santiago, inédito.
- Martín, J. (2005), "Funciones básicas de la planificación económica y social", *serie Gestión Pública*, N° 51 (LC/L.2363-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Martner, R. y J. Máttar (2012), *Los fundamentos de la planificación del desarrollo en América Latina y el Caribe: Textos seleccionados del ILPES (1962-1972)*, Libros de la CEPAL, N° 118 (LC/G.2552-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Máttar, J. (2015), "Construyendo América Latina: hacia una imagen de futuro", Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- Máttar, J. y L. M. Cuervo (2017), *Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe: enfoques, experiencias y perspectivas*, Libros de la CEPAL, N° 148 (LC/PUB.2017/16-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), septiembre.
- Máttar, J. y D. Perrotti (2014a), "Entrevista a Osvaldo Sunkel", Santiago, noviembre, transcripción inédita.
- _____(2014b), "La planificación como instrumento de desarrollo con igualdad en América Latina y el Caribe", *serie Gestión Pública*, N° 80 (LC/L.3836), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- McKinsey Global Institute (2017), *A Future that works: Automation, Employment, and Productivity. Executive Summary*, McKinsey & Company.
- Medina Echavarría, J. (1972), *Discurso sobre política y planeación*, Ciudad de México, Siglo XXI Editores.
- Medina Vázquez, J., S. Becerra y P. Castaño (2014), *Prospectiva y política pública para el cambio estructural en América Latina y el Caribe*, Libros de la CEPAL, N° 129 (LC/G.2622-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), septiembre.
- Naciones Unidas (2015a), "Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible" (A/RES/70/1), Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015 [en línea] <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/70/1>.
- _____(2015b), *Las Comisiones Regionales de las Naciones Unidas y la Agenda para el Desarrollo Después de 2015: acciones para cumplir con una agenda transformativa y ambiciosa* [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38544/1/S1500617_es.pdf.
- _____(2013), "Una nueva alianza mundial: erradicar la pobreza y transformar las economías a través del desarrollo sostenible. Informe del Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes sobre la Agenda de Desarrollo Post-2015", Nueva York [en línea] <http://www.onu.org.mx/wp-content/uploads/2015/11/NuevaAlianzaMundial.pdf>.
- _____(2012), "El futuro que queremos" (A/CONF.216/L.1), Río de Janeiro, junio [en línea] <https://rio20.un.org/sites/rio20.un.org/files/a-conf.216-l-1-spanish.pdf.pdf>.

- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2014), *Foresight as a Strategic Long-Term Planning Tool for Developing Countries*, Global Centre for Public Service Excellence (CGPSE).
- Riffo, L. (2015), "Liderazgo público, sociedad y planificación", documento de trabajo del ILPES, inédito.
- Rodríguez, L. y L. Cuervo (2014), "Visiones de desarrollo y planeación de largo plazo en América Latina y el Caribe. Notas a partir de la experiencia de cuatro países", *serie Gestión Pública*, N° 82 (LC/L.3837), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), junio.
- Sandoval, C., A. Sanhueza y A. Williner (2015), "La planificación participativa para lograr un cambio estructural con igualdad", *Manuales de la CEPAL*, N° 1 (LC/L.4069/Rev.1), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Sotelo Maciel, A. (2017), "La planificación de mediano plazo en el sector público dominicano – El Plan Nacional Plurianual del Sector Público", *Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe: enfoques, experiencias y perspectivas*, Libros de la CEPAL, N° 148 (LC/PUB.2017/16-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), septiembre.
- Sunkel, O. (1995), "Del desarrollo hacia adentro al desarrollo desde dentro", *América Latina a fines de siglo*, Fondo de Cultura Económica.
- Sunkel, O. y N. Gligo (comps.) (1980), "Estilos de desarrollo y medio ambiente en la América Latina", *Lecturas*, N° 36, Fondo de Cultura Económica.
- Sunkel, O. y P. Paz (1970), "El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo", *Textos del ILPES*, Siglo XXI.
- Treviño, J. (2006), "Palabras de Osvaldo Sunkel", *Conversación con Osvaldo Sunkel*, 16 de mayo [en línea] <https://www.insumisos.com/lecturasinsumisas/Platica%20con%20Osvaldo%20Sunkel.pdf>.
- Unión Europea (2015), *Global Trends to 2030: Can the EU meet the challenges ahead?*, European Strategy and Policy Analysis System (ESPAS) [en línea] <http://europa.eu/espas/pdf/espas-report-2015.pdf>.
- Williner, A. (2015), "La planificación como proceso político", documento de trabajo del ILPES, inédito.