

Planificación, prospectiva y gestión pública

Reflexiones para la
agenda de desarrollo

JORGE MÁTTAR
DANIEL E. PERROTTI

Editores

Planificación para el Desarrollo



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Planificación, prospectiva y gestión pública

**Reflexiones para la agenda
de desarrollo**

Jorge Máttar
Daniel E. Perrotti
Editores



NACIONES UNIDAS



Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Santiago de Chile, mayo de 2014

Libros de la CEPAL

126

Alicia Bárcena

Secretaria Ejecutiva

Antonio Prado

Secretario Ejecutivo Adjunto

Jorge Máttar

Director del Instituto Latinoamericano y del Caribe
de Planificación Económica y Social (ILPES)

Ricardo Pérez

Director de la División de Publicaciones y Servicios Web

La coordinación para la elaboración del presente libro estuvo a cargo de Jorge Máttar, Director, y Daniel E. Perrotti, funcionario del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

El libro reúne las contribuciones de las siguientes personas: Sergio Boisier, Rolando Cordera Campos, Juan Ramón Cuadrado Roura, Armando Di Filippo, Marcos Makón, Javier Medina Vázquez, José Antonio Ocampo, Fernando Rezende y Nelson Shack. El texto de José Antonio Ocampo se extrajo de la conferencia magistral que dictó en el seminario conmemorativo del quincuagésimo aniversario del ILPES, celebrado en Santiago en julio de 2012.

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de la CEPAL.

Diseño de portada: Marcela Veas

Publicación de las Naciones Unidas

ISBN 978-92-1-121831-2

eISBN 978-92-1-056240-9

Número de venta S.14.II.G.13

LC/G.2611-P

Copyright © Naciones Unidas, 2014

Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

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

Índice

Prólogo.....	9
Introducción	
Jorge Máttar y Daniel E. Perrotti	13
Parte 1	
Apuntes sobre el desarrollo latinoamericano	23
Capítulo I	
La historia y los retos del desarrollo latinoamericano	
José Antonio Ocampo.....	25
A. La herencia histórica	25
B. ¿Qué mundo nos espera?	33
C. Repensar la agenda del desarrollo.....	38
Parte 2	
Evolución de la planificación	43
Capítulo II	
Planificación y desarrollo con igualdad en América Latina y el Caribe: tendencias del desarrollo y la desigualdad durante los últimos 20 años	
Jorge Máttar y Daniel E. Perrotti	45
A. Tendencias recientes del desarrollo en la región	45
B. El desarrollo con igualdad	51
C. Planificación en los albores del siglo XXI	53
D. Balances y desafíos de la planificación en el comienzo del siglo XXI	55
E. A modo de cierre	58
Bibliografía.....	59

Capítulo III

Notas sobre desarrollo y globalización en América Latina

Rolando Cordera Campos	61
A. A manera de introducción.....	61
B. Volver a lo básico.....	63
C. La globalización y sus veleidades.....	65
D. Asimetrías y heterogeneidades	66
E. Los desequilibrios como justificación de la "leyenda negra"	68
F. La cuestión social, eje del desarrollo	70
Bibliografía.....	73

Capítulo IV

La planificación en Europa: del abandono a un cierto resurgir, bajo nuevas formas

Juan R. Cuadrado-Roura	75
Bibliografía.....	84

Capítulo V

Origen, evolución y situación actual de las políticas territoriales en América Latina en los siglos XX y XXI

Sergio Boisier	85
A. Introducción	85
B. Un enfoque teórico.....	86
C. Un enfoque histórico.....	88
D. Las matrices paradigmáticas de las políticas territoriales.....	90
E. Los objetivos de las intervenciones territoriales y los resultados	95
F. Hipótesis sobre un fracaso más que evidente	99
G. Hechos significativos en el siglo XXI.....	102
1. Globalización y geografía: tensión entre el cambio y la conservación	102
2. Tres acontecimientos que modifican la historia	103
H. Conclusiones: ¿Una teoría en busca de una práctica o una práctica en busca de una teoría?	107
Bibliografía.....	108

Parte 3

Aspectos de la gestión pública 111 |

Capítulo VI

Reflexiones sobre la gestión por resultados

Marcos Pedro Makón	113
A. Introducción	113
B. Antecedentes.....	114

C.	Aspectos conceptuales básicos de la gestión para resultados	118
1.	Algunas definiciones.....	118
2.	Algunos enfoques.....	119
3.	La cadena de valor.....	123
D.	Técnicas presupuestarias en el marco de la gestión para resultados	126
E.	La administración financiera en el marco de la gestión para resultados	128
F.	Incentivos	130
G.	Roles de los actores en la gestión por resultados.....	132
1.	El poder legislativo.....	132
2.	Los órganos de control.....	133
3.	La sociedad civil	134
4.	La clase dirigente.....	134
5.	La burocracia.....	135
H.	Conclusiones.....	135
	Bibliografía.....	136

Capítulo VII

La articulación entre el plan y el presupuesto: un tema recurrente en el trabajo del ILPES en la región

	Nelson Shack	139
A.	Introducción.....	139
B.	Las diferencias entre el plan y el presupuesto, y la disociación que generan.....	141
C.	La necesaria interoperabilidad de los procesos	145
D.	Los elementos esenciales para una mejor articulación	148
E.	Hacia una integración progresiva: empezar por las inversiones públicas.....	152
	Bibliografía.....	157

Capítulo VIII

Gestión pública y desarrollo

	Fernando Rezende.....	159
A.	Introducción.....	159
B.	¿Qué es un gasto de buena calidad?.....	160
C.	La importancia de un enfoque integrado	162
D.	La gestión pública y el proceso presupuestario.....	163
1.	Visión estratégica.....	165
2.	Enfoque de resultados	166
E.	Puntos que es preciso tener en cuenta en la conducción de los cambios	167
F.	Comentarios finales	168

Parte 4

Aprendiendo del pasado, mirando hacia el futuro..... 171

Capítulo IX

El avance de la prospectiva en América Latina y el Caribe:
factor esencial para un nuevo paradigma de planificación para
el desarrollo en el siglo XXI

Javier Medina Vásquez..... 173

Introducción 173

A. Origen y dinámica contemporánea de la prospectiva 174

1. La prospectiva y las funciones básicas de la
planificación para el desarrollo 174

2. La necesidad de prospectiva en el
mundo contemporáneo 176

3. Claves de lectura para comprender el avance de la
prospectiva en América Latina y el Caribe 179

B. Las necesidades de prospectiva a lo largo del tiempo:
hacia un Estado activo 181

1. Las grandes etapas en el desarrollo de la prospectiva
y la importancia del rol del Estado 181

2. La prospectiva como instrumento idóneo para
construir un diálogo político y social permanente y
producir una visión integrada del desarrollo..... 186

C. Las capacidades de la prospectiva a lo largo del tiempo:
hacia sistemas de aprendizaje colectivo con amplias
funciones prospectivas 190

D. Conclusiones para el desarrollo de capacidades
en materia de prospectiva en la región 199

Bibliografía..... 201

Capítulo X

El ILPES: reflexiones sobre su historia y perspectivas de futuro

Armando Di Filippo 207

Introducción 207

A. El ILPES de ayer (1962-1985) 209

1. El entorno mundial y hemisférico..... 209

2. La situación latinoamericana 210

3. La visión del desarrollo de la CEPAL 212

4. El nacimiento del ILPES 213

5. Funciones y organización del ILPES..... 215

B. El ILPES de hoy y su gestación (1986-2007) 216

1. El entorno mundial y hemisférico..... 216

2. La situación latinoamericana 217

3. La visión del desarrollo de la CEPAL 218

4. Cambios en la noción de planificación 220

5. La reorganización del ILPES 221

C.	El ILPES de hoy y su proyección al futuro (2008-2012)	222
1.	El entorno mundial y hemisférico.....	222
2.	La situación latinoamericana	226
3.	La visión del desarrollo de la CEPAL y sus principales retos	228
4.	El papel del ILPES en la profundización y el análisis de las ideas de la CEPAL.....	230
D.	Conclusiones	233
	Bibliografía.....	234

Parte 5

Breve reseña de los autores.....	237
----------------------------------	-----

Publicaciones de la CEPAL.....	245
--------------------------------	-----

Gráficos

I.1	América Latina: tasas decenales de crecimiento económico,1900-2010.....	26
I.2	América Latina: deuda externa, 1998-2011	35
I.3	Mundo: crecimiento del comercio y del PIB, 1950-2012.....	36
I.4	América Latina: composición de las exportaciones, 1981-2010	37

Cuadros

I.1	América Latina: crecimiento y volatilidad del PIB, 1950-1980 y 1990-2011.....	29
V.1	Conceptos clave en políticas regionales a lo largo del tiempo.....	95
IX.1	Principales enfoques de los estudios prospectivos, 1940-2010	176
IX.2	América Latina y el Caribe: tipos, instituciones y finalidades de la prospectiva, 1950-2030.....	182
IX.3	Capacidades de un estado activo	185
IX.4	América Latina: agenda de temas a largo plazo	188
IX.5	América Latina y el Caribe: momentos históricos en el avance de las capacidades prospectivas, 1950-2030	192
IX.6	América Latina y el Caribe: experiencias significativas de desarrollo institucional de la prospectiva, 2000-2012.....	195
IX.7	América Latina y el Caribe: experiencias significativas de intercambio en prospectiva, 2000-2012.....	197
IX.8	América Latina y el Caribe: funciones y capacidades de la prospectiva en la gestión pública.....	198

Diagramas

VI.1	La gestión para resultados en un enfoque sistémico.....	119
VI.2	La gestión para resultados en un enfoque de procesos.....	120
VI.3	La gestión para resultados en el ámbito público.....	123
VI.4	Dimensiones de las políticas públicas	125

VII.1	Macroprocesos en la gestión de los recursos	147
VII.2	Secuencia de interacción entre los instrumentos de programación.....	155
VII.3	Esquema general de integración, a partir del caso del Perú	156
IX.1	Factores claves en el avance de la prospectiva en América Latina.....	180
IX.2	El rol del Estado en función de la complejidad del entorno y el nivel de aprendizaje organizacional	183

Prólogo

La concepción teórica y la implementación práctica de la planificación para el desarrollo han recorrido un camino de mutaciones en el transcurso de los últimos 50 años. En las décadas de 1950 y de 1960 se plasmaba el surgimiento de estas actividades en América Latina y el Caribe con la puesta en marcha de instituciones rectoras de la planificación en los organigramas gubernamentales. En los años setenta se generalizó en la planificación la utilización de modelos cuantitativos, cuya práctica se veía dificultada en la medida en que se imponían condiciones rígidas en entornos de naturaleza asiduamente volátil.

Los años ochenta reflejaron en la planificación latinoamericana y caribeña la contrapartida de su acepción económica: la década perdida. Durante esos años, las urgencias económicas de los gobiernos supusieron una fuerte disminución del gasto público, particularmente en los rubros social y de capital, lo que motivó el abandono de los asuntos a medio y a largo plazo con el fin de responder a las urgencias de corto aliento.

En los años noventa, en la región se experimentó el restablecimiento de los equilibrios macroeconómicos nominales y una reanudación del crecimiento, si bien moderada y volátil, en el marco de un nuevo esquema de desarrollo en que se relegaba una vez más la planificación de dicho desarrollo. La disciplina se desdibujaba frente al predominio asignado al mercado sobre la intervención del Estado. En esos años se terminaron de dismantelar los organismos de planificación que ya se encontraban visiblemente debilitados luego del transcurso de la década previa.

En contraste, en la década de 1990 se produjeron avances en lo que se podría denominar la planificación a corto plazo, como la creación y el desarrollo de mecanismos para hacer más eficiente la gestión pública, especialmente para el saneamiento de las finanzas públicas, la reducción de la deuda pública, el abatimiento de la inflación y el logro de la estabilidad financiera, con el fin de evitar los graves desequilibrios de la década de 1980.

En la primera década del siglo XXI se registró una recuperación del quehacer del Estado y del espacio de lo público en la mayor parte de los países de la región, atizada por la necesidad de gobernar el auge de las exportaciones de productos primarios del sector agropecuario y de minerales y petróleo. Estos cuantiosos ingresos dotaron a los gobiernos de importantes excedentes que sirvieron para reducir el peso de la deuda pública, acumular reservas sostenidamente y liberar recursos para la inversión, particularmente en obras de infraestructura lideradas por el sector público. El espacio fiscal resultante abrió la posibilidad de implementar políticas contracíclicas y proyectos de inversión, lo que condujo a pensar a largo plazo.

En los pasados diez años, los gobiernos han elaborado numerosos documentos sobre visiones de país, en que nuevamente se persigue el objetivo del desarrollo sostenible bajo la dirección y el amparo de un Estado fuerte pero complementado por los actores privados.

La crisis de 2008-2009 supuso una importante prueba para esta nueva realidad. Las políticas contracíclicas implementadas (incluidos los paquetes de inversión) mostraron su efectividad para disminuir el impacto de la crisis sobre la región, al tiempo que aceleraron el proceso de recuperación. En este escenario surgieron nuevas inquietudes sobre el largo plazo (por ejemplo, la incertidumbre acerca de si los países desarrollados podrán recuperarse en un plazo razonable, o sobre la trayectoria de los precios de los productos básicos), que reforzaron la importancia de contar con instrumentos para anticipar los acontecimientos futuros por medio del desarrollo de planes y programas de largo alcance encaminados a forjar sus propios derroteros.

El renacimiento de la planificación se fundamenta en la importancia que están asumiendo en los países la gestión del futuro y el fortalecimiento de las instituciones ligadas a la planificación (como los sistemas nacionales de inversión pública).

La reivindicación de las funciones del Estado, en especial de aquella que lo coloca como la única entidad capaz de coordinar, articular y liderar un proceso de desarrollo sostenible, ha contribuido también a la recuperación de la planificación, necesaria para la construcción de esas imágenes deseadas de país.

El Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) ha venido acompañando a la región a lo largo de más de

50 años en la gestión, el diseño y la ejecución de la planificación, mediante el desarrollo de tareas de asesoría y capacitación, la elaboración de documentos técnicos, la organización de seminarios y talleres, y el impulso de redes y comunidades de práctica. El Instituto ha seguido las transformaciones señaladas en la práctica de la planificación y se ha adaptado a la cambiante realidad regional, sin perder de vista que la planificación es la herramienta por excelencia para ordenar el camino hacia el cambio estructural que promueva el desarrollo sostenible, con la igualdad como centro. Hoy, 50 años después de su fundación, el ILPES continúa contribuyendo al debate para una planificación eficaz, ajustada a los desafíos contemporáneos. El presente libro apunta en esa dirección.

La colección de artículos que se presentan a continuación reúne las reflexiones de un grupo de personas ligadas al ILPES de diferentes formas y en distintos momentos de su historia. Así, en el marco del cumplimiento de 50 años de fecunda labor del Instituto, presentamos a la comunidad interesada puntos de vista diversos sobre la planificación y sus funciones en América Latina y el Caribe que, en la hora actual, deben alinearse para fortalecer y acelerar el logro de los objetivos del desarrollo con igualdad.

Alicia Bárcena
Secretaria Ejecutiva
Comisión Económica para
América Latina y el Caribe (CEPAL)

Introducción

Jorge Máttar y Daniel E. Perrotti

El Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) fue concebido a principios de los años sesenta con el fin de apoyar el desempeño de los gobiernos de la región en el campo de la planificación y la gestión pública, mediante la prestación de servicios de capacitación, asesoría e investigación orientados al mejoramiento de la calidad de las políticas públicas y al fortalecimiento de las capacidades institucionales, para contribuir así al desarrollo de las acciones nacionales y subnacionales.

La vocación de servicio del ILPES se ha traducido en una amplia gama de actividades desplegadas a lo largo de su historia. Cabe destacar el apoyo brindado por el Instituto a los gobiernos de la región para el diseño y el perfeccionamiento de las estructuras institucionales orientadas al desarrollo económico y social a largo plazo. Las modalidades de esta cooperación han sido objeto de sucesivas adaptaciones, de acuerdo con los procesos reales y con los requerimientos expresados por los gobiernos en los niveles central, regional y global.

Para ilustrar la magnitud de la tarea realizada, baste consignar que en el ILPES, en el ámbito de la formación, se han impartido cursos de los que han egresado más de 20.000 participantes, y se han desarrollado actividades de cooperación técnica que han abarcado prácticamente a todos los países de la región. Estas actividades han estado respaldadas por un sostenido trabajo de reflexión e investigación, plasmado en textos, manuales metodológicos y actividades de difusión de experiencias. A la fecha se han publicado más

de 60 libros, muchos de ellos con decenas de ediciones, y cerca de un millar de artículos y documentos de trabajo de amplia divulgación.

En el marco de esta rica historia institucional, nos complace presentar en esta oportunidad la obra *Lecturas sobre planificación*, que constituye una de las acciones desplegadas para la conmemoración del quincuagésimo aniversario del ILPES. A fin de realizar esta obra se formuló una invitación abierta a colaboradores y personas cercanas a la institución, a fin de que presentaran documentos sobre aquellas áreas de su especialidad relacionadas con la variedad de temas en que se ha focalizado el interés del ILPES en el transcurso de sus primeros 50 años de vida, y que versaran también sobre los desafíos venideros.

De este modo, presentamos 11 documentos entre los que se incluyen análisis históricos del desarrollo y de la planificación económica y social con sus vertientes territoriales en la región; una referencia a la experiencia de la Unión Europea; trabajos referidos a la articulación entre los planes y los presupuestos, a la implementación práctica de la gestión para resultados, y a los lazos que unen la gestión pública con el desarrollo económico; un análisis prospectivo de la región, y, por último, un estudio acerca de las diferentes etapas históricas transitadas por el ILPES, en que se incorporan consideraciones sobre los desafíos futuros que deberá afrontar la institución.

La obra se inicia con una primera parte, en que se incluye el capítulo I, titulado “La historia y los retos del desarrollo latinoamericano”, elaborado por José Antonio Ocampo y basado en una disertación presentada por el propio autor en conmemoración del quincuagésimo aniversario de la fundación del ILPES. En este trabajo, en que se presenta una visión general del desarrollo latinoamericano, el autor centra su atención en la herencia histórica de la región y en los desafíos a enfrentar en el futuro, y además plantea algunos lineamientos de la agenda del desarrollo que se deben considerar en el nuevo entorno local e internacional.

El orden de presentación de los demás trabajos responde a su clasificación por ejes temáticos. En la segunda parte se agrupan los textos sobre la historia y los desafíos de la planificación. En la tercera parte se incluyen los trabajos que refieren a cuestiones relativas a la gestión pública y su vinculación con el presupuesto, y a la implementación de la gestión por resultados y su relación con el desarrollo económico. Finalmente, en la cuarta y última parte se concentran los trabajos referidos a los hechos históricos y a los desafíos futuros de la perspectiva regional, en general, y del ILPES, en particular. A continuación se describen sucintamente los contenidos de cada trabajo.

La segunda parte, denominada “Evolución de la planificación”, comienza con el capítulo II de Jorge Máttar y Daniel E. Perrotti sobre “Planificación

y desarrollo con igualdad en América Latina y el Caribe: tendencias del desarrollo y la desigualdad durante los últimos 20 años”, en que se destaca el buen desempeño reciente de la región, se aborda el reto que supone el cierre de las brechas del desarrollo y se sugiere que la planificación puede constituirse en un ingrediente central de las políticas públicas orientadas a ese fin.

Además se destaca la naturaleza a largo plazo del desarrollo, que requiere un enorme y prolongado esfuerzo colectivo encabezado por el Estado, y que quizás explique el creciente interés de los países en la formulación de visiones de futuro en que la reducción de la desigualdad y de la pobreza constituye una aspiración generalizada. La construcción de escenarios deseables es una forma de comprometerse con una trayectoria del desarrollo que, en la experiencia latinoamericana, ha quedado trunca por la dificultad para lograr la articulación de los actores sociales y políticos en torno a objetivos a largo plazo.

Así, se concluye que el Estado debe renovarse para incidir en la reducción de las brechas y desarrollar una nueva arquitectura, en cuanto agente capaz de articular las demandas de los diferentes grupos sociales y de propiciar acuerdos sobre visiones diversas del desarrollo. El cambio estructural para el desarrollo con igualdad requiere del Estado políticas públicas de calidad y planificación.

En el siguiente capítulo, “Notas sobre desarrollo y globalización en América Latina”, de Rolando Cordera, el autor plantea un importante desafío, que consiste en “demostrar la posible correspondencia entre igualdad, crecimiento y desarrollo en la globalización, así como contribuir a la formación de nuevas generaciones de funcionarios y técnicos compenetrados y comprometidos con la referida visión estratégica”. En el trabajo se destaca que el escenario de crisis internacional “ha puesto al mundo al borde del colapso pero también le ha abierto, todavía de modo opaco y poco consistente, un horizonte de oportunidades que, con las potencialidades productivas instaladas o por instalar, podría conformar una nueva utopía realizable”.

En cuanto al futuro papel del ILPES, Cordera señala que quizás “la mejor manera de celebrar estos primeros 50 años del ILPES sea repensar (y repositonar) el desarrollo como central y legítimo derecho humano fundamental. De aquí se podría pasar a su necesaria traducción en políticas públicas y responsabilidades estatales, dentro de los estrechos marcos impuestos por el dogma neoliberal y, ahora, por la crisis. Una visión como la sugerida permitiría pensar de nuevo la política y la estrategia como posibilidades de relajar restricciones y obstáculos, en vez de resignarse a ellos como fatalidades intocables. Se podría pensar incluso en la recreación de una racionalidad histórica y no solo instrumental”.

Con relación al papel de los gobiernos, Cordera añade más adelante que “la necesidad de contar con Estados fiscales fuertes y dinámicos es insoslayable. Solo así se podrá intentar la delicada y siempre veleidosa combinación de crecimiento económico con equidad y estabilidad, tempranamente vislumbrada por la CEPAL”.

En el capítulo IV, titulado “La planificación en Europa: del abandono a un cierto resurgir, bajo nuevas formas”, Juan R. Cuadrado Roura nos recuerda que “en Europa, y más concretamente en Francia, fue donde nació la llamada planificación indicativa”, y señala las diferencias entre este tipo de planificación y la centralizada. Rememorando algunos hitos de la planificación en Europa, el autor señala que “la vigencia de la idea de la planificación entró en crisis en Europa a raíz de los problemas derivados de la crisis internacional de los años setenta [...] El encarecimiento del crudo que tuvo lugar en 1973 y 1979 generó procesos inflacionarios y de redistribución de los flujos financieros entre los países consumidores y los productores de petróleo”. Más adelante, añade que “en los años ochenta la planificación, como herramienta político-económica, entró claramente en una crisis bastante profunda. Esto no impidió, sin embargo, que en algunos países europeos se siguieran aprobando nuevos planes económicos hasta la segunda mitad de los años noventa”.

Con relación a la planificación en Europa en la actualidad, Cuadrado Roura indica que “en la Unión Europea la programación y el establecimiento de planes a mediano plazo [...] tienen una clara presencia en el ámbito de las políticas regionales y de cohesión. De nuevo, el objetivo que se persigue con ello es dar continuidad a las acciones que se desarrollen, evitar que los cambios políticos [...] afecten los programas acordados”. A modo de cierre, el autor señala que la planificación de finales de la década de 1950 en Europa feneció como consecuencia de la crisis de los años setenta, así como de la irrupción de las ideas neoliberales que tuvo lugar a partir de entonces. Sin embargo, la planificación sigue estando presente en Europa bajo la forma de planes sectoriales y de carácter horizontal (en materia de infraestructura y de dotación sanitaria, entre otras áreas). En la Unión Europea, la programación a medio plazo constituye uno de los pilares más importantes de la comunidad. La idea que alimentó la planificación indicativa como instrumento para reducir la incertidumbre sigue teniendo vigencia, pero ahora se traduce en programas y planes a medio plazo que tienen por objetivo impedir el arbitrio, la improvisación o la introducción de giros radicales por parte de las autoridades, así como constituirse en una guía estable para las empresas y los ciudadanos.

En el capítulo V, titulado “Origen, evolución y situación actual de las políticas territoriales en América Latina en los siglos XX y XXI”, Sergio Boisier presenta un análisis histórico del territorio en que señala que los problemas de la concentración territorial suelen aparecer en las fases intermedias del

crecimiento y son consustanciales a este, como parte de la evolución de todo sistema de relaciones sociales de producción —del capitalismo, en este caso—. Estos procesos, que durante los lapsos iniciales son positivos, como la concentración o el centralismo, “devienen, después de un punto de inflexión, en negativos y obligan a poner en práctica diversas formas de autointervención social”.

Con relación a los períodos históricos de la planificación territorial, más adelante el autor añade que, “en cierto sentido, la planificación regional entró a una década de oro, entre comienzos de los años sesenta y el inicio de los años setenta. En este período se observó además un cambio político muy significativo en países como Colombia, Chile, Panamá, el Perú y Venezuela, en los que el control del gobierno pasó a manos de partidos únicos, coaliciones de partidos o facciones militares, que en general compartían una adhesión a las posiciones socialdemócratas o demócratacristianas y que también pueden ser calificados como gobiernos progresistas y modernizadores”.

Respecto de los años ochenta y noventa, Boisier señala que la regionalización comenzó a ser desarticulada en la región, excepto en Chile. Con el paso de los años, en varios países se produjo una suerte de rearticulación regionalista: en la Argentina, la reforma de la Constitución en 1994 abrió la puerta para que las provincias contiguas formasen regiones; en el Brasil se disolvieron las cinco macrorregiones de planeamiento; en Colombia, en la Constitución de 1991 se estableció la creación de regiones a partir de la asociación de departamentos contiguos; en Bolivia (Estado Plurinacional de) se reforzaron los departamentos; en el Perú se puso fin a la sofisticada arquitectura institucional regional creada por Alan García en su primer gobierno, en tanto que con la Constitución de 1993 se abrió paso a la conformación de regiones sobre la base de una asociación voluntaria de departamentos contiguos.

Finalmente, el autor concluye que tres factores han sobresalido como principales carencias: la falta de una política de Estado en materia territorial, la falta de un conocimiento científico sobre el campo a ser intervenido y el apego a estructuras productivas basadas en ventajas comparativas.

Para abrir la parte 3, “Aspectos de la gestión pública”, se presenta el capítulo VI “Reflexiones sobre la gestión por resultados”, de Marcos Makón. El autor aporta propuestas sobre los requisitos técnicos y administrativos para que la instrumentación de la gestión para resultados sea efectiva, a saber: i) las técnicas presupuestarias a utilizar; ii) la integración al nuevo modelo en materia de administración financiera, y iii) los incentivos.

Makón señala que “este cambio sustancial en el funcionamiento de la administración no se logra solamente con el desarrollo de claros elementos conceptuales y modificaciones técnico-administrativas. El proceso requiere un

profundo cambio cultural en la visión que tienen los actores que interactúan con ella, incluidos los poderes legislativos, los órganos de control, la dirigencia política, la burocracia y la sociedad civil. Es por ello que en la parte final del documento se plantean las modificaciones que se deberían introducir en los roles que ejercen estos actores para una efectiva instrumentación de la gestión para resultados”.

El autor destaca la complementariedad entre la presupuestación por programas y la gestión para resultados. Apunta que “el proceso hacia un nuevo modelo administrativo —la gestión para resultados— es irreversible, ya que constituye un requisito básico para lograr que el Estado esté verdaderamente ‘al servicio de los ciudadanos’ y que, por lo tanto, sea validado por la sociedad”. Sin embargo, añade que “para que la introducción de este nuevo modelo no sea una simple moda es necesario considerar que la reforma no se logra con la incorporación de aspectos parciales, como el desarrollo de indicadores, el montaje de sistemas de seguimiento y evaluación y la firma de contratos por desempeño. Se requiere, desde el punto de vista técnico, un profundo cambio de los procesos de administración de recursos reales, la integración de la administración financiera al nuevo modelo y, fundamentalmente, modificaciones de los patrones esenciales actuales de la cultura organizacional —tanto de los órganos rectores de los sistemas administrativos como de sus contrapartes institucionales—, así como del comportamiento de los actores sociales que operan en el Estado o que interactúan con él”.

Finalmente, el autor destaca que “El funcionamiento de un modelo administrativo vigente por más de 150 años no se puede modificar en poco tiempo y menos con visiones parciales. Es necesario contar con una visión integral y no meramente tecnocrática y tomar en cuenta que el proceso de instrumentación no es de corto plazo. Requiere un largo proceso de maduración y un efectivo apoyo de los niveles políticos, que no obtendrán ‘rentabilidad’ en el corto plazo”.

En el capítulo VII, titulado “La articulación entre el plan y el presupuesto: un tema recurrente en el trabajo del ILPES en la región”, Nelson Shack recorre el trabajo y las recomendaciones del ILPES sobre la necesaria articulación entre los procesos de planificación y los de presupuestación, y plantea, más allá de aspectos teóricos y doctrinarios, modificaciones concretas en los procesos de trabajo que permitan hacer de esta aspiración una realidad.

El autor señala que “mejorar el proceso de programación estatal en materia de gasto de capital (y, en particular, de las inversiones públicas) constituye una oportunidad conveniente y privilegiada para avanzar hacia la estructuración de un marco general de planificación y presupuestación [...] integrada [...] que no solamente debiera incluir la articulación del plan nacional de desarrollo o equivalente, sino incluso modificar los arreglos en las instituciones electorales para que los planes de gobierno que plantean

los candidatos sean realmente cartas de navegación con destinos y medios explícitamente especificados, que luego puedan ser exigibles por la ciudadanía en los procesos de rendición de cuentas. Esto permitiría que en cada período de gobierno se recojan responsablemente las orientaciones de la política pública del Estado, y se actualicen y concilien con las prioridades de cada administración gubernamental”.

Fernando Rezende presenta el capítulo VIII, “Gestión pública y desarrollo”, en que plantea que “la reanudación del debate sobre el papel del Estado en la promoción del desarrollo pone de relieve la necesidad de un examen más detenido de las cuestiones que se refieren a cómo el Estado, a través de la gestión eficiente de las políticas públicas, puede contribuir a un crecimiento socialmente equitativo, regionalmente equilibrado y ambientalmente sostenible”.

El autor analiza el tema del gasto público en relación con el interés creciente de la sociedad (que expresa insatisfacción respecto de la calidad de los servicios públicos) y de los empresarios (que demandan un uso eficiente de los recursos públicos). El caso es que aumenta la presión para mejorar la eficiencia y la calidad del gasto, debido a que no se observa un rendimiento adecuado de la carga impositiva. Rezende pregunta si están dadas las condiciones para que la gestión pública realice un gasto de buena calidad, que es “aquel que genera un producto que corresponde a las necesidades y expectativas de sus usuarios (o consumidores), a un costo que cumpla con los requisitos de eficiencia”.

En el trabajo se concluye que “la multiplicidad e interdependencia de los aspectos involucrados dejan en claro que las iniciativas para promover cambios que tengan por objetivo la calidad del gasto requieren de un diseño y una estrategia en que se definan las etapas que deberán cumplirse para alcanzar los objetivos deseados y [...] reformas institucionales [...] en el proceso presupuestario con el fin de promover la mejora de la calidad del gasto público”.

La parte 4 del libro, “Aprendiendo del pasado, mirando hacia el futuro”, comienza con el capítulo I de Javier Medina Vásquez, titulado “El avance de la prospectiva en América Latina y el Caribe: factor esencial para un nuevo paradigma de planificación para el desarrollo en el siglo XXI”. En este documento, el autor presenta nuevos campos de acción para los gobiernos de la región en cuanto al desarrollo de capacidades prospectivas y de planes a largo plazo. Al respecto, Medina Vásquez señala que “el principal argumento es que en el contexto actual y futuro de cambio estructural en el nivel internacional (2010-2030) existe una necesidad creciente de orientación y de entrenamiento en prospectiva, en la medida en que cambia el modelo de desarrollo y las brechas del desarrollo no se cierran con la velocidad y la pertinencia deseadas”.

En el inicio del documento, el autor presenta la definición contemporánea del concepto de prospectiva y muestra cómo este ha cambiado a lo largo del tiempo. Para ello se remonta a los años cincuenta del siglo pasado, en que da comienzo a su análisis, que luego divide en tres períodos históricos. Hacia el cierre del artículo, el autor plantea importantes conclusiones y recomendaciones actuales tendientes a mejorar la capacidad de respuesta institucional y la articulación entre la oferta y la demanda de prospectiva en la región.

Finalmente, en el capítulo X, titulado “El ILPES: reflexiones sobre su historia y perspectivas de futuro”, Armando Di Filippo caracteriza, “en cada etapa histórica de la existencia del ILPES, la razón de ser de este organismo, sus funciones y su organización como instituto dedicado a la capacitación, la asesoría y la investigación aplicadas al ámbito de la planificación. Mediante la estrategia expositiva de este ensayo se pretende establecer un contrapunto entre el tipo de desarrollo que se encaró en América Latina en las etapas que se contemplan, el tipo de Estado que promovió o procesó dicha modalidad de desarrollo, y la noción de planificación que les correspondió”.

Con relación al período comprendido entre 1962 y 1985, el autor señala que “la implementación de mecanismos presidencialistas y fuertemente personalistas en los regímenes políticos latinoamericanos dio lugar a poderes ejecutivos con amplias facultades de intervención y regulación sobre la vida económica, lo que primero (de 1962 a 1973, durante la plena vigencia del proceso de industrialización protegida) condicionó institucionalmente las modalidades iniciales de planificación encaradas por el ILPES, y luego (de 1973 a 1985, con el creciente predominio de la economía política neoliberal) obligó a repensar y reformular las funciones y la organización del Instituto”.

Por su parte, en “el período comprendido entre 1985 y 2009, a consecuencia de la proliferación de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), se favoreció una rápida transnacionalización del capitalismo de la mano de las grandes corporaciones, que de manera creciente pasaron a controlar la asignación del excedente global a escala mundial. Este proceso significó un paralelo debilitamiento de la capacidad de los poderes ejecutivos de los Estados latinoamericanos para orientar las políticas de desarrollo, en la medida en que se redujo su participación en los procesos generales de asignación de recursos. [...] Paralelamente, debido a la instalación de regímenes democráticos mucho más estables a lo largo de la década de 1980, se produjo un aumento de la representatividad y la participación de los poderes legislativos, judiciales y fiscalizadores del Estado, junto con un crecimiento de la transparencia de esas funciones, sobre todo a medida que se fortalecía el uso de las TIC”.

Para concluir, Di Filippo plantea que “las investigaciones, las asesorías y los cursos del ILPES deberían ser un vehículo para la interpretación, la

profundización y la difusión de las ideas e ideales que han estado presentes en la CEPAL desde hace al menos 50 años". Particularmente, el autor señala que "el ILPES puede asumir un papel significativo en los estudios en pos de una institucionalidad a ser construida y profundizada para dar sustancia y operatividad a los vínculos entre la política como marco normativo democráticamente alcanzado, por un lado, y el Estado como actor imprescindible en esta tarea, por el otro".

Parte 1

**Apuntes sobre el
desarrollo latinoamericano**

Capítulo I

La historia y los retos del desarrollo latinoamericano

José Antonio Ocampo

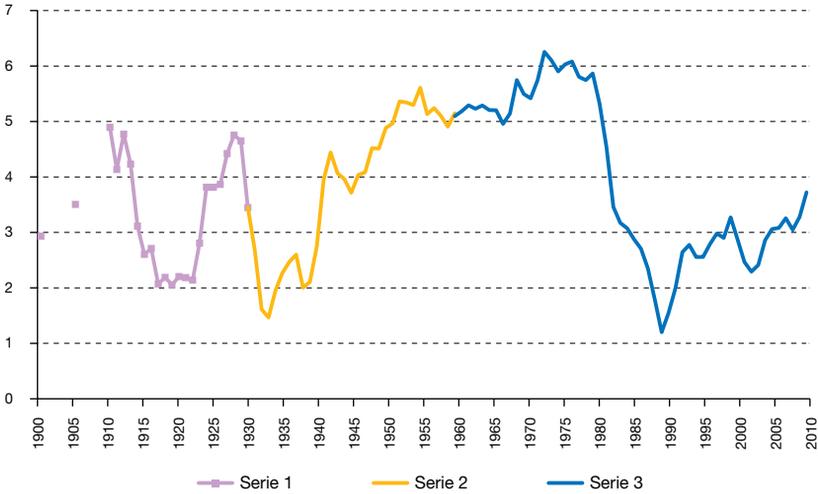
A. La herencia histórica

Una mirada sucinta a las tendencias de largo plazo nos indica que América Latina logró su mayor crecimiento económico durante el período de industrialización liderada por el Estado¹. Esto se refleja en el gráfico I.1, en el que se muestran promedios móviles del crecimiento observado durante determinadas décadas. Como se puede apreciar, el ritmo de crecimiento, de más del 5% y el 6% anual hacia el final del período, solo se alcanzó fugazmente durante la etapa previa de desarrollo de las exportaciones de productos primarios (en particular, en la década que antecedió a la Primera Guerra Mundial y en los años veinte). Por el contrario, después de las reformas económicas, uno de cuyos objetivos fue precisamente acelerar el crecimiento económico, los ritmos alcanzados han sido muy inferiores y apenas se han acercado en los últimos diez años al 4% anual. Debido a las tendencias demográficas, el crecimiento del PIB per cápita se vio deprimido durante la

¹ Preferimos este término al de sustitución de importaciones, ya que este último no capta más que una característica de ese período de desarrollo y no necesariamente la más importante. En la terminología de la CEPAL también se ha denominado “desarrollo hacia adentro”.

industrialización dirigida por el Estado debido a la explosión demográfica y, por el contrario, se ha visto beneficiado en épocas recientes por el bono demográfico (la reducción de las tasas de dependencia).

Gráfico I.1
América Latina: tasas decenales de crecimiento económico, 1900-2010
(En porcentajes, sobre la base del crecimiento anual medio)



Fuente: Luis Bértola y José Antonio Ocampo, El desarrollo económico de América Latina desde la independencia, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 2013, en prensa.

Nota: La serie 1 incluye a la Argentina, el Brasil, Chile, Colombia, Cuba, el Ecuador, México, el Perú, el Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de); en las dos primeras observaciones se excluyen Cuba y el Ecuador. La serie 2 incluye a todos los países, excepto Bolivia (Estado Plurinacional de), Panamá, el Paraguay y la República Dominicana. La serie 3 incluye a todos los países, excepto Cuba.

Durante la fase de desarrollo de las exportaciones de productos primarios, América Latina fue, con Europa central y meridional, una de las regiones de la periferia de la economía mundial que lograron insertarse en forma más temprana al proceso de crecimiento económico, lo que la convirtió en una especie de “clase media” del mundo. Como resultado, entre 1870 y 1929, la participación de América Latina en el PIB mundial aumentó del 2,6% al 5,2% y la región creció a un ritmo per cápita superior al promedio mundial². Durante la industrialización dirigida por el Estado, la economía latinoamericana siguió creciendo algo más que el promedio y su participación en la producción mundial continuó incrementándose, hasta alcanzar un 9,5% en 1980. Sin embargo, en ninguna etapa logró recortar más que marginalmente la distancia que ya la separaba en 1870 del mundo

² Véase el cuadro 1.1 en Bértola y Ocampo (2013).

desarrollado, y durante la “edad de oro” del mundo industrializado, entre 1950 y 1973, quedó rezagada en relación con Europa occidental. Durante la década perdida de 1980, la participación en el PIB mundial se redujo al 8,0% y siguió descendiendo lentamente desde entonces. De esta manera, la fase más reciente de desarrollo ha sido de retroceso relativo, ahora en relación con el promedio mundial y, sobre todo, con los países en desarrollo de Asia. Dado que la primera y la tercera de estas etapas coinciden con los procesos modernos de globalización, puede decirse que América Latina obtuvo ganancias durante la primera globalización, pero no se ha podido beneficiar plenamente de la segunda, pese a su relativo buen desempeño exportador, a la capacidad de atraer capitales y a que las grandes empresas de la región (las llamadas translatinas) han jugado un papel exitoso en la región y a nivel mundial.

El desarrollo se difundió en forma desigual dentro de la región. Esto fue particularmente cierto durante la etapa de desarrollo de las exportaciones primarias. En efecto, ya antes de la Primera Guerra Mundial los países del Cono Sur y, en menor medida, Cuba, habían logrado ampliar sus ventajas en relación con el resto de la región. Desde entonces se inició un proceso de convergencia de los niveles de desarrollo regional, producto tanto del rezago que comenzaron a experimentar los líderes como del éxito tardío de otros países, sobre todo los dos más grandes (Brasil y México) pero también algunos medianos (Colombia y Venezuela (República Bolivariana de)) y pequeños (Costa Rica, Ecuador y Panamá, en particular). No obstante, algunos países quedaron rezagados (Bolivia (Estado Plurinacional de) y Nicaragua son los casos más relevantes). Este proceso de convergencia regional se detuvo durante la década perdida de los años ochenta y en las últimas décadas se reinició una tendencia divergente.

El proceso de crecimiento económico de determinados países muestra otro patrón destacado: la tendencia de los países latinoamericanos a experimentar prolongadas fases de rápido crecimiento, que reducen por un tiempo la brecha de ingresos que los separa de los países industrializados, pero que son sucedidas por grandes retrocesos relativos durante otro período también prolongado, un fenómeno que se puede denominar de “convergencias truncadas”. Cuba fue el caso más temprano de este patrón: después de haber tenido uno de los grandes éxitos exportadores del siglo XIX y comienzos del XX, experimentó un virtual estancamiento del ingreso por habitante desde mediados de la década de 1910. La historia del Cono Sur es similar: se observa un gran avance hasta la Primera Guerra Mundial y un retroceso relativo posterior. Esto fue particularmente notorio en la Argentina, uno de los grandes éxitos a nivel mundial durante la primera globalización. Le sigue en la lista Venezuela (República Bolivariana de), el país con mayor ritmo de crecimiento de la región entre las décadas de 1920 y 1960 —gracias a su despegue petrolero y la capacidad de aprovechar parte

de sus beneficios—, período sucedido por un marcado retroceso relativo posterior. El Brasil y México, los grandes éxitos de la industrialización dirigida por el Estado, siguieron esa ruta poco después. Puede decirse quizás que la ausencia de “milagros”, pero también de grandes crisis y, por ello, la capacidad de tener un desarrollo pausado pero estable, es el curioso secreto de Colombia.

A ello se une la elevada vulnerabilidad externa de las economías latinoamericanas y la volatilidad del crecimiento económico que ha resultado de ella. El factor que ha tenido efectos a lo largo de la historia económica de la región ha sido la dependencia de los productos básicos, sujetos a una alta volatilidad de los precios, que además se ha agudizado en algunos períodos, en particular entre la Primera Guerra Mundial y la Gran Depresión y desde mediados de los años setenta. A ello se agrega la volatilidad aún más acentuada que ha resultado del acceso irregular y fuertemente procíclico al financiamiento externo, que ha generado algunos de los ciclos más pronunciados: el auge de la segunda mitad de los años veinte, sucedido por la dura contracción y la moratoria virtualmente generalizada de la deuda externa de los años treinta; el auge de la segunda mitad de la década de 1970, seguido por la década perdida de 1980; el crecimiento económico de 1991-1997, sucedido por la interrupción súbita del financiamiento externo a partir de la crisis asiática de 1997 y la rusa de 1998, que duraría media década, y el auge que antecedió a la crisis financiera mundial de 2008 y la fuerte contracción que tuvo lugar entonces, que resultó mucho más corta que las anteriores, ya que se produjo una nueva expansión del financiamiento externo a partir de mediados de 2009.

Una de las dimensiones de la vulnerabilidad externa ha sido la marcada volatilidad del crecimiento económico que ha experimentado la región durante el período de reformas de mercado. Ese comportamiento se refleja con claridad al comparar la inestabilidad de los ritmos de crecimiento del período 1990-2011 con los que habían caracterizado al período 1950-1980 (véase el cuadro I.1). Esa mayor volatilidad refleja tanto los vaivenes del financiamiento externo y de los términos de intercambio generados por los ciclos de precios de los productos básicos, como la tendencia de la política macroeconómica a seguir un patrón procíclico, que solo ha comenzado a superarse parcialmente en épocas recientes. Uno de los resultados de ello es que, si bien ha habido avances en materia de estabilidad de precios y en evitar las crisis financieras, se ha logrado menos en otra dimensión de la estabilidad macroeconómica, que de hecho se ignora con frecuencia cuando se utiliza este término: la estabilidad de los ritmos de crecimiento económico.

Cuadro I.1
América Latina: crecimiento y volatilidad del PIB, 1950-1980 y 1990-2011^a
(En porcentajes)

Promedio ponderado	Crecimiento medio	Desviación estándar	Coefficiente de variación
1950-1980	5,5	1,7	0,31
1990-2011	3,3	2,4	0,71
Promedio simple			
1950-1980	5,0	1,1	0,21
1990-2011	4,0	2,0	0,50

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

^a No se incluye a Cuba.

Las consideraciones previas dejan claro que la “leyenda negra” que se ha tejido sobre la fase de industrialización dirigida por el Estado no está basada en una observación detenida de la historia. Este período de desarrollo no solo ha sido la etapa de crecimiento más rápido durante un período prolongado, sino también de crecimiento estable y, como veremos, de avance social. Fue incluso, al menos desde mediados de los años sesenta (y antes, en el caso de las economías más pequeñas), una etapa de crecimiento y diversificación exportadora, cuando el modelo clásico de desarrollo hacia adentro dio paso a un modelo mixto que combinaba sustitución de importaciones con promoción de exportaciones e integración regional. Sin embargo, resultaría iluso retornar a un patrón de desarrollo de este tipo, cuyos orígenes históricos estuvieron estrechamente ligados al colapso de la primera globalización más que a cualquier otro factor. Por lo tanto, el retorno resultaría anacrónico en la segunda globalización que vivimos hoy.

Además, este modelo manifestó también deficiencias, en particular, su incapacidad para crear una base tecnológica sólida. Esa incapacidad tiene profundas raíces, ya que se remonta al atraso industrial experimentado durante la primera globalización, a los rezagos educativos acumulados y los retrasos aún mayores en la construcción de una base científico-tecnológica propia. A ello se agregó, desde mediados de la década de 1970, la reversión del proceso de industrialización, ya que tuvo lugar en una etapa todavía temprana del desarrollo, cuyo reflejo fue el freno de la tendencia ascendente de los niveles de productividad que habían experimentado la mayoría de las economías latinoamericanas hasta ese momento.

En contra de las expectativas de los reformadores económicos, la mayor y en muchos sentidos exitosa integración de América Latina a la economía mundial, los procesos paralelos de liberalización económica que la acompañaron y las tendencias adversas de la productividad que se iniciaron

a partir de la década perdida se mantuvieron hasta la primera mitad de la década de 2000. Este hecho no fue inconsistente con un buen desempeño de la productividad en las empresas líderes, sino más bien el resultado del creciente dualismo o heterogeneidad estructural que caracterizó la primera fase de las reformas: la coexistencia de empresas de talla mundial (entre ellas, las transnacionales presentes en la región y las translatinas) y un mundo creciente de pequeñas empresas y empleo informal. Por eso, la tendencia adversa de la productividad total de los factores solo se comenzó a revertir durante el auge de 2003-2007, cuando los indicadores de informalidad laboral comenzaron a descender en forma consistente.

Cabe agregar que hasta comienzos de los años setenta, la propensión a la inflación fue una característica casi exclusiva del Cono Sur y el Brasil y que la indisciplina fiscal solo se generalizó en la fase de abundancia de financiamiento externo, durante la segunda mitad de la década. Por ello, el desborde inflacionario fue más un efecto que una causa de la crisis de la deuda externa. Los logros en ambas materias son, por supuesto, un éxito del manejo macroeconómico de las dos últimas décadas. Ello ha representado un avance histórico neto para el Brasil y los países del Cono Sur y un retorno a lo que era típico hasta la década de 1960 para el resto de los países.

En materia social, los progresos vinieron con más rezago. El lastimoso estado de la educación a comienzos del siglo XX, incluso en los países que lideraron el desarrollo regional, es una muestra de ello. Los indicadores de desarrollo humano comenzaron a mejorar hacia la tercera década del siglo XX y tuvieron los mayores avances durante la industrialización dirigida por el Estado, en forma relativamente generalizada a lo largo y ancho de la región. Durante las dos últimas décadas del siglo XX mostraron un estancamiento en relación con el mundo industrializado, aunque con un continuado avance en materia educativa. La reducción de la brecha de desarrollo humano con los países desarrollados se reanudó con firmeza en la primera década del siglo XXI.

En materia de reducción de la pobreza, los pocos estudios existentes indican que los mayores avances del siglo XX tuvieron lugar nuevamente durante el período de industrialización dirigida por el Estado. Esta tendencia favorable fue sucedida no por una década, sino por un cuarto de siglo perdido en materia de reducción de la pobreza a partir de 1980. Uno de los hechos más notorios de épocas recientes ha sido la marcada reducción de los niveles de pobreza que se produjo entre 2003 y 2008, y coincidió con una mejoría de la distribución del ingreso en un conjunto amplio de países.

La historia de la desigualdad interna es compleja y diversa, y no sigue un patrón único. Por supuesto que sigue pesando hasta hoy la herencia colonial de sociedades altamente segmentadas económica y socialmente, pero su dinámica se vio afectada por otros factores, que han tenido una

incidencia diversa en distintos países de la región. Los efectos adversos más generalizados en materia distributiva fueron el resultado de la primera globalización, la crisis de la deuda de la década de 1980 y la liberalización económica de fines del siglo XX. Para los países con alto excedente de mano de obra (esencialmente todos, excepto los del Cono Sur), la presión que estos generaron durante buena parte del siglo XX tuvo también efectos negativos en materia distributiva. A ello se ha sumado el sello adverso que han dejado muchas dictaduras militares.

Sin embargo, también ha habido fuerzas positivas. A la postre, la mayor ganancia en materia de igualdad social ha sido la abolición de la esclavitud, que ocurrió en forma muy tardía en algunos países (Brasil y Cuba) y la más lenta erosión de las formas serviles de trabajo rural que predominaban incluso a comienzos del siglo XX en el grueso de los países latinoamericanos y siguieron teniendo incidencia por mucho tiempo. La urbanización brindó oportunidades a poblaciones rurales que habían vivido bajo el signo de la fuerte segmentación social que caracterizaba a las sociedades rurales de la región. El avance tardío de la educación fue también una fuerza igualadora y quizás la fuente más importante de la mejora distributiva de comienzos del siglo XXI. No obstante, este avance ha sido incompleto, como se refleja en los rezagos y desigualdades en términos de la calidad de la educación a la que accede la mayoría de los latinoamericanos. En los países del Cono Sur, la gran migración europea tuvo a la larga efectos distributivos favorables, entre otras cosas, porque los inmigrantes trajeron consigo habilidades, conocimientos y, muy especialmente, instituciones (entre las que se destaca el sindicalismo) que contribuyeron a difundir los beneficios de los procesos de desarrollo. Otros países han tenido giros institucionales hacia la equidad, muy notablemente los que tuvieron lugar en Costa Rica a mediados del siglo XX o en Cuba con su revolución.

La forma en que se combinaron estas fuerzas de diverso signo fue muy variada de un país a otro y no existe información para corroborar con plenitud sus efectos netos, pero es posible distinguir dos grandes ciclos. El primero tuvo una fase de deterioro hasta comienzos del siglo XX e incluso después en economías con excedente de mano de obra. A ella le sucedió una etapa de mejoría, que se dio en forma temprana (desde la década de 1920) en el Cono Sur —debido a los factores institucionales mencionados—, en forma más tardía (en las décadas de 1960 o 1970) en otros países (Colombia, Costa Rica, México y Venezuela (República Bolivariana de)), pero que no se produjo nunca en algunos (Brasil). El segundo ciclo se inició con una fase de deterioro que inauguraron nuevamente los países del Cono Sur, pero se generalizó a fines del siglo XX con la década perdida y las reformas de mercado. A ello le sucedió una fase de mejoría distributiva en la primera década del siglo XXI en dos terceras partes de los países de la región. A largo plazo, puede decirse que la desigualdad en la distribución del ingreso de

América Latina, aparte de ser estructuralmente alta, es quizás más acentuada hoy que cuando se inició el proceso de rápido crecimiento económico, en las últimas décadas del siglo XIX.

La historia del desarrollo institucional, entendido como la organización del Estado y, más en general, la sociedad para la provisión de bienes públicos, muestra también una notoria diversidad regional, aún en países que comparten fronteras y procesos similares de desarrollo en otros sentidos, sin que exista ninguna explicación más que la trayectoria histórica de cada uno de ellos. Un elemento común, del que escapan solo un puñado de países (y solamente en forma parcial) es la ausencia de sincronía entre el liberalismo económico y el liberalismo político, que por fin logra afianzarse en las dos últimas décadas del siglo XX, y aun así con retrocesos recientes. Otro elemento común ha sido la tendencia al rentismo, que ha recaído alternativamente sobre la dependencia de las rentas de los recursos naturales o de las que proporciona la relación privilegiada con el Estado.

En cuanto a la relación entre el Estado y el mercado, la etapa de industrialización dirigida por el primero representó el mayor avance en término de desarrollo de las actividades estatales, pero en muchos casos las instituciones correspondientes tenían antecedentes en la etapa previa de desarrollo de las exportaciones primarias. Los países de la región desarrollaron durante la etapa de industrialización un modelo de economía mixta similar al de Europa occidental, con pocas excepciones (Cuba y los experimentos socialistas temporales que tuvieron lugar en un puñado de otros países). Ese modelo fue mucho menos estatista en América Latina que en la mayoría de los países en desarrollo de Asia y África, un hecho que se ignora a menudo. Esta fue también la época clásica de la planificación.

Desde los años setenta en unos pocos países y desde mediados de la década de 1980 en el grueso de ellos, la liberalización económica produjo una importante redefinición de la relación entre Estado y mercado. Sin embargo, dicha redefinición permitió la sobrevivencia de empresas y bancos públicos en la mayoría de los países, y en todos se caracterizó por una ampliación significativa del gasto público social desde 1990. Hubo también un proceso de fortalecimiento de algunas entidades estatales, en especial de ministerios de hacienda y bancos centrales, pero también el retroceso o incluso la desaparición de las entidades de planificación y de las encargadas de las políticas de desarrollo productivo (tanto industrial como agrícola). Curiosamente, la recuperación del gasto social no estuvo acompañada en las últimas décadas de una tendencia similar del gasto en infraestructura, por lo cual la región acumuló un rezago considerable en ese campo. A su vez, la falta de atención aún mayor a la ciencia y la tecnología generó un rezago considerable en relación con los grupos de referencia relevantes (tanto en los países de Asia Oriental como en las economías desarrolladas con estructuras productivas en las que pesan los recursos naturales).

La frustración respecto de las reformas de mercado dio lugar a un retorno a visiones más positivas del papel del Estado. Este hecho se reflejó en un surgimiento de movimientos de izquierda de diferente índole, pero es un proceso que se dio aún en países con orientaciones de centro o incluso de derecha. En este sentido, América Latina lideró un proceso que abarca ahora a un conjunto más amplio de países del mundo. En todo caso, se trata de una tendencia diversa y con fallas notorias. Entre ellas se cuenta, en particular, la ausencia de una mayor atención a las políticas de desarrollo productivo. El Brasil es el único que ha montado una política ambiciosa en ese campo, seguido muy de lejos por unos pocos países.

B. ¿Qué mundo nos espera?

La incertidumbre que rodea a la economía mundial es, sin duda, una de las más grandes de que tengamos memoria, solo comparable en términos económicos a la que rodeó a la Gran Depresión de los años treinta. El elemento central es la crisis financiera que ha afectado a los Estados Unidos y Europa occidental y que, por la importancia de las economías involucradas, se ha denominado crisis financiera mundial, pero que quizás se debería denominar más correctamente la crisis financiera del Atlántico Norte.

La característica más reciente ha sido la agudización de la crisis en Europa occidental, a medida que la crisis financiera ha comenzado a vincularse en forma compleja a la crisis fiscal de varios de los países de la zona del euro, amenazando la estabilidad de la unión monetaria. El compromiso de los países miembros puede evitar el colapso del euro, pero la lentitud de los procesos decisorios ha condenado ya a Europa a una década perdida y quizás más. La razón básica es la enorme asimetría de los procesos de ajuste en curso, ya que los ajustes fiscales y salariales recesivos que tienen lugar en los países de la periferia europea no tienen su contraparte en políticas fiscales y salariales expansivas en los países de esta zona con mayores fortalezas relativas. La resolución todavía incompleta de la crisis griega implica que subsiste el peligro de ruptura de la zona del euro, ya que generaría procesos de contagio masivo en otros países de la periferia europea que serían muy difíciles de manejar. Cabe agregar que un colapso del euro, la segunda moneda de reserva a nivel internacional, arrastraría sin duda a la economía mundial a una recesión igual o peor que la que tuvo lugar después de la quiebra del banco de inversión estadounidense Lehman Brothers en septiembre de 2008.

Entre tanto, el Banco Central Europeo (BCE) ha actuado eficazmente como proveedor de liquidez de los bancos, pero sus intervenciones en los mercados de bonos de deuda pública han sido intermitentes y la entidad no ha dado hasta ahora ninguna señal de tener la firme decisión de estabilizar dichos mercados. Con cierta razón, el BCE ha querido que la función de

estabilizar los mercados de deuda pública recayera sobre los mecanismos de estabilidad creados por los países miembros, pero la magnitud de los recursos asignados a ellos es demasiado limitada para lograr este objetivo. A todo ello se agrega la lentitud de ciertos procesos, especialmente la instrumentación de la regulación y supervisión común de los sistemas bancarios (denominada unión bancaria) y la puesta en marcha de reglas fiscales más rigurosas (denominada incorrectamente unión fiscal, ya que no incluye otros elementos de una verdadera unión fiscal, en particular una redistribución significativa de recursos públicos entre sus miembros). A corto plazo, como se señaló, las medidas fiscales han acentuado la recesión.

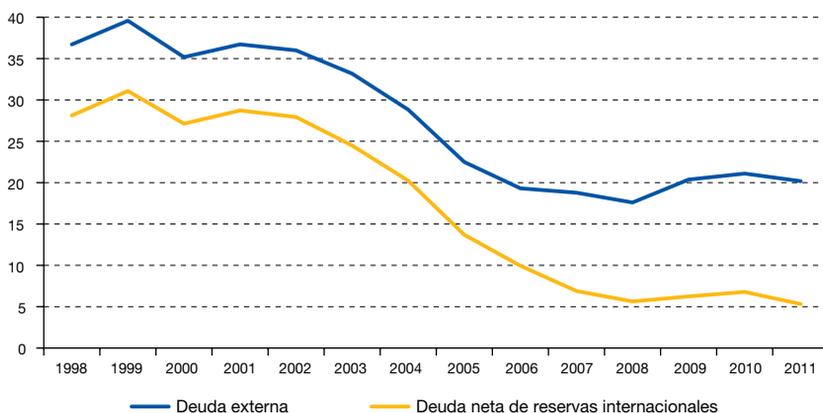
En los Estados Unidos, la relativa debilidad del proceso de reactivación, asociado a los ajustes aún en curso de los balances del sector privado y especialmente de los hogares, se combina ahora con los enfrentamientos políticos agudos que están conduciendo a la indefinición de caminos razonables para manejar la trayectoria del déficit y la deuda pública. La amenaza inmediata es el llamado “precipicio fiscal” (*fiscal cliff*) que experimentará ese país a comienzos de 2013, cuando se combinarán los ajustes automáticos del gasto público decretados por el Congreso con el vencimiento de los beneficios tributarios del gobierno de Bush y de los otorgados en los últimos años a las contribuciones a la seguridad social. De acuerdo con la Oficina de Presupuesto del Congreso, ello daría lugar a un ajuste fiscal inmediato del 5,1% del PIB que produciría una recesión en el primer semestre del próximo año.

En todo caso, e independientemente de esa coyuntura crítica y de la profunda división política que refleja, la economía estadounidense ha experimentado una reactivación menos errática que la europea. La política fiscal ha tenido una trayectoria anticíclica más razonable y, sobre todo, se ha combinado con un activismo de la Reserva Federal de los Estados Unidos, que se ha reflejado en una política monetaria expansionista que ha cumplido media década y promete continuar. Su reflejo en la reactivación del crédito ha sido lento, pero se ha manifestado ya en una recuperación del crédito a las empresas y al consumo, aunque no todavía del hipotecario. Ello indica también que, a diferencia de Europa, el sistema financiero parece haber alcanzado una situación relativamente estable.

La conjunción de las debilidades de Europa occidental y, en menor medida, de los Estados Unidos, a los que podríamos agregar el Japón, implican que el centro de la economía mundial (para utilizar la famosa figura del creador del ILPES, Raúl Prebisch), no generará grandes impulsos dinámicos en el futuro inmediato e incluso mediato. El impacto sobre América Latina se dará por tres vías diferentes. La migración de mano de obra hacia el centro (Estados Unidos y España, en particular) dejó ser el factor favorable que fue durante las décadas anteriores, lo que ha tenido un impacto adverso para la región, en particular para el Ecuador y varios países pequeños y medianos de

Centroamérica y el Caribe. Los flujos de capital se redujeron drásticamente después del colapso de Lehman Brothers, pero se recuperaron con rapidez y resultaron afectados solo en forma marginal por la crisis europea. Por eso, salvo que ocurra un colapso de la zona del euro, lo que generaría una crisis mundial que afectaría también a la región, tendrán un efecto mucho menos desfavorable que en el pasado. La razón de ello es la gran reducción del endeudamiento externo que experimentó América Latina durante la década pasada (véase el gráfico I.2), que genera la correcta percepción de ser una región de bajo riesgo para los capitales internacionales, con la excepción de algunos países sujetos a una percepción de alto riesgo político. Por el contrario, en algunos casos se han generado en años recientes flujos de capital que pueden resultar excesivos para la capacidad de absorción de algunos países.

Gráfico I.2
América Latina: deuda externa, 1998-2011
(En porcentajes del PIB, a tasas de cambio de 2000)

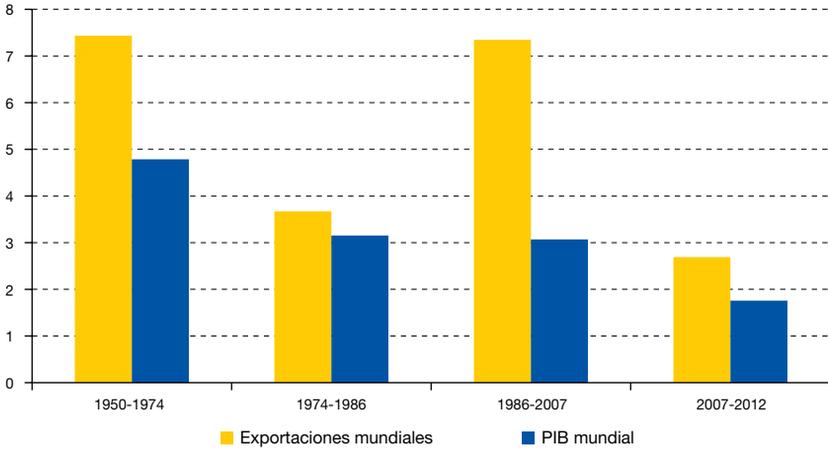


Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Las principales consecuencias, y aquellas con efectos más generalizados en los países de la región, se producirán a través del comercio internacional. El problema principal es que el gran auge que experimentó el comercio internacional entre 1950 y 1974 y entre 1986 y 2007, ha llegado a su fin. Desde 2007 se ha producido una drástica desaceleración del ritmo de crecimiento de dicho comercio, no solo por la marcada reducción del ritmo de crecimiento de la economía mundial, sino también por la menor elasticidad entre el crecimiento del comercio y el del PIB mundial (un 1,5% en el período reciente en comparación con un 2,4% durante el auge de 1986-2007). Esta situación es crítica porque los países latinoamericanos apostaron exclusivamente al

desarrollo exportador siguiendo, además, una estrategia más bien pasiva, que otorgaba poco énfasis al contenido tecnológico de la canasta exportadora. Por lo tanto, parte del éxito de la aceleración del crecimiento exportador, apenas parcial, como vimos, en términos de impulsar el crecimiento económico y aumentar la productividad, se debe a condiciones del comercio internacional que no se presentarán en los próximos años.

Gráfico I.3
Mundo: crecimiento del comercio y del PIB, 1950-2012 ^a
(En porcentajes)

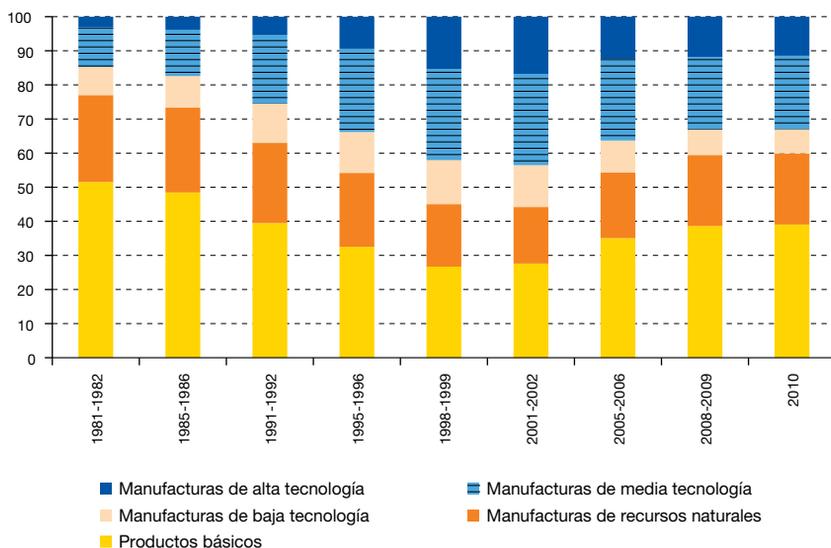


Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de las Naciones Unidas hasta 2007; y del Fondo Monetario Internacional para 2007-2012.
^a El PIB se estima a precios de mercado.

Un problema adicional es la creciente dependencia de América Latina de sus exportaciones de recursos naturales, como se muestra en el gráfico I.4. Este hecho ha tenido en el corto plazo un efecto favorable para los exportadores de productos básicos de la región, gracias a un superciclo de precios altos, especialmente de productos minero-energéticos³. Sin embargo, es muy probable que este superciclo se agote en el futuro cercano, sobre todo si la economía china, que ha impulsado el alza de los precios, entra en una fase de desaceleración más aguda que lo previsto hasta ahora.

³ Véase al respecto Bilge Erten y José Antonio Ocampo, “Super-cycles of commodity prices since the mid-nineteenth century”, *DESA Working Paper*, No 110, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, febrero de 2012.

Gráfico I.4
América Latina: composición de las exportaciones, 1981-2010
 (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

¿Puede compensar la periferia de la economía mundial este escaso dinamismo del centro? La respuesta es, por una parte, positiva, ya que los países en desarrollo han superado el ritmo de crecimiento de los desarrollados en casi cinco puntos porcentuales desde 2003⁴. Por otra parte, el crecimiento de los países en desarrollo siguió siendo muy sensible al patrón cíclico de los desarrollados, como se manifestó en la acentuada desaceleración generada por la crisis financiera mundial de 2008-2009 y nuevamente en 2012. Por otra parte, este acelerado ritmo de crecimiento del mundo en desarrollo ha recibido un fuerte impulso de la economía china, que enfrenta profundos desequilibrios estructurales, en particular una excesiva dependencia de tasas de inversión muy altas (cerca del 50% del PIB) y, por el contrario, bajísimas contribuciones del consumo privado (en torno al 35% del PIB). Ello refleja un modelo de desarrollo con elevadas transferencias de los hogares a las empresas, que deben desmontarse gradualmente para dar paso a un modelo en el que el consumo privado juegue un papel más importante. Algunos analistas consideran que tal reordenamiento de los patrones de la demanda agregada no se pueden dar sino en medio de una pronunciada

⁴ Un 6,1% comparado con un 1,4%, respectivamente, en el período 2002-2012, según estimaciones de las Naciones Unidas. En 1970-2000 había sido inferior a dos puntos: un 4,7% y un 3,0%, respectivamente.

desaceleración de la economía de China, no al 8% previsto en la mayor parte de las previsiones actuales, sino quizás al 5% o incluso menos.

Los intercambios comerciales entre América Latina y China muestran, por otra parte, un gran desequilibrio estructural, cuya característica más destacada es la concentración de las exportaciones de nuestra región a ese país en un puñado de productos básicos (petróleo, cobre, mineral de hierro, soja y pulpa de papel) a cambio de un conjunto diversificado de productos manufactureros con creciente contenido tecnológico. Este modelo de comercio ha generado, como es obvio, un auge en muchas economías sudamericanas, pero no es el más conveniente para dinamizar la estructura productiva de la región.

Por último, cabe señalar que una de las implicaciones más importantes de estas tendencias de la economía mundial es que, en ausencia de un pronunciado dinamismo del comercio internacional, privilegian el mercado interno de los países como fuente de dinamismo relativo. En dicho sentido, podría pensarse que es una oportunidad invaluable para el mercado interno ampliado que generan los procesos de integración regional. Como lo ha señalado la CEPAL a lo largo de muchas décadas, una de las virtudes de los flujos comerciales intrarregionales es su mayor contenido de manufacturas y, en general, de manufacturas con mayor contenido tecnológico. Sin embargo, los procesos de integración sudamericanos vienen experimentando crisis profundas, que han afectado profundamente a la Comunidad Andina desde hace varios años, pero ahora se han extendido al MERCOSUR, donde las restricciones al comercio bilateral entre sus dos principales socios es una señal preocupante de la pérdida de compromiso con la integración.

C. Repensar la agenda del desarrollo

Este conjunto de legados históricos y escenarios internacionales previsibles nos llaman la atención sobre la necesidad de repensar a fondo los patrones y estrategias de desarrollo latinoamericanos. Es preciso consolidar e incluso profundizar los avances, en particular en materia de estabilidad macroeconómica y reducción de los niveles de pobreza. Al mismo tiempo, es esencial analizar a fondo otros aspectos.

En materia macroeconómica, es necesario consolidar lo que ya se ha logrado en materia de reducción de la inflación, sostenibilidad fiscal y disminución del endeudamiento externo neto. Pero también es evidente que queda mucho más que hacer para reducir la histórica vulnerabilidad externa de las economías latinoamericanas. La respuesta a la crisis global de 2008-2009 fue positiva para América Latina en muchos sentidos: no hubo crisis financieras internas ni de balanza de pagos, ni ningún desborde inflacionario, y muchos países pudieron poner en marcha políticas anticíclicas, especialmente en

materia monetaria y crediticia. Sin embargo, no se pudo evitar una fuerte contracción inicial del PIB regional, que de hecho fue una de las peores del mundo en desarrollo. Más aún, el auge que precedió a la crisis mundial reciente y el retorno de los capitales y de los altos precios de los productos básicos desde mediados de 2009 han demostrado que todavía queda mucho también por aprender en materia de manejo de las bonanzas, para evitar en particular la tendencia cíclica a la revaluación de las monedas (que resulta particularmente ilógica en economías con vocación exportadora), al aumento del gasto público cuando los recursos son abundantes y, aún más, al rápido crecimiento del crédito y del gasto privado que caracterizan estos períodos.

Los retos son incluso mayores en términos de desarrollo productivo, esencial para superar el crecimiento económico, que ha sido frustrante para muchos países latinoamericanos durante la fase de reformas de mercado, especialmente en materia de productividad. La historia económica de la región, así como las experiencias de los desarrollos productivos más exitosos de Asia oriental, indican que el objetivo de alcanzar altas tasas de crecimiento no se logrará solo con una macroeconomía sana ni con la mera especialización acorde con las ventajas comparativas estáticas. Se requieren también políticas productivas activas, un tema que fue explícitamente excluido de la agenda de los gobiernos durante la fase de reformas de mercado y en el que no se han dado pasos firmes en la dirección contraria en épocas recientes, salvo en el Brasil. Más aún, se requiere un salto en la formulación de políticas tecnológicas activas, un área en la que hubo también un déficit claro durante la fase de industrialización dirigida por el Estado. Este esfuerzo debe complementarse con la consolidación de los logros en materia educativa y la reversión de sus falencias, sobre todo en cuanto a la calidad y la articulación con las necesidades de transformación del sistema productivo.

El lento dinamismo previsible del comercio internacional hace aún más necesario repensar la tarea de mejorar la competitividad y la calidad de la canasta exportadora, así como el equilibrio entre el mercado interno y el externo. En tal sentido, podrían considerarse tres alternativas, que en realidad no son excluyentes y, por lo tanto, se pueden adoptar en combinaciones variables según el país. La primera es recuperar la atención en el mercado interno. Los efectos positivos que tienen las tendencias sociales que ha experimentado la región contribuyen a dinamizar el mercado interno (al “consumo de masas”, para utilizar la terminología del ex Presidente Lula da Silva). Sin embargo, una estrategia de dicho tipo solo tiene perspectivas favorables en el Brasil y en mucho menor medida en algunos países de tamaño medio. Por ese motivo, es preferible la segunda estrategia: otorgar un peso creciente al mercado interno ampliado, revitalizando a fondo los procesos de integración. Sin embargo, para ello sería necesario superar las limitaciones políticas que han venido debilitando y, en algunos casos, francamente torpedeando los procesos de integración regional. La tercera

estrategia es la diversificación exportadora, en dos sentidos diferentes: incluyendo objetivos explícitos de mejora del contenido tecnológico de la canasta exportadora, al mismo tiempo que se mantiene la atención en ampliar el mercado con las economías asiáticas dinámicas y en particular de China. Estos dos componentes son complementarios, ya que uno de los retos principales es precisamente mejorar la canasta de las exportaciones regionales hacia ese país.

En materia social, el reto principal es superar la deuda que representan los enormes niveles de desigualdad heredados. Para ser preciso, se trata no solo de avanzar en la mejora de los indicadores de desarrollo humano y reducir la pobreza, sino de enfocar la atención en la desigualdad en sí misma. Conviene recordar, en particular, no solo que América Latina sigue siendo una de las regiones más desiguales del mundo, sino también que su nivel de desarrollo humano está inmensamente sesgado por los altos niveles de desigualdad. Ese hecho se hace evidente al mirar con atención los indicadores de desarrollo humano ajustados por desigualdad que publica regularmente el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) desde 2010, según el cual América Latina pierde mucho más que las regiones más cercanas en niveles de desarrollo humano (las economías en transición de Europa oriental y Asia central, y los países de Asia y el Pacífico) debido a los mayores niveles de desigualdad, no solo de ingresos, sino de acceso a la educación y a la salud.

La tarea en este campo tiene tres elementos básicos. El primero es la creación de capacidades, en particular, dada la etapa actual de desarrollo de la región, en el acceso a la educación secundaria y superior y en la calidad de la educación que reciben los sectores de menores ingresos en todos los niveles. El segundo es el desarrollo de sistemas universales de protección social, cuya prioridad es, entre otras, la lucha contra la segmentación en la provisión de servicios, que implica en particular que la calidad de los servicios sea muy diferente para distintos sectores sociales. El tercero es realizar un mayor esfuerzo de redistribución fiscal, tanto por la vía del sistema tributario como del gasto público. En esta última área, cabe recordar que, aunque existen también diferencias en la distribución del ingreso antes de impuestos y gasto público, la gran diferencia en materia distributiva entre América Latina y los países desarrollados de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) es precisamente el alcance de la redistribución que se lleva a cabo por la vía fiscal.

En todo caso, siguiendo las enseñanzas de la historia, los avances en este plano no serán duraderos si no se articulan con las necesarias transformaciones tecnológicas y productivas. El tema clave en este campo es la generación de empleos de calidad, en términos de calificación, estabilidad laboral y acceso a la protección social. Esta es una tarea en la cual existe una gran agenda

pendiente, ya que desde la crisis de la deuda hasta comienzos del siglo XXI hubo un deterioro sustancial en alguno o varios de los indicadores de calidad del empleo en casi todos los países de la región, que solo ha comenzado a superarse parcialmente a partir del auge de 2003-2007. Cabe agregar que ese esfuerzo debe estar íntimamente ligado al de mejorar la estructura productiva, lo que implica que un criterio básico de la política de desarrollo productivo debe ser generar empleos de calidad.

Este tema me lleva a las reflexiones finales, que se refieren a la planificación. En un contexto de alta incertidumbre, su función básica es contribuir a elaborar una visión y una orientación estratégicas, basadas en un análisis de los escenarios previsibles y en su impacto posible sobre los distintos países. Su propósito fundamental es ayudar a orientar las acciones de los agentes públicos y privados, algo que se vuelve aún más importante en medio de las turbulencias actuales. Por eso mismo, debe dar espacio a revisiones, en función no solo de los cambios del contexto internacional, sino también de la experiencia acumulada. Esa visión debe desarrollarse hoy a través de un proceso en el que participen distintos agentes sociales. Debe estar acompañado, además, de una capacidad de coordinar las actividades estatales orientadas a alcanzar los objetivos estratégicos y a evaluar las acciones de los organismos del Estado en tal sentido. Esas actividades, es decir, la prospectiva, la participación, la coordinación y la evaluación, constituyen lo que podríamos denominar las funciones básicas de la planificación. Todo ello debe formar parte de la tarea más amplia de fortalecer la institucionalidad estatal y, en especial, el desarrollo de un aparato administrativo capaz de ayudar a la sociedad a cumplir las funciones de provisión de bienes y servicios de interés colectivo, dentro de la particular combinación entre Estado y mercado que cada sociedad defina sobre la base de sus propios procesos democráticos.

Para lograr todo lo mencionado, la región necesita seguir contando con este exitoso Instituto cuyos 50 años celebramos hoy.

Parte 2

Evolución de la planificación

Capítulo II

Planificación y desarrollo con igualdad en América Latina y el Caribe: tendencias del desarrollo y la desigualdad durante los últimos 20 años

Jorge Máttar y Daniel E. Perrotti

A. Tendencias recientes del desarrollo en la región

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

Esta situación dio origen a saldos comerciales favorables que permitieron estabilizar el sector externo, liberándolo, durante este período, de la tradicional

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

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

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

El proceso descrito ha sido impulsado por el fortalecimiento de la gestión pública, que ha mantenido el buen desempeño alcanzado desde la década de 1990. Los progresos son de muy amplio espectro: saneamiento de las finanzas públicas, mayor transparencia del ejercicio fiscal, eficiencia y rendición de cuentas, mejoramiento de la ejecución del presupuesto y disminución del

peso de la deuda pública, lo que en muchos casos estuvo acompañado por el logro de superávits fiscales, mejora y modernización de los procesos de planeación y ejecución y el resurgimiento de las estrategias de planificación de mediano y largo plazo (CEPAL/ILPES, 2011a y 2011b). Cabe destacar el papel que ha venido ejerciendo en los países de la región la sociedad civil, que —con intensidades y modalidades de expresión distintas— pregunta, exige, propone y demanda una gestión pública de calidad.

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

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

El crecimiento medio anual del PIB por habitante en América Latina y el Caribe entre 2002 y 2012 fue del 2,3%, más del doble que el de los años noventa (1%) y mucho mayor que el registrado en el período de virtual estancamiento de los años ochenta, pero todavía inferior a los niveles históricos de las décadas de 1950 y 1960, y también muy inferior a los promedios de las economías en desarrollo del sudeste de Asia. Un elemento central que explica este moderado dinamismo de las economías de la región es el atraso que ha mostrado en las últimas tres décadas la inversión, tanto en capital humano (educación, aprendizaje y capacitación) y formación de capital fijo

(infraestructura, maquinaria y equipo) como en el capital (o infraestructura) denominado “blando” (investigación, desarrollo e innovación). Las cifras son elocuentes: después de alcanzar un máximo en torno al 25% del PIB a fines de los años setenta, la inversión en América Latina y el Caribe alcanza hoy apenas el 20% del producto, mientras que en Asia y el Pacífico bordea el 40%. El gasto en educación, si bien se ha incrementado en los últimos años hasta llegar a alrededor del 6% del PIB, no parece haber mejorado en calidad, si se atiende a los resultados de las pruebas internacionales comparativas (como la prueba Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA) u otras). Asimismo, el gasto en investigación y desarrollo no supera el 0,5% del producto en promedio, frente a niveles de entre el 2,5% y el 3% en el sudeste de Asia y en el mundo desarrollado (CEPAL, 2013).

El Estado cumple un papel fundamental en la dinámica de la inversión en los tres ámbitos que se mencionan, ya sea como proveedor directo, por ejemplo, mediante la educación pública; como precursor, propiciador o impulsor de la inversión que realiza la iniciativa privada (el caso del desarrollo de infraestructura física), o como parte de proyectos en alianza con el sector privado que se acuerdan y planifican con visión de largo plazo.

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

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

La información disponible muestra que en algunos países se han producido tendencias a la convergencia territorial, pero aún persisten elevadas brechas entre las regiones en materia de desarrollo económico y social (CEPAL/ILPES, 2010 y 2012). Como se señaló, la inversión es un instrumento fundamental para la disminución de estas brechas, especialmente en infraestructura y recursos humanos. En este proceso puede ser clave el papel que cumple el Estado, a través de las políticas públicas y la planificación, articulando lo local con lo nacional y viceversa. Se trata de un proceso complejo que el mercado es incapaz de liderar, articular o coordinar por sí solo. Más bien, el mercado tiende a agudizar las disparidades, al dirigir el esfuerzo de inversión hacia las actividades y zonas más rentables, ahí donde se cuenta con un piso mínimo de recursos físicos y humanos, instituciones e infraestructura, entre otros factores, que reduce la incertidumbre y hace menos riesgosa la inversión. En contraste, el Estado puede proponer, articular y llevar adelante políticas, planes y estrategias para romper las tendencias que impiden la convergencia de las regiones¹.

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

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

¹ Se tiene aquí una interesante muestra de cómo, en el plano subnacional, no se verifican las predicciones de los modelos de acumulación y crecimiento de la escuela clásica (Solow, 1956), en las que, en principio, se afirma que el capital debería fluir a donde hace falta, a donde hay menos desarrollo, lo que, de manera automática, tendería a disminuir las disparidades y emparejar el desarrollo territorial (CEPAL/ILPES, 2012).

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

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

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

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

Si estas conjeturas apuntan correctamente, permiten abrir camino hacia la idea fundamental tras este documento: proponer que la planificación puede ser un instrumento poderoso a disposición del Estado para coordinar

el proceso hacia un desarrollo con igualdad, que necesariamente es de largo plazo. No hay forma de alterar tendencias concentradoras de siglos en una única administración de gobierno, pero sí existe el espacio para sentar las bases de la transformación hacia esa imagen de nación que se construye colectivamente. Por ello enfatizamos la importancia de construir visiones de país, mediante procesos participativos liderados por el Estado, de modo que la sociedad haga suya esa visión y, más allá de los sesgos que cada gobierno pueda imprimir a sus políticas, esté en condiciones de exigir que se mantenga el rumbo en dirección a ella en el largo plazo.

B. El desarrollo con igualdad

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

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

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

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

Por otra parte, insta a igualar potenciando capacidades humanas y revirtiendo disparidades en forma activa, a través de la universalización

de los derechos y prestaciones sociales, el impulso a la inclusión desde el mercado de trabajo y el logro de una mayor convergencia territorial. Para ello, señala la importancia de contar con más y mejor Estado, a fin de redistribuir, regular y fiscalizar de manera eficiente y eficaz, administrando y ejecutando políticas públicas con visión propia y de largo plazo.

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

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

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

Un aspecto central del camino estructural propuesto es la sostenibilidad ambiental, basada en el reconocimiento de que el futuro mundial se juega actualmente en dinámicas de tanto peso como el cambio climático

o la pérdida de la biodiversidad que se avecinan y que solo podrán ser enfrentados mediante políticas modernas de intensa innovación tecnológica y social.

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

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

C. Planificación en los albores del siglo XXI

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

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

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

En América del Sur, la persistencia del crecimiento del sector exportador se extendió al resto de las ramas de la economía, lo que se tradujo en incrementos generalizados de los niveles de actividad, produciendo un círculo virtuoso de mejoras en las cuentas fiscales y de expansión del espacio fiscal. Al amparo de esta favorable coyuntura, los países comenzaron a delinear y diseñar políticas y programas de desarrollo, tanto a niveles sectoriales como nacionales, con horizontes temporales de mediano y largo plazo.

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

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

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

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

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

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

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

Esta revalorización de la planificación se manifiesta mediante el fortalecimiento de la capacidad del Estado para ejecutar un plan estratégico de transformaciones estructurales, que alcanza a todas las instituciones: gobiernos, empresas privadas, fuerzas armadas, universidades, organizaciones no gubernamentales y otras. Cada institución (pública, privada o no gubernamental) utiliza la planificación de acuerdo con sus fines, enfatizando algunas concepciones teóricas y metodológicas, así como empleando algunos instrumentos y descartando otros, lo que se traduce en aplicaciones muy

diversas. No obstante, sea cual sea el usuario institucional, la revalorización de la planificación y de las políticas enfatiza la concepción estratégica tanto del diseño como de la ejecución, el obligado carácter participativo de ambos subprocesos y la necesidad de asegurar la anticipación del futuro, la coordinación de las acciones y la evaluación de los resultados (Medina Vázquez, Becerra y Castaño, 2012).

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

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

Todo esto hace necesaria y estratégica la consideración del largo plazo en el quehacer de la planificación y el armado de la política pública, en un mundo cada vez más globalizado, donde el impacto de un cambio en la política pública (o monetaria) de un país económicamente relevante afecta, en mayor o menor medida, al resto del orbe. En particular en la planificación para el desarrollo es crucial tener un conocimiento, al menos aproximado, de la realidad mundial, las tendencias, los grandes cambios, los escenarios alternativos y los posibles efectos en la región. Por otra parte, América Latina y el Caribe debe plantearse un rol más activo en la gestión del futuro: en los últimos meses se han llevado a cabo ejercicios de visión mundial a 2030 en los países desarrollados y en actores mundiales emergentes como China. Los escenarios que se vislumbran en un horizonte hasta ese año plantean

preguntas en torno a cómo debería intervenir la región y, sobre todo, cómo se vería afectada si no interviene. En este sentido, al menos deberíamos estar al tanto de lo que se piensa desde el Norte. El reto es, pues, posicionar la prospectiva como una herramienta útil al servicio de la planificación y de las políticas para el desarrollo.

Por otra parte, si bien está claro que la planificación se ha modernizado, los desafíos que deben enfrentar los gobiernos en esta materia son variados y de diferente envergadura, y entre ellos se incluyen: la incorporación de innovaciones conceptuales; el replanteamiento de las funciones básicas de la planificación; la orientación y coordinación de actores en la fase de implementación del plan; el seguimiento, monitoreo y evaluación de las acciones, políticas y programas; el establecimiento de alianzas público-privadas; la construcción de una visión estratégica de largo plazo, y el desarrollo de políticas de convergencia regional, desde los ámbitos tanto de lo nacional como de lo subnacional. Quizás el mayor reto consiste en que la planificación se consolide como un instrumento de la política de desarrollo, especialmente en apoyo al diseño, seguimiento y evaluación de políticas y programas para el desarrollo.

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

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

E. A modo de cierre

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

Ahora bien, para lograr el desarrollo económico, el crecimiento es un factor indispensable (en ninguna circunstancia se puede alcanzar el desarrollo sin un proceso de crecimiento económico que lo acompañe), pero que requiere la concurrencia de otros factores, también fundamentales². Por ejemplo, un país o región podría disfrutar de un crecimiento sostenido por 10 o 20 años, sin que ello se traduzca en desarrollo a nivel económico, social y ambiental. Solamente se trataría de un crecimiento que repetiría las estructuras de producción, distribución y consumo de los períodos precedentes.

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

Desde otra óptica, la simple reproducción de las relaciones básicas de producción, intercambio y distribución, provocada por el mero crecimiento económico, sigue manteniendo perpetuamente a la región en una espiral cíclica de generación y persistencia de las brechas económicas, sociales y ambientales ya presentes en ella. Estas brechas, que en períodos de contracción de la actividad económica se amplifican, no logran ser totalmente revertidas en los períodos de crecimiento.

Un inconveniente adicional a este proceso es el hecho de que la población de los deciles de más elevados ingresos de nuestras sociedades busca replicar las características de consumo de los países desarrollados, adquiriendo un patrón de consumo importado, no adaptado al aparato productivo latinoamericano, que provoca, entre otros efectos, presiones sobre la balanza de pagos³.

² Por ejemplo, dotación de recursos naturales, estructura demográfica, instituciones, normas y leyes, entre otros.

³ El tema de los patrones de consumo importados fue abordado de manera promisoria por Pinto (1976).

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

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

Bibliografía

- Armijo, Marianela (2011), *Planes nacionales de desarrollo en América Latina*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2013), *Panorama Social de América Latina*, 2012 (LC/G.2557-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.13.II.G.6.
- (2012a), *Panorama Social de América Latina*, 2011 (LC/G.2514-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.12.II.G.6.
- (2012b), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2012: las políticas ante las adversidades de la economía internacional* (LC/G.2546-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.12.II.G.3.
- (2012c), *Cambio estructural para la igualdad. Una visión integrada del desarrollo* (LC/G.2524(SES.34/3)), Santiago de Chile.
- (2011), *Panorama Social de América Latina*, 2010 (LC/G.2481-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.11.II.G.6.
- (2010), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago de Chile.
- CEPAL/ILPES (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social) (2012), “Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe 2012” (LC/W.453), Santiago de Chile.
- (2011a), “Panorama de la gestión pública en América Latina. En la hora de la igualdad” (LC/W.426), Santiago de Chile.

- (2011b), *Espacios iberoamericanos: hacia una nueva arquitectura del Estado para el desarrollo* (LC/G.2507), Santiago de Chile.
- (2010), “Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe” (LC/W.345), Santiago de Chile.
- CEPALSTAT (2013) [en línea] <http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp>.
- Medina Vázquez, Javier, Steven Becerra y Paola Castaño (2012), “Prospectiva y política pública para el cambio estructural en América Latina y el Caribe”, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- Pinto, Aníbal (1976), “Notas sobre estilos de desarrollo en América Latina”, *Revista de la CEPAL*, N° 1, Santiago de Chile.
- Solow, Robert (1956), “A contribution to the Theory of Economic Growth”, *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 70, N° 1, Oxford, Oxford University Press.

Capítulo III

Notas sobre desarrollo y globalización en América Latina

Rolando Cordera Campos

“Los principales inconvenientes de la sociedad económica en que vivimos son su incapacidad para procurar la ocupación plena y su arbitraria y desigual distribución de la riqueza y los ingresos” (Keynes, 1943).

A. A manera de introducción

Entender el funcionamiento de las economías de la región latinoamericana para impulsarlas y fortalecerlas, desentrañar las conexiones existentes entre centro y periferia, y encontrar la compatibilidad dinámica entre los conceptos de desarrollo, democracia y globalización son propósitos que bien pueden resumir los esfuerzos de reflexión que ha desarrollado en estos primeros 50 años el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), que empezó sus trabajos capitaneado por Raúl Prebisch. Ahora, cuando la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) propone una nueva agenda histórica centrada en la hora de la igualdad, los trabajos y los días del ILPES se tendrán que volver más complejos, para establecer nuevas y más ricas correspondencias entre sus tareas de formación, capacitación e investigación y el despliegue de la ambiciosa estrategia de cambio estructural para la igualdad trazada en los últimos años por su casa matriz (CEPAL, 2012).

Demostrar la posible correspondencia entre igualdad, crecimiento y desarrollo en la globalización, así como contribuir a la formación de nuevas generaciones de funcionarios y técnicos compenetrados y comprometidos con la referida visión estratégica, tendrá que volver a ser la gran empresa renovadora del Instituto, en el horizonte de cambio de época que la Comisión ha hecho suyo con toda intención renovadora. Poner en sintonía la idea de una América Latina soberana y dinámica gracias a su transformación productiva, gestada por Prebisch y su “orden cepalina del desarrollo”, con la idea de una región inscrita creativamente en un nuevo mundo global marcado por una equidad destinada a asegurar una efectiva y duradera igualdad, es un empeño que la CEPAL ha asumido con claridad y que el ILPES habrá de traducir y concretar en novedosos currículos y agendas de investigación.

La crisis actual ha puesto al mundo al borde del colapso pero también le ha abierto, todavía de modo opaco y poco consistente, un horizonte de oportunidades que, con las potencialidades productivas instaladas o por instalar, podría conformar una nueva utopía realizable. El cambio climático mundial y su reclamo de una renovación energética, productiva y de los modos de vida y consumo, junto con el reclamo social planetario del que es portadora persistente la migración en todas las regiones, constituyen —o deberían constituir— argumentos *prima facie* en pro de un cambio estructural que se inspire en una concepción del “volver a lo básico”, radicalmente distinta a la que inspiró la revolución neoliberal del último tercio del siglo XX.

Es en este escenario poblado de retos y enigmas donde los dilemas planteados por la CEPAL sobre el desarrollo, la igualdad, la democracia y la globalización adquieren un pleno y complejo significado. Estos dilemas deben ser el gran marco de referencia para construir comunidades epistémicas explícitamente inscritas en la perspectiva abierta por la convocatoria cepalina, de la que el ILPES es componente insustituible.

La historia puede ser, en este caso, buena consejera. Como se sabe, las tareas del Instituto se iniciaron a principios de los años sesenta del siglo pasado, cuando la Guerra Fría se había instalado en la región y llevaba a gobiernos y grupos dirigentes a replantearse el tema y la problemática de un crecimiento económico cuyas dinámicas no parecían apropiadas para auspiciar un desarrollo propiamente dicho, capaz de ofrecer y concretar metas de mejoramiento y bienestar social creíbles y materializables de modo progresivo. La pugna competitiva de la Guerra Fría, siempre articulada por el equilibrio del terror nuclear, para el mundo en desarrollo se tradujo, parcialmente, en formas diversas de cooperación internacional así como en grados de libertad variables para que los gobiernos pudieran tomar opciones de política y pautas de desarrollo heterodoxas.

“Los países productores y exportadores de materias primas —afirmaba Prebisch (1983)— estaban así conectados con el Centro en función de sus

recursos naturales, de modo que formaban una Periferia vasta y heterogénea, incorporada en el sistema en forma y amplitud diferentes. El tipo de conexión de cada país periférico con el Centro y la amplitud de esta conexión dependían en gran medida de sus recursos y de su capacidad económica y política para movilizarlos" (Prebisch, 1996, pág. 773).

En su momento, las críticas del patrón de desarrollo orientado hacia afuera buscaban remover obstáculos y superar restricciones de origen estructural, mediante una industrialización que sentara nuevas bases para un desarrollo pleno. La propuesta inicial de Prebisch se orientaba al establecimiento de un nuevo patrón de desarrollo cuyo objetivo principal fuera la industrialización. En su opinión, "esta tarea no resultaba nada fácil porque la recuperación del orden económico internacional después de la segunda Guerra Mundial y la expansión de las exportaciones provocó un resurgimiento de los defensores del desarrollo orientado 'hacia afuera' y de la crítica de la industrialización de la Periferia" (Prebisch, 1996, pág. 774).

El gran proyecto latinoamericano para la segunda postguerra requería no sólo de una visión diferente, condensada en la industrialización, sino de formas alternativas a la conducción de la economía por parte de los gobiernos. Una nueva racionalidad estatal se ponía en la orden del día de la región.

B. Volver a lo básico

Para Prebisch y sus compañeros la planificación era necesaria a la vez que compatible con el mercado y con la iniciativa privada. Más aún, con claridad se postulaba que el funcionamiento adecuado del mercado en el contexto de una economía dinámica era inconcebible sin la constitución de ciertas condiciones básicas, materiales e institucionales, que no podían sino recaer en la acción pública.

El interés por la planificación, el desarrollo regional, la gestión local, la competitividad territorial, el cambio estructural y la equidad se han vuelto expresiones sostenidas del pensamiento cultivado en el Instituto y renovado a partir de los planteamientos sucesivos hechos desde la CEPAL sobre la transformación productiva y la equidad, el desarrollo sustentable, la democracia y la ciudadanía y, como dijimos antes, la hora de la igualdad. Estos empeños intelectuales, así como culturales y políticos, han cobrado una centralidad plena e intensa en estos años de convulsión y crisis globales.

La crisis actual revela la necesidad de rescatar y replantear enfoques. Las políticas estructurales adoptadas para superar la crisis de la deuda externa pudieron corregir desequilibrios de precios y fiscales, y paliaron el peso del endeudamiento externo, pero en ellas no se tomó debida nota del daño social y productivo del ajuste y del propio cambio estructural que

se buscaba. En particular, la cuestión social empezó a quedar sujeta a las necesidades de optimizar el gasto sin alterar los equilibrios macroeconómicos; la preocupación por el bienestar social y el crecimiento sostenido ha cedido paso a los imperativos de la propia globalización, tal como este fenómeno es concebido por la alta finanza y las instituciones financieras internacionales. Más grave, quizás, es que el proceso de industrialización fue dejado en lo fundamental al juego de las fuerzas del mercado.

La aceptación apresurada del pensamiento neoliberal acotó los márgenes para las discusiones, polarizó posiciones y ha cuestionado y desacreditado ideas y experiencias del desarrollo anterior. Ideológicamente, el dogma neoliberal está integrado por normas que impulsan ciertas políticas y desprecian contenidos de modelos alternativos; su desiderátum se finca en lograr el funcionamiento automático de la economía y de los mercados, libre de toda “distorsión” estatal.

Un rasgo significativo de esta recepción entusiasta, que José Antonio Ocampo calificó como un “extraño sentido de pertenencia”, ha sido el desplazamiento del tema del desarrollo de las agendas políticas y económicas, así como del de la distribución del ingreso y la riqueza. También ha empañado temas centrales del debate sobre el papel del Estado en la economía, reflexión que condensa las fronteras entre lo público y lo privado, una de las cuestiones más apasionantes de toda agenda legislativa de la política moderna. Estas omisiones y elusiones constituyen ya un punto de partida obligado para avanzar en la construcción y el despliegue de una renovada agenda desarrollista.

Revisitar las tesis desarrollistas también debe servirnos para preguntar(nos) por qué, más allá de los factores idiosincrásicos de los países, unas naciones son ricas y otras no; por qué algunas dieron el salto hacia plataformas de progreso impensadas décadas atrás y otras se encuentran estancadas; por qué en el cambiante escenario mundial la combinación de globalidad, progreso económico y social y democracia plena, lejos de consolidarse, más bien se vuelve una pretensión inalcanzable. A esta reflexión, por cierto, la CEPAL y el ILPES han dedicado lo mejor de sus esfuerzos.

Tal vez la mejor manera de celebrar estos primeros 50 años del ILPES sea repensar (y repositonar) el desarrollo como central y legítimo derecho humano fundamental. De aquí se podría pasar a su necesaria traducción en políticas públicas y responsabilidades estatales, dentro de los estrechos marcos impuestos por el dogma neoliberal y, ahora, por la crisis. Una visión como la sugerida permitiría pensar de nuevo la política y la estrategia como posibilidades de relajar restricciones y obstáculos, en vez de resignarse a ellos como fatalidades intocables. Se podría pensar incluso en la recreación de una racionalidad histórica y no solo instrumental.

Como proceso material, la globalización quiso entenderse como una nueva y revolucionaria forma de asegurar la supervivencia de la población, en que el mercado y la innovación tecnológica conducirían a una progresiva estandarización de la producción y del consumo y a la creación de un mercado mundial unificado. El capitalismo se globalizó y la globalización se volvió capitalista; sin embargo, el movimiento parece haber ido en sentido contrario al festejo que hiciera Keynes en su cada vez más clásico estudio sobre las consecuencias económicas de la paz, a principios del terrible y maravilloso siglo XX, cuando daba cuenta del progreso económico y sus promesas.

De ser testigos de una globalización económica y financiera vista como portento, hemos pasado a asistir a una brutal y costosa constatación: el llamado pensamiento único, con su postulado de la eficiencia de los mercados y su imbatible eficacia para autorregularse, no solo estaba equivocado en sus premisas fundamentales, sino que ha llevado a una crisis de enorme profundidad, cuyos efectos para los tejidos económicos y sociales son aún imprevisibles.

El caos actual no es más que expresión de una globalización impuesta. Si bien puede plantearse que el proceso globalizador como lo hemos conocido ha llegado a un punto de inflexión, con una Europa que amenaza su unidad y a la economía mundial y con unos Estados Unidos cuyo consumo se estanca y cuyo empleo se contrae, las rutas que es preciso seguir son todo menos claras. En este contexto, una manera menos incierta de estar en el mundo radica en acudir a la historia para ser capaces de aprovechar los resquicios que la coyuntura abierta por la crisis permite.

Así ocurrió en los Estados Unidos o en Suecia en los años treinta del siglo XX, cuando se llevaron a cabo reformas profundas al capitalismo. Así ocurrió también en México durante el gobierno del presidente Cárdenas, cuando en la secuela de la gran crisis y en medio de enormes convulsiones políticas y sociales, el Estado nacional buscó una reforma popular redistributiva. Este fue el punto de partida de la modernización mexicana subsiguiente, basada en la industrialización.

C. La globalización y sus veleidades

En sentido estricto, la globalización no es un fenómeno reciente. Desde el comienzo de la edad moderna ha estado presente en las relaciones económicas internacionales como un proceso de mayor interdependencia económica y financiera. Desde una cierta perspectiva de la economía política, incluso puede decirse que el fenómeno es inherente al capitalismo como forma de organización económica.

En términos de nuestra región, José Antonio Ocampo (2004, pág. 726) apunta: “Una característica distintiva de la América Latina (y el Caribe), en comparación con África y Asia, fue su integración temprana y más profunda a la expansión mercantilista encabezada por Europa [...] Sin embargo, la integración temprana a la economía mundial y la independencia política no representaron la autonomía económica para la América Latina cuando se inició una fase más profunda de la integración económica mundial en los últimos decenios del siglo XIX. Con muy pocas excepciones, la inserción de la América Latina en la economía mundial continuó basándose, como en el pasado colonial, en sus recursos naturales. Dicho patrón de especialización, junto con los flujos inestables de capital y, en algunos países, la migración laboral internacional contribuyeron a conformar las características fundamentales de la ‘era de las exportaciones’ del desarrollo económico latinoamericano”.

Continúa Ocampo (2004, pág. 727): “el crecimiento gradual de un mercado interno y una estructura económica moderna más diversificada facilitaron el ajuste de la región cuando la economía mundial estuvo bajo crecientes tensiones en el periodo de entreguerras, sobre todo en el decenio de los treinta del siglo XX. Aunque el apego a una economía de exportación basada en las materias primas no desapareció repentinamente, la industrialización basada en el mercado interno se convirtió cada vez más en la fuente principal del crecimiento económico. Esta transición, que implicó el desarrollo gradual de nuevos mecanismos de intervención estatal en la economía, tuvo éxito, como se refleja en que la América Latina se convirtiera en la región del mundo que experimentó el crecimiento más rápido en el periodo de entreguerras”.

Concluye así su análisis sobre este punto: “la reconstrucción económica de la economía mundial después de la segunda Guerra Mundial encontró así una región que había llegado a confiar en sí misma. La industrialización dirigida por el Estado se profundizó, pero nunca se sustituyó por completo la dependencia de las exportaciones de materias primas, sobre todo en los países más pequeños. Los países más grandes comenzaron a participar, además, en el crecimiento del comercio mundial de manufacturas, un proceso que se reforzó gracias a los esfuerzos de la integración regional [...] El capital externo ayudó a sostener el crecimiento después de 1973, pero el ciclo de auge y contracción de los flujos externos de capital resultó fatal y condujo a la peor crisis económica, la ‘década perdida’ de los ochenta” (Ocampo, 2004, pág. 727).

D. Asimetrías y heterogeneidades

Las expresiones de la globalización no son homogéneas ni unívocas. Las heterogeneidades estructurales recogen dentro de las naciones las asimetrías históricas entre el mundo desarrollado y los países que buscan su propio

camino hacia el desarrollo. Esta combinación de heterogeneidad, asimetría y desigualdad ha constituido uno de los ejes articuladores de la investigación de la CEPAL en su travesía hacia la construcción teórica del desarrollismo. En América Latina el cambio estructural se convirtió en un complejo simbólico de gran eficacia para delimitar los términos y alcances del debate político y económico. El ajuste externo y fiscal realizado para enfrentar la crisis de la deuda externa en los años ochenta del siglo XX y, sobre todo, el cambio buscado en la estructura productiva de América Latina representaron profundas reconfiguraciones en las dinámicas económicas (Ibarra, 2000).

Sin embargo, aparte de documentarlas, poco se hizo para registrar las dislocaciones producidas por el cambio para la reconstrucción de una agenda del desarrollo. En este aspecto, la CEPAL buscó marcar una diferencia significativa. Así lo ilustra su serie de trabajos sobre la transformación productiva con equidad; la equidad, el desarrollo y la ciudadanía, y su convocatoria a hacer de esta la hora de la igualdad.

Desde la perspectiva neoliberal, este tránsito fue visto como obligado para arribar a un mercado mundial, libre y unificado. Luego de la implosión del sistema soviético, se afirmó que la democracia representativa vendría a ser el componente virtuoso de la globalización económica. Sin duda, el proteccionismo y el corporativismo propiciaron comportamientos estatales perniciosos y depredadores, que desvirtuaron la gestión pública de la economía y vaciaron de contenido el corazón de las economías mixtas forjadas a lo largo de la segunda posguerra. Fue precisamente el registro de estas circunstancias y excesos, social y económicamente nocivos, junto con la irrupción del consumo de masas “planetario”, lo que conformó una suerte de consenso en torno al cual se pudo, en México y en otros lugares, realizar con celeridad la primera ola de las reformas neoliberales.

No es posible analizar lo ocurrido en México sin tener en cuenta que prácticamente en toda América Latina, en diferentes momentos y con distintas intensidades, tuvieron lugar procesos de ajuste que dieron paso en forma posterior a programas más amplios de reformas estructurales de mercado. Al analizar la experiencia chilena, Alejandro Foxley señaló algo que parece necesario recordar:

“Para comprender el significado real de las modernizaciones como programa de reforma institucional resulta imprescindible examinar la ideología que está detrás de tales políticas. ¿Se encontraba esta ideología presente desde los inicios del experimento o fue ella, por el contrario, configurándose de manera gradual? [...] lo que ilustraremos ahora es el proceso de gestación de una ideología global, desde la perspectiva del diseño de políticas. Más específicamente discutiremos la forma en que el conjunto de medidas tecnocráticas ortodoxas diseñadas inicialmente para reducir la inflación se va transformando en un modelo global, útil no solo para el examen de los

problemas técnicos, sino para iluminar aspectos más generales relativos a la organización de la sociedad, a nivel social, político e inclusive cultural” (Foxley, 1988, págs. 93 y 94).

E. Los desequilibrios como justificación de la “leyenda negra”

La ideología con que barrió el cambio estructural fue la que estaba detrás de las economías mixtas, que se fue gestando a partir de la segunda posguerra. Entre nosotros, esta visión recibió el cobijo intelectual y técnico de la CEPAL como alternativa para superar la brecha del desarrollo y del comercio, y de ella echaron mano los Estados de la región latinoamericana, obteniendo importantes resultados y aprendizajes.

El camino propuesto consistía en impulsar una industrialización que se fundara en la sustitución de importaciones, contribuyera a superar la asimetría en las relaciones con el extranjero y redujera la dependencia respecto del exterior, al lograr estructuras productivas más integradas y diversificadas. Se trataba de explorar una senda de internacionalización distinta, sustentada en la transformación productiva interna y en la producción de manufacturas de mayor contenido tecnológico y de capital en cada etapa (Villarreal, 2000).

Aunque con notorios matices, se pueden caracterizar las tres décadas siguientes a la Segunda Guerra Mundial como una etapa de crecimiento sostenido (la CEPAL estima una tasa media del 6,2% anual entre 1950 y 1982), que llevó a la ampliación y consolidación de mercados nacionales fuertes. A su vez, los servicios sociales se extendieron, al mismo tiempo que el empleo formal crecía, y en relativamente pocos años se produjo un cambio definitivo de la estructura demográfica, que de ser en su mayoría rural se concentró en algunas ciudades que crecieron fuera de toda planeación, lo que generó nuevos desequilibrios y demandas sociales.

Se implementaron políticas proteccionistas para garantizar a las empresas el tiempo de maduración necesario para que se integraran plenamente al mercado y el Estado no solo promovió sino que llegó a dirigir el proceso. Al mismo tiempo, la oligopolización temprana propició la “industrialización más que tardía” de la región, frenó la competencia e hizo de la ineficiencia industrial una manera de crecer, por lo general con cargo al fisco y a los consumidores.

Uno de los resultados fue que no se conformó una sólida industria productora de bienes que pudiera sustentar una capacidad sistémica de producción y adopción creativa de progreso técnico (Cárdenas, Ocampo y Thorp, 2003). En esas condiciones, el crecimiento se fue agotando y cada etapa de la sustitución de importaciones se hizo más difícil y costosa, tanto

en términos fiscales y sociales como en términos de las divisas necesarias para dar continuidad al proceso. De aquí surgió la crisis de la deuda externa.

Pero, como ha apuntado Ocampo, el proceso arrastraba limitaciones estructurales que iban en aumento. El control del comercio se volvió restrictivo y complejo, la cuenta corriente de la balanza de pagos encaró un sucesivo deterioro y el déficit público comenzó a incrementarse para prolongar artificialmente el crecimiento, a la vez que se formaron grandes grupos de presión que buscaron sostener la protección a cualquier costo. La inflación se aceleró y en una década con exceso de liquidez en el mercado internacional (los años setenta), el financiamiento del déficit descansó en la contratación de préstamos.

Visto el proceso desde cerca, los cambios en la política monetaria de los Estados Unidos a comienzos de los años ochenta, que implicaron aumentos de la tasa nominal de interés, así como la crisis de los precios del petróleo, marcaron el inicio de la crisis de la deuda y de la llamada década perdida. La desaceleración que este hecho produjo en la región se estima que correspondió a una reducción de la tasa media anual de crecimiento del PIB desde el 5,1% entre 1973 y 1980 hasta el 1,4% a lo largo de los años ochenta, lo que equivalió a una disminución anual media del producto por habitante de hasta un 1%. Asimismo, el nivel de inversión como porcentaje del PIB se redujo drásticamente, al pasar de un rango entre el 23% y el 26% al final de la década de 1970 a menos del 20% a finales de la década de 1990.

Este panorama marcó el fin de la edad de oro del capitalismo también en las economías latinoamericanas. A medida que avanzaba el ajuste, era cada vez más claro que los desequilibrios eran de carácter estructural y hacían inviable la reanudación del crecimiento bajo la pauta de la industrialización afincada en la protección comercial. A pesar de que nunca se probó satisfactoriamente que el camino de la integración industrial interna estuviera del todo cancelado y tampoco se asumió el efecto político-social de las dislocaciones sectoriales y regionales del ajuste propuesto, en lo fundamental todos los países adoptaron como divisa única el cambio estructural de mercado.

La revisión de estas estrategias convirtió la pauta de crecimiento seguida en una “leyenda negra”, relato que sigue marcando el discurso de los profetas de una modernización entendida como libre mercado, quienes frente a las nuevas adversidades prescriben la misma receta: respeto absoluto a los equilibrios de una macroeconomía que no considera los desequilibrios reales de la producción, la inversión y el empleo. En palabras de Krugman (2012): “La experiencia de los últimos años —sobre todo, el espectacular fracaso de las políticas de austeridad en Europa— ha sido una perfecta demostración de la idea básica de Keynes: recortar drásticamente el gasto en una economía deprimida la deprime todavía más. Así que ya es hora de hacer caso omiso

a los supuestos hombres sabios que se han apropiado del debate político y han convertido el déficit en el tema de conversación”.

Como se observa al analizar en perspectiva, nunca se prestó la atención debida a lo que Raúl Prebisch había advertido y resumía en su noción de “insuficiencia dinámica” del crecimiento. Esta insuficiencia se expresaba en un desempeño externo crónicamente deficitario, que no solo asociaba el crecimiento con déficits crecientes en la cuenta corriente de la balanza de pagos, sino también con una precaria articulación interna de la estructura productiva, en que encontraba su raíz lo que se llamó la “heterogeneidad estructural” latinoamericana.

Esta forma de crecimiento condujo a las economías latinoamericanas a una fuerte dependencia respecto de su capacidad para absorber capital externo, en especial mediante el endeudamiento. La fórmula que se consideraba como la principal para elevar el bienestar general de la población puede considerarse hoy simplista, literalmente aritmética: bastaba con que la producción creciera por encima del aumento de la población para garantizar un alza del ingreso per cápita, que se reflejaría en el incremento de los ingresos y las oportunidades. Se postulaba un círculo virtuoso articulado por la modernización económica y social fruto del desarrollo industrial, cuyos encadenamientos productivos serían el impulso para el resto de los sectores. Pero, como se ha mencionado, se descuidó la construcción de redes sociales de alcance universal. Luego, en lugar del pleno empleo y la protección social, se impusieron la lucha contra la inflación, la estabilidad financiera y la permanente reducción del tamaño del Estado y de sus compromisos con el bienestar.

F. La cuestión social, eje del desarrollo

El cambio estructural prometía una transformación de fondo: la apertura externa y la competencia ampliada aumentarían las oportunidades de acceso al capital y a las actividades de alta productividad. El crecimiento sostenido crearía condiciones de mercado para modificar la distribución funcional del ingreso mediante la expansión del empleo. No ocurrió así. Con arrogancia se renunció a la industrialización como proyecto y el desempeño económico se apostó a la acción del mercado.

Lo que está hoy en cuestión es restablecer visiones de largo plazo cuyas divisas sean ya no solo la recuperación del crecimiento económico sostenido, sino la igualdad y la equidad sociales en un contexto de creación continua de ciudadanía democrática. Sin embargo, la conjunción de la democracia y el desarrollo con la globalización no ha sido ni será un viaje sencillo o armonioso.

Para recuperar viabilidad económica, política y cultural, se requiere convertir la cuestión social en el eje de proyectos renovados de desarrollo. Ahí es donde radica la posibilidad de consolidar un orden democrático robusto y dar consistencia y congruencia nacionales a la inserción en la globalización.

Se trata de ser capaces de impulsar proyectos de inclusión social y consolidación democrática en los que pueda condensarse una nueva modernidad del mundo; una donde, parafraseando a Keynes, la incapacidad para procurar la ocupación plena y la arbitraria y desigual distribución de la riqueza y los ingresos ya no sean características de la sociedad económica en que vivimos.

Necesitamos, decía Prebisch (1996, pág. 792), “una política internacional inspirada en una visión a largo plazo [...] Pero el largo plazo empieza ahora en lo tocante a una política económica ilustrada que implique una serie de medidas convergentes mutuamente aceptadas [...] No se está haciendo nada importante para enfrentar una responsabilidad histórica enorme, cuyas consecuencias económicas, sociales y políticas son muy graves para todo el mundo”.

La circunstancia crítica de la situación económica actual debería ser un buen momento para replantearse en estos términos la estrategia de desarrollo seguida. La necesidad de contar con Estados fiscales, fuertes y dinámicos es insoslayable. Solo así se podrá intentar la delicada y siempre veleidosa combinación de crecimiento económico con equidad y estabilidad, tempranamente vislumbrada por la CEPAL. No obstante, reiteremos que en los últimos 30 años los objetivos de desarrollo sostenido y justicia distributiva fueron opacados por la utopía destructiva de la competencia perfecta del mercado mundial unificado.

Señalábamos que la mejor manera de celebrar los primeros 50 años del ILPES era revisitar las luces y las sombras del cambio latinoamericano hacia la globalización, reflexionar sobre las difíciles relaciones entre mercado, cohesión social y democracia, sobre los desafíos de un mundo en acelerado cambio y sin rumbo cierto. En suma, sobre las grandes transformaciones asimiladas y traducidas desigualmente por sociedades complejas y heterogéneas en extremo.

Para poder articular un sentido de futuro, es indispensable poner el desarrollo por delante y la equidad para la igualdad en el centro. No está de más insistir en que se vive un momento de crisis. Como planteaba la CEPAL, que llamó a hacer de esta la hora la igualdad, se trata de un momento de crisis “de un patrón de globalización en que la creciente potencia, autonomía y desregulación de la economía financiera, con relación a la economía real, produce una elevada volatilidad y tiende a la mayor concentración mundial de la riqueza y el ingreso” (CEPAL, 2010, pág. 15).

En esta búsqueda no hay atajos. En opinión de la Comisión, la región enfrentará un múltiple desafío: “En primer lugar es preciso recuperar los niveles de actividad y reducir al mínimo las secuelas sociales de la crisis. En segundo lugar [...] reducir la heterogeneidad estructural, vale decir, orientarse a una mayor convergencia en los niveles de productividad que permita, a su vez, superar estructuralmente los problemas seculares de desigualdad social. En tercer lugar [...] retomar la senda del crecimiento, basándolo en el aumento de la competitividad apoyada en el conocimiento y la innovación, el fortalecimiento de las instituciones y los mecanismos que posibiliten la difusión de los beneficios del crecimiento hacia todos los sectores de la población (en especial hacia los más desfavorecidos), el uso sostenible de sus recursos naturales y el cuidado del medio ambiente” (CEPAL, 2010, pág. 23).

Frente a esta ruta el globalismo, entendido como la ideología al modo de la fórmula neoliberal, no puede seguir presentándose como receta única. Democracia y modernidad económica solo serán viables en la medida en que seamos capaces de poner en el centro la equidad, en un diseño en que lo social ya no es residuo de lo económico ni referencia contingente de la política. En opinión de Rapoport (2002, pág. 362), “democracia y mercado no son términos intercambiables y, si la vigencia de la primera debe subordinarse a la persistencia del segundo, es decir, si los ciudadanos no pueden intervenir en el dominio de una economía cada vez más desconectada de lo social y a la que se le niega la posibilidad de utilizar los instrumentos de política necesarios para corregir los desequilibrios que el mercado por sí mismo no puede solucionar, la sociedad civil deja de tener sentido y se corre el riesgo de que otras aventuras totalitarias se levanten, como en los años ‘30, por sobre sus cenizas. Antes de que ello ocurra es necesario encontrar, lo más pronto posible, las alternativas sacrificadas en los altares del ‘pensamiento único’”.

En palabras de David Ibarra (2004, pág. 63), “hasta ahora, la falta de correspondencia entre las políticas económicas y las sociales resta eficiencia a ambas y torna imposible que las segundas puedan compensar a posteriori los estragos distributivos causados por las primeras [...] Los objetivos sociales, junto con los de estabilidad y crecimiento, han de formar parte indisoluble e integrada de las políticas públicas. De otra suerte, los gobiernos quedan sujetos al desmoronamiento inevitable de su legitimidad, como lo atestiguan las innumerables crisis latinoamericanas contemporáneas”.

La pertinencia de incorporar la dimensión de los derechos para buscar modular los acomodos de la globalización adquiere particular fuerza desde la perspectiva de la economía política de la crisis. Es desde esta atalaya desde donde se puede empezar a (re)conocer el derecho al desarrollo como un derecho central y fundamental de la modernidad globalizada, así como leer productivamente las señales de un entorno mundial marcado por la incertidumbre, la desigualdad multidimensional y la pobreza masiva y

planetaria, y traducirlas en el desarrollo de los derechos. La oportunidad de inscribir la democracia en los objetivos del desarrollo, tan integrales e integradores como sea posible, parece ser la senda más segura, aunque tal vez la más ardua, para hacer factible la ambición, revigorizada por el cambio del mundo, de avance económico con profundización democrática y equidad social.

“Los economistas —afirmaba Keynes (1992)— se asignan una tarea demasiado fácil, demasiado inútil, si en las épocas tempestuosas sólo nos pueden decir que cuando la tempestad pase, el océano volverá a estar tranquilo”.

Bibliografía

- Cárdenas, Enrique, José Antonio Ocampo y Rosemary Thorp (comps.) (2003), *Industria y Estado en América Latina. La leyenda negra de la posguerra*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2012), *Cambio estructural para la igualdad. Una visión integrada del desarrollo* (LC/G.2524 (SES.34/3)), Santiago de Chile.
- (2010), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432 (SES.33/3)), Santiago de Chile.
- Foxley, Alejandro (1988), *Experimentos neoliberales en América Latina*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Ibarra, David (2004), “Derechos sociales exigibles o ilegitimidad política”, *Configuraciones*, N° 14, México, D.F.
- (2000), *El nuevo orden internacional*, México, D.F., Editorial Aguilar.
- Keynes, John M. (1992), *Breve tratado sobre la reforma monetaria*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica. Publicado originalmente en inglés en 1923.
- (1943), *The General Theory of Employment, Interest and Money*, Londres, Macmillan.
- Krugman, Paul (2012), “Dinero por nada”, *El país*, 29 de julio.
- Ocampo, José A. (2004), “La América Latina y la economía mundial en el largo siglo XX”, *El trimestre económico*, vol. 71, N° 284, octubre-diciembre [en línea] <http://www.fder.edu.uy/contenido/instudadocs/economia/segundo-articulo-complementario-ocampo.pdf>.
- Prebisch, Raúl (1996), “Cinco etapas de mi pensamiento sobre el desarrollo”, *El Trimestre Económico*, vol. 63, N° 2, abril.
- Rapoport, Mario (2002), “Orígenes y actualidad del ‘pensamiento único’”, *La globalización económico financiera. Su impacto en América Latina*, Julio Gambina (comp.), Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- Villarreal, René (2000), *Industrialización, deuda y desequilibrio externo en México. Un enfoque industrial y financiero 1929-2000*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.

Capítulo IV

La planificación en Europa: del abandono a un cierto resurgir, bajo nuevas formas

Juan R. Cuadrado-Roura

En Europa, y más concretamente en Francia, fue donde nació la llamada "planificación indicativa". Fue poco después de la Segunda Guerra Mundial, cuando algunos países recurrieron a la idea de planificar su recuperación y desarrollo mediante programas a mediano plazo en que se establecieran los objetivos que estaba previsto lograr en cada período, así como la estrategia elegida y un plan de acciones concretas para su puesta en práctica, con los correspondientes cuadros financieros.

Las diferencias entre este tipo de planificación, que se calificó desde un principio como indicativa, y la planificación centralizada que desde hacía años se practicaba en los países del área soviética eran muy evidentes. Con los planes de ese tipo no se pretendía sustituir al mercado como mecanismo básico de asignación de recursos, sino que lo que se perseguía era, en primer lugar, fijar las metas que se quería alcanzar en un determinado período, en general de cuatro o cinco años; segundo, establecer los compromisos que asumía el Estado en cuanto a las inversiones que se realizarían (Balassa, 1988); tercero, anticipar las acciones que los gobiernos se comprometían a llevar a cabo durante el período programado, y cuarto, incorporar al plan las previsiones sobre las inversiones esperadas (o deseadas) provenientes del sector privado, aunque estas no tenían, por supuesto, carácter obligatorio. En este último aspecto, las empresas y los inversores podrían contar con

ayudas estatales específicas y con el empleo de una amplia variedad de incentivos: fiscales, crediticios y de apoyo a las exportaciones e importaciones consideradas como preferentes.

Con gran frecuencia, en los planes de este tipo se definían también los sectores y ramas que se consideraban prioritarios en el correspondiente plan —ramas industriales, agrarias o de servicios— y que el Estado deseaba impulsar selectivamente. En cualquier caso, con la calificación del carácter “indicativo” que siempre acompañó a este tipo de planificación económica se buscaba alejarse claramente de la planificación centralizada vigente en la Unión Soviética y en otros países del Este europeo, anteponiendo no solo el respeto al funcionamiento del sistema de mercado, sino también el carácter no obligatorio o no coercitivo con respecto a las decisiones de los agentes del sector privado, ya fueran los ciudadanos como consumidores o como trabajadores, las empresas o las instituciones financieras. Esto no era óbice, sin embargo, para que las políticas económicas vinculadas a los planes indicativos tuvieran, en su conjunto, un perfil claramente intervencionista, un intervencionismo que era considerado necesario según los criterios de la economía social de mercado o, simplemente, como componente de las llamadas economías mixtas.

Para preparar, impulsar y coordinar la ejecución de un primer plan, Francia creó el comisariado general del plan, en una fecha tan temprana como 1946, aunque su actividad empezó a ser efectiva a partir de 1947. La etapa más brillante de la planificación indicativa francesa corresponde al período que transcurre desde mediados de los años sesenta hasta finales de los años setenta, si bien el país ya había contado antes con un primer plan (1946-1952), coordinado por Jean Monnet¹, y con un segundo plan (1954-1957), conocido como Plan Hirsch. En la expresión bien conocida de Monnet, el plan se concebía como un “reductor de incertidumbres”, idea y eslogan que más tarde completó con un concepto similar Pierre Massé², comisario de planificación desde 1959: “el plan o el anti-azar” (1965).

La puesta en práctica de la planificación indicativa se extendió pronto a varios países europeos (Italia, España, Portugal, Grecia y, aunque bajo fórmulas algo diferentes, también a Alemania y los países escandinavos) y, por supuesto, también a América Latina, donde el ILPES, creado en 1962, cumplió un importante papel de apoyo y de formación de los cuadros dirigentes.

Desde el punto de vista teórico-doctrinal, la teoría keynesiana proporcionaba, sin duda, un buen soporte teórico y político-económico a la

¹ Jean Monnet fue más tarde uno de los fundadores de la Comunidad Europea.

² Pierre Massé asignó ese título a su conocido libro *Le plan ou l'anti-hasard*, publicado por primera vez en 1965, que posteriormente fue reeditado y traducido varias veces.

planificación. Si uno de los problemas de las economías europeas era no solo su reconstrucción sino su relanzamiento y la absorción del desempleo, el modelo keynesiano justificaba para tales efectos la utilización de la política fiscal (inversiones públicas y gasto público) para impulsar la demanda agregada y para arrastrar, con ello, la capacidad de oferta de las economías. Los instrumentos fiscales y monetarios quedaban así vinculados a los propósitos de desarrollo de los países, cuya definición a mediano plazo se plasmaba en el plan. Los gobiernos tenían, así, un marco de actuación que justificaba una intervención bastante amplia en la economía a través del sector público, al mismo tiempo que las autoridades buscaban motivar e impulsar al sector privado para que realizara inversiones en los sectores y zonas elegidas como preferentes. Varios de los planes diseñados y aplicados en Europa desde principios de los años sesenta hasta mediados de los años setenta incorporaron también un componente claramente social, mediante compromisos y políticas destinadas a cubrir las necesidades colectivas (educación, sanidad, vivienda, servicios sociales) y reducir las desigualdades en términos de ingresos, tanto a nivel individual como, muy especialmente, a escala regional. De hecho, en diversos países europeos las políticas de desarrollo regional recibieron durante este largo período un impulso muy considerable.

Pero la vigencia de la idea de la planificación entró en crisis en Europa a raíz de los problemas derivados de la crisis internacional de los años setenta, la mal llamada “crisis del petróleo”. El enorme encarecimiento del crudo que tuvo lugar en 1973 y 1979 generó procesos inflacionarios y de redistribución de los flujos financieros entre los países consumidores y los productores de petróleo. Sin embargo, más importante que todos esos factores fue el hecho de que sus efectos sacaron a la luz los problemas que existían en bastantes economías desde el lado de la oferta y los que se derivaban de la ya amplia y creciente intervención de los Estados europeos en su funcionamiento, con un elevado gasto público destinado a garantizar la extensión del Estado de bienestar y las consiguientes distorsiones que todo ello introducía en la asignación de recursos. La crisis de los años setenta y sus diversas manifestaciones condujeron, de hecho, a cuestionarse los errores cometidos por las autoridades al decidir y tratar de impulsar la expansión de determinados sectores industriales mediante la creación y localización de nuevas empresas públicas y a través de los incentivos destinados a movilizar la inversión privada, ya fuera a favor de algunas ramas manufactureras específicas o bien estimulando la localización de nuevas industrias en regiones poco desarrolladas mediante las conocidas políticas de los polos de desarrollo, las grandes áreas industriales, los complejos industriales, las zonas de desarrollo agropecuario y/o turístico preferente y la proliferación de polígonos industriales y otras iniciativas similares.

La ola de neoliberalismo que se produjo en Europa, los Estados Unidos y otras áreas del mundo desde finales de los años setenta³, contraponiéndose a las ideas keynesianas que habían predominado con anterioridad, acabó barriando del panorama europeo la idea de planificar. Este proceso estuvo acompañado no solo de críticas teóricas sobre los papeles que deben desempeñar el Estado y el mercado, como la teoría de los "fallos del sector público" o los análisis sobre los costos del Estado de bienestar y de las políticas discrecionales, sino también de recomendaciones político-económicas que apoyaban la necesidad de aplicar un amplio conjunto de propuestas pragmáticas de corte neoliberal. Entre ellas se incluían la necesidad de liberalizar y desregular las economías; la conveniencia de privatizar empresas públicas, particularmente las dedicadas a servicios y sectores esenciales, como la energía, las comunicaciones, los transportes y otros; los recortes en los gastos sociales, y la puesta en práctica de políticas monetarias basadas en normas estables y no discrecionales, siguiendo las recomendaciones de Milton Friedman.

De hecho, en los años ochenta la planificación, como herramienta político-económica, entró claramente en una crisis bastante profunda. Esto no impidió, sin embargo, que en algunos países europeos se siguieran aprobando nuevos planes económicos hasta la segunda mitad de los años noventa⁴; de todas formas, los planes aprobados entre 1980 y 1995 se concebían mucho más como marcos prospectivos de la evolución económica que como elementos clave de la política económica de los gobiernos, de acuerdo con el papel desempeñado en las décadas anteriores. ¿Significa esto que la planificación dejó entonces de existir en los países europeos?

Cuando observamos la realidad, la respuesta a esta pregunta no puede ser afirmativa o al menos no puede ser afirmativa de forma radical. Es cierto que desde hace dos décadas ningún país europeo dispone ya de planes indicativos de desarrollo, según el modelo que se aplicó en la fase antes descrita. Pero también es cierto que la idea de planificar —término que ahora se sustituye con frecuencia por "programar" o "programación"— ha seguido estando presente bajo diversas formas. En este sentido, hay que notar que han sido y son muchos los países europeos que han aprobado planes sectoriales con un horizonte a mediano o largo plazo. Un ámbito en que esto ha sido una realidad es el desarrollo de las infraestructuras de transporte, tanto ferroviarias como por carretera, o las relativas al transporte aéreo y portuario. Son muy numerosos los ejemplos de planes de inversiones públicas

³ Recuérdese que Margaret Thatcher se convirtió en Primera Ministra del Reino Unido en 1979 y que Ronald Reagan asumió la presidencia de los Estados Unidos en 1981.

⁴ Francia aprobó un octavo plan (1981-1985), que fue reformado después por el noveno (1984-1988) y prolongado todavía por el décimo plan (1989-1992). Sin embargo, la función de estos planes fue muy inferior a la que habían tenido en el pasado. Se trataba de documentos orientadores y la propia comisaría del plan perdió peso político.

y de colaboración privada diseñados por los gobiernos a cinco o diez años, orientados a desarrollar el transporte y tratar de resolver sus carencias o, simplemente, modernizar el sector. Otros ámbitos en que también ha sido frecuente diseñar programas a mediano plazo (quizás no llamados ya “planes”) es el de los apoyos al desarrollo de las pymes, principalmente en el ámbito manufacturero, mediante la implementación de estímulos a su creación, desarrollo, crecimiento y fomento de su actividad exportadora. Por supuesto, tampoco faltan ejemplos de planes nacionales referidos a otros sectores, como el turístico, el hidráulico o el energético.

Junto a este tipo de planes o programas nacionales, el desarrollo de la Unión Europea (UE) ha impulsado también la idea de programar sus principales actuaciones a mediano o largo plazo. El punto de partida ha sido, desde 1988, la aprobación de un marco en que se define la distribución de los recursos financieros para períodos de cinco a siete años, acompañado de otros documentos en que se han fijado las preferencias y objetivos prioritarios que se desea alcanzar. La figura más importante al respecto es, como se ha citado, el Marco Financiero Plurianual de la Unión Europea, que no es sino un plan de gasto plurianual que transforma en términos financieros las prioridades de la UE y señala los límites del gasto comunitario durante el período para el que se aprueba.

Al principio, estos marcos financieros se definieron para períodos de cinco años, que más tarde pasaron a ser de seis y siete años. Recientemente se ha debatido la conveniencia de retornar a los cinco o seis años, dadas las incertidumbres que ha introducido la actual crisis económico-financiera internacional. Los marcos de este tipo aprobados hasta ahora han cubierto los siguientes períodos⁵:

- i) 1988-1992: fue el primero y se denominó Acuerdo Delors I⁶;
- ii) 1993-1999: también denominado Acuerdo Delors II, en él se priorizaban la política de cohesión social y económica y la introducción del euro;
- iii) 2000-2006: se relacionó con la llamada Agenda 2000 (ampliación de la UE con nuevos países y necesidades de ayudas) y con la Estrategia de Lisboa;
- iv) 2007-2013: se priorizó la competitividad, la creación de empleo y el logro de un crecimiento sostenible. La crisis ha afectado el logro de estos objetivos, pero no por ello se han modificado

⁵ Recientemente, el Tratado de Lisboa ha transformado el marco financiero plurianual en un acto jurídicamente vinculante.

⁶ Jacques Delors condujo una fase de fuerte impulso al desarrollo de la Unión Europea, como Presidente de la Comisión Europea.

sustancialmente las previsiones de asignación de los recursos presupuestarios, y

- v) 2014-2020: último período de programación financiera en vigor, cuyos objetivos y la distribución básica de recursos fue aprobada por el Parlamento Europeo el 19-11-2013. La correspondiente programación del empleo de dichos recursos en cuanto a los programas de cohesión económica y social está siendo acordada, caso por caso, por la Comisión, los países miembros y sus regiones, de acuerdo con el Reglamento aprobado por el Consejo Europeo el 2 de diciembre de 2013.

Con el establecimiento de estos marcos financieros de carácter plurianual se persiguen algunos objetivos muy importantes:

- i) Garantizar la estabilidad, es decir, hacer que las previsiones financieras no queden sujetas a los cambios políticos que puedan producirse en los países miembros;
- ii) que todos los planes de actuación del período —por ejemplo, en el ámbito de las políticas agraria o regional— se sujeten a las previsiones de gasto establecidas. Los marcos financieros son así un documento de programación presupuestaria que garantiza un sistema de disciplina;
- iii) asegurar los recursos que se destinarán a las prioridades de la UE a mediano y largo plazo, estableciendo límites máximos de asignación de recursos para los distintos ámbitos de actuación de la Unión;
- iv) que la planificación de proyectos y programas plurianuales quede sujeta a previsiones preestablecidas que, salvo pequeños ajustes, no se modificarán durante el período, y
- v) que los presupuestos de la UE y el debate sobre ellos hasta lograr un acuerdo entre el Consejo Europeo y el Parlamento Europeo se sujeten al marco financiero preestablecido para el período de cinco, seis o siete años.

En consecuencia, los objetivos que se persiguen con los marcos financieros son, en esencia, de dos tipos: en primer lugar, evitar las incertidumbres que pudieran producirse en cada período, ya sea por cambios políticos en los gobiernos de los países miembros de la UE, por la incorporación de nuevos miembros o por acontecimientos económicos que puedan ocurrir⁷;

⁷ En los marcos se suele incluir un margen para imprevistos, así como para atenuar las consecuencias de que la tasa de crecimiento de los países miembros sea inferior a lo proyectado, lo que implica una reducción de los recursos efectivos de la Unión (Artis y Lee, 1994; Jordán, 2008; Brunet, 2010).

en segundo lugar, establecer los fondos que se destinarán a los objetivos más precisos que se acuerden tanto a nivel estratégico para toda la Unión como a nivel de las políticas y planes de actuación sectorial, social y territorial que puedan acordarse con posterioridad. De hecho, el gasto en las políticas agrarias, las políticas de apoyo a la competitividad y las mejoras en infraestructuras, por ejemplo, queda así sujeto a medios predeterminados para varios años.

Las prioridades estratégicas que la UE pretende alcanzar las establece la Comisión Europea, sobre la base de una propuesta que cuenta con el informe y aprobación del Consejo de la UE y del Parlamento Europeo. Entre dichas prioridades se incluyen desde los objetivos más generales hasta algunas indicaciones que se refieren a las distintas políticas, en especial a las políticas agraria y regional, que son las dos más relevantes y absorben conjuntamente en torno al 80% de los recursos financieros. En los últimos tiempos, dichas prioridades han sido aprobadas y modificadas siempre por el Consejo de la Unión Europea⁸. Un ejemplo de estrategia comunitaria a largo plazo fue la llamada Estrategia de Lisboa, aprobada en marzo de 2000, en que se estableció como objetivo estratégico de la Unión Europea para el horizonte 2010 “convertirse en la economía del conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de desarrollar un crecimiento económico duradero acompañado de un aumento cuantitativo y cualitativo del empleo y de una mayor cohesión social”⁹. La falta de concreción de algunas actuaciones y unos logros bastante magros respecto de los objetivos aprobados en Lisboa en el año 2000 condujeron a que en 2005 se aprobara la Estrategia de Lisboa

⁸ El Consejo de la Unión Europea, antes Consejo de Ministros de las Comunidades Europeas, reúne a los presidentes de gobierno de todos los países miembros (Consejo Europeo) junto a los presidentes de la Comisión Europea y del Parlamento Europeo. Hay, asimismo, Consejos de la Unión sobre temas específicos, a los que asisten los ministros responsables de la correspondiente rama de actividad en sus países.

⁹ La Estrategia de Lisboa 2000, también conocida como Agenda de Lisboa, fue realmente un plan estratégico de desarrollo de la Unión Europea. La aprobó el Consejo Europeo en Lisboa el 23 y 24 de marzo de 2000 y se proponía dar un gran impulso en diferentes frentes: 1) preparar la transición hacia una sociedad y una economía fundadas en el conocimiento por medio de políticas que cubriesen mejor las necesidades de la sociedad de la información y de la investigación y desarrollo, así como acelerar las reformas estructurales para reforzar la competitividad y la innovación y por la conclusión del mercado interior; 2) modernizar el modelo social europeo invirtiendo en recursos humanos y luchando contra la exclusión social, y 3) mantener sana la evolución de la economía y las perspectivas favorables de crecimiento progresivo de las políticas macroeconómicas. El texto completo puede descargarse de la página del Consejo Europeo de 23 y 24 de marzo de 2000. Conclusiones de la Presidencia.

renovada¹⁰, bastante más concreta en sus objetivos y líneas de actuación, que orientó las metas que se esperaba lograr, sobre todo en relación con el marco financiero y las políticas que deberían desarrollarse durante el período de programación comprendido entre 2007 y 2013. Por último, como consecuencia de la crisis económica que comenzó en 2008, el Consejo Europeo de diciembre de 2009 propuso revisar de nuevo la Estrategia de Lisboa tomando como punto de partida el impacto de la crisis y los retos que se plantean para el futuro. Esto ha dado lugar a “Europa 2020, una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador”.

Un ámbito en que la programación a mediano plazo funciona regularmente en la UE es el de las políticas regionales y de cohesión. La programación se realiza de acuerdo con un proceso secuencial cuyos hitos más relevantes son los siguientes: i) aprobación de las Orientaciones Estratégicas de la Comisión para dichas políticas regionales y de cohesión (basadas en las orientaciones generales de política económica en la UE, por ejemplo, la Estrategia de Lisboa renovada); ii) discusión y aprobación para cada país de un Marco Estratégico Nacional de Referencia, que los Estados miembros proponen y negocian con la Comisión, que es la que los aprueba, y iii) aplicación de la estrategia diseñada mediante Programas Operativos que proponen los países y que aprueba también la Comisión. Dichos programas pueden ser regionales (lo que implica que para cada región exista un plan específico, debatido conjuntamente por las autoridades regionales, las del respectivo Estado y la Comisión) y plurirregionales, en que se incluyen actuaciones que afectan a varias regiones del país o a todo el Estado.

En definitiva, lo que es evidente es que en la UE la programación y el establecimiento de planes a mediano plazo, ajustados a lo establecido en los marcos financieros a los que nos hemos referido antes, tienen una clara presencia en el ámbito de las políticas regionales y de cohesión. De nuevo, el objetivo que se persigue con ello es dar continuidad a las acciones que se desarrollen, evitar que los cambios políticos —en los gobiernos tanto de los países como de las regiones— afecten los programas acordados y dejar absolutamente claros los recursos que aportarán la UE, el Estado respectivo

¹⁰ La Estrategia Renovada de Lisboa (2005) fue en buena parte producto de algunas evaluaciones intermedias encargadas por la Comisión Europea que pusieron de manifiesto el escaso avance en la mejora de la productividad y del empleo. Los objetivos de esta nueva Estrategia fueron: 1) impulsar con más efectividad las políticas relativas a la sociedad de la información y de I+D; 2) acelerar el proceso de reformas estructurales a favor de la competitividad y la innovación; 3) continuar la modernización del modelo social mediante la inversión en capital humano y la lucha contra la exclusión social, y 4) hacer compatible el progreso económico y social con la protección y conservación del medio ambiente. Véase la Comunicación al Consejo Europeo de la primavera, del 2 de febrero de 2005. Comunicación del Presidente Barroso de común acuerdo con el Vicepresidente Verheugen» [COM(2005) 24 final].

y las autoridades de las regiones para las que se hayan aprobado programas de desarrollo¹¹.

Otro ámbito en que la programación se ha impuesto en la UE es el de las prioridades para la Red Transeuropea de Transportes (RTE-T), cuyas orientaciones básicas se aprobaron en 1996 e incluyen los ejes prioritarios para el transporte tanto por carretera y ferroviario como para el que se realiza por la red de vías navegables. No se puede hablar en este caso de planes a nivel comunitario, pero sí de los ejes que la UE considera prioritarios y, en función de ello, de las decisiones de financiamiento para los tramos y actuaciones concretas que se definan, siempre dentro de las posibilidades que abre el marco financiero de cada período.

Lo expuesto hasta aquí nos muestra dos hechos con los que puede cerrarse este artículo. El primero es que la planificación que se puso en práctica en muchos países europeos a partir de finales de los años cincuenta dejó propiamente de existir como consecuencia de la crisis económica de los años setenta y, sobre todo, como consecuencia de la irrupción de las ideas neoliberales que tuvo lugar a partir de entonces. El segundo es que la planificación —ahora denominada con más frecuencia “programación”— sigue estando presente en Europa, aunque bajo formas distintas, como son algunos planes sectoriales y de carácter horizontal elaborados por algunos países (desarrollo de infraestructura y planes de dotación sanitaria, entre otros), pero de forma especial en el ámbito de la Unión Europea, donde la programación a mediano plazo constituye uno de los pilares más importantes, según se ha expuesto anteriormente.

Este giro hacia lo que podríamos calificar como nuevas formas de planificación refleja una evidencia que aceptan de forma bastante general tanto los economistas como los políticos¹²: la necesidad de que las intervenciones y algunas políticas públicas tengan como característica y como requisito

¹¹ Lo que se apruebe al inicio de cada programa específico (regional o plurirregional) puede ser objeto de revisiones muy restringidas durante todo el período de programación, cuando se producen cambios muy importantes en las previsiones de evolución económica o cuando alguna actuación concreta requiere cambios. En todo caso, los principios de programación y de disciplina presupuestaria impiden la introducción de grandes modificaciones y exigen que si las autoridades (nacionales o regionales) cambian, tengan que seguir respetando lo programado para cada período.

¹² Como es obvio, no todos los economistas y políticos la aceptan. Quienes son partidarios del liberalismo a ultranza y del dominio del mercado suelen oponerse —ahora como antaño— a todo lo que suponga obstáculos al libre funcionamiento de este y de la toma de decisiones por parte de todos los agentes. Sin embargo, si recurrimos al principio de la no discrecionalidad que apoyan los partidarios de unas políticas monetarias y fiscales “normativas” (según la propuesta de M. Friedman y tantos otros), los principios de la programación y de la existencia de planes a mediano plazo que confieran estabilidad a las políticas económicas regionales, de infraestructuras, energía y otras, encuentran pleno apoyo.

básico la continuidad y la estabilidad. En otras palabras, la idea que alimentó la planificación indicativa como instrumento reductor de incertidumbres sigue teniendo vigencia, solo que ahora —me permito añadir— se traduce en la existencia de programas y planes a mediano plazo con los que se busca impedir el arbitrio, la improvisación o la introducción de giros radicales por parte de las autoridades y lograr que, al mismo tiempo, se constituyan en una guía estable para las empresas y para todos los ciudadanos.

Bibliografía

- Artis, M.J. y N. Lee (ed.) (1994), *The Economics of the European Union: Policy and Analysis*, Oxford, Oxford University Press.
- Balassa, B. (1988), "Public finance and economic development", *Policy, Planning and Research Working Paper*, N° 31, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Brunet, F. (2010), *Curso de integración europea*, Madrid, Alianza Editorial.
- Cuadrado-Roura, J.R. y T. Mancha Navarro (2008), "Política regional y de cohesión", *Economía de la Unión Europea*, J. Jordán (coord.), Madrid, Civitas Ediciones.
- Jordán, J.M. (coord.) (2008), *Economía de la Unión Europea*, Madrid, Civitas Ediciones.
- Massé, P. (1965), *Le Plan où l'anti-hasard*, París, Gallimard.

Capítulo V

Origen, evolución y situación actual de las políticas territoriales en América Latina en los siglos XX y XXI

Sergio Boisier

A. Introducción

Este capítulo se estructura en ocho secciones, de la manera siguiente. En la introducción, se expone el propósito del documento y se redefine el concepto de política territorial. En la sección B (Un enfoque teórico), se define con precisión la naturaleza de los problemas territoriales, fundamento de las intervenciones políticas sobre el territorio. En la sección C (Un enfoque histórico), se rastrea el origen de las políticas territoriales en América Latina en dos experiencias fundacionales, la Autoridad del Valle del Tennessee (TVA), establecida por Roosevelt en los años treinta del siglo XX, y la *Cassa per il Mezzogiorno*, el organismo de desarrollo del sur de Italia creado en 1950, mostrando en cada caso las réplicas latinoamericanas más importantes. En la sección D (Las matrices paradigmáticas de las políticas territoriales), se examina con mayor profundidad la evolución de las políticas territoriales. En la sección E (Los objetivos de las intervenciones territoriales y los resultados), se muestra qué es lo que se buscaba y qué resultados se obtuvieron. En la sección F (Hipótesis sobre un fracaso más que evidente), se explican las razones de la falta de éxito. En la sección G (Hechos significativos en el siglo XXI), se

comentan nuevas tendencias de intervención en el Brasil y Chile, y se sitúa el informe del Banco Mundial sobre la economía mundial de 2009 como un hito relevante en este siglo. Finalmente, en las conclusiones se esbozan las carencias permanentes de los enfoques e intervenciones.

En el presente capítulo se intenta brindar un marco general y transversal sobre la experiencia latinoamericana en la formulación y aplicación de políticas territoriales, de primera, segunda y tercera generación, en un período de casi medio siglo. El enfoque que se asume apunta a develar el origen histórico —una referencia imprescindible si se adopta la dependencia de la trayectoria como hipótesis—, los referentes teóricos, los objetivos y los resultados, examinándose las causas de lo que se denomina como un fracaso más que evidente. El presente siglo muestra, sin embargo, el surgimiento de nuevos enfoques y prácticas que auguran mejores resultados; en particular, se destaca el nuevo papel de la sociedad civil en la construcción de regiones. Hay que aclarar desde el inicio que el concepto contemporáneo de política territorial se refiere a una matriz de políticas o a una metapolítica que incluye cuatro megapolíticas: i) ordenamiento territorial; ii) descentralización; iii) fomento al crecimiento económico territorial, y iv) fomento al desarrollo societal en los diversos territorios¹. A su turno cada una de estas megapolíticas comprende conjuntos variados de mesopolíticas (por ejemplo, la política de ordenamiento territorial incluye políticas de localización de infraestructuras y de uso del suelo, entre otras) y cada una de ellas se expresa finalmente en un vector de instrumentos específicos. Se trata de una interpretación hartamente más compleja que la idea simple de una política regional que se refiere exclusivamente a intervenciones sobre ciertos recortes territoriales que se denominan, sobre la base de criterios variados, “regiones”.

B. Un enfoque teórico

En una perspectiva funcionalista, parsoniana podría decirse, todo sistema socioeconómico busca alcanzar tres objetivos trascendentes e inmanentes, irrenunciables, de largo plazo: primero, el aumento sistemático de la capacidad de producción de bienes y servicios; segundo, una cierta estabilidad social que viabilice el proceso de ahorro/inversión, condición además para el logro del primer objetivo, y tercero, la mantención de la soberanía territorial, condición básica de la permanencia de un Estado nacional.

En la literatura clásica sobre planificación se define como problema, y por tanto como una cuestión que contribuye a definir un campo de intervención, la confrontación de objetivos y sus impedimentos.

¹ Queremos subrayar el uso de la palabra “fomento”, para denotar con ello el cambio de rol del Estado en el neoliberalismo.

De acuerdo con este razonamiento, a lo largo de la evolución de un país, evolución enmarcada en la lógica del capitalismo en el caso de América Latina, comienzan a configurarse muchos tipos de problemas de distinto nivel e importancia. Entre ellos, a partir de un determinado momento tomará forma una clase especial de problemas: aquellos definidos por objetivos agregados (nacionales) e impedimentos de evidente naturaleza territorial, situación entonces que configura la clase de problemas que denominamos como problemas territoriales (antes, problemas regionales).

El objetivo de “aumentar sistemáticamente la capacidad de producción” (el logro de una tasa alta y sostenida de crecimiento del PIB) comienza a ser dificultado por un nivel excesivo de concentración territorial del aparato productivo, en virtud del surgimiento de fenómenos de deseconomías externas y de aglomeración que se traspasan a los rendimientos crecientes virtuosos de la concentración. Comienza entonces a configurarse el problema de la hiperconcentración territorial de la producción y de la población, y su enfrentamiento asumirá la forma de una política con que se busca revertir la situación, mediante medidas tanto positivas (diversos estímulos a la localización periférica) como negativas (impuestos diferenciados, prohibición de construcciones industriales en el centro y otras).

El objetivo de mantener el sistema social libre de tensiones extremas recurrentes, a fin de facilitar el proceso de ahorro/inversión, comienza a peligrar debido a crecientes cuestionamientos al patrón de distribución de los resultados del proceso de crecimiento, en particular en relación con la desigualdad distributiva de la renta, que evidencia, en todos los casos, un fuerte componente con alta visibilidad territorial, dando origen al problema de las disparidades territoriales de renta, bienestar y oportunidades. Este viene acompañado de una secuela de tensiones sociales y políticas, que alcanzan hasta la formación de movimientos políticos francamente contestatarios y un enfrentamiento entre centro y periferia, además de originar patrones migratorios que introducen verdaderos círculos viciosos en la situación de los diversos territorios subnacionales. Surgirán, como respuesta, propuestas de políticas de transferencias y de equipamiento social así como políticas distributivas y redistributivas.

El objetivo de mantener la integridad territorial del Estado nación comienza a peligrar en la medida en que la excesiva concentración económica y demográfica acompañada de niveles de renta perceptiblemente superiores en el centro del sistema origina una situación política asociada a una muy desigual distribución del poder (en sus varias acepciones) lo que, unido a una tradición borbónica en la conformación del Estado en América Latina, genera el problema del centralismo, tan evidente en el subcontinente, donde se alimenta, además, de una verdadera cultura centralista, según la tesis de

Claudio Véliz (1982). La respuesta del Estado serán políticas de desconcentración y/o descentralización administrativa, política y territorial.

Estos problemas, en conjunto o en forma aislada, suelen aparecer en las fases intermedias del crecimiento y son consustanciales a él. Esta dinámica multivariada es propia de la evolución de todo sistema de relaciones sociales de producción, del capitalismo en este caso. Procesos que durante etapas iniciales son claramente positivos, como la concentración o el centralismo, devienen, después de un punto de inflexión, en negativos y obligan a poner en práctica diversas formas de autointervención social.

En América Latina, en algunos países de evolución industrial temprana, como México, la Argentina o el Brasil, la respuesta del Estado comenzará a dibujarse alrededor de la mitad del siglo XX.

C. Un enfoque histórico

Las observaciones precedentes ayudan a develar la racionalidad de las políticas territoriales, aunque rara vez la racionalidad se presenta como su único respaldo.

A nivel mundial, el primer intento relativamente explícito de una intervención del Estado nacional para enfrentar una cuestión que ahora calificaríamos como “un problema regional” se produjo en los Estados Unidos a comienzos de los años treinta del siglo XX; se trató de la creación, por parte del gobierno de F. D. Roosevelt, de la Autoridad del Valle del Tennessee (TVA), de enorme éxito e influencia, cuyas raíces teóricas se encontraban en la política económica keynesiana. El establecimiento de la TVA fue una típica respuesta keynesiana a la crisis de 1929 y, por tanto, se trató de una intervención que por derivación casi matemática se transformó en el ícono del desarrollismo regional. Le seguiría —finalizada la Segunda Guerra Mundial— la creación de la Cassa per il Mezzogiorno en Italia, una intervención estatal claramente ideológica (tendiente a evitar la toma del poder —la presidencia— por el Partido Comunista) y, otra vez por derivación, transformada en ícono de política territorial, aunque con diferentes propósitos.

Todos los estudiosos están de acuerdo en que México ha sido la cuna de las políticas territoriales en América Latina a partir del momento en que se estableció la Comisión Ejecutiva de la cuenca del río Papaloapan, en 1947, para administrar los cerca de 47.000 km² de la cuenca. Los objetivos principales se vincularon al control de inundaciones, aunque en definitiva se le asignaron varios otros. En efecto, su autoridad comprendía no solo la inversión en recursos hidráulicos para controlar las inundaciones, la irrigación, la energía hidroeléctrica y el agua potable, sino también para el establecimiento de todo tipo de sistemas de comunicación para todos los

asuntos de desarrollo industrial y agrícola, urbanización y colonización (Barkin y King, 1970, pág. 100).

Posteriormente se sumarán comisiones para intervenir las cuencas del Grijalva y del Usumacinta (120.000 km²), el Tepalcatepec (17.000 km²), el Balsas (100.000 km²), el Fuerte (29.000 km²) y el Lerma-Chapala-Santiago (126.700 km²). Las comisiones llegaron a tener influencia sobre más de 20% del territorio nacional.

En 1948, en el Brasil, el Departamento Nacional de Obras contra la Sequía (DNOCS) abrió espacio para el establecimiento de la Comisión del Valle del San Francisco (más tarde Comisión para el Desarrollo del Valle del Río San Francisco (CODEVASF)) y posteriormente se creó la Comisión para el Desarrollo de la Cuenca del Valle del Río Doce. En ambos casos el esquema fue muy similar al ya ensayado en México.

En el mismo país, en 1959, se estableció la Superintendencia para el Desarrollo del Nordeste (SUDENE), probablemente el organismo más emblemático en el cuadro de las políticas territoriales en América Latina (de Oliveira, 1977). Como bien se sabe, el nombre de Celso Furtado y su operación Nordeste estuvieron ligados desde un comienzo a la creación de la SUDENE. Posteriormente se crearían la Superintendencia para el Desarrollo de la Amazonía (SUDAM) y la Superintendencia de la Zona Franca de Manaus (SUFRAMA) e incluso en las décadas siguientes se configurarían organismos similares para las macrorregiones del Centro-Oeste, el Centro-Sur y el Sur.

También en 1959 se estableció en la Argentina el Consejo Federal de Inversiones (CFI) mediante un pacto constitucional entre las provincias, el municipio de la ciudad de Buenos Aires y el Territorio Nacional de la Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, otro organismo considerado emblemático de la cuestión regional en su tiempo. Quizás una de las características más importantes del CFI fue la exclusión de la nación del pacto constitucional, cuestión que reafirmaba el federalismo y el regionalismo.

Otro hito histórico, transformado también en icono temático, fue el establecimiento en 1960 de la Corporación Venezolana de Guayana (CVG), enmarcada ya en una suerte de filosofía del desarrollo y de la planificación llevada al gobierno de Venezuela en 1958 por el Presidente Rómulo Betancourt. El proyecto de desarrollo de Guayana se fundaba en la creación de una nueva ciudad, Santo Tomás de Guayana, y en el desarrollo de la energía hidroeléctrica, de la minería de hierro y de la siderúrgica. John Friedmann escribió un texto clásico sobre la experiencia venezolana (véase Friedmann, 1966).

En Colombia, a fines de la primera mitad del siglo XX se creó la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, primero como compañía productora de electricidad y luego como agencia de desarrollo. Posteriormente se crearía la Corporación Autónoma Regional de la Sabana y más tarde

proliferarían varias corporaciones departamentales más vinculadas al tema del ordenamiento territorial.

Ya en la década de 1960 las políticas regionales cambiarían en su forma y fondo al surgir los esquemas nacionales de regionalización, más acordes con la racionalidad funcionalista antes expuesta; las políticas asumirán un carácter más sistémico, abriendo el campo a dos variantes: i) políticas intrarregionales y ii) políticas interregionales. Una cantidad de países se sumaron a esta modalidad, entre ellos la Argentina, Bolivia, el Brasil, Colombia, Chile, México, el Perú y Venezuela.

El economista austriaco Walter Stöhr realizó un balance de los programas de desarrollo regional existentes en América Latina a fines de los años sesenta y relevó nada menos que 75 programas, que clasificó en cinco categorías de acuerdo con las políticas que se buscaba aplicar:

- i) Políticas para la descentralización de la toma de decisiones;
- ii) políticas para áreas deprimidas;
- iii) políticas de colonización de nuevas áreas de recursos naturales;
- iv) políticas de desarrollo para áreas fronterizas, y
- v) políticas para áreas metropolitanas y nuevos polos de desarrollo.

El mismo autor evaluó el grado de aplicación y éxito de estas políticas, con un juicio general más bien negativo; tal parece que la mayoría de estas políticas eran más semánticas que reales (Stöhr, 1972).

Algo más adelante en el tiempo, ya en los años setenta, sobrevendría un cambio aún más drástico en el campo de las políticas territoriales, que se examina a continuación.

D. Las matrices paradigmáticas de las políticas territoriales

La influencia del modelo institucional de la TVA se mantuvo en primera línea por algo así como una década. Ya a mediados de los años cincuenta, el paradigma “hidráulico” dio paso a otro modelo, europeo, fundado más en consideraciones políticas que económicas. En Italia, el período de la posguerra planteaba la posibilidad, como se comentó, de que el Partido Comunista lograra el control del país mediante su acceso a la presidencia. Este temor empujó, en parte, la promulgación de la Constitución de 1947, que estableció la división de Italia en 22 regiones, a fin de disponer de espacios territoriales y políticos en los que pudiera encontrar fuerza, refugio y capacidad de resistencia la Democracia Cristiana. De hecho, jamás el Partido Comunista ganó la presidencia, aunque sí consiguió el control de varias regiones y

ciudades que posteriormente pasarían a ser las estrellas del desarrollo italiano (los distritos industriales). Como parte de la misma construcción política y al amparo del Plan Marshall, los Estados Unidos empujó la creación de una agencia financiera y de ejecución de proyectos, destinada a canalizar recursos de inversión al sur de la península, de pobreza extrema y, según se pensaba, caldo de cultivo del comunismo.

Nació entonces la emblemática *Cassa per il Mezzogiorno*, que entre 1950 y 1980 transferiría la gigantesca cantidad de 36.000 millones de dólares (nominales) hacia inversiones en infraestructura y en equipamiento industrial en la zona sur del país. La Cassa tuvo un éxito considerable en aumentar el ingreso per cápita del Sur, pero el del Norte aumentó mucho más rápidamente, poniendo en evidencia la dualidad de las disparidades consideradas en términos absolutos o relativos.

La SUDENE fue la principal réplica de la Cassa en América Latina, una institución que, al igual que su matriz, debía su creación a consideraciones políticas, como una respuesta del Estado brasileño a la efervescencia social y política del Nordeste, causada por la pobreza y que ya había generado un potente y amenazador movimiento, las Ligas Campesinas, lideradas por Francisco Julião (que años después sería incorporado al sistema y transformado en diputado federal). El gobierno de Kubitschek, a través de Furtado, creó entonces un aparato cuyo objetivo principal era viabilizar la transferencia de capital desde el Centro-Sur al Nordeste, generando empresas, empresarios y empleo. Francisco de Oliveira dirá —en claro lenguaje marxista— que la SUDENE viabilizaba con aires nacionalistas la expansión de la base de acumulación del capitalismo oligopólico brasileño, creando al mismo tiempo una oligarquía local, socia de la ya existente principalmente en Sao Paulo. Las franquicias tributarias (conocidas como los artículos 34/18) serían el principal instrumento para allegar capital.

La mano invisible de los Estados Unidos no tardó en hacerse visible: Hollis Chenery, uno de los artífices del modelo de la Cassa, y Stephan Robock, un destacado economista, serían asesores de la Superintendencia y contribuirían decisivamente a su organización y a la definición de su estrategia. Más adelante, según de Oliveira, la acción de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) en el Nordeste apuntaría de manera concreta a minar la autoridad de la SUDENE, ofreciendo ayuda en forma directa a los gobiernos estatales capaces de oponerse políticamente a las fuerzas políticas populares, rotuladas como “radicales” (de Oliveira, 1977, pág. 122).

La década de 1960 comenzó, en cierto sentido, con la Conferencia de Punta del Este, en 1961, oportunidad en que se creó la Alianza para el Progreso y momento en que los Estados Unidos levantó el veto ideológico a la planificación para transformarla en un instrumento legítimo de intervencionismo

progresista, dotado de un presunto *fundamentum in re*. Por otro lado, se trató de una década marcada por las utopías, por las visiones ideológicas (hoy se dice “metarrelatos”) y por una confrontación, al menos en América Latina, entre varias corrientes de pensamiento y de interpretación del desarrollo: la teoría de la dependencia, en sus versiones marxista (Frank, dos Santos, Marini y Quijano) y no marxista (Cardoso, Faletto y Sunkel) y la teoría de la modernización social preconizada principalmente por Gino Germani.

Según esta última postura, la falta de desarrollo de los países latinoamericanos se debía principalmente a un conjunto de barreras estructurales que impedían a estos países recorrer el sendero de progreso ya transitado por las naciones industrializadas (había un supuesto implícito acerca de un único camino al desarrollo); algunas de las barreras señaladas eran —con toda razón, dígame de paso— el sistema educacional y la tenencia de la tierra. Reformas educacionales y agrarias fueron puestas en la agenda.

Otra barrera, de particular interés en este orden de cosas, residía en el bajo grado de integración interna de las economías latinoamericanas. El concepto de “baja integración interna” aludía a la integración física, a todas luces muy deficiente; a la escasa integración económica, expresada en la inexistencia de un mercado nacional que facilitara la movilidad de los factores productivos (capital y mano de obra), y a la baja integración sociopolítica, en la forma de procesos inacabados de construcción del Estado nación, ausencia, por lo tanto, de un marco valórico nacional y precaria presencia del Estado en su propio territorio. Quizás Colombia era el mejor ejemplo de estas carencias.

Del diagnóstico sobre la falta de desarrollo latinoamericano, realizado en el marco de la teoría de la modernización (Germani, 1981), se podía desprender fácilmente —aunque no estaba incluida en él— una recomendación que resultaría central en el diseño de las políticas territoriales a partir de los años sesenta: la conveniencia de modificar la estructura político-administrativa de los territorios nacionales creando una suerte de nueva geografía política más acorde con la contemporaneidad y reemplazando las viejas delimitaciones territoriales internas de la Conquista y de la Colonia hispano-portuguesa, que habían dejado de reflejar la organización contemporánea del territorio; esta intervención supuestamente contribuiría en forma poderosa a mejorar las condiciones de integración interna. Apareció entonces en escena la regionalización de alcance nacional, la definición de un sistema exhaustivo y excluyente de partición de la geografía nacional, que serviría de marco básico para la puesta en práctica de políticas regionales nacionales, interregionales e intrarregionales o simplemente regionales. Hay que tomar nota de que esta propuesta surgió en la época de máximo relieve de todo un marco cognitivo, conocido como ciencia regional, elaborado principalmente por Walter Isard en los Estados Unidos (Universidad de Pensilvania), una elegante síntesis

neoclásica de los aportes de geógrafos y economistas en especial europeos, a partir de von Thünen.

Como suele suceder en el ámbito intelectual latinoamericano —particularmente en el ámbito del pensamiento económico, cuando se atribuyen propiedades mágicas a ciertas modas económicas—, en la mayoría de los países surgió una apuesta total a favor de la regionalización y casi no quedó país de tamaño significativo en que no se ensayara una regionalización (incluidos Panamá, con solo 57.000 km², así como la República Dominicana y Honduras, ambos de tamaño aun menor). En algunos casos, como la Argentina, la propuesta respectiva se basó en la aplicación de los modelos gravitacionales propios de la física social, tan difundidos por Isard; en otros, como Chile, la propuesta combinaba criterios ecológicos, geográficos y económicos, y en todos se trató de un “experimento” político y social impuesto por el Estado, que no respondía a demanda social alguna y, además, de marcado carácter economicista. En no pocos casos la regionalización creó regiones *ex nihilo*.

En cierto sentido, la planificación regional entró a una década de oro, entre comienzos de los años sesenta y el inicio de los años setenta. En este período se observó además un cambio político muy significativo en países como Colombia, Chile, Panamá, el Perú y Venezuela, en los que el control del gobierno pasó a manos de partidos únicos, coaliciones de partidos o facciones militares, que en general compartían una adhesión a las posiciones socialdemócratas o demócratacristianas y que también pueden ser calificados como gobiernos progresistas y modernizadores (aunque la conciliación de estos términos con una práctica dictatorial sea difícil de admitir). Se trató de gobiernos personificados por Carlos Lleras (Colombia), Eduardo Frei Montalva (Chile), el General Omar Torrijos (Panamá), el General Juan Velasco Alvarado (Perú) y Rafael Caldera (Venezuela). Hay una adhesión también, en términos genéricos, a las ideas de la modernización social y, por tanto, una cierta proclividad a la regionalización. En el caso particular de Chile, Frei Montalva era, desde siempre, un fervoroso partidario de regiones que equilibraran el desmedido peso de la capital. Definidas las regiones, las políticas específicas tanto para el conjunto como para los componentes del sistema se basaron fuertemente en la idea central de Paul Rosenstein-Rodan, un gran impulso desestabilizador y multiplicador, y en el concepto también central de François Perroux, polos de desarrollo, un desestabilizador industrial.

La década de 1970 fue escenario de la irrupción de gobiernos militares *de facto* de derecha que arrasaron con la idea de la planificación, aunque en casos como el de Chile la planificación regional formal, apoyada por los militares a cargo de la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa (CONARA), subsistiría hasta 1978, cuando los economistas pertenecientes al grupo conocido como “*Chicago Boys*”, en alusión a la universidad que fue su alma mater, asumieron el control total de la Oficina de Planificación

Nacional (ODEPLAN). Un examen en profundidad de la experiencia del gobierno militar en Chile se encuentra en Boisier (2000).

A partir de este punto, la política nacional de desarrollo regional en Chile tomó otros rumbos; en general, desapareció como discurso de Estado y fue reemplazada por una suerte de no estrategia, que transfirió a las regiones o a otros recortes territoriales la responsabilidad de su propio desarrollo, retirando al Estado de la escena activa. Una especie de mensaje subliminal descendió del centro a la periferia, muchas veces sin un destinatario claro: ahora la responsabilidad del desarrollo está en sus manos; tome nota de la apertura externa de la economía, levántese tirando de los cordones de sus propios zapatos y entienda que el Estado se limitará a garantizar la permisividad en la explotación o sobreexplotación tanto de los recursos naturales como de la mano de obra. *Try your best!* En el Brasil, Tania Bacelar de Araújo, la destacada economista de la SUDENE, ha sido una acerva crítica de esta postura de automarginación del Estado y ha denunciado este *laissez faire* que deja a las regiones no competitivas a la deriva.

La regionalización comenzó a ser desarticulada en todas partes, con la excepción de Chile. Con el paso de los años, sin embargo, se producirá en varios países una suerte de rearticulación regionalista; en la Argentina la reforma a la Constitución en 1994 abrió la puerta para que las provincias contiguas formaran regiones (como ha sucedido con la Región de la Patagonia, que incluye seis provincias y una capital regional, Santa Rosa de la Pampa, y después con la Región Centro); en el Brasil, desaparecieron las cinco macrorregiones de planeamiento; en Colombia, el artículo 306 de la Constitución de 1991 hizo posible la creación de regiones a partir de la asociación de departamentos contiguos (regiones administrativas y de planificación (RAP)), al mismo tiempo que desaparecieron las cinco regiones correspondientes a los Consejos Regionales de Planificación Económica y Social (CORPES) creadas en 1985; en Bolivia, se reforzaron los departamentos; en el Perú, se borró de un plumazo la sofisticada arquitectura institucional regional creada por Alan García en su primer gobierno, en tanto que la Constitución de 1993 posibilitó —igual que en la Argentina en 1994— la conformación de regiones sobre la base de una asociatividad voluntaria de departamentos contiguos.

Ray Bromley (1990) ha hecho una contribución significativa al tema que se aborda en este artículo, aportando la visión de un geógrafo británico con vasto conocimiento de América Latina.

Roberto Camagni, uno de los más destacados especialistas italianos, ha elaborado una secuencia de los conceptos más recurrentes en las intervenciones territoriales, que se muestra en la lista siguiente. Hay que señalar que América Latina recorre el mismo sendero conceptual, pero con un desfase temporal considerable.

Cuadro V.1
Conceptos clave en políticas regionales a lo largo del tiempo

1950-1960	Infraestructura como condición del crecimiento
1960-1970	Atracción de actividades externas, polos de desarrollo, base de exportación
1970-1980	Desarrollo endógeno, pequeñas y medianas empresas, competencias locales
1980-1990	Innovación, difusión tecnológica, medios innovadores
1990-2000	Conocimiento, factores intangibles, aprendizaje colectivo
2000-2010	Capital racional, interconexión, cultura local, trabajo electrónico

Fuente: R. Camagni, "Rationale, principles and issues for development policies in an era of globalization and localization: spatial perspectives", Milán, Politecnico di Milano, 2000.

Katarzyna Dembicz (2005) ha aportado desde Polonia un lúcido examen de las contribuciones de la CEPAL y el ILPES en relación con los conceptos de región y de desarrollo regional en América Latina.

E. Los objetivos de las intervenciones territoriales y los resultados

Los múltiples programas de fomento al crecimiento y al desarrollo en el territorio, amparados —como se mostró— en variados paradigmas, plantearon un conjunto reducido y más o menos estandarizado de objetivos.

En primer lugar, aparece un objetivo instrumental: la implantación de una nueva división político-administrativa del territorio, la regionalización, claramente un objetivo instrumental o un medio que, no obstante, en la mente de muchos se transformó en un objetivo finalista.

En segundo lugar, un objetivo común fue el intento de limitar la expansión de las grandes ciudades o de la mayor ciudad en cada caso, el control de la metropolización, a fin de reducir tanto el volumen de migración interna como los ya apreciables costos sociales del crecimiento desordenado y exponencial del centro principal de cada país.

En tercer lugar, se confirió considerable importancia a una vaga noción de igualdad expresada como la necesidad de reducir las disparidades territoriales del producto per cápita, del ingreso o del bienestar. Este objetivo, como se comentó, no estuvo ajeno a consideraciones de estabilidad política e institucional del país.

En cuarto lugar, en este caso de una manera bastante difusa, se estableció un objetivo de descentralización decisoria, tanto en el ámbito público como en el privado, aunque incluso el conocimiento básico o teórico del centralismo latinoamericano era hartamente precario.

En quinto lugar, finalmente, aparecía un objetivo propiamente tal, en consecuencia finalista o teleológico, el desarrollo regional, resultado de la interacción de los cuatro objetivos precedentes. El desarrollo regional se planteaba como un proceso de doble dimensión en cuanto a su escala: nacional o interregional, con un trasfondo conceptual sistémico, y regional, referido a cada una de las regiones, por cierto tomando en cuenta la imposibilidad de un crecimiento relativo igualitario.

Una evaluación del nivel de logro de estos objetivos en el largo plazo muestra que los resultados fueron moderados.

A fines del siglo XX, la regionalización logró consolidarse constitucional y políticamente en un solo país de América Latina; se trata del caso de Chile, donde la Constitución de 1980 y sus reformas posteriores plantean que “el Estado de Chile es unitario. Su administración será funcional y territorialmente descentralizada, o desconcentrada en su caso, en conformidad con la ley” (art. 3). Los casos del Perú, Nicaragua y la República Dominicana, en la segunda mitad de la década de 1990, son abordados junto al de Chile en un informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (s/f) sobre la materia, pero ya se señaló que en 1993 la reforma constitucional peruana barrió con las regiones y con las estructuras político-administrativas del primer gobierno de Alan García. Manuel Dammert (1999), un connotado político y especialista peruano, sostiene una postura completamente opuesta a la que se desprendería del informe del PNUD, aunque es efectivo que en 1998 el Congreso aprobó una Ley Marco de la Descentralización buscando “departamentalizar” la regionalización. En cualquier caso, parece más certero afirmar que al momento de elaborarse el informe del PNUD solo Chile, Nicaragua y la República Dominicana podían exhibir estructuras regionales de jure y, si se toma en cuenta el tamaño de estos países, no es incorrecto apuntar a Chile como el único caso relevante en función de su magnitud geográfica.

En segundo lugar, el propósito de poner límites a la metropolización y a la primacía urbana fracasó de manera rotunda. Es bien conocido que América Latina es hoy un subcontinente caracterizado por un alto grado de urbanización, un 84% en América del Sur y un 72% en Centroamérica, y por una velocidad elevada de este proceso, que alcanza una tasa anual del 1,6% entre 2005 y 2010 (Naciones Unidas, 2011). Incluso la incapacidad de contener el crecimiento metropolitano indujo la introducción, como en otras latitudes, de nuevos vocablos, como megalópolis y megalopolización. Por otra parte, las cifras revelan que México sobrepasó el 47% de población localizada en grandes aglomeraciones urbanas, el Brasil el 48%, la Argentina el 42%, el Perú el 42%, Chile el 39% y Venezuela (República Bolivariana de) el 34%, según las Naciones Unidas (2011). Las cifras de población de las mayores ciudades superan en ciertos casos los 20 millones de habitantes.

Las esperanzas puestas en el cambio de modelo económico, en la masificación del postfordismo y en la descentralización no se concretaron en la realidad.

En tercer lugar, el objetivo de reducir las disparidades territoriales del ingreso per cápita o del producto per cápita fue una cuestión que mereció desde temprano la atención de los analistas empíricos, como Gilbert y Goodman (1976) en el caso del Brasil y el Nordeste; León (s/f) y Martín (1984) sobre la base de León (s/f) en los casos de Colombia, Panamá y Venezuela, y Boisier y Grillo (1969) en el caso de Chile. Actualmente, el tema ha sido retomado con la visión de los análisis sobre convergencia/divergencia. Luis M. Cuervo (2003) preparó para el ILPES una excelente revisión del estado del arte a la que hay que remitir al lector ávido de cifras. La conclusión más general es que en América Latina no se observa un patrón definido de convergencia, sino que más bien aparecen patrones de contención de la convergencia. Un trabajo de Iván Silva (2003) realizado para el ILPES, que constituye una lectura recomendable, ofrece una panorámica completa sobre disparidades, competitividad territorial y desarrollo local y regional en el subcontinente. Un estudio sobre Chile más reciente y acabado —incluidas unas matemáticas solo para iniciados— es el de Roberto Duncan y Rodrigo Fuentes, de la Universidad de Wisconsin y del Banco Central de Chile, respectivamente (Duncan y Fuentes, 2006, págs. 82-112), cuya bibliografía chilena es muy completa.

La evidencia empírica trabajada por Duncan y Fuentes tiende a respaldar la hipótesis de convergencia en el PIB per cápita, tanto en términos de convergencia beta (convergencia en los niveles) como sigma (convergencia en la dispersión). No obstante, este resultado está acompañado por tasas lentas de convergencia, levemente inferiores al 1%, lo que implicaría que el tiempo necesario para reducir a la mitad la brecha entre regiones que podrían denominarse ricas y pobres fluctúa entre 81 y 96 años! Resulta difícil apreciar la utilidad práctica de estudios de esta naturaleza.

En uno de los análisis empíricos más importantes sobre disparidades territoriales en América Latina, preparado por Emmanuel Skoufias y Gladys López-Acevedo para el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF)/Banco Mundial (BM) se señala: “Los ocho países de América Latina examinados en el estudio, muestran diferencias significativas en tasas de pobreza en y al interior de las regiones. Por ejemplo, algunos países como Brasil y Perú tienen grandes diferencias en tasas de pobreza tanto al interior como entre las regiones, mientras que otros países como Ecuador, Guatemala y Nicaragua tienen diferencias aún más grandes en tasas de pobreza entre las áreas urbanas y rurales al interior de las regiones que en las regiones en general” (Skoufias y López-Acevedo, 2009, pág. v).

En el mismo informe se agrega luego: “Cada país tiene una región líder claramente determinada y una o dos regiones rezagadas. La gente que vive en regiones rezagadas experimenta un nivel de pobreza aún mayor, medido a través de las tasas de pobreza, los niveles de bienestar y las tasas de consumo. En el caso extremo, algunas regiones de Brasil tienen tasas de pobreza ligeramente por encima del 10 por ciento, mientras que otros están por encima del 50 por ciento. México y Perú también muestran grandes diferencias en tasas de pobreza en las regiones. En todos los países de América Latina analizados, las tasas de pobreza son más altas en las áreas rurales que en las zonas urbanas, con tasas muy altas en las regiones rezagadas como el Noreste de Brasil, los estados del Sur del Pacífico de México, la región de la Sierra en Perú y la región Pacífica de Colombia” (Skoufias y López-Acevedo, 2009, págs. v-vi).

En cuarto lugar, el objetivo de descentralizar los sistemas públicos y privados de toma de decisiones ha mostrado un recorrido errático a través del tiempo, como producto de serias limitaciones en la cultura, en la tradición de organización del Estado, en la subcultura de la administración pública y, finalmente, en la propia mentalidad individual latinoamericana, heredera de un orden hacendario rural en que el campesino (y después el trabajador urbano) cultivó un modelo de dependencia con respecto al patrón de la hacienda y más tarde con respecto al Estado. Naturalmente, en este campo es obligatoria la distinción entre países federales y unitarios. Iván Finot (2003) preparó para el ILPES un acucioso trabajo también de revisión del estado del arte en este aspecto, al que habría que remitir al lector interesado. En definitiva, sin embargo, hay que reconocer que los avances —donde los hay— en materia de descentralización parecen responder a los cambios imbricados en la globalización y en el neoliberalismo más que al voluntarismo de las declaraciones.

Por último, el objetivo finalista, impulsar procesos de desarrollo regional en los países, tropezó siempre y desde el punto de vista de su evaluación con el carácter difuso, poco explícito, de la naturaleza del objetivo mismo. No obstante, si se aplica un criterio harto simple, pero no escaso de racionalidad, como es el de caracterizar como desarrollo regional procesos que generan o que potencian ciudades (como un “artefacto” de una región, al decir de Mumford) que —en el proceso de acumulación capitalista— se convierten en centros competidores de un (o de unos pocos) centro(s) tradicional(es) e histórico(s) de acumulación, allí se podría hablar tentativamente de que en efecto se ha producido un proceso que conduciría a un estado tipificado como “desarrollo regional”.

Si se usa este criterio para dar una nueva mirada al mapa de América Latina, se aprecia que situaciones como la descrita se observan en Monterrey y Guadalajara en México; Medellín, Barranquilla y Cali en Colombia; Guayaquil

en el Ecuador; Arequipa en el Perú; Concepción en Chile; Mendoza, Rosario y Córdoba en la Argentina; Santa Cruz en el Estado Plurinacional de Bolivia, y São Paulo en el Brasil. Sin embargo, un análisis más fino revelaría que el despegue de la mayoría de estas ciudades/regiones se inició en el siglo XIX, antes de que se comenzara a hablar de políticas regionales, aunque pudieron existir en forma implícita.

En una concepción más contemporánea del desarrollo quizás habría que destacar más los casos de Neuquén en la Argentina; Ceará, Santa Catarina y Paraná en el Brasil, y San Pedro Sula en Honduras, junto a los casos derivados de la acción del “Estado desarrollista”, como los de Córdoba en la Argentina y Concepción en Chile. En cualquier caso, de nuevo el resultado es bastante precario. Algo no ha funcionado como se presumía.

F. Hipótesis sobre un fracaso más que evidente

Por cierto que la decepción por el pobre desempeño de las políticas regionales causó un extenso debate en relación con sus posibles causas, no exento de aproximaciones ideológicas, al menos en sus comienzos.

Primero hay que mencionar —y eso sería suficiente— el argumento proveniente de sectores radicalizados que sostuvieron, por lo menos hasta fines de los años setenta, la tesis de la imposibilidad de un desarrollo regional relativamente armónico en el contexto del sistema capitalista, una tesis que no hubiese aprobado ni el más elemental examen teórico y que no era en absoluto convalidada por la evidencia empírica.

A continuación se planteó una hipótesis acerca de la coherencia entre los estilos de desarrollo y las políticas regionales. Un importante seminario realizado en Bogotá en 1979 sirvió como escenario para esta discusión. El debate concluyó, en cierto sentido, demostrando que, al contrario de lo que se suponía, la mayoría de las políticas regionales habían sido concebidas como muy funcionales al estilo que se comenzaba a imponer, fuertemente sesgado hacia el crecimiento económico. Algunos de los trabajos allí presentados de autores como Hilhorts, Uribe-Echevarría, Helmsing, Boisier, Haddad, Pineda, Stöhr y otros contribuyeron a destacar la coherencia, pero también, ante la evidencia empírica de los resultados, a abrir nuevas avenidas de reflexión². En los últimos años, las políticas regionales, asociadas con fuerza a la competitividad internacional, han sido perfectamente congruentes con la apertura externa y con la globalización, cuando menos en el discurso, aún cuando ello ha significado descuidar a las regiones menos favorecidas.

² Véase Boisier y otros (1981).

Por cierto, las discontinuidades políticas y de política económica prevalecientes en América Latina desde mediados de los años setenta fueron también anotadas como posibles causas de los resultados.

Una primera observación en la búsqueda de una causalidad operacional—esto quiere decir, explicaciones que claramente den origen a nuevas formas de intervención y no explicaciones autocontenidas— debe apuntar a lo siguiente: si los procesos de crecimiento y de desarrollo en el territorio son entendidos como procesos evolutivos complejos, como verdaderas emergencias sistémicas propias de la complejidad evolutiva, entonces hay que admitir que la causalidad es también compleja, ya sea al explicar éxitos o al explicar fracasos, como bien lo afirma Rubén Utría (2002) en un libro sobre el desarrollo de las naciones.

Esto conduce a sostener que, desde el tipo de inserción internacional que ostenta un país, con todo el sistema de dominación/dependencia que conlleva normalmente, pasando por la política económica nacional (macro y sectorial) hasta llegar a la cultura y la conducta de actores y agentes específicos, todo un abanico de factores causales entran en acción. No obstante, aquí se privilegiará un análisis selectivo con que se pretende apuntar a dos causas radicales (en el sentido de que se encuentran en la raíz del asunto), que han sido expuestas en numerosas oportunidades y que hasta hoy no parecen suscitar rechazo alguno. Sin embargo, la reducción de la complejidad es una operación preñada de peligros, puesto que la disyunción cartesiana propia de esa reducción diluye y desvanece la cuestión misma que se estudia.

Al comenzar la diferenciación estricta entre los conceptos de crecimiento y de desarrollo, que se enmarcaron inicialmente en la sinonimia desde, por lo menos, la Carta del Atlántico, firmada por Churchill y Roosevelt en 1941, se hizo cada vez más patente la diferencia específica más significativa entre ellos, al relegarse el concepto de crecimiento (como proceso y como estado) a logros materiales (importantes en sí mismos, sin duda alguna), en tanto que el concepto de desarrollo se ligaba a logros no materiales, intangibles, subjetivos y valóricos, bajo la fuerte influencia del pensamiento de Seers, Sen, Goulet, Furtado, Hirschmann y otros.

No se sabía (¿se sabe ahora?) exactamente qué era el desarrollo y por tanto ha habido un déficit de comprensión acerca de su estructura y su dinámica; peor aún, el desarrollo a escala subnacional tenía mucho de reduccionismo escalar, pasándose por alto los cambios cualitativos entre escalas. La falta de un corpus cognitivo cierto hace de las intervenciones meras apuestas; se pueden obtener los resultados buscados, pero con seguridad ello será el producto de la casualidad, de la buena suerte.

Incluso en el terreno más firme del pensamiento sobre crecimiento, se ha adoptado de manera un tanto ligera la teorización actual sobre

crecimiento endógeno a nivel subnacional, pasando por alto cuestiones como el considerable grado de apertura sistémica de las sociedades subnacionales, su inserción también sistémica en ámbitos de comando superior —el país y el mundo—, niveles en los que se definen importantes iniciativas (por ejemplo, la especificación del cuadro de la política económica, la especificación de un proyecto de país o proyecto nacional de largo plazo, regulaciones de diversa naturaleza, inversiones y muchas otras). Se descuida el hecho fundamental de que el proceso de crecimiento (también el de desarrollo) es el resultado de una matriz decisoria enorme, que comprende a una multiplicidad de agentes; que al plantear la elemental pregunta ¿dónde se encuentra la mayoría de estos agentes?, la respuesta es inequívoca: fuera del territorio en cuestión (región, provincia, comuna u otro), y que, en consecuencia, el crecimiento económico en el territorio debe ser considerado altamente exógeno, sin importar si el conocimiento y el progreso técnico obedecen a una racionalidad estrictamente económica.

Desde un punto de vista teórico riguroso, se ha sostenido (Boisier, 2003) que tanto el crecimiento territorial como el desarrollo territorial son emergencias sistémicas; que en el caso del crecimiento, tal emergencia deriva de la intensa interacción del sistema con su propio entorno (con los decisores a cargo de la acumulación de capital, del progreso técnico, del capital humano, de la demanda externa, de la formulación y puesta en ejecución de la política económica y del diseño del proyecto de país, si existiese), y que en el caso del desarrollo, la emergencia deriva de la intensa interacción entre los subsistemas del sistema (los subsistemas axiológico, de acumulación, organizacional, procedimental, decisorio y subliminal), de cuya interacción (sinapsis) depende la complejidad evolutiva. Este razonamiento permite sostener la tesis del crecimiento exógeno al mismo tiempo que la tesis del desarrollo endógeno.

El pensamiento y la práctica en materia de intervenciones de fomento al desarrollo estuvieron, en el pasado, impregnados de positivismo (con todos los limitantes supuestos de este paradigma), de cartesianismo analítico, de ahistoricismo y de programas de acción del tipo “incrementalismo disjunto”, al estilo de Lindblom, de una creencia en que el desarrollo resulta de sumar proyectos y programas en vez de ser el resultado, metafórico, de una multiplicación, de una sinergia social cognitiva.

Probablemente la clave para diseñar intervenciones territoriales exitosas, lo que presupone necesariamente su consonancia con la contemporaneidad, reside en considerar que los procesos de cambio social en el territorio (crecimiento + desarrollo) requieren intervenciones descentralizadas para maximizar la endogeneidad de los procesos (que, ya se sabe, será relativamente baja en el caso del crecimiento y elevada en el caso del desarrollo). La exigencia es una descentralización amplia, en términos institucionales, es decir, tanto

en el ámbito público como en el privado, y de carácter simultáneamente político y territorial (gobiernos con autonomía para gobernar y dotados de recursos y de la legitimidad otorgada por su elección por la base). Sin una descentralización así entendida difícilmente puede surgir la indispensable asociatividad público-privada, reconocida de manera creciente como una condición necesaria para generar la energía social requerida para desatar y sostener los procesos de cambio.

G. Hechos significativos en el siglo XXI

1. Globalización y geografía: tensión entre el cambio y la conservación

La globalización, ese buñueliano oscuro objeto de deseo al que todos queremos llegar³, es un juego en que todos (personas, organizaciones, territorios) están obligados a participar, para sobrevivir o para no morir, mientras ello sea posible. Al decodificar el concepto de globalización se descubre un proceso sistémico, que no responde, como algunos creen ingenuamente, a una conspiración perversa de dirigentes mundiales ubicados en distintos ámbitos y puntos del planeta; bien distante del simplismo maniqueo, la globalización, para bien o para mal, no es sino la fase tecno-cognitiva actual en el desarrollo del sistema capitalista, sistema iniciado en los Países Bajos allá por el siglo XVII como protocapitalismo comercial, que dará lugar, un siglo después, al capitalismo industrial en Inglaterra, para transmutarse en capitalismo financiero ya en el siglo XX, principalmente en los Estados Unidos y ahora visible en varios lugares de categoría mundial por cierto, transformado en capitalismo tecno-cognitivo.

Esta fase, que ni siquiera podría considerarse como terminal o como fin de la historia, muestra la interacción entre dos procesos subyacentes determinantes de lo que aparece como el paisaje económico mundial de la globalización. Los elementos relevantes del paisaje son la intensa apertura externa de las economías, la paulatina sustitución de elementos materiales por información en el valor del comercio internacional, la movilidad del capital, de las personas y del conocimiento⁴, incluso la transformación en la matriz de distribución del poder político tanto en el plano supranacional como subnacional, abriendo espacio a la descentralización. Los dos procesos subyacentes mencionados son: i) la reducción sistemáticamente exponencial del

³ Entiéndase esta metáfora como referida al núcleo cognitivo e innovativo de la globalización.

⁴ Sin que se trate de una mayor movilidad libre; por el contrario, el conocimiento está crecientemente privatizado y ni hablar del capital.

ciclo de vida de los productos manufacturados y ii) el aumento sistemáticamente exponencial del costo agregado en investigación, innovación y mercadeo.

Puesto que el sistema capitalista es un sistema social, no escapa al férreo imperativo categórico inscrito en el código genético de todos los sistemas biológicos y sociales: su reproducción permanente. Como lo señala Althusser (2005): “Por lo tanto, la condición final de la producción es la reproducción de las condiciones de producción”. Para ello el sistema debe recuperar tan rápido como sea posible los recursos gastados en la investigación, desarrollo y mercadeo implicados en el paso desde el producto de generación “n” al de generación “n+1”, como se dice ahora. Por eso el sistema no tolera ni tolerará fronteras, aduanas, aranceles, tretas paraarancelarias u otros mecanismos que entorpezcan la conformación de un único espacio de comercio que irá de la mano con múltiples espacios de producción⁵. Ahora se entiende la búsqueda de más y más acuerdos de libre comercio, bilaterales o multilaterales.

2. Tres acontecimientos que modifican la historia

Los años 2005, 2007 y 2009 marcaron nuevos hitos en el campo de las políticas territoriales en América Latina.

El primero de estos acontecimientos ocurrió en Chile. En efecto, en agosto de 2005 se modificó la Constitución Política de Chile con el fin de reemplazar el artículo número 45, en que se establecía la existencia en el país de 13 regiones, un texto que rigidizaba en extremo la división y hacía imposible crear o eliminar regiones. Esta modificación nació desde la sociedad civil de la provincia de Valdivia, entonces parte de la Región de Los Lagos, en el sur del país, que mantuvo durante 30 años una demanda de secesión de la región para constituirse como región de pleno derecho. En octubre de ese año, el Presidente de la República firmó el proyecto de ley que proponía crear la Región de Los Ríos y la creación fue sancionada en definitiva mediante la Ley 20174 del 16 de marzo de 2007. Todo ello ocurrió en el país más férreamente apegado al modelo político del Estado unitario, centralista y presidencialista de América Latina. El gobierno regional se instaló y desató un proceso inédito de preparación de la estrategia de desarrollo de la región, con amplia participación ciudadana, es decir, de personas, organizaciones privadas, iglesias y universidades, y con apoyo metodológico del más alto nivel.

⁵ Por cierto que la lógica del sistema no siempre coincide con la lógica de sus actores individuales y ello explica la conducta y la ambivalencia en el discurso y en la práctica del libre comercio por parte de los países más industrializados. Pero no hay dudas en relación a quién impondrá su lógica. Esta contradicción temporal ya había sido anotada por Gramsci.

Con posterioridad, el 16 de octubre de 2009, se promulgó la Ley 20390, que contenía una reforma constitucional en materia de Gobierno y Administración Regional que incorporaba la elección directa de los consejeros regionales, y el 12 de septiembre de 2011 el Presidente envió al Congreso el mensaje 133-359, que contenía un proyecto de ley que, entre otros aspectos, modificaba en este sentido la Ley 19175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional. Finalmente, en junio de 2013 se promulgó la Ley 20678, en que se introdujeron las modificaciones a la ley anterior y se estableció la elección directa de los consejeros regionales. Esta elección se realizó por primera vez en Chile en noviembre de 2013. Se pasó, entonces, de la descentralización meramente territorial de las regiones a una descentralización también política.

El segundo de estos acontecimientos ocurrió en el Brasil. En este caso, el 21 de febrero de 2007 se convirtió en el símbolo de otra revolución en el ámbito latinoamericano. En esa fecha, el Presidente Luiz Inácio Lula da Silva firmó el Decreto Presidencial número 6047, que restablecía la obligatoriedad para el Gobierno Federal de diseñar y poner en práctica una Política Nacional Territorial, cuestión que había desaparecido de la agenda política nacional a comienzos del siglo XXI. Más importante aún, el mencionado decreto otorgó reconocimiento político y jurídico a las nuevas mesorregiones formadas a partir de iniciativas de la sociedad civil (inicialmente en el sur del Brasil) y que constituyen regiones con territorios contiguos pertenecientes a diferentes estados de la federación; por ejemplo, en la primera de ellas, la mesorregión Frontera Norte del MERCOSUR, se integraban secciones territoriales contiguas de los estados de Río Grande do Sul, Paraná y Santa Catarina. ¡Una verdadera revolución regional!

La Política Nacional de Desarrollo Regional (de acuerdo con el Decreto número 6047) definiría estrategias de desarrollo regional en las siguientes escalas territoriales:

- i) Escala macrorregional, para lo que se recrean las Superintendencias del Norte, Nordeste y Centro-Oeste, definidas como macrorregiones prioritarias;
- ii) Escala subregional o mesorregional, considerando la definición de las mesorregiones diferenciadas (actualmente existen 13 mesorregiones diferenciadas y 9 subregiones);
- iii) Son áreas prioritarias de la Política Nacional de Desarrollo Regional el Semi Árido, la Faja de Frontera y las Regiones Integradas de Desarrollo (RIDE).

Quizás el mayor aporte al tema del desarrollo territorial en América Latina que se encuentra en el decreto es la definición de las mesorregiones diferenciadas: entiéndese por Mesorregión Diferenciada el espacio subnacional

continuo menor que el de las macrorregiones existentes o por proponerse, con identidad común, que comprenda áreas de uno o más estados de la federación, definido para fines de identificación de potencialidades y vulnerabilidades que orienten la formulación de objetivos socioeconómicos, culturales, político-institucionales y ambientales.

Sin embargo, no todo el Decreto 6047 es digno de alabanzas. Tal vez su mayor debilidad es la falta de exhaustividad y exclusividad que toda regionalización nacional debe respetar en aras de la coherencia de la política nacional de desarrollo territorial, condición necesaria, además, para modelar matemáticamente algunos aspectos de dicha política. Podría creerse en un principio que por ser un Estado federal, el Brasil mostraría desde siempre un elevado grado de descentralización. No obstante, la historia no confirma en absoluto esta tesis.

Celso Furtado (1999) sostiene: Debemos reconocer que el centralismo fue instrumental en la fase de formación de la nacionalidad y, hasta cierto punto, en la construcción de un sistema económico suficientemente integrado para permitir la absorción de tecnología moderna. En un país de bajo nivel de ingreso, la fragmentación regional del mercado interno constituía un serio obstáculo a la formación de un sistema industrial. Y agrega: No se puede ignorar que esta misión histórica del centralismo está agotada.

En el libro *Políticas de desenvolvimento regional: desafios e perspectivas à luz das experiências da União Europeia e do Brasil*, organizado por Clélio Campolina Diniz (2007), se incluye un conjunto de monografías que ofrecen un amplio campo de análisis. De particular importancia son los trabajos de autores como Bandeira, Araújo, Becker, Haddad y Galvão. Por otra parte, una reciente y notable contribución a los estudios sobre este aspecto en el Brasil es el libro *Governança territorial e desenvolvimento* (Dallabrida, 2011), una colección de trabajos de 23 autores.

Rui de Britto Álvares Affonso (1999), por su lado, discute la tensión recurrente en la historia brasileña entre centralización y descentralización (descentralización por la demanda y descentralización por la oferta), señalando que el problema remanente consiste en la ausencia de una perspectiva integradora y amplia para reestructurar las bases del pacto federativo en un contexto en que se amplían los conflictos entre esferas de gobierno y las regiones. El problema, a su juicio, se agrava con las profundas transformaciones en curso en la economía y en la sociedad brasileña y en su inserción internacional.

Uno de los objetivos de una política nacional de desarrollo territorial en un país como el Brasil es concluir la construcción de la nación, en un contexto mundial que ahora cuestiona la importancia de los Estados nacionales. En ese sentido, el Decreto 6047 significa un paso adelante de la tendencia

ya anticipada en las constituciones de Colombia (1991), el Perú (1993) y la Argentina (1994).

En todas ellas se impulsa una nueva forma de regionalización mediante la formación de regiones asociativas entre unidades territoriales subnacionales contiguas, introduciendo en el proceso un fuerte contenido democrático al hacerlo descansar en la iniciativa de las propias comunidades. El proceso colombiano, cuyas bases se establecen en los artículos 306 y 307 de la Constitución de 1991, se encuentra detenido, a diferencia del de Argentina, que ya ha generado la configuración de la Región Patagónica y de la Región Centro y Buenos Aires, como también ha ocurrido en el Perú con la conformación de la Región La Libertad, en el norte del país. Es claro que se viene por delante una paulatina multiplicación de estos ejemplos, que la actual coyuntura favorecerá, ante la necesidad de ampliar el abanico de respuestas frente a la crisis, no solo desde el nivel nacional del gobierno sino precisamente desde el nivel regional. Es evidente que un país de gran tamaño y de conformación política federal —como el Brasil— convive con el problema de la coordinación en sistemas de gran tamaño y variedad.

El tercero de estos acontecimientos tuvo lugar en Washington. Se trata del informe sobre la economía mundial de 2009 publicado por el Banco Mundial (*World Development Report 2009. Reshaping Economic Geography*).

El informe constituye una sorpresa mayúscula ya con la primera frase del Prefacio firmado por Robert B. Zoellick, Presidente del Banco Mundial (BM): La producción se concentra en las grandes ciudades, las provincias avanzadas y las naciones ricas. Bien puede decirse que el Banco ha abandonado la creencia en una economía arraigada en numerosos organismos internacionales, aun en aquellos que fueron íconos del pensamiento desarrollista décadas atrás, para sostener ahora la importancia de “las tres D” (densidad, distancia, división) en el desarrollo y propiciar un crecimiento desequilibrado y un desarrollo incluyente.

Este enfoque de “las tres D” aporta una visión novedosa que no deja de tener interés y méritos. Para el BM la densidad es la dimensión más importante en el plano subnacional o local, y ¡sí que lo es! Ciertos tamaños y escalas son fundamentales para generar economías de escala y externas y la proximidad es un factor clave de la asociatividad, al ser facilitadora de la confianza (capital social). La distancia a la densidad es la dimensión más importante en el plano geográfico nacional. La distancia entre zonas prósperas y rezagadas es crucial en los esfuerzos de diseminación del progreso y en este caso la reducción del costo de vencer la fricción de la distancia es un instrumento principal, así como favorecer la movilidad de la mano de obra. Según el BM, la división es la dimensión más importante desde el punto de vista internacional. El concepto de “división” se usa aquí como denotativo de las divisiones asociadas con la impermeabilidad de las

fronteras y las diferencias de moneda y reglamentos que obstaculizan el comercio internacional. La carrera por firmar acuerdos de libre comercio bilaterales o multilaterales pone esto de manifiesto.

Desde otro ángulo, el documento citado del Banco Mundial es de una parquedad bibliográfica impresionante. En ninguna parte —ni siquiera en notas a pie de página— se cita a Paul Krugman, evidente inspirador del cambio de perspectiva, ni menos a Perroux, Boudeville, Rosenstein-Rodan, Myrdal, Hirschmann, Friedmann, Furtado y tantos otros creadores del pensamiento desarrollista territorial. Ni la CEPAL, que cobija, malgré tout, al ILPES, evidente foco institucional latinoamericano del mismo enfoque ahora (re)creado por el Banco Mundial, merece alguna referencia. Mi apreciación acerca del informe del BM es positiva, en la medida en que el Banco reconoce la importancia del territorio, y cautelosa, en relación con el enfoque territorialmente ciego, aplicable a ciertas políticas, pero no a todas.

H. Conclusiones: ¿Una teoría en busca de una práctica o una práctica en busca de una teoría?

No se trata de un juego de palabras sino de una interrogante fundamental en relación con la tarea que tenemos entre manos. De hecho, el seminario antes mencionado, realizado en Bogotá en 1979, se denominó Estrategias Nacionales de Desarrollo Regional y el libro producto de tal reunión se tituló *Experiencias de planificación regional en América Latina, una teoría en busca de una práctica*, como reflejo de lo que parecía una visión de consenso: se disponía de más teoría que de prácticas exitosas, un juicio que el paso del tiempo ha puesto en cuestión.

A lo largo del presente capítulo, se definió con precisión la naturaleza de los problemas territoriales, rastreándose el origen de las políticas territoriales en América Latina en dos experiencias fundacionales: la Autoridad del Valle del Tennessee (TVA), establecida por Roosevelt en los años treinta del siglo XX, y la *Cassa per il Mezzogiorno*, el organismo de desarrollo del sur de Italia creado en 1950, mostrando en cada caso las réplicas latinoamericanas más importantes.

También se analizó en profundidad la evolución de las políticas territoriales en la región, explicando qué es lo que se buscaba alcanzar y qué resultados se obtuvieron. Además se propusieron explicaciones sobre las causas de la falta de éxito en los objetivos propuestos.

Finalmente se presentaron las nuevas tendencias de intervención en el Brasil y Chile, y se sitúa el informe del Banco Mundial sobre la economía mundial de 2009 como un hito relevante en este siglo.

A modo de cierre, y como hitos principales, el documento encuentra tres factores que han sobresalido como principales carencias en torno al buen desempeño de las políticas territoriales, a saber:

- 1) la falta de una política de Estado en materia territorial,
- 2) la falta de un conocimiento científico sobre el campo que debe ser intervenido y
- 3) el apego a estructuras productivas basadas en ventajas comparativas.

Bibliografía

- Althusser, L. (2005), *Ideología y aparatos ideológicos de Estado: Freud y Lacan*, Buenos Aires, Nueva Visión. Publicado originalmente en 1969.
- Banco Mundial (2008), *World Development Report 2009. Reshaping Economic Geography*, Washington, D.C.
- Barkin, D. y T. King (1970), *Desarrollo económico regional*, México, D.F., Siglo XXI Editores.
- Boisier, S. (2003), "El desarrollo en su lugar: El territorio en la sociedad del conocimiento", *serie GEOLIBROS*, vol. 1, Santiago de Chile, Instituto de Geografía, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- (2000), "Chile: La vocación regionalista del gobierno militar", *EURE*, vol. 26, N° 77, Santiago de Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- (1986), "La articulación Estado-Región: Clave del desarrollo regional", *Pensamiento Iberoamericano*, N° 10, Madrid, Instituto de Cooperación Iberoamericana (ICI)/ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Boisier, S. y C. Grillo (1969), "Sobre la comparación internacional de las disparidades regionales", Santiago de Chile, Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN), inédito.
- Boisier, S. y otros (comps.) (1981), *Experiencias de planificación regional en América Latina. Una teoría en busca de una práctica*, Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES)/Sociedad Interamericana de Planificación (SIAP).
- Bromley, R. (1990), "Development, Underdevelopment, and National Spatial Organization" [en línea] sites.maxwell.syr.edu/clag 1990/bromley6.pdf.
- Camagni, R. (2000), "Rationale, principles and issues for development policies in an era of globalization and localization: spatial perspectives", Milán, Politecnico di Milano.
- Cuervo, L.M. (2003), "Evolución reciente de las disparidades económicas territoriales en América Latina: Estado del arte, recomendaciones de política y perspectivas de investigación", *serie Gestión Pública*, N° 41 (LC/L.2018-P), Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.179.
- Dallabrida, V.R. (2011), *Governança territorial e desenvolvimento: descentralização político-administrativa, estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidades estatais*, Río de Janeiro, Editora Garamond.
- Dammert, M. (1999), *Desborde territorial descentralista*, Lima.
- De Oliveira, F. (1977), *Elegia para uma re(li)gião*, São Paulo, Editora Paz e Terra.

- Dembicz, K. (2005), "La región y el desarrollo regional en los conceptos socioeconómicos de la CEPAL", *Actas Latinoamericanas de Varsovia*, vol. 28, Varsovia, Centro de Estudios Latinoamericanos, Universidad de Varsovia.
- Diniz, C. (2007), Políticas de desenvolvimento regional: desafios e perspectivas à luz das experiências da União Europeia e do Brasil, Brasília, Editora Universidade de Brasília.
- Duncan, R. y R. Fuentes (2006), "Regional convergence in Chile: new tests, old results", *Cuadernos de Economía*, vol. 43, N° 127, Santiago de Chile, Instituto de Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Finot, I. (2003), "Descentralización en América Latina: Cómo hacer viable el desarrollo local", *serie Gestión Pública*, N° 38 (LC/L.1986-P), Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.47.
- Friedmann, J. (1966), *Regional Development Policy. A Case Study of Venezuela*, Cambridge, Massachusetts, MIT Press.
- Furtado, Celso (1999), *O Longo Amanhecer, reflexões sobre a formação do Brasil*, Ed. Paz e Terra.
- Galvão Filgueira, C.A. (2004), *Política de desenvolvimento regional e inovação*, Río de Janeiro, Garamond Universitaria.
- Germani, G. (1981), *The Sociology of Modernization*, New Jersey, Transaction Publishers.
- Gilbert, A. y D. Goodman (1976), "Desigualdades regionales de ingreso y desarrollo económico: Un enfoque crítico", *EURE*, vol. 5, N° 13, Santiago de Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Higgins, B. y D.J. Savoie (1995), *Regional Development Theories and Their Application*, Londres, Transaction Publishers.
- León, A. (s/f), "Dimensión territorial de las disparidades sociales. El caso de Colombia", Documento CPRD-B/30, Santiago de Chile, Programa de Capacitación, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- Martín, J. (1984), "Disparidades regionales y pobreza", Documento CPRD-B/31, Santiago de Chile, Programa de Capacitación, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- Naciones Unidas (2012), *Urban Population, Development and the Environment*, Nueva York, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (s/f), *Cooperación política para la descentralización del Estado*, Santiago de Chile.
- Rui de Britto Alvares Affonso (1999), *O federalismo e as teorias hegemônicas da economia do setor público na segunda metade do século XX*, São Paulo, Universidad de Campinas.
- Scott, A. (2009), "Book review", *Journal of Economic Geography*, vol. 9, N° 4, Oxford, Oxford University Press.
- Silva, I. (2003), "Disparidades, competitividad territorial y desarrollo local y regional en América Latina", *serie Gestión Pública*, N° 33 (LC/L.1882-P), Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.47.
- Skoufias, E. y G. López-Acevedo (2009), *Determinantes de las desigualdades regionales de bienestar al interior de los países de América Latina*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Stöhr, W. (1972), *Regional Development. Experiences and Prospects in Latin America*, Ginebra, Mouton.
- Utría, R. (2002), *El desarrollo de las Naciones. Hacia un nuevo paradigma*, Bogotá, Sociedad Colombiana de Economistas.
- Véliz, C. (1982), *La tradición centralista de América Latina*, Barcelona, Editorial Ariel.

Parte 3

Aspectos de la gestión pública

Capítulo VI

Reflexiones sobre la gestión por resultados

Marcos Pedro Makón

A. Introducción

En los últimos años se ha producido abundante bibliografía sobre las bases conceptuales de un nuevo modelo de gestión en las administraciones públicas latinoamericanas, partiendo de las experiencias de la nueva gerencia pública llevadas a cabo en Nueva Zelanda, los Estados Unidos y el Reino Unido y los desarrollos en materia de gestión por resultados realizados por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

Este nuevo modelo conocido como gestión por resultados, para resultados u orientado a resultados (según las denominaciones en uso) plantea la necesidad de poner al Estado al servicio del ciudadano y, por tanto, cambiar el paradigma de las administraciones públicas centradas en el control de medios, para transformarlas en administraciones en que se privilegia la obtención de resultados que satisfagan las necesidades y demandas de la población, todo ello sin abandonar el necesario control del uso de los recursos.

Es evidente que la transformación del funcionamiento administrativo público, sobre la base de la conceptualización señalada, requiere un largo proceso de maduración para su paulatina y efectiva instrumentación. Las administraciones públicas latinoamericanas han funcionado durante más

de un siglo y medio (desde la independencia de los países) según el modelo administrativo tradicional, en que se priorizaba el cumplimiento de aspectos formales exclusivamente orientados al control del uso honesto de los recursos públicos.

La complejidad del modelo administrativo de gestión para resultados no implica partir de cero, sin tomar en cuenta los avances alcanzados en el modelo anterior, ni considerar en forma simplificada que el modelo se instrumenta exclusivamente a través del desarrollo de indicadores expresados en los presupuestos públicos y la puesta en operación de sistemas de monitoreo y evaluación de su cumplimiento. Pero existe también amplio consenso en que la administración centrada únicamente en el control de medios debe dejar paso a una administración que privilegie también el cumplimiento de resultados.

El propósito de este documento no es exponer nuevas versiones conceptuales en esta materia, sino aportar algunas ideas y propuestas sobre ciertos requisitos técnico-administrativos que se considera necesario tener presentes para que la instrumentación de este nuevo modelo sea efectiva. Es decir, no se efectúan planteamientos sobre qué es la gestión para resultados, sino sobre qué se debe tomar en cuenta para una efectiva instrumentación de la gestión para resultados.

Se describen tres requisitos técnico-administrativos básicos que se consideran necesarios para posibilitar la instrumentación del nuevo modelo administrativo: i) las técnicas presupuestarias que es preciso utilizar, ii) la integración al nuevo modelo de los desarrollos en materia de administración financiera y iii) los incentivos.

Es indudable que este cambio sustancial en el funcionamiento de la administración no se logra solamente con el desarrollo de claros elementos conceptuales y modificaciones técnico-administrativas. El proceso requiere un profundo cambio cultural en la visión que tienen los actores que interactúan con ella, incluidos los poderes legislativos, los órganos de control, la dirigencia política, la burocracia y la sociedad civil. Es por ello que en la parte final del documento se plantean las modificaciones que se deberían introducir en los roles que ejercen estos actores para una efectiva instrumentación de la gestión para resultados.

B. Antecedentes

La administración pública latinoamericana se caracterizó, hasta la década de 1980, por estar regida por un conjunto amplio y variado de normas orientadas al control en el uso de los insumos y al cumplimiento de procedimientos formales. Se trataba de administraciones hiperreguladas en su funcionamiento

interno, que no disponían de normas vinculadas con la responsabilidad de las instituciones públicas en la producción de los bienes y la prestación de los servicios que demanda la población.

No obstante, tal como se señala muy acertadamente, “la construcción del Estado-nación en los siglos XIX y principios del XX fue, en buena parte, el resultado de logros extraordinarios del sector público” (Schick 2003). La introducción de una carrera administrativa en que se privilegiaba el mérito como criterio de estabilidad y de ascenso del empleado público, y el concepto de servidor público que impregnaba, en muchos países, la mentalidad de los empleados públicos, unido al hecho de que la clase política dedicó esfuerzos a la construcción de la infraestructura básica de los países, a satisfacer las necesidades de salud, educación y seguridad social y a promover el desarrollo de actividades productivas, fueron elementos que neutralizaron parcialmente las limitaciones antes mencionadas y posibilitaron el inicio de los procesos de desarrollo en nuestros países.

Pero a medida que los Estados crecían y asumían nuevas responsabilidades en el proceso de desarrollo, ese modelo administrativo comenzó a transformarse en un serio obstáculo, debido a las rigideces que planteaba su funcionamiento y a la concepción “hacia adentro” que tenían sus procesos de reforma administrativa. En estos procesos se enfatizaba el mejoramiento per se de la eficiencia de la gestión pública, sin una adecuada consideración de su eficacia en términos de que su operatividad se orientara a satisfacer las demandas de la población.

Las experiencias que se llevaron a cabo a mediados de la segunda mitad del siglo XX principalmente en Nueva Zelanda, los Estados Unidos y el Reino Unido, a través del modelo de gestión denominado “nueva gerencia pública”, significaron un profundo cambio de orientación en el funcionamiento del aparato administrativo público, al privilegiarse los conceptos de eficiencia y eficacia de la gestión pública, poniendo su principal foco en la producción de bienes y la prestación de servicios que dieran satisfacción a las necesidades de la población, acompañados de una mayor flexibilidad en el uso de los medios (Bonnefoy, 2005).

En América Latina, a finales de la década de 1950, se desarrolló e instrumentó la planificación como herramienta de conducción de los gobiernos, con una visión normativa, centralista y tecnocrática, pero que constituía una adecuada interpretación de la concepción vigente de desarrollo de los países (modelo de crecimiento hacia afuera, con un Estado ampliado y dotado de funciones empresariales). Como una de las herramientas necesarias para la implementación de los planes se llevó a cabo la reforma presupuestaria, introduciendo la técnica del presupuesto por programas. Esta reforma presupuestaria implicaba un profundo proceso de transformación de dichos sistemas, pero se realizó sin considerar las interrelaciones que

tenía el presupuesto público con otros sistemas de administración de recursos reales y financieros y con el funcionamiento operativo de las instituciones públicas.

A partir de los años ochenta, el uso de la planificación como herramienta de gobierno fue discontinuada en la mayoría de los países de la región (excepto en el Brasil, Colombia y México), como consecuencia de la introducción de la concepción neoliberal de la economía, que asigna un rol residual al Estado; de la crisis de la deuda, que obligó a aplicar políticas financieras restrictivas de corto plazo, y del hecho de que el modelo de planificación normativa centralizada había demostrado su inviabilidad para interpretar la nueva realidad económica y social.

A finales de los años ochenta y durante los años noventa se tomó conciencia de la necesidad de modernizar los procesos de administración de recursos reales y financieros e integrarlos con el presupuesto público, a fin de lograr una mayor eficiencia de la gestión administrativo-financiera del Estado. Se dio así inicio a la implantación de los denominados sistemas integrados de administración financiera. Estas experiencias han sido, en general, exitosas en materia de la producción, en forma sistemática y fidedigna, de información sobre la gestión económico-financiera de las administraciones públicas; en efecto, en los últimos años se ha avanzado en la integración de la gestión con la producción de información a través de efectivas interrelaciones de los sistemas de administración de recursos financieros con los de administración de recursos humanos y materiales, principalmente (Makón, 1999).

A finales del siglo XX se llegó a la conclusión, en la mayoría de los países de América Latina, sobre la necesidad de iniciar los procesos de instrumentación de un nuevo modelo administrativo de gestión para resultados. Con ese propósito, se tomaron como marco de referencia los desarrollos conceptuales de la nueva gerencia pública y, en especial, los modelos aplicados en los países de la OCDE.

De acuerdo con un estudio realizado por Nuria Cunill y Sonia Ospina (2003), los procesos de instrumentación de la gestión para resultados se iniciaron en América Latina con el desarrollo de sistemas de evaluación de resultados como herramientas para mejorar la eficiencia y la eficacia de la gestión pública. Para ello se utilizaron dos enfoques o marcos de referencia:

- i) En Chile, México, el Perú y el Uruguay los sistemas de evaluación se estructuraron sobre la base del sistema presupuestario, "con el fin de apuntalarlo con información considerada clave para orientar la asignación de los recursos del fisco" (BID/CLAD, 2007, pág. 11). En el caso de Chile, a través de los Programas de Mejoramiento de la Gestión se introdujo también el concepto de

incentivos materiales a los funcionarios públicos como estímulo por el cumplimiento de metas y compromisos.

- ii) En Colombia y Costa Rica se partió del sistema de planificación y se enfatizó en el análisis del cumplimiento de políticas.

Si bien aún es escaso el tiempo transcurrido para evaluar las experiencias realizadas, se puede afirmar que el camino que es necesario recorrer en América Latina recién comienza. Se ha avanzado mucho en el desarrollo de indicadores e incluso se menciona una nueva enfermedad administrativa, la “indicadoritis”, que hace referencia a la cuantificación de toda clase de aspectos, sean relevantes o no, para medir y evaluar la gestión. Por otro lado, puesto que en la mayoría de los casos no se utilizó la herramienta de la cadena de valor público, no se conceptualizó e instrumentó una clara distinción entre indicadores de producción -necesarios para la asignación de recursos en el presupuesto- e indicadores de resultado e impacto, que posibilitan visualizar el grado de cumplimiento de las políticas y sus relaciones con la producción pública.

Incluso se introdujo la idea de que una nueva técnica —el presupuesto por resultados— era suficiente para la implementación del nuevo modelo de gestión, con lo que se incurrió en el mismo error de la década de 1960, cuando se introdujo el presupuesto por programas. En este último caso, se sobrevaloró dicha técnica, calificándola como “instrumento de desarrollo económico”. En el primer caso, se consideró que el presupuesto por resultados era sinónimo de gestión para resultados y que se trataba de una herramienta suficiente para el cambio del modelo de gestión pública.

Otra visión limitada de la gestión para resultados fue la de considerar que el nuevo modelo administrativo requería únicamente de un régimen contractual entre los órganos de planificación, presupuesto y administración pública y las instituciones. Este régimen implica compromisos por parte de las instituciones en materia de cumplimiento de políticas, metas y objetivos y, como contrapartida, considera el otorgamiento de premios o incentivos por parte de los citados órganos centrales. Nos referimos a los contratos por desempeño, contratos internos de gestión y cartas de compromiso con los ciudadanos. Se trata de herramientas de formalización de compromisos entre organismos públicos, que sirven de base para el seguimiento y la evaluación de la gestión y que contribuyen a la instrumentación del nuevo modelo de gestión, pero que no garantizan cambios en el funcionamiento de la operatividad de la administración pública.

Como se expone en la sección siguiente, la gestión para resultados va mucho más allá del desarrollo de indicadores, del uso de una determinada técnica presupuestaria y de la formalización de contratos por desempeño.

C. Aspectos conceptuales básicos de la gestión para resultados

Sin pretender agotar el marco conceptual de la gestión para resultados, en este punto se presentan algunas definiciones y enfoques que se vienen utilizando para caracterizar el nuevo modelo administrativo público en una forma amplia y comprehensiva.

1. Algunas definiciones

- i) La gestión para resultados “es un marco conceptual cuya función es la de facilitar a las organizaciones públicas la dirección efectiva e integrada de su proceso de creación de valor público, a fin de optimizarlo asegurando la máxima eficacia, eficiencia y efectividad de su desempeño, la consecución de los objetivos de gobierno y la mejora continua de sus instituciones” (BID/CLAD, 2007, pág. 18).
- ii) La gestión orientada a resultados “es un enfoque orientado a lograr cambios importantes en la manera en que operan las organizaciones, mejorando el desempeño en cuanto a los resultados como la orientación central. Proporciona el marco de la gestión y las herramientas para la planificación estratégica, la gestión de riesgos, el monitoreo del desempeño y la evaluación” (OCDE/Banco Mundial, 2006, pág. 9).
- iii) La gestión por resultados (GpR) “es un enfoque del ciclo de vida de la administración de programas que integra una visión estratégica centrada en el alcance de objetivos, incorporando un mejor uso de estrategias, personas, recursos, procesos y medidas para mejorar la toma de decisiones, la transparencia y la rendición de cuentas. El elemento esencial de la GpR se centra en el logro de resultados, la aplicación de la medición del desempeño continuo, el aprendizaje, el cambio y la presentación de informes de rendimiento” (CEPAL-DPPO, s/f).
- iv) La gestión para resultados es el modelo de administración de los recursos públicos centrado en el cumplimiento de las acciones estratégicas definidas en el plan de gobierno para un determinado período de tiempo. Permite gestionar y evaluar el desempeño de las organizaciones del Estado en relación con políticas públicas definidas para atender las demandas de la sociedad (Makón, 2000).

Si bien no existe un modelo único de gestión para resultados, de las definiciones seleccionadas se pueden extraer algunas características comunes:

- i) Implica la refocalización de la conducción y la gerencia de los organismos públicos hacia un modelo de gestión en que se privilegian los resultados en el marco de políticas planificadas de desarrollo, por sobre los procedimientos, y en que se prioriza la transparencia en la gestión.
- ii) Conlleva el desarrollo de una nueva cultura organizacional, tanto en los niveles políticos y gerenciales como en los técnicos y administrativos, en el sentido de poner el Estado al servicio de la población.

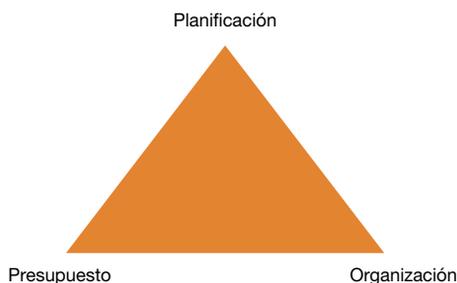
2. Algunos enfoques

Existen básicamente tres enfoques o formas de tratamiento de la gestión para resultados, complementarios entre sí: i) enfoque sistémico; ii) enfoque basado en macroprocesos, y iii) enfoque de instrumento de gestión.

i) Enfoque sistémico

Desde el punto de vista sistémico, se podría señalar que la gestión para resultados requiere el funcionamiento articulado e interrelacionado de los tres sistemas básicos que operan transversalmente en la estructura administrativa pública: i) planificación; ii) presupuesto, y iii) organización.

Diagrama VI.1
La gestión para resultados en un enfoque sistémico



Fuente: Elaboración propia.

Mediante el sistema de planificación se determinan los resultados e impactos que se pretende obtener en el marco de políticas de desarrollo de largo, mediano y corto plazo, así como las medidas de regulación y la producción pública que es preciso instrumentar a través de las instituciones públicas.

La producción pública es el marco de referencia para la asignación de los recursos reales y financieros en el presupuesto y es a través de ella como se puede lograr la vinculación del plan con el presupuesto.

La organización, entendida como el funcionamiento de la estructura administrativa del Estado y de los sistemas de administración de recursos reales y financieros, viabiliza los procesos necesarios para que, a través de las unidades administrativas responsables, se administren los recursos que requiere la producción pública.

En forma simplificada, se podría afirmar que la planificación define qué lograr; el presupuesto determina qué recursos utilizar para producir bienes y servicios, y la organización establece cuáles son las unidades administrativas responsables de los procesos productivos y de la administración y utilización de los recursos reales y financieros.

ii) Enfoque basado en macroprocesos

El enfoque basado en procesos es también una herramienta útil en el tratamiento metodológico de la gestión para resultados ya que, como se define en la norma ISO 9000 de 1994, “un proceso es un conjunto de actividades relacionadas o que interactúan, las cuales transforman elementos de entrada en resultados”. Según esta conceptualización, el conjunto de procesos interrelacionados que parten de la definición de políticas y culminan en el monitoreo y seguimiento permite expresar claramente el ciclo administrativo integral de la gestión pública.

Los principales macroprocesos que conforman el modelo administrativo de la gestión para resultados son: i) la planificación estratégica; ii) la programación presupuestaria; iii) la administración de recursos reales y financieros, y iv) el seguimiento, control y auditoría por desempeño.

Diagrama VI.2
La gestión para resultados en un enfoque de procesos



Fuente: Elaboración propia.

La reinstalación en los últimos años de la planificación en América Latina, en el marco de una concepción del Estado como instrumento orientador del desarrollo económico y social, representa un aporte esencial para la instrumentación de la gestión para resultados.

El primer macroproceso —la planificación— conlleva el desarrollo de procesos sistemáticos de planificación estratégica en las instituciones públicas que, a través de procesos participativos y con una visión amplia tecno-política, han de posibilitar que se vinculen en forma sistemática y permanente las acciones cotidianas en materia de producción de bienes, prestación de servicios y diseño de políticas, con los resultados e impactos que se espera obtener en el mediano y largo plazo. Es decir, la planificación se transforma en una herramienta básica para la gestión gubernamental e implica el desarrollo conjunto e integrado de la planificación estratégica de alta dirección y de la planificación operativa (Sotelo, 2011).

El segundo macroproceso —la programación presupuestaria— implica lograr en la etapa de formulación del presupuesto una vinculación efectiva de los objetivos y políticas contemplados en la planificación estratégica con la producción de bienes y la prestación de servicios que realizan las instituciones públicas, así como de estas tareas con los recursos reales y financieros que requieren. De esta manera, el presupuesto se transforma en una verdadera herramienta de instrumentación de las políticas de desarrollo.

El tercer macroproceso —la administración de recursos reales y financieros— es un aspecto que en la literatura y en la práctica de la gestión para resultados no ha sido suficientemente considerado. Los resultados que se obtengan en materia de la instrumentación de dicho modelo serán escasos si los procedimientos de adquisición y uso de los recursos reales y financieros siguen manejándose según las pautas tradicionales de controles formales y si los roles predominantes continúan radicados en las unidades de apoyo técnico-administrativo.

Es necesario optimizar y simplificar los procesos administrativos, de modo que permitan al gerente público responsable de la producción de bienes o de la prestación de servicios gestionar de la forma más adecuada el personal y manejar apropiadamente las compras y contrataciones, así como disponer de información en tiempo real sobre la utilización efectiva de los recursos reales y financieros.

Esto representa un cambio sustancial de la concepción y el rol de la gerencia pública. La asignación de responsabilidades asociadas a resultados debe ir acompañada de la correspondiente delegación de autoridad para la utilización de recursos. Sin embargo, resulta común que la gerencia sustantiva a cargo de la producción de bienes y servicios que demanda la población adolezca de cierta incapacidad en el manejo cotidiano de la gestión

de recursos. Esto se debe a que generalmente los responsables sustantivos son especialistas sectoriales y, de manera natural, transfieren el proceso de programación y asignación de los recursos a las áreas de administración. Como consecuencia de ello, el proceso de producción de políticas asume la lógica de la administración y no la lógica de la planificación y la programación presupuestaria.

Un elemento esencial para la viabilidad del nuevo modelo es que la gerencia pública encargada de la producción de bienes y la prestación de servicios asuma la responsabilidad de la programación de los recursos reales y financieros que requiere para cumplir con dicha producción y para obtener los resultados que le han sido establecidos.

Eso significa, al mismo tiempo, que las áreas de apoyo administrativo no deben “invadir” el campo de responsabilidad de los gerentes públicos productores de bienes y servicios, tomando decisiones sobre la naturaleza y el tipo de recursos que ellos requieren. Su responsabilidad es cumplir con eficiencia y eficacia el rol que tienen asignado de apoyar los procesos de adquisición de recursos reales y administración de recursos financieros.

En síntesis, el mejoramiento de las capacidades administrativas y la definición clara de los roles de los agentes públicos son requisitos indispensables para la instrumentación de la gestión para resultados.

Por último, el cuarto macroproceso —el seguimiento y la auditoría por desempeño— implica el diseño y la implementación de mecanismos para el seguimiento sistemático de la producción pública, la medición de resultados, la evaluación de políticas públicas y la apreciación del desempeño institucional a través del desarrollo de indicadores que posibiliten medir el impacto de la gestión pública e identificar los desvíos y sus causas, para introducir medidas correctivas en el momento oportuno.

En lo que se refiere a la auditoría por desempeño, último paso de este macroproceso, existe consenso en el sentido de definirla como un examen independiente de la eficiencia y la eficacia de las intervenciones, programas u organizaciones del gobierno, que presta debida atención a su economía y tiene como propósito conducir a mejoras (INTOSAI, 2004, pág. 11). Por lo tanto, en este caso, implica un cambio del rol tradicional de los órganos de control externo¹.

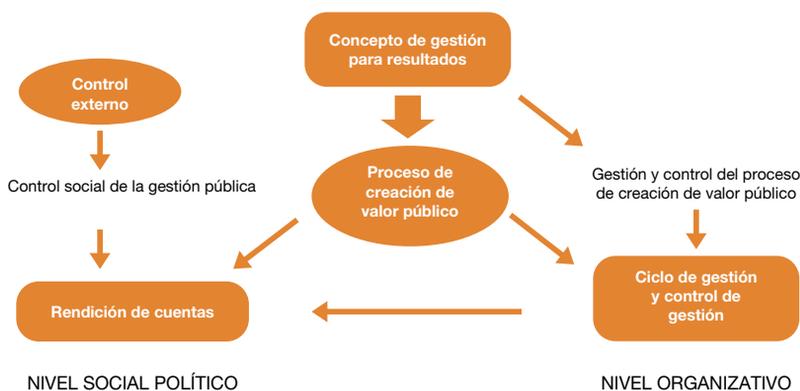
iii) Enfoque de instrumento de gestión

En el documento Modelo abierto de gestión para resultados en el sector público (BID/CLAD, 2007), a partir del concepto de que las instituciones públicas generan valor público, se afirma que la gestión para resultados es

¹ Este tema se analiza en la sección G de este capítulo.

una herramienta de gestión que posibilita, y a la vez facilita, el ejercicio de la función directiva de los funcionarios públicos. Se indica que la función principal de la gestión para resultados es la de proporcionar a los niveles directivos “un medio de monitoreo y regulación para garantizar que ejerzan sus responsabilidades” (BID/CLAD, 2007, pág. 12). Es decir que, en este caso, el énfasis está puesto en el concepto de mejoramiento del proceso de toma de decisiones acerca de la gestión pública y en el de rendición de cuentas sobre la base de los resultados obtenidos en dicha gestión.

Diagrama VI.3
La gestión para resultados en el ámbito público



Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo/Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (BID/CLAD), *Modelo abierto de gestión para resultados en el sector público*, Washington, D.C., 2007.

3. La cadena de valor

Los tres enfoques descritos representan visiones diferentes pero a la vez complementarias de la gestión para resultados, que utilizan como metodología de análisis para la programación el concepto de cadena de valor público, en forma implícita en los dos primeros casos y en forma explícita en el tercero.

En varios de los países que vienen implementando modelos de gestión para resultados se emplea como herramienta de programación y seguimiento la matriz o marco de estructura lógica. Este mecanismo, que se utiliza para la elaboración de proyectos que serán financiados por organismos internacionales, permite programar a nivel micro la gestión, vinculando fines, objetivos, resultados, productos y actividades, así como detallando en cada caso indicadores y medios de verificación de su cumplimiento. Si bien ha sido y es útil para la programación de proyectos de inversión, con fechas

de inicio y término definidas, no reúne, a nuestro entender, los requisitos para cubrir en forma integral toda la problemática de la gestión pública.

En primer lugar, la mayoría de las acciones estratégicas que ejecuta el sector público son de carácter permanente (lo que no significa que sean rutinarias) y responden al cumplimiento de las funciones esenciales del Estado. Entre estas se incluyen la prestación de los servicios de salud, educación y asistencia social, investigación, mantenimiento de infraestructura y fomento de actividades productivas, entre otras. A través de ellas se originan bienes y servicios que contribuyen a la obtención de resultados previstos en las políticas de desarrollo y, por tanto, son objeto de la planificación.

En segundo lugar, las relaciones entre resultados y productos no son lineales y causales. Un mismo producto de responsabilidad de una institución puede orientarse al logro de varios resultados asignados a diversas instituciones y un mismo resultado puede obtenerse a través de tareas de producción a cargo de diversas instituciones.

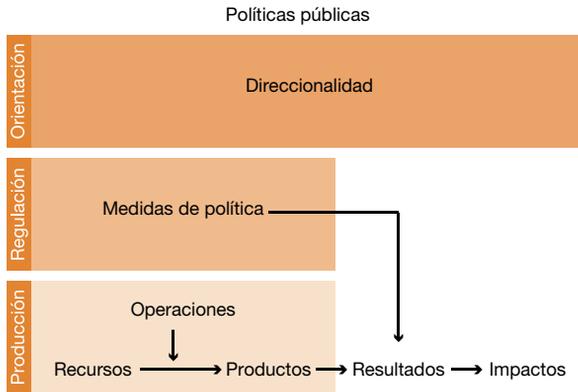
El concepto de valor público derivado del concepto de valor privado fue definido inicialmente por Moore (1998) como el conjunto de actividades realizadas por instituciones públicas que dan respuesta a necesidades o demandas de la sociedad. A partir de esa, fueron múltiples las definiciones que se dieron a este concepto, sintetizadas, a nuestro entender, en hacer mejor las cosas y lograr una mayor satisfacción de los usuarios y de los directivos políticos. (Orellana, s/f).

La cadena de valor público es una metodología de programación y análisis que permite representar, de manera sencilla y comprensiva, la actividad del sector público identificando los resultados que se procura obtener, así como los productos, procesos y recursos que se organizan con este propósito. La cadena de valor del sector público, además de la producción de bienes y servicios, contempla otro tipo de acciones referentes a lo que se denomina "direccionalidad de las políticas y medidas de política" (Sotelo, 2012). Por tanto, se considera que la cadena de valor público es una herramienta idónea para expresar toda la problemática de los elementos que intervienen en la gestión pública.

La direccionalidad de las políticas implica seleccionar, definir y explicar los problemas que son relevantes para la agenda de gobierno y elaborar las estrategias e instrumentos para enfrentarlos. Una parte sustancial de la actividad política consiste en comunicar, ajustar y precisar estas direcciones.

La adopción de medidas de política tiene por objeto modificar, orientar o regular los comportamientos de los actores en una determinada área de política, que se expresan en decisiones o normas, producidas por autoridades u órganos competentes.

Diagrama VI.4
Dimensiones de las políticas públicas



Fuente: A.J. Sotelo Maciel, "La cadena de valor público: un principio ordenador que previene la colisión metodológica", 2012 [en línea] <http://www.asip.org.ar/es/content/la-cadena-de-valor-p%C3%ABlico-un-principio-ordenador-que-previene-la-colisi%C3%B3n-metodol%C3%B3gica>.

Por último, en el modelo de la cadena de valor público los efectos esperados de la producción pública se agrupan en dos categorías:

- i) Los efectos más directos se denominan resultados y, en general, se vinculan con la proporción esperada de usuarios alcanzados por los servicios (cobertura) o con la naturaleza de los cambios que se espera que estos produzcan en aquellos.
- ii) Los efectos más indirectos que se persiguen con las políticas se denominan impactos y son los que se procura lograr como consecuencia de los cambios producidos en los usuarios a los que se prestan los servicios.

Las ventajas de este modelo son las siguientes:

- i) Permite ordenar y hacer consistente el contenido de los diversos instrumentos de planificación;
- ii) Posibilita preparar los instrumentos de planificación para favorecer su vinculación con el presupuesto y contribuir a una mejor asignación de recursos sobre la base de prioridades, y
- iii) Contribuye a la identificación de indicadores rigurosamente vinculados a los procesos de producción pública y a los resultados e impactos esperados de las políticas.

D. Técnicas presupuestarias en el marco de la gestión para resultados

Las técnicas presupuestarias han venido evolucionando a través del tiempo y su instrumentación ha estado vinculada a los requerimientos de información que el modelo de Estado vigente en cada caso le plantea al sistema presupuestario.

Hasta los años treinta del siglo XX, la estructura presupuestaria de gastos clasificados por instituciones y partidas por objeto del gasto se consideraba suficiente en América Latina para ejercer el control del uso de los recursos, objeto esencial que se asignaba al presupuesto en el marco de una concepción de Estado mínimo.

A partir del modelo económico keynesiano de una mayor intervención del Estado en la economía, en que se otorgaba a los niveles y composición de los ingresos y gastos públicos un rol activo en la atenuación de las variaciones de los ciclos económicos, se consideró que el presupuesto debía reflejar en su estructura de clasificaciones la participación del Estado en la economía y la distribución de los recursos por sectores o áreas de actuación del sector público. Para ello se incorporaron las clasificaciones financiera y económica del ingreso y del gasto público y la clasificación funcional del gasto.

A finales de la década de 1950 e inicios de la década de 1960, en el marco de una visión ampliada de la participación del Estado en la economía y con el desarrollo de los sistemas de planificación, se determinó que la estructura presupuestaria en que se consideraban exclusivamente variables financieras era insuficiente. De ahí surgió una sustancial extensión de los elementos que debía contener el sistema presupuestario. Se consideró que el presupuesto no solo debía reflejar lo que el Estado gastaba sino también lo que el Estado hacía con los recursos asignados (Martner, 1967). Se incorporaron en el presupuesto las variables físicas, es decir, los bienes que se producen y los servicios que se prestan con los recursos otorgados. Como herramienta útil para ello, se comenzó a utilizar la técnica del presupuesto por programas.

Posteriormente se desarrollaron otras técnicas como el presupuesto base cero y el presupuesto por objetivos que, con variantes menores, planteaban la necesidad de interrelacionar las variables físicas y financieras incorporadas en el presupuesto público.

La pregunta que surge en el marco del nuevo modelo administrativo es la siguiente: ¿es necesario desarrollar nuevas técnicas presupuestarias para vincular los planes con el presupuesto e introducir la gestión para resultados?

El inicio o “parte derecha” de la cadena de valor público refleja en el ámbito institucional público los procesos productivos que ejecutan las

instituciones públicas y que se expresan en los bienes y servicios producidos para contribuir a la obtención de los resultados e impactos previstos en las políticas de desarrollo, así como en los recursos reales y financieros utilizados para lograr dicha producción.

En el marco de dicha cadena, la técnica presupuestaria que se utilice debe hacer posible que se expresen los distintos tipos de bienes y servicios que se producen —terminales e intermedios— en el ámbito de las instituciones públicas y las relaciones entre insumo y producto, es decir, las cantidades y calidades de insumos que se requieren para producir cada uno de los bienes y servicios.

Los productos terminales son los bienes que produce y los servicios que presta una institución que no sufren nuevos procesos de transformación dentro de ella y contribuyen directamente al logro de resultados previstos. Los productos intermedios son los bienes y servicios que se producen en las instituciones y que son requisitos necesarios para lograr la obtención de la producción terminal. Las relaciones entre la producción terminal e intermedia de una institución constituyen su red de producción.

Las relaciones entre insumo y producto implican la destinación de los recursos reales (humanos y materiales) que requiere cada producto y, por tanto, son la base para la asignación de gastos en el presupuesto público.

Se considera que la técnica del presupuesto por programas reúne las características y requisitos técnicos mencionados en los párrafos anteriores, ya que cada una de las categorías programáticas que utiliza (programa, subprograma, proyecto, actividad y obra) hace posible reflejar relaciones entre insumo y producto, así como establecer los responsables o unidades ejecutoras a cargo de su instrumentación. Por otro lado, a través de la estructura programática (relaciones entre categorías programáticas), permite expresar las relaciones entre productos en el ámbito de las instituciones públicas. Las categorías programáticas de programa, subprograma y proyecto contienen producción que se vincula con los resultados que está previsto alcanzar, mientras que la producción originada en las actividades y obras es de carácter intermedio².

Entre las debilidades que ha mostrado la aplicación del presupuesto por programas y que es necesario superar, cabe destacar que, al no haber tomado como base la cadena de valor público, su desarrollo práctico se concentró en la determinación de la producción pública y su vinculación con los recursos requeridos. No se desarrollaron metodologías para vincular la producción pública con los resultados e impactos contemplados en la mencionada cadena.

² Mayores detalles sobre esta técnica pueden encontrarse en Matus, Makón y Arrieche (1979).

En los últimos años se ha venido desarrollando la idea de utilizar la técnica del presupuesto por resultados como herramienta para superar la técnica del presupuesto por programas.

El presupuesto por resultados o basado en resultados enfatiza en la necesidad de que el presupuesto deje de ser un listado de gastos y refleje los resultados que se obtienen de la gestión presupuestaria. Se trata prácticamente de la misma definición utilizada por Martner, ya citada.

Si se entiende por resultado la producción pública, se está en la misma conceptualización de la técnica del presupuesto por programas. Si se entiende el concepto de resultado como las modificaciones de variables económicas y/o sociales que se logran en los beneficiarios o receptores de la producción pública, no es posible asignar recursos por resultados. Por ejemplo, la asignación de recursos en el presupuesto de un programa de atención materno-infantil no se realiza en función del indicador que exprese la reducción de las tasas de mortalidad y morbilidad materno-infantil, sino sobre la base de la cantidad de madres y niños atendidos.

Si la definición de resultado es amplia y comprende los conceptos antes expuestos, se podría afirmar que el presupuesto basado en resultados agrega a las características del presupuesto por programas el desarrollo metodológico de los indicadores de resultados e impacto y la determinación de relaciones causales entre los resultados y la cantidad y calidad de los bienes y servicios que han de producir las instituciones públicas. Es decir, se orienta a reflejar la cadena de producción de valor público.

Por tanto, no se estima correcto concebir el presupuesto por programas y el presupuesto basado en resultados como dos técnicas contradictorias.

Se considera que la utilización de la técnica del presupuesto por programas orientado a resultados posibilita expresar la cadena de valor público y, por tanto, la vinculación entre plan y presupuesto en el marco de la gestión para resultados.

E. La administración financiera en el marco de la gestión para resultados

Tal como se mencionó antes, a partir de finales de la década de 1980 se inició en América Latina un proceso de modernización de los sistemas administrativos financieros a través del desarrollo de sistemas integrados de administración financiera.

La conceptualización más difundida de la administración financiera es que se trata de un conjunto de unidades organizativas, recursos, normas,

sistemas y procedimientos que intervienen en las etapas de programación, gestión y control necesarias para captar los recursos públicos y aplicarlos para la concreción de los objetivos y metas del sector público en la forma más eficiente y eficaz.

De esta definición se infiere que la administración financiera incluye la programación y administración eficiente y eficaz del conjunto de medios que permiten contribuir a facilitar el cumplimiento de objetivos y políticas del Estado. Es una herramienta esencial para la instrumentación de un modelo de gestión para resultados, en el ámbito de la administración e información del uso de los recursos reales y financieros.

Los procesos de reforma de la administración financiera tuvieron como objetivos iniciales generales y comunes los siguientes:

- i) Mejorar los procesos de administración de los recursos y gastos públicos;
- ii) Generar información sistemática y oportuna sobre la gestión económico-financiera del sector público;
- iii) Lograr transparencia en la exposición de las cuentas públicas, y
- iv) Mejorar los procesos de control interno y externo de la gestión pública.

Un gran avance conceptual, metodológico y operacional de estos procesos de reforma fue el dejar de lado la visión unidimensional de reformas independientes de cada sistema administrativo y, en especial, superar el concepto de que la reforma presupuestaria era la “locomotora” que posibilitaría que, automáticamente, se modernizaran los demás sistemas de administración de recursos.

Los cuatro sistemas básicos que formaron parte inicialmente de los procesos de reforma fueron los de presupuesto, tesorería, crédito público y contabilidad.

En una segunda etapa, y con el objeto de profundizar la instrumentación de mejoras en la gestión económico-financiera pública, se incorporaron a los procesos de reforma los sistemas de administración de recursos humanos y materiales.

Esta conceptualización implicó vincular la gestión de administración de recursos reales con los registros contables de ejecución de gastos y, por tanto, introducir un nuevo modelo de gestión en la administración de recursos reales y financieros, en que existía una clara distinción y complementariedad de los roles de los gerentes públicos a cargo de la producción de bienes y la

prestación de servicios y de los responsables del apoyo técnico-administrativo³. En los países donde se instrumentó este modelo, la información económico-financiera de la gestión pública, al ser expresión de los procesos de contratación, adquisición, recepción y utilización de recursos reales y financieros, es una herramienta básica para vincular los gastos con la producción pública.

De los distintos momentos de gastos que expresan las etapas de los procesos administrativos (preventivo, comprometido, devengado y pagado), adquiere especial relevancia la utilización del gasto devengado como elemento central para integrar las informaciones económico-financieras. El gasto devengado, al ser el registro financiero de los bienes y servicios recibidos y puestos a disposición de las unidades ejecutoras, permite medir el avance financiero de las categorías programáticas del presupuesto y es la base para la determinación de costos.

La determinación de costos por categorías programáticas o centros de producción permite complementar y enriquecer los análisis de eficiencia de la gestión pública. Para ello, es necesario establecer una clara definición y distinción de los conceptos de gastos y costos, y fijar su vínculo con las categorías programáticas y con los centros de costos, respectivamente. Esto requiere de la utilización del concepto de insumo-producto —elemento básico de expresión de los procesos productivos públicos— tanto desde el punto de vista de gastos como de costos (Calle y Makón, 2012).

En síntesis, la existencia de sistemas de administración financiera que sigan el nuevo modelo de gestión en la administración de recursos reales y financieros, y en que se establezca claramente el registro del gasto devengado como instancia definitoria de los gastos por producto, es un requisito esencial en los procesos de instrumentación de la gestión para resultados. Si a ello se agrega la aplicación de metodologías para la determinación de costos, se tendrán bases firmes para determinar la eficiencia de los procesos productivos públicos y para hacer una más sólida y fundamentada asignación de recursos en el presupuesto.

F. Incentivos

El nuevo modelo administrativo hace necesaria la revisión de algunos criterios tradicionales contemplados en la administración de recursos reales y financieros, así como la introducción de incentivos a las organizaciones y a los funcionarios y empleados públicos.

³ Mayores referencias sobre este nuevo modelo de gestión, y en especial sobre los roles de las unidades ejecutoras y de los gerentes de programas, pueden encontrarse en Makón (1999).

No es posible plantearse mejoras en la gestión pública si se otorgan tratamientos administrativos similares a todos los organismos públicos, ya sea que actúen o no en forma eficiente y eficaz, y que cumplan o no con los objetivos y políticas que les han sido asignados. Lo mismo ocurre en el caso de los funcionarios y empleados públicos; es necesario motivar y estimular al funcionario y al empleado que es eficiente y eficaz en su gestión, distinguiéndolo del que no lo es.

El otorgamiento de un incentivo significa premiar a organizaciones o funcionarios y empleados públicos por el cumplimiento de compromisos asumidos, con el propósito de mejorar la eficacia en el cumplimiento de metas y objetivos, y la eficiencia en el uso de los recursos reales y financieros.

En materia de incentivos organizacionales, es necesario revisar los criterios tradicionales sobre la existencia de procedimientos comunes para todos los organismos en materia de administración de recursos reales y financieros. Para instrumentar el nuevo modelo administrativo, es necesario contar con procedimientos diferenciados de administración de recursos para los casos de los organismos que se incorporen a la programación y a la rendición de cuentas por resultados.

Estos procedimientos diferenciados en materia de ejecución presupuestaria y de administración de recursos humanos, materiales y financieros deben incluir el otorgamiento de una mayor flexibilidad en la administración de medios y una mayor descentralización en la gestión para aquellos organismos que cumplan con las políticas, objetivos y resultados a los que se han comprometido.

La instrumentación de incentivos a los organismos en función del nivel de cumplimiento de los resultados a los que se han comprometido es, por tanto, una de las herramientas idóneas para viabilizar el modelo de gestión para resultados.

A continuación se presenta un listado no exhaustivo de incentivos institucionales que se podrían considerar en el marco del nuevo modelo de administración. La enumeración no significa que sea obligatoria la utilización en todos los casos de todos los incentivos que se plantean. Según sean las características de los compromisos asumidos por las instituciones, se podrán aplicar uno, varios o todos ellos.

Los incentivos institucionales más comúnmente otorgados son:

- i) utilización en ejercicios posteriores de saldos de créditos no empleados en un ejercicio presupuestario;
- ii) regímenes especiales más flexibles en materia de modificaciones presupuestarias y cuotas de ejecución;

- iii) transferencias de decisiones de pago a los organismos;
- iv) flexibilidad en la ocupación de cargos vacantes;
- v) flexibilidad en las reestructuraciones organizativas, y
- vi) asistencia técnica para el fortalecimiento institucional.

En materia de recursos humanos, los incentivos al personal pueden ser de varios tipos: materiales (suplementos salariales), educativos (becas), recreacionales (financiamiento de actividades deportivas o turísticas) y morales (reconocimientos públicos por parte de autoridades políticas).

En ningún caso los incentivos, ya sean organizacionales o personales, son de tipo permanente. Se otorgan sobre la base del cumplimiento de compromisos asumidos por los organismos en contratos por desempeño firmados con los órganos rectores.

G. Roles de los actores en la gestión por resultados

Tal como se mencionó en la introducción, la aplicación de mejoras de tipo técnico-administrativo es una condición necesaria pero no suficiente para la instrumentación de la gestión por resultados. En los puntos anteriores se abordaron tres importantes requisitos de naturaleza técnica, que se considera no han sido suficientemente tratados hasta ahora en los desarrollos conceptuales de este nuevo modelo de gestión. Para que sea viable este modelo es necesario también revisar los roles que deberían asumir los actores centrales que interactúan con el sector público o que operan en él.

1. El poder legislativo

El nuevo modelo de gestión hace necesaria una profunda revisión de los criterios tradicionales que aplican los poderes legislativos tanto en la aprobación de los presupuestos como en el análisis y tratamiento de la ejecución presupuestaria y de la rendición final de cuentas.

En primer lugar, es necesario revisar el concepto tradicional vigente en la mayoría de las legislaciones presupuestarias latinoamericanas de que la aprobación del presupuesto consiste solamente en un conjunto de autorizaciones sobre niveles máximos que es posible gastar. La aprobación del presupuesto implica definir una forma de vida de la sociedad. Por tanto, significa aprobar no solo los niveles y la composición del financiamiento y del gasto público sino también los bienes y servicios que se producirán y, en consecuencia, evaluar *ex ante* el impacto que la gestión pública tendrá en la satisfacción de las necesidades de la población. Para ello, es necesario que en las discusiones con motivo de la aprobación del presupuesto se cambie el

eje tradicional de análisis, centrado en las variaciones de gastos de un año respecto de años anteriores, y se analice, evalúe y apruebe el presupuesto aplicando el criterio de que se debe aprobar “lo que el Estado ha de realizar con los recursos previstos”. Esto significa que en el tratamiento legislativo se debería priorizar el análisis de los bienes y servicios que han de producir las instituciones públicas y su relación con las demandas de la sociedad y, en función de ello, definir los niveles de gastos requeridos.

En segundo lugar, es necesario reforzar también la práctica de la rendición de cuentas por resultados en el ámbito del poder legislativo. Esto significa que tanto en los informes periódicos de ejecución presupuestaria que se presenten al congreso nacional como en las rendiciones anuales de cuentas se priorice la cuantificación y el análisis de la producción alcanzada y de los recursos utilizados durante la ejecución presupuestaria, así como los resultados logrados. Dichos informes no solo sirven para evaluar la gestión presupuestaria y constituyen un sustento importante en el proceso de discusión para la aprobación del presupuesto, sino que también son la base para la rendición de cuentas ante la sociedad.

En tercer lugar, para que sea posible que los poderes legislativos cumplan este nuevo rol en el análisis de la programación y la rendición de cuentas por resultados, es necesario desarrollar un proceso de tecnificación de estos organismos. La creación de oficinas de presupuesto que cuenten con personal altamente capacitado, como existen en algunos países, es un buen paso en esa dirección.

2. Los órganos de control

En el marco de este nuevo paradigma de funcionamiento de la administración pública, “el Estado al servicio de los ciudadanos”, es necesario también ampliar el campo de actuación de los órganos de control, que tradicionalmente se orientan en forma exclusiva a revisar el uso de los recursos reales y financieros. Resulta fundamental que no solamente controlen el uso de los recursos, sino que también verifiquen si los resultados que las instituciones públicas programaron alcanzar se han cumplido y si los ciudadanos han visto satisfechas sus demandas de bienes y servicios.

En todo caso, se debe lograr un adecuado equilibrio entre el control del uso honesto de los recursos públicos y el análisis de la rendición de cuentas de la cantidad y calidad de los bienes y servicios producidos para satisfacción de las necesidades de la sociedad.

A los tradicionales controles formales y financieros que realizan los órganos de control, se debería sumar la responsabilidad del control por desempeño.

3. La sociedad civil

A través de sus exigencias y sus planteamientos, la sociedad tiene que participar en los procesos de reforma del Estado y en su propia gestión. El gobierno, por su parte, tiene que transformar los planteamientos de la sociedad en acciones concretas.

En este sentido, una forma de acercar el gobierno y la administración a la ciudadanía es mediante la descentralización efectiva de la gestión. Es necesario llevar los servicios y las prestaciones públicas más cerca de la gente, para que sea esta la encargada de efectuar el control y la petición de cuentas por resultados.

Otro elemento que es preciso tener en cuenta es la gradual adopción del presupuesto participativo. Esta herramienta, que se ha venido utilizando en diversos países, fundamentalmente en el ámbito local, representa un avance en el involucramiento de la sociedad en la gestión pública. Si bien es necesario concretar dicha participación en materia de fijación de prioridades para la asignación de recursos, también deben instrumentarse mecanismos para que en la administración del gasto —en especial, del gasto social— se logre una efectiva participación de los beneficiarios de esos recursos.

4. La clase dirigente

La clase dirigente de los países, incluidas las clases política, empresarial y sindical, debería también asumir nuevos roles en sus relaciones con el Estado.

En muchos casos, la clase dirigente (política, empresarial y sindical) ha tenido y sigue teniendo con el Estado relaciones orientadas por la búsqueda de prebendas, en el sentido de que lo utilizan como botín político o como instrumento para obtener ventajas corporativas.

En el caso de los dirigentes políticos, normalmente no existe la práctica de la rendición de cuentas ante los representados por el incumplimiento de promesas electorales y, por tanto, no se aplican sanciones cuando ello ocurre. No se registran casos de ejemplaridad en los niveles más altos de la administración, en que se produzca el cese de tareas de un funcionario (cualquiera sea su cargo) como consecuencia de no haber cumplido con los objetivos asignados. Por otra parte, es necesario señalar que la selección de funcionarios de nivel político no se basa, en la mayoría de los casos, en las capacidades profesionales para el desempeño de funciones de gobierno.

En la dirigencia empresarial, el discurso pareciera agotarse en las críticas y reclamos vinculados al costo de la administración y la burocracia, mientras se realizan negocios con el Estado, en ocasiones con una alta participación en el fomento de actividades corruptas.

En la dirigencia sindical, impera el criterio de relevar las reivindicaciones de carácter horizontal, lo que es muy plausible y corresponde a las responsabilidades de los dirigentes como representantes de los empleados públicos. Pero es escasa su participación en los procesos de modernización de la administración y en la implementación de políticas permanentes de capacitación y formación de recursos humanos.

En síntesis, se requieren cambios sustanciales en el comportamiento y en el posicionamiento de esas dirigencias en su relación con el Estado en el marco de una gestión pública orientada a resultados.

5. La burocracia

La estabilidad del empleo público —reivindicación de los funcionarios públicos en todos los países y que está consagrada en diversos tipos de normas legales— no debe significar que la gestión que ellos realizan no esté sujeta a la obtención de resultados. La sociedad en su conjunto debe tomar conciencia del costo que representa mantener una burocracia que no tiene la obligación de conseguir resultados y que genera de esta forma un gasto improductivo que se paga con los impuestos de todos los ciudadanos. En este sentido, se debe profundizar mucho más la profesionalización del empleado público y dejarlo al margen de los cambios de gobierno, de tal forma que, en primera y última instancia, los resultados de su trabajo sean la medida de su continuidad. Para avanzar en este sentido será necesario conseguir amplios consensos en los distintos ámbitos de la sociedad.

H. Conclusiones

A lo largo del artículo se han venido exponiendo diversas conclusiones. A manera de conclusión final, se puede afirmar que el actual modelo administrativo de control formal del uso de los medios ha perdido total vigencia y que el proceso hacia un nuevo modelo administrativo —la gestión para resultados— es irreversible, ya que constituye un requisito básico para lograr que el Estado esté verdaderamente “al servicio de los ciudadanos”, con eficiencia y eficacia, y que -por tanto- sea validado por la sociedad.

Sin embargo, para que la introducción de este nuevo modelo no sea una simple moda es necesario considerar que la reforma no se logra con la incorporación de aspectos parciales, como el desarrollo de indicadores, el montaje de sistemas de seguimiento y evaluación y la firma de contratos por desempeño. Se requiere, desde el punto de vista técnico, un profundo cambio de los procesos de administración de recursos reales, la integración de la administración financiera al nuevo modelo y, fundamentalmente, modificaciones de los patrones esenciales actuales de la cultura organizacional

—tanto de los órganos rectores de los sistemas administrativos como de sus contrapartes institucionales—, así como del comportamiento de los actores sociales que operan en el Estado o que interactúan con él.

El funcionamiento de un modelo administrativo vigente por más de 150 años no se puede modificar en poco tiempo y menos con visiones parciales. Es necesario contar con una visión integral y no meramente tecnocrática y tomar en cuenta que el proceso de instrumentación no es de corto plazo. Requiere un largo proceso de maduración y un efectivo apoyo de los niveles políticos, que no obtendrán “rentabilidad” en el corto plazo.

Bibliografía

- BID/CLAD (Banco Interamericano de Desarrollo/Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo) (2007), *Modelo abierto de gestión para resultados en el sector público*, Washington, D.C.
- Bonnefoy, J.C. (2005), “La gestión por resultados: Una perspectiva de gerencia pública”, presentación en el II Curso-Seminario “Políticas presupuestarias y gestión por resultados”, Santiago de Chile.
- Calle, R. y M.P. Makón (2012), “La estimación de costos en las entidades del sector público: Una propuesta metodológica”, *Revista Internacional de Presupuesto Público*, N° 78, Buenos Aires, Asociación Internacional de Presupuesto Público.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (s/f), “Gestión por resultados”, División de Planificación de Programas y Operaciones (DPPO) [en línea] <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getprod.asp?xml=/dppo/noticias/paginas/6/37206/P37206.xml&xsl=/dppo/tpl/p18f-st.xsl&base=/dppo/tpl/top-bottom.xsl>.
- Cunill, N. y S. Ospina (eds.) (2003), *Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática: Experiencias latinoamericanas*, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).
- Hintze, J. (2004), “Evaluación del valor público (efectividad vs. eficiencia)”, Biblioteca Virtual Top [en línea] <http://www.top.org.ar/>.
- (2003), “Gestión por procesos y por resultados en el aparato estatal: Una cuestión abierta”, ponencia en el Segundo Congreso Argentino de Administración Pública, Córdoba.
- (2001), “Gestión presupuestaria de estructura: Un instrumento para la gestión por resultados”, ponencia en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires.
- INTOSAI (Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores) (2004), *Implementation Guidelines for Performance Auditing Stockholm*, Estocolmo, julio.
- Makón, M.P. (2007), “¿La gestión por resultados es sinónimo del presupuesto por resultados?”, ponencia en el XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo.
- (2000), “El modelo de gestión por resultados en los organismos de la administración pública nacional”, ponencia en el V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Santo Domingo.

- (1999), “Sistemas integrados de administración financiera pública en América Latina”, *serie Políticas Presupuestarias y Tributarias*, N° 1, Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES)/ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Martner, G. (1967), *Planificación y presupuesto por programas*, México, D.F., Siglo XXI.
- Matus, C., M. Makón y V. Arriechi (1979), *Bases teóricas del presupuesto por programas*, Caracas, Asociación Venezolana de Presupuesto Público.
- Moore, M. (1998), *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*, Barcelona, Paidós.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos)/Banco Mundial (2006), *Buenas prácticas recientemente identificadas de gestión para resultados de desarrollo* [en línea] www.mfdr.org/sourcebook/Versions.
- Orellana, P. (s/f), “Probidad en Chile” [en línea] <http://www.probidadenchile.cl/>.
- Schick, Allen (2003), “El Estado que rinde: Reflexiones sobre una idea a la que le ha llegado la hora, pero cuya implantación aún está pendiente”, *Revista del CLAD. Reforma y Democracia*, N° 30, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).
- Sotelo Maciel, A.J. (2012), “La cadena de valor público: un principio ordenador que previene la colisión metodológica” [en línea] <http://www.asip.org.ar/es/content/la-cadena-de-valor-p%C3%ABlico-un-principio-ordenador-que-previene-la-colisi%C3%B3n-metodol%C3%B3gica>.
- (2011), “La relación planificación-presupuesto en el marco de la gestión orientada a resultados”, *Revista de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública*, N° 47, Buenos Aires, Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública.

Capítulo VII

La articulación entre el plan y el presupuesto: un tema recurrente en el trabajo del ILPES en la región

Nelson Shack

A. Introducción

Desde que se creó en 1962, el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) ha contribuido significativamente en el proceso de desarrollo en América Latina y el Caribe, apoyando a los distintos gobiernos en las áreas de planificación del desarrollo y gestión pública. Se ha constituido en un centro de pensamiento y en un foro abierto y participativo de reflexión sobre los desafíos que enfrenta el Estado en un contexto en que la globalización y la descentralización condicionan la efectividad de los esfuerzos gubernamentales por mejorar la calidad de las políticas públicas y las capacidades institucionales en favor de la obtención de un mayor desarrollo humano.

Las actividades del ILPES durante estos 50 años han comprendido cientos de cursos, talleres y seminarios, en que han participado decenas de miles de funcionarios y, particularmente, altos directivos de la gestión

pública de nuestros países¹. Estas actividades se han orientado a los siguientes propósitos:

- i) Contribuir a la construcción de visiones estratégicas para fortalecer la institucionalidad de la planificación como instrumento de gobierno, basadas en experiencias de concertación de políticas de desarrollo y en esquemas de cooperación público-privada, que pueden dar origen o no a planes formales de desarrollo;
- ii) Mejorar la programación y la evaluación de las actividades del sector público, incluidas las reglas macrofiscales, la programación plurianual, la gestión y los bancos de proyectos de inversión pública y cooperación internacional, y el seguimiento y evaluación de la gestión pública, y
- iii) Fortalecer los procesos de descentralización, así como el planeamiento y la gestión del desarrollo local y regional, con énfasis en los temas de descentralización fiscal y competitividad territorial.

Uno de los temas específicos que se ha abordado en este apostolado formativo y de asesoramiento gubernamental que el ILPES ha desplegado en la región de manera sistemática durante las últimas cinco décadas se ha centrado en las posibilidades efectivas de lograr una apropiada articulación entre los procesos de planificación y presupuestación; en esta materia, más allá de aspectos teóricos y doctrinarios, se han planteado modificaciones concretas en los procesos de trabajo que permitan hacer de esta aspiración (tanto de los planificadores como de los especialistas en presupuestos, gestores, auditores, políticos y ciudadanos en general) progresivamente una realidad.

Pareciera² que el divorcio entre el plan y el presupuesto a nivel conceptual no puede existir, pues carece de sentido definir un qué sin que exista un con qué (como también carece de sentido sin un por qué, cómo, cuándo, dónde y quién). Lo que usualmente sucede es que cuando se elabora el presupuesto, las prioridades de gasto están definidas por el plan, pero no ese plan que está publicado y aprobado, muchas veces por una mera formalidad político-administrativa, sino otro plan, que está en la mente de las autoridades³, muy condicionado por la coyuntura política, económica, social y ambiental del gobierno; esta dualidad genera lo que muchas veces

¹ Recuerdo, por ejemplo, haber compartido durante la última década múltiples y enriquecedoras discusiones a nivel teórico y práctico, con los directores nacionales de presupuesto de la región.

² Gran parte de esta reflexión se basa en tres trabajos realizados previamente. Véase Shack (2011, 2008 y 2006).

³ Que usualmente terminan siendo las mismas que en distintos momentos del tiempo aprueban tanto el plan como el presupuesto.

he llamado una especie de “esquizofrenia en la gestión”, en el sentido de que las autoridades declaran y suscriben ciertas metas y objetivos, y en definitiva destinan los recursos (el dinero de los ciudadanos) a otras metas y objetivos (a veces significativamente diferentes de los primeros).

La presupuestación y la planificación son procesos políticos con una base técnica subyacente y no al revés (procesos técnicos con aspectos políticos relevantes). Sin embargo, hay ciertas características de los procesos técnicos de trabajo, así como aspectos institucionales sustantivos, que pueden facilitar o no este necesario proceso de integración, que puede ser (y usualmente es) diferente en cada momento y espacio, de modo que (como suele suceder) no hay recetas mágicas que adoptar, sino buenas prácticas que aprender de la experiencia internacional comparada y que es preciso adaptar a nuestra propia realidad, si queremos que funcionen.

A continuación se desarrollan de manera sintética algunas reflexiones sobre esta materia, en cuatro secciones además de esta breve introducción. En primer lugar (sección 2) se exponen esquemáticamente las diferencias entre el plan y el presupuesto, y luego (sección 3) se plantean los procesos de la gestión de los recursos que deben articularse para permitir una integración entre el plan y el presupuesto. En la siguiente sección (sección 4) se pasa revista a los elementos esenciales que es necesario tener en cuenta en estos esfuerzos de integración, para luego concluir (sección 5) con algunas reflexiones sobre los procesos de programación de la inversión pública, un espacio privilegiado para empezar de manera concreta a integrar los procesos de planificación y presupuestación gubernamental.

B. Las diferencias entre el plan y el presupuesto, y la disociación que generan

El presupuesto es un instrumento de gestión que sirve tanto a las instancias operativas como estratégicas del gobierno, pues no solo es un instrumento fundamental de programación económica y social sino también un instrumento de gobierno y administración. En este sentido, es interesante observar cómo el grado de articulación entre el plan y el presupuesto se incrementa a medida que el nivel de abstracción y agregación disminuye.

De hecho, un alto nivel de integración entre el plan operativo anual y el presupuesto es un resultado cotidiano en muchas organizaciones públicas. Ciertamente esto se verifica con mayor nitidez en las entidades públicas que algunos autores han calificado como “islas de excelencia” (bancos centrales, administraciones tributarias, superintendencias de banca, reguladores públicos y otras), presentes en mayor o menor medida en todos los países de la región.

No podría ser de otra manera, pues así como en los asuntos y quehaceres relevantes de la vida uno normalmente piensa antes de actuar⁴, la articulación entre lo que uno quiere hacer (la planificación) y los medios de que dispone para hacerlo (la presupuestación) son dos caras de la misma moneda (no de dos monedas). Son procesos indisolubles uno del otro. Si una planificación está bien hecha, no se puede dejar de considerar cómo y con qué medios se hará realidad eso que se persigue; del mismo modo, si un presupuesto está bien hecho, no se puede dejar de pensar en los fines que se quiere alcanzar con los medios que se ejecutan.

Sin embargo, a medida que se asciende en el nivel de agregación y abstracción (a nivel del país, por ejemplo), las relaciones de interacción e iteración se complejizan, el número de actores crece y las diferencias entre el plan y el presupuesto se hacen más evidentes, como se detalla a continuación:

- i) El proceso presupuestario siempre es explícito, jerarquizado, expresado en un cronograma y legalizado, en tanto que el proceso de planificación muchas veces no lo es.
- ii) El presupuesto es un instrumento de corto plazo, por lo general anual, en tanto que el plan usualmente es de largo plazo y contempla un horizonte temporal mucho mayor que el año calendario.
- iii) El presupuesto asigna recursos y responsabilidades (claras) entre los gestores, pues su elaboración normalmente tiene un marcado componente institucional y la Ley de Presupuesto establece en su articulado (muchas veces) un sinnúmero de directrices no solo sobre temas presupuestarios sino también de gestión pública en general; en cambio, el plan tiene una perspectiva usualmente más programática y, debido a su nivel de agregación, el logro de los objetivos que plantea requiere altos niveles de coordinación intersectorial cuyos costos de transacción son siempre muy elevados (dados los arreglos institucionales existentes y las capacidades de los actores).
- iv) El presupuesto por lo general es aprobado mediante una ley del Congreso de la República, de modo que no siempre el poder ejecutivo tiene control sobre él, pues ello depende de cada escenario político y de las facultades que cada constitución le brinda; por su parte, el plan en muchos de nuestros países normalmente es

⁴ Lo que no significa que sean necesariamente los asuntos o quehaceres más importantes; por ejemplo, respirar es crucial para vivir y nunca pensamos antes de hacerlo. Es que hay cuestiones inerciales sobre las que la planificación pareciera ser innecesaria, salvo que se esté atravesando una crisis estructural que motive un cambio radical que obligue a repensar toda la acción estatal y sus organizaciones.

aprobado por el poder ejecutivo y el Parlamento solo lo conoce después, ya que es presentado junto con el proyecto de Ley de Presupuesto, como referencia, y a veces ni siquiera es parte formal del proceso de discusión presupuestaria.

- v) El componente de economía política del presupuesto es sustantivamente más importante que el del plan (que siempre se ve como algo más lejano), pues se podría decir que no hay nada que genere más discusión que destinar el dinero de algunos en beneficio de otros. Dados los arreglos institucionales existentes, usualmente los actores principales y sus funciones de reacción no son los mismos en el diseño del plan y en la elaboración del presupuesto.
- vi) La judicatura, por medio de sus sentencias, muchas veces altera las decisiones presupuestarias y sus efectos sobre la realidad, pero por definición nunca se pronuncia sobre los planes (pues no son todavía “realidad”).
- vii) La sociedad civil ha ido aprendiendo que lo que no está en el presupuesto (lo diga quien lo diga) es una ilusión, propia del discurso político, respecto del deseo de hacer algo, pero que solo el disponer de los créditos presupuestarios asignados otorga una probabilidad mayor que cero de que ese “algo” se podrá realizar, si la normatividad vigente lo permite y si existe la capacidad de gestión, que muchas veces incorrectamente se presupone.
- viii) A lo largo de la historia reciente, el presupuesto siempre ha existido. En cambio, incluso por razones ideológicas, el plan a veces no ha existido y se ha confundido la planificación con la existencia de un organismo, documento o instrumento, en lugar de entenderla como una función connatural a la tarea de gobernar, que consiste en anticiparse a los acontecimientos, pensar antes de actuar y optar conscientemente entre cursos de acción alternativos en condiciones de escasez.
- ix) Dados los reducidos niveles de integración y el hecho de que el presupuesto es el que termina organizando, junto con el sistema de control, la estructura de incentivos esencial en la administración pública, lamentablemente el plan es visto muchas veces como una formalidad administrativa, un mero trámite que hay que cumplir porque la normatividad así lo exige (y en los casos en que no existe mandato imperativo, ni siquiera hay plan), en vez de concebirlo como un instrumento de gestión, como sí es visto el presupuesto. Esta situación es típica cuando no hay bonanza económica.

Pareciera entonces que el plan es relevante solo cuando existen recursos y que el resto del tiempo (la mayor parte, en realidad) es el presupuesto el que dirige las acciones gubernamentales.

- x) La elaboración del presupuesto persistente (aunque no necesariamente de calidad), mediante una nomenclatura propia y sofisticada (cadenas presupuestarias, clasificadores, códigos y otros), año tras año, ha creado una burocracia en cierta medida estable en los ministerios de hacienda, economía, finanzas o similares, frente a la volatilidad del recurso humano en el resto de la rama ejecutiva, incluidos los órganos rectores de planificación y sus respectivas oficinas en las diversas dependencias públicas.
- xi) La cantidad de información necesaria para elaborar un presupuesto (dada su marcada tendencia incremental) está por lo general más a la mano en comparación con la abundante información (relevante) que se requiere para estructurar apropiadamente un plan que se pueda operacionalizar. Lo mismo sucede al identificar indicadores de desempeño y definir las metas que se espera alcanzar.
- xii) Dentro de la administración pública, la cantidad, composición y calidad de los equipos técnicos y de funcionarios familiarizados en forma adecuada con los conceptos presupuestarios es por lo general superior a la de aquellos verdaderamente capacitados en el diseño de políticas y programas, marcos lógicos y demás conceptos e instrumentos propios de la planificación. La razón es que, al ser la elaboración del presupuesto un proceso tan estable (inercial), que no plantea modificaciones sustantivas sino más bien marginales y que se realiza de manera tan recurrente (periódica y sistemática), la administración pública ya aprendió plenamente la mecánica operativa para llevarlo a cabo.
- xiii) La elaboración del plan se hace muchas veces de cara al ciudadano, en la medida en que se tratan de explicitar objetivos y metas de política que sean fácilmente comprensibles para los distintos actores políticos, sociales y económicos. En cambio, el presupuesto se estructura usando una terminología propia de un gremio profesional de especialistas.
- xiv) El conocimiento sobre cómo planificar se enseña en las universidades y es común en el sector privado, constituyendo una experiencia que se puede trasladar fácilmente al sector público (de hecho, los métodos de planificación más usados en el sector público provienen de desarrollos propios del sector privado). En cambio, la nomenclatura utilizada para presupuestar

en el sector público es propia y crítica, no muy parecida a la terminología usada en la esfera privada, y no se enseña en los programas universitarios.

Como resultado del conjunto de aspectos descritos, evidentemente es muy difícil la articulación entre el plan y el presupuesto; de hecho, en las administraciones públicas de varios de nuestros países se pueden apreciar con cierta regularidad signos de lo que parece ser una disociación en los procesos de decisión, incluso a nivel de las más altas instancias de gobierno. En efecto, resulta evidente que:

- i) Tanto los planificadores como los responsables de los presupuestos están de acuerdo en términos teóricos en que el presupuesto es el reflejo financiero del plan; sin embargo, usualmente cuando se elaboran los presupuestos pareciera que esto no se toma en cuenta.
- ii) Los planificadores siguen planificando año tras año a pesar de que reconocen que los presupuestos se elaboran siguiendo otros criterios y no necesariamente sus planes.

Los gestores tratan de combinar durante la fase de ejecución del ciclo de la política pública ambos planos, en un escenario presupuestario en el que el resto de los sistemas administrativos (en general el sistema de contrataciones públicas) reducen sustancialmente la eficacia de su acción, al tener que cumplir innumerables procedimientos burocráticos.

- i) Las autoridades políticas (el poder ejecutivo y/o el poder legislativo) aprueban siempre ambos instrumentos (plan y presupuesto) y motivan a la burocracia a seguir perfeccionándolos.
- ii) Los auditores, en la mayoría de los casos, solo están preocupados por los problemas procedimentales (legalidad de los actos) y no tanto por estas incoherencias.
- iii) La sociedad civil suele concentrar su atención en otros temas urgentes y cercanos, sin reconocer que la base de la acción gubernamental (que probablemente influya de manera determinante en la satisfacción de sus necesidades apremiantes y en la solución de sus problemas) está vinculada a la apropiada articulación entre los procesos de planificación, programación, presupuestación (gestión) y evaluación.

C. La necesaria interoperabilidad de los procesos

La articulación entre el plan y el presupuesto no es un asunto solo normativo, sino que requiere una gestión de procesos interoperables, que haga posible la

interacción entre los actores de esos procesos y la integración de los sistemas de información que soportan las decisiones relacionadas con dichos procesos.

Considerando el Estado en su conjunto, existe lo que se podría denominar cuatro macroprocesos globales en la gestión de los recursos: i) planificación estratégica; ii) programación táctica; iii) presupuestación (gestión) operativa, y iv) evaluación retroalimentadora.

El primero debiera efectuarse a una escala macro o gubernamental y para un horizonte temporal de largo plazo. La visión de desarrollo del país, el plan nacional de desarrollo y otros instrumentos similares son los resultados naturales de este proceso. Para ser operacionalizables desde la perspectiva de la gestión estatal (no únicamente de la gestión presupuestaria) y, por tanto, para no ser solo parte del discurso político, deben contar con indicadores que permitan medir el logro de los objetivos de desarrollo planteados; por ende, dichos indicadores deben corresponder a metas objetivas, es decir, valores del indicador que se espera alcanzar en un determinado período de tiempo y a un costo estimado definido, que debe ser compatible con las restricciones económicas globales del país.

En el marco de la consecución de dichos objetivos de desarrollo, existe otro proceso, no tan general como la planificación estratégica gubernamental ni tan específico como la presupuestación programática e institucional. Nos referimos a lo que se podría denominar una programación táctica. En ella, en un escenario fiscal de mediano plazo, se establecen y valorizan los principales cursos de acción (programas públicos fundamentales) que se espera que el sector público lleve a cabo para lograr los objetivos de desarrollo (solucionar los problemas de la sociedad que el proceso político ha priorizado), indicando las metas anuales (a escala intermedia o sectorial) que está previsto alcanzar en cada indicador, en el contexto de un escenario fiscal plurianual y por lo general revolvente.

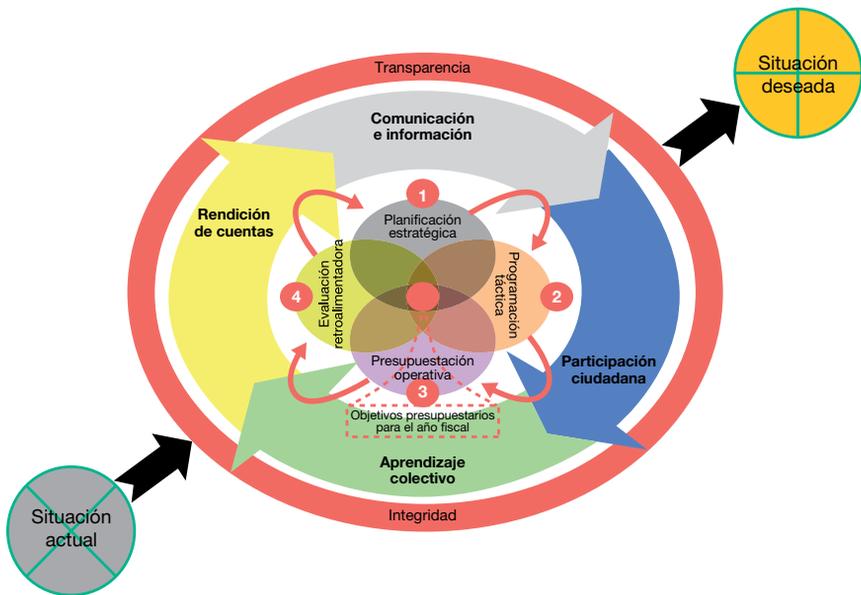
En la práctica, se define qué se quiere lograr en los ejercicios fiscales siguiente y subsiguientes y cuántos recursos públicos se destinarán genéricamente a dichos propósitos. Por tanto, el resultado central de este proceso es la determinación de lo que denominaremos los objetivos presupuestarios anuales (OPA), sobre la base de los cuales se estructurará el presupuesto.

En tercer lugar, el proceso de presupuestación operativa, de periodicidad anual, consiste en especificar con todo el detalle (es decir, a una escala micro o institucional, a nivel de entidad o dependencia) cómo se ejecutarán a lo largo del año fiscal siguiente los cursos de acción previstos tácticamente en el proceso anterior.

Este proceso implica la gestión misma de los recursos presupuestarios durante el ejercicio fiscal. Es decir, se establece quién los ejecutará, cómo,

cuándo, con qué tipo de recursos, provenientes de qué fuente de financiamiento, a través de qué programa de gasto, entre otros aspectos, y sobre todo cómo se comprobará si se está logrando la meta prevista a lo largo de todo el proceso de generación de valor de la acción pública y no solo en términos del impacto. Por ello resulta fundamental la generación de información sobre el desempeño a nivel de insumos, procesos, productos y efectos (tanto a partir del manejo de indicadores de gestión como de evaluaciones más integrales), así como la aplicación de otros instrumentos, tales como elaboración de diagnósticos de problemas, determinación de líneas de base, formulación de marcos lógicos e implementación sistemática de métodos de costeo asociados a una contabilidad con base devengada, entre otros.

Diagrama VII.1
Macroprocesos en la gestión de los recursos



Fuente: Nelson Shack, "La articulación entre el plan y el presupuesto: Algunas experiencias en América Latina", *Efectividad en el desarrollo y gestión presupuestaria por resultados: Documentos presentados en las reuniones de la Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública del Diálogo Regional de Política*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2008.

Por último, con el propósito de promover un análisis para mejorar la actuación en los tres macroprocesos anteriores, el proceso de evaluación retroalimentadora debiera permitir hacer el seguimiento y control del cumplimiento de los principales objetivos presupuestarios anuales, con sus

propias especificidades⁵ y niveles (macro, meso y micro); al mismo tiempo, este proceso contribuye a verificar el logro de los objetivos estratégicos, tácticos e incluso operativos de la administración gubernamental.

Ciertamente, la gobernanza de un sistema caracterizado por la democracia política, la equidad social, la eficiencia económica, el desarrollo cultural, la integridad territorial y la sostenibilidad ambiental requiere que estos cuatro macroprocesos, que determinan la efectividad de la administración financiera gubernamental y su impacto en el nivel de bienestar de la población, se desarrollen en un marco general caracterizado por procesos continuos de comunicación e información, participación ciudadana, aprendizaje colectivo y rendición de cuentas, que permita un escenario de transparencia e integridad en la gestión de los recursos públicos (véase el diagrama VII.1).

D. Los elementos esenciales para una mejor articulación

Pareciera entonces que si la articulación entre el plan y el presupuesto es el resultado de un proceso técnico y sobre todo político de iteración e interacción continua, se requiere además de la real voluntad de los actores de lograr esa integración (y, por tanto, de asumir los costos que implica hacerlo —incluida la necesaria redistribución del poder dentro de las entidades, por ejemplo— en la lógica de que los beneficios serán mayores). Esa voluntad se debiera expresar al menos en dos aspectos fundamentales:

- i) Un apropiado arreglo institucional que vaya más allá de establecer ciertas reglas formales, roles de los actores y estructuras organizacionales, y en el que se tengan en cuenta las relaciones informales y los procesos de trabajo con los que cotidianamente opera la administración burocrática, y
- ii) un mínimo de capacidades técnicas, en el sentido no solo de disponer de personal calificado en las áreas de planificación, presupuesto y gestión, y contar con sistemas administrativos que se caractericen por su rigor metodológico y su flexibilidad de aplicación, sino también de tener sistemas de información que, usados por los actores en forma apropiada, permitan efectivamente un mejor proceso de toma de decisiones.

Asimismo, considerando que en el juego presupuestal y en el juego planificador hay actores, reglas, niveles, espacios y momentos de interacción

⁵ Uno de los tipos de evaluación, según el momento en que se aplica, es la evaluación *ex dure* (o concurrente), también conocida con el nombre de monitoreo.

en los que se juega, debiéramos tener presentes los aspectos fundamentales para un mejor proceso de articulación entre el plan y el presupuesto:

- i) La articulación cuando es efectiva busca potenciar sinérgicamente el cumplimiento tanto de las funciones del plan (resultado del proceso de planificación) como del presupuesto (resultado del proceso de presupuestación). Al respecto, cabe recordar que las funciones esenciales de la planificación son la prospección, la coordinación y la evaluación, en tanto que el presupuesto debe preservar la solvencia fiscal de mediano plazo del sector público, promover una entrega eficiente de bienes y servicios públicos y asignar los recursos públicos de acuerdo con las prioridades gubernamentales. En la región se han logrado importantes avances en materia de la creación de mecanismos de coordinación y evaluación (no solo dentro de la esfera presupuestaria, sino también fuera de ella, por ejemplo, la implementación de ministerios coordinadores, secretarías presidenciales de metas y otros). Sin embargo, en comparación con estas dos funciones, al parecer la gran ausente sigue siendo la prospectiva a largo plazo.
- ii) No cualquier plan puede articularse con cualquier presupuesto. Un presupuesto que sea totalmente inercial no podrá integrarse a un plan. De manera análoga, no podrá articularse con un presupuesto un plan que no sea operacionalizable, en el sentido de estar estructurado en prioridades y estrategias técnica y fiscalmente viables, de implementación sucesiva y ordenada, con objetivos esenciales, reducidos en número y objetivamente verificables a través de indicadores. Avanzar hacia un presupuesto por resultados con un enfoque plurianual hace más viable un proceso de integración entre los procesos de planificación y presupuestación.
- iii) La articulación no se produce en un vacío, sino en un contexto cultural, histórico e institucional determinado y con una dinámica distinta dependiendo del nivel jerárquico organizacional en que tenga lugar (es decir, una cosa es la articulación entre el presupuesto general de la república y el plan nacional de desarrollo, y otra distinta la articulación entre el presupuesto de una entidad y su plan operativo institucional). Por tanto, las aplicaciones informáticas (que se han vuelto indispensables), los sistemas administrativos, el registro de información y los diseños institucionales y organizativos deben reconocer estas diferencias para poder soportar un verdadero proceso de integración.

- iv) La articulación depende de la existencia de un mínimo nivel de densidad instrumental, que esté difundida y de la que la burocracia se haya apropiado. La existencia de un marco fiscal de mediano plazo suficientemente desarrollado (es decir, la existencia de un marco de gasto o un marco presupuestario de mediano plazo) y de un adecuado proceso de formulación presupuestaria, así como el uso de una apropiada clasificación programática del presupuesto son indispensables para tal articulación. Es necesario que conceptos como marco lógico, línea de base, indicador de desempeño, análisis estratégico, articulación de políticas y programas, entre otros (así como su aplicación cotidiana en la gestión y en el proceso de toma de decisiones) sean categorías tan frecuentes en el lenguaje de los operadores como lo son las categorías presupuestales más típicas, por ejemplo, objeto de gasto, fuente de financiamiento, presupuesto institucional de apertura y otras similares.
- v) En general, se podría decir que todo esfuerzo eficaz por implementar o mejorar los procesos de programación fiscal plurianual (calidad de las proyecciones, consolidación del arreglo institucional, movilidad del horizonte y otros) e incrementar su relevancia en el proceso de toma de decisiones públicas (con apropiados mecanismos de transparencia y comunicación a la ciudadanía) contribuirá a mejorar en la práctica los procesos de articulación entre el plan y el presupuesto. Cabe recordar que un marco de gasto de mediano plazo contiene por lo menos tres elementos fundamentales que lo caracterizan y que permiten confeccionar una clasificación por generaciones (niveles de evolución) de este instrumento: i) un marco agregado de recursos, determinado de arriba hacia abajo, consistente con la sostenibilidad de las finanzas públicas y las prioridades generales de la política gubernamental, que incluye metas cuantitativas a nivel macroeconómico (inflación, producto, empleo, balanza de pagos y otras) y fiscal (ingreso, gasto y financiamiento, según clasificación económica); ii) un conjunto esencial de estimaciones de costo, construidas de abajo hacia arriba, respecto de la estrategia de acción programática intertemporal que cada sector del gobierno tiene previsto desarrollar para alcanzar dichas prioridades generales de la política, y iii) un mecanismo de interacción y coordinación que promueva un proceso de toma de decisiones sobre la base del diálogo y la cooperación.

- vi) La articulación contará con un entorno más propicio en la medida en que se disponga de costos por actividades, indicadores de desempeño y mecanismos de monitoreo y evaluación de la gestión, y una orientación general de la administración (a través de nuevos esquemas de incentivos) hacia el logro de resultados para el desarrollo, en que el enfoque que prime no sea la ejecución de los medios sino el logro de los fines. La solución no requiere necesariamente dictar una ley, sino más bien empezar por cambiar los procesos de trabajo permanentes de la burocracia, orientándolos más hacia los resultados en el mediano y largo plazo. El refuerzo legal es necesario, pero no suficiente.
- vii) De hecho, parece recomendable tratar de comenzar generando el convencimiento de los distintos operadores (por ejemplo, a partir de una operación piloto) y creando capacidades gradualmente, en lugar de emitir de primera mano una disposición normativa vinculante que obligue, por ejemplo, a hacer presupuestación plurianual bajo un enfoque para resultados. Se trata de realizar una presupuestación que no sea la consolidación de simples proyecciones en el tiempo del financiamiento continuo de los programas existentes (extrapolación inercial), sino que realmente permita asignar el gasto en función de un pensamiento estratégico, traducido en objetivos y prioridades de política pública de mediano y largo plazo que coadyuven a que el país transite en forma progresiva (y sostenida) por una senda de crecimiento y desarrollo económico.
- viii) La articulación será más factible en la medida en que la institucionalidad asegure altos estándares de calidad y estabilidad de la burocracia, en particular de los mandos intermedios. Al final de cuentas, la integración es posible gracias al trabajo de las personas que conforman un servicio civil flexible y meritocrático. La rigidez de la burocracia puede ser más profunda y perjudicial que la rigidez presupuestaria. Por consiguiente, será improbable que se logre una mejora significativa y sostenible a mediano plazo del proceso de integración del plan y el presupuesto si solo se financia el diseño de metodologías y sistemas, al mismo tiempo que se deja de lado el financiamiento de actividades permanentes de formación de capacidades de todos los operadores públicos relacionados con la gestión, particularmente de los mandos intermedios, y no se promueve la conformación de un servicio civil de carrera moderno, meritocrático, calificado y flexible.

E. Hacia una integración progresiva: empezar por las inversiones públicas

Lograr un proceso de cambio en que se incluyan todos los elementos antes indicados no es una tarea en absoluto pequeña y si no se focaliza apropiadamente, se puede fracasar apenas iniciado el esfuerzo. Pareciera que una forma concreta de avanzar en este proceso de integración entre el plan y el presupuesto es enfocarse seriamente en gestionar mejor las inversiones públicas.

Mejorar el proceso de programación estatal en materia de gasto de capital (y, en particular, de las inversiones públicas) constituye una oportunidad conveniente⁶ y privilegiada para avanzar hacia la estructuración de un marco general de planificación y presupuestación (y gestión) integrada. Este marco no solamente debiera incluir la articulación del plan nacional de desarrollo o equivalente, sino incluso modificar los arreglos en las instituciones electorales para que los planes de gobierno que plantean los candidatos sean realmente cartas de navegación con destinos y medios explícitamente especificados, que luego puedan ser exigibles por la ciudadanía en los procesos de rendición de cuentas. Esto permitiría que en cada período de gobierno se recojan responsablemente las orientaciones de la política pública del Estado, y se actualicen y concilien con las prioridades de cada administración gubernamental.

Asimismo, aunque para iniciar este proceso de integración el foco de atención sean las inversiones, no se debe caer en el error de pensar que la generación de procesos efectivos de programación de la inversión pública se puede lograr al margen de las necesarias mejoras en los procesos de planificación y presupuestación en general.

Por ejemplo, en el caso peruano, el proceso planteado tendría que tener su punto de partida en el Acuerdo Nacional y la construcción del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (PEDN, hoy Plan Bicentenario “El Perú hacia 2021”, con un horizonte a diez años), que debe contemplar, entre otros, los acuerdos internacionales suscritos y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

Este plan (recogido en un documento) debiera constituirse en un instrumento con un esquema estructurado que se mantiene en un sistema informático, incluidos lineamientos de política, grandes objetivos nacionales y, en especial, metas e indicadores cuantificados para enfrentar los grandes problemas del país. Así, servirá de fuente primaria para la elaboración de

⁶ Debido a la naturaleza usualmente intertemporal de este proceso y a la gran relevancia que tiene para todos los actores, particularmente los políticos y los ciudadanos (votantes).

las ofertas electorales de los partidos y candidatos a la Presidencia de la República, presidencias regionales y alcaldías municipales, que deberían presentar ante el Jurado Nacional de Elecciones sus propuestas electorales con contenidos técnicos mínimos igualmente estructurados y registrados en un sistema informático en línea.

De esta forma, los candidatos expresarán claramente en su plan de gobierno todas las metas que pretenden alcanzar, en línea con el PEDN, y será posible diferenciar fácilmente y en forma automática las adiciones, cambios y diferencias de su plan respecto de lo trazado en el PEDN. Incluso, mediante una adecuada estrategia comunicacional, se contribuiría a un voto más informado, pues sería más sencilla la comparación programática entre las diferentes ofertas electorales (conociendo en forma concreta qué ofrece cada candidato y cómo espera lograrlo). Posteriormente, la candidatura que resulte electa ajustará el PEDN para su período de gobierno y podrá modificarlo, manteniéndolo actualizado.

Dichos planes deberían elaborarse y mantenerse respetando una estructura con contenidos técnicos mínimos, en línea y con soporte de un sistema informático, considerando diversos instrumentos de mediano plazo, cuya versión vigente y oficial siempre estaría actualizada y disponible para todos a través de Internet. Los instrumentos de programación fiscal que debieran considerarse son:

- i) un marco fiscal de largo plazo (MFLP);
- ii) un marco de gasto de mediano plazo (MGMP), y
- iii) un marco presupuestal de mediano plazo (MPMP).

En este esquema, es el MPMP del primer año el que constituirá la base del presupuesto anual y será el marco de los planes estratégicos institucionales (PEI) a cinco años, a cargo de los pliegos y unidades ejecutoras. Del PEI se desglosarán, respetando la estructura y los contenidos mínimos (siempre en un sistema informático), los planes estratégicos sectoriales multianuales (PESEM).

A partir del marco presupuestal y el banco de proyectos optimizado se construirá automáticamente el programa multianual de inversión pública (PMIP), en la forma de una primera versión propuesta para la oficina de programación de inversiones correspondiente. Las cifras y proyectos del PMIP se actualizarán en línea a partir de los sistemas administrativos relacionados, mediante el diseño de una arquitectura informática orientada a servicios con un enfoque de gestión de procesos de negocio (conocida como SOA-BPM).

Por su parte, los gobiernos regionales y locales estructurarán sus PEI sobre la base del PEDN a cinco años y sus planes de desarrollo concertados (que usarán un presupuesto participativo en forma multianual), considerando

sus propios instrumentos de mediano plazo (MPMP) y sus PEI para llegar de la misma forma a la construcción de sus PMIP.

Un elemento clave para programar eficazmente las inversiones es reconocer que no se deben priorizar las inversiones sino los problemas que es preciso resolver. De esa manera, las inversiones vinculadas a la solución de los problemas priorizados se podrán alinear naturalmente y ordenar según criterios lógicos, como nivel de ejecución, nivel de estudios de preinversión, nivel de pobreza de los beneficiarios, costo de operación y mantenimiento, entre otros.

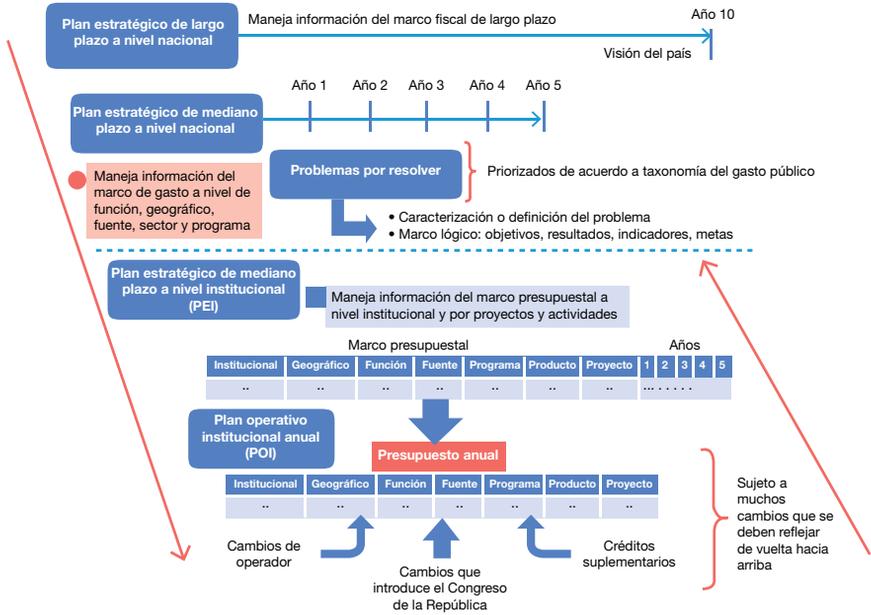
Por otra parte, resulta imposible hacer una programación de inversiones que se articule apropiadamente con el presupuesto si no se dispone, entre otros, de los siguientes elementos:

- i) tipologías de proyectos por líneas de acción;
- ii) taxonomía del gasto público por propósitos o tipos de gasto;
- iii) costos medios estándares por tipologías de proyectos y territorios de ejecución (rural y urbano);
- iv) brechas socioeconómicas por departamentos, provincias y distritos, y líneas de acción;
- v) tiempos técnicos estimados por cada tipo de estudios de preinversión y estudios definitivos o expedientes técnicos, y
- vi) tiempos administrativos estimados por tipo de proceso para convocatoria, adjudicación y contratación.

Todos estos elementos, soportados por adecuados sistemas informáticos, posibilitarían una apropiada vinculación de ida y vuelta entre los distintos instrumentos, haciendo más factible la ansiada aspiración de articular el plan con el presupuesto gubernamental.

Para concluir, solo como referencia, a fin de ofrecer una idea gráfica de lo que podría ser un proceso articulado de planificación y presupuesto (con énfasis en la programación de inversiones públicas), se presenta un esquema general de integración a partir del caso peruano.

Diagrama VII.2 Secuencia de interacción entre los instrumentos de programación



Fuente: Nelson Shack, *Elaboración del marco conceptual para el diseño del proceso integrado de la programación de la inversión pública en el Perú*, Lima, Dirección General de Política de Inversiones, Ministerio de Economía y Finanzas, 2011.

^a Se utilizan las siguientes siglas referidas a entidades del Perú: DGAES: Dirección General de Asuntos Económicos y Sociales; DGPI: Dirección General de Política de Inversiones; DGPP: Dirección General de Presupuesto Público; DNTP: Dirección Nacional del Tesoro Público; INEI: Instituto Nacional de Estadística e Informática; JNE: Jurado Nacional de Elecciones; MEF: Ministerio de Economía y Finanzas; PRONASAR: Programa Nacional de Agua y Saneamiento Rural; SEACE: Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado; SNIP: Sistema Nacional de Inversión Pública. Se utilizan además las siguientes siglas: GR: gobierno regional; MFLP: marco fiscal de largo plazo; MGMP: marco de gasto de mediano plazo; MP: mediano plazo; MPMP: marco presupuestal de mediano plazo; NBI: necesidades básicas insatisfechas; OPP: oficina de planeamiento y presupuesto; PCA: programación de compromisos anualizados; PDLC: plan de desarrollo local concertado; PDRC: plan de desarrollo regional concertado; PEDN: Plan Estratégico de Desarrollo Nacional; PEI: plan estratégico institucional; PESEM: plan estratégico sectorial plurianual; PIA: presupuesto institucional de apertura; PIM: presupuesto institucional modificado; PMIP: programa multianual de inversión pública; POA: plan operativo anual; PPR: presupuesto por resultados; UE: unidad ejecutora; UM: Unidad de Medida.

Bibliografía

- Shack, Nelson (2011), *Elaboración del marco conceptual para el diseño del proceso integrado de la programación de la inversión pública en el Perú*, Lima, Dirección General de Política de Inversiones, Ministerio de Economía y Finanzas.
- (2008), “La articulación entre el plan y el presupuesto: Algunas experiencias en América Latina”, *Efectividad en el desarrollo y gestión presupuestaria por resultados: Documentos presentados en las reuniones de la Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública del Diálogo Regional de Política*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- (2006), “Presupuestar en Perú”, *serie Gestión Pública*, N° 58 (LC/L.2557-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.G.85.

Capítulo VIII

Gestión pública y desarrollo

Fernando Rezende

A. Introducción

La reanudación del debate sobre el papel del Estado en la promoción del desarrollo pone de relieve la necesidad de un examen más detenido de las cuestiones que se refieren a cómo el Estado, a través de la gestión eficiente de las políticas públicas, puede contribuir a un crecimiento socialmente equitativo, regionalmente equilibrado y ambientalmente sostenible.

Desde esta perspectiva, la eficiencia de la gestión pública abarca múltiples dimensiones: depende de cómo se toman las decisiones sobre la asignación de los recursos públicos, cómo se financian las políticas que se derivan de estas decisiones, cómo se dividen entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales las responsabilidades de aplicación de dichas políticas, cómo se gestionan los recursos y, finalmente, cómo se monitorea y evalúa la implementación de estas políticas. Es decir, la eficiencia de la gestión depende de la correcta alineación del proceso presupuestario, del sistema tributario, de las relaciones intergubernamentales (entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales) y de la organización administrativa.

La dimensión presupuestaria trata de analizar las barreras que la calidad de la planificación y el presupuesto crean para lograr una gestión eficiente del gasto público. El régimen fiscal pone de relieve las limitaciones

del sistema de financiamiento para la competitividad económica y la calidad del gasto público. El análisis de las relaciones intergubernamentales revela si hay equilibrio en la asignación de responsabilidades y recursos, y si prevalecen o no las condiciones adecuadas para la cooperación intergubernamental en la gestión de las políticas públicas. La observación de la estructura de la organización administrativa indica posibles disfunciones que pueden comprometer la acción del Estado.

La importancia de adoptar una visión integral de los diferentes aspectos que afectan la calidad de la gestión pública parece evidente, pero merece ser resaltada. El presupuesto puede estar bien formulado y ejecutado, pero si se financia con impuestos de mala calidad, el impacto positivo de la buena gestión del gasto público puede ser contrarrestado por el impacto negativo de un sistema fiscal que penaliza la inversión y la creación de empleo, y presiona fuertemente a los beneficiados por las políticas sociales.

Por otra parte, el gasto no puede ser manejado eficientemente si las responsabilidades de cada nivel de gobierno no están bien definidas, y la asignación de los recursos fiscales no promueve un equilibrio adecuado entre los recursos y los costos.

Además, la calidad del gasto se ve comprometida si la organización administrativa no facilita la coordinación de los organismos sectoriales para que tengan en cuenta la interdependencia de los problemas y los mecanismos de incentivos que fomenten la cooperación intergubernamental en la gestión de las políticas públicas.

B. ¿Qué es un gasto de buena calidad?

En los últimos años, los distintos sectores de la sociedad han puesto una creciente atención sobre el tema del gasto público. Por el lado del empresariado, se brinda una mayor dedicación a este tema debido a la tesis de que el uso eficiente de los recursos públicos es la única salida que permitirá la reducción de la carga fiscal y la mejora de la calidad de los impuestos. Por el lado de los ciudadanos, la creciente insatisfacción frente a la calidad de los servicios públicos aumenta la presión por iniciativas que promuevan mejoras de la eficiencia y la calidad del gasto, debido a que no se observa un rendimiento adecuado de la carga impositiva.

Desde el punto de vista de los expertos en esta materia, tales demandas incentivan diferentes enfoques para estudiar el tema. Una visión adopta una perspectiva macroeconómica y se centra en la denuncia de posibles abusos que amenazan la conservación de la responsabilidad fiscal, enfocándose en la necesidad de controlar la expansión del gasto corriente. La otra visión toma un punto de vista opuesto y trata de examinar los ahorros que podrían

lograrse a través de mejoras de las rutinas que implementan las organizaciones públicas para adquirir los materiales necesarios para las actividades diarias y las erogaciones de bajo monto.

En el primer caso, el argumento es que el aumento del gasto corriente reduce el espacio para la realización de las inversiones necesarias para sostener el crecimiento económico, lo que, además de dar rigidez al presupuesto, se traduce en que la única manera de evitar futuros problemas fiscales sea insistir en el aumento de los impuestos, con las consecuencias conocidas.

La segunda perspectiva se centra en aspectos que no se deben pasar por alto, pero que, por la pequeñez de los números, no generan un impacto significativo en las cuentas públicas.

En común, ambos enfoques apuntan a la reducción del gasto, pero no a la eficacia de políticas y programas relacionados con el ejercicio de las responsabilidades que el Estado debe asumir para responder a las demandas de los ciudadanos. Es decir, no se ocupan de las cuestiones de fondo relacionadas con la mejora de la calidad del gasto público.

En la misma línea, se defiende la necesidad de aplicar al sector público lo que se denomina un “choque de gestión”. La frase tiene un fuerte efecto y repercute en los medios de comunicación, pero falta explicar lo que significa en realidad. Conocidos los grandes números del gasto público, no es necesario ir muy lejos para darse cuenta de que esta proposición está vacía de contenido. De la parte del presupuesto que no está comprometida en forma previa con la conservación de los derechos legalmente constituidos, u obligaciones asumidas en contratos, una buena proporción es consumida por la rutina administrativa y otra por la necesidad de mantener una buena relación entre los poderes ejecutivo y legislativo. En realidad, lo que falta en este debate es un choque de imaginación y no un choque de gestión.

Obviamente, la respuesta a la pregunta con que se inicia esta sección no es fácil. Una visión maniquea que asocie una mala calidad del gasto con el crecimiento de los gastos corrientes, y viceversa, no puede tomarse en serio, incluso desde una perspectiva simplista. No basta con observar cómo evolucionan las distintas categorías de gastos. Es necesario analizar el gasto y las implicaciones que los cambios en la estructura del gasto traen para la economía y la sociedad. Por otro lado, es igualmente insuficiente la idea que subyace al enfoque microeconómico, en el sentido de que las deficiencias en la administración pública se deben a la mala calidad de los administradores, que ignoran los métodos modernos utilizados por la empresa privada y que, por lo tanto, necesitan tutores para mejorar su rendimiento. Existen numerosos factores que interfieren en la gestión pública que no han sido debidamente discutidos y que redundan en que el debate sobre este tema pierda sentido.

C. La importancia de un enfoque integrado

Como se señaló antes, en la forma como se ha venido tratando la ineficiencia de la gestión existen dos visiones principales: por un lado, es vista como un problema que se relaciona con el descontrol en el gasto corriente y, por otro, como un problema de inconsistencias e ineficiencias en los procesos y procedimientos operacionales. Debido a que no exploran las verdaderas causas de la ineficiencia del gasto público, estos enfoques no permiten modificar la situación, aunque pueden proporcionar beneficios marginales y circunscritos. Por el contrario, considerar el tema en su totalidad es una manera de aumentar el conocimiento, iluminar el debate sobre la importancia de una gestión pública eficiente para el desarrollo económico y ofrecer propuestas sobre cómo solucionar las principales distorsiones que presenta una situación dada, con el propósito de contribuir a los cambios que se consideren necesarios.

Más importante que buscar respuestas a la pregunta planteada en la sección anterior es preguntarse si están dadas las condiciones necesarias para que la gestión pública realice gastos de buena calidad. Por lo tanto, un buen punto de partida es asumir que un gasto de buena calidad es aquel que genera un producto que corresponde a las necesidades y expectativas de sus usuarios (o consumidores) a un costo que cumpla con los requisitos de eficiencia. Esto hace necesario tener en cuenta un conjunto variado de elementos que deben estar presentes para alcanzar dicho resultado, entre los que se destacan:

- i) que las decisiones de gasto estén insertas en un plan estratégico de largo plazo en que se establezcan prioridades que deban observarse para la asignación de recursos públicos, a la vista de los objetivos de crecimiento económico y de bienestar social;
- ii) que los poderes ejecutivo y legislativo operen en armonía en el proceso de elaboración y aprobación del presupuesto, de modo que este traduzca en números las opciones adoptadas con respecto al uso de las disponibilidades financieras anuales, teniendo en cuenta las directrices de la planificación;
- iii) que la ejecución del presupuesto brinde a los administradores de las organizaciones públicas las condiciones adecuadas para el desempeño de sus actividades, incluidas la suficiencia de fondos, la regularidad de las transferencias y la flexibilidad en el uso de los recursos, lo que requiere, a su vez, un compromiso con la presentación de los resultados;
- iv) que la actividad de los administradores públicos no sufra de apuros debido a las demandas presentadas fuera de plazo por

diferentes organizaciones encargadas de vigilar el cumplimiento de las normas legales (que a menudo tratan de manera uniforme asuntos que son diferentes) o debido a embargos judiciales iniciados por actores e intereses individuales que se sientan contrariados;

- v) tener presente que la descentralización de gran parte de las responsabilidades por las acciones vinculadas a la prestación de los servicios de interés de la población en las áreas urbana y social, mediante la expansión de las transferencias intergubernamentales de los recursos financieros, aumenta la complejidad de la gestión pública, ya que su eficacia depende de la estrecha colaboración de las entidades públicas para alcanzar las metas planteadas;
- vi) considerar que la calidad del gasto público requiere un proceso de evaluación continua, del que depende el perfeccionamiento de la gestión pública, y
- vii) tener en cuenta que para la calidad del gasto también es importante la fiscalización que los ciudadanos deben ejercer sobre los gestores públicos, lo que a su vez requiere transparencia en las decisiones presupuestarias y en la planificación y ejecución del gasto.

La multiplicidad e interdependencia de los aspectos involucrados dejan en claro que las iniciativas para promover cambios que tengan por objetivo la calidad del gasto requieren de un diseño y una estrategia en que se definan las etapas que deberán cumplirse para alcanzar los objetivos deseados y se seleccionen los primeros pasos que se darán para impulsar las reformas institucionales que sean necesarias en el proceso presupuestario con el fin de promover la mejora de calidad del gasto público.

D. La gestión pública y el proceso presupuestario

Los principales aspectos de las reformas presupuestarias que se han promovido en muchos países en las últimas décadas convergen hacia un modelo caracterizado por la incorporación de una visión estratégica en las decisiones sobre la asignación de los recursos públicos y por el énfasis en los cambios que mejoren la calidad del gasto público, introduzcan compromisos con los resultados y promuevan la rendición de cuentas de los gobernantes.

En buena medida, las condiciones para la implementación del modelo que corresponde a este esquema dependen de las condiciones económicas. En un contexto en que la preocupación por el equilibrio macroeconómico asume una posición central en el manejo de la política fiscal, la relación entre el presupuesto y la planificación estratégica se ve comprometida, lo que restringe el horizonte de las decisiones presupuestarias. El control formal

eclipsa la preocupación por los resultados, mientras que la falta de interés y transparencia del presupuesto impide a la sociedad la fiscalización de las acciones de sus gobernantes.

El hecho de que el dominio de los problemas macroeconómicos en la conducción de la política fiscal se mantenga por muchos años contribuye al deterioro de la calidad del presupuesto público, a través de la ruptura entre la actividad presupuestaria y la planificación. Esto origina un ambiente poco propicio para una mayor participación de la sociedad en la elaboración y ejecución del presupuesto, así como el debilitamiento de los órganos encargados de esta tarea.

Como resultado, se presentan muchas dificultades en el camino de la reforma. Las restricciones presupuestarias alimentan un clima de antagonismo y desconfianza que obstruye el debate, amplía las resistencias al proyecto de mejoras, impide la comprensión sobre cómo avanzar en la dirección deseada y plantea grandes interrogantes con respecto a la oportunidad y el contenido de lo que necesita ser reformado.

En un entorno como este, cualquier intento de llevar a cabo una reforma integral se enfrentará a una seria resistencia, cuya superación depende del diseño cuidadoso de un proceso de transición en que se especifiquen las etapas que deben ser cumplidas y sus principales componentes, se favorezca la formación de un fuerte compromiso político con un proyecto de ley de reforma del presupuesto y se deje la gestión del proceso entregada a una persona que reúna las condiciones de liderazgo necesarias para llevarlo adelante.

El punto de partida consiste en promover una comprensión razonable de lo que hay que hacer, es decir, de los componentes de un modelo presupuestario nuevo y del camino que es preciso seguir en su construcción, especificando los pasos que se deben cumplir para lograr los objetivos previstos y los aspectos que se debe contemplar en cada situación.

En cuanto a los componentes, las dos principales corrientes de experiencias internacionales de reformas presupuestarias se centran en la eficiencia y en la calidad del gasto, y recomiendan que un nuevo modelo presupuestario se centre en los siguientes aspectos:

- i) la adopción de una visión estratégica en las decisiones sobre la asignación de recursos presupuestarios y
- ii) los resultados de las políticas y los programas incluidos en el presupuesto, y la rendición de cuentas de los gobiernos y gestores públicos.

1. Visión estratégica

La adopción de una visión estratégica requiere de un delicado equilibrio entre la planificación y la elaboración del presupuesto. Este equilibrio depende de la creación de una secuencia de procedimientos que comienza con la identificación de las prioridades estratégicas nacionales y continúa con la traducción de estas prioridades en objetivos que deben alcanzarse en un horizonte temporal determinado, la definición de lo que hay que hacer para lograr estos objetivos, el establecimiento de etapas y de las respectivas metas que deben cumplirse para tal fin y la selección de los indicadores que se utilizarán para monitorear los resultados obtenidos y proponer ajustes cuando sean necesarios.

La identificación de las prioridades estratégicas nacionales no se debe limitar al horizonte temporal de un mandato político. Las prioridades deben reflejar preocupaciones de largo plazo sobre el futuro del país y el bienestar de sus ciudadanos, y debieran ser objeto de planes de un plazo no inferior a una década. Cada administración podrá modificar el énfasis asignado a estas prioridades, lo que se debería reflejar en el peso de los objetivos y en las metas relacionadas con estas prioridades estratégicas que asumiría un determinado nivel de gobierno.

Otra de las recomendaciones se refiere a la importancia de las tareas de planificación que no son responsabilidad exclusiva de un organismo central. Como enseña la experiencia internacional, el proceso de planificación estratégica debe comenzar a nivel sectorial. Para ello, se debe proporcionar a los organismos sectoriales la capacidad para elaborar sus planes estratégicos e identificar las acciones necesarias para que estas estrategias sean implementadas, establecer los objetivos que deben alcanzarse en un período determinado (por lo menos de cuatro años) e identificar los recursos necesarios para cumplirlos. El órgano central de planificación debiera revisar las propuestas remitidas por los organismos sectoriales, evaluar las opciones posibles a la luz de las prioridades nacionales y definir cómo se distribuirán los recursos públicos disponibles para obtener los mejores resultados con respecto a su asignación.

La traducción de las opciones mencionadas en el párrafo anterior en un presupuesto plurianual proporciona la herramienta necesaria para orientar la ejecución de los programas incluidos en el plan estratégico. El presupuesto plurianual contendrá un número reducido de programas relacionados con los objetivos estratégicos del plan y se tratará de asegurar la continuidad de su implementación mediante el establecimiento de los recursos necesarios para llevarlo a cabo durante el período respectivo. La distribución de los recursos contemplados en el plan plurianual servirá de base para la preparación de los presupuestos anuales, en sustitución del enfoque incremental que se suele adoptar para este fin.

Un complemento importante de la propuesta de adopción de una visión estratégica en las decisiones sobre la asignación de recursos presupuestarios es la selección de indicadores para monitorear el desempeño de cada programa y evaluar sus resultados. Dadas las conocidas dificultades para medir los resultados asociados a la implementación de un determinado programa, y en vista de la multiplicidad de factores que intervienen, es importante que esta actividad no quede restringida a un ejercicio de evaluación realizado por el órgano central de planificación. La evaluación también debe incluir la exigencia de que los organismos sectoriales sean equipados para realizar esta función y que los métodos utilizados para llevar a cabo esta tarea contemplen procedimientos alternativos, como el levantamiento de información sobre los beneficiarios de las actividades comprendidas en cada programa.

2. Enfoque de resultados

Modificar la forma habitual de concentrar la atención en el modo como se utilizan los recursos asignados a cada organismo o sector exige cambios radicales en hábitos y comportamientos profundamente arraigados.

El enfoque de resultados exige prestar atención a los instrumentos empleados para controlar la ejecución del presupuesto. Los gerentes responsables de la ejecución de los programas contemplados en el presupuesto necesitan disponer de mayor libertad para utilizar los recursos que están bajo su responsabilidad, en lugar de estar atados a un rígido detalle que indique dónde y cómo pueden y deben ser usados estos recursos. La contrapartida de esta libertad es la responsabilidad que pasan a tener respecto de las consecuencias de su actuación y la certeza de que serán fiscalizados por su desempeño, en caso de que sea insatisfactorio. El alcance de esta libertad puede variar, pero una condición que se ha adoptado en algunas experiencias internacionales ha sido limitar la utilización de los recursos de capital para financiar gastos corrientes.

El foco en los resultados implica también la necesidad de recuperar el carácter del presupuesto como un instrumento importante no solo para el gasto gubernamental, sino también para el ejercicio del control social sobre el Estado. Esto significa que el presupuesto necesita ser transparente, de modo que las informaciones contenidas en él puedan ser traducidas a un lenguaje accesible para distintos segmentos de la sociedad y que la evaluación de sus resultados adquiera credibilidad, al tiempo que la población se interese en participar en el proceso de elaboración y en acompañar su ejecución.

Algunas iniciativas importantes para alcanzar estos objetivos incluyen, por ejemplo, la creación de nuevas formas de divulgación del presupuesto, que podrán ser implementadas por instituciones académicas y organizaciones no gubernamentales, y la contratación de auditorías externas

para certificar el resultado de las evaluaciones efectuadas por los distintos sectores gubernamentales.

Dada la naturaleza de los cambios requeridos para implementar las reformas propuestas, una manera de proceder consiste en introducir cambios graduales, que se basen en la elección de algunas experiencias piloto para probar los problemas que se enfrentarán y los resultados que se obtendrán, y extender posteriormente estas experiencias a otros casos, en la medida en que los beneficios de estos cambios sean percibidos.

E. Puntos que es preciso tener en cuenta en la conducción de los cambios

Los componentes descritos en la sección anterior se refieren a las características sobresalientes de un nuevo modelo que se pretende implantar. El diseño de un perfil detallado para cada uno de ellos depende de cada caso y debe ser parte del proceso de implementación de la reforma presupuestaria y de los acuerdos necesarios para superar las dificultades institucionales, políticas y sociales.

En cuanto a las dificultades de orden político, la relación entre los poderes ejecutivo y legislativo en el marco de su participación en la discusión, aprobación y ejecución del presupuesto merece una atención especial. También es necesario tener presente la probabilidad de que la apertura de un debate nacional sobre los cambios de política presupuestaria genere un espacio para el surgimiento de cuestiones controvertidas que pueden poner en peligro la sostenibilidad de la disciplina fiscal.

La dificultad surge cuando el grado de rigidez del presupuesto es alto, ya que los cambios que conllevan riesgos potenciales para el logro de los objetivos fiscales pueden inmovilizar al ejecutivo o generar resistencia en el legislativo en caso de que se planteen temas que afecten los intereses de los funcionarios públicos, así como de los movimientos sociales organizados. En ambos casos, la transparencia del presupuesto puede contribuir a que los conflictos de intereses se manejen mejor, pero el lenguaje presupuestario y los plazos establecidos para la evaluación del presupuesto deben ajustarse para no conspirar en contra de este objetivo.

No menos importantes que las dificultades políticas son las cuestiones relativas al orden conductual. Por regla general, los procesos presupuestarios obedecen a una lógica sectorial que sigue la forma en que la administración pública está organizada. Sustituir el centro de atención en los sectores por los problemas que se quiere resolver, tal como se recomienda en la planificación estratégica, significa romper con esa tradición. También implica alterar rutinas

y abandonar la práctica basada en el enfoque incremental que a menudo guía la elaboración de los presupuestos.

A pesar de que las dificultades mencionadas pueden ser suficientemente profundas para recomendar cautela en el manejo del debate sobre la reforma del presupuesto, cuando la reforma se torna necesaria es preciso adoptar una postura diferente. Las demandas de la sociedad por un control efectivo sobre gastos y servicios públicos compatibles con la magnitud de los impuestos pueden proveer el antídoto necesario para que los temores con respecto a los posibles riesgos sobre la reforma presupuestaria queden sin fundamentos.

Además, se debe tener presente la necesidad de identificar a los actores relevantes para la conducción del proceso de reforma. A medida que el proceso avance y que las cuestiones más polémicas se añadan a la agenda de la reforma, aumentará el número de actores que intervendrán en apoyo de los cambios o que se opondrán a ellos, lo que hará difícil proseguir en ausencia de una evaluación previa de los espacios para la negociación de los intereses divergentes. Al comienzo, es probable que esta cuestión se reduzca a las negociaciones que involucran solo a los representantes de los poderes ejecutivo y legislativo, pero cuando sea necesario enfrentar temas más controvertidos como, por ejemplo, los intereses que están detrás de las garantías y salvaguardias incluidas en las leyes, las negociaciones sobre los cambios requerirán de un mayor esfuerzo de los responsables de la conducción de la reforma para superar las resistencias y continuar avanzando.

F. Comentarios finales

Un elemento importante presente en las principales experiencias internacionales orientadas a promover reformas integrales en los respectivos modelos presupuestales ha sido el surgimiento de situaciones particulares que contribuyeron a desencadenar las reformas, por ejemplo, las crisis fiscales, los cambios importantes en los momentos de transición política y las exigencias legislativas para una mayor influencia en las decisiones estratégicas relacionadas con el uso de los recursos públicos. Cabe preguntarse, por tanto, qué podría ayudar a desencadenar el cambio en otros casos.

Una hipótesis que merece ser considerada es la que sostiene la posibilidad de que las presiones sociales por una mayor calidad del gasto público sean una fuerza de cambio relevante, pero a ella podrían oponerse argumentos basados en ciertas inquietudes con relación al impacto fiscal de los cambios en tiempos de incertidumbre económica.

En un sentido contrario, se puede argumentar que la perspectiva de un posible empeoramiento de la situación económica puede crear dificultades para el equilibrio de las cuentas públicas durante los siguientes años, lo

que reforzaría la necesidad de implementar cambios tendientes a mejorar la gestión del gasto público, abriendo espacios para reasignar recursos en beneficio del sostenimiento de los programas prioritarios de los países. De este modo, el gobierno se estaría anticipando a demandas para contener el crecimiento del gasto, sin perjudicar a los segmentos de la sociedad que precisan de la asistencia gubernamental. Según esta hipótesis, un entorno económico desfavorable podría ayudar a impulsar la reforma. Para ello, sería necesario un fuerte liderazgo político que asuma la bandera de la reforma y que sea respaldado por una gestión ejecutiva dotada de atribuciones y poderes que posibiliten hacerla avanzar.

Parte 4

**Aprendiendo del pasado,
mirando hacia el futuro**

Capítulo IX

El avance de la prospectiva en América Latina y el Caribe: factor esencial para un nuevo paradigma de planificación para el desarrollo en el siglo XXI

Javier Medina Vásquez

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

Bárcena e Iglesias (2011)

Introducción

El propósito de este capítulo es mostrar nuevas posibilidades y campos de acción para los gobiernos de América Latina y el Caribe en materia de desarrollo de capacidades en prospectiva y de pensamiento a largo plazo. En este sentido, el principal argumento es que en el contexto actual y futuro de cambio estructural en el nivel internacional (2010-2030) existe una necesidad creciente de orientación y de entrenamiento en prospectiva, en la medida

en que cambia el modelo de desarrollo y las brechas del desarrollo no se cierran con la velocidad y la pertinencia deseadas. En cuanto a su estructura, este trabajo consta de tres partes. En el primer apartado se presentan el concepto de prospectiva y sus principales usos contemporáneos. En el segundo se muestra cómo ha cambiado la necesidad de prospectiva en la gestión pública en América Latina y el Caribe a lo largo del tiempo. Primero se consideran tres momentos históricos comprendidos entre inicios de la década de 1950 y 2012, y luego se analiza la etapa actual y se observa que el cambio estructural del modelo de desarrollo en la región requiere un rol más activo del Estado. De este modo, la planificación para el desarrollo retoma un papel fundamental en el diseño de las políticas públicas, y ello supone promover el rol de las instituciones de planificación mediante el desenvolvimiento de las capacidades prospectivas. En la tercera parte del trabajo se hace énfasis en el surgimiento de nuevas demandas y ofertas de prospectiva en América Latina y el Caribe, y se presenta una síntesis de las tendencias de la práctica prospectiva en los países de la región. Finalmente el artículo se cierra con una serie de conclusiones orientadas a mejorar la capacidad de respuesta institucional, así como la articulación entre la oferta y la demanda de prospectiva en la región.

A. Origen y dinámica contemporánea de la prospectiva

1. La prospectiva y las funciones básicas de la planificación para el desarrollo

Uno de los rasgos indiscutibles del entorno mundial es el aumento del riesgo y de la incertidumbre como resultado de la constante transformación de la sociedad, de la abrumadora cantidad y velocidad de los cambios sociales, y de su influencia sobre las organizaciones, los sectores productivos, las regiones y los países (Klinger, 2007). A fin de afrontar los futuros posibles de América Latina y el Caribe en el marco de un acelerado proceso de globalización y mundialización se requiere implementar procesos sistemáticos que suministren información en el momento oportuno para anticipar amenazas y oportunidades, y generar una capacidad de respuesta pertinente, veloz y efectiva en las empresas y las instituciones (Escorsa y Maspons, 2001).

Para enfrentar tales condiciones de inestabilidad es preciso contar con nuevas formas de gestión estratégica que permitan manejar la información y el conocimiento desde diferentes disciplinas para concebir alternativas de futuro en un contexto global, establecer diversos caminos para construir el futuro deseado, y evitar el rigor y los costos de los cambios indeseados (Medina y Ortigón, 2006). Para ello se requiere desarrollar marcos de planeamiento

estratégico que permitan ordenar y orientar las políticas públicas. Estos marcos se basan en cuatro funciones básicas: i) la prospectiva y las visiones a largo plazo; ii) la coordinación de las políticas públicas; iii) el seguimiento y la evaluación, y iv) la concertación o negociación estratégica de las políticas públicas (Wiesner, Garnier y Medina, 2000; Martin, 2005; Ortegón, 2011). La prospectiva es, por lo tanto, un componente esencial del nuevo paradigma de la planificación en América Latina y el Caribe. De acuerdo con el célebre concepto de Ackoff (2001), la planificación es estratégica en cuanto involucra el diseño del futuro (prospectiva) y las rutas para alcanzarlo (estrategia).

Luego de varias décadas de acumulación de conocimiento prospectivo, hoy en día coexisten varias generaciones y escuelas para pensar, debatir y modelar el futuro (véase el cuadro IX.1)¹. En la actualidad, en el mundo se ha incrementado la conciencia acerca de la necesidad de hacer prospectiva y de construir mejores alternativas de futuro². Para analizar los cambios del entorno internacional hoy en día no basta con realizar la simple proyección de lo existente, ni con aceptar la dinámica inercial de los negocios “como vienen y como son usuales” (Eerola y Miles, 2008). Más que una moda, la prospectiva es una necesidad, y ello ha conducido a la elaboración de métodos, procesos y sistemas prospectivos que permiten formular interrogaciones sistemáticas y organizadas acerca de los futuros posibles de la sociedad³.

¹ Los estudios del futuro o estudios prospectivos constituyen una disciplina emergente de las ciencias sociales en que se reúne un conjunto de teorías, métodos, instituciones, autores y centros internacionales que generan conocimiento acerca de la reducción y la gestión de la incertidumbre frente a los cambios sociales, y la preparación para la toma de decisiones estratégicas, caracterizadas por ser irreversibles y por tener altos costos e impactos en la sociedad (véase De Jouvenel, 2004; Georghiou y otros, 2008; Ghemawat, 2000). El desarrollo de dichos estudios, que alcanza alrededor de siete décadas en todo el mundo, ha avanzado desde la década de 1940 a la par de las transformaciones de la planificación y del entorno mundial, y a lo largo del tiempo han ido surgiendo nuevos enfoques y conceptos.

² Véase un panorama interesante de ejercicios prospectivos contemporáneos en Cagnin, Loveridge y Saritas (2011); Comisión Europea (2009a, 2009b y 2009c); Fundación OPTI (2010); Keenan y Popper (2008); Miles y otros (2008); ONUDI (2007); Popper y otros (2007), y Park (2006).

³ Los métodos son de naturaleza cualitativa, cuantitativa o semicuantitativa, e involucran herramientas intelectuales y participativas para la realización de ejercicios puntuales. Los procesos tienen por objeto promover la acumulación de conocimiento a través de ciclos sostenidos de actividad, y suponen la conformación sistemática de programas, agendas o ciclos de trabajo que permitan el desarrollo progresivo de capacidades. Finalmente, los sistemas prospectivos consisten en organizaciones especializadas que cuentan con equipos permanentes, desarrollan curvas de aprendizaje y de profesionalización, y realizan ciclos recurrentes de trabajo a lo largo de varios años. Por lo tanto, suponen un fuerte grado de desarrollo organizacional para incrementar el alcance y el grado de estructuración del conocimiento prospectivo.

Cuadro IX.1
Principales enfoques de los estudios prospectivos, 1940-2010 ^a

Contexto de surgimiento	Décadas de 1940, 1950 y 1960	Décadas de 1970 y 1980	Décadas de 1990 y de 2000
América del Norte	Long range planning Futures research	Technological forecasting Scenarios planning	Futuring Strategic foresight
Europa	Prospective Futurology	Prospective stratégique Previsione umana e sociale	Foresight Forward looking activities
Ámbito internacional	Systems dynamics	Visioning	Technology futures analysis (TFA) Future-oriented technology analysis (FTA) Horizon scanning

Fuente: J. Medina Vásquez, “La prospectiva y la necesidad de un nuevo paradigma de planificación en América Latina”, documento presentado en el Curso “Planificación, gobierno y desarrollo”, Cartagena de Indias, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES)/Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), 2012; E. Cornish, *Futuring: The Exploration of the Future*, Bethesda, World Future Society, 2004; M. Godet y P. Durance, *La prospectiva estratégica para las empresas y los territorios*, París, Dunod/Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), 2011; R. Johnston, “Historical review of the development of future-oriented technology analysis”, *Future-Oriented Technology Analysis. Strategic Intelligence for an Innovative Economy*, C. Cagnin y otros (eds.), Berlín, Springer, 2008; E. Masini, *Penser le futur*, París, Dunod, 2000; B.R. Martin, “The origins of the concept of foresight in science and technology: An insider’s perspective”, *Technological Forecasting and Social Change*, vol. 77, N° 9, Amsterdam, Elsevier, 2010; I. Miles, “The development of technology foresight: a review”, *Technological Forecasting and Social Change*, vol. 77, N° 9, Amsterdam, Elsevier, 2010; A. Porter, “Technology foresight: types and methods”, *International Journal of Foresight and Innovation Policy*, vol. 6, N° 1-3, Inderscience Publishers, 2010; y M. Rader y A. Porter, “Fitting future-oriented technology analysis methods to study types”, *Future-Oriented Technology Analysis-Strategic Intelligence for an Innovative Economy*, C. Cagnin y otros (eds.), Berlín, Springer, 2008.

^a En este cuadro se optó por mantener las denominaciones de las escuelas de pensamiento en los idiomas originales correspondientes en cada caso a fin de conservar la acepción y el matiz particular de cada término, que se hubieran perdido como resultado de su traducción al idioma español.

2. La necesidad de prospectiva en el mundo contemporáneo

Esta dinámica actividad prospectiva ha generado una diferenciación muy amplia de prácticas en diferentes niveles (meta, macro, meso y micro), y en diferentes escalas de intervención (global, sectorial, institucional, territorial e interterritorial). En efecto, esta creciente necesidad de prospectiva puede observarse en diferentes campos de acción.

Desde el año 2008, la CEPAL ha producido tres importantes documentos institucionales en que se indica que América Latina y el Caribe es la región

más desigual del planeta⁴. Esto señala una agenda de temas a largo plazo para promover el cambio estructural en la región, donde se requiere que el Estado asuma un rol más activo y que la planificación desempeñe un papel crucial en el diseño y la implementación de políticas públicas para el desarrollo. Sin embargo, los expertos perciben que, dada la inercia actual, las brechas del desarrollo no podrán cerrarse en la presente década con la velocidad y la pertinencia deseadas. Para acelerar el cierre de estas brechas es necesario promover, a su vez, el desarrollo institucional, a fin de generar nuevas capacidades, visiones y valores prospectivos en las oficinas y en los sistemas de planificación, que permitan afrontar con solvencia entornos cambiantes, más complejos, inciertos y conflictivos⁵. Ahora bien, fuera del ámbito de la CEPAL, algunos factores que impulsan el desarrollo de la orientación estratégica a largo plazo son los siguientes:

- i) La prospectiva es aplicada regularmente en los países desarrollados, y en América Latina y el Caribe atraviesa un interesante proceso de reflexión y madurez. Según Cagnin, Amanatidou y Keenan (2011), esta aceptación internacional supone una necesidad común, que no es otra que dar una respuesta positiva a los grandes desafíos y a los cambios estructurales de la sociedad⁶.
- ii) Si bien no existe una solución única y generalizada para organizar la prospectiva en el nivel mundial (Comisión Europea, 2009a y 2009b), se registra una rica variedad de prácticas y de formas institucionales que se diferencian por la tradición nacional, así como por la concepción histórica, teórica y metodológica vigente en cada contexto cultural. Según la Comisión Europea (2011a y 2011b), en general se busca el apoyo de la prospectiva para cumplir tres grandes propósitos de la gestión pública:

⁴ Véase CEPAL (2008, 2010 y 2012).

⁵ Véase el ejercicio prospectivo denominado "El clima de la igualdad, un ejercicio de prospectiva para América Latina", realizado por el ILPES con el propósito de estimar la probable evolución de las brechas del desarrollo en 2020 (Cuervo, 2012a).

⁶ Los desafíos estructurales no son, por lo general, enteramente entendidos. Entre sus causas y consecuencias se combinan múltiples variables interrelacionadas, y esto dificulta su comprensión desde un punto de vista completo y global. Por lo tanto, las acciones de gestión pública para solucionarlos usualmente no producen los efectos esperados. Los desafíos estructurales presentan las siguientes características: i) tienen un potencial de ruptura muy alto y, por ende, generan riesgo económico, social y ambiental en el entorno global; ii) conllevan horizontes temporales a largo plazo, que trascienden los marcos de referencia habituales a la luz de los cuales la sociedad está acostumbrada a pensar; iii) suponen una amplia ambigüedad, sus límites son opacos y su análisis requiere de puntos de vista diferentes y multidisciplinarios; iv) su solución demanda una gran capacidad de anticipación y de integración de perspectivas en la formulación de las políticas públicas, y una acción colectiva y coordinada de gran escala, y v) constituyen al mismo tiempo problemas y oportunidades para la innovación social. Véase Boden y otros (2010).

- mejorar la planificación bajo sistemas complejos;
 - contribuir a la preparación y la formulación de políticas, al inspirar nuevas políticas, proporcionar nuevas ideas e identificar los principales retos de la sociedad futura, y
 - brindar insumos calificados de información y conocimiento para el desarrollo futuro y la planificación de largo plazo, a fin de dar respuesta frente a los grandes desafíos globales y la construcción de capacidades para abordar y manejar las transformaciones sistémicas.
- iii) Los trabajos de prospectiva están adquiriendo creciente importancia en los países avanzados. Según Bitar (2012), su volumen ha aumentado sostenidamente, y se han multiplicado los estudios realizados por gobiernos, organismos internacionales, universidades o centros independientes. A modo de ejemplo cabe mencionar los siguientes: *Citizens in an Interconnected and Polycentric World. Global Trends 2030* (EUISS, 2012); *Global Trends 2030. Alternative Worlds* (National Intelligence Council, 2012); *China 2030: Building a Modern, Harmonious, and Creative Society* (Gobierno de China/Banco Mundial, 2012); *India 2039* (Centennial Group, 2011); *Asia 2050: Realizing the Asian Century* (BASD, 2011); *Brasil 2022* (Secretaría de Asuntos Estratégicos, 2010); *A New Vision for Mexico 2042: Achieving Prosperity for All* (Centennial Group y otros, 2012); *América Latina 2030* (Millennium Project, 2011), y *Visión para América Latina 2040* (CAF, 2010). En naciones como el Canadá, Finlandia, Singapur, el Reino Unido y los Estados Unidos existen organizaciones de horizon scanning que reportan directamente a las oficinas del primer ministro o a los comités interdepartamentales de alto nivel de gobierno (Delaney y Osborne, 2013).
- iv) En muchos países de América Latina y el Caribe se identifican logros gubernamentales en lo que respecta a la construcción de visiones nacionales de desarrollo. Según Cuervo (2012a y 2012b), es posible mencionar las siguientes acciones: el Plan Estratégico Industrial 2020 de la Argentina; el Plan Brasil 2022; la Agenda Chile País Desarrollado: Más Oportunidades y Mejores Empleos 2018; el Programa Visión Colombia 2019; la Visión a Largo Plazo 2021 de Costa Rica; el Plan Nacional de Unidad Nacional de la Esperanza 2032 de Guatemala; la Estrategia Nacional 2010-2025 del Ecuador; la Visión de País 2010-2038 de Honduras; el Plan Nacional de Desarrollo Visión 2030 Jamaica; la Visión México 2030; el Plan Paraguay 2015; el Plan Perú 2021; la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030 de la República Dominicana; y el Plan Uruguay

2030. En materia de prospectiva, en la región han surgido nuevas capacidades, y se dispone de puntos de referencia en proceso de consolidación. Existe una gran variedad de enfoques, métodos y arreglos institucionales para hacer prospectiva que aportan a la construcción de las visiones de futuro y a la creación de nuevas ideas fuerza sobre el desarrollo en la región.

- v) Actualmente, en los gobiernos y las empresas multinacionales se busca prepararse para afrontar el efecto dominó de las cartas salvajes o los eventos que tienen baja probabilidad de ocurrencia pero altos impactos, con el fin de limitar sus consecuencias negativas a largo plazo. En el marco del Programa Internacional de Futuros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) se ha completado recientemente un estudio de 18 meses de duración sobre las posibles crisis mundiales futuras, en que se incluyó un balance de los desafíos planteados por la evaluación, la prevención y la respuesta a varios riesgos globales potenciales (OCDE, 2011)⁷.
- vi) En el marco de diferentes iniciativas, como el Millennium Institute (2009), se viene promoviendo el concepto de inteligencia colectiva a escala global para integrar recursos y capacidades y crear nuevos mecanismos de gobernanza que permitan enfrentar macroproblemas de altos niveles de complejidad. Por otra parte, en gobiernos relevantes como el francés se busca reestructurar los principales organismos de planificación para incorporar las acciones prospectivas y estratégicas al más alto nivel⁸.

3. Claves de lectura para comprender el avance de la prospectiva en América Latina y el Caribe

El impulso de la prospectiva en la gestión pública tiene sentido en la medida en que contribuya a promover mejores prácticas para optimizar la capacidad de gobernar, de modo que el aprendizaje colectivo se vuelva un factor estratégico que marque la diferencia en el desempeño de los gobiernos. Ahora bien, no obstante los avances realizados, es evidente que los cambios en las instituciones de América Latina y el Caribe aún no se han concretado en la dirección esperada y con la efectividad requerida para enfrentar los desafíos estructurales a largo plazo. Cabe entonces preguntarse por qué, si

⁷ Sobre la identificación de señales débiles (*weak signals*) y de cartas salvajes (*wild cards*), véase el proyecto iKnow de la Comisión Europea (iKnow, 2011).

⁸ Véase el reporte preparado para ser presentado al primer ministro francés en diciembre de 2012, titulado "Pour un Commissariat Général à la Stratégie et à la Prospective" (Moreau y otros, 2012).

la prospectiva es necesaria en la región, no han prosperado los esfuerzos históricos por implementarla con alto impacto, como era de esperarse. A fin de responder a este interrogante es conveniente presentar una breve síntesis histórica que permita mostrar cómo han evolucionado los factores clave para comprender el avance de la prospectiva en la región, considerados bajo dos grandes perspectivas. Se considera que los factores que componen el primer nivel configuran las necesidades o la demanda de prospectiva en la región, mientras que aquellos que conforman el segundo nivel establecen las capacidades o la oferta de servicios de prospectiva. Los factores referidos son los siguientes:

- i) En primer lugar, en un nivel macro o externo, existen al menos cuatro factores determinantes: a) el modelo de desarrollo vigente; b) el rol del Estado; c) el valor otorgado a la planificación para el desarrollo, y d) el desarrollo institucional de los organismos nacionales de planificación.
- ii) En segundo lugar, en un nivel micro o interno en cuanto a la prospectiva, se distinguen los siguientes factores: i) el estado del conocimiento en materia de prospectiva; ii) la existencia de comunidades y redes de prospectiva; iii) el establecimiento de puntos de referencia institucionales, y iv) la existencia de actores sociales y de una cultura política apropiada (véase el diagrama IX.1).

Diagrama IX.1
Factores claves en el avance de la prospectiva en América Latina



Fuente: Elaboración propia.

B. Las necesidades de prospectiva a lo largo del tiempo: hacia un Estado activo

1. Las grandes etapas en el desarrollo de la prospectiva y la importancia del rol del Estado

De acuerdo con Lira (2006), Leiva Lavalle (2010 y 2011), Máttar (2012a) y Hernández (2012), puede plantearse lo siguiente:

- i) La evolución de la planificación en la región ha dependido del debate político e ideológico sobre el modelo de desarrollo y sobre el rol que el Estado juega en este. Debido a que la planificación es una actividad gubernamental, el papel que se le asigna al Estado constituye un elemento determinante del alcance y de la forma que la planificación adopta en cada país.
- ii) Después de la Segunda Guerra Mundial, en América Latina y el Caribe se gestó un modelo de Estado interventor y empresarial, y como resultado la planificación asumió un papel central en el sistema económico. En las décadas posteriores se alternaron diferentes posiciones sobre el rol del Estado y de la política industrial, y se registraron auges y caídas de la importancia de la planificación. Finalmente, esta discusión condujo a la adopción de resoluciones diferentes en cada país.
- iii) El despliegue de la planificación se inició en las tres décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial, luego se produjo su repliegue en las dos últimas décadas del siglo XX, y posteriormente se revalorizaron sus aportes en los años recientes.
- iv) El concepto de planificación se ha enriquecido y se ha distanciado de la noción de la planificación normativa, indicativa o tradicional. En los últimos sesenta años se registraron cambios sustanciales en el pensamiento sobre la planificación y sus procesos, métodos y técnicas. En la actualidad, la reflexión sobre la planificación del desarrollo se ha ampliado para incorporar también los avances experimentados por la planificación en otros ámbitos, de tipo estratégica y participativa.
- v) Este renovado interés de los países en las políticas de Estado y el nuevo papel del Estado en el desarrollo necesariamente se acompañan de la realización de ejercicios de prospectiva a medio y a largo plazo. La cantidad de información, de conocimiento y de evidencia disponible en las sociedades para construir ejercicios y procesos prospectivos de tipo participativo se ha incrementado. En gran parte de la región surgen múltiples experiencias que

avanzan a diferentes velocidades y conllevan naturalezas y objetivos distintos. En los gobiernos se busca construir visiones a largo plazo o estrategias nacionales de desarrollo (END), se reestructuran los sistemas nacionales de planificación, y se crean diversos instrumentos legales para consolidar las END como políticas de Estado.

- vi) En síntesis, según Máttar (2012a), las END, la prospectiva y los escenarios a largo plazo constituyen áreas fundamentales del quehacer de la gestión pública y responden a la demanda de los países. Al respecto se subraya la importancia del Estado, que debe renovarse a la luz de las exigencias de sociedades que aspiran a reducir las brechas mediante una nueva arquitectura institucional, en cuanto agente capaz de articular las demandas de los grupos sociales y de propiciar acuerdos sobre diferentes visiones del desarrollo.

En el cuadro IX.2 se sintetizan las principales características de la prospectiva en los diferentes períodos históricos considerados.

Cuadro IX.2
América Latina y el Caribe: tipos, instituciones y finalidades de la prospectiva, 1950-2030

	Primera etapa 1950-1980	Segunda etapa 1980-2000	Tercera etapa 2000-2012	Etapa actual 2013-2030
Modelo de desarrollo	Sustitución de importaciones.	Neoliberal. Crisis y ajuste macroeconómico.	Coexistencia de los modelos neoliberal y socialista.	Cambio estructural.
Rol del Estado	Empresario, proveedor de bienes y servicios.	Árbitro, regulador.	Combinación de dos roles: empresario y proveedor, y árbitro.	Combinación de dos roles: empresario y proveedor, y árbitro. Activo: explorador y gestor de oportunidades para la sociedad.
Tipo de planificación	Normativa-indicativa.	Combinación entre la planificación normativa-indicativa y la estratégica.	Combinación entre la planificación normativa-indicativa, la estratégica y la prospectiva.	Combinación entre la planificación normativa-indicativa, la estratégica y la prospectiva. Dinámica y compleja.
Instituciones de planificación	Surgimiento de los ONP. ^a	Coexistencia entre la restricción de funciones de los ONP ^a en algunos países y su desmantelamiento o declive en otros.	Revalorización y reinstitucionalización de los ONP. ^a	Desarrollo de sistemas de planificación.
Finalidad de la prospectiva	Énfasis en la reflexión sobre el futuro y en el desarrollo a largo plazo.	Énfasis en el corto plazo y en la solución de la crisis de la deuda. Disminución del énfasis en el desarrollo a largo plazo.	Aumento del interés en la prospectiva en el nivel nacional, territorial y sectorial. Desarrollo de visiones nacionales a largo plazo.	Prospectiva enfocada en la innovación, el cambio institucional y el manejo de transformaciones aceleradas de la sociedad.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los resultados de la interacción con el equipo de trabajo del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).

^a La sigla ONP refiere a los organismos nacionales de planificación.

Estado mínimo que se enfoca en realizar contratos y en hacer cumplir las normas, y que espera que los problemas se resuelvan a través de la ejecución del presupuesto público. En el segundo nivel se ubica el Estado observador, que, además de lo anterior, entrega información sobre los avances de la gestión pública y se centra en rendir cuentas y en velar por la transparencia de dicha gestión. A estos dos niveles corresponde habitualmente la visión convencional sobre el Estado, de corte jurídico, con un sesgo economicista, en que predominan la búsqueda de la máxima eficiencia a corto plazo en el uso de los recursos y el control institucional, criterios que prevalecen sobre otros valores de la sociedad orientados hacia un desarrollo integral⁹.

Por otro lado, desde una perspectiva de cambio estructural se rebasan estos dos niveles de actividad y se pone en evidencia la necesidad de que el Estado desempeñe un rol más activo. Así, en un Estado preactivo se anticipan las situaciones y se actúa antes de que ocurran. Dicho Estado se desempeña como un asegurador, en cuanto se conocen los riesgos y se toman las decisiones con antelación. Mientras que en el Estado proactivo se promueve y lidera decididamente el cambio en función de un futuro deseado, en el Estado preactivo se espera la ocurrencia de tendencias previsibles y se procura la creación de condiciones para enfrentarlas. Por ejemplo, en lo que respecta al fenómeno del cambio climático, se busca contrarrestar sus efectos potenciales sobre la agricultura, las infraestructuras, la energía y la población, entre otros factores, en diferentes horizontes temporales.

Ahora bien, el Estado proactivo requiere estimular la interacción virtuosa entre el Estado, la sociedad y el mercado, y forjar alianzas entre el sector público y el privado, y con la sociedad civil. Un Estado de este tipo coordina la gestión pública y facilita la acción colectiva en pro del bienestar general, pero en una forma concertada, no hegemónica. Por lo tanto, el Estado no es

⁹ Un enfoque económico convencional, limitado a respaldar al Estado árbitro y al Estado observador, es rebasado frecuentemente por las dinámicas socioculturales, tecnológicas, ambientales y geopolíticas contemporáneas. Por ende, para enfrentar el actual cambio estructural global es necesario ampliar tal enfoque restringido, que supone capacidades básicas en que se refleja una imagen objetivo muy simple de lo que debe ser y hacer el Estado. Al favorecerse una visión integrada del desarrollo se interrelacionan sistemáticamente lo jurídico, lo cultural, lo económico, lo social, lo científico y lo tecnológico en igualdad de condiciones. Las nuevas voces que argumentan en favor de un rol más activo del Estado surgen fuera del pensamiento económico neoclásico tradicional, a partir del análisis de muchos fenómenos contemporáneos, tales como el cambio climático, la convergencia tecnológica, la convivencia multicultural y el control del crimen organizado, entre otros, que requieren ser tratados desde una perspectiva integral, transdisciplinar y pragmática, basada en alianzas entre el sector público y el privado, y en nuevos roles del Estado, el mercado y la sociedad. El debate público contemporáneo sobre el tamaño, la complejidad, el nivel de actividad y el alcance que debe tener el Estado se ha dado en términos muy restringidos. Predomina la discusión respecto de si se necesita más o menos Estado, y no se ha profundizado el análisis sobre lo que debe hacer el Estado, así como sobre su rol y su pertinencia en los campos del desarrollo en que interactúa.

el único actor ni determina unilateralmente la toma de todas las decisiones estratégicas. De este modo, puede liderar la creación de visiones compartidas de futuro y proyectos que configuren un futuro deseado y construyan los caminos para alcanzarlo.

Como conclusión general, y según se señala en CEPAL (2012), cabe afirmar que es necesario un Estado caracterizado por la probidad administrativa y la eficiencia en el uso de los recursos a fin de garantizar la confianza de la sociedad en la gestión pública. Sin embargo, esto no es suficiente en la medida en que es preciso, además, que el Estado movilice a la sociedad para asumir compromisos e itinerarios intergeneracionales, respetando la diversidad de opiniones y de visiones ciudadanas. Para Bárcena e Iglesias (2011), la construcción de una visión estratégica concertada exige que el Estado sea “capaz de proveer una gestión estratégica con mirada de largo plazo, tener un papel anticipador e intervenir en el diseño de estrategias para orientar el desarrollo nacional”. Esto supone, a su vez, la capacidad de coordinar actores en torno a proyectos de largo alcance, basados en objetivos claros, en incentivos adecuados, en una inversión fuerte y selectiva, y en capacidades humanas para realizar estos propósitos a lo largo del tiempo (CEPAL, 2012). Así, una visión integrada del desarrollo que promueva el cambio estructural para la igualdad genera varios desafíos en torno a la construcción de un Estado activo y renovado, basado en la generación de valores y de capacidades prospectivas. Un panorama de síntesis de las capacidades requeridas puede observarse en el cuadro IX.3.

Cuadro IX.3
Capacidades de un estado activo

Desafíos	Rol del Estado	Capacidades requeridas en materia de planificación y prospectiva
Profundizar la democracia y la construcción de sentido	Actuar como garante de los derechos de los ciudadanos. Proveer bienes públicos y crear las condiciones para beneficiar a todos los ciudadanos. Liderar el diálogo social.	Construcción de una agenda pública centrada en el interés general y el bien común. Comunicación de mensajes que conecten el presente con el futuro para promover compromisos intergeneracionales. Promoción de inversiones para la generación y provisión de bienes públicos. Desarrollo de plataformas para el diálogo social.
Garantizar el diálogo social para la gobernanza, y el equilibrio entre el Estado, el mercado y la sociedad	Actuar como regulador efectivo e impedir el monopolio o las trampas en la aplicación de las leyes. Suministrar información y contrarrestar las asimetrías en el acceso a la información.	Provisión de información sobre el mercado. Construcción de pactos sociales. Construcción de redes entre el Estado, la universidad, la empresa y la sociedad civil.

Cuadro IX.3 (conclusión)

Desafíos	Rol del Estado	Capacidades requeridas en materia de planificación y prospectiva
Lograr la continuidad en el tiempo de la política de Estado	Planificar a largo plazo y comprometerse con trayectorias consistentes de desarrollo.	Desarrollo de políticas públicas a largo plazo. Construcción de visiones de futuro y de escenarios deseados.
Aprovechar el carácter temporal de las oportunidades del desarrollo	Explorar potencialidades y abrir el camino para aprovecharlas en forma inteligente.	Identificación de prioridades y de focos estratégicos. Aplicación de la inteligencia estratégica para el análisis del entorno y la orientación de las decisiones. Desarrollo, monitoreo y seguimiento de proyectos complejos.
Facilitar y proveer soporte a las actividades privadas	Facilitar la transformación productiva y catalizar la innovación, en lugar de asumir la producción directa de bienes y servicios.	Desarrollo de la prospectiva enfocada a la innovación y la gestión del conocimiento. Convocatoria de actores, interacción y creación de contextos de acción conjunta. Cofinanciación de proyectos piloto para desarrollar encadenamientos productivos.
Mejorar la gobernanza mundial, promover la integración regional y anticipar las crisis globales	Prevenir macroproblemas y conflictos.	Monitoreo de acuerdos globales. Articulación de la política exterior con la agenda interministerial. Evaluación del riesgo de futuras crisis mundiales.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos consultados en Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Cambio estructural para la igualdad. Una visión integrada del desarrollo* (LC/G.2524(SES.34/3)), Santiago de Chile, 2012.

2. La prospectiva como instrumento idóneo para construir un diálogo político y social permanente y producir una visión integrada del desarrollo

Si bien la prospectiva clásica se ha caracterizado por su orientación a la anticipación y la reflexión sobre los futuros posibles, probables y deseables, por medio de la prospectiva contemporánea se pretende, además, actuar en contextos institucionales y construir el futuro a través de decisiones estratégicas. En este sentido, se asume y se comparte con la planificación la responsabilidad de orientar la acción de gobierno y la acción colectiva. La visión clásica de la prospectiva, entendida como anticipación, se orienta a la exploración de futuros posibles para clarificar decisiones y acciones presentes. En la prospectiva de nueva generación se añade el concepto de construcción social del futuro, que conlleva el despliegue de la imaginación y de la capacidad social, técnica y política de los territorios, los países,

los sectores o las áreas de la planificación para el desarrollo. Mediante la anticipación se producen imágenes de futuro. En la construcción de futuros se incluye la anticipación, pero la preocupación fundamental es la realización de tales imágenes de futuro. En este sentido, se incorporan la participación de los ciudadanos o usuarios de las visiones, los planes y los proyectos de carácter prospectivo (apropiación); la concreción o materialización de las imágenes de futuro a través de proyectos (acción), y el proceso de retroalimentación para hacer de la prospectiva una actividad continua o permanente (aprendizaje).

En los gobiernos existe la necesidad de plantear visiones de futuro bien estructuradas y horizontes a largo plazo que orienten los planes nacionales de desarrollo, permitan la coordinación estratégica de las políticas públicas, y brinden un sentido al desarrollo institucional y un marco de referencia que ayude a sustentar la planeación plurianual y la integración intertemporal de la acción pública. La prospectiva es útil para estructurar un diálogo social permanente mediante el cual se propicie la integración del Estado, el mercado y la sociedad alrededor de procesos estructurados para pensar, debatir, modelar el futuro y ejercer una vigilancia estratégica de los hechos del presente que tienen consecuencias sobre las decisiones estratégicas de la sociedad. Aunque el diálogo social no garantiza una toma de decisiones efectiva, sí es una condición previa que facilita y abre espacios de interlocución, promueve intercambios de saberes y de conocimientos, integra perspectivas y da viabilidad a los procesos de desarrollo. Si bien la responsabilidad de la toma de decisiones recae en última instancia en los dirigentes y en los sistemas políticos, la prospectiva puede ser un puente intelectual y comunicacional que favorezca las conversaciones estratégicas con la ciudadanía y contribuya a la disminución de la polarización en el ámbito político e ideológico de los países¹⁰.

Así, la necesidad de hacer prospectiva es una consecuencia de la actual transformación del modelo de desarrollo, que exige una visión integrada e integral del cambio estructural en que se contemplen las interdependencias entre todas sus dimensiones. Esta reflexión es vital para construir las agendas de políticas públicas a largo plazo a ser abordadas por los gobiernos de la región, como puede observarse en el cuadro IX.4.

¹⁰ Según Carlos Matus (1993), gobernar es conducir el curso de los acontecimientos en la dirección deseada, y planificar consiste en el cálculo que precede y preside la acción. La planificación es el cálculo sistemático que relaciona el presente con el futuro y el conocimiento con la acción; es lo contrario a la improvisación. No se debe gobernar sin planificar, y es inútil planificar sin el propósito de gobernar, es decir, sin el objeto de conducir.

Cuadro IX.4
América Latina: agenda de temas a largo plazo

Dimensiones	Objetivos estratégicos	Resultados intermedios
Económica	Diversificar la economía y ampliar la participación en la estructura productiva de los sectores más intensivos en conocimiento.	Cambio del patrón de crecimiento y desarrollo. Cambio del patrón de especialización.
	Crear una nueva política industrial.	Políticas de creación de nuevos sectores en sentido estricto y desarrollo complementario de agentes económicos e instituciones.
	Promover la convergencia productiva.	Cierre de las brechas de productividad, innovación, inversión e infraestructura entre las empresas grandes, medianas y pequeñas.
	Articular la región con cadenas de valor global.	Generación de eslabonamientos en las cadenas productivas de las empresas.
Científica y tecnológica	Cambiar el paradigma tecnológico predominante y orientarlo hacia una sociedad del conocimiento.	Incorporación de los nuevos paradigmas sobre las trayectorias tecnológicas, las actividades productivas y los sistemas de producción.
	Impulsar la convergencia tecnológica para el cambio del patrón de especialización.	Aprovechamiento del impacto en las ventajas comparativas y competitivas de América Latina y el Caribe resultante de la coevolución de la nanotecnología, la biotecnología, los nuevos materiales, las ciencias cognitivas y las TIC.
	Desarrollar la economía digital.	Articulación y consolidación de la economía digital, definida como el área formada por la infraestructura de telecomunicaciones, las industrias vinculadas con las TIC, y la red de actividades económicas y sociales facilitadas por la Internet, la computación en la nube y las redes móviles, sociales y de sensores remotos.
	Impulsar una transformación educativa acorde con la transformación productiva de la región.	Desarrollo de nuevos programas de formación, investigación e innovación en respuesta al surgimiento de nuevos sectores económicos y a la transformación de los existentes.
Social	Construir sociedades equitativas y sin exclusión social.	Desarrollo de políticas públicas dirigidas a reducir las brechas existentes en la calidad de vida y en el ejercicio de los derechos de las personas.
	Considerar el impacto de la dinámica de la población en las brechas del desarrollo.	Formulación de políticas públicas que tomen en cuenta la evolución de la estructura demográfica por edades, su distribución espacial y las consecuencias sectoriales de las transformaciones demográficas a medio y a largo plazo, y que reconozcan sus especificidades territoriales.

Cuadro IX.4 (continuación)

Dimensiones	Objetivos estratégicos	Resultados intermedios
Social	Promover la igualdad de género.	Promoción de la autonomía física de las mujeres, erradicación de todas las formas de violencia y discriminación en su contra, impulso del acceso de las mujeres al mercado laboral, y reglamentación e implementación de las leyes aprobadas sobre igualdad de género.
	Diseñar sistemas integrales de protección y promoción social para los jóvenes y los adultos mayores de la región.	Construcción de un pacto de inversión en juventud y tercera edad, que incluya medidas positivas para los sectores más vulnerables, como mujeres, jóvenes y ancianos que viven en zonas rurales y que pertenecen a pueblos indígenas o a comunidades afrodescendientes.
	Garantizar los derechos reproductivos y el acceso universal a la salud sexual y reproductiva.	Prevención del embarazo en adolescentes. Prevención y tratamiento de las infecciones de transmisión sexual y del VIH/sida. Prestación universal de servicios integrales de maternidad saludable.
Ambiental	Mejorar las políticas de desarrollo sostenible, fomentar la eficiencia energética y afrontar los impactos del cambio climático.	Valoración y conservación de la biodiversidad, uso sostenible de los recursos ambientales, evaluaciones de riesgo de las infraestructuras sensibles y gobernanza de los recursos naturales. Formulación de políticas de transición hacia la bioeconomía.
	Usar en forma eficiente las rentas extraordinarias que proporcionan los recursos naturales, en pos de un desarrollo inclusivo.	Explotación ambiental y socialmente responsable de los recursos naturales. Desarrollo de mecanismos institucionales para el manejo macroeconómico frente a la volatilidad de los ciclos de precios internacionales, y formulación de una activa política de desarrollo productivo que permita mayores encadenamientos para que las empresas de recursos naturales sean motores de la convergencia productiva.
	Reconfigurar los patrones de producción y crecimiento de manera que sean sostenibles desde el punto de vista ambiental.	Transición hacia tecnologías y sistemas de producción mucho menos contaminantes que los actuales.
	Cambiar el estilo de desarrollo.	Transición desde el estilo de desarrollo vigente que depende de ventajas comparativas y estáticas centradas en la explotación de recursos naturales hacia actividades más eficientes, intensivas en conocimiento y de menor impacto ambiental.

Cuadro IX.4 (conclusión)

Dimensiones	Objetivos estratégicos	Resultados intermedios
Política e institucional	Promover la transformación hacia un Estado con capacidad de coordinar actores en torno a proyectos de largo alcance.	Visión de futuro basada en la coordinación de políticas de las esferas industrial, macroeconómica, laboral, social y ambiental, entre otras.
	Desarrollar nuevos pactos y arreglos fiscales.	Desarrollo de la capacidad del Estado para captar más recursos a fin de promover el dinamismo económico, y formulación de una estrategia tributaria más amplia y progresiva.
	Promover una macroeconomía para el desarrollo.	Promoción de la capacidad del ciclo económico, de la estabilidad (real y nominal) del cambio estructural, y de un aumento de la tasa de crecimiento a largo plazo.
Cultural	Trazar una gobernanza capaz de hacer frente a una nueva sociedad mundial.	Preparación de los dirigentes y de la población para desenvolverse en un mundo caracterizado por el auge de China y la India, y el declive de Europa y los Estados Unidos.
	Afrontar una sociedad multicultural.	Maximización de los intercambios culturales y de la circulación de personas, máquinas, dinero, imágenes e ideas.
	Preparar a las nuevas generaciones para el cambio estructural.	Desarrollo de capacidades en materia de productividad, progreso técnico, participación ciudadana, cultura deliberativa y cuidado del medio ambiente.

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

C. Las capacidades de la prospectiva a lo largo del tiempo: hacia sistemas de aprendizaje colectivo con amplias funciones prospectivas

A fin de que en América Latina y el Caribe se produzca un avance significativo de las capacidades prospectivas, la oferta y la demanda deben coincidir sincrónicamente, y esto es precisamente lo que no sucedió en el pasado. En el recorrido histórico de los niveles macro y micro señalados se observa que la demanda surgió en los años cincuenta y tuvo altibajos a lo largo del tiempo, mientras que los ciclos de la oferta prospectiva comenzaron una década más tarde y siguieron un ritmo propio. A grandes rasgos pueden distinguirse tres grandes etapas en la evolución de la prospectiva en América Latina y el Caribe, que no coinciden exactamente con el avance de la planificación, a pesar de que entre ambas existe una relación interdependiente. En la primera etapa, comprendida entre 1960 y 1980, surgieron las experiencias pioneras,

la prospectiva científica y tecnológica, y las primeras obras de divulgación. En la segunda etapa, que se extiende de 1980 a 2000, se multiplicaron las aplicaciones de la prospectiva al desarrollo nacional, territorial y educativo, y se avanzó en la divulgación en los medios de comunicación y los programas editoriales. En la tercera etapa, comprendida entre 2000 y 2012, se registró una importante expansión de la prospectiva en múltiples países y se presentaron nuevos desarrollos institucionales (Medina Vásquez, Becerra y Castaño, 2013)¹¹.

La década actual es el primer momento en que la oferta y la demanda de prospectiva coinciden en la región. Los períodos anteriores se caracterizaron por un desfase: cuando se registraban necesidades no había suficientes capacidades para darles respuesta, y viceversa. Sin embargo, desde la década pasada se manifiesta claramente una demanda o necesidad de prospectiva en los gobiernos y en la sociedad. Por otro lado, está surgiendo una comunidad de personas y de instituciones con capacidad para ofrecer respuestas efectivas, que está evolucionando en la medida en que se desarrollan sus capacidades para pasar desde los efectos demostrativos hacia la generación de impactos reales. Este resultado es consecuencia de un largo proceso precedente de acumulación de esfuerzos pioneros, éxitos relativos y grandes frustraciones, que aún se encuentra lejos de alcanzar su punto de madurez.

Así, este es un momento propicio para promover el diálogo constructivo entre la oferta y la demanda de prospectiva, y para aumentar el impacto y el desarrollo institucional de esta disciplina, así como su efectividad en la construcción de alternativas de futuro para América Latina y el Caribe. Las principales transformaciones pertinentes pueden observarse en el cuadro IX.5.

¹¹ Estas observaciones son el resultado de un mapeo de experiencias prospectivas que tiene como objetivo brindar un panorama de las principales prácticas en la materia. Las fuentes de información estuvieron constituidas por los contenidos de los sitios web oficiales de cada una de dichas experiencias, así como por la documentación (física y digital) y las bases de datos disponibles. Mediante este mapeo es posible tener, en términos generales, una imagen aproximada del desarrollo y del avance de la prospectiva en la región (Medina Vásquez, Becerra y Castaño, 2013). Estas observaciones coinciden en gran medida con las presentadas en destacados trabajos realizados por Yero (1991), Alonso Concheiro (2007), Baena Paz y Razo Carrasco (2008), Bárcena e Iglesias (2011), Dos Santos y Fellows Filho (2009), y Popper y Medina (2008).

Cuadro IX.5
América Latina y el Caribe: momentos históricos en el avance
de las capacidades prospectivas, 1950-2030

	Primera etapa 1950-1980	Segunda etapa 1980-2000	Tercera etapa 2000-2012	Etapa actual 2013-2030
Necesidad de prospectiva, actores decisores y cultura política	Énfasis en pensar el futuro y en orientar el desarrollo a largo plazo.	Énfasis en el corto plazo y en la solución de la crisis de la deuda. Disminución del énfasis en el pensamiento a largo plazo.	Aumento del interés en la prospectiva en el nivel nacional, territorial y sectorial. Desarrollo de visiones nacionales a largo plazo.	Prospectiva enfocada en la innovación, el cambio institucional y el manejo de transformaciones aceleradas de la sociedad.
Desarrollo del conocimiento sobre prospectiva	Desarrollo de la prospectiva exploratoria y normativa.	La prospectiva coexiste con la planificación estratégica corporativa y situacional. Auge de la prospectiva francesa, aplicaciones territoriales y tecnológicas.	La prospectiva interacciona con la inteligencia competitiva, la gestión de conocimiento y la dinámica de sistemas complejos. Auge del foresight.	Desarrollo de sistemas de aprendizaje para el seguimiento dinámico del entorno, y de plataformas de diálogo social.
Desarrollo de instituciones y puntos de referencia	Surgimiento de instituciones pioneras (Fundación Bariloche, Argentina; Núcleo de Ciencia y Tecnología, Universidad de São Paulo, Brasil; Fundación Javier Barros Sierra A.C., México).	Desarrollo de capacidades iniciales en instituciones de referencia.	Multiplicación de las instituciones de referencia. Surgimiento de programas de formación y aumento de los intercambios, de la mano de la revalorización y reinstitucionalización de los organismos nacionales de planificación.	Consolidación de instituciones de referencia y establecimiento de proyectos de formación colegiados e integrados multinacionalmente. Profesionalización, y surgimiento y desarrollo de estándares de calidad y de normas técnicas y éticas.
Redes de conocimiento y comunidad prospectiva	Experiencias pioneras. Desarrollo del Modelo Bariloche como experiencia demostrativa de alcance mundial.	Construcción de redes y proyectos pioneros con el apoyo de organismos internacionales (SELA, ONUDI, UNESCO).	Desarrollo de redes internacionales y de proyectos colaborativos. Red CYTED, Proyecto Millennium, ejercicio América Latina 2030. Eventos Prospecta, videoconferencias de enlace continental.	Consolidación y articulación de redes internacionales y de proyectos colaborativos. Centro Latinoamericano de Globalización y Prospectiva.

Fuente: Elaboración propia.

Como resultado del análisis reciente del estado del arte (Medina Vásquez, Becerra y Castaño, 2013) es posible sintetizar algunas tendencias que apoyan el proceso acumulativo de capacidades, a saber:

- i) Es visible un aumento de los ejercicios prospectivos en toda América Latina y el Caribe, sobre todo en los niveles nacional, sectorial y

territorial. Es evidente la alta dispersión de las temáticas, y no se perciben grandes áreas de fuerte concentración en muchos países de la región. Sobresalen la prospectiva científica y tecnológica, las aplicaciones al desarrollo agroindustrial y la elaboración de visiones nacionales de futuro.

- ii) Por medio de la construcción de visiones de futuro en los países latinoamericanos y del Caribe se refleja el decidido interés en formular políticas públicas y estrategias a largo plazo orientadas a la construcción de mayores niveles de desarrollo en toda la sociedad, así como la voluntad de generar transformaciones para cerrar las brechas registradas en relación con otros países. Las visiones de país formuladas en la región comprenden un horizonte de tiempo de por lo menos diez años. Su construcción es sistémica, cuenta con un alto nivel de participación de actores y de entidades, y en muchos casos también presenta rigor metodológico. El propósito fundamental de estas visiones es mejorar la calidad de vida de la sociedad y de sus diferentes sectores, de manera que se produzca un crecimiento sostenible a futuro. En su formulación usualmente se incorporan temas como la igualdad, la cohesión social, la superación de la pobreza, la competitividad, la infraestructura, la ciencia y la tecnología, y la modernización del Estado, entre otros.
- iii) Hay un marcado aumento del interés de los ministerios, como resultado del cual se ha impulsado la demanda. Algunos ejemplos significativos son los siguientes: en la Argentina, los Escenarios del Sistema Agroalimentario Argentino al 2030 y el Observatorio de ciencia, tecnología e innovación para el desarrollo del sector agroindustrial; en Chile, los ejercicios de prospectiva territorial; en Colombia, el Programa Nacional de Prospectiva Tecnológica e Industrial del Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (COLCIENCIAS) y los ejercicios para Sectores de Clase Mundial impulsados por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de Colombia; en Costa Rica, la Unidad de Prospectiva del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), y la Visión de Largo Plazo 2030; en México, los Futuros del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología, y la Visión México 2030, y en el Perú, la actividad del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), y el Plan Perú 2040.
- iv) Hay un aumento lento pero progresivo de las capacidades, medido en términos del incremento de las redes, los centros, los institutos, los laboratorios y las instituciones universitarias. En la última década, el Brasil se consolidó como el líder de la región, y en

Colombia y en México se incrementaron las actividades relativas a la prospectiva. La Argentina, aunque un tanto rezagada en la década anterior, sigue manteniendo su rol activo, y el Perú se sitúa como un país emergente mediante la realización de esfuerzos claros en materia de prospectiva, encabezados por instituciones como el CEPLAN y el Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica (CONCYTEC) (véase el cuadro IX.6).

- v) Como resultado del mapeo de las experiencias significativas es posible identificar los principales referentes, caracterizados por su constante labor orientada al desarrollo de proyectos prospectivos, a saber: el Centro de Gestión y Estudios Estratégicos, en el Brasil; el Instituto Tecnológico de Monterrey y la Fundación Javier Barros Sierra, en México; y COLCIENCIAS, el Centro de Pensamiento Estratégico y Prospectiva de la Universidad Externado de Colombia, y el Instituto de Prospectiva, Innovación y Gestión del Conocimiento de la Universidad del Valle, en Colombia. En términos generales, en dichas instituciones se dispone de un bajo financiamiento para el desarrollo de los proyectos prospectivos en comparación con los países desarrollados. Esto ocurre porque algunas instituciones cuentan con un presupuesto limitado del gobierno nacional —por ejemplo, los organismos nacionales de ciencia, tecnología e innovación—, o disponen de pocos financiadores permanentes. La excepción a la regla es el Centro de Gestión y Estudios Estratégicos del Brasil, quizás el único comparable con los mejores centros del mundo en la materia.
- vi) Se constata un aumento del interés de los organismos internacionales por invertir en ejercicios prospectivos y por patrocinar iniciativas. Se han incrementado los intercambios, sobre todo entre Europa y América Latina y el Caribe, y organizaciones de diferente tipo han colaborado a través de redes establecidas con programas y proyectos puntuales. Ello ha acelerado el desarrollo de capacidades en la región. Sin embargo, como resultado de estos esfuerzos no se ha logrado crear programas o proyectos formales de largo alcance, que tengan continuidad y sostenibilidad por amplios períodos de tiempo.

Cuadro IX.6
América Latina y el Caribe: experiencias significativas de desarrollo
institucional de la prospectiva, 2000-2012

Categorías	Instituciones ^a
Centros u observatorios institucionales	Centro de Gestión y Estudios Estratégicos (CGEE), Brasil
	Centro Latinoamericano de Globalización y Prospectiva, Nodo Argentino
	Fundación Javier Barros Sierra A.C., México
Laboratorios o institutos universitarios	Centro de Estudios Prospectivos, Universidad Nacional de Cuyo, Argentina
	Centro de Pensamiento Estratégico y Prospectiva, Universidad Externado de Colombia
	Instituto de Prospectiva, Innovación y Gestión del Conocimiento, Universidad del Valle, Colombia
	Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, México
	Departamento de Política Científica y Tecnológica e Instituto de Geociencias, Universidad Estatal de Campinas, Brasil
	Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México
	Universidad de São Paulo (USP), Brasil
Consortios	Prospecta Perú
Servicios en empresas públicas	Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria (EMBRAPA), Brasil
	Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENAI), Brasil
Organismos nacionales de ciencia, tecnología e innovación	Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (COLCIENCIAS), Colombia
	Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica (CONCYTEC), Perú
	Secretaría de Asuntos Estratégicos, Presidencia de la República del Brasil (antes NAE-PR)
	Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (MINCYT), Argentina
	Ministerio del Poder Popular para Ciencia, Tecnología e Industrias Intermedias, Venezuela (República Bolivariana de)
	Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, Chile
	Observatorio Cubano de Ciencia y Tecnología, Cuba
Presidencia de la República Oriental del Uruguay	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos consultados en R. Popper y J. Medina, "Foresight in Latin America. Case Studies: Brazil, Colombia and Venezuela", *The Handbook of Technology Foresight. Concepts and Practice*, L. Georgioui y otros, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2008; y World Futures Studies Federation, Capítulo Iberoamericano, 2012.

^a Entre otras instituciones de referencia cabe mencionar la Universidad Nacional de Colombia por el desarrollo del proyecto "Colombia, un país por construir"; la Universidad Federal de Río de Janeiro por la creación del Laboratorio de Prospectiva Tecnológica; la Universidad de São Paulo por su esfuerzo en el área de prospectiva, y el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación del Brasil.

- vii) Se registran pocas visiones continentales. Se implementan pocos ejercicios de integración regional, esto es, visiones integrales sobre el conjunto de América Latina y el Caribe que trasciendan los enfoques unilaterales y los ámbitos geográficos específicos (véase el cuadro IX.7).
- viii) En la región, la comunidad académica está en crecimiento. Diversos autores se han consolidado como referentes, y se han promovido proyectos, publicaciones, programas de formación y eventos de difusión impulsados por instituciones públicas, privadas y universitarias en el nivel local, nacional y regional. Esta masa crítica de personas participa poco en la producción de artículos para revistas indexadas, es poco visible en las editoriales internacionales y su producción se centra fundamentalmente en la elaboración de reportes sobre proyectos y resultados de investigación. Existen pocos programas académicos formales directamente relacionados con la formación en prospectiva, y la mayoría se desarrollan en la Argentina, el Brasil, Colombia, México y el Perú.
- ix) El vínculo con la comunidad internacional es permanente, y se refleja en la participación en grandes eventos internacionales, en la producción de publicaciones conjuntas y en la enseñanza de la prospectiva en prestigiosas universidades. Al respecto se destacan las actividades realizadas en la Universidad Nacional Autónoma de México, en los eventos Prospecta América Latina y Prospecta Perú, y en la Universidad Nacional de Cuyo de la Argentina, bajo el liderazgo de Guillermina Baena, Fernando Ortega y Javier Vitale, respectivamente.
- x) Existen dos grandes corrientes que prestan servicios de prospectiva en América Latina y el Caribe: la primera está conformada por consultores, directores de proyectos, funcionarios públicos y personas del ámbito empresarial, enfocados en el desarrollo de metodologías y en la prestación de servicios a organizaciones para la toma de decisiones, y una segunda corriente, más teórica y académica, se centra en el desarrollo de conceptos y de investigaciones que no necesariamente conducen a la toma de decisiones. Se busca la inserción institucional de estas dos corrientes, pero en los ministerios y los organismos de planificación se plantean altas exigencias de calidad.

Cuadro IX.7
América Latina y el Caribe: experiencias significativas de intercambio en prospectiva, 2000-2012

Categorías	Experiencias
Asociaciones internacionales	World Futures Studies Federation, Capítulo Iberoamericano. World Futures Society, capítulos por países. Club de Roma, capítulos por países. Asociación Internacional Futuribles, conferencias en diversos países.
Redes internacionales	Red Latinoamericana de Prospectiva. Red Iberoamericana de Prospectiva y Vigilancia Tecnológica del Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo (CYTED). Red Alfa SELF-RULE de la Unión Europea, liderada por la Universidad de Manchester. Red Alfa-EULAKS de la Unión Europea, impulsada por FLACSO México. Red Escenarios y Estrategia en América Latina.
Programas y proyectos internacionales	Programa de Prospectiva Tecnológica de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI). Programa de Prospectiva Tecnológica del Convenio Andrés Bello. Millennium Project, Universidad de las Naciones Unidas. Programa Andino de Competitividad, Corporación Andina de Fomento (CAF). Proyecto Quo Vadis sobre la Innovación de los Sistemas de Ciencia, Tecnología e Innovación Agraria de América Latina.
Ejercicios internacionales	América Latina 2030, Millennium Project. Educación superior para la transformación productiva y social con equidad en los países del Convenio Andrés Bello. Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Escenarios Económicos para América Latina. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), América Latina y el Caribe: Escenarios Posibles y Políticas Sociales.
Eventos recurrentes	Prospecta Perú, Prospecta Colombia y Prospecta América Latina. Seminario Iberoamericano de Formación Prospectiva, videoconferencias 2010-2012.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos consultados en R. Popper y J. Medina, "Foresight in Latin America. Case Studies: Brazil, Colombia and Venezuela", *The Handbook of Technology Foresight. Concepts and Practice*, L. Georgiou y otros, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2008; y World Futures Studies Federation, Capítulo Iberoamericano, 2012.

- xi) En la medida en que está en juego un cambio de paradigmas en el área de la planificación, se requiere avanzar hacia enfoques prospectivos dinámicos, con gran capacidad para complementar e integrar herramientas y perspectivas de análisis, combinar metodologías cuantitativas y cualitativas, encontrar evidencia, proveer retroalimentación en tiempo real, consultar expertos, interactuar con la ciudadanía en formas cada vez más democráticas, y canalizar la creatividad para generar opciones estratégicas innovadoras y viables.

- xii) El desarrollo de la prospectiva requiere tomar conciencia de la forma en que los dirigentes y las sociedades piensan acerca del futuro, y de la manera en que construyen la realidad a través de sus decisiones estratégicas. Es crucial conocer los modos de pensamiento, los valores y la responsabilidad social según los cuales se orientan los cursos de acción colectivos (Costa Filho, 2010; Novácky y Tyukodi, 2010). Esto conduce a reconocer la función educativa, proyectiva, organizativa y democratizadora de la prospectiva, y no solo su función cognitiva y decisoria. Ante todo, la prospectiva conlleva una labor formativa de cara a promover la sostenibilidad de las sociedades (Conway, 2006) (véase el cuadro IX.8).

Cuadro IX.8
América Latina y el Caribe: funciones y capacidades de la prospectiva en la gestión pública

Funciones	Capacidades requeridas por los decisores	Objetivos	Procesos para la gestión pública
Cognitiva	Comprender la complejidad del entorno.	Monitorear y comprender las dinámicas del cambio tecnológico global.	Producir visiones e intercambiar conocimiento.
Decisoria	Enfrentar la incertidumbre.	Proveer insumos significativos para la toma de decisiones.	Determinar objetivos y evaluar procesos y mecanismos.
Proyectiva	Estimular la capacidad de innovación.	Estimular la imaginación para ampliar la gama de alternativas a construir por la sociedad.	Producir nuevas ideas y proyectos eficaces.
Educativa	Desarrollar una visión del mundo sistémica y dinámica.	Forjar conciencia y perspectiva global en una nueva generación de ciudadanos líderes-planificadores.	Desarrollar capacidad de gobierno.
Organizativa	Organizar la acción colectiva.	Promover la sinergia y la cooperación entre los actores y las redes sociales.	Compartir información relevante y legitimar la acción pública.
Democratizadora	Abrir espacios para construir sentido en la acción colectiva.	Promover la participación social y ampliar el debate público para incorporar nuevas voces y perspectivas ciudadanas.	Apoyar la construcción de gobernanza.

Fuente: J. Medina Vásquez y E. Ortegón, "Manual de prospectiva y decisión estratégica: Bases teóricas e instrumentos para América Latina y el Caribe", *serie Manuales*, N° 51 (LC/L.2503-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.G.37, 2006; G. Baena Paz, *Prospectiva política. Guía para su comprensión y práctica*, México, D.F., Universidad Nacional Autónoma de México, 2004; y T. Miklos, E. Jiménez y M. Arroyo, *Prospectiva, gobernabilidad y riesgo político. Instrumentos para la acción*, México, D.F., Limusa, 2008.

D. Conclusiones para el desarrollo de capacidades en materia de prospectiva en la región

- i) Hoy en día, en el mundo contemporáneo existe un amplio consenso acerca de la necesidad de que los gobiernos cuenten con sistemas de anticipación (*anticipatory systems*) que permitan construir la capacidad de enfrentar los cambios globales presentes y futuros, esperados e inesperados. Fundamentalmente se busca elevar la calidad de la imaginación de las instituciones para responder a los desafíos estructurales y afrontar situaciones de baja probabilidad de ocurrencia pero de alto impacto para la sociedad (Comisión Europea, 2011a; Cortés y otros, 2012; Popper y otros, 2012).
- ii) La prospectiva está llamada a tener un papel relevante en el futuro del continente. Esto significa que esta disciplina se coloca en el mismo nivel que la coordinación, la evaluación y la concertación como funciones básicas de la planificación, pero en el marco de una visión más holística e integrada de estas funciones. La reflexión prospectiva estructurada, sistemática y multidisciplinaria es necesaria para construir agendas de políticas públicas a largo plazo a ser implementadas por los gobiernos de la región. La prospectiva es útil para construir un diálogo social y político permanente sobre las alternativas futuras de la región, así como para pensar las diferentes dimensiones de una visión integrada del desarrollo (política, económica, social, cultural, ambiental y científico-tecnológica).
- iii) Es necesario entender la planeación como un proceso permanente de aprendizaje para que los gobiernos puedan navegar con solvencia en entornos inestables, inciertos y altamente conflictivos, como los que depara el cambio estructural de la región y del entorno internacional hacia 2030 y 2050. Si un país pretende tomar mejores decisiones estratégicas en entornos complejos, más que diseñar planes robustos tiene que formar a las personas para que puedan afrontar los cambios, y fortalecer a las instituciones para que estén en condiciones de manejar la incertidumbre y la ambigüedad. Este hecho conlleva la necesidad imperativa de brindar orientación y entrenamiento, así como de desarrollar capacidades en materia de prospectiva a través de las actividades de capacitación, la asistencia técnica, la investigación y la difusión de los resultados entre los gobiernos de la región.
- iv) En el actual contexto histórico se constata el surgimiento de nuevas demandas y ofertas de prospectiva aplicada a la gestión pública en el mundo y en América Latina y el Caribe. Sin embargo, es

fundamental acelerar y mejorar la sintonía y la sinergia entre las necesidades y las capacidades en materia de prospectiva; comprender y manejar las restricciones institucionales, políticas y culturales inherentes al cambio de paradigmas en el ámbito de la planificación y la gestión estratégica del Estado; mejorar la conexión entre la prospectiva, los dirigentes y el sistema de toma de decisiones; fortalecer la comunidad prospectiva; promover la profesionalización y el mejoramiento de la calidad de los procesos prospectivos, y aprovechar el potencial pedagógico de la prospectiva para la formación de la ciudadanía y de una nueva generación de administradores públicos.

- v) El punto fundamental para armonizar la oferta con la demanda tiene que ver con la responsabilidad que asume cada parte en el desarrollo de los servicios prospectivos. Por un lado, quien demanda o requiere estos servicios debe conocer mejor qué es la prospectiva para no tener falsas expectativas acerca los resultados que puede esperar. Por otro lado, en cuanto a la oferta, tanto desde la vertiente práctica como desde la teórica se requiere elevar los niveles de calidad para sincronizar dicha oferta con las necesidades reales de las instituciones. Es preciso desarrollar estándares de calidad y mejores prácticas para que la comunidad prospectiva en formación satisfaga las expectativas de los sectores público y privado.
- vi) Tanto en los organismos internacionales como en los gobiernos nacionales y subnacionales es posible emprender acciones conjuntas que eleven el nivel de aprendizaje sobre la prospectiva aplicada a las políticas públicas para el desarrollo. Es preciso promover el intercambio de conocimiento, el reconocimiento y el mapeo de mejores prácticas, el desarrollo de habilidades en los equipos que se desempeñan en altos niveles del gobierno, la generación de ejercicios entre varios países y la creación de módulos especializados en sectores que requieren pensamiento a largo plazo (infraestructura, medio ambiente, energía, educación, ciencia y tecnología y competitividad regional, entre otros). Se espera que en los organismos internacionales se ofrezcan cursos y servicios orientados a acompañar el diseño de visiones de país y de estrategias de desarrollo territorial; generar capacidades institucionales; articular redes de políticas públicas para el desarrollo y el pensamiento estratégico y prospectivo, y ejecutar ejercicios prospectivos complejos.
- vii) El desarrollo de capacidades prospectivas requiere un fuerte trabajo colaborativo y la articulación entre los puntos de referencia de la

región en que se han llevado adelante experiencias significativas. Es deseable que se produzcan ejercicios compartidos por diferentes organismos internacionales y gobiernos regionales que supongan horizontes temporales a muy largo plazo, y que se reflexione sobre las interdependencias entre las diferentes subregiones que componen América Latina y el Caribe.

- viii) Si en América Latina y el Caribe no se cuenta con una visión de futuro acerca de la integración regional y su rol en el mundo venidero, se corre el riesgo de que los escenarios sean construidos desde afuera. Existe una oportunidad política invaluable para proponer políticas a largo plazo que faciliten la tarea de afrontar el cambio global en la región. Es el momento histórico ideal para incorporar la prospectiva al ámbito político-institucional, a fin de reestructurar el Estado para afrontar los problemas relevantes y convertir las posibilidades de desarrollo en oportunidades concretas de mejoramiento de la calidad de vida de la población.

Bibliografía

- Ackoff, R. (2001), *Planificación de la empresa del futuro*, México, D.F., Noriega Editores.
- Alonso Concheiro, A. (2007), "La prospectiva en Iberoamérica", ponencia presentada en el Encuentro Internacional de Prospectivistas Iberoamericanos "Desafíos futuros de Iberoamérica", organizado por la Federación Mundial de Estudios de los Futuros, Red Escenarios y Estrategia en América Latina y Universidad Autónoma del Carmen, Ciudad del Carmen, Campeche.
- Baena Paz, G. (2012), "Fuentes para el estudio de la prospectiva", *Working Papers*, No 14, México, D.F., Dirección General de Asuntos del Personal Académico (DGAPA), Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
- (2010), "Constructores del devenir. Aportaciones para la historia de la prospectiva", *Papers de Prospectiva*, No 2, México, D.F., Dirección General de Asuntos del Personal Académico (DGAPA), Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
- (2004), *Prospectiva política. Guía para su comprensión y práctica*, México, D.F., Universidad Nacional Autónoma de México.
- Baena Paz, G. y S. Razo Carrasco (2008), "¿Quién dijo que no había prospectiva en la Academia? Los cursos del 2008", *Working Papers*, No 7, México, D.F., Dirección General de Asuntos del Personal Académico (DGAPA), Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
- Bárcena, A. y E. Iglesias (2011), "Prólogo", *Espacios iberoamericanos. Hacia una nueva arquitectura del Estado para el desarrollo* (LC/G.2507), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Secretaría General Iberoamericana.
- BASD (Banco Asiático de Desarrollo) (2011), *Asia 2050: Realizing the Asian Century*.
- Bitar, S. (2012), *La elección presidencial 2013 y la visión de Chile*, Santiago de Chile, Infolatam.

- Boden, M. y otros (2010), "Facing the future: time for the EU to meet global challenges", Sevilla, Centro Común de Investigación.
- CAF (Corporación Andina de Fomento) (2010), *Visión para América Latina 2040* [en línea] <http://www.educamericas.com/articulos/reportes-y-papers/vision-para-america-latina-2040>.
- Cagnin, C., E. Amanatidou y M. Keenan (2011), *Orienting Innovation Systems towards Grand Challenges and the Roles that FTA Can Play*, Cuarta Conferencia Internacional de Sevilla sobre Análisis Tecnológico Orientado al Futuro.
- Cagnin, C. y M. Keenan (2008), "Positioning future-oriented technology analysis", *Future-Oriented Technology Analysis. Strategic Intelligence for an Innovative Economy*, C. Cagnin y otros (eds.), Berlín, Springer.
- Cagnin, C., D. Loveridge y O. Saritas (2011), *FTA and Equity: New Approaches to Governance*, Cuarta Conferencia Internacional de Sevilla sobre Análisis Tecnológico Orientado al Futuro.
- Casti, J.L. (2010), *Mood Matters: From Rising Skirt Lengths to the Collapse of World Powers*, Nueva York, Copernicus Books.
- Centennial Group (2011), *India 2039*, Washington, D.C.
- Centennial Group y otros (2012), *A New Vision for Mexico 2042: Achieving Prosperity for All*, Washington, D.C.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2012), *Cambio estructural para la igualdad. Una visión integrada del desarrollo* (LC/G.2524(SES.34/3)), Santiago de Chile.
- (2010), *La hora de la igualdad: Brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago de Chile.
- (2008), *La transformación productiva 20 años después. Viejos problemas, nuevas oportunidades* (LC/G.2367(SES.32/3)), Santiago de Chile.
- CEPAL/ILPES (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social) (2011), *Espacios iberoamericanos: Hacia una nueva arquitectura del Estado para el desarrollo* (LC/G.2507), Santiago de Chile.
- Comisión Europea (2011a), *European Forward Looking Activities. EU Research in Foresight and Forecast*, Bruselas.
- (2011b), *Minutes of the EFP Review Meeting*, Sevilla [en línea] <http://www.foresight-platform.eu/briefs-resources/>
- (2010a), *Facing the Future: time for the EU to meet global challenges*, Sevilla, Centro Común de Investigación.
- (2010b), *Envisioning Digital Europe 2030: Scenarios for ICT in Future Governance and Policy Modelling*, Sevilla, Centro Común de Investigación.
- (2009a), *Mapping Foresight. Revealing How Europe and Other World Regions Navigate into the Future*, Bruselas.
- (2009b), *Final Report. Monitoring Foresight Activities in Europe and the Rest of the World*, Bruselas.
- (2009c), *The European Foresight Monitoring Network. Collection of EFMN Briefs. Part 2*, Bruselas, noviembre.
- Conway, M. (2006), "Applying an integral framework to government foresight projects", *Journal of Futures Studies*, vol. 11, N° 1.
- Cornish, E. (2004), *Futuring: The Exploration of the Future*, Bethesda, World Future Society.

- Cortés, C. y otros (2012), *Construyendo visiones de país por medio del diálogo social*, San José, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES)/Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral/Fundación para la Paz y la Democracia.
- Costa Filho, A. (2010), "Estado-Nação e construção do futuro", *Textos para Discussão CEPAL/IPEA*, N° 2, Brasília, oficina de la CEPAL en Brasilia/Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA).
- Cuervo, L.M. (2012a), "El clima de la igualdad, un ejercicio de prospectiva para América Latina", Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES)/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- (2012b), "Prospectiva económica: Una primera aproximación al estado del arte", *serie Gestión Pública*, N° 76 (LC/L.3485), Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES)/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Da Costa, O. y otros (2004), "The impact of foresight on policy-making: insights from the Forlearn mutual learning Process", Sevilla, Centro Común de Investigación.
- Delaney, K. y L. Osborne (2013), "Public sector horizon scanning - stocktake of the Australasian Joint Agencies Scanning Network", *Journal of Futures Studies*, vol. 17, N° 4, Graduate Institute of Futures Studies.
- De Jouvenel, H. (2004), *Invitation à la prospective*, París, Futuribles.
- Dos Santos, D.M. y L. Fellows Filho (2009), *Prospectiva na América Latina. Evolução e desafios*, Bauru, Canal 6 editora.
- Eerola, A. e I. Miles (2008), *Methods and Tools Contributing to FTA*, documento presentado en la Tercera Conferencia Internacional de Sevilla sobre Análisis Tecnológico Orientado al Futuro.
- Escorsa, P. y R. Maspons (2001), *De la vigilancia tecnológica a la inteligencia competitiva*, Madrid, Financial Times/Prentice Hall.
- EUISS (European Union Institute for Security Studies) (2012), *Citizens in an Interconnected and Polycentric World. Global Trends 2030*, París.
- Fundación OPTI (2010), *Oportunidades tecnológicas e industriales para el desarrollo de la economía española*, Madrid, Observatorio de Prospectiva Tecnológica Industrial (OPTI).
- Georghiou, L. y otros (2008), *The Handbook on Technology Foresight. Concepts and Practice*, Cheltenham, Edward Elgar Publisher.
- Ghemawat, P. (2000), *La estrategia en el panorama del negocio*, México, D.F., Pearson-Addison Wesley.
- Glenn, J.C., T.J. Gordon y E. Florescu (2009), *2009 State of the Future*, Washington, D.C., The Millennium Project.
- Gobierno de China/Banco Mundial (2012), *China 2030: Building a Modern, Harmonious, and Creative Society*, Washington, D.C.
- Godet, M. y P. Durance (2011), *La prospectiva estratégica para las empresas y los territorios*, París, Dunod/Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).
- Guatemala, Unidad Nacional de la Esperanza (2008), *Plan de la esperanza 2032*, Ciudad de Guatemala, Insights, S.A.

- Hernández, R.A. (2012), "Teoría y práctica de la planificación en América Latina", *Construyendo visiones de país por medio del diálogo social*, C. Cortés y otros (eds.), San José, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES)/Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral/Fundación para la Paz y la Democracia.
- iKnow (2011), "Applications of Wild Cards and Weak Signals to the Grand Challenges & Thematic Priorities of the European Research Area" [en línea] http://community.iknowfutures.eu/news/toolkit.php?page=ERA_toolkit.
- Johnston, R. (2008), "Historical review of the development of future-oriented technology analysis", *Future-Oriented Technology Analysis. Strategic Intelligence for an Innovative Economy*, C. Cagnin y otros (eds.), Berlín, Springer.
- Keenan, M. y R. Popper (2008), "Comparing foresight 'style' in six world regions", *Foresight*, vol. 10, N° 6, Emerald.
- Klinger, B. (2007), "Uncertainty in the search for new exports", *CID Graduate Student and Postdoctoral Fellow Working Paper*, N° 16, Boston, Centro para el Desarrollo Internacional, Universidad de Harvard, febrero.
- Leiva Lavalle, J. (2011), "Pensamiento y práctica de la planificación en América Latina", *serie Gestión Pública*, N° 75 (LC/L.3465), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- (2010), "Instituciones e instrumentos para el planeamiento gubernamental en América Latina", *Textos para Discussão*, N° 5, Brasilia, oficina de la CEPAL en Brasilia/Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA).
- Lira, L. (2006), "Revalorización de la planificación del desarrollo", *serie Gestión Pública*, N° 59 (LC/L.2568-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.G.97.
- Martin, B.R. (2010), "The origins of the concept of foresight in science and technology: An insider's perspective", *Technological Forecasting and Social Change*, vol. 77, N° 9, Ámsterdam, Elsevier.
- Martin, J. (2005), "Funciones básicas de la planificación económica y social", *serie Gestión Pública*, N° 51 (LC/L.2363-P), Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.102.
- Masini, E. (2000), *Penser le futur*, París, Dunod.
- Máttar, J. (2012a), "Construyendo la agenda de desarrollo en la hora de la igualdad", *Construyendo visiones de país por medio del diálogo social*, C. Cortés y otros (eds.), San José, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES)/Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral/Fundación para la Paz y la Democracia.
- (2012b), *Panorama de la gestión pública en América Latina: En la hora de la igualdad*, Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- (2011), *Tiempos de cambio. MIDEPLAN articula instrumentos de prospectiva y planes a largo plazo*, Santiago de Chile.
- Matus, C. (1993), *Política, planificación y gobierno*, Caracas, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES)/Organización Panamericana de la Salud (OPS).

- Medina Vásquez, J. (2012), "La prospectiva y la necesidad de un nuevo paradigma de planificación en América Latina", documento presentado en el Curso "Planificación, gobierno y desarrollo", Cartagena de Indias, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES)/Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).
- Medina Vásquez, J. y E. Ortigón (2006), "Manual de prospectiva y decisión estratégica: Bases teóricas e instrumentos para América Latina y el Caribe", *serie Manuales*, N° 51 (LC/L.2503-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.G.37.
- Medina Vásquez, J., S. Becerra y P. Castaño (2013), "Prospectiva y política pública en América Latina", Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- Miklos, T., E. Jiménez y M. Arroyo (2008), *Prospectiva, gobernabilidad y riesgo político. Instrumentos para la acción*, México, D.F., Limusa.
- Miles, I. (2010), "The development of technology foresight: a review", *Technological Forecasting and Social Change*, vol. 77, N° 9, Amsterdam, Elsevier.
- (2008), "From futures to foresight: origins of contemporary technology foresight", *The Handbook of Technology Foresight. Concepts and Practice*, L. Georghiou y otros, Cheltenham, Edward Elgar Publishing.
- Miles, I. y otros (2008), "The many faces of foresight", *The Handbook of Technology Foresight. Concepts and Practices*, L. Georghiou y otros, Cheltenham, Edward Elgar Publishing.
- Millennium Institute (2009), Threshold 21 Model.
- Millennium Project (2011), *América Latina 2030*.
- Moreau, Y. y otros (2012), "Pour un Commissariat Général à la stratégie et à la prospective", París, La Documentation Française, diciembre [en línea] <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/124000652/>.
- National Intelligence Council (2012), *Global Trends 2030. Alternative Worlds*, Washington, D.C.
- Nováky, E. y G. Tyukodi (2010), "The responsibility of futurists in strategic foresight - Hungarian examples", *Technological Forecasting and Social Change*, N° 77, Ámsterdam, Elsevier.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2011), *Future Global Shocks. Improving Risk Governance*, París.
- ONUDI (Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial) (2007), "Materiales del foro global sobre el futuro del programa de prospectiva tecnológica", Viena, inédito.
- Ortigón, E. (2011), *Fundamentos de planificación y política pública*, Alcalá, Instituto de Estudios Latinoamericanos/Universidad de Alcalá/Centro Guaman Poma de Ayala.
- Park, B. (2006), *Korean Technology Foresight for Science and Technology Policy Making*, Segunda Conferencia Internacional de Sevilla sobre Análisis Tecnológico Orientado al Futuro.
- Popper, R. (2011), "New horizon scanning concepts, practices and systems supporting science, technology and innovation policymaking" [en línea] Shrivenham, Reino Unido.
- (2008), "How are foresight methods selected?", *Foresight*, vol. 10, N° 6, Emerald.

- Popper, R. y J. Medina (2008), "Foresight in Latin America. Case Studies: Brazil, Colombia and Venezuela", *The Handbook of Technology Foresight. Concepts and Practice*, L. Georghiou y otros, Cheltenham, Edward Elgar Publishing.
- Popper, R. y otros (2007), *Global Foresight Outlook 2007: Mapping Foresight in Europe and the rest of the World (EFMN Annual Mapping Report 2004-2005)*, Manchester, EFMN.
- Porter, A. (2010), "Technology foresight: types and methods", *International Journal of Foresight and Innovation Policy*, vol. 6, N° 1-3, Inderscience Publishers.
- Rader, M. y A. Porter (2008), "Fitting future-oriented technology analysis methods to study types", *Future-Oriented Technology Analysis-Strategic Intelligence for an Innovative Economy*, C. Cagnin y otros (eds.), Berlín, Springer.
- Ramírez, J.C. y L.M. Martínez (2009), *La institucionalidad de la planificación en América Latina*, Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica (ILPES)/Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Scapolo, F. (2011), *Foresight as an Instrument for Research Priorities Identification*, Viena, Centro Común de Investigación.
- Secretaría de Asuntos Estratégicos (2010), *Brasil 2022*, Brasilia.
- Weber, M. y otros (2011), *Building FTA Capacities for Systemic and Structural Transformations: New FTA Systems for Anticipatory Action in a Fast-changing World*, Sevilla, Cuarta Conferencia Internacional de Sevilla sobre Análisis Tecnológico Orientado al Futuro
- WFSF (World Futures Studies Federation) Capítulo Iberoamericano [en línea] <http://wfsf-iberoamerica.org/>.
- Wiesner, E., L. Garnier y J. Medina (2000), "Función de pensamiento de largo plazo: acción y redimensionamiento institucional", *Funciones básicas de la planificación*, Cuadernos del ILPES, N° 46 (LC/IP/G.126-P), Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.III.F.2.
- Yero, L. (1991), "Los estudios del futuro en América Latina", *Planificación, prospectiva y cambio social*, vol. 1, Caracas, Centro de Estudios del Desarrollo de la Universidad Central de Venezuela.

Capítulo X

El ILPES: reflexiones sobre su historia y perspectivas de futuro¹

Armando Di Filippo

Introducción

El objetivo de las presentes reflexiones es determinar, en cada etapa histórica de la existencia del ILPES, la razón de ser de este organismo, sus funciones y su organización como instituto dedicado a la capacitación, la asesoría y la investigación aplicadas al ámbito de la planificación. Mediante la estrategia expositiva de este ensayo se pretende establecer un contrapunto entre el tipo de desarrollo que se encaró en América Latina en las etapas que se contemplan, el tipo de Estado que promovió o procesó dicha modalidad de desarrollo, y la noción de planificación que les correspondió.

Se considera que el tipo de desarrollo alude a la noción misma de desarrollo que predominó en cada una de las etapas consideradas, de acuerdo con una comprobación central que es el punto de partida de todos los análisis interpretativos del ILPES: las formas del desarrollo latinoamericano siempre

¹ En este trabajo se recogen conceptos —aquí reformulados y ampliados— que fueron presentados en diversas secciones de un documento de consultoría elaborado por el autor para la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL en 2009.

estuvieron supeditadas, primero, a la posición ocupada por la región en el orden mundial y hemisférico, y, segundo, al tipo de relaciones (económicas, políticas y culturales) que se establecieron con los grandes centros, principales rectores de dicho orden.

Como resultado del marco anterior, la noción de planificación que predominó en cada caso, la forma concreta que asumieron los procesos de planificación y, sobre todo, la legitimidad de dichos procesos y sus vínculos con el proceso político resultaron decisivamente condicionados.

En el período comprendido entre 1962 y 1985, la implementación de mecanismos presidencialistas y fuertemente personalistas en los regímenes políticos latinoamericanos dio lugar a poderes ejecutivos con amplias facultades de intervención y regulación sobre la vida económica, lo que primero (de 1962 a 1973, durante la plena vigencia del proceso de industrialización protegida) condicionó institucionalmente las modalidades iniciales de planificación encaradas por el ILPES, y luego (de 1973 a 1985, con el creciente predominio de la economía política neoliberal) obligó a repensar y reformular las funciones y la organización del Instituto.

En el período comprendido entre 1985 y 2009, a consecuencia de la proliferación de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), se favoreció una rápida transnacionalización del capitalismo de la mano de las grandes corporaciones, que de manera creciente pasaron a controlar la asignación del excedente global a escala mundial. Este proceso significó un paralelo debilitamiento de la capacidad de los poderes ejecutivos de los Estados latinoamericanos para orientar las políticas de desarrollo, en la medida en que se redujo su participación en los procesos generales de asignación de recursos. Hubo un debilitamiento del control de la política de inversiones, así como de los instrumentos fiscales, monetarios y financieros para promover una política de desarrollo integrado. Paralelamente, debido a la instalación de regímenes democráticos mucho más estables a lo largo de la década de 1980, se produjo un aumento de la representatividad y la participación de los poderes legislativos, judiciales y fiscalizadores del Estado, junto con un crecimiento de la transparencia de esas funciones, sobre todo a medida que se fortalecía el uso de las TIC.

En la última parte de este trabajo se examinan las vastas implicaciones de la crisis recesiva que hoy afecta a la economía global, directamente vinculada con la economía política neoliberal que ha imperado en el mundo durante los últimos treinta años, y se exploran los impactos de estos procesos sobre las formulaciones más recientes del ILPES en materia de desarrollo.

A. El ILPES de ayer (1962-1985)

1. El entorno mundial y hemisférico

En los años sesenta, cuando se creó el ILPES, el mundo estaba inmerso en la Guerra Fría. El Estado soviético era, para los más entusiastas adherentes a la economía de mercado, un verdugo de la iniciativa privada y del liberalismo económico. La noción de planificación evocaba de inmediato el proceso autoritario de asignación de recursos propio de las economías basadas en la planificación centralizada. Los países del bloque comunista se apartaban claramente, además, de los valores, las libertades y las garantías inherentes al ejercicio de las democracias liberales.

El papel del ILPES se encuadró en las nuevas condiciones históricas que caracterizaron el proceso de descolonización a escala mundial, en el marco de los nuevos valores que acompañaron la fundación de las Naciones Unidas. Tras la gran crisis de los años treinta y la profunda destrucción de fines de la Segunda Guerra Mundial habían surgido nuevas circunstancias históricas: por un lado, la legitimación de una promoción deliberada del desarrollo en las regiones descolonizadas y pobres del planeta que despertaban de su letargo y sumisión; por otro lado, la vigencia de la economía keynesiana, la reconstrucción europea y la instalación de los Estados benefactores, que legitimaron e incluso requirieron de un Estado interventor en los procesos económicos. En ese contexto había espacio para las formas indicativas de la planificación, compatibles con el funcionamiento de las instituciones democráticas.

Con la reconstrucción se marcó el inicio de una Europa occidental crecientemente democratizada e integrada. En efecto, los procesos de integración regional y de democratización se fueron realimentando recíprocamente. Por ejemplo, España, Portugal y Grecia fueron incorporados a la Unión Europea solo después de la redemocratización de sus sistemas políticos.

Como resultado del desarrollo del Estado protector y de las democracias sociales en Europa, tuvo lugar la constitución de economías mixtas fuertemente influidas por la macroeconomía y por las políticas keynesianas, caracterizadas por una fuerte presencia del Estado en la provisión de bienes públicos sociales.

Paralelamente, en los Estados Unidos la democracia conservó rasgos propios de un mayor presidencialismo, y en el capitalismo norteamericano siempre se concedió mayor capacidad de maniobra financiera, así como mayor capacidad para emplear y asignar recursos, a los mercados oligopólicos liderados por las grandes corporaciones privadas.

En América Latina, la vinculación con los Estados Unidos fue especialmente influyente, sobre todo en los casos de México y de Centroamérica.

En el caso de América del Sur, la gravitación y la presencia de Europa Occidental fueron, comparativamente, mayores.

En el orden económico internacional de posguerra, asentado sobre reglas de juego administradas por el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial y el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), se empezaron a producir importantes transformaciones en los años setenta a partir de la declaración de la inconvertibilidad del dólar y de la formación de los cárteles petroleros. La crisis de los años ochenta, suscitada por un cambio de estrategia de los centros y frecuentemente conocida como la revolución conservadora, marca el comienzo del fin del orden internacional de posguerra.

2. La situación latinoamericana

Debido a la crisis de los años treinta en América Latina, se interrumpió el ciclo primario exportador, denominado de crecimiento hacia fuera, y se impulsó un proceso tendiente a reemplazar con producción local las manufacturas importadas que no llegaban durante las dos guerras mundiales y durante la crisis de los años treinta. Así nació el denominado proceso de industrialización por sustitución de importaciones, bien conocido y sobre el que no cabe abundar. En la década de 1950, en los países grandes y medianos del Cono Sur este proceso desembocó en una estrategia industrialista deliberada.

En América Latina, los años sesenta fueron un período políticamente turbulento, en que se acentuaron las transformaciones agrarias que ya habían sido preanunciadas por la Revolución Boliviana de 1951 y por la Revolución Cubana de 1959. Durante la administración demócrata del presidente Kennedy se intentó contraponer a estas revoluciones una alternativa de transformación dentro de los sistemas políticos democráticos. Algunos biógrafos e historiadores señalan que la influencia de Prebisch y de la CEPAL fue decisiva en la formulación de la Alianza para el Progreso (APP). Además de las reformas estructurales incluidas en la APP, se promovió la planificación indicativa compatible con el mercado. En rigor, desde la APP se ofrecían recursos financieros y técnicos para promover infraestructuras técnicas y sociales, pero se exigía la formulación de “planes libro” que permitieran racionalizar en alguna medida el tipo de inversiones públicas para el desarrollo que podían recibir aquel apoyo.

A comienzos de la década de 1960 se fundaron en América Latina la mayoría de las oficinas de planificación encargadas de preparar programas de inversiones que pudieran ser apoyados por la cooperación internacional. En ese contexto hemisférico extremadamente favorable nació el ILPES, promovido por Raúl Prebisch, la misma personalidad que había influido notablemente sobre el gobierno de John F. Kennedy para impulsar la formulación y la propagación de la APP.

Raúl Prebisch fue el Secretario Ejecutivo de la CEPAL que inspiró los primeros análisis y las primeras estrategias de industrialización formulados por esta Comisión. La actividad del ILPES fue pensada como una extensión de esas mismas ideas hacia la esfera de la planificación. En lo que respecta al crecimiento, el período comprendido entre mediados de los años cincuenta y fines de los años sesenta fue uno de los más dinámicos de la economía capitalista de Occidente y, también, de América Latina.

En ese momento histórico, los Estados latinoamericanos de mayor tamaño económico, demográfico y territorial eran propietarios de empresas públicas en las ramas de los productos básicos, de los servicios y de algunas actividades industriales. Ejercían, además, un alto grado de intervención directa en el proceso económico, tanto mediante diferentes tipos de acciones regulatorias —tales como la protección arancelaria, el control de cambios y el control sobre los bancos centrales y sus instrumentos de política (las tasas de interés y la emisión monetaria, entre otros)—, como por medio de acciones fiscales vinculadas al presupuesto público. Los sistemas políticos de la época solían ser centralizados, burocráticos, autoritarios y personalistas, y estaban fundados en un presidencialismo que muchas veces desembocaba en formas populistas, desviadas total o parcialmente de los principios, las prácticas y las instituciones de la democracia.

Tras el asesinato del presidente Kennedy y la clausura de la APP, en el gobierno estadounidense se volvió a la práctica de apoyarse (especialmente en Centroamérica y en el Caribe) sobre dictaduras “confiables”, y muchos movimientos progresistas independientes fueron acusados de pertenecer a conspiraciones subversivas originadas en Moscú. A consecuencia de este clima político también se generaron recelos en algunos sectores políticos de los Estados Unidos respecto de la noción de planificación indicativa, y reticencias sobre los procesos de integración que en los gobiernos latinoamericanos, también a instancias de la CEPAL, se empezaban a promover formalmente.

A partir de los años setenta, algunos esfuerzos de transformación estructural orientada hacia el desarrollo no resultaron compatibles con el fortalecimiento de la institucionalidad democrática y desembocaron en experimentos populistas y socialistas en el Cono Sur, dando lugar a profundos desequilibrios macroeconómicos que fueron acompañados por galopantes inflaciones. Como resultado de los golpes de Estado que se fueron sucediendo, se puso fin a los últimos vestigios de democracia que aún sobrevivían y se instalaron gobiernos militares autoritarios que, salvo algunas excepciones, se orientaron hacia la apertura de la economía, junto con la privatización y la desregulación del proceso de asignación de recursos. Habiendo perdido el Estado gran parte de sus poderes de intervención, y habiéndose iniciado una fuerte transferencia a los mercados del proceso de asignación de recursos, el proceso de planificación tal como se había conocido en las dos primeras décadas de existencia del ILPES empezó a carecer de sentido.

Durante los años setenta, debido a la bonanza en los precios de los productos básicos, acompañada por la permisividad crediticia derivada de los eurodólares o petrodólares suministrados por la banca privada, se puso fin al esquema dedicado a la planificación de divisas escasas, asociado al proceso de sustitución de importaciones. Los dólares abundaban, y la bonanza dio lugar a un auge especulativo a escala transnacional, que desembocó en diferentes burbujas que acrecentaron las deudas de los países latinoamericanos. La existencia de estas burbujas favorecía manejos cuasi fraudulentos como los esquemas Ponzi, en que los ingresos de nuevos dólares (provenientes de fuentes financieras privadas y de las altamente cotizadas exportaciones de productos primarios) servían para pagar intereses a los inversionistas externos que retiraban esas ganancias en dólares a tipos de cambio relativamente inalterados.

3. La visión del desarrollo de la CEPAL

En la CEPAL, desde su fundación en los años cincuenta, se promovieron ideas fuerza que siempre impactaron, aunque en grados diversos, en las estrategias de desarrollo de América Latina. Sobre la base de una concepción asimétrica del orden mundial, en la CEPAL se distinguió entre centros y periferias: los primeros, generadores, controladores y propagadores del progreso técnico; las segundas, receptoras pasivas de aquellas oleadas tecnológicas, cuyas economías se adaptaban a las exigencias de la demanda externa dominada por aquellos. Desde la CEPAL se promovió una interpretación de los países latinoamericanos en desarrollo (periferias) basada en una perspectiva histórico-estructural a cuya formulación contribuyeron distinguidos economistas estructuralistas mediante la elaboración de estudios históricos sobre el desarrollo y el subdesarrollo fundados en un enfoque típicamente latinoamericano.

En los años cincuenta, desde la CEPAL se promovió la industrialización, en consonancia con las estrategias de los principales gobiernos de América Latina.

En los años sesenta, desde la CEPAL se propusieron, por un lado, reformas estructurales para expandir las infraestructuras (construcción de caminos, puertos, energía), y, por otro lado, reformas agrarias y fiscales orientadas a reducir las desigualdades sociales en la región. Podía interpretarse que estas iniciativas estaban orientadas a construir mercados, tanto del lado de la oferta como del de la demanda. Fue en ese momento cuando, al calor de la APP, surgió la iniciativa de promover la planificación indicativa, impulsada desde los Estados nacionales como un proceso capaz de priorizar las inversiones públicas requeridas. Este es el momento histórico que corresponde al surgimiento del ILPES.

También durante los años sesenta, y en esa misma línea orientada a suplir la insuficiencia de los mercados nacionales, desde la CEPAL se impulsaron iniciativas de integración regional, apoyadas financieramente, entre otros organismos, por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que en esa época fue denominado el banco de la integración.

A inicios de los años setenta, en los sistemas políticos y económicos de los países latinoamericanos, especialmente en el Cono Sur, se experimentaron turbulencias económicas (por ejemplo, inflaciones galopantes) y políticas (experimentos extremos de populismo o de estatización masiva de medios productivos, que terminaron colapsando ante golpes de Estado). Abundaron, en especial, los golpes militares alineados con una posición crecientemente neoliberal. Entonces se hizo una pausa en la tarea de la CEPAL, que se abocó al estudio de los diferentes tipos o estilos de desarrollo. De los tres aspectos considerados en dichos estilos (autonomía, equidad y dinamismo), en los gobiernos se privilegió el último aspecto. Es decir, surgió como tema principal el de la desaceleración o la “insuficiencia dinámica” del proceso de industrialización por sustitución de importaciones, insuficiencia que no había sido contrarrestada por las reformas estructurales propuestas por la propia CEPAL en los años sesenta, que fueron insuficientemente implementadas o asumidas en el nivel gubernamental. A consecuencia de la propagación de los golpes militares que se sucedieron en el Cono Sur se produjo, a lo largo de los años setenta, un deterioro creciente del viejo modelo de desarrollo protegido, que se profundizó durante la denominada década económicamente perdida de los años ochenta.

Durante la década de 1980, los requerimientos más urgentes de los gobiernos estuvieron dirigidos a la superación de la profunda crisis recesiva derivada del brutal estrangulamiento que afectó a la disponibilidad de divisas, que habían sido tan abundantes durante la década de 1970. Los estudios de la CEPAL se abocaron a tratar el tema de la deuda y sus gravosos servicios, y a atender la necesidad de arbitrar mecanismos reactivadores de la economía latinoamericana, sumida en la mayor depresión registrada desde los años treinta. Esta situación condujo, naturalmente, a privilegiar los temas de la coyuntura, así como el examen de modelos macroeconómicos capaces de conservar los equilibrios a corto plazo, servir la deuda y adaptarse al proceso de globalización que tomaba fuerza a escala mundial.

4. El nacimiento del ILPES

Los Estados latinoamericanos de los años cincuenta, los años sesenta y comienzos de los años setenta se fundaron, cabe reiterarlo, en gobiernos presidencialistas fuertes, en que el poder se concentraba en manos del Ejecutivo, independientemente de que este hubiera sido elegido por elecciones democráticas o “semidemocráticas”, o que adoptara diferentes formas de

autoritarismo. Durante esos años, los golpes de Estado fueron frecuentes, especialmente en el Cono Sur. Estos golpes se propagaron en la oleada represiva de los años setenta y crearon las condiciones políticas que sentaron las bases del modelo ortodoxo de mercado, conocido como modelo neoliberal, integrado a la economía global que predominó a partir de los años noventa.

Además cabe reiterar que, en el período comprendido entre 1950 y 1970, en el Estado se concentró un aparato institucional con gran capacidad de intervención en la vida económica. Su acción regulatoria se apoyó en la propiedad de las empresas públicas y en el control de los instrumentos de las políticas fiscal, monetaria, cambiaria y de comercio exterior, entre otras. La inversión pública fue un componente significativo de la inversión total, en tanto que la inversión privada externa tuvo una significación mucho menor. El presupuesto fiscal fue habitualmente deficitario y estuvo asociado a políticas que se traducían en rigideces estructurales y en pugnas sociales de naturaleza inflacionaria. Cabe recordar las polémicas surgidas desde fines de los años cincuenta y durante los años sesenta entre los estructuralistas y los monetaristas respecto del significado de la inflación. Por otro lado, la balanza comercial se presentó como deficitaria, y las cuentas externas supusieron siempre grados variables de endeudamiento. La moneda internacional, básicamente el dólar, fue escasa en América Latina, precisamente como resultado de estos crónicos déficits comerciales. Por lo tanto, el denominado proceso de sustitución de importaciones estuvo orientado a ahorrar divisas escasas mediante la producción interna de insumos y productos que antes se importaban.

En ese contexto, y al calor de la APP, se fundaron las oficinas de planificación encargadas en gran medida de canalizar la inversión pública y los recursos externos de la ayuda oficial para el desarrollo, a través de políticas, proyectos y programas que guardaran cierta coherencia recíproca y que pudieran ser monitoreados en cuanto a sus montos y sus plazos, entre otros aspectos.

En el ILPES se desarrollaron, entonces, unas técnicas de planificación que vinculaban esos planes de inversión pública con las restricciones estructurales que afectaban el desarrollo de la industrialización por sustitución de importaciones. Un instrumento que representa muy claramente el enfoque utilizado es la matriz de insumo producto, en las versiones de Leontief, de Chenery y de otros autores del mundo académico desarrollado. La matriz era una versión econométricamente operacionalizable del enfoque sistémico que de manera explícita se enseñaba en los cursos del ILPES de la época. En los textos de economía de Castro y Lessa, por un lado, y en los trabajos sobre el desarrollo y el subdesarrollo de Sunkel y Paz, por el otro, se evidencia esta visión sistémica. También en el ámbito de la planificación en el sector público se usaban estas técnicas, y la matriz de relaciones intersectoriales

se elaboraba distinguiendo las actividades del sector público en la esfera de la producción, como se detalla, por ejemplo, en el texto de Cibotti y Sierra (1970) sobre el papel del sector público en el desarrollo, que formó parte de la bibliografía obligada de los cursos de ILPES de aquella época.

Lo que se planificaba era la acción del Estado en el proceso de asignación de recursos desde una perspectiva a largo plazo orientada a superar las rigideces y los cuellos de botella inherentes al subdesarrollo en las economías periféricas. El Estado era, por un lado, regulador, y, por otro lado, productor e inversor, pero sobre todo, a través de sus políticas fiscales, monetarias y de comercio exterior, actuaba como agente promotor del desarrollo económico. Las estrategias orientadas al desarrollo económico se centraban en el proceso de industrialización protegida y orientada a la demanda interna, mediante mecanismos de planificación dirigidos a viabilizar el proceso de sustitución de importaciones.

5. Funciones y organización del ILPES

En los años sesenta y setenta, el ILPES se convirtió en un instituto poderoso en las áreas de investigación, asesoría y capacitación. Su organización se estructuró funcionalmente en esas tres mismas áreas, y en los años setenta llegó a contar con más de cien funcionarios. Por el Instituto pasaron muchos investigadores distinguidos: Raúl Prebisch (inspirador y primer director), Osvaldo Sunkel, Carlos Matus, Fernando Henrique Cardoso, Enzo Faletto, José Medina Echavarría, Ricardo Cibotti, Enrique Sierra y, posteriormente, en una segunda ola generacional, Adolfo Gurrieri, Rolando Franco, Eduardo García, Sergio Boisier, Carlos de Mattos y Jader de Andrade, entre otros. Su época de oro duró poco más de diez años.

Su curso central de Planificación, Desarrollo y Políticas Públicas, que originalmente duraba siete meses, constituía una alternativa prestigiosa a los estudios de posgrado (a pesar de no entregarse grados académicamente reconocidos) y muchos estudiantes asistían a sus aulas. El ILPES era financiado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), y en su curso central se reunía una treintena de estudiantes por año. Además, el Instituto contaba con un nutrido programa de capacitación que se desarrollaba tanto en Santiago como en otras partes de América Latina.

Tras el golpe de Estado en Chile en 1973, el PNUD dejó de financiar el Instituto, y entonces se buscaron otras fuentes de financiamiento para el curso central del ILPES, a través del apoyo de la CEPAL. Debido a este debilitamiento de las fuentes gubernamentales, no gubernamentales e intergubernamentales que financiaban el ILPES, y a la mayor presencia financiera de la Secretaría de la CEPAL, se reformaron las normas reglamentarias y la designación del director del Instituto quedó en manos de la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL.

A partir de los años ochenta, junto con el proceso de redemocratización, comenzó la denominada década perdida de América Latina, caracterizada, en lo económico, por un gravoso endeudamiento y, en lo político, por un retorno, esta vez masivo y a largo plazo, a fórmulas democráticas de gobierno.

Como resultado de la necesidad de afrontar los gravosos servicios de la deuda se produjeron presiones de los organismos intergubernamentales (el FMI, el Banco Mundial) garantes o intermediarios frente a los acreedores privados y públicos de las economías latinoamericanas. En el estilo y en la estrategia económica de los países latinoamericanos se registró un rápido viraje hacia el tipo de economías abiertas, desreguladas, privatizadas o transnacionalizadas, y preocupadas por los equilibrios macroeconómicos, que se propagaron a toda la región durante la década de 1990.

La noción de planificación indicativa practicada desde los poderes ejecutivos de los Estados nacionales se modificó. Comenzó a hablarse de la planificación prospectiva y estratégica, centrada en aspectos procedimentales vinculados a las nociones de eficiencia y de eficacia, que eran predicados respecto del desempeño de las microorganizaciones. Estas microorganizaciones consistían, por un lado, en oficinas y dependencias del sector público, y, por el otro, en grandes corporaciones privadas. Los criterios de gestión microeconómica eficiente implementados en estas últimas se transfirieron, a veces de manera acrítica, a las acciones del sector público.

Respecto a los aspectos macro del proceso de planificación, el rol del Estado perdió la perspectiva a largo plazo, y la asignación de los recursos públicos se concentró, especialmente a partir del proceso de redemocratización, en las discusiones del presupuesto fiscal anual.

B. El ILPES de hoy y su gestación (1986-2007)

1. El entorno mundial y hemisférico

En 1989 se registraron en la historia dos acontecimientos de enorme importancia geopolítica y geoeconómica. El primero de ellos fue la caída del muro de Berlín, que significó el fin de una larga era de posguerra asociada a una coexistencia pacífica (más bien, una guerra fría) entre dos sistemas sociales antagónicos: por un lado, la vigencia de regímenes capitalistas vinculados a las democracias liberales y, por otro lado, la vigencia de regímenes comunistas fundados sobre las democracias populares de corte autoritario y las economías de planificación centralizada. La significación de este hecho fue eminentemente política al determinar un predominio de las formas de la democracia liberal heredada de las revoluciones políticas francesa y norteamericana.

El segundo acontecimiento histórico consistió en la creciente aplicación y consolidación de la economía política neoliberal, sintetizada y codificada a través de la promulgación del denominado Consenso de Washington. Como resultado de esta nueva institucionalidad se facilitó la propagación de las corporaciones transnacionales, mediante cadenas y sistemas de valor que son característicos del proceso de globalización a escala planetaria.

2. La situación latinoamericana

El inicio de la denominada revolución conservadora en las administraciones de Margaret Thatcher y Ronald Reagan a comienzos de los años ochenta cambió el panorama económico mundial. Como resultado de las estrategias monetaristas y ofertistas originalmente practicadas en los Estados Unidos se elevaron las tasas de interés y se recircularon ingresos públicos hacia el sector privado, mediante reducciones del gasto público y rebajas tributarias.

Debido a estos golpes de timón se produjo una gran recesión que condujo al hundimiento de los precios de los productos primarios y a la reorientación del capital financiero hacia los Estados Unidos y los países desarrollados. En América Latina se vivió la peor crisis recesiva experimentada desde los años treinta. La necesidad de pagar el servicio de la deuda y de recibir financiamiento adicional para reactivar la economía condujo a implementar reformas, promovidas por los organismos garantes de los acreedores privados, que contribuyeron a la redefinición del modelo de desarrollo.

En estas nuevas estrategias se inspiraron los rasgos principales de las recomendaciones de política económica provenientes de los organismos garantes de los acreedores privados y públicos de América Latina. La Iniciativa para las Américas promovida por el presidente Bush (padre) a partir de los años noventa se orientó a consolidar aquellos principios en las relaciones hemisféricas.

A comienzos de la década de 1990, en casi todos los países de América Latina se habían instalado estrategias y modelos de crecimiento fundados en la apertura externa, en la reducción del gasto orientada a la eliminación de los déficits fiscales y comerciales, en la privatización de las empresas del Estado, en la asignación de recursos por la vía de los mercados oligopólicos (sobre la base de racionalidades microeconómicas transnacionales), y en la desregulación concomitante del proceso económico.

La idea de la planificación orientada por un Estado fuerte, encargado de una parte importante de la inversión total y dotado de una institucionalidad apoyada en variados instrumentos de intervención o regulación de la economía, dejó de corresponder a los procesos reales, como resultado de los cuales se estaban reduciendo rápidamente la capacidad de maniobra del Estado y su rol en el proceso económico.

3. La visión del desarrollo de la CEPAL

A partir de la gran recesión y del explosivo endeudamiento de comienzos de los años ochenta, en los gobiernos latinoamericanos se intentó estabilizar las economías y responder a los monitoreos de los organismos intergubernamentales para reprogramar sus deudas y cumplir con sus gravosos servicios. A instancias de esos mismos gobiernos, en la CEPAL se elaboró una serie de estudios cuya visión pasó desde las preocupaciones estructurales a largo plazo (como las expresadas en la temática de los estilos de desarrollo) hacia aspectos macroeconómicos considerados a corto y a medio plazo, tendientes a cuadrar las cuentas macroeconómicas fiscales y externas. Por lo tanto, en el enfoque de la CEPAL se produjo un giro hacia preocupaciones más estrictamente económico-financieras, vinculadas a la estabilidad de las cuentas fiscales bajo las condiciones de un profundo endeudamiento.

Tras este abrupto cambio de prioridades temáticas impulsado por la fuerza de las circunstancias, en la CEPAL se asumió, a comienzos de los años noventa, el hecho evidente de que el tipo y las estrategias de desarrollo de las naciones latinoamericanas se habían modificado de manera generalizada. De hecho, como resultado de las reformas estructurales instaladas, se privatizaron, abrieron y rerregularon las economías nacionales de una manera compatible con los generalizados principios impuestos desde la revolución conservadora, y ratificados luego por el Consenso de Washington y por la Iniciativa de Las Américas, preconizada por la Administración Bush (padre).

La respuesta de la CEPAL fue proponer una economía política en que, con base en la aceptación del tipo de desarrollo latinoamericano que era compatible con la globalización del orden capitalista, se salvaran los principios básicos de su visión tradicional. Por medio de la promulgación del documento *Transformación productiva con equidad* (CEPAL, 1990) y de otros trabajos afines orientados en la misma línea se intentó esa difícil empresa.

El núcleo de este esfuerzo interpretativo se desarrolló a partir de una noción que había ocupado el centro de la escena teórica: la competitividad proyectada a escala mundial. Se debatió si la noción de competitividad, naturalmente aplicable al comportamiento de las grandes corporaciones transnacionales que aumentaban su capacidad de maniobra con base en los principios del orden global, era también extensible a las naciones. En el debate se incluyó la objeción fundamental referida a si era dable considerar que las economías nacionales podían competir en el mismo sentido en que lo hacían las empresas. Algunos distinguidos académicos del mundo desarrollado, como Paul Krugman, negaron que la competitividad fuera una noción aplicable a los Estados nacionales. Sin embargo, esta noción se extendió rápidamente y pasó a formar parte del léxico de los organismos intergubernamentales.

En la CEPAL se abordó esta extensión del significado de la noción, y se planteó la necesidad de promover, para las economías latinoamericanas, una competitividad que fuera sistémica y sostenible. La noción de competitividad sistémica aludía al hecho de que en el proceso de mercado no solo competían los agentes microeconómicos que ofrecían sus productos a la demanda final (interna o externa), sino también todos los otros establecimientos que integraban la cadena productiva que conducía a ese bien final. Además, esa competitividad sistémica dependía de un conjunto de infraestructuras energéticas, portuarias y sociales, entre otras, cuya ausencia (o insuficiencia) suponía altos costos de coordinación y de transacción.

En la visión del mercado implícita en la noción de competitividad sistémica propuesta por la CEPAL se negaba, desde luego, el dogma ultraliberal de la autorregulación de los mercados, concebido como un mecanismo capaz de lograr por sí solo la máxima eficiencia en el proceso de asignación de los recursos. En consecuencia, la visión sistémica tradicionalmente sustentada por la CEPAL se reinstaló en un medio teórico crecientemente individualista en que los actores protagónicos del proceso de desarrollo eran las corporaciones transnacionales, principales beneficiarias y operadoras directas e inmediatas de las TIC.

Según la CEPAL, la competitividad no solo debía ser planteada en términos sistémicos, sino que también debía ser concebida de un modo compatible con un desarrollo sostenible. La sostenibilidad del desarrollo debía manifestarse en su lógica macroeconómica, ambiental y social. Una competitividad macroeconómicamente sostenible no podía fundarse, por ejemplo, en devaluaciones abruptas que perturbaran el comercio internacional y condujeran a presiones inflacionarias internas insostenibles. La competitividad también debía ser ambientalmente sostenible y no estar fundada en agresiones a la biosfera, o en la extinción de los recursos renovables o no renovables. Por último, el análisis de la sostenibilidad social de la competitividad conllevaba el planteo del viejo tema cepalino de la equidad. Este planteamiento multidimensional del proceso de desarrollo se ha ido consolidando desde entonces.

De este modo, para la CEPAL una competitividad auténticamente sostenible a largo plazo debía estar fundada en la introducción sistemática del progreso técnico. Así, en los trabajos de la CEPAL se examinó la noción en un contexto compatible con una distribución equitativa del progreso técnico y de sus frutos, y se incorporó de manera explícita la importancia del tema ambiental.

Las transformaciones conceptuales introducidas por la CEPAL desde mediados de los años ochenta y en buena parte de los años noventa dieron lugar a una economía política que se denominó neoestructuralista. En el marco del neoestructuralismo se tomaron en consideración las nuevas

circunstancias históricas, pero la visión y las premisas sistémicas del enfoque teórico cepalino original se mantuvieron en grado significativo².

Nótese además que la noción de planificación económica corresponde a la esfera de la economía política y no de la teoría económica, entendida esta última como una ciencia que estudia procesos causales y leyes cuyo contenido social es empíricamente verificable. El planteo de la noción de competitividad sistémica y sostenible propuesta por la CEPAL en los años noventa generó, por lo tanto, un encuadramiento apto para replantear las formas de la planificación en el marco del auge neoliberal de los años ochenta y noventa. Sin embargo, la planificación económica fue vista de manera creciente solamente como una dimensión de un concepto multidimensional y multidisciplinario de planificación en que se incluían aspectos culturales, ambientales y sociales más amplios, capaces de trascender el ámbito de los mercados. Así, en la serie de documentos sobre la transformación productiva con equidad se enfatizó de manera creciente en el papel de la educación y del conocimiento en las nuevas estrategias de desarrollo propias de la era de las TIC.

Esta creciente multidimensionalidad de los enfoques de la CEPAL se fue plasmando con frecuencia en los documentos presentados en los períodos de sesiones de fines del siglo XX y comienzos del siglo XXI.

4. Cambios en la noción de planificación

Como consecuencia de los procesos reseñados, la noción de planificación y la materia planificable cambiaron. Debido al proceso de redemocratización, la planificación del Estado se concentró en la preparación del presupuesto fiscal. Esta redefinición de las acciones de planificación supuso también, en principio, un énfasis en el corto plazo, hasta que posteriormente se empezaron a impulsar el estudio y la implementación de los presupuestos multianuales. El Ejecutivo siguió tomando muchas iniciativas en este campo, entendidas como propuestas, pero con la consolidación de las democracias políticas aumentó el poder de los parlamentos, encargados de aprobar el presupuesto fiscal anual.

La planificación se convirtió en un proceso orientado a otorgar coherencia y viabilidad al conjunto de las políticas que se pretendía formular y ejecutar a través del financiamiento público. De este modo, la noción de

² Siguiendo la clásica definición de Adam Smith, aquí se entiende por economía política una disciplina que sirve de apoyo al legislador u hombre de Estado en el desempeño de su labor de gobierno. Esta noción es diferente a la de teoría económica. Por lo tanto, cabe sugerir que el tránsito desde el estructuralismo hacia el neoestructuralismo se verificó en el ámbito de la economía política, pero se mantuvieron los fundamentos de la visión y de los conceptos básicos de la teoría económica estructuralista.

planificación económica y social a largo plazo, en el tradicional sentido de la palabra, fue perdiendo vigencia a medida que se reducía la importancia de la inversión pública en la inversión total, y que, en general, la asignación de recursos se privatizaba y se transnacionalizaba. La capacidad del Estado de asignar recursos también se redujo, debido tanto a las restricciones del gasto público social vinculadas a la necesidad de eliminar los déficits fiscales, como a la políticas tributarias en que se abandonó cualquier objetivo orientado a redistribuir ingresos.

Los ministerios u oficinas de planificación desaparecieron, se redujeron o se fueron transformando en entidades encargadas de efectuar proyecciones de crecimiento de menguante influencia. Dichas proyecciones estaban cada vez más fundadas en el comportamiento de las variables macroeconómicas externamente inducidas por mecanismos globales de asignación de recursos controlados por las megacorporaciones transnacionales, y cada vez menos regidas por imágenes objetivo resultantes de estrategias de desarrollo pactadas socialmente bajo mecanismos democráticos.

La inversión pública se complementó en alto grado o se sustituyó por la privada transnacional, y el Estado dejó de operar directamente en la esfera productiva e inversora para generar licitaciones mediante las que se delegaron la producción y la explotación directas de infraestructuras físicas (caminos, ferrocarriles, telecomunicaciones) y sociales (educación, salud, protección social) en manos privadas. Los impactos de estos procesos sobre la equidad y la eficiencia del gasto público social pasaron a depender de manera creciente de las regulaciones públicas que controlaban a esos poderosos agentes privados.

La noción de planificación estratégica propia del ámbito privado transnacional (planteada por Peter Drucker, Kenichi Ohmae, Michael Porter y George S. Yip, entre otros) se transfirió al ámbito de las microorganizaciones, y en la formación de gerentes se incluyeron métodos que resultaban similares en las esferas pública y privada. Paralelamente, la planificación prospectiva se convirtió en un procedimiento anticipatorio de las fuerzas sociales y económicas externas que afectaban estratégicamente el proceso interno de asignación de recursos.

5. La reorganización del ILPES

A medida que el nuevo modelo de abierta integración a la economía global se consolidó en América Latina, las condiciones de supervivencia del ILPES continuaron tornándose crecientemente dificultosas. El financiamiento escaseaba, y la propia Secretaría Ejecutiva de la CEPAL de la época, ante el cambio de orientación de los gobiernos de que era mandataria, limitó su apoyo al admitir una creciente reducción de la planta y de las funciones del ILPES.

Desde comienzos de los años ochenta, la estrategia de supervivencia económica que se adoptó en la institución se caracterizó por dos componentes fundamentales. El primero consistió en lograr que los gobiernos miembros se comprometieran a efectuar un aporte anual para el sostenimiento de las actividades del Instituto. El segundo fue la iniciativa de dictar cursos y cobrar una matrícula a los participantes. La estrategia de supervivencia resultó exitosa: se logró, por un lado, financiar una parte del personal del Instituto y, por otro lado, inaugurar un nuevo ciclo de cursos que, si bien no generaron ingresos netos importantes para la institución, al menos permitieron mantener una activa área de capacitación. Desde luego, sin la aportación concurrente de recursos de la CEPAL estos cambios no habrían sido suficientes para que el ILPES lograra sobrevivir.

C. El ILPES de hoy y su proyección al futuro (2008-2012)

1. El entorno mundial y hemisférico

La teoría económica que ha predominado en la vida académica de Occidente, nacida junto con el capitalismo de la mano de Adam Smith, se focaliza en el estudio de las capacidades autorreguladoras de los mercados para asignar los recursos productivos de una manera eficiente. En dicha teoría se expresan los valores del liberalismo individualista que han predominado como visión económica y política del mundo. La epistemología de las ciencias sociales que desde entonces ha triunfado en Occidente tiene un rasgo distintivo consistente en parcelar la realidad social y estudiarla a través de diferentes disciplinas. Como resultado de esta fragmentación de miradas científicas se ha favorecido el dogma de la autorregulación de los mercados y se ha instalado el afán de lucro individual como orientador de la vida económica. El éxito de este sistema económico que ha conquistado el mundo radica en su capacidad para acrecentar el poder productivo del trabajo humano y, por esa vía, alimentar la esperanza de una prosperidad apoyada en los mecanismos del mercado.

Un rasgo ideológico del estudio de los vínculos entre el sistema político y el sistema económico en Occidente ha sido la oposición entre las nociones de Estado y de mercado. Las dos posiciones extremas estuvieron representadas, por un lado, por el liberalismo manchesteriano del siglo XIX, defensor de un Estado mínimo y promotor unilateral de las virtudes del libre mercado; por otro lado, por los movimientos comunistas que culminaron con la Revolución Rusa y la constitución de la Unión Soviética. Durante el siglo XX, la primera de estas tendencias ideológicas, fundada en las virtudes autorreguladoras del mercado, colapsó con la crisis de los años treinta, y la

segunda se desmoronó por las falencias del régimen soviético, las ineficiencias de sus mecanismos colectivistas de gestión estatal, y su desprecio por los derechos y las libertades ciudadanas. Una alternativa consiste en cambiar el foco epistemológico e ideológico del tema bajo análisis, de modo de romper la compartimentalización disciplinaria y estudiar de manera conjunta la evolución de los sistemas económicos, políticos y culturales de las sociedades occidentales contemporáneas.

Sobre la base de la dicotomía más bien abstracta y atemporal entre el Estado y el mercado, es posible profundizar fructíferamente en los vínculos teóricos e históricos entre el Estado democrático y el mercado capitalista, que son los parámetros estructurales propios de las sociedades occidentales donde vivimos (Di Filippo, 2013). Esta opción permite poner de relieve el dogma de la autorregulación de los mercados que, parapetado en un falso concepto de libertad económica, estigmatiza al Estado como el símbolo de todas las ineficiencias y los autoritarismos.

El punto central que se busca poner de relieve por medio del enfoque sistémico e institucional de las ciencias sociales es que los mercados capitalistas requieren de los Estados democráticos para poder asignar los recursos económicos no solo con eficacia sino también con justicia. Los valores que se sustentan a través del mercado capitalista reflejan una racionalidad instrumental y microeconómica orientada al lucro, en tanto que los valores que se sustentan a través del Estado democrático (en algunas de sus versiones posibles) aspiran a reflejar una racionalidad moral orientada a promover el desarrollo humano por medio de la satisfacción de las necesidades y de la promoción de las libertades que lo posibilitan.

Para la empresa capitalista el lucro es un mecanismo para expandir su poder microeconómico privado, pero desde el punto de vista del Estado democrático el lucro puede entenderse como una señal capaz de orientar los emprendimientos productivos en determinadas direcciones. Esta lectura del significado social del lucro es esencial para entender los vínculos entre mercados capitalistas y Estados democráticos. Sin embargo, el tema no ha sido estudiado precisamente por la compartimentalización recíproca entre la ciencia económica y la ciencia política, y por el rechazo recalcitrante de los ortodoxos del mercado de cualquier intento de encauzar o regular el uso social del lucro empresarial.

En las empresas capitalistas se hace un uso privado del lucro para cumplir sus propios fines estratégicos, en tanto que la sociedad en su conjunto se beneficia solo en la medida en que los emprendimientos más lucrativos generen bienes y servicios requeridos por el bien común.

El sistema político es la principal fuente alternativa de poder societal capaz de encauzar el lucro y de ponerlo al servicio de fines humanos

socialmente legitimables. Sin embargo, para el sistema político no es posible anular o subrogar las formas económicas del poder. El lucro entendido macroeconómicamente es una medida del excedente disponible en las sociedades capitalistas para la promoción de nuevos emprendimientos productivos. Así, a las sociedades democráticas les corresponde orientar los usos sociales de ese excedente a través del sistema político (Prebisch, 1981)³.

Para el Estado democrático es posible encauzar socialmente el destino del excedente (lucro) de las empresas, tanto a través del mercado (empresas públicas que operan y compiten en los mercados) como desde afuera del mercado, haciendo uso de sus poderes reguladores y fiscales. Así lo hicieron en la posguerra (en cierta medida, al menos) los Estados benefactores de Europa Occidental, y el resultado fue una expansión del producto social que alcanzó niveles sin precedentes de equidad y de dinamismo.

Actualmente existen dos datos esenciales para entender el *modus operandi* del neoliberalismo del siglo XXI. Primero, la globalización de los instrumentos monetarios y financieros, y su independización respecto de todo control democrático. Segundo, el hecho de que las funciones reguladoras del Estado democrático y sus políticas fiscales, tan usadas durante la era keynesiana, han sido suplantadas por el dogma de la autorregulación de los mercados y la prevalencia de las políticas monetarias.

De esta forma se redujo radicalmente el poder de los gobiernos para desarrollar políticas públicas. La estrategia neoliberal para mantener los equilibrios fiscales fue reducir gastos y no incrementar la presión tributaria. La receta monetarista-neoliberal para estimular el crecimiento económico en los períodos recesivos consistió en mantener bajas las tasas de interés y en relajar los controles a la banca privada de inversiones, lo que favoreció la especulación inmobiliaria y bursátil en todo el mundo desarrollado. Así fue que se precipitó la crisis de las hipotecas en los Estados Unidos. El colapso de la gran banca estadounidense (que al aprovechar las regulaciones permisivas había provocado el inicio de la crisis) se propagó en todo el Occidente desarrollado, y en los gobiernos debieron asumirse posiciones deficitarias y deudoras para rescatar la banca privada.

³ Las nociones de lucro y de excedente, en el sentido que Prebisch otorgó a esta expresión, no son sinónimas. El excedente, según Prebisch, expresa ganancias de productividad que son apropiadas por las empresas (o, más ampliamente, por el sector propietario de los medios productivos) en su pugna distributiva con otros grupos sociales (en especial, los asalariados de estratos inferiores de ingresos). Actualmente, buena parte del lucro que obtienen las empresas transnacionales proviene de ganancias de productividad derivadas del uso de tecnologías centrales o desarrolladas en países o regiones periféricas o en desarrollo. De allí resulta un excedente transnacional reinvertible a escala global, controlado por las compañías transnacionales y procesado a través de los sectores financieros igualmente globalizados.

De esta manera se generó el círculo vicioso macroeconómico debido al cual se están erosionando peligrosamente las economías de Europa. Debido al propio proceso recesivo desatado se agravan los déficits fiscales. Además, puesto que en el Banco Central Europeo (BCE) se manifiesta reticencia a adquirir deuda pública, los especuladores privados se hacen cargo del asunto e inducen altibajos en las primas de riesgo que les producen grandes ganancias. Con tal fin se encargan de generar rumores alarmistas respecto de la solvencia de los países que son víctimas de dichos ataques especulativos, y para ello hacen uso de las agencias evaluadoras de riesgo y de algunos medios de comunicación. De esa manera, por medio de la alarma pública deliberadamente promovida se favorece la aplicación de mecanismos especulativos que agravan la inestabilidad financiera de los países europeos.

En los Estados Unidos, todavía centro hegemónico del capitalismo mundial, la crisis de 2008 se enfrentó con imaginativas políticas monetarias. El banco central estadounidense (Sistema de Reserva Federal, FED) tampoco presta dinero directamente al gobierno (no le compra bonos del Tesoro), y el Departamento del Tesoro (más allá de los rescates de urgencia de algunas compañías transnacionales demasiano grandes como para caer) no aumenta la presión tributaria ni genera gasto público para estimular el crecimiento. Como alternativa a estas políticas más tradicionales propias de la era keynesiana, en el FED se aplican políticas de flexibilización cuantitativa (*quantitative easing*) mediante la transferencia de dinero a la gran banca privada a cambio de activos financieros de todo tipo que esta posee. Dicho más directamente, la banca central está al servicio del rescate de la gran banca privada, para lo cual incrementa sus reservas y mantiene al mínimo las tasas de interés. Debido a que, a pesar de estas facilidades, en la banca privada no se incrementan los créditos al sector productivo, se promueve una burbuja bursátil global que robustece la posición de los especuladores y daña, en última instancia, los derechos económicos, culturales y sociales de los ciudadanos de a pie.

Dado que la política del BCE es aún más restrictiva que la del FED, y que en el caso de la Unión Europea se carece aún de una unión fiscal, la virulencia con que han brotado los mecanismos especulativos ha sido mayor, y se ha generado un círculo vicioso de recesión económica, crisis social y turbulencia política.

En particular, el círculo vicioso macroeconómico europeo consiste en que, primero, el déficit fiscal se agrava a consecuencia de la actual recesión; segundo, se pretende enjugar el déficit mediante políticas neoliberales que consisten en reducir el gasto público y vender bonos del Tesoro a los inversionistas privados; tercero, la reducción del gasto público conduce a la depresión de la demanda agregada; cuarto, debido a la depresión de la demanda agregada se agrava la recesión, y quinto, como resultado de

la mayor recesión se profundiza el déficit fiscal, y por esa vía se produce el reinicio del ciclo depresivo y las economías europeas se hundan en un rápido endeudamiento.

La crisis generada por el capital financiero se convirtió primero en una crisis económica (recesión), después en una crisis social (desempleo y pobreza), y actualmente desembocó en una crisis política. En consecuencia, una adecuada apreciación de la situación actual exige, en primer lugar, un análisis sistémico en que se incluyan todas las dimensiones de la crisis que de ninguna manera ha concluido, y, en segundo lugar, un reconocimiento de la prioridad de la esfera política sobre la esfera económica, o, dicho más precisamente, de la prioridad de los Estados democráticos sobre los mercados capitalistas.

Una forma de subordinar los fines privados del capitalismo a los fines públicos de la democracia para superar este perverso cuadro financiero consiste en, por un lado, endurecer el control social sobre las corporaciones (en especial, las del sector bancario-financiero transnacional); por el otro, estimular y tornar lucrativos los emprendimientos productivos de bienes y servicios que satisfagan las necesidades básicas de las mayorías ciudadanas, a fin de dar prioridad a estas necesidades sobre las preferencias, los deseos o los caprichos individuales de las minorías privilegiadas en términos distributivos. El primer elemento de esta estrategia supone un fortalecimiento del poder regulador de los Estados democráticos en la esfera económica, y el segundo requiere la formulación de estrategias y de políticas públicas dirigidas a promover la justicia distributiva y el progreso técnico ambientalmente responsable.

Este breve y superficial diagnóstico de la crisis mundial actual es un ejemplo de la pugna dialéctica entre el capitalismo y la democracia, en que ambos subsistemas, como la historia demuestra, se oponen a largo plazo pero también se presuponen recíprocamente. La superación de la crisis actual requiere subordinar las instituciones del capitalismo a las instituciones de la democracia. La democratización de la cultura asociada a la propagación de las tecnologías de la información puede favorecer este proceso.

2. La situación latinoamericana

En el decenio de 1980 se produjeron en América Latina dos virajes significativos que se mantuvieron hasta finales del siglo: la instalación de los modelos económicos neoliberales y el retorno a las democracias civiles (por oposición a los gobiernos militares), fundadas en el sufragio universal.

Este proceso acompañó la globalización del capitalismo a escala planetaria. Desde los años ochenta se impuso la economía política neoliberal a través de la denominada revolución conservadora de comienzos de

esa misma década y de las reglas de juego establecidas por el Consenso de Washington.

Debido a la emergencia de los países del Sudeste Asiático, de China y, en menor medida, de la India, que conduce a un incremento de la demanda de los alimentos, las materias primas y los combustibles exportados por América Latina, en esta región ha sido posible sustraerse a corto plazo a los peores efectos sociales de la crisis actual, pero a largo plazo esta bonanza no está asegurada, y, si continuara, significaría un retorno a los modelos de las economías periféricas exportadoras de productos básicos, ya estudiados por la CEPAL desde los años cuarenta.

Así como en el siglo XIX América Latina se convirtió en la periferia de Inglaterra, o a mediados del siglo XX fue la periferia de los Estados Unidos, ahora el destino de la región a medio y a largo plazo, especialmente en el caso de América del Sur, parece ser el de convertirse en la periferia de China.

Una opción alternativa es la integración regional de América Latina entendida como una integración de sociedades nacionales por oposición a los denominados tratados de libre comercio (TLC), que, considerados aisladamente, suponen un marco institucionalizado orientado a la integración de los mercados capitalistas. En esta modalidad multidimensional de integración regional la idea que subyace es la ya apuntada: subordinar la racionalidad instrumental de los mercados capitalistas a la racionalidad política y moral de los ciudadanos, practicada y defendida a escala supranacional.

Desde el punto de vista de la situación latinoamericana, los temas recién señalados representarán —o, dicho en forma más cauta, pueden llegar a representar— una ampliación de las funciones del Estado y un mayor requerimiento de mecanismos de regulación y de planificación aplicados tanto en el ámbito de la gestión pública microorganizacional y sectorial, como en el de la planificación estratégica efectuada en el nivel de los Estados.

La previsible mayor presencia del Estado no supondrá un retorno a las estrategias y las políticas de los años sesenta y comienzos de los años setenta en América Latina, ya que las condiciones históricas son profundamente distintas. Por lo pronto, la globalización es, en parte, un resultado objetivo de la propagación de las TIC. Además, en los países latinoamericanos se ha retornado a los regímenes democráticos de gobierno de una manera que se presume estable, en un marco en que las prerrogativas de los poderes presidencialistas fuertes de los años sesenta están sujetas a escrutinios mucho más duros. Por último, los problemas ambientales adquieren hoy una urgencia impostergable. Así, la mayor presencia de regulación y planificación estatal puede derivar de la necesidad de introducir regulaciones regionalmente convergentes en lo que respecta al trato otorgado a las empresas transnacionales, al modo de enfrentar la crisis ambiental, y a la manera de

afrontar los riesgos del proteccionismo que podrían emerger ante la violenta caída del comercio mundial.

Se hace referencia aquí a regulaciones regionalmente convergentes porque los problemas señalados exigen acciones conjuntas a escala regional, a riesgo de caer en descoordinaciones, contradicciones y eventuales conflictos profundamente fragmentadores.

3. La visión del desarrollo de la CEPAL y sus principales retos

Si el breve argumento desarrollado en la sección anterior tiene algún asidero, entonces faltaría realizar una adecuada actualización del regionalismo, es decir, de las necesidades de acción conjunta de los países latinoamericanos en lo que respecta a los temas regulatorios, que han sido descuidados hasta hoy y que sin duda requieren de una acción regional conjunta y coordinada.

Esta falencia deriva de no haber superado las estrategias del denominado regionalismo abierto, que estuvo centrado en los procesos de asignación de recursos compatibles con las normas de la Organización Mundial del Comercio (OMC). El regionalismo abierto, como su propio nombre lo indica, supuso un compromiso entre las estrategias de las compañías transnacionales interesadas en reducir la integración a los ya mencionados TLC y las estrategias de integración multidimensional, no entre las empresas sino entre las naciones. Estos temas siguen hoy totalmente vigentes, pero paralelamente se requiere desarrollar una visión multidimensional de la integración regional en el marco de una filosofía regionalista más cercana a la implementada por la Unión Europea, y capaz de englobar los aspectos unidimensionalmente económicos de la integración exclusivamente "mercadista" propia de los TLC.

Si bien a estas alturas es obvio que el actual proceso de integración de la Unión Europea no puede constituir un modelo a copiar por América Latina, lo que se quiere significar aquí es que la filosofía de la integración multidimensional (integración de naciones y no solo de mercados) es un referente histórico valiosísimo.

No obstante, la integración europea está hoy amenazada por la unilateralidad del control financiero no fiscalizado por mecanismos democráticos de control ciudadano. En este momento, el futuro de Europa Occidental parece subordinado a las decisiones de lo que los medios periodísticos han denominado la troika (el FMI, el BCE y la Comisión de la Unión Europea). Solamente una unión fiscal que aumente el poder de los Estados democráticos mediante la promoción de políticas fiscales y monetarias coordinadas y orientadas a recuperar el desarrollo económico europeo podrá salvar, a medio plazo, esa formidable construcción gracias a la cual se preservó y se potenció la presencia de Europa en la posguerra.

Estos mismos dilemas cruciales son enfrentados por la economía estadounidense, en que se confrontan visiones y fuerzas sociales similares a las reseñadas en el caso europeo.

Si en América Latina se logra actuar como un bloque coordinado en determinadas negociaciones y avanzar hacia una convergencia estructural, también allí será posible aumentar las opciones de desarrollo en democracia e incrementar la relevancia internacional de la región. Esta convergencia estructural puede perseguirse mediante la coordinación, la armonización e incluso, bajo ciertas condiciones, la unificación de regímenes y de políticas en áreas tales como las políticas de competencia y de defensa del consumidor (y del ciudadano), las infraestructuras físicas y sociales, el combate conjunto a la crisis ambiental, la lucha contra el narcotráfico y otras formas del crimen organizado, y la defensa coordinada de los derechos humanos de los migrantes, entre otras.

Sin embargo, en el caso de América Latina se impone, ante todo, una orientación del desarrollo con base en principios y fundamentos que en la CEPAL se han asumido con mucha fuerza en la segunda década del siglo XXI.

En el último documento presentado por la institución en su trigésimo cuarto período de sesiones, celebrado en San Salvador en agosto de 2012, se resumen con extrema claridad esos principios y fundamentos. Si bien en el documento citado no se profundiza sustantivamente en el tema de la integración regional latinoamericana, se deja fijada una importante toma de posición al respecto:

“Los países de América Latina y el Caribe intentan desempeñar un papel más protagónico en estos debates globales a través de una presencia más coordinada en foros interregionales y mundiales. La reciente creación de esquemas de integración más allá del comercio muestra un camino hacia la búsqueda de una mayor cooperación regional y subregional. Ejemplos de ello son la creación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y la Unión de Naciones de Suramérica (UNASUR) que complementan a los mecanismos de integración ya existentes y amplían los espacios de diálogo político. Una creciente coordinación de políticas a nivel regional y subregional, por ejemplo, en áreas como infraestructura, comunicaciones, transporte o energía, es conveniente y necesaria para crear condiciones favorables al cambio estructural con igualdad planteados en este documento” (CEPAL, 2012a, pág. 297).

Por otro lado, los fines de este proceso de convergencia estructural también han sido resumidos en una brevísima reseña presentada por la CEPAL (2012b) para introducir el documento citado: “En un contexto mundial particularmente complejo, América Latina y el Caribe requiere, con más fuerza que nunca, perseverar en tres direcciones para alcanzar el necesario

desarrollo: el cambio estructural que permita avanzar hacia sectores más intensivos en conocimiento, la convergencia para reducir las brechas internas y externas de ingreso y productividad, y la igualdad de derechos”.

“Esto supone tres grandes desafíos: lograr un crecimiento sostenido a tasas elevadas, suficientes para cerrar brechas estructurales y generar empleos de calidad; cambiar los patrones de consumo y producción en el contexto de una verdadera revolución tecnológica con sostenibilidad ambiental, y garantizar la igualdad sobre la base de una estructura productiva más convergente, con protección social universal y construcción de capacidades” (CEPAL, 2012b).

“Para ello se requiere el regreso de la política y del Estado, que recupera su rol en la promoción de la inversión y el crecimiento, la redistribución y la regulación, con vistas al cambio estructural para la igualdad, mediante políticas industriales, macroeconómicas, sociales y laborales” (CEPAL, 2012b).

4. El papel del ILPES en la profundización y el análisis de las ideas de la CEPAL

Debe resultar evidente que las investigaciones, las asesorías y los cursos del ILPES deberían ser un vehículo para la interpretación, la profundización y la difusión de las ideas e ideales que han estado presentes en la CEPAL desde hace al menos 50 años. Hoy la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL se enfrenta con energía y determinación a un reto trascendental, en un esfuerzo por recuperar la vigencia de aquel legado que adquiere especial validez a la luz de las más recientes circunstancias históricas.

El ILPES puede asumir un papel significativo en los estudios en pos de una institucionalidad a ser construida y profundizada para dar sustancia y operatividad a los vínculos entre la política como marco normativo democráticamente alcanzado, por un lado, y el Estado como actor imprescindible en esta tarea, por el otro.

Al respecto, nada más claro que terminar estas reflexiones con otras consideraciones presentadas en el citado documento de la CEPAL (2012a), referidas a los vínculos entre el Estado democrático y la política, estudiados desde una visión integrada del desarrollo. En particular, en los párrafos siguientes se presenta un amplio programa de acción estratégica para las actividades de capacitación de la CEPAL a ser desarrolladas a través del ILPES en la segunda década del presente siglo:

“Las propuestas presentadas en este documento intentan dar continuidad a las ideas de *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*⁴ a

⁴ Véase CEPAL (2010).

partir de una visión integrada del desarrollo que articule las dimensiones económicas, sociales y ambientales. Se propone avanzar de manera integrada y sistémica en el horizonte estratégico del cambio estructural con igualdad, en los ámbitos de la política industrial, la política macroeconómica, la política laboral, la política social y la política ambiental. Pero también y, sobre todo, privilegian las imbricaciones y sinergias entre estas distintas esferas de intervención”.

“Por otra parte, una visión integrada que se constituye a partir de estas propuestas de largo aliento requiere de actores que se involucren, comprometan y coordinen. Requiere, también, de una institucionalidad robusta y eficiente, capaz de regular, orientar, seleccionar e incluso financiar gran parte de las acciones que median entre la propuesta y su efectiva realización a lo largo del tiempo”.

“De allí la importancia capital de la política y del Estado. De la política, porque la concurrencia de agentes para transformar el patrón productivo y seleccionar sectores a potenciar necesita de pactos políticos que garanticen voluntad y sostenibilidad para esta opción del desarrollo; porque la relación entre cambio estructural con igualdad y legitimidad política es ‘de ida y vuelta’, y porque a lo largo del tiempo, dado el horizonte de largo plazo de una estrategia de desarrollo como la que se propone, es clave la articulación entre institucionalidad política, organismos *públicos*, *agentes empresariales*, *trabajadores y otros actores de la sociedad civil*”.

“Existe un vínculo bicausal entre calidad de la democracia y continuidad de las políticas de desarrollo en la óptica del cambio estructural con igualdad. Cuanto más idóneas y transparentes las instituciones de la democracia política, más proclives son los agentes a cohesionarse en torno a una estrategia compartida. Cuanto más fluidos los engranajes entre espacios deliberativos, canales de participación, mecanismos de representación política y de toma de decisiones desde la esfera de la política, más fluidos son también los engranajes de ‘adaptación sistémica’ que aquí se plantean”.

“Así, tanto la voluntad política como la calidad de la política son condiciones, o bien conquistas, que deben estar en la base de un cambio profundo que requiere de acuerdos y de una ética compartida para generar compromisos entre actores del cambio estructural”.

“Pero para esto también se requiere de un Estado distinto. En primer lugar, un Estado políticamente legitimado por su capacidad para promover horizontes de sentido en el camino del desarrollo futuro, tales como los que la CEPAL ha querido plasmar tanto en *La hora de la igualdad* como en el presente documento. No basta con Estados que muestren probidad administrativa y eficiencia en el uso de recursos, si bien estas son condiciones fundamentales para la confianza de la sociedad en la gestión pública. Es necesario que el

Estado sea capaz, en materia sustantiva y comunicacional, de movilizar los anhelos de bienestar y progreso de la ciudadanía desde mensajes que articulan el presente con el futuro, trazando itinerarios intergeneracionales que despierten adhesión y compromiso (lo que no implica en ningún caso uniformidad de opiniones y visiones)”.

“En segundo lugar, un Estado con clara capacidad de coordinar actores en torno a proyectos de largo alcance. No hay, en América Latina y el Caribe, otro actor que pueda asumir el rol de coordinación ante una complejidad de políticas en esferas tan diversas como la industrial, la macroeconómica, la laboral y la social. La experiencia muestra que la autorregulación de los mercados no optimiza la asignación de factores, no promueve sinergias, no integra socialmente, no selecciona de la manera más adecuada ni asegura orientación sostenible en el desarrollo. Estamos, en la segunda década del siglo XXI, ante la evidencia tanto en los ámbitos nacionales como a nivel regional y global, de que la coordinación y regulación son fundamentales en las más diversas esferas (financiera, comercial, productiva, ambiental y migratoria, entre otras). Quien puede regular, fiscalizar, seleccionar y coordinar en el ámbito nacional, tanto hacia adentro como hacia fuera, y desde una perspectiva que abarca los distintos ámbitos del desarrollo, es el Estado. Este papel activo del Estado articulando las decisiones de los agentes ha estado ausente en gran parte de las estrategias económicas de la región”.

“Por último se requiere de un Estado con claridad de objetivos para impulsar muchos de los procesos que se han planteado bajo la égida del cambio estructural con igualdad y sostenibilidad ambiental. Es necesario proporcionar incentivos adecuados e invertir de manera fuerte, y a la vez selectiva, en sectores industriales con intensa incorporación de conocimiento y en actividades que absorban empleo de calidad, sean competitivas internacionalmente y cuenten con un paradigma tecnológico que garantice menor intensidad de carbono y alta eficiencia energética y ambiental. Es igualmente indispensable invertir en capacidades humanas para el cambio estructural y la mayor igualdad en el recambio intergeneracional. Es imperativo forjar y financiar políticas que protejan frente a riesgos de pérdida de ingresos y garanticen pisos mínimos de bienestar en el tránsito hacia un nuevo paradigma productivo e informacional. Todo esto requiere, además, de nuevos pactos y arreglos fiscales que permitan al Estado captar más recursos para promover el dinamismo económico y, a la vez, traducir ese dinamismo en una estrategia tributaria mayor y más progresiva” (CEPAL, 2012a, págs. 291-293).

D. Conclusiones

Tal como se afirmó al inicio de este trabajo, el hilo conductor de este ensayo ha consistido en plantear un contrapunto entre el tipo de desarrollo que se encaró en América Latina en las etapas consideradas, el tipo de Estado que promovió o procesó dicha modalidad de desarrollo, y la noción de planificación que les correspondió. El objetivo de este examen fue determinar en cada etapa histórica la razón de ser, las funciones y la organización del ILPES como instituto dedicado a la capacitación, la asesoría y la investigación aplicadas al ámbito de la planificación.

La propuesta presentada en el documento de la CEPAL (2012a) que se ha citado profusamente constituye un programa de acción capaz de dinamizar las tareas a las que el ILPES se aboca actualmente. Cabe recordarlas brevemente: “El perfil sustantivo del ILPES se centra en la gestión pública y se le reconocen tres prioridades. La primera es contribuir a la construcción de visiones estratégicas para fortalecer la institucionalidad de la planificación como instrumento de gobierno, basadas en experiencias de concertación de políticas de desarrollo y en esquemas de cooperación público-privada, y que pueden desembocar o no en planes formales de desarrollo. La segunda prioridad es la programación y evaluación de las actividades del sector público, incluyendo las reglas macrofiscales, programación plurianual, gestión y bancos de proyectos de inversión pública y cooperación internacional; y seguimiento y evaluación de la gestión pública. La tercera prioridad son los procesos de descentralización y el planeamiento y gestión del desarrollo local y regional, con énfasis en los temas de descentralización fiscal y competitividad territorial”⁵.

Las consideraciones expresadas en las largas citas textuales presentadas anteriormente, extraídas del último documento presentado por la institución en su trigésimo cuarto período de sesiones, permiten dotar de un nuevo y claro contenido a las prioridades enunciadas en el párrafo anterior y favorecer su articulación recíproca. Las propuestas del documento citado (CEPAL, 2012a) constituyen una completa visión estratégica a ser profundizada a partir de la nueva noción de Estado que hoy se requiere para promover el desarrollo integrado de América Latina. Se trata de un Estado democrático que debe: i) ser capaz de convocar actores sociales dispuestos a comprometerse, involucrarse y coordinar acciones; ii) proponerse la construcción de una institucionalidad robusta y eficiente, apta para “regular, orientar, seleccionar e incluso financiar gran parte de las acciones que median entre la propuesta y su efectiva realización a lo largo del tiempo”; iii) suplir, a través del fortalecimiento de una institucionalidad democráticamente gestada, las

⁵ Véase el sitio web del ILPES [en línea] <http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/ilpes/noticias/paginas/0/5900/P5900.xml&xsl=/ilpes/tpl/p18f.xsl&base=/ilpes/tpl/top-bottom.xsl>.

enormes carencias evidenciadas por la autorregulación de los mercados en la asignación de factores, en la promoción de sinergias y en la orientación sostenible del desarrollo, y iv) cumplir con su indelegable función, en los ámbitos nacional, regional y global, de coordinar y regular las más diversas esferas (financiera, comercial, productiva, ambiental y migratoria, entre otras) de la acción pública, promoviendo la creatividad y la iniciativa que subyacen en las potencialidades de la sociedad latinoamericana (CEPAL, 2012a).

Bibliografía

- Castro, A. y C. Lessa (1973), *Introducción a la economía. Un enfoque estructuralista*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2012a), *Cambio estructural para la igualdad. Una visión integrada del desarrollo* (LC/G.2524(SES.34/3)), Santiago de Chile.
- (2012b), *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo. Síntesis* (LC/G.2524(SES.34/4)), Santiago de Chile.
- (2010), *La hora de la igualdad: Brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago de Chile.
- (1998), *Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL. Textos seleccionados*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- (1994), *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica en servicio de la transformación productiva con equidad* (LC/G.1801(SES.25/4)), Santiago de Chile.
- (1992), *Equidad y transformación productiva: Un enfoque integrado* (LC/G.1701(SES.24/3)), Santiago de Chile.
- (1990), *Transformación productiva con equidad* (LC/G.1601-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.90.II.G.6.
- (1965), *Contribución a la política de integración económica de América Latina*, Santiago de Chile, junio.
- (1951), *Estudio Económico de América Latina, 1949* (E/CN.12/164/Rev.1), Nueva York.
- Chenery, H. y P. Clark (1959), *Economía interindustrial: Insumo producto y programación lineal*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Cibotti, R. y E. Sierra (1970), *El sector público en la planificación del desarrollo*, México, D.F., Siglo XXI.
- Cimoli, M. (ed.) (2005), “Heterogeneidad estructural, asimetrías tecnológicas y crecimiento en América Latina” (LC/W.35), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Di Filippo, A. (2013), *Poder, capitalismo y democracia: Una visión sistémica desde América Latina*, Santiago de Chile, RIL Editores.
- (2007), “Área de Libre Comercio de las Américas: Origen, desarrollo y propuestas de futuro”, documento presentado en el Seminario sobre modelos de integración y procesos integradores en América Latina, organizado por la Fundación del Área Mediterránea Latinoamericana (AMELA), la Fundación Cañada Blanch y el Colegio de Altos Estudios Miguel Server, Valencia, 26 a 28 de marzo de 2007.
- (2006), *Las asimetrías en los acuerdos de integración de América Latina y el Caribe* (SP/

- DI.5-06), Caracas, Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA).
- (2006), “La Comunidad Sudamericana de Naciones como proyecto de largo plazo”, *Países andinos frente al TLC y la Comunidad Sudamericana de Naciones*, Alan Fairlie (ed.), LATN/Fundación Friedrich Ebert Stiftung.
- (2005), “Two types of regional integration processes”, *Working Paper*, N° 255, Stanford, Stanford Centre for International Development.
- (2000), “Globalización, integración regional y migraciones” [en línea] www.choike.org/documentos/migr_globaliz.pdf.
- (1998), “La visión centro-periferia hoy”, *Revista de la CEPAL (LC/G.2037-P)*, número extraordinario, Santiago de Chile, octubre.
- (1981), *Desarrollo y desigualdad social en la América Latina*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, México
- Di Filippo, A. y R. Franco (2000), *Integración regional, desarrollo y equidad*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Siglo XXI.
- (1997), “Aspectos sociales de la integración”, *Políticas sociales*, N° 14 (LC/L.996), Santiago de Chile.
- Ffrench-Davis, R. y A. Di Filippo (2003), “El rol de las instituciones regionales en la globalización”, *Estudios Internacionales*, vol. 36, N° 141, Santiago de Chile, Instituto de Estudios Internacionales.
- Franco, R. y A. Di Filippo (1997), “Mercados de trabajo, competitividad y convergencia”, documento presentado en el Seminario “La integración regional y los desafíos de la competitividad y la convergencia”, Caracas, 3 a 6 de marzo.
- Gurrieri, A. (1982), *La obra de Prebisch en la CEPAL*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Ocampo, J.A. (2001), “Raúl Prebisch y la agenda del desarrollo en los albores del siglo XXI”, *Revista de la CEPAL*, N° 75 (LC/G.2150-P), Santiago de Chile, diciembre.
- Pinto, A., y Di Filippo, A. (1991a), “Desarrollo y pobreza en América Latina: Un enfoque histórico estructural”, *América Latina: Una visión estructuralista*, A. Pinto, México, D.F., Universidad Nacional Autónoma de México.
- (1991b), “Notas sobre la estrategia de la distribución y la redistribución del ingreso en América Latina”, *América Latina: Una visión estructuralista*, A. Pinto, México, D.F., Universidad Nacional Autónoma de México.
- Prebisch, R. (1981), *Capitalismo periférico: Crisis y transformación*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- (1970), *Transformación y desarrollo*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- (1963), *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- (1947), *Introducción a Keynes*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Sunkel, O. (1989), “Institucionalismo y estructuralismo”, *Revista de la CEPAL*, N° 38, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- (1978), “La dependencia y la heterogeneidad estructural”, *El Trimestre Económico*, vol. 45, N° 177, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- (1989), “Institucionalismo y estructuralismo”, *Revista de la CEPAL*, N° 38, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Sunkel, O. y R. Infante (eds.) (2009), *Hacia un desarrollo inclusivo. El caso de Chile*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fundación Chile 21/Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Sunkel, O. y P. Paz (1970), *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*, Buenos Aires, Editorial Siglo XXI.

Parte 5

Breve reseña de los autores

Sergio Boisier es economista egresado de la Universidad de Chile, y cuenta con un Máster en Ciencia Regional de la Universidad de Pennsylvania y un Doctorado en Economía Aplicada de la Universidad de Alcalá. Ha sido funcionario de la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN) en Chile, director interino de la oficina de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en Brasilia, experto de la Oficina Técnica de Cooperación (OTC) en Panamá y del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en la Argentina, y director de Políticas y Planificación Regionales del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Es autor de más de una docena de libros y de más de 200 artículos. Se ha desempeñado como profesor universitario en los Países Bajos, España, México, Guatemala, Honduras, Panamá, Colombia, el Brasil, la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de) y Chile.

Rolando Cordera es profesor emérito de la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y doctor Honoris Causa de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM). Es miembro del Consejo Editorial de la revista *Economía UNAM*, coordinador del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo de la UNAM, y colaborador semanal de *La Jornada*. Sus libros más recientes se titulan *México, la disputa por la nación. Perspectivas y opciones del desarrollo*, escrito en coautoría con Carlos Tello (Siglo XXI Editores, reedición de 2010 con nuevo prólogo), y *Los determinantes sociales de la salud en México*, coordinado junto con Ciro Murayama (Fondo de Cultura Económica, 2012). En 2014 fue titular de la Cátedra Raúl Prebisch de la CEPAL.

Juan R. Cuadrado Roura es catedrático de Economía Aplicada y titular de la Cátedra Jean Monnet Política Económica y Unión Europea, de la Comisión Europea, dictada en la Universidad de Alcalá. Es ex presidente de la European Regional Science Association y director de la revista *Investigaciones Regionales*. Ha colaborado como experto o consultor con el Banco Mundial, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el

Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Asiático de Desarrollo (BASD), la Comisión Europea, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y otros organismos internacionales, así como con diversos gobiernos nacionales y regionales. Ha publicado numerosos libros y artículos científicos sobre sus principales líneas de investigación, a saber: política económica, integración económica, economía y política regional, economía del sector servicios, y técnicas de análisis económico y de evaluación de políticas públicas. Ha sido galardonado con diversos premios y doctorados Honoris Causa. En 2014 recibió la “Gran Cruz al Mérito en el Servicio de la Economía”, que otorga el Consejo General de Colegios de Economistas de España. Es académico correspondiente de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas de España.

Armando Di Filippo es economista graduado de la Universidad Nacional de Rosario (UNR) y magíster en Ciencias Económicas egresado de la Universidad de Chile. En el período comprendido entre 1970 y 2000 fue funcionario de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), donde desempeñó, en diferentes momentos, diversas funciones: coordinó investigaciones, colaboró en la asesoría a gobiernos, y, desde el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), dirigió los programas de capacitación del sistema de la CEPAL. Fue profesor invitado de la Cátedra Simón Bolívar (Chaire Bolívar) del Institut des Hautes Études de L’Amérique Latine, Universidad de París III (2001-2002); profesor invitado de la Universidad de Stanford (2004-2005), y profesor invitado de otras universidades de Europa y América. Entre sus libros cabe mencionar *Desarrollo y desigualdad social en la América Latina* (Fondo de Cultura Económica, 1981); *Integración regional, desarrollo y equidad*, en coautoría con Rolando Franco (Siglo XXI Editores en coedición con la CEPAL, 2000), y *Poder, capitalismo y democracia* (RIL Editores, 2013).

Marcos Makón es contador público nacional egresado de la Universidad de Buenos Aires (UBA) con posgrados obtenidos en el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) y la Fundación Getulio Vargas. Es presidente de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública, consultor internacional, ex subsecretario de Presupuesto y ex secretario de Modernización del Estado del Gobierno argentino.

Jorge Máttar cursó actuaría en México, y obtuvo una Licenciatura y una Maestría en Economía en la Universidad de Cambridge. Desde mayo de 2010 es director del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Hasta 2009 fue director adjunto de la sede subregional de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en México, y anteriormente se desempeñó como coordinador de investigación, asesor regional y oficial de Asuntos Económicos en la misma

institución, donde trabajó desde 1995. Fue director de Estudios Sectoriales del Grupo Financiero Serfín, consultor de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) y profesor investigador del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Ha coordinado proyectos de cooperación técnica en materia de comercio, desarrollo económico y competitividad en América Latina; ha participado en seminarios, talleres y conferencias internacionales, y ha publicado artículos y coordinado libros sobre estas materias.

Javier Medina Vásquez es psicólogo egresado de la Universidad del Valle (1992), magíster en Ciencias de la Administración egresado de la misma Universidad (1997), y doctor en Ciencias Sociales egresado de la Pontificia Universidad Gregoriana (2001) con mención Summa Cum Laude. Actualmente es profesor titular (de tiempo completo desde 1993) de la Universidad del Valle. En el período comprendido entre 2007 y 2010 se desempeñó como director del Instituto de Prospectiva, Innovación y Gestión del Conocimiento. Fue responsable de los convenios 163/2007, 158/2008 y 222/2010 celebrados entre el Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (COLCIENCIAS) y la Universidad del Valle, y asumió la dirección ejecutiva de 24 proyectos. De 2003 a 2007 fue jefe del Programa Nacional de Prospectiva Tecnológica e Industrial de COLCIENCIAS, responsable de la ejecución de 32 ejercicios prospectivos (mediante convenios entre COLCIENCIAS, el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, la Corporación Andina de Fomento (CAF) y la Universidad del Valle). Fue director de investigaciones y de posgrados, impulsor de la creación del Doctorado en Administración de la Facultad de Ciencias de la Administración de la Universidad del Valle (2007-2009) y director de la Oficina de Planeación y Desarrollo Institucional de la Universidad del Valle (2004). Participó en el diseño y en la ejecución de 30 ejercicios prospectivos desde 1989. Cuenta con 80 textos publicados, entre ellos, 18 libros y 8 documentos institucionales en que participó como autor, coautor y editor, y ha publicado 54 artículos en revistas y en capítulos de libros. Es autor, junto con Edgar Ortegón, del *Manual de prospectiva y decisión estratégica: bases teóricas e instrumentos para América Latina y el Caribe* (Santiago de Chile, CEPAL, 2006).

José Antonio Ocampo realizó sus estudios de Economía y de Sociología en la Universidad de Notre Dame, y obtuvo su Doctorado en Economía en la Universidad de Yale. En 1988 fue distinguido en Colombia con el Premio Nacional de Ciencias Alejandro Ángel Escobar. En el período comprendido entre septiembre de 2003 y junio de 2007 fue secretario general adjunto de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas. Mientras desempeñó ese cargo dirigió el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES) y presidió el Comité Ejecutivo de Asuntos Económicos y Sociales (CEAES) de las Naciones Unidas. Antes de asumir esas funciones fue secretario ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el

Caribe (CEPAL), desde enero de 1998 hasta agosto de 2003, y se desempeñó en varios cargos en el gobierno de su país, entre ellos, ministro de Hacienda y Crédito Público, director del Departamento Nacional de Planeación (DNP) y ministro de Agricultura. Como académico fue director de la Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo (FEDESARROLLO), profesor de la Facultad de Economía de la Universidad de los Andes en Colombia y de la Universidad Nacional de Colombia, y profesor visitante de las universidades de Cambridge, Yale y Oxford. Es autor de múltiples libros y artículos sobre teoría y política macroeconómica, desarrollo económico, comercio internacional e historia económica. Actualmente se desempeña como docente en la Universidad de Columbia.

Daniel E. Perrotti es Licenciado en Economía con mención Magna Cum Laude egresado de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (UBA), y posee una Maestría en Economía de la Universidad del Centro de Estudios Macroeconómicos de Argentina. Actualmente se desempeña como funcionario del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Ha trabajado en el sector privado financiero como economista del Servicio de Estudios Económicos del BBVA, y en el sector público como economista en el área industrial del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) de la Argentina. También ha desempeñado diferentes cargos docentes en la UBA.

Fernando Rezende es economista, profesor en la Escuela Brasileña de Administración Pública y de Empresas (EBAPE) de la Fundación Getulio Vargas, consultor y ex presidente del Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA). Es autor de varios libros y artículos publicados en el Brasil y en el exterior, destacándose, entre los más recientes, los siguientes: “Intergovernmental transfers in subnational finances”, en coautoría con João Veloso, publicado en *Decentralization and Reform in Latin America* (Giorgio Brosio y Juan Pablo Jiménez (eds.), Edward Elgar, 2012); *Reforma fiscal e equidade social* (Fundación Getulio Vargas, 2011); *A reforma tributária e a Federação* (Fundación Getulio Vargas, 2009); *O dilema fiscal: remendar ou reformar?* (Fundación Getulio Vargas, 2007); *Desafios do federalismo fiscal* (Fundación Getulio Vargas, 2006); *O orçamento público e a transição do poder* (coordinado junto con Armando Cunha, Fundación Getulio Vargas, 2003); “Integração regional e federalismo fiscal” (Fundación Konrad Adenauer, 2003); “Descentralização e federalismo fiscal no Brasil” (Fundación Konrad Adenauer, 2002); “The Brazilian federation: facts, challenges and perspectives”, publicado en *Federalism and Economic Reform* (Jessica Wallack y T.N. Srinivasan (eds.), Universidad de Stanford, 2000), y *Finanças públicas* (Atlas, 1979 y 2001). Actualmente trabaja en temas relacionados con la reforma fiscal, el federalismo y la gestión pública.

Nelson Shack es licenciado en Economía egresado de la Universidad del Pacífico y especialista en Gestión Municipal graduado de la Universidad ESAN, en cuyas escuelas de posgrado se desempeña como docente de la Maestría en Gestión de la Inversión Social y de la Maestría en Gestión Pública. Es magíster en Gestión y Políticas Públicas egresado de la Universidad de Chile con especialización en Finanzas Públicas y Políticas Sociales. En el Perú ha sido director general de Asuntos Económicos y Sociales del Ministerio de Economía y Finanzas, y director nacional de Presupuesto Público. Actualmente es consultor internacional. En el Perú se desempeña como coordinador general de la segunda etapa del Proyecto de Mejoramiento de los Servicios de Justicia. Además ha realizado trabajos para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial, la Delegación de la Comisión Europea y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en diversos países de la región tales como la Argentina, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá y la República Dominicana, en áreas vinculadas con los presupuestos por programas y por resultados, la programación multianual (marcos fiscales a medio plazo), el presupuesto participativo, la planeación estratégica, la programación de inversiones, las adquisiciones públicas y el desarrollo de evaluaciones en el marco del Programa de Gasto Público y Rendición de Cuentas Financieras Públicas (PEFA) y de la Evaluación de la Rendición de Cuentas Financiera del País (CFAA).



Publicaciones recientes de la CEPAL *ECLAC recent publications*

Comisión Económica para América Latina y el Caribe
Economic Commission for Latin America and the Caribbean
Casilla 179-D, Santiago de Chile.

Véalas en: www.cepal.org/publicaciones
Publications may be accessed at: www.eclac.org

Contacto / Contact: publications@cepal.org

Informes periódicos institucionales / *Annual reports*

También disponibles para años anteriores / *Issues for previous years also available*

- *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2013*, 94 p.
***Preliminary Overview of the Economies of Latin America and the Caribbean 2013*, 92 p.**
- *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2013*, 222 p.
***Economic Survey of Latin America and the Caribbean 2013*, 212 p.**
- *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe 2013*, 130 p.
***Latin America and the Caribbean in the World Economy 2013*, 122 p.**
- *Panorama Social de América Latina, 2013*, 228 p.
***Social Panorama of Latin America, 2013*, 228 p.**
- *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe 2013*, 154 p.
***Foreign Direct Investment in Latin America and the Caribbean 2012*, 142 p.**
- *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2013/ Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean 2013*, 228 p

Libros y documentos institucionales *Institutional books and documents*

Prospectiva y desarrollo: el clima de la igualdad en América Latina y el Caribe a 2020, 2013, 72 p.
Comercio internacional y desarrollo inclusivo: construyendo sinergias, 2013, 210 p.
El Estado frente a la autonomía de las mujeres, 2012, 238 p.
Eslabones de la desigualdad: heterogeneidad estructural, empleo y protección social, 2012, 266 p.
Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo, 2012, 330 p.

Structural Change for Equality: an integrated approach to development, 2012, 308 p.

La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir, 2010, 290 p.

Time for Equality: closing gaps, opening trails, 2010, 270 p.

A Hora da Igualdade: Brechas por fechar, caminhos por abrir, 2010, 268 p.

Libros de la CEPAL / ECLAC books

120 Broadband in Latin America: beyond connectivity, Valeria Jordán, Hernán Galperin and Wilson Peres (editors), 2013, 348 p.

119 *La montaña rusa del financiamiento externo: el acceso de América Latina y el Caribe a los mercados internacionales de bonos desde la crisis de la deuda, 1982-2012, Inés Bustillo y Helvia Velloso, 2013, 150 p.*

119 Debt financing rollercoaster: Latin American and Caribbean access to international bond markets since the debt crisis, 1982-2012, Inés Bustillo and Helvia Velloso, 2013, 135 p

118 *Sistemas de innovación en Centroamérica. Fortalecimiento a través de la integración regional, Ramón Padilla Pérez (ed.), 2013, 222 p.*

117 *Envejecimiento, solidaridad y protección social en América Latina y el Caribe. La hora de avanzar hacia la igualdad, Sandra Huenchuan, 2013. 190 p.*

117 Ageing, solidarity and social protection in Latin America and the Caribbean Time for progress towards equality, Sandra Huenchuan, 2013, 176 p.

116 *Los fundamentos de la planificación del desarrollo en América Latina y el Caribe. Textos seleccionados del ILPES (1962-1972), Ricardo Martner y Jorge Máttar (comps.), 2012, 196 p.*

115 The changing nature of Asian-Latin American economic relations, German King, José Carlos Mattos, Nanno Mulder and Osvaldo Rosales (eds.), 2012, 196 p.

114 *China y América Latina y el Caribe. Hacia una relación económica y comercial estratégica, Osvaldo Rosales y Mikio Kuwayama, 2012, 258 p.*

114 China and Latin America and the Caribbean Building a strategic economic and trade relationship, Osvaldo Rosales y Mikio Kuwayama, 2012, 244 p.

113 *Competitividad, sostenibilidad e inclusión social en la agricultura: Nuevas direcciones en el diseño de políticas en América Latina y el Caribe, Octavio Sotomayor, Adrián Rodríguez y Mónica Rodrigues, 2012, 352 p.*

Copublicaciones / Co-publications

Decentralization and reform in Latin America. Improving Intergovernmental Relations, Giorgio Brosio and Juan Pablo Jiménez (eds.), ECLAC / Edward Elgar Publishing, United Kingdom, 2012.

Sentido de pertenencia en sociedades fragmentadas. América Latina desde una perspectiva global, Martín Hopenhayn y Ana Sojo (comps.), CEPAL / Siglo Veintiuno, Argentina, 2011.

Las clases medias en América Latina. Retrospectiva y nuevas tendencias, Rolando Franco, Martín Hopenhayn y Arturo León (eds.), CEPAL / Siglo XXI, México, 2010.

Innovation and Economic Development. The Impact of Information and Communication Technologies in Latin America, Mario Cimoli, André Hofman and Nanno Mulder, ECLAC / Edward Elgar Publishing, United Kingdom, 2010.

Las clases medias en América Latina. Retrospectiva y nuevas tendencias, Rolando Franco, Martín Hopenhayn y Arturo León (eds.), CEPAL / Siglo Veintiuno, México, 2010.

Sesenta años de la CEPAL. Textos seleccionados del decenio 1998-2008, Ricardo Bielschowsky (comp.), CEPAL / Siglo Veintiuno, Argentina, 2010.

El nuevo escenario laboral latinoamericano. Regulación, protección y políticas activas en los mercados de trabajo, Jürgen Weller (ed.), CEPAL / Siglo Veintiuno, Argentina, 2010.

Coediciones / Co-editions

Perspectivas económicas de América Latina 2014: logística y competitividad para el desarrollo, CEPAL/OCDE, 2013.

Latin American Economic Outlook 2014: Logistics and Competitiveness for Development, ECLAC/OECD, 2013

Juventud y bono demográfico en Iberoamérica, Paulo Saad, Tim Miller, Ciro Martínez y Mauricio Holz, CEPAL/OIJ/UNFPA, 2012.

Perspectivas económicas de América Latina 2013. Políticas de Pymes para el Cambio Estructural, OCDE / CEPAL, 2012.

Latin American Economic Outlook 2013. SME Policies For Structural Change, OECD / ECLAC, 2012.

Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en las Américas: una mirada hacia América Latina y el Caribe 2013, CEPAL / FAO / IICA, 2012.

Reforma fiscal en América Latina. ¿Qué fiscalidad para qué desarrollo?, Alicia Bárcena y Narcís Serra (editores), CEPAL/SEGIB / CIDOB, 2012.

La sostenibilidad del desarrollo a 20 años de la Cumbre para la Tierra. Avances, brechas y lineamientos estratégicos para América Latina y el Caribe, CEPAL / ONU, 2012.

Sustainable development 20 years on from the Earth Summit. Progress, gaps and strategic guidelines for Latin America and the Caribbean, ECLAC / UN, 2012.

Perspectivas económicas de América Latina 2012. Transformación del Estado para el desarrollo, CEPAL / OCDE, 2011.

Latin America Outlook 2012. Transforming the State for Development, ECLAC/OECD, 2011.

Perspectives économiques de l'Amérique latine 2012. Transformation de l'État et Développement, CEPALC / OCDE, 2012.

Breeding Latin American Tigers. Operational principles for rehabilitating industrial policies, Robert Devlin and Graciela Moguillansky, ECLAC / World Bank, 2011.

Cuadernos de la CEPAL

101 *Redistribuir el cuidado: el desafío de las políticas*, Coral Calderón Magaña (coord.), 2013, 460 p.

101 Redistributing care: the policy challenge, Coral Calderón Magaña (coord.), 2013, 420 p.

100 *Construyendo autonomía. Compromiso e indicadores de género*, Karina Batthyáni Dighiero, 2012, 338 p.

99 *Si no se cuenta, no cuenta*, Diane Alméras y Coral Calderón Magaña (coordinadoras), 2012, 394 p.

98 **Macroeconomic cooperation for uncertain times: The REDIMA experience**, Rodrigo Cárcamo-Díaz, 2012, 164 p.

97 *El financiamiento de la infraestructura: Propuestas para el desarrollo sostenible de una política sectorial*, Patricio Rozas Balbontín, José Luis Bonifaz y Gustavo Guerra-García, 2012, 414 p.

96 *Una mirada a la crisis desde los márgenes*, Sonia Montaña (coordinadora), 2011, 102 p.

95 *Programas de transferencias condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*, Simone Cecchini y Aldo Madariaga, 2011, 226 p.

95 Conditional cash transfer programmes. The recent experience in Latin America and the Caribbean, Simone Cecchini and Aldo Madariaga, 2011, 220 p.

94 *El cuidado en acción. Entre el derecho y el trabajo*, Sonia Montaña Virreira y Coral Calderón Magaña (coords.), 2010, 236 p.

93 *Privilegiadas y discriminadas. Las trabajadoras del sector financiero*, Flavia Marco Navarro y María Nieves Rico Ibáñez (eds.), 2009, 300 p.

Cuadernos estadísticos de la CEPAL

- 41 *Los cuadros de oferta y utilización, las matrices de insumo-producto y las matrices de empleo.* Solo disponible en CD, 2013.
- 40 *América Latina y el Caribe: Índices de precios al consumidor. Serie enero de 1995 a junio de 2012.* Solo disponible en CD, 2012.
- 39 *América Latina y el Caribe: indicadores macroeconómicos del turismo.* Solo disponible en CD, 2010.
- 38 *Indicadores ambientales de América Latina y el Caribe, 2009.* Solo disponible en CD, 2010.
- 37 *América Latina y el Caribe: Series históricas de estadísticas económicas 1950-2008.* Solo disponible en CD, 2009.

Documentos de proyecto / Project documents

La economía del cambio climático en la Argentina: primera aproximación, 2014, 240 p.

La economía del cambio climático en el Ecuador 2012, 2012, 206 p.

Economía digital para el cambio estructural y la igualdad, 2013, 130 p

The digital economy for structural change and equality, 2014, 128 p.

Desarrollo de la telesalud en América Latina: aspectos conceptuales y estado actual, Alaneir de Fátima dos Santos y Andrés Fernández (editores), 2013, 614 p.

La integración de las tecnologías digitales en las escuelas de América Latina y el Caribe. Una mirada multidimensional, Guillermo Sunkel, Daniela Trucco, Andrés Espejo, 2013, 166 p.

Series de la CEPAL / ECLAC Series

*Asuntos de Género / Comercio Internacional / Desarrollo Productivo / Desarrollo Territorial / Estudios Estadísticos / Estudios y Perspectivas (Bogotá, Brasilia, Buenos Aires, México, Montevideo) / **Studies and Perspectives** (The Caribbean, Washington) / Financiamiento del Desarrollo / Gestión Pública / Informes y Estudios Especiales / Macroeconomía del Desarrollo / Manuales / Medio Ambiente y Desarrollo / Población y Desarrollo / Política Fiscal / Políticas Sociales / Recursos Naturales e Infraestructura / Reformas Económicas / Seminarios y Conferencias.*

Véase el listado completo en: www.cepal.org/publicaciones.

A complete listing is available at: www.eclac.org/publications

Revista CEPAL / CEPAL Review

La Revista se inició en 1976 como parte del Programa de Publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, con el propósito de contribuir al examen de los problemas del desarrollo socioeconómico de la región. Las opiniones expresadas en los artículos firmados, incluidas las colaboraciones de los funcionarios de la Secretaría, son las de los autores y, por lo tanto, no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Organización. La *Revista CEPAL* se publica en español e inglés tres veces por año.

CEPAL Review first appeared in 1976 as part of the Publications Programme of the Economic Commission for Latin America and the Caribbean, its aim being to make a contribution to the study of the economic and social development problems of the region. The views expressed in signed articles, including those by Secretariat staff members, are those of the authors and therefore do not necessarily reflect the point of view of the Organization. CEPAL Review is published in Spanish and English versions three times a year.

Observatorio demográfico / Demographic Observatory

Edición bilingüe (español e inglés) que proporciona información estadística actualizada, referente a estimaciones y proyecciones de población de los países de América Latina y el Caribe. Incluye también indicadores demográficos de interés, tales como tasas de natalidad, mortalidad, esperanza de vida al nacer, distribución de la población, etc. Desde 2013 el Observatorio aparece una vez al año.

Bilingual publication (Spanish and English) providing up-to-date estimates and projections of the populations of the Latin American and Caribbean countries. Also includes various demographic indicators of interest such as fertility and mortality rates, life expectancy, measures of population distribution, etc. Since 2013, the Observatory appears once a year.

Notas de población

Revista especializada que publica artículos e informes acerca de las investigaciones más recientes sobre la dinámica demográfica en la región, en español, con resúmenes en español e inglés. También incluye información sobre actividades científicas y profesionales en el campo de población.

La revista se publica desde 1973 y aparece dos veces al año, en junio y diciembre.

Specialized journal which publishes articles and reports on recent studies of demographic dynamics in the region, in Spanish with abstracts in Spanish and English. Also includes information on scientific and professional activities in the field of population.

Published since 1973, the journal appears twice a year in June and December.

**Las publicaciones de las Naciones Unidas y de la Comisión
Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
se pueden adquirir a través de:**

Publicaciones de las Naciones Unidas
PO Box 960
Herndon VA 20172
Estados Unidos

Tel. 1-703-661-1571
Fax 1-703-996-1010
Contacto: publications@un.org
Pedidos: order@un.org

***Publications of the United Nations and the Economic
Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC)
can be ordered through:***

United Nations Publications
PO Box 960
Herndon VA 20172
USA

*Tel. (1 888)254-4286
Fax (1-800)338-4550
Contact: publications@un.org
Orders: order@un.org*

www.un.org/publications

Planificación, prospectiva y gestión pública

Reflexiones para la
agenda de desarrollo

JORGE MÁTTAR
DANIEL E. PERROTTI

Editores

Planificación para el Desarrollo

Este libro forma parte de las actividades conmemorativas del quincuagésimo aniversario de la fundación del Instituto Latinoamericano y del Caribe de

Planificación Económica y Social (ILPES). Para su elaboración se han reunido las contribuciones de antiguos funcionarios, expertos y consultores que han mantenido una estrecha relación y colaboración con el Instituto.

Los textos seleccionados abordan diversos aspectos vinculados con el trabajo que ha desempeñado el ILPES a lo largo de más de medio siglo: análisis históricos del proceso de desarrollo y de la planificación económica y social (incluidas sus vertientes territoriales), la articulación entre los planes y los presupuestos, la implementación práctica de la gestión por resultados y reflexiones prospectivas, entre otros temas de interés.

LIBROS

CEPAL

www.cepal.org

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL)
ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN (ECLAC)

ISBN 978-92-1-121831-2
ESIBN 978-92-1-056240-9
NÚMERO DE VENTA S.14.II.G.13
PRIMERA EDICIÓN
COPYRIGHT © NACIONES UNIDAS, 2014

ISBN 978-92-1-121831-2



9 789211 121831 2