



Prospectiva y planificación nacional para el desarrollo

Reflexiones a partir de la experiencia de América
Latina y el Caribe

Luis Mauricio Cuervo G.
ILPES, CEPAL, Naciones Unidas
Prospecta Argentina 2014
UNCUYO, Mayo de 2014

De donde venimos, para donde vamos...

- Hace cuatro años ILPES decidió darle continuidad a un trabajo que se hacía pero de manera esporádica: seminarios, cursos, asistencia técnica, publicaciones.
- Se comenzó con una exploración del quehacer y del estado del arte para definir el nicho institucional del trabajo (Cuervo, LM, 2012, “Prospectiva económica: una primera aproximación al estado del arte”, Serie de Gestión Pública No.76, 59 p.).
- Se adoptaron los parámetros de nuestro trabajo:
 - i. Explorar un espacio relativamente abandonado, el de la prospectiva económica;
 - ii. Enfatizar en la articulación entre prospectiva y política pública a escala de lo nacional y lo continental (ALC) en una mirada multisectorial;
 - iii. Abordar las relaciones entre prospectiva y desarrollo haciendo énfasis en las relaciones entre igualdad y desarrollo (CEPAL, 2010, “La hora de la igualdad”, 2012, “Cambio estructural para la igualdad”; 2014, ...)
 - iv. En términos institucionales, darle prioridad al trabajo en Red y al fortalecimiento y/o creación de redes existentes (Seminario Internacional “América Latina y el Caribe a 2030: visión del mundo, miradas continentales” CEPAL, Santiago de Chile, Septiembre 24 y 25 de 2014)

Una misión, un ciclo de trabajo para el aprendizaje

- Todo lo anterior construido sobre la base de la misión de ILPES, cual es contribuir al mejoramiento de la calidad de la gestión y la política pública para el desarrollo en ALC
- Montado sobre la base de un ciclo de funciones complementarias y articuladas (cooperación técnica, capacitación e investigación) que pretende acelerar el aprendizaje institucional y la difusión del aprendizaje al interior de la región



Prospectiva y planificación nacional de largo plazo en ALC

- Hay una relativamente importante actividad en ALC relacionada con la prospectiva para el desarrollo y la planificación de largo plazo
- Es, por tanto, de interés conocer lo realizado, extraer aprendizajes y acelerar la difusión del conocimiento
- Se escogieron cuatro casos nacionales de muy distinto perfil y características y se quiso identificar lo QUE se hizo, el CÓMO se realizó y sus posibles REPERCUSIONES

Cuadro I.1

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: VISIONES NACIONALES DEL DESARROLLO A LARGO PLAZO

Bolivia: prospectiva económica y social 2000-2010 (PNUD, Cuaderno de Futuro 10, La Paz, 2000)

Brasil 2022 (Secretaría de Asuntos Estratégicos de la Presidencia de la República)

Prospectiva Chile 2010. Construyendo el Chile económico del futuro (Ministerio de Economía, Programa Nacional de Prospectiva Tecnológica, Santiago, 2002)

Agenda Chile país desarrollado: más oportunidades y mejores empleos (Ministerio de Hacienda, Santiago, 2010)

Visión Colombia segundo centenario: 2019 (Resumen ejecutivo, Departamento Nacional de Planeación de la Presidencia de la República, Bogotá, 2005)

Costa Rica visión a largo plazo (Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, San José, 2012)

Ecuador: Estrategia Nacional 2010-2025

Plan Nacional de Unidad Nacional de la Esperanza 2032 (Gobierno de Guatemala, 2008)

“Visión de país 2010-2038-Plan de Nación 2010-2022” (Presentación al Congreso, Tegucigalpa, 2010)

Vision 2030 Jamaica–National Development Plan (Visión Jamaica 2030, Plan Nacional de Desarrollo) (Gobierno de Jamaica, Kingston, 2009)

Visión 2030: el México que queremos (Presidencia de la República, México D.F., 2006)

Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021 (Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, Gobierno del Perú, 2011)

Estrategia Nacional de Desarrollo de la República Dominicana, 2010-2030 (Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, Consejo Nacional de Reforma del Estado, Santo Domingo, 2012)

Diálogo político-social por Uruguay logístico 2030 (Ministerio de Transporte y Obras Públicas y Banco Interamericano de Desarrollo, Montevideo, 2011)

Uruguay Estrategia Nacional de Desarrollo 2030

Fuente: elaboración propia.

Las interrogaciones

- 1 Interesó conocer y precisar si estos ejercicios fueron o no orientados por el uso de la prospectiva. Interesó también conocer cuáles fueron las metodologías y herramientas concretas utilizadas a lo largo de los procesos, así como las formas de consulta y participación ciudadana.
- 2 Se quiso precisar las condiciones de tiempo, lugar y responsables de la conducción de los procesos.
- 3 Se propuso identificar las posibles repercusiones, voluntarias o involuntarias, de los procesos ejecutados, sean éstas de tipo cultural, institucional, económico o social. Muy especialmente fue del interés del estudio conocer el grado de articulación entre estos ejercicios y las políticas públicas de mediano y corto plazo.
- 4 Finalmente, se pretendió precisar las dimensiones, variables y los contenidos abordados en las visiones y los planes resultantes, y conocer su significado.

GOBIERNOS QUE IMPULSAN LOS PROCESOS

Pais	Año de inicio	Gobiernos que impulsan los procesos	Actualidad
Brasil	2004	Lula (2003-2007 y 2007 – 2010) y Rousseff(2011-2015)	Vigente
Colombia	2004	Uribe (2002-2006 y 2006-2010)	Cerrado
Perú	2008	Alan García (2006-2010) y reformulación con Humala (2011-2015)	En proceso de actualización
República Dominicana	2007	Fernández (2004-2008) y (2008-2012)y Medina (2012-2016)	Vigente

ENTIDADES RESPONSABLES DE LOS PROCESOS

País	Entidad responsable	Enfoque	Participación de la sociedad
Brasil	Secretaria de Asuntos Estratégicos (SAE)	Prospectiva: construcción compartida de futuro	Desde el diseño del proceso
Colombia	Departamento Nacional de Planeación (DNP)	Planeación estratégica	No considera la participación de la sociedad
Perú	Centro de Planeamiento Estratégico (CEPLAN)	Planeación por resultados	Realiza consulta mediante talleres a representantes de la sociedad
República Dominicana	Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD)	Planeación estratégica con participación ciudadanía	Realiza proceso de consulta con pedagogía social a la sociedad organizada

Rodriguez, Luz Ángela, Cuervo, Luis Mauricio, 2014, ***Visiones de desarrollo y planeación de largo plazo en América Latina y el Caribe***. Notas a partir de la experiencia de cuatro países. Serie de Gestión Pública 102, ILPES, CEPAL, Naciones Unidas, 53 p.

Principales herramientas metodológicas de los procesos

País	Enfoque	Principales herramientas metodológicas
Brasil	Prospectiva: construcción compartida de futuro	Construcción de escenarios, matrices de impactos cruzados, análisis de series de tiempo, análisis multicriterio, consultas Delphi, entrevistas
Colombia	Programación sectorial Planeación estratégica	Proyecciones basadas en información y modelos estadísticos
Perú	Planeación por resultados	Estudios de tendencia basada en información estadística. Elaboración de escenario tendencial y contingente
República Dominicana	Planeación estratégica con participación ciudadanía	Grupos focales, matrices de impactos cruzados, Análisis de motricidad, Delphi

Fuente: Rodriguez y Cuervo, 2014

TIPO DE PROCESOS, HORIZONTE TEMPORAL Y DOCUMENTOS

Caso	Tipo de proceso	Año de inicio	Horizonte temporal	Documentos
Brasil	Proceso prospectivo	2004	2022	Brasil 3 Tiempos y Plan Brasil 2022
Colombia	Programación sectorial Planeación Estratégica	2004	2019	Visión Colombia II Centenario 2019
Perú	Planeación estratégica- Plan de desarrollo	2008	2021	Plan Bicentenario: el Perú hacia el 2021
República Dominicana	Planeación estratégica y proceso de consulta	2007	2032	Estrategia Nacional de Desarrollo

Fuente: Rodriguez y Cuervo, 2014

Impactos de los procesos

Pais	Años que ha durado el proceso	Principal impacto
Brasil	9	Instalar en la nación el análisis prospectivo y estratégico con visión de construcción de futuro: en instancias del gobierno, en la academia y en la sociedad en general
Colombia	5	Instaló la preocupación por el futuro y extendió el horizonte temporal de la planeación.
Perú	5	Introducir el planeamiento estratégico en el diseño y ejecución de políticas públicas a nivel nacional favoreciendo la articulación de políticas.
República Dominicana	6	Dar direccionalidad y coherencia a las acciones de política y convertirse en una herramienta social para presionar acciones por parte del Estado.

DIMENSIONES Y CATEGORÍAS PARA EL ANÁLISIS DE CONTENIDO

Dimensión	Económica		Social	Ambiental	El Estado	
Brasil	Crecimiento acelerado y sustentable	Inserción en la economía del mundo	Sociedad justa	Desarrollo sostenible y acceso a recursos naturales	Democracia	Intervención en la economía
Colombia	Crecimiento-inversión y desarrollo empresarial	Inserción economía global	Equidad	Desarrollo sostenible y aprovechamiento de recursos naturales	Democracia	Intervención en la economía
Perú	Economía dinámica, diversificada	Inserción economía global	Equidad	Desarrollo sostenible y aprovechamiento de recursos naturales	Democracia	Intervención en la economía
República Dominicana	Desarrollo sostenible	Inserción economía global	Igualdad de oportunidades y derechos	Desarrollo sostenible y cultura de producción y consumo sostenibles	Democracia participativa	Intervención en la economía

Fuente: Rodríguez y Cuervo, 2014

Contenido de las visiones de desarrollo de largo plazo

País	Eje uno	Eje dos	Eje tres
Brasil	Ser un país desarrollado con liderazgo político y económico a nivel internacional, con el apoyo del Estado, que interviene en sectores estratégicos.	Ser la quinta economía del mundo con acceso a recursos naturales de otros países que explotan mega empresas brasileras	Redistribuye riqueza, elimina desigualdad
Colombia	Crece con base en exportaciones, aprovechar recursos naturales y ser una economía bisagra entre Estados Unidos, sur y centro América	El Estado como promotor del modelo exportador y regulador de fallas de mercado; así como garante de la equidad	Democracia como respeto de las reglas del juego que garantice gobernabilidad
Perú	Crecimiento basado en explotación de riqueza natural orientada a la exportación, que se logra vía acuerdos con bloques económicos: especialmente Estados Unidos y Unión Europea. Y con el apoyo del Estado como promotor de la actividad económica	Promueve equidad como igualdad de oportunidades	Democracia entendida como convivencia social, basada en gobernabilidad
República Dominicana	Crecimiento con base en exportaciones y aprovechamiento de recursos naturales, aprovecha cercanía con Estados Unidos	Estado busca nivelar oportunidades colectivas y fomentar el esfuerzo individual y asume la función de regulador de los mercados	Democracia participativa

Fuente: Rodríguez y Cuervo, 2014



Aprender, hacer, investigar prospectiva

- Si América Latina y el Caribe pretenden desarrollar capacidades de conducción de procesos de desarrollo de largo plazo deben considerar como imperativo, como tarea insoslayable, aprender a través de la investigación atenta, así como por medio del intercambio de experiencias
- Estas observaciones, formuladas en el contexto de una institución como ILPES tienen como principal finalidad extraer enseñanzas útiles para mejorar los procesos, o bien para mejor conducir aquellos que aún no inician pero se inspiran en los que llevan una cierta delantera.

La prospectiva una opción competente y en competencia (1)

- Una primera observación tiene que ver con la prospectiva como tal, sobre su uso y las posibilidades por ella generadas.
- De los cuatro países examinados, solo uno de ellos ha hecho uso en profundidad de la filosofía, del enfoque y de las herramientas de la prospectiva, el Brasil. Los otros tres han desarrollado procesos con un abundante uso del bagaje ofrecido por la planeación estratégica.
- No obstante las diferencias, la búsqueda más profunda es semejante: poner en marcha visiones, acuerdos y procedimientos que abran la vía a empeños político institucionales de transformación social con continuidad y perseverancia.



La prospectiva una opción competente y en competencia (2)

- La prospectiva y la planeación estratégica se han acercado tanto que sus metodologías circulan libremente de uno a otro costado, enriqueciendo la experiencia y abriendo horizontes.
- El uso y los énfasis otorgados a las herramientas utilizadas son decisiones derivadas de muy complejas consideraciones y equilibrios entre restricciones de conocimiento, tiempo y recursos, y objetivos político institucionales.
- Es de la mayor utilidad dejar adecuadamente documentados los procesos y las metodologías utilizadas de manera tal que el conocimiento acerca de sus usos, potencialidades y limitaciones se socialice y circule libre y aceleradamente, mejorando la calidad de los resultados.



Los tiempos de la prospectiva y sus desafíos (1)

- Una segunda observación tiene que ver con los tiempos de la prospectiva. Pensar, intervenir y construir futuro requiere de esfuerzos prolongados con, probablemente, pocos incentivos políticos de corto plazo.
- Conocer la longitud de estos procesos podría actuar como inhibidor de nuevas iniciativas. Este conocimiento, sin embargo, puede ser de gran utilidad pues señala un derrotero que significa que, al mismo tiempo que se inicia el recorrido y se resuelven los aspectos sustantivos y operativos del diario quehacer, es necesario tener la capacidad de levantar la mirada para construir las bases que han de permitir la continuidad de los esfuerzos.
- Dependiendo de las circunstancias, los caminos pueden ser más breves o más largos; sin embargo parece evidente que, en cualquier caso, se trata de empeños de larga duración que, a su vez, deberían aspirar a construir las condiciones para que se conviertan en permanentes.

Los tiempos de la prospectiva y sus desafíos (2)

- El futuro se construye desde hoy. Por consiguiente, es de fundamental importancia conocer y precisar los mecanismos a través de los cuales en cada caso se produjo la articulación entre la mirada de largo plazo, con el diseño y la implementación de la política pública en el corto y en el mediano plazo.
- En todos los casos se destacó el papel de herramienta de articulación, coordinación, armonización, desempeñado por las visiones y los planes de desarrollo de largo plazo. Estas visiones contribuyen a ajustar las expectativas de los diferentes componentes del sistema público, no solamente de su presente con su propio futuro. Los observadores entrevistados señalan, incluso, que se trata de transformaciones culturales, de mentalidad en el estilo de la planificación.
- Otra forma de perpetuarse en el tiempo, según lo encontrado en estas experiencias, se produjo a través de la constitución o reforma de instituciones y organizaciones que se hagan formalmente cargo de las tareas identificadas.
- Finalmente, también se hizo mención de la identificación de políticas públicas de importancia estratégica que habrían sido recogidas en programas de gobiernos posteriores, en leyes o incluso, en reformas constitucionales

Lo que viene....(1)

- Aunque esta investigación aportó información interesante para la comprensión del impacto de estas visiones de largo plazo sobre la política e institucionalidad pública del presente, queda pendiente ampliar y profundizar el conocimiento de estos mecanismos y procesos.
- Se requiere de miradas más detalladas, con información y dispositivos de investigación más variados. Como un primer paso en la construcción de este dispositivo, podría considerarse el intercambio de experiencias. Este intercambio, espontáneo u organizado, podría permitir la construcción de las bases para un conocimiento más sistemático de los avances y obstáculos enfrentados por estos procesos en la articulación de decisiones del hoy con el empeño por construir el mañana.

Lo que viene....(2)

- Cursos internacionales:

<http://www.eclac.org/ilpes/>

1. Prospectiva en ALC: Agosto 4 a 8
 2. Prospectiva y desarrollo en ALC (Sept.30-Oct.14)
- Seminario Internacional: Visiones globales de futuro (Sept.26-27). Santiago de Chile
 - II Encuesta sobre el Clima de la Igualdad ALC a 2025
 - Biblioguía en Prospectiva y desarrollo:
<http://biblioguias.cepal.org/ProspectivayDesarrollo>