



La planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe: albores y desafíos de cara a la complejidad del siglo XXI

Jorge Máttar
Luis Mauricio Cuervo

Documento extraído de:

Máttar, J. y Cuervo, L. M. (2017). La planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe: albores y desafíos de cara a la complejidad del siglo XXI. En Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe. Enfoques, experiencias y perspectivas. Santiago: CEPAL.

Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe

Enfoques, experiencias y perspectivas

JORGE MÁTTAR
LUIS MAURICIO CUERVO

Editores

Planificación para el Desarrollo



NACIONES UNIDAS

CEPAL



Ministry of
Foreign Affairs

Capítulo I

La planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe: albores y desafíos de cara a la complejidad del siglo XXI

El propósito de este capítulo es dar cuenta de los fundamentos y del marco de interrogaciones a partir de los cuales se indagó la experiencia reciente de los países de América Latina y el Caribe en materia de planificación para el desarrollo. Interesa, por tanto, explicar el sentido de emplear la planificación para el desarrollo como categoría central del análisis, presentar el origen y el significado de interrogar la experiencia a partir de los retos de la planificación para el desarrollo, y exponer las singularidades del entorno en que esta planificación se ejercita: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y el contexto global que ella delinea, las condiciones macroeconómicas de los países de la región y del mundo actual, así como los avances y desafíos de la planificación y de la gestión pública.

Presentar estos pilares es indispensable para comprender el enfoque del estudio y de los hallazgos obtenidos, entender las limitaciones y los alcances de una propuesta como la adoptada, y valorar sus aportes. Es muy importante dar a conocer que este trabajo forma parte de un proceso de búsqueda que intenta arrojar luces sobre la importancia de los desafíos que sobrevienen, para así ayudar a comprender la preparación que ellos nos exigen.

En consonancia con trabajos referenciales publicados recientemente (García, Kaufmann y Sanginés, 2015), la investigación y las conclusiones

que se establecen en el presente hacen énfasis en la práctica de la planificación. En el caso de García, Kaufmann y Sanginés (2015), este énfasis práctico se expresa en el esfuerzo por entender los instrumentos y las herramientas concretos que los países utilizan en los procesos de gobierno y gestión pública para obtener resultados en materia de desarrollo. A tales efectos, utilizando el enfoque de la nueva gestión pública, se diseñó una herramienta que permite conocer el estado de avance de los países de la región a lo largo del ciclo completo de esta gestión: planificación, presupuesto, gestión financiera pública, gestión de programas y proyectos, seguimiento y evaluación. La información obtenida y el análisis e interpretación de los resultados dan buena cuenta de la situación actual de la gestión pública de la región y permiten identificar los principales logros, desafíos y tareas pendientes.

Como se dijo más arriba, el presente trabajo comparte el foco en la mirada práctica. Cuenta, sin embargo, con algunas singularidades que lo distinguen y le hacen posible establecer un diálogo productivo. Interesa comprender cómo se articulan las distintas fases del ciclo de gobierno pero, en este caso, conjugadas alrededor de la planificación para el desarrollo como categoría de referencia. De otro lado, la prospectiva y la coordinación se consideran funciones estratégicas cuyas características y roles se hace un esfuerzo por comprender.

Independientemente de estas diferencias, interesa destacar que la mayor parte de la labor que se hizo a lo largo del trabajo de investigación y al presentar las reflexiones que se consignan en este documento se orienta a conocer la manera como los países resuelven problemas estratégicos de la planificación, organizados en torno a la idea de que existen grandes retos. La reflexión teórica preliminar es indispensable pero no constituye su propósito primordial.

A. Planificación del desarrollo

La comunidad humana, sin importar lo primitiva o avanzada que sea, necesita usar herramientas, instrumentos y procedimientos que le permitan obtener acuerdos fundamentales y metas de interés general, así como contribuir a la organización de sus acciones a fin de desplegar los medios necesarios para alcanzarlos y hacerlos realidad. En las sociedades contemporáneas, la planificación para el desarrollo como disciplina forma parte de una amplia familia de materias afines, como la administración, la gestión y las políticas públicas, por mencionar las más importantes. Con énfasis diferentes, fundamentos distintos y herramientas peculiares, todas comparten los desafíos de contribuir a la construcción de acuerdos y la organización de las acciones colectivas.

La planificación tiene orígenes muy remotos y aplicaciones muy antiguas. Solo a título ilustrativo, cabe mencionar que la ciudad, como obra humana, supuso emplear la planificación desde sus más lejanos orígenes¹. De otro lado, la guerra es tal vez la empresa más antigua que ha hecho uso de esta disciplina, así como de la estrategia, como uno de sus enfoques más originales. En el contexto moderno y en el de esta reflexión, que hace referencia a cómo se relacionan la planificación y el desarrollo, su origen es más reciente y remite al surgimiento mismo de la idea de desarrollo. Por tanto, entendida como paradigma de la acción pública con amplitud global y significado geopolítico mayor, puede decirse que la planificación surge a mediados del siglo XX. La proclamación de la Carta Internacional de Derechos Humanos, el nacimiento de las Naciones Unidas y la disputa geopolítica mayor del mundo de ese entonces (entre el Este y el Oeste) marcan ese nacimiento. En el ámbito latinoamericano y caribeño, por su parte, las doctrinas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Alianza para el Progreso dieron un impulso especial a la creación de entidades de gobierno dedicadas a la planificación del desarrollo.

En esa primera etapa, en el mismo momento en que se acuña el término “países en desarrollo”, se plantea el desafío global de construir una institucionalidad enfocada en promover la industrialización, el crecimiento económico y el bienestar de las sociedades rezagadas. Este surgimiento marcó una primera y larga época de la planificación del desarrollo (y no para el desarrollo, como se denomina actualmente). La industrialización se concebía como el motor de la modernización y de la transformación económica y social; al Estado se lo comprendía como su promotor, y se le otorgaba a la planificación el papel de diseñadora del horizonte y ordenadora de los procesos de cambio integral.

Cada uno de los países de América Latina y el Caribe pasó de abordar este proceso de manera esporádica, a través de grandes misiones o de grandes programas, a constituir instituciones para la operación permanente de la planificación como parte neurálgica de la organización del Estado y de la función pública. Sin desconocer las especificidades nacionales, sobresalen rasgos comunes a la práctica y el pensamiento planificador de la época: el papel destacado de la ciencia, de la técnica y del conocimiento objetivo como ingredientes fundamentales de la planificación; el lugar central otorgado a la industrialización como motor de las transformaciones que se perseguían; el papel protagónico y a veces exclusivo del Estado, y el papel central de los niveles nacionales (federales) de gobierno. Los medios de intervención ocupaban un muy amplio espectro de posibilidades y alcanzaban, incluso,

¹ Los primeros vestigios urbanos se han encontrado en la región de Mesopotamia y datan de hasta 6.000 años antes de nuestra era.

algunos de intervención directa muy importantes, como la inversión pública y la constitución de instituciones del Estado encargadas de las más variadas funciones de la vida y la economía, en particular la producción directa de bienes y servicios.

Estas concepciones y prácticas alcanzaron su cénit a lo largo de la década de 1970, pero luego se interrumpieron de forma abrupta debido a las urgencias impuestas por la crisis de la deuda en la década siguiente (Máttar y Perrotti, 2014). Posteriormente, en los años ochenta y noventa, sobrevino una larga fase de debilitamiento y, en algunos casos, desaparición de la planificación del desarrollo, que se explica no solamente por el impacto de la situación económica de la región, sino también por las falencias propias del ejercicio práctico y los enfoques prevalecientes de la planificación. Atender los compromisos de la deuda significó transformar las modalidades de gestión y política pública que hasta ese entonces prevalecían. Se procedió al desmantelamiento, a veces gradual y otras drástico, de las empresas públicas estatales, se recortaron presupuestos y funciones, se rediseñaron las políticas y se reordenaron las prioridades de la acción estatal. La idea del ajuste ordenó la política pública de los años ochenta, para dar lugar a la apertura, la liberalización, la desregulación y la privatización como palabras claves de las funciones estatales en los noventa. A lo largo de esas dos décadas, las instituciones y las prácticas de la planificación se desvirtuaron y debilitaron: en algunos casos, se conservaron las denominaciones pero se cambiaron las funciones y, en otros, se las liquidó abiertamente. No obstante, en algunos niveles se conservó la práctica de la planificación, especialmente en el subnacional y urbano, así como en ciertos sectores, como la energía y la infraestructura.

Como se dijo, la planificación del desarrollo tuvo que hacer frente a sus debilidades intrínsecas. Puede afirmarse que la modalidad normativa o tradicional de la planificación sufrió un verdadero descrédito, que se manifestó en la débil materialización tanto de los objetivos como de los medios planteados. Más concretamente, hubo muy poca articulación entre plan, presupuesto y resultados. Pueden mencionarse al menos tres grandes explicaciones:

- i) Se asoció a la planificación con una mirada del Estado y de la gestión pública que se caracterizaba por su pesadez e inflexibilidad. Como reacción, para enfrentar los problemas públicos, en los años ochenta apareció el paradigma de las políticas públicas, con una mirada más flexible y moderna, y con una gran variedad de instrumentos ausentes de la planificación como práctica habitual.

- ii) Se criticó su desvinculación de la realidad, con teorías y búsquedas por entender los sistemas sociales en su esencia e integralidad, pero llevando a cabo en la práctica acciones e intervenciones claramente parciales y especializadas. En efecto, la mirada economicista de la planificación promovió una acción parcial que era insuficiente para enfrentar los problemas más complejos (ILPES, 1982) y estaba poco estructurada (Matus, 1983).
- iii) Se pusieron en evidencia sus débiles condiciones de factibilidad y el bajo nivel de implementación o ejecución de los planes y estrategias. El énfasis de los procesos de planificación estaba en formular diagnósticos extensos e integrales, cuya finalidad era comprender de forma exhaustiva el sistema que se buscaba intervenir. Aunque se establecían objetivos técnicamente claros y con posibilidades de ser eficientes, no se los vinculaba bien con las estrategias y las acciones. En la planificación no se analizaban las fuerzas o los actores sociales, y se asumía una separación entre el actor que planificaba y el que implementaba.

En los ejercicios de planificación que se llevaron a cabo en las décadas de 1960, 1970 y 1980, se entendía al planificador como un agente neutral y objetivo, externo a la realidad que se había de planificar. En esas condiciones, los actores sociales, las comunidades, el mundo político e incluso el mismo sector público internalizaron poco los resultados y los procesos, lo que afectó seriamente su capacidad de implementación (Matus, 1998).

A inicios del siglo XXI, los cambios de orientación política de los gobiernos de la región acompañaron nuevas transformaciones y presenciaron la aparición de un nuevo espacio político e institucional propicio a la planificación para el desarrollo. Este resurgimiento se dio obviamente en un contexto original que significa la presencia de rasgos y tendencias muy propios, diferentes de los prevalecientes durante el siglo XX.

B. Planificación y gestión pública para el desarrollo

Un primer ingrediente original de la planificación contemporánea deriva del hecho de que su resurgimiento no implica rechazar ni relegar los enfoques ni las herramientas desarrolladas durante las décadas previas. Hoy en día, la planificación y la gestión se entienden como piezas de un todo complejo. Dada su diversidad de orígenes y enfoques, la distinción y separación de ambas preserva sentido. No obstante sus diferencias, cada una de ellas reconoce los aportes de la otra e intenta tender puentes e interconexiones.

La planificación para el desarrollo del siglo XXI es tributaria del legado y de la permanente contribución de la gestión pública para el desarrollo.

Los años ochenta y noventa estuvieron acompañados por búsquedas e innovaciones que, entre otras cosas, dieron lugar a una significativa consolidación de la disciplina y la institucionalidad de la gestión pública, obligada a atender grandes y crecientes necesidades con cada vez menos recursos. Aparte de las nuevas mentalidades y enfoques propuestos, se pusieron en marcha valiosas herramientas propias de lo que más arriba se denominó nueva gestión pública. El reingreso de la planificación no desconoció esa tradición sino que, por el contrario, la asimiló, la integró y aprendió de ella. En este proceso de consolidación y aprendizaje de la gestión pública y de su institucionalidad confluyeron diversas organizaciones multilaterales, entre ellas la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial y el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), así como la CEPAL, mediante el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).

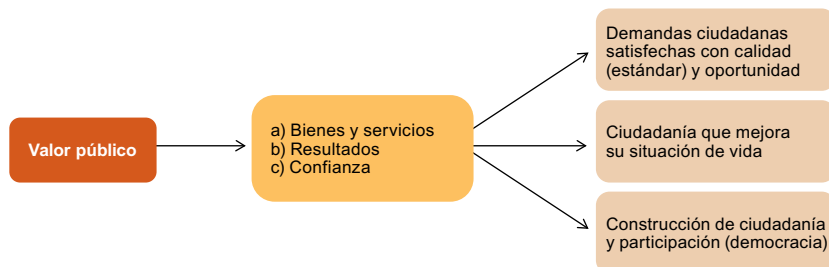
A través de las mencionadas instituciones se promovió el uso de herramientas como la planificación orientada a resultados, el presupuesto por resultados, la gestión financiera, la gestión de programas y proyectos, y el seguimiento y la evaluación (BID/CLAD, 2007; García y García, 2010; García, Kaufmann y Sanginés, 2015). Este marco de la gestión por resultados y la creación de valor público acompañó las principales reformas de modernización de la gestión pública en el mundo durante las últimas tres décadas. En prácticamente todas las regiones del mundo, incluida América Latina y el Caribe, se implementaron reformas significativas destinadas a mejorar la eficiencia y la eficacia del gasto público, en el marco del paradigma de la nueva gestión pública (Barzelay, 2001)².

Por su parte, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) organiza su acercamiento conceptual al accionar del gobierno como un proceso de producción pública. Esta organización conceptual obedece a la lógica de la cadena de creación de valor público³ en el gobierno (véase el diagrama I.1), e impulsa, a través de la producción pública, resultados e impactos significativos para la ciudadanía, el sector privado y las generaciones venideras.

² Véase una mirada desde la perspectiva regional en CEPAL (2014b) y CEPAL/SEGIB (2011).

³ Un enfoque para operacionalizar el concepto de valor público se estructura a través de “la evaluación de programas y el análisis coste-efectividad porque van más allá de las preferencias individuales, hacia los propósitos establecidos colectivamente” (Moore, 1998, pág. 69).

Diagrama I.1
Conceptos básicos del valor público



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “Panorama de la Gestión Pública 2016. En el marco de un gobierno abierto centrado en el ciudadano”, Santiago, 2017c, inédito.

En esa misma perspectiva, estas instituciones ayudan a precisar los desafíos que supone formular políticas públicas en la actualidad y a nutrir el debate acerca de la planificación y la gestión pública en la región. Los gobiernos enfrentan al menos cuatro desafíos importantes al formular políticas públicas: capacidad técnica insuficiente en el centro de gobierno⁴ para formular políticas y evaluarlas (*ex ante* y *ex post*); poca coordinación entre las políticas sectoriales, que da lugar a políticas inconsistentes e incoherentes; bajos niveles de impugnabilidad durante la formulación de las políticas, ya sea desde el Ejecutivo, desde el Legislativo o desde fuera del sector público, y desconexión entre la formulación y la implementación de las políticas. Más específicamente, se plantea que las instituciones de planificación, aunque pueden contar con capacidad analítica, no cuentan con suficiente influencia en las oficinas del Ejecutivo o en política presupuestaria (Banco Mundial, 2010, pág. 2).

En estos diagnósticos, se agregan y puntualizan otros temas de central importancia. En donde se ha desarrollado la capacidad de monitoreo y evaluación de programas, por lo general se la ha circunscrito a proyectos y programas específicos, y no se ha alimentado de forma efectiva la formulación de nuevas políticas o la corrección de las antiguas. Tanto los parlamentos como los actores de la sociedad civil (movimientos sociales y espacios técnicos), aunque más fortalecidos para desarrollar y proponer alternativas de políticas, aún son débiles, también en su papel de exigir rendición de cuentas de los gobiernos y autoridades sobre los resultados gubernamentales.

Los sistemas de gestión por resultados implementados hasta ahora en la región han quedado, en buena medida, a nivel de proyectos

⁴ Por “centro de gobierno” se entiende la autoridad política en la cumbre del Poder Ejecutivo, así como también las secretarías centrales (oficinas de gabinete y de planificación) y ministerios (hacienda) que brindan apoyo administrativo y técnico vital al centro.

y programas, desvinculados de las políticas sectoriales o nacionales de desarrollo, y superficialmente vinculados a las metas de desarrollo en los programas de gobierno o los planes de desarrollo. La mayor parte de la información disponible a través de estos sistemas está relacionada con los procesos y productos, y hace falta fortalecer la información sobre resultados e impactos sociales (CEPAL/GIZ, 2012).

Los sistemas de seguimiento de metas nacionales de las oficinas del Ejecutivo aún son débiles: se brindan definiciones de los indicadores que a menudo son insuficientes y no se indica cómo contribuye a ellos el accionar de las agencias ejecutoras. Tampoco ayudan a paliar la inercia presupuestaria ni a mejorar la consistencia general de los programas de gobierno (Banco Mundial, 2010). Sin duda, un desafío actual es fortalecer el control de la calidad de las políticas públicas a través de un mejor delineamiento de la forma en que los ministerios y las agencias deben contribuir con las metas de desarrollo prioritarias de los países.

C. Nuevas sociedades, nuevos liderazgos, participación ciudadana y desafíos

Un segundo rasgo que contribuye a dotar de originalidad a la práctica de la planificación para el desarrollo en los albores del siglo XXI se relaciona con los cambios sociales y políticos de la democracia contemporánea. Las democracias y los pueblos de la región, después de cerca de 25 años de relativa estabilidad, enfrentan grandes desafíos que comprometen e interpelan el papel de la planificación en la construcción de nuevos liderazgos.

En las últimas décadas han ocurrido profundas transformaciones sociales que han generado un nuevo contexto en la región. Entre las más relevantes, pueden mencionarse los procesos de urbanización, el incremento de los niveles de escolaridad, el cambio tecnológico, la terciarización económica, los nuevos grupos medios, y los procesos de democratización y reprimarización productiva como respuesta a la demanda creciente que proviene de países emergentes (China, India y otros). Este nuevo contexto señala desafíos de Estado, de gobierno y de gestión pública que no deben escapar al ámbito de los intereses de la planificación para el desarrollo.

Un primer aspecto son las dinámicas simultáneas de cooperación y conflicto entre actores sociales, que son condicionantes, en gran medida, de las fronteras de posibilidad de la acción pública. Esta dinámica exhibe variaciones importantes tanto en lo temporal como en lo espacial. De acuerdo con diversos análisis recientes, este contexto, o marco social, se caracteriza por una complejidad creciente, por

la emergencia de nuevos grupos o agentes sociales, y por profundos cambios en las actitudes y los valores individuales y sociales (Castells, 2012; Rosanvallon, 2008; Dubet, 2013).

A modo de evidencia, en la encuesta realizada por la Corporación Latinobarómetro en 2013, se detecta una mayor disposición a protestar en la región. Aunque la ciudadanía declara no participar masivamente en organizaciones, sí asegura estar disponible para movilizarse de acuerdo con las circunstancias, lo que refleja una clara condición de activismo latente. “Este desarrollo de la participación habla de un sistema político con dificultades para entender las expectativas de la población y la dificultad de representarlas. Es un síntoma de la crisis de representación... Un conflicto puntual puede entonces gatillar en un país determinado una protesta sin aviso previo” (Corporación Latinobarómetro, 2013, pág. 42). A tono con esta interpretación, en los resultados de 2016 se afirma: “La democracia tiene dificultades en lograr un apoyo mayoritario de la población en América Latina, entre otros motivos, por la percepción de que no se gobierna para la mayoría. Por el contrario, la población tiene la sensación de que se gobierna para el beneficio de unos pocos. Entre 2004 y 2011 aumentó del 24% al 36% la percepción que se gobierna para todo el pueblo, pero desde entonces el indicador viene bajando hasta llegar a sólo el 22% en 2016, la cifra más baja medida desde hace 12 años” (Corporación Latinobarómetro, 2016, pág. 33).

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

Como parte de esta preocupación y en busca de salidas de política pública, la CEPAL y otros organismos multilaterales han venido trabajando en la promoción de políticas de gobierno abierto (véase el cuadro I.1). Estas se sustentan en la articulación de tres principios fundamentales:

- i) La transparencia, que supone proporcionar información sobre lo que está haciendo el gobierno, poner a disposición sus fuentes y bases de datos, y publicar los planes de actuación por los que

puede ser considerado responsable frente a la sociedad. Ello fomenta y promueve la rendición de cuentas ante la ciudadanía y un permanente control social.

- ii) La participación, para promover el derecho de la ciudadanía a participar activamente en la formulación de las políticas públicas y facilitar el camino para que las administraciones públicas se beneficien del conocimiento, las ideas y la experiencia de los ciudadanos, creando nuevos espacios de encuentro y diálogo que favorezcan el protagonismo, la implicación y la deliberación de los ciudadanos en los asuntos públicos.
- iii) La colaboración, que significa comprometer e implicar a los ciudadanos y demás agentes sociales en el esfuerzo por trabajar juntos para resolver los problemas públicos, aprovechando el potencial y las energías disponibles en vastos sectores de la sociedad. Ello supone colaborar, cooperar y trabajar de forma coordinada, no solo con la ciudadanía, sino con las empresas, asociaciones, organizaciones de la sociedad civil y demás actores, y da lugar a la labor conjunta dentro de las propias administraciones, entre ellas y con sus funcionarios a nivel transversal (Naser y Ramírez-Alujas, 2014).

Cuadro I.1
Principios de la alianza para el gobierno abierto

Transparencia	Rendición de cuentas	Participación ciudadana	Tecnología e innovación
La información sobre las actividades y decisiones gubernamentales está abierta y actualizada, además es exhaustiva y se encuentra disponible al público en cumplimiento con estándares de datos abiertos (ejemplo: datos legibles, sin procesar).	Existen reglas, normas y mecanismos para que los actores gubernamentales justifiquen sus acciones, respondan a críticas o requerimientos y acepten responsabilidad por omisiones en lo referente a leyes y compromisos.	Los gobiernos procuran que sus ciudadanos se involucren en debates públicos, provean insumos y contribuyan a un régimen más innovador, efectivo y receptivo.	Los gobiernos reconocen la importancia de proveer a los ciudadanos acceso abierto a la tecnología, de las nuevas tecnologías como impulsoras de la innovación, y de aumentar la capacidad de los ciudadanos para utilizar tecnologías.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “Panorama de la gestión pública 2016. En el marco de un gobierno abierto centrado en el ciudadano”, Santiago, 2017, inédito; Alianza para el Gobierno Abierto (OGP), 2015.

En ese mismo sentido, la CEPAL ha llamado la atención sobre la necesidad de redefinir las relaciones entre Estado, mercado y sociedad, en una nueva ecuación que sea funcional a un desarrollo inclusivo, sostenible e igualitario (CEPAL, 2010, 2012b y 2015c), y en el que la participación ciudadana sea fundamental, pues a la fecha, la disputa, los disensos y los consensos se han producido principalmente entre el Estado y el mercado.

La planificación contemporánea exige procesos participativos en sus diversas fases de elaboración, implementación y evaluación.

Estas circunstancias constituyen un llamado a que la planificación contribuya a construir liderazgos acordes a este contexto. Para ello, conviene apelar a Crosby y Bryson (2005), quienes definen liderazgo como la capacidad de inspirar y movilizar a otros para llevar a cabo acciones colectivas en la búsqueda de bienes comunes. Sugieren la necesidad de contar con ocho competencias básicas, de cuyo significado y contenido deben surgir desafíos para crear capacidades de planificación y gestión pública: capacidad de comprensión del entorno, de identificación de activos, de creación de visiones colectivas, de construcción de equipos productivos, de construcción de organizaciones efectivas, de toma de decisiones en ámbitos muy variados, de sanción de conductas antiéticas y de coordinación de objetivos estratégicos⁵.

D. Dinámica y ciclos económicos, política pública y planificación para el desarrollo

Un tercer ingrediente que forma parte de los rasgos originales de la planificación para el desarrollo de este ciclo se relaciona con las peculiaridades del modo como ha crecido la región. Se ha cerrado un ciclo económico expansivo con avances en lo social y con estabilidad fiscal, monetaria y macroeconómica. Se está aún en un momento de desaceleración económica, tanto regional como mundial, y se abren interrogantes en materia macroeconómica, fiscal y de política social. La planificación para el desarrollo estará insoslayablemente condicionada por estos desafíos.

Como fruto y parte de la dolorosa experiencia de las políticas de ajuste de los años ochenta y de las expectativas incumplidas de las políticas de liberalización de los años noventa, los países de la región construyeron contextos de operación estable en materia de moneda, tipo de cambio y cuentas fiscales. Más aún, como resultado de los nuevos énfasis de política pública en la década de 2000, se aportaron nuevas dimensiones a esta estabilidad, específicamente en lo concerniente al papel de las políticas de bienestar y protección sociales.

Las bajas tasas de inflación, los niveles moderados de déficit fiscal, el significativo desendeudamiento público y la relativa estabilidad de los

⁵ El ILPES, en cooperación con la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), ofrece desde 2013 un curso sobre liderazgo público y desarrollo, que tiene el siguiente propósito general: transmitir las principales orientaciones conceptuales y de políticas públicas de las propuestas actuales de la CEPAL sobre cambio estructural con igualdad e integración, y generar una discusión en torno a los tipos de liderazgo que se necesitan en América Latina para llevar adelante una agenda latinoamericana. En el marco de la cooperación con AECID, se contemplan dos cursos más para el bienio 2016-2017.

tipos de cambio ilustran con elocuencia los avances arriba mencionados. En lo social, el inicio del siglo XXI se acompañó de novedades prometedoras, como la caída pronunciada y sistemática de las tasas de pobreza e indigencia, sobre todo entre 2002 y 2008, la disminución de la desigualdad medida a través de los coeficientes de Gini informados en las encuestas de hogares y, lo que es más significativo, el relativo desacoplamiento entre pobreza y ciclo económico.

En efecto, desde 1980 hasta inicios de la década de 2000, la región no avanzó en la disminución de las tasas de pobreza, pues durante los años de recesión estas crecieron de forma acelerada y durante los de recuperación no disminuyeron en igual proporción. Entrado el siglo XXI, no solo se inició un proceso de caída permanente de las tasas de indigencia y de pobreza, sino que, a pesar del descenso del producto en 2009 por la crisis de las hipotecas de alto riesgo y, unos años más tarde, por el enfriamiento económico, se ha evitado el crecimiento de unas y otras (CEPAL, 2014a y 2015b).

Este panorama general, sin embargo, ha venido cambiando (CEPAL, 2016c). El crecimiento mundial sigue sin recuperarse y el de la región se ha hecho mucho más lento que el de la fase anterior. Este crecimiento bajo se ha acompañado de un crecimiento muy lento de la productividad, la inversión y el comercio exterior. El precio de las materias primas continúa deprimido, aunque con alguna recuperación de los combustibles, y se abren perspectivas de que se incrementen los costos financieros derivados de un posible aumento de las tasas de interés en los Estados Unidos. Las políticas comerciales de países como los Estados Unidos podrían cambiar de manera significativa y aumentar así la incertidumbre sobre el comportamiento de los mercados externos para los países de la región. A pesar de estas dificultades, el gasto social del sector público entre 2010 y 2015 se ha mantenido e incluso aumentado levemente de 13,8% a 14,5% del PIB; no obstante, para 2016 se prevé mayor cautela por parte de los Gobiernos y eventuales caídas en este indicador (CEPAL, 2017d, pág. 17).

La CEPAL (2016b) pone de presente los retos estructurales propios de un desafío que va más allá de la coyuntura e implica construir un nuevo estilo de desarrollo, concordante con los desafíos planteados por la Agenda 2030 (véase la sección E). El deterioro continuado del panorama económico mundial confronta una región que no logró cerrar sus brechas estructurales de productividad, desigualdad, pobreza, género, territorio y sustentabilidad ambiental (CEPAL, 2016b, cap. V). Se propone una salida que conjuga corto y largo plazo, y articula un conjunto de estrategias alrededor de la idea mayor de un gran empuje ambiental para la igualdad y sostenibilidad del desarrollo (CEPAL, 2016b, cap. VI). En esta propuesta se combinan estrategias globales, regionales y nacionales. Este último

plano se aborda a través de una amplia gama de políticas y estrategias que requerirán un Estado, una sociedad y una economía en convergencia de propósitos, todo lo cual implica que la planificación para el desarrollo habrá de asumir retos mayores, pues se contemplan tareas en múltiples planos, niveles y tiempos, como las siguientes (CEPAL, 2016b, pág. 146):

- Espacio fiscal y planificación plurianual para proteger e impulsar la inversión pública
- Política monetaria que otorgue igual prioridad a la estabilidad nominal y a la financiera
- Política macroprudencial en el ámbito externo, especialmente en tiempos de gran liquidez
- Ciudades inteligentes: expansión del sistema público de transporte e integración social
- Aumento de la participación de las energías limpias en la matriz energética
- Desarrollo de capacidades tecnológicas en tecnologías limpias
- Creación de centros científicos de evaluación, apoyo a la implementación y acompañamiento de las contribuciones previstas determinadas a nivel nacional (INDC)
- Retiro gradual de los subsidios a los combustibles fósiles
- Impuestos a sectores y actividades intensivos en carbono
- Incorporación de los costos ambientales en el costo de los créditos bancarios
- Protección social universal
- Cobertura universal en salud y educación

E. El contexto global: transformación del mundo hacia 2030

Un cuarto componente que dota de especificidad al contexto y la práctica de la planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe es la aprobación, en septiembre de 2015, de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Estos acuerdos cristalizan una visión del mundo deseado, señalan las prioridades que se deben atender e incluso proponen estrategias y formas de conseguir los propósitos trazados.

Como iniciativa global, la Agenda 2030 da continuidad al trabajo iniciado en 2000 con la Cumbre del Milenio y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Durante los primeros 15 años de este siglo y teniendo como referencia los ya mencionados ODM, los países de América Latina y el Caribe en su conjunto (con notables diferencias entre ellos en lo que respecta a algunos objetivos) lograron avances importantes en materia de reducción de la pobreza extrema, el hambre, la desnutrición y la mortalidad infantil, y de un mayor acceso al agua potable y a servicios mejorados de saneamiento. No obstante, el progreso fue insuficiente en lo relativo a la conclusión universal de la educación primaria, la paridad de género tanto en el empleo como en los parlamentos nacionales, la reducción de la mortalidad materna, el acceso a servicios de salud reproductiva y la reversión de la pérdida de bosques (CEPAL, 2015a, pág. 8).

La Agenda 2030 surge como iniciativa de los países, se entiende como un propósito universal (compromete a todos los países independientemente de su nivel de desarrollo), es multidimensional, integral e integrada: “En nombre de los pueblos a los que servimos, hemos adoptado una decisión histórica sobre un amplio conjunto de Objetivos y metas universales y transformativos, de gran alcance y centrados en las personas. Nos comprometemos a trabajar sin descanso a fin de conseguir la plena implementación de la presente Agenda de aquí a 2030. Reconocemos que la erradicación de la pobreza en todas sus formas y dimensiones, incluida la pobreza extrema, es el mayor desafío a que se enfrenta el mundo y constituye un requisito indispensable para el desarrollo sostenible. Nos comprometemos a lograr el desarrollo sostenible en sus tres dimensiones —económica, social y ambiental— de forma equilibrada e integrada. También aprovecharemos los logros de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y procuraremos abordar los asuntos pendientes” (Naciones Unidas, 2015).

Para implementarla y darle seguimiento, se asume el compromiso de construir una arquitectura institucional que involucra las escalas global, regional y nacional. En este último plano, a la planificación se le otorga un lugar central: “Alentamos a todos los Estados Miembros a que formulen lo antes posible respuestas nacionales ambiciosas para la implementación general de la presente Agenda. Esas respuestas pueden facilitar la transición hacia los Objetivos de Desarrollo Sostenible y basarse en los instrumentos de planificación existentes, como las estrategias nacionales de desarrollo y desarrollo sostenible, según proceda” (Naciones Unidas, 2015).

Asimismo, la CEPAL, a través de sus órganos subsidiarios (como es el caso del Consejo Regional de Planificación del ILPES), mantiene relevantes ámbitos de encuentro de expertos y encargados de tomar decisiones de la región, y constituye una plataforma en la que es posible compartir experiencias,

buenas prácticas y lecciones aprendidas, así como propuestas innovadoras de políticas públicas (CEPAL, 2015a, pág. 85). Más específicamente, debe mencionarse la conformación y puesta en funcionamiento del Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible, cuya primera reunión tuvo lugar en mayo de 2017 en México. Este Foro crea una plataforma para que los países expongan sus avances, intercambien experiencias y aceleren sus procesos de aprendizaje (CEPAL, 2017a).

Conviene reiterar que los Objetivos de Desarrollo Sostenible son un acuerdo global que no sustituye los esfuerzos de planificación endógena de los países y las entidades subnacionales, sino que plantea el desafío de compaginar los grandes acuerdos globales con las prioridades que se identifican en el plano nacional y local. Asimismo, las 169 metas en que se desagregan los 17 ODS, en muchos casos deberán ser definidas con base en criterios nacionales, y constituyen pisos y no techos máximos.

Este llamado a la transformación de los modos de vida y consumo, el carácter ambicioso de esta visión de futuro y su insistencia en la integralidad e indivisibilidad de la Agenda 2030 y los ODS significan un desafío insoslayable para la planificación como herramienta social de conducción del cambio social. Ese conjunto y esa integralidad, sin embargo, dependen de lo que la misma Agenda 2030 admite y proclama: que cada país deberá hacerlo teniendo en cuenta su nivel de desarrollo y sus particulares condiciones institucionales, legales y políticas, principio que se denomina responsabilidades comunes pero diferenciadas. Como se expondrá en la sección F, los retos de la planificación no son más que preguntas concretas, formas operativas de indagar si la planificación como medio y herramienta compleja contribuye o no a la constitución de esa indivisibilidad, en el respeto de las condiciones propias de cada país. Se entiende, por tanto, que esa unidad no debe ser solamente una declaración, sino una práctica. Para que lo sea, el medio a través del cual se la construye, es decir, la planificación, debe ser coherente con ella.

F. Planificación para el desarrollo: tres momentos en la mirada del ILPES, las funciones, los sistemas nacionales y los retos de la planificación para el desarrollo

En esta sección se pretende mostrar la manera como el ILPES ha abordado algunos de los retos que la teoría y la práctica de la planificación para el desarrollo le han planteado durante este siglo. No obstante, lo más importante será exponer y explicar el contenido, el significado y la importancia de los pilares sobre la base de los cuales se mirará la práctica de la planificación en la región.

Cada uno de los ingredientes o singularidades que se expusieron con anterioridad ha incidido sobre los enfoques y los trabajos que se han desarrollado a lo largo del siglo. Por una parte, los enfoques y los contenidos de las publicaciones “Panoramas de la Gestión Pública” en general y, muy especialmente, las de 2014 y 2016, hablan con elocuencia de que existe una mirada integral, pero diferenciada, de la planificación y la gestión pública para el desarrollo. Los temas, las preocupaciones y las herramientas se entrecruzan y se retroalimentan, sin que ninguna de las dos perspectivas pierda su solidez ni su foco.

De otro lado, el papel central de la participación, la transparencia, el liderazgo y la necesidad de construir patrones de trabajo que contribuyan a la producción de nuevos liderazgos se traduce en las actividades y la importancia que se les otorga a temas como el gobierno y el Estado abiertos (Naser, Ramírez-Alujas y Rosales, 2017), la planificación participativa (Sandoval, Sanhueza y Williner, 2015) y con perspectiva de género, así como en los cursos de nuevo liderazgo público desde 2013.

En su tercer ingrediente, el análisis y la discusión acerca de los focos de la planificación, los temas permanentes y emergentes han seguido ocupando un lugar destacado en las preocupaciones de investigación, cooperación técnica y capacitación del ILPES. Algunos títulos que testimonian la importancia que se le da a esta comprensión son, entre otros, Lira (2006), Leiva (2012) y CEPAL (2013). En el cuadro I.2 se ilustra la amplitud y complejidad de la localización y el arraigo institucional de la planificación para el desarrollo en la región. Aparte de su diversidad, este andamiaje institucional tiene por lo general su fundamento en normas constitucionales y legales que perfilan su función estratégica. No obstante, es un hecho común a la mayoría de los casos que el órgano rector de la planificación no sea más que la punta de un iceberg de inmenso tamaño y profundidad. Tener una mirada panorámica de este conjunto, de sus complejidades e interrelaciones, señala un nuevo foco de atención para el cual la teoría, la práctica y la institucionalidad deben aportar respuestas apropiadas con miras a garantizar su adecuada gestión, coherencia e impacto.

Como es de esperarse, el cuarto componente ha tenido especial impacto en el trabajo más reciente y ha dado lugar a la constitución del observatorio regional de planificación y a la oferta de un conjunto de talleres y cursos con énfasis en la conexión entre planificación, gestión pública e implementación de la Agenda 2030 y los ODS.

Cuadro I.2

América Latina y el Caribe: planes nacionales de desarrollo e instituciones a cargo

País	Plan nacional de desarrollo o equivalente	Institución a cargo del plan
Barbados	Barbados Growth and Development Strategy 2013-2020	División de Asuntos Económicos Ministerio de Finanzas y Asuntos Económicos
Belize	National Development Framework for Belize 2010-2030	Ministerio de Finanzas, Servicio Público, Energía y Utilidades Públicas
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Plan de Desarrollo Económico y Social en el marco del Desarrollo Integral para vivir bien 2016-2020	Ministerio de Planificación del Desarrollo
Brasil	Plano Plurianual 2016-2019: Desenvolvimento, Produtividade e Inclusão Social	Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión Secretaría de Planificación e Inversión Estratégica
Colombia	Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018	Departamento Nacional de Planeación
Costa Rica	Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 "Alberto Cañas Escalante"	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
Cuba	Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta 2030: propuesta de visión de la nación, ejes y sectores estratégicos Lineamientos de la política económica y social del Partido y la Revolución para el período 2016-2021	Ministerio de Economía y Planificación Comisión Permanente para la Implementación y Desarrollo
Dominica	Growth and Social Protection Strategy (GSPS) 2014-2018	Ministerio de Hacienda
Ecuador	Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
El Salvador	Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019. El Salvador productivo, educado y seguro	Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia de la República
Guatemala	K'atun Nuestra Guatemala 2030	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia
Haití	Plan Estratégico de Desarrollo para Haití	Ministerio de Planificación y Cooperación Externa
Honduras	Visión de País 2010-2038 y Plan de Nación 2010-2022	Gobierno de la República de Honduras
Jamaica	Visión Jamaica 2030	Instituto de Planificación de Jamaica
México	Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
Nicaragua	Plan Nacional de Desarrollo Humano 2012-2016: "A seguir transformando Nicaragua"	Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional
Panamá	Plan Estratégico de Gobierno 2015-2019	Gobierno de la República de Panamá
Paraguay	Plan Nacional de Desarrollo 2014-2030	Gobierno Nacional del Paraguay
Perú	Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico
República Dominicana	Estrategia Nacional de Desarrollo 2010-2030. Un viaje de transformación hacia un país mejor	Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo
San Vicente y las Granadinas	National Economic and Social Development Plan 2013-2025	Ministerio de Finanzas y Planificación Económica
Venezuela (República Bolivariana de)	Plan de la Patria. Segundo Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2013-2019	Presidencia de la República

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Panorama de la gestión pública 2016. En el marco de un gobierno abierto centrado en el ciudadano", Santiago, 2017, inédito.

Como parte del esfuerzo del ILPES por comprender y consolidar la planificación y la gestión pública para el desarrollo, interesa en este momento destacar aquellos trabajos que contribuyen más directamente a la construcción de los pilares del presente y de la investigación a la cual este dio lugar. En este pequeño conjunto de trabajos, la labor se centró en registrar y comprender las prácticas de la planificación para el desarrollo en los países de la región. En su secuencia temporal permite comprender, además, el modo en que el abordaje ha evolucionado y adquirido más complejidad. Vale mencionar tres momentos o antecedentes centrales. En primer lugar, el trabajo de Martín (2005), en donde se adopta un abordaje que destaca y explica las funciones de la planificación, a saber, prospectiva, coordinación, implementación y evaluación. En segundo lugar, el documento presentado al Consejo Regional de Planificación del ILPES en 2013 (Cuervo y Mattar, 2014), en el que, teniendo en cuenta la consolidación de una institucionalidad de planificación amplia y plural, con experiencias desde los sectores, las instituciones y los niveles de gobierno, se pone en evidencia la necesidad de entender el ejercicio de la planificación mediante el enfoque de sistemas. En ese mismo trabajo y momento se manifiesta que es necesario identificar un reto nuevo y desafiante para el gobierno de estos sistemas: el de gestionar las articulaciones variadas y complejas. De allí surge finalmente la aproximación que da lugar a este trabajo, el tercer momento, que consiste en determinar al menos cuatro grandes planos en el interior de los cuales se aborda y resuelve (o se deja de resolver) esta gestión de las articulaciones: la relación entre sectores, entre niveles de gobierno, entre plazos temporales, entre actores, y del ciclo de planificación y gestión en su conjunto (aprendizaje institucional).

Como resultado de estos nuevos puntos de partida, se pone de manifiesto la necesidad de resolver un desafío organizacional, que consiste en dar salidas adecuadas a la gestión de un sistema dinámico y complejo como este. Ya no basta con aclarar las distintas funciones que lo componen, ni con tener las herramientas que permiten manejarlas de forma articulada, sino que además ahora es indispensable preguntarse cuáles son las mejores formas y estrategias de mantener en marcha este complejo sistema y garantizar su funcionamiento eficiente, versátil, flexible y, lo que es aún más difícil, pertinente.

G. El concepto de planificación para el desarrollo

En esta sección se destacará la idea o concepto de planificación para el desarrollo que sirve de referencia para el trabajo de investigación cuyos resultados se presentan en este documento y que, de la misma manera, inspira la idea de los retos de la planificación.

En primer lugar, de acuerdo con lo planteado en los diálogos ministeriales de planificación (Cuervo y Mattar, 2014), el concepto contemporáneo de planificación retoma sus aspiraciones originales y fundamentales, y las expresa en un lenguaje apropiado para el momento actual. Se propone así que la planificación es un acto político, una teoría y una disciplina para la creación de sentido (de pertenencia y de futuro) y la gobernanza multiescalar, intersectorial y pluritemporal del desarrollo.

En lo político se entiende que la planificación tiene como uno de sus propósitos centrales contribuir a la construcción de la idea que cada sociedad, en cada momento de su historia, tiene de lo que es el bien común. En este mismo sentido se pide que la planificación contribuya a construir liderazgos orgánicos, empezando por el suyo propio, sin el cual carecerá de la fortaleza que se le solicita. Se demanda, de igual modo, una reflexión teórica capaz de ponerse a tono con los desafíos del momento, indispensable para acelerar los procesos de aprendizaje y conocimiento a través de la práctica. Se reclama la reconstrucción de escuelas e instituciones de formación de capacidades individuales y colectivas para su ejercicio y mejoramiento continuo.

Su capacidad creadora de sentido expresa el desafío que se le impone a la planificación de aportar elementos para conjugar y coordinar los esfuerzos más plurales y diversos que provienen de los diferentes componentes de la sociedad. Algunos de esos componentes son de naturaleza inmaterial y simbólica, pero no por ello menos potentes. Se trata de —sobre la base de su creciente y siempre viva conciencia de los desequilibrios y las brechas sociales, políticas y económicas en medio de las cuales se mueve— contribuir a la construcción de imágenes amplias y legítimas del bien común: visiones que permitan crear un sentido de pertenencia alrededor de valores presentes o que deben construirse. Por esta razón, precisa también de un discurso y una narrativa política que ponga el acento ya no solo en lo inmediato y urgente, sino también en lo trascendente y estructural, que ayude a marcar rumbos y facilitar acuerdos para propiciar las transformaciones hacia un futuro mejor, con ayuda de la prospectiva. La planificación para el desarrollo, por tanto, debe contribuir a que se construya un sentido de pertenencia a un grupo humano, a una comunidad, pero también a un futuro colectivo. Como parte de este proceso, en el contexto actual, la planificación debe afirmar su compromiso de ponerse al servicio de la construcción de un mundo convergente con la visión de desarrollo sostenible hacia 2030 que se acordó de forma unánime en la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre de 2015.

Los componentes anteriores perderían valor y sentido si no derivaran simultáneamente en la construcción o potenciación de capacidades para hacer realidad los acuerdos obtenidos. Por consiguiente, es indispensable que la planificación para el desarrollo disponga y se dote de una apropiada

respuesta a los desafíos de gobernabilidad y gobernanza presentes en sus dos primeras características. Es por ello que se parte del reconocimiento de la asociación indisoluble entre planificación y gestión pública para el desarrollo. Se requiere, por tanto, de continuidad en la búsqueda de salidas de articulación, perfeccionamiento e innovación permanente de las herramientas, e insistencia en que pertenezca a un ciclo de inacabable retroalimentación entre planificación, gestión, coordinación, evaluación y monitoreo de la política pública para el desarrollo. Se sugiere tomar conciencia de la complejidad de las organizaciones y los sistemas en los que está inmersa, con la exigencia que de ello se deriva de gestionarla adecuadamente. Se propone una búsqueda particular de estrategias que den cuenta de la muy básica necesidad revelada de encontrar formas novedosas de hacerle frente a los retos de desarrollo con perspectiva de largo plazo.

Con estos parámetros, es claro que la planificación se entiende como un medio y no como un fin. Su propósito es contribuir a la construcción del desarrollo, entendido como una idea colectiva del deber ser social, de lo que la humanidad en general y los distintos grupos en los que ella se encuentra organizada pretenden para sí mismos como ideal y como visión de futuro.

Se entiende que el medio (la planificación) y el fin (el desarrollo) son un conjunto integral, en interacción y correspondencia mutuas. Si el desarrollo tiene como centro al ser humano, la planificación no podría tener un centro diferente. Si la democracia, la libertad, la igualdad y la justicia son pilares fundamentales de los derechos universales del ser humano, en la planificación no tienen por qué estar ausentes, ni ser marginales o secundarios en su quehacer.

Como se ha dicho, en este documento, la investigación toma como centro la planificación, sus procesos, sus procedimientos, sus instrumentos y su ejercicio práctico. Los contenidos del desarrollo no serán el centro de atención. Lo central será examinar si las maneras a través de las cuales opera la planificación son coherentes con la construcción de los valores fundamentales y los principios del desarrollo. La mirada se enfocará en las instituciones, las normas, los procesos y las herramientas prácticas que se utilizan en la planificación, con lo que se pretende entender si ella, como plataforma de trabajo para la organización de un sistema complejo de interacciones, contribuye o no a construir esos valores y principios básicos del desarrollo.

H. Los retos de la planificación para el desarrollo

En esta sección se presentan consideraciones generales que permiten entender cómo se han determinado los retos, así como también el contenido y las características generales de cada uno.

Convertir en realidad la unidad, interdependencia e indivisibilidad del desarrollo —además de la visión planteada en la Agenda 2030— requiere poner en marcha procesos, procedimientos y sistemas de planificación que permitan gestionar las interacciones de forma adecuada. En esa gestión se confrontan obstáculos de muy diverso tipo, y es en respuesta a ellos que se han identificado los grandes retos de la planificación.

Esos obstáculos son, a lo menos, de cuatro tipos:

- i) De conocimiento (cognitivos): la solución a los problemas del desarrollo requiere conocer sus causas, condicionantes, trayectorias y explicaciones. En esa búsqueda, la teoría y la investigación científica despliegan conocimientos cada vez más especializados y profundos, con un impacto ambivalente. Contribuyen, por una parte, a conocer de forma más cabal y detallada los problemas y sus comportamientos, pero, al mismo tiempo, crean barreras a la integración de otros conocimientos especializados. Se requiere, sin embargo, integrar los distintos saberes especializados, no solamente los técnicos y los científicos, sino también los políticos y los ciudadanos. La planificación, por tanto, confronta el desafío de superar estas barreras y propiciar el diálogo y el conocimiento integral que sirvan de base para generar acciones transversales de mayor eficacia.
- ii) De organización: de forma semejante a lo cognitivo, atender los problemas y aplicar políticas públicas que los resuelvan significa, por lo general, construir organizaciones especializadas en su atención. Estas organizaciones adquieren su propio ritmo, operan recursos y medios de intervención singulares, y tienden a distanciarse de otras, aunque les sean afines. Esta especialización organizacional tiene un impacto doble, pues al mismo tiempo que aumenta la eficacia de las acciones y las soluciones, hace más difícil la interacción con otras que, por su carácter y relevancia, pueden ser indispensables para mejorar la calidad de las acciones y sus resultados. La planificación, por tanto, confronta en este sentido el desafío de contribuir a conjugar los esfuerzos interinstitucionales e intersectoriales.
- iii) De gobierno: el Estado y el gobierno organizan la administración pública en niveles, con competencias, responsabilidades y atribuciones diferentes. En este proceso, y en la atención de sus responsabilidades a través de la planificación, entran en conexión e interactúan con otros niveles de gobierno. En algunos casos, esas relaciones están claramente definidas y son complementarias. En otros, puede haber ambigüedades, vacíos

y contradicciones cuya resolución sea indispensable a la hora de mejorar la calidad de la acción pública y de sus resultados. Por esta razón, la planificación confronta la necesidad de resolver adecuadamente las interacciones entre los diferentes niveles territoriales (nacional, intermedio y local).

- iv) De plazos: la atención de los problemas del desarrollo implica también llevar a cabo acciones con plazos muy diferentes y diversos. Construir plantas hidroeléctricas, por ejemplo, implica plazos que se cuentan en decenios, mientras que la atención de catástrofes y emergencias requiere de acciones inmediatas. Además, los diferentes actores que intervienen en la gestión y la política públicas pueden actuar con horizontes muy diversos. Para el responsable político es indispensable hacer visibles los resultados en plazos muy cortos, mientras que para los técnicos y los administradores, las soluciones y los resultados pueden tomar más tiempo. Finalmente, actividades como la planificación y el presupuesto suelen trabajar en horizontes contrapuestos. Mientras la primera reflexiona y actúa en plazos largos, la acción de la segunda se organiza en plazos anuales. Por consiguiente, para la planificación, gestionar la integralidad significa también procurar que se armonicen los distintos ritmos temporales, así como las perspectivas de corto, mediano y largo plazo.

Estos obstáculos operan de muy diversas formas y en muy diversos planos. Los desafíos de la planificación que se plantean a continuación son algunos de los planos que se han identificado y constituyen, por tanto, una manera concreta y operativa de indagar la manera como los países han intentado construir procesos integrales e integrados. También hacen posible establecer un diálogo entre los obstáculos previamente mencionados y la forma práctica de resolverlos. Estos retos o desafíos son los siguientes:

- **El reto o desafío de la pluritemporalidad**

Las intervenciones y la acción públicas tienen diversos plazos de maduración y distintos lapsos para generar impactos. Además, los actores poseen diferentes racionalidades y lógicas de legitimación que también imponen variedad en el plazo y la velocidad de sus acciones. Se ha denominado reto de pluritemporalidad a la manera como se da respuesta a la conjugación de esta diversidad de plazos (largo, mediano, corto y coyuntural) en cada sistema. En los estudios de caso y a lo largo del análisis, se intenta conocer las formas de definir y los mecanismos que permiten articular los diferentes horizontes temporales —largo, mediano y corto plazo— presentes en el ejercicio de la planificación para el desarrollo,

así como en su coordinación con la puesta en práctica. Se pregunta acerca de cómo opera el diálogo —a veces conflictivo— entre lo urgente y lo trascendente, entre lo coyuntural y lo estructural, entre el quehacer del gobierno y las políticas de Estado.

- **El reto o desafío de la multiescalaridad y la planificación entre niveles de gobierno**

Se planifica desde diversos niveles y escalas de gobierno: nacional, intermedio y local. Las competencias, los recursos, las atribuciones, así como los actores y las expectativas comprometidas, son muy variados y en ocasiones contrapuestos. Por consiguiente, de la gestión de estas diferencias y complementariedades depende la posibilidad de garantizar la unidad de esfuerzos y la convergencia de las acciones. A este se lo ha llamado reto de la multiescalaridad. En los estudios de caso y en el análisis que de ellos se deriva, se busca comprender las formas de definir y coordinar las distintas escalas territoriales de la planificación y la gestión para el desarrollo. Es decir, se pretende conocer los mecanismos de diálogo, negociación y resolución de conflictos entre diferentes niveles del Estado.

- **El reto o desafío de la intersectorialidad**

Se planifica desde lo sectorial e institucional, al mismo tiempo que desde lo nacional. La conjugación necesaria entre los procesos de planificación más especializados y los más generales demanda un esfuerzo particular en planos muy diversos: información, lenguaje y comunicación, concertación y diálogo. Por tanto, es central observar cómo se maneja la relación entre las perspectivas sectoriales y las integrales. A este se lo ha denominado reto de la intersectorialidad. Se intenta reconocer las formas de definir y los mecanismos mediante los cuales se interrelacionan las aproximaciones especializadas y sectoriales con las más transversales e integrales. En los estudios de caso y en el análisis y la interpretación resultantes, se busca comprender cómo se articulan y retroalimentan entre sí los planes, las políticas sectoriales (por ejemplo, de la agroindustria, la manufactura y la educación) y los temas (por ejemplo, ciencia y tecnología, y competitividad), así como entre ellos y la visión estratégica global.

- **El reto o desafío de la integración de los diversos actores y agentes sociales (Estado, sociedad, mercado)**

Es conocida y evidente la heterogeneidad de valores e intereses presente en la diversidad de actores que participan en los procesos de planificación y de gestión pública. Es este, en el fondo, el reto mismo de la democracia y depende de cómo se movilice la participación y el diálogo entre múltiples actores. En los estudios de caso y en sus análisis, se pretende conocer las distintas formas de participar en los diferentes procesos de planificación y en sus diversas fases.

- **El reto o desafío de la evaluación y el seguimiento, el aprendizaje y la articulación entre planificación e implementación**

Se ponen en marcha sistemas de evaluación y seguimiento para acompañar los procesos de planificación, y como mecanismo de diálogo y retroalimentación entre esta y la puesta en práctica de las políticas, los programas y los proyectos. En los estudios de caso y en sus análisis, se procura determinar de qué formas se conjugan estas dos fases del ciclo de la acción pública, así como la manera en que se registran los aprendizajes y se los utiliza para corregir errores y mejorar procesos.

Indagar las formas en que la planificación resuelve los desafíos de la multiescalaridad, la pluritemporalidad, la intersectorialidad, la participación y el aprendizaje trasciende el nivel estrecho de las técnicas y remite a la pregunta mayor acerca de la capacidad práctica, concreta y efectiva que permite al medio (la planificación) responder al fin (el desarrollo), ser coherente con él y contribuir a alcanzarlo.