

Visiones de desarrollo y planeación de largo plazo en América Latina y el Caribe

Notas a partir de la experiencia
de cuatro países

Luz Ángela Rodríguez Escobar
Luis Mauricio Cuervo González



NACIONES UNIDAS

C E P A L



**cooperación
alemana**

DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

GESTIÓN PÚBLICA

Visiones de desarrollo y planeación de largo plazo en América Latina y el Caribe

Notas a partir de la experiencia
de cuatro países

Luz Ángela Rodríguez Escobar
Luis Mauricio Cuervo González



NACIONES UNIDAS



cooperación
alemana

DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

Este documento fue preparado por Luz Ángela Rodríguez, consultora, y Luis Mauricio Cuervo, Oficial de Asuntos Económicos del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el marco de las actividades del programa CEPAL/GIZ Promoción del desarrollo bajo en carbono y de la cohesión social en América Latina y el Caribe (GER/12/010).

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la organización.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN 1680-8827

LC/L.3837

LC/IP/L.335

Copyright © Naciones Unidas, junio de 2014. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

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

Resumen	5
Presentación	7
Introducción	9
I. Aprender, hacer, investigar la prospectiva	11
II. El inicio de los procesos	13
A. El proceso del Brasil	14
B. El proceso de Colombia	16
C. El proceso del Perú	17
D. El proceso de República Dominicana	19
E. Prospectiva, desarrollo, política e instituciones	21
III. Horizontes del desarrollo	25
A. Componentes del concepto de desarrollo de largo plazo en el Brasil	27
B. Componentes del concepto de desarrollo de largo plazo en Colombia.....	30
C. Componentes del concepto de desarrollo de largo plazo en el Perú	31
D. Componentes del concepto de desarrollo de largo plazo en República Dominicana.....	34
E. Las tonalidades del horizonte: rasgos distintivos de las visiones nacionales de desarrollo de largo plazo	35
IV. Observaciones finales	39
A. Inicio del proceso e impulso político	39
B. Institucionalidad, enfoque y participación de la sociedad.....	40
C. Impactos y lecciones	41
D. Aprender, hacer, investigar prospectiva.....	42
Bibliografía	45

Anexos	47
Anexo 1 Personas entrevistadas para captar la memoria viva de los procesos.....	48
Anexo 2 Formato de entrevista que contiene las preguntas guía sobre los procesos.....	49
Serie Gestión Pública: números publicados	50

Cuadros

CUADRO 1 CRONOLOGÍA DEL PROCESO DE BRASIL	14
CUADRO 2 ETAPAS DEL PROCESO PROSPECTIVO DE BRASIL.....	15
CUADRO 3 CRONOLOGÍA DEL PROCESO DE COLOMBIA	16
CUADRO 4 CRONOLOGÍA DEL PROCESO DEL PERÚ	18
CUADRO 5 CRONOLOGÍA DEL PROCESO DE REPÚBLICA DOMINICANA.....	20
CUADRO 6 PROCESO DE CONSULTA DE LA END DE REPÚBLICA DOMINICANA	21
CUADRO 7 GOBIERNOS QUE IMPULSAN LOS PROCESOS	22
CUADRO 8 ENTIDADES RESPONSABLES DE LOS PROCESOS.....	22
CUADRO 9 TIPO DE PROCESOS, HORIZONTE TEMPORAL Y DOCUMENTOS	23
CUADRO 10 IMPACTOS DE LOS PROCESOS.....	23
CUADRO 11 PRINCIPALES HERRAMIENTAS METODOLÓGICAS DE LOS PROCESOS	24
CUADRO 12 DOCUMENTOS ANALIZADOS PARA DEFINICIONES DE CONTENIDO	25
CUADRO 13 DIMENSIONES Y CATEGORÍAS PARA EL ANÁLISIS DE CONTENIDO.....	26
CUADRO 14 CATEGORÍAS PARA EL ANÁLISIS DE CONTENIDO.....	27
CUADRO 15 CONTENIDO DE LAS VISIONES DE DESARROLLO DE LARGO PLAZO	36

Diagramas

DIAGRAMA 1 ESQUEMA DE ANÁLISIS DE CONTENIDO.....	26
--	----

Resumen

Con la llegada del siglo XXI, en América Latina y el Caribe renació el interés por la elaboración de visiones y de ejercicios nacionales de planificación de largo plazo. En lo corrido del siglo se cuenta con una docena de ejercicios del más diverso tipo y carácter. Este documento presenta los resultados más importantes de un estudio más detallado que buscó comprender cómo se dieron los procesos de elaboración y puesta en marcha de las visiones y planes de desarrollo de largo plazo. Para ese propósito se seleccionaron cuatro casos: Brasil, Colombia, Perú y República Dominicana. Aparte de analizar estos procesos, vistos en términos de objetivos y metas de desarrollo, se indaga acerca del contexto político, social e institucional en el cual emergen sus procesos de elaboración, los enfoques y metodologías utilizadas y los posibles impactos sobre la institucionalidad y la política pública de los respectivos países. En la parte conclusiva se subrayan los principales aprendizajes identificados en función de la pregunta central inspiradora de este trabajo: ¿Qué enseñanzas derivar de estas experiencias para aquellos países, regiones o ciudades que quisieran emprender experiencias semejantes?

Presentación

Este trabajo hace parte del empeño institucional del ILPES y la CEPAL por adelantar una reflexión crítica y promover el uso de la prospectiva como herramienta de política pública. Con este esfuerzo se pretende contribuir a atender varios vacíos y necesidades identificadas a través de las investigaciones realizadas y del contacto directo con instituciones, gobiernos, especialistas y centros de investigación: un creciente interés de los gobiernos de la región por proponer visiones y planes de desarrollo de largo plazo, el escaso desarrollo reciente de la prospectiva económica en la región y la casi total ausencia de miradas de conjunto acerca del futuro de América Latina y el Caribe.

En este contexto, las actividades de capacitación, cooperación técnica e investigación del ILPES y CEPAL en esta materia se han agrupado bajo la denominación de prospectiva para el desarrollo. En consonancia con los énfasis marcados por los tres últimos documentos presentados por CEPAL en su período de sesiones (2010, 2012 y 2014), el énfasis del trabajo prospectivo gira alrededor de la construcción de un futuro de desarrollo con igualdad.

La investigación que presentamos en este documento fue realizada durante 2013 con el apoyo de la Cooperación Alemana. Se adelantó en el marco de la preparación del I Curso Internacional de Prospectiva y Desarrollo llevado a cabo en la sede de CEPAL en Santiago de Chile entre octubre 7 al 18. Así mismo, contribuyó de manera muy especial a la preparación de la XIII Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina y el Caribe y de la XIV Reunión del Consejo Regional de Planificación (CRP) sostenidos en Brasilia entre el 21 y el 22 de noviembre de 2013. En ambas reuniones se concedió particular importancia al uso de la prospectiva como herramienta de política pública para el desarrollo, así como en la necesidad de ponerla al servicio de una nueva cultura de la integración regional.

En desarrollo de este mandato institucional el ILPES ha constituido un grupo de trabajo especial conformado por su director Jorge Máttar y por sus funcionarios Luís Mauricio Cuervo, Daniel Perrotti y Carlos Sandoval, con el apoyo de la consultora Luz Ángela Rodríguez. La preparación y publicación de este material debe contribuir al conocimiento de las experiencias de los países de la región, acelerar los procesos de aprendizaje y aportar conocimiento para mejorar la práctica y el uso institucional de la prospectiva para el desarrollo.

Para 2014 se realizará la segunda versión de la encuesta del Clima de la Igualdad en América Latina y el Caribe, cuya primera versión dio lugar a la publicación del libro “Prospectiva y desarrollo. El clima de la igualdad en América Latina y el Caribe a 2020” (CEPAL, 2013). De otro lado se ofrecerá la segunda versión del curso internacional de prospectiva y desarrollo durante el mes de octubre en Santiago y se dará continuidad a la revisión permanente de los avances internacionales en materia de prospectiva económica. Con todo lo anterior se espera continuar el proceso de consolidación y garantizar la permanente actualización de las capacidades de asistencia y cooperación del ILPES a los gobiernos de la región en estas materias.

Jorge Máttar
Director del ILPES

Introducción

La llegada del siglo XXI se acompañó en la región de un interés creciente por la planificación como herramienta de conducción de los procesos nacionales de desarrollo. Una de las varias novedades de este proceso ha sido la elaboración de visiones y planes de largo plazo, es decir, a escalas de tiempo que trascienden los estrechos límites de cada administración presidencial y alcanzan una o varias décadas como período de referencia. Como ha sido documentado en trabajos y publicaciones previas de ILPES y CEPAL (2013), se cuenta con cerca de una docena los ejercicios de este tipo.

Un hecho como el anterior no puede pasar desapercibido para una institución como CEPAL ni para un centro como ILPES, dedicado desde hace cerca de 50 años a los temas de la planificación económica y social. Es por ello que ILPES ha venido acompañando y promoviendo una reflexión en este sentido. Un primer aporte quedó consignado en *Las visiones de país importan: lecciones de experiencias exitosas de desarrollo* (Banco Mundial, CEPAL, IDEA, 2005), complementado posteriormente con un segundo esfuerzo documentado en *Construyendo visiones de país por medio del diálogo social*, (Cortés et Al., 2011).

En continuidad de este esfuerzo y ante una evidencia como la previamente mencionada, surgen no solamente multitud de preguntas e interrogantes, sino que se toma además como manifestación de una necesidad de la política y de la gestión pública de los países de la región. Interesa, por tanto, conocer las circunstancias en que estas experiencias han surgido, los procesos adelantados y muy especialmente, los aprendizajes que de cada una de ellas se puede derivar para todos aquellos que quisieran emprender una experiencia semejante o, incluso, estén en medio de la misma.

Por lo anterior, el ILPES decidió investigar algunos de los casos identificados. Además de informarse acerca de los resultados, sintetizarlos e interpretarlos, se consideró de importancia estratégica adentrarse en los procesos e igualmente en sus posibles impactos. Se escogió el estudio de caso como método de investigación (Yin, 2003) y se hizo un especial esfuerzo por emplear fuentes de información diversas, combinando la revisión documental con el desarrollo de entrevistas que permitieran contrastar, complementar y refrescar información necesaria para comprender el por qué, el cómo y entender el significado político institucional de los procesos.

Este documento da cuenta del grado de comprensión obtenido acerca de los procesos de elaboración y puesta en marcha de algunas visiones y planes de desarrollo de largo plazo elaboradas en

América Latina y el Caribe en lo corrido de este siglo. De los once casos detectados con esas características, cuatro fueron seleccionados para hacerles una indagación en profundidad: Brasil, Colombia, Perú y República Dominicana. Se escogió un conjunto que fuera lo más diverso posible, tanto desde el punto de vista del contexto nacional propio de cada uno, como también desde el punto de vista de las características institucionales, metodológicas y técnicas de los procesos mismos.

Como se mencionó previamente, para dar cuenta de los procesos seleccionados se consideró necesario contar con dos tipos de información. Por un lado, la información documental oficial publicada para cada uno de los casos, y por otro, la opinión de personas que hubiesen estado involucradas o cercanas (observadores internos y externos) a los procesos y tuvieran conocimientos en estudios de futuro o planificación de largo plazo. Se partió por realizar una revisión bibliográfica para caracterizar los procesos e identificar las entidades participantes y líderes, así como sus actores claves. Posteriormente, se entrevistaron algunas personas cuidadosamente seleccionadas que participaron directamente en los procesos, a los que denominamos actores internos, o que se desempeñaron en el papel de observadores privilegiados, a los que denominamos actores externos. En el Anexo 1 se presenta la lista de entrevistados, tanto internos como externos. Se realizaron entrevistas semi-estructuradas, concentrándose en cuatro momentos o dimensiones claves del proceso: el momento y contexto en su inicio; el enfoque y la orientación técnica y metodológica seleccionada; los rasgos centrales del resultado obtenido en términos de contenido y; finalmente, el impacto estimado, tanto al momento de su ejecución, como en el momento actual.

Las entrevistas permitieron captar la memoria viva de cada proceso y se realizaron siguiendo una pauta común, orientada a obtener información acerca de los momentos clave previamente descritos (véase el anexo 2).

En la primera parte de este documento se precisa el objetivo, el enfoque y la metodología utilizados. En la segunda parte de este documento se describe cada uno de los cuatro casos y se caracterizan tres momentos claves: el inicio, el enfoque y el impacto que han tenido en el contexto nacional. En tercer lugar se presenta el análisis de los contenidos o resultados sustantivos más importantes, clasificados por categorías claves y organizadas en una determinada estructura de argumentación. En cuarto lugar se hace un análisis de conjunto de los cuatro casos donde se resume lo sustancial de los procesos. Finalmente se destacan los principales efectos observados, así como las principales lecciones aprendidas.

I. Aprender, hacer, investigar la prospectiva

Uno de los propósitos más importantes de esta investigación, como se afirmó más arriba, es contribuir a acelerar el aprendizaje en el uso de herramientas que contribuyan a la conducción de procesos de desarrollo de largo plazo. Las interrogantes principales y el proceso de investigación se diseñaron en función de ese objetivo.

En cuanto a las interrogantes, se ha escogido la prospectiva estratégica como punto de referencia para el estudio y comprensión de las cuatro experiencias nacionales previamente mencionadas. Esta opción no significa ni implica que las experiencias examinadas hayan hecho uso de la prospectiva para el desarrollo de estos ejercicios, pues algunas declaran que no lo son. Significa que las interrogantes planteadas a los procesos no han sido escogidas caprichosamente o al azar, sino que toman como punto de referencia los postulados de la prospectiva.

Esta selección, como se aclaró en la presentación y se reiteró en la introducción, responde al interés institucional por dar respuesta a una creciente necesidad regional por promover procesos de desarrollo en plazos largos, superiores a los períodos de gobierno. La prospectiva, como disciplina que se propone la construcción de futuros, aparece entonces como un marco apropiado para contribuir al desarrollo de capacidades institucionales para la promoción del desarrollo de largo plazo.

La CEPAL reconoce en la prospectiva, como en cualquier otra herramienta o enfoque de política pública, alcances y limitaciones. Por tanto, en esta investigación, así como en las labores de capacitación y cooperación técnica del Instituto, el interés es conocer y precisar tanto las potencialidades como las limitaciones y alcance de la prospectiva para apoyar/enriquecer/impulsar la conducción de procesos de desarrollo de largo plazo. Esta apertura y mirada heterodoxa está además ambientada por un rasgo fácilmente reconocible en los casos investigados: no todos están alineados con la idea de utilizar la prospectiva como herramienta. Más aún, algunos de ellos, con justificadas razones o no, la descartan de manera explícita.

En cuanto al método y al procedimiento, se acude a una práctica poco común en el ámbito de la planificación y la política pública en una región como América Latina y el Caribe, aunque imbricada en los trabajos de la CEPAL en las disciplinas del desarrollo: el uso de la investigación comparativa. En el ámbito anglosajón (Poister et al., 2010) la investigación comparativa como medio para asentar y

divulgar el conocimiento y los aprendizajes y, de esta manera, acelerar su difusión y perfeccionamiento, constituye una práctica habitual.

Como se afirmó en la introducción, se escogió el estudio de caso (Yin, 2003) como metodología de investigación. Así como en la medicina, el derecho y la administración es corriente su utilización, en otras disciplinas como la economía es mucho menos frecuente. El gran desarrollo de la estadística, la econometría y la modelización matemática han provocado este distanciamiento, incluso rechazo y desconfianza. No obstante, la naturaleza de los procesos estudiados, involucrando dimensiones amplias y variadas, de difícil modelización y cuantificación, recomendaron el empleo de esta metodología. Se pretende así, partir de preguntas comunes a todos los casos examinados, emplear fuentes de información variadas y construir respuestas que hagan posible reconocer la singularidad de cada caso. Esa singularidad significa reconocer que dos resultados semejantes pueden ser el fruto de combinaciones muy diferentes y específicas de factores y secuencias.

En concordancia con lo anterior, buscamos una mejor comprensión de los procesos, más que un intento de evaluarlos. Se pretende, sin embargo, poner en evidencia los factores y las condiciones que deberían ser considerados en experiencias nuevas que pretendan el uso de la prospectiva para la promoción de procesos de desarrollo de largo plazo.

Las preguntas centrales orientadoras de este estudio derivan de consideraciones y conocimiento previo sobre la relación entre prospectiva y políticas públicas (Cuervo 2012):

1. Para comenzar interesó conocer y precisar si estos ejercicios fueron o no orientados por el uso de la prospectiva. Independientemente de si la respuesta es afirmativa o no, 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, adicionalmente, precisar las condiciones de tiempo, lugar y responsables de la conducción de los procesos como forma para identificar el contexto que los propició y las circunstancias que pudieron dar lugar a su continuación y consolidación o, alternativamente, a su finalización.

3. Se propuso, además, 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.

Como se apreciará, las respuestas conseguidas, más que conclusiones definitivas, constituyen orientaciones y señales útiles para emprender experiencias semejantes.

II. El inicio de los procesos

Las características, el sentido, el significado e incluso los métodos y procedimientos concretos utilizados para el despliegue de cada uno de los cuatro procesos estudiados, son solamente comprensibles a condición de ponerlos en el contexto de lo político y de lo institucional. Algunas de las condiciones de este contexto derivan del momento específico de la región, América Latina y el Caribe como un todo, mientras que otros son muy particulares a las circunstancias de cada país. Como preámbulo a la presentación de cada proceso vale la pena adelantar algunas conclusiones relacionadas con la noción de estabilidad que se repiten en todos los países.

La estabilidad macroeconómica, política y social aparece como condición, como búsqueda y como entorno en los cuatro casos estudiados. Cuenta, por una parte, como requisito para formular ambiciones de mayor alcance, anhelos profundos. Aparece así de variadas formas como condición indispensable para proponerse y alcanzar metas económicas, sociales o ambientales especialmente exigentes. Se parte de la convicción de una condición de complejidad en esas metas que las hace inalcanzables si no se las aborda como empeños sostenidos en el tiempo, estables.

También aparece la estabilidad como meta previamente alcanzada, creadora de posibilidades objetivas y subjetivas para prolongarla y profundizarla. Se reconoce en algunos casos de manera explícita, y en otros como condición tácita, que el haber obtenido estabilidad fiscal, monetaria y cambiaria abre las compuertas para plantearse nuevas aspiraciones. Esa estabilidad obtenida juega igualmente como prueba moral, como alimento a la autoestima social que, al incrementarse, llama a proponerse logros previamente inimaginables.

Finalmente, esta estabilidad aparece también como búsqueda. El deseo de prolongar una gestión de gobierno, obtener una reelección, surge como motivación e incentivo para pensar en plazos de tiempo más amplios y en empresas de más largo aliento. La consolidación de la democracia y la institución de la reelección presidencial parecen también haber contado como elementos favorables a la realización de ejercicios de planificación del desarrollo en el largo plazo.

En cualquier caso y circunstancia, por una razón o por otra se trata de procesos prolongados que han requerido esfuerzos largos, sin la presencia de los cuales su culminación habría sido imposible. La descripción detallada de los casos ilustra la manera particular a través de la cual el contexto político institucional condicionó los procesos estudiados. Esta relación se pudo precisar gracias al aporte de los

observadores internos y externos del proceso, capturado a través de las entrevistas realizadas para la presente investigación (el Anexo 1 se refieren los entrevistados en cada uno de los casos).

A. El proceso del Brasil

Este país inició en 2004 un proceso de prospectiva estratégica con el proyecto *Brasil 3 tiempos* (Br3T), continuado posteriormente a través de *Brasil 2022*, formulado en 2010.

Con Br3T se retomó la práctica de la planeación de largo plazo, abandonada durante las décadas precedentes debido a los problemas macroeconómicos y la inestabilidad monetaria. Según uno de los entrevistados el Presidente Lula arribó al poder con una nueva visión de país, coincidentes con condiciones de equilibrio monetario y estabilidad económica que crearon un ambiente favorable a la elaboración de un plan de desarrollo de largo plazo. Se elaboró una visión nacional de largo plazo con metas temporales para 2007, 2015 y 2022. 2007 por ser el año de finalización del primer Gobierno del Presidente Lula; 2015 por coincidir con el plazo final de las metas del milenio propuestas por Naciones Unidas; y 2022 por conmemorarse el bicentenario de la independencia de Brasil.

En su inicio estuvo a cargo del Núcleo de Asuntos Estratégicos (NAE), entidad adscrita a la Secretaría de Comunicación del Gobierno y Gestión Estratégica de la Presidencia de la República, quien realizó la conducción ejecutiva del proyecto. Su coordinación estuvo a cargo de un Consejo de Ministros integrado por el Ministro Jefe de la Casa Civil de la Presidencia de la República, el Ministro Jefe de la Secretaría General de la Presidencia de la República, Ministro de la Secretaría de Desarrollo Económico y Social de la Presidencia de la República, el Ministro de la Secretaría de Comunicación de Gobierno y Gestión Estratégica de la Presidencia y el Ministro de Planeación, Presupuesto y Gestión.

En 2006 el NAE se integró a la oficina de la Presidencia de la República y en 2008 pasó a denominarse Secretaría de Asuntos Estratégicos (SAE). Es destacable el progresivo peso institucional obtenido por este tema. Apoyándose en Br3T, en 2010, la SAE elaboró el Plan de desarrollo de largo plazo *Brasil 2022*.

CUADRO 1
CRONOLOGÍA DEL PROCESO EN EL BRASIL

Año	Acontecimiento
2003	Elección de Luíz Inácio Lula Da Silva como Presidente de la República, representante del Partido de los Trabajadores, después de dos gobiernos del presidente Cardoso (1994-2001) del partido de la Social Democracia Brasileña.
2004	Formulación proyecto de largo plazo Brasil 3 tiempos (Br3T).
2005-6	Ejecución del proyecto Br3T
2007	Reelección del Presidente Lula.
2008-julio	Creación de la Secretaria de Asuntos Estratégicos (SAE) mediante la Ley 11754, que tiene nivel de ministerio y tiene entre sus funciones asesorar al Presidente de la República en la planeación de largo plazo, las opciones estratégicas de país y la articulación entre gobierno y sociedad para formular la estrategia nacional de desarrollo de largo plazo. La SEA reemplaza la NAE.
2009	El Presidente Lula promueve la formulación del Plan de lago plazo para Brasil.
2009-2010	SAE formula el Plan de largo Plazo Brasil 2022 y precisa la visión de largo plazo del país. Se publica Brasil 2022.
2011	Elección de Dilma Rousseff como presidenta de la República.

Fuente: Elaboración propia.

Br3T adoptó un enfoque prospectivo, orientado por el concepto de construcción compartida de futuro, con amplio despliegue de las capacidades de la sociedad para la construcción de una visión consensuada y contó con el apoyo metodológico del Centro de Gestión de Estudios Estratégicos (CGEE). Se organizó en cuatro etapas: diagnóstico, solución estratégica, validación y evaluación, y gestión de futuro. El diagnóstico se abordó en siete dimensiones, cada una a cargo de un equipo de especialistas de diversas universidades y centros de investigación. En la etapa de solución estratégica se

convocó la participación social a través de consultas Delphi a grupos representativos, consultas web Delphi a individuos, y encuestas individuales por Internet. Se definieron y priorizaron cincuenta temas estratégicos y se definieron los criterios para seleccionar los escenarios, entre ellos el preferido. Entre las herramientas usadas se resalta el diseño de escenarios probables, las matrices de impacto cruzado y las matrices FODA (fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas). En la etapa de gestión de futuro se realizaron estudios sobre temas estratégicos previamente priorizados. Esta parte del proceso se realizó entre 2004 y 2007. En el cuadro 2 se resumen las etapas del proceso prospectivo de Brasil.

CUADRO 2
ETAPAS DEL PROCESO PROSPECTIVO DEL BRASIL

Fases	Descripción	Encargado
Elaboración política: formulación del modelo prospectivo para Brasil en etapas- proyecto Br3T	Se definieron las etapas del modelo: diagnóstico, solución estratégica, validación y evaluación, gestión de futuro	NAE realizó la conducción ejecutiva / 5 ministerios actuaron como coordinadores
1. Diagnóstico: comprensión de la situación actual por dimensiones	<p>Se realizó el análisis de coyuntura y retrospectiva, dividida en 7 dimensiones: institucional, económica, sociocultural, territorial, de conocimiento, ambiental y global</p> <p>Se establecieron límites temporales para alcanzar objetivos estratégicos: 2015 y 2022. Se diseñaron escenarios más probables e hipótesis para modelar alternativas de futuro.</p> <p>Se identificaron 1300 hechos portadores de futuro</p> <p>Se identificaron 50 temas estratégicos</p> <p>Se identificaron proposiciones o hipótesis para modelar futuro</p> <p>Se realizó consulta Delphi a un grupo representativo de la sociedad (sector público, sector privado, academia, medio de comunicación, tercer sector). Preguntas sobre temas y proposiciones y objetivos estratégicos</p> <p>Se realizó consulta publica Web Delphi, a individuos sobre temas estratégicos</p> <p>Encuesta de opinión usando plataforma Lattes del ministerio de Ciencia y tecnología</p> <p>Se realizó consulta sobre el tema que resultó ser prioritario para la sociedad: la calidad de la educación básica</p> <p>Identificación de cruce entre temas- Matriz de impactos cruzados para validar influencia de un tema sobre los otros, realizada a un grupo de nivel superior con la misma representatividad de Delphi</p> <p>Construcción de escenarios: escenario idealizado, escenario económico, escenario de inclusión social, escenario de expectativas de la sociedad</p>	<p>Especialistas de universidades y centros especializados</p> <p>Grupo NAE</p> <p>Especialistas que elaboraron dimensiones</p> <p>Grupo de especialistas que realizaron estudios de dimensiones y de ministerios coordinadores de BR3T</p> <p>Grupo de control NAE y rondas para consolidación con especialistas</p> <p>Grupo NAE realizó 50 mil consultas y obtuvo 2080 respuestas (año 2005)</p> <p>Grupo NAE obtuvo 351.190 respuestas</p> <p>Grupo NAE Encuesta 2000 personas</p> <p>Grupo NAE –consulta en línea. 37.279 respuestas</p> <p>Grupo NAE 55.190 validaciones</p> <p>Grupo NAE Familia de escenarios</p>
3. Validación y Evaluación	<p>Consulta internet dirigida a individuos sobre valores y criterios que la sociedad requiere de la planeación estratégica y escenarios que atienden mejor esos criterios</p> <p>El escenario idealizado elegido fue el escenario de expectativas de la sociedad</p> <p>Estudios estratégicos relacionados con temas de interés estratégico prioritario, como mejora e la calidad de la educación básica (Ver Anexo III)</p>	<p>Grupo NAE-40.548 respuestas. Detecta principios estratégicos y mejor escenario: escenario de expectativas de la sociedad</p> <p>Grupo NAE Definió 22 temas y proposiciones estratégicos para 2022</p> <p>Especialistas realizan estudios sobre temas estratégicos</p>
Elaboración del Plan Brasil 2022	Se crearon 37 grupos de trabajo, cada uno correspondiente a un ministerio. Se reagruparon en 4 sectores: economía, sociedad, infraestructura y Estado	Equipos técnicos de ministerios, Casa Civil, IPEA y SAE Documento por grupo y documento por sector, con metas y acciones sectoriales
Consulta Plan	Los trabajos de cada grupo recogieron sugerencias de todos los ministros de Estado, ex ministros, gobernadores, parlamentarios, secretarías de Estado, principales centrales y entidades sindicales y empresariales, organizaciones sociedad civil y especialistas.	Equipo SAE: cuatro coordinadores por cada sector y un coordinador general.

Fuente: elaboración propia con base en documentos NAE (2006 y 2007) y SAE (2010).

En opinión de uno de los entrevistados este proceso prospectivo ha logrado instalar en la nación la práctica del análisis estratégico y de construcción de futuros, lo que se refleja en el hecho que diversas instancias políticas del país como el Congreso y los ministerios colocan los estudios de largo plazo en un sitio central de las decisiones del país. También motivó a establecer dentro de la academia grupos de investigación en diversos temas con visión prospectiva y análisis de futuros, así como en el sector empresarial y sindical.

Entre los entrevistados hubo discrepancias respecto del vínculo entre el proyecto Br3T y Brasil 2022. Mientras uno considera que hubo continuidad entre ambos porque las prioridades nacionales obtenidas con BR3T se mantienen en Brasil 2022, el otro considera que esa conexión es meramente simbólica.

B. El proceso de Colombia

En 2004 el Presidente Uribe lanzó la iniciativa de generar una visión de país con metas al 2019, momento de celebración del bicentenario de la independencia colombiana y contó con su apoyo político durante los dos períodos de su ejercicio presidencial. Contiene metas de mediano plazo y traza las estrategias para alcanzarlas. Se realizó con un enfoque de planeación técnica de largo plazo, con un horizonte que trascendió el de los planes de desarrollo de los períodos presidenciales. Se le denominó Visión Colombia II Centenario 2019, tuvo como base el análisis de tendencias construidas principalmente con una lógica sectorial. Estuvo a cargo del Departamento Nacional de Planeación (DNP), dependencia asesora de la Presidencia de la República.

Uno de los entrevistados señala que con este ejercicio el DNP buscó atender a la necesidad de impulsar transformaciones que requerían un período mayor al de cada gobierno, definiendo metas y estrategias que se convirtieran en articuladores de los planes de gobierno y superaran las contradicciones que existían entre las entidades de gobierno a nivel nacional. Para tal fin el DNP creó el Programa Especial Visión Colombia.

La Visión Colombia tuvo como antecedente la realización del seminario “Construcción de un futuro para Colombia desde sus territorios” en mayo de 2003, organizado por la Dirección de Desarrollo Territorial del DNP, donde se abordaron temas de planificación, ordenamiento y desarrollo territorial con un enfoque de largo plazo. Según uno de los entrevistados “con este evento se empieza a debatir el tema y hablar de futuro”.

En el cuadro 3 se sintetizan los principales acontecimientos de este proceso en Colombia.

CUADRO 3
CRONOLOGÍA DEL PROCESO DE COLOMBIA

Año	Acontecimiento
2002	Elección de Álvaro Uribe como Presidente de Colombia
2003	Seminario “Construcción de un futuro para Colombia desde sus territorios”, organizado por el DNP.
2004-agosto	Se inicia la elaboración de la visión de largo plazo a cargo del DNP por iniciativa del gobierno nacional.
2004 semestre II	Elaboración de diagnóstico e identificación de metas, acciones y políticas necesarias por parte de las Divisiones del DNP.
2005 enero	DNP presenta avance de la Visión al Consejo de Ministros e inicia sesiones de concertación con equipos técnicos de los ministerios, departamentos administrativos, comisiones y consejerías.
2005 agosto	Se publica el libro Visión Colombia II Centenario 2019 que contiene objetivos, estrategias, metas y acciones propuestas por el gobierno para los próximos 14 años.
2005-2010	Se realizó el proceso de socialización de la propuesta del gobierno con sectores y regiones para construir una visión de Estado- Se elaboraron documentos estratégicos.
2006	Reelección de Uribe como presidente de la República, cuyo Plan Nacional de Desarrollo se basó en la Visión Colombia II Centenario 2019.

Fuente: Elaboración propia.

Visión Colombia II Centenario se realizó en tres etapas. En la primera se elaboró el diagnóstico y la definición de objetivos, metas y acciones de políticas para los 14 años próximos y fue realizada por las direcciones técnicas del DNP. En la segunda, se realizó una concertación sectorial con los respectivos ministerios, departamentos administrativos, comisiones y consejerías, y se acordaron las metas de largo plazo. En algunos casos hubo consultas a expertos. Como resultado se entregó el documento Visión Colombia II Centenario 2019 y una serie de documentos sectoriales. En la tercera etapa, el DNP designó un equipo de coordinación para hacer una socialización de la Visión de largo plazo. Esta actividad se extendió al segundo período de gobierno de Uribe (2006-2010), se elaboraron cartillas temáticas y se realizaron eventos de difusión y debate a lo largo del país, dirigidos a personas de los sectores público, privado, academia y sociedad civil. También se realizó un trabajo de apoyo técnico a los gobiernos departamentales para que construyeran visiones de futuro departamentales.

En la introducción del documento de la Visión Colombia II Centenario se señala que “Este ejercicio *no* hace parte de la llamada prospectiva, porque sus autores no creen que el futuro se pueda predecir” (DNP 2005: 9). Al respecto, uno de los entrevistados subraya que esta afirmación está basada en el error de considerar que la prospectiva predice el futuro y refleja el desconocimiento de las metodologías prospectivas por parte de los dirigentes del proceso en ese momento.

Por otro lado, los tres entrevistados coinciden en señalar que el principal impacto de la Visión Colombia fue instalar en las entidades públicas nacionales la preocupación por el futuro y extender el horizonte temporal de la planeación. Además, uno de ellos señala que fue la primera vez que se realizó un ejercicio de visión nacional de largo plazo y se pudo alinear al conjunto del Gobierno Nacional. Otro de ellos indica que la visión fue usada para elaborar el Plan de Desarrollo del segundo período de gobierno del Presidente Uribe (2006-2010), durante el cual se materializaron algunas iniciativas de políticas sectoriales y reformas institucionales. También se señala que fue un antecedente importante para la política de competitividad formulada en 2007 pues la incitó a construir una visión al 2032.

A nivel sub-nacional también tuvo algunas repercusiones importantes. El DNP dio instrucciones para que las entidades territoriales tuviesen en cuenta las metas de la Visión Colombia para la elaboración de sus planes de desarrollo regional y fue así como varias de ellas elaboraron planes de largo plazo. Uno de los entrevistados precisa que varios departamentos de Colombia iniciaron la elaboración de sus planes de largo plazo antes de la Visión Colombia y que fue por solicitud de las regiones que ésta inició un proceso de socialización con enfoque regional.

En 2011, posteriormente a la elección de Juan Manuel Santos como Presidente de la República, el programa visión Colombia fue eliminado del DNP. En opinión de uno de los entrevistados la falta de continuidad del proceso se debió en parte a que no hubo una institucionalidad apropiada, pues se requiere que el tema lo lidere una organización independiente del gobierno nacional. También menciona que en este momento hay una coyuntura favorable pues se está empezando a implementar la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial con la exigencia de trabajar escenarios y modelos de largo plazo; así mismo, el nuevo sistema de regalías incorpora la exigencia de trabajar proyectos estratégicos regionales con visión de largo plazo.

C. El proceso del Perú

La idea de generar una visión de largo plazo inició con el Acuerdo Nacional (AN) en 2002, con la participaron múltiples actores políticos, económicos y sociales. El AN surgió como respuesta a la crisis de gobernabilidad vivida por el Perú en los años noventa, caracterizada por la disolución del congreso, la suspensión de las actividades del poder judicial, la reforma de la constitución, la guerra contra la guerrilla, la aplicación de las políticas de ajuste macroeconómico recomendadas por el FMI y el cambio de la moneda. Este proceso se dio con el antecedente de que entre 1992 y 2008 no hubo planeamiento en Perú.

El AN definió cuatro grandes objetivos para el país, con indicadores y metas a 2006, 2011, 2016 y 2021. Dichos objetivos son: el fortalecimiento de la democracia y el estado de derecho; el desarrollo con equidad y justicia social; la promoción de la competitividad del país, y, la afirmación de un estado eficiente, transparente y descentralizado. El mayor logro del AN fue la aprobación de treinta y un

políticas de Estado, entre las cuales se encuentra la que hace referencia a la creación del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SINAPLAN) y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), órgano rector, orientador y coordinador del SINAPLAN.

La creación del CEPLAN fue aprobada por el Congreso mediante la Ley 28522 de 2005, sin embargo, empezó a operar hasta julio de 2008. Según uno de los entrevistados, el inicio de operaciones de CEPLAN también estuvo motivado por la necesidad de responder al marco regulatorio del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos. A partir del 2008 se inició un proceso de planeamiento estratégico que se ha mantenido vigente hasta la fecha. Actualmente se está en un proceso de evaluación, revisión y actualización del Plan Bicentenario aprobado en 2011.

Uno de los entrevistados puntualiza que CEPLAN pretende hacer frente a la desarticulación y la falta de diálogo entre las distintas instituciones públicas dentro de los diferentes niveles de gobierno a través de la formulación de un Plan Estratégico de Desarrollo Nacional.

El CEPLAN tiene entre sus funciones conducir el proceso de formulación y difusión de una visión compartida y concertada de futuro del país; asesorar a las Entidades del Estado en la formulación, seguimiento y evaluación de políticas y planes estratégicos de desarrollo y desarrollar metodologías e instrumentos técnicos que aseguren la consistencia y coherencia del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional. Los principales acontecimientos del proceso de elaboración de la visión y el plan de desarrollo de largo plazo de Perú se sintetizan en el cuadro 4.

**CUADRO 4
CRONOLOGÍA DEL PROCESO DEL PERÚ**

Año	Acontecimiento
2002	Creación del Acuerdo Nacional: grandes objetivos para el país y un conjunto de políticas de Estado.
2005	Creación del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) mediante ley 28522, como respuesta a la quinta política del Acuerdo Nacional.
2006	Elección de Alan García como Presidente de la República (2006-2010) del partido APRA.
2008	Inició el funcionamiento del CEPLAN con la elaboración del Plan de largo plazo. Agustín Haya de la Torre es nombrado Presidente del CEPLAN (2008-2010).
2008 -2009	Elaboración y propuesta del Plan de largo plazo 2010-2021.
2010	Consulta de la propuesta del Plan de largo plazo, incorporación de cambios y aprobación del mismo por parte del Consejo de Ministros.
2011-2013	Cambia varias veces el Presidente del CEPLAN

Fuente: Elaboración propia.

Desde su creación, CEPLAN orientó sus esfuerzos hacia la realización del plan estratégico de desarrollo nacional al 2021, que se denominó Plan Bicentenario. El enfoque metodológico utilizado fue el planeamiento por resultados, el cual, como lo señala uno de los entrevistados, abre la posibilidad de concebir una visión estratégica, estructural y holística para el país, vinculada a un proceso secuencial de definición de objetivos, acciones, programas estratégicos (y su presupuesto) y resultados, de manera ordenada y eficiente.

El Plan Bicentenario se elaboró en dos etapas: diagnóstico y consulta. Para el diagnóstico, las principales herramientas metodológicas empleadas fueron los estudios tendenciales basados en información estadística, determinación de metas y lineamientos de políticas. Se hicieron consultas a través de talleres con representantes de distintas entidades del sector público (sectorial y regional), privado y sociedad civil. Entre octubre de 2008 y junio de 2009 se realizaron 22 talleres y en el Acta 91 del Foro Nacional, se señala que durante la elaboración del Plan, entre 2008-2010, se celebraron 108 reuniones con la intervención de aproximadamente 4500 personas, y que la ciudadanía tuvo la oportunidad de participar a través de Internet.

Por otro lado, el Plan introduce como anexo un componente prospectivo de diseño de escenarios en cuatro ámbitos: situación económica, conflictos sociales, cambio climático, gobernabilidad y narcotráfico. Con la sistematización de la información obtenida, se generó la visión estratégica de largo plazo y el Plan Bicentenario fue aprobado por el Acuerdo Nacional y por el Presidente de la República mediante Decreto en junio del 2011.

Uno de los entrevistados señala que a dos años de la aprobación del Plan Bicentenario, se puede claramente observar que el enfoque metodológico tuvo fallas y aciertos. La idea de articular los planes y estrategias, con un presupuesto orientado a resultados ha dado un carácter funcional al plan pero, sin embargo, ha generado una serie de retos, especialmente de coordinación y gestión para el consenso e integración entre instituciones. Asimismo, ha dejado claro que es necesario introducir un mayor componente de visión de futuro, en la medida que los objetivos generales deben responder a las demandas específicas de la ciudadanía.

Según otro de los entrevistados el principal impacto del Plan Bicentenario ha sido el de introducir el planeamiento estratégico en el diseño y ejecución de políticas públicas, a nivel nacional, pues se trata del primer ejercicio de articulación con la gestión presupuestaria con enfoque de resultados. También ha contribuido a fomentar la concertación entre distintas instituciones públicas y privadas. En su opinión, adicionalmente, el Plan Bicentenario le ha permitido al CEPLAN posicionarse como un actor clave en la orientación de la gestión pública a nivel sub nacional, ya que los Planes de Desarrollo Concertados, a nivel regional y local, deben ser elaborados en línea con los objetivos y acciones estratégicas nacionales”.

Sin embargo, en opinión de otro de los entrevistados, su rol como orientador de políticas públicas se ha debilitado debido a que la actualización del Plan ha tomado mucho tiempo y, de seguir demorándose, se corre el riesgo de que se convierta en un registro ex post de políticas ya implementadas.

D. El proceso de República Dominicana

El proceso de construcción de la Estrategia Nacional de Desarrollo (END) tuvo su origen en la Ley 498 del 2006 donde se creó el Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública. Se inició en 2007, partió como un ejercicio de planeación estratégica del Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD), quien elaboró internamente su primera versión, después de lo cual realizó una amplia difusión y consulta a la sociedad. Finalmente la END se convirtió en Ley en 2011. La continuidad del gobierno de Leonel Fernández durante dos períodos de gobierno, así como del equipo humano del MEPyD contribuyó a la consolidación del proceso.

A la END se la entiende como un instrumento de planificación de mayor cobertura pues pretende cobijar las políticas públicas de los próximos 20 años. Como lo puntualiza uno de los entrevistados, la END se creó como respuesta a demandas que, desde principios de este siglo, reclamaban la definición de un plan de nación que superara los cuatro años de duración de cada gobierno. Se identificaba la existencia de problemas cuya solución requería un abordaje más prolongado. Por tanto, a su entender, refleja una preocupación nacional proveniente de de distintos sectores, convencidos de la necesidad de acciones de mediano y largo plazo.

La implementación de la Ley 498 se inició en 2007 a cargo del MEPyD y, como lo señala uno de los entrevistados, fue un ejercicio de reflexión acerca de las funciones, del papel y de las funciones del Ministerio recién constituido, con la clara necesidad de posicionarse como instancia de planificación a nivel nacional. Ella es parte culminante de un proceso de Modernización y Reforma del Estado y del Presupuesto Público de República Dominicana iniciado en 1996. El órgano responsable de dicho proceso fue la Comisión Presidencial para la Modernización y Reforma del Estado (COPRYME), que posteriormente se transformó en el Consejo Nacional de Reforma del Estado (CONARE).

El mencionado proceso se inició en el primer periodo presidencial de Leonel Fernández (1996-2000), mientras que la elaboración de la END se inició durante el segundo (2004-2008), y continuó durante el tercero y último (2008-2012). Durante el primer período se impulsó un Diálogo Nacional para reformar la Constitución y fue solamente hasta el tercer periodo que se concretó la reforma constitucional (2010).

De esta forma, la nueva Constitución de República Dominicana incorpora la END en el Artículo 241: “el poder ejecutivo, previa consulta al Consejo Económico y Social y a los partidos políticos, elaborará y someterá al Congreso Nacional una estrategia de desarrollo que definirá la visión de nación para el largo plazo. El proceso de planificación e inversión pública se regirá por la ley correspondiente”. El cuadro 5 sintetiza los principales acontecimientos del proceso dominicano.

CUADRO 5
CRONOLOGÍA DEL PROCESO DE REPÚBLICA DOMINICANA

Año	Acontecimiento
1996	Inicia la Reforma del Estado.
2006	Aprobación de la Ley 498-06 que instituye la END como instrumento de planificación de largo plazo y creación del MEPyD..
2007	Inicio del Diálogo Nacional para reformar la Constitución.
2008	Inicio del proceso de elaboración de la END.
2009	El MEPyD y CONARE publican la propuesta completa de la END.
2010	El MEPyD realiza la consulta de la END.
2011	El Congreso Nacional incorpora modificaciones y aprueba la END.
2012	Danilo Medina es elegido Presidente de la República y basa su programa de gobierno en la END.

Fuente: Elaboración propia.

Como consecuencia de que el proceso de la END partió cerca del ciclo electoral del 2008, su elaboración fue realizada en etapas. Se esperaba completar la primera al término del gobierno del momento y que la siguiente administración diera continuidad al trabajo. Dada la reelección del Presidente Fernández y la permanencia del Ministro de Economía y todo su equipo de trabajo, se tuvo plena continuidad en el proceso. La primera etapa realizó el análisis y diagnóstico, donde se revisó todo lo que había en el país respecto a lo que era planificación de mediano y largo plazo, así como los intentos de realizar una agenda país, los programas de los principales partidos políticos y las reflexiones de grupos de interés de la sociedad. Con esa información se creó un Plan de trabajo para elaborar la END, se definieron cuatro ejes y se elaboraron 32 documentos temáticos de diagnóstico, con propuesta de objetivos y líneas de acción. En esta segunda etapa se inició un diálogo con las distintas instancias del sector público. Con el apoyo del Banco Mundial, se realizaron ejercicios de Benchmarking (comparación), de motricidad y de identificación de prioridades. Usando el método Delphi se consultó a expertos sobre las 32 áreas temáticas. La siguiente etapa inició con la contratación de estudios sobre temas que requerían una mayor reflexión, como el estudio realizado por el Centro para el Desarrollo Internacional de la Universidad de Harvard sobre desarrollo productivo y se inició la discusión del primer borrador de la END.

Uno de los entrevistados precisa que una vez tuvieron elaborada la propuesta se inició el diálogo con las distintas instancias del sector público; posteriormente, cuando el sector público tuvo cierta coherencia de cómo el proceso se estaba encaminando, las mesas técnicas de trabajo se abrieron hacia la sociedad civil.

En 2010 se inició la etapa de consulta a organizaciones de base de la sociedad con el apoyo del Centro Juan Montalvo, una ONG que tiene experiencia en el trabajo con grupos populares y con la colaboración de otros organismos como UNFPA, UNICEFF, Visión Mundial y Pro-Bien. También se realizó la consulta a un público mucho más especializado. Para las consultas se usaron instrumentos que permitieran informar, educar y reflexionar sobre los temas que estaban discutiendo. El proceso ganó credibilidad por brindar información tanto del contenido como de la metodología y por coincidir con la discusión sobre el proyecto de una nueva Constitución que había en el país. En palabras de uno de los entrevistados, entre 2009-2010 el país estaba también embarcado en la elaboración de nueva constitución, que alimentó la reflexión en muy diversas instancias. Plantea entonces que se consiguió movilizar a una parte importante de la sociedad dominicana y de sus organizaciones representativas.

Otro entrevistado afirma que el Estado dio un espacio de participación que las organizaciones lograron aprovechar y probablemente se sienten, en general, bastante bien representadas en la estrategia resultante. También subraya que República Dominicana es una sociedad poco organizada. Los sectores organizados, medios y populares, están alineados alrededor de sus reivindicaciones y demandas, sin una visión global de los problemas del desarrollo.

Con los aportes de los grupos consultados de la sociedad, el Ministerio elaboró una segunda versión de la END que fue la base para el anteproyecto de Ley presentado al Consejo Económico y Social, donde se discutió, se modificó y finalmente se elaboró la propuesta de ley de la END, la que fue enviada al Congreso Nacional. En el Congreso, los diputados y senadores analizaron la propuesta, hicieron visitas públicas, debates y, finalmente, la END se convirtió en Ley el 15 de diciembre del 2011. Los procesos de consulta y concertación se resumen en el cuadro 6.

CUADRO 6
PROCESO DE CONSULTA DE LA END DE REPÚBLICA DOMINICANA

Etapa 1	Divulgación, conocimiento y debate, para la cual se realizaron 54 encuentros, programas de televisión y radio, artículos publicados y material didáctico. Se distribuyeron 50 folletos extensos y más de 10.000 folletos básicos.
Etapa 2	Consulta a distintos sectores, consultó a organizaciones públicas, privadas y personas a través de encuentros y encuestas indirectas. La metodología se basó en el enfoque de "sujetos hablantes". La consulta recabó opiniones y sugerencias relativas a: visión país, obstáculos al desarrollo, ejes, objetivos, políticas transversales, líneas de acción, indicadores y metas, seguimiento y evaluación, relación entre planificación y presupuesto y opiniones sobre cualquier otro aspecto. El proceso de consulta tuvo el apoyo técnico del Centro de Estudios Sociales Padre Juan Montalvo, UNFPA, UNICEFF, Visión Mundial y Pro-Bien.
Etapa 3	Consolidación de resultados, a cargo del Equipo Técnico del MEPyD. Como resultado se formuló la segunda versión de la END, la que fue enviada al Consejo Económico y Social para su revisión.
Etapa 4	Se redactó el proyecto de Ley de la END y finalmente se envió al Congreso, que incorporó modificaciones y la aprobó el 15 de diciembre de 2011.

Fuente: Elaboración propia con base en MEPyD (2012).

Uno de los entrevistados señala que el proceso de consulta no solamente era para informar sino también para educar y volver a poner a la gente a pensar sobre los temas que estaban discutiéndose y las distintas perspectivas planteadas. Agrega además que la credibilidad de estos procesos está muy condicionada por la claridad respecto a cómo se va a conducir y qué se espera de los distintos actores.

En 2013 la END estaba cumpliendo su primer año de entrada en vigencia. Los observadores consideraban que su principal logro había sido el dar direccionalidad y coherencia a las acciones de política a las cuales dota de un referente explícito de lo que se quiere lograr de aquí a 20 años, con instrumentos para monitorear los avances.

También ha sido una guía para el programa del actual gobierno (2012-2016), lo que, según uno de los entrevistados, contribuyó a que la END dejara de ser vista como un proyecto de gobierno y se convirtiera en un tema de nación.

Por otro lado, el hecho de que la END sea una ley, hace que lo allí establecido sea obligatorio para el gobierno e indicativo para el resto de la sociedad. En la práctica, se ha visto que la END es una herramienta usada por los distintos grupos de la sociedad para presionar al gobierno para que concrete metas y compromisos, lo que en opinión de uno de los entrevistados, permite una interlocución diferente entre la sociedad y el Estado y ha motivado la reflexión a cerca de cómo contribuir a lo que se dice en la estrategia, o cómo sacar provecho de ella.

E. Prospectiva, desarrollo, política e instituciones

Tal y como se observó en la introducción a este capítulo, en las experiencias analizadas la estabilidad (macroeconómica, democrática) fue un prerequisite, una condición (extensión de los procesos) y/o una meta (reelección, políticas de estado), que acompañó el transcurso de los procesos de elaboración de

visiones, planes y prospectiva del desarrollo. La plataforma que da asiento a su despliegue fue abiertamente política (véase el cuadro 7) pues tras de sí está la búsqueda del interés público, entendido en este caso como construcción en plazos de tiempo largos.

CUADRO 7
GOBIERNOS QUE IMPULSAN LOS PROCESOS

País	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

Fuente: Elaboración propia.

Se parte en todos los casos, aunque con variadas expresiones y versiones, de la convicción de la existencia de tareas que requieren continuidad y esfuerzo permanente en el tiempo, así como de la creencia en la posibilidad de conseguirlo. La aparición de este tipo de ambiciones es ya testimonio de una autoestima colectiva en consolidación y crecimiento.

Las circunstancias, los medios y la proyección de los esfuerzos son, a todas luces, diferentes. En algunos casos, como el dominicano y brasilero, adquiere la forma de instituciones y organizaciones que tienden a darle permanencia a los procesos y dan lugar a la posibilidad de convertirse en parte de la vida político institucional de los países (véase el cuadro 8). En otros, como en el peruano, da testimonio de vigor y solidez gracias a su capacidad de sobrevivir y perdurar en medio de las normales transiciones de mando presidencial. A pesar de su institucionalidad respaldada en la ley, y de la continuidad del esfuerzo, deja abierto el interrogante acerca de su capacidad de permear la política pública de corto y mediano plazo. En Colombia, el proceso se instala en una organización de amplia trayectoria y ubicación estratégica sin plasmarse en una modificación o cambio institucional que le asegure continuidad. Permea, eso sí, la orientación básica de la política pública, abriendo compuertas múltiples y plasmándose en transformaciones importantes como es el caso de la visión de competitividad. En por lo menos dos de los cuatro casos se acompaña de procesos políticos fundacionales, como es la constitución dominicana y el acuerdo nacional peruano.

CUADRO 8
ENTIDADES RESPONSABLES DE LOS PROCESOS

País	Entidad responsable	Enfoque	Participación de la sociedad
Brasil	Secretaría 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

Fuente: Elaboración propia.

Los métodos, los procedimientos escogidos y los enfoques adoptados responden, por cierto, al contexto político institucional específico de cada país (véase el cuadro 9). Algunos aparecen claramente próximos de la tradición de la prospectiva, como es el caso de Brasil, mientras otros se ubican más cerca de la planificación estratégica (Perú y República Dominicana) o de la programación de largo plazo (Colombia).

CUADRO 9
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	2030	Estrategia Nacional de Desarrollo

Fuente: Elaboración propia.

En la generalidad de los casos, los observadores coinciden en señalar el aporte realizado por estos procesos en avanzar en la coordinación de la política pública (véase el cuadro 10). Igualmente generalizado es señalar la posibilidad de la aparición de nuevos rasgos en la manera de entender y diseñar la política pública (la incorporación de la dimensión de futuro), con posibles repercusiones para el inmediato porvenir. En otros, como en el dominicano, se va un poco más allá y se señala un impacto generalizado sobre la formación de las expectativas y de los comportamientos del conjunto de los actores sociales, públicos y privados.

CUADRO 10
IMPACTOS DE LOS PROCESOS

País	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.

Fuente: Elaboración propia.

Las fórmulas de validez universal y de aplicación incondicional parecen descartadas (véase el cuadro 11). Es del todo aconsejable considerar el alcance político de los procesos, la fuerza de su respaldo y la capacidad de sostener un esfuerzo largo en el tiempo para seleccionar así la alternativa o la combinación de alternativas más apropiada. Independientemente de las diferencias, es indispensable considerar que no se trata de ejercicios de corta duración y de impacto inmediato.

La profundidad del impacto y la amplitud de la cobertura están en función directa del número de instituciones involucradas, de la pluralidad de su naturaleza y de la incorporación directa de la ciudadanía. La magnitud de este esfuerzo deberá calibrarse en función de la profundidad de los cambios deseados. Su resonancia, por otro lado, dependerá de la capacidad de permear las expectativas, los comportamientos y las organizaciones. Probablemente sea preferible, en cualquier caso, pensar en acciones escalonadas que permitan la creación progresiva de capacidades y la mejor gestión de los cambios que incorpora la introducción de la dimensión de futuro en el diseño y la implementación de la política pública.

CUADRO 11
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: Elaboración propia.

III. Horizontes del desarrollo

El registro más visible de los procesos examinados queda consignado en el contenido mismo otorgado al concepto de desarrollo. Se trata, además, de uno de los principales resultados a partir del cual se esperaría derive la formulación de otras herramientas de política pública, no examinadas en este estudio, pero no por ello menos importantes: políticas, programas, presupuestos y organizaciones destinadas a construir la idea de desarrollo colectivamente elaborada.

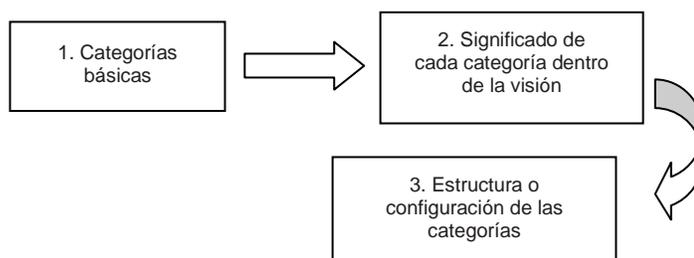
Este capítulo, por tanto, pretende dar cuenta del contenido otorgado a la idea de desarrollo futuro elaborada en cada uno de los ejercicios analizados. Para conseguirlo, el análisis se concentró en identificar, clasificar y describir los principales rasgos o contenidos definitorios de estas visiones de largo plazo. Se revisaron los documentos donde se definen estas visiones de desarrollo de largo plazo (véase el cuadro 12), se identificaron los principales conceptos empleados y se clasificaron en categorías generales que hicieran posible una mirada comparativa de los cuatro casos. Se precisó el significado de cada una de ellas y finalmente se dio cuenta de la estructura argumental en la cual estaban inmersas. El Diagrama 1 muestra el esquema de análisis previamente descrito.

CUADRO 12
DOCUMENTOS ANALIZADOS PARA DEFINICIONES DE CONTENIDO

Pais	Documento	Autor
Brasil	Brasil 2022	SAE (2010)
Brasil	Projeto Brasil 3 Tiempos	NAE(2004)
Colombia	Visión Colombia II Centenario 2019	DNP (2005)
Perú	Plan Bicentenario: el Perú hacia el 2021	CEPLAN (2011)
República Dominicana	Ley 1-12 Estrategia Nacional de Desarrollo 2030	MEPyD (2012)
República Dominicana	Un viaje de transformación hacia un país mejor	MEPyD y CONARE (2009)

Fuente: Elaboración propia.

DIAGRAMA 1
ESQUEMA DE ANÁLISIS DE CONTENIDO



Fuente: Elaboración propia.

Cabe notar que se busca dar cuenta de la idea de desarrollo contenida en los documentos mencionados en el cuadro 12, los cuales fueron publicados entre los años 2005 y 2012. Por tanto no se pretende dar cuenta de la actualidad o vigencia de las propuestas, sino que se busca documentarlas y compararlas como aporte al conocimiento y enfoque metodológico para futuros ejercicios.

En términos generales, en los cuatro casos se definen cuatro grandes dimensiones del desarrollo: económica, social, ambiental y política (el Estado). Su contenido preciso se identificó empleando el software Atlas ti (véase el cuadro 13). Para su análisis y comprensión se procedió a identificar seis grandes categorías comunes: democracia, intervención del Estado en la economía, equidad, crecimiento y desarrollo, inserción en la economía mundial y desarrollo sostenible.

CUADRO 13
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: Elaboración propia.

Para mejorar la adaptación de esta clasificación categorial al caso de Brasil, como se muestra en el cuadro 14, se modificaron dos de ellas: equidad se modificó por sociedad justa y desarrollo sostenible y aprovechamiento de recursos naturales se reemplazó por acceso a recursos naturales. Adoptar una denominación común para el análisis del conjunto de los documentos y de los procesos no significa presumir identidad en los contenidos asignados por cada país a cada uno de ellos. El análisis que sigue mostrará tanto las convergencias como las divergencias.

CUADRO 14
CATEGORÍAS PARA EL ANÁLISIS DE CONTENIDO

Categorías básicas comunes	Reformulación Categorías comunes para el caso de Brasil
Democracia	Democracia
Intervención del Estado en la economía	Intervención del Estado
Equidad/ igualdad	Sociedad justa
crecimiento y desarrollo	Crecimiento y desarrollo
Inserción economía mundial	Inserción economía mundial
Desarrollo sostenible y aprovechamiento de recursos naturales	Desarrollo sostenible y acceso a recursos naturales

Fuente: elaboración propia.

Se presenta a continuación una breve descripción de los contenidos otorgados en cada país a cada una de las seis categorías identificadas.

A. Componentes del concepto de desarrollo de largo plazo en el Brasil

Democracia

Se le entiende como “la participación efectiva del pueblo, que es el legítimo propietario del Estado y debe gestionarlo” (SAE, 2010:13). Un Estado democrático se comprende como aquel en el que los ciudadanos brasileños participen de forma estrecha e intensa en la elección y control de sus representantes en los poderes ejecutivo, legislativo y judicial (SAE, 2010:51). Aumentar la democracia se asocia a la eliminación de la influencia del poder económico sobre el sistema político, de modo que se garantice el principio liberal de un ciudadano un voto (SAE, 2010:51). Los mecanismos para fortalecer la democracia son las elecciones libres, el aumento de la participación popular en el desarrollo de políticas públicas, la lucha contra la corrupción, la revocación de los mandatos, el veto a los corruptos y mediante la exigencia de la sociedad vigorosa sobre el rendimiento de sus representantes (SAE, 2010:61). Se alude también a una mayor democracia mundial, que pasa por reformar los organismos de gobernanza mundial para que sean más democráticos y menos instrumentos de la voluntad de las grandes potencias (SAE, 2010:28).

Intervención del Estado en la economía

De hoy al 2022, el documento no prevé cambios en la vigencia del capitalismo en la economía mundial, aunque se considera que, de país a país, variará el grado de participación del Estado en la economía (SAE, 2010:14). Se estima que el Estado debe participar en dos áreas decisivas: defensa y alta tecnología; las que jamás deberán ser dejadas en manos del mercado y su sistema de precios (SAE, 2010:5). Se afirma que el país es subdesarrollado, y se considera que la intervención pública planificada es esencial para (SAE, 2010:5):

1. Eliminar los cuellos de botella del sistema productivo y estimular la mejor organización territorial de la economía y la sociedad, para lo cual debe prever la asignación estratégica de recursos.
2. Elaborar un plan de desarrollo científico y tecnológico con recursos crecientes y estables, en las áreas de punta, que es la base de la evolución autónoma de la economía en una sociedad internacional muy competitiva y restrictiva.
3. Asignar recursos para programas destinados a la creación de un mercado de masas, con la integración de enormes contingentes poblacionales hoy excluidos, en una economía altamente productiva, sustentable y justa.

4. Definir metas estratégicas a ser alcanzadas, por ejemplo los objetivos del milenio, las que, al ser definidas permiten trazar una trayectoria de Brasil rumbo hacia un Estado y economía desarrollada.
5. Establecer objetivos de crecimiento en el contexto de un plan de largo plazo, inducir la inversión privada, interna y externa, y contribuir en gran medida a determinar su ubicación geográfica y su volumen.

En términos de intervención pública se toma a la China como ejemplo internacional. Se identifica la planeación pública, así como la regulación a la actividad empresarial, como las bases de su éxito, entendido este último tanto en términos de localización geográfica de las inversiones, como por los compromisos de transferencia de tecnología, de nacionalización y de exportaciones (SAE, 2010:7). Brasil se visualiza como un Estado soberano, con participación en condiciones de igualdad en los mecanismos de gobernanza mundial y regional (SAE, 2010:57).

Sociedad justa y progresista

No se hace alusión a la equidad sino a una sociedad justa y progresista, entendida como aquella donde todos los ciudadanos tienen igual acceso a los bienes públicos de salud, de educación, saneamiento, transporte, habitación, justicia y cultura (SAE, 2010: 59). Brasil aspira a ser una sociedad progresista, en donde todos tengan asegurado el libre ejercicio de su orientación sexual y el desarrollo integral de su personalidad, sin discriminación ni violencia, en un ambiente de tolerancia, civilidad y armonía (SAE, 2010: 60). La igualdad y la no discriminación debe asegurarse, por tanto, en planos muy variados: entre hombres y mujeres, negros, blancos, asiáticos, indígenas y mestizos, sin distinción de religión o de convicciones; para que todos y todas tengan las mismas oportunidades de ascenso social, y de participación económica y política (SAE, 2010: 58). También se considera que la sociedad brasilera será más justa porque sus diferencias de renta entre clases y entre regiones se reducirán en forma significativa, y porque el hambre y la pobreza extrema habrán desaparecido del territorio (SAE, 2010:59).

Crecimiento y desarrollo económico

Brasil se propone la meta de llegar a ser la quinta mayor economía del mundo, con empresas de acción internacional, tanto exportadoras como inversoras en todos los continentes, con amplia participación en el comercio mundial y con un mercado interno en expansión (SAE, 2010: 62). Se señala además que, debido a sus dimensiones territoriales y demográficas, así como debido a sus extraordinarios recursos naturales, tendría posibilidades de influir cada vez más sobre el sistema internacional (ámbitos políticos, económicos, militares, tecnológicos y sociales). También se afirma que lo que pase en el sistema internacional será relevante más no determinante (Brasil 2022: 48). Por tanto, se espera influir sobre las principales tendencias internacionales para volverlas más favorables e impedir la preservación de los privilegios de las grandes potencias (SAE, 2010: 28). Al 2022 se visualiza como una economía con un crecimiento acelerado y sostenible, que cada año reduce la distancia que lo separa de los países desarrollados (SAE, 2010: 60).

Inserción en la economía mundial

Se resalta el aumento, en los últimos 20 años, de la distancia entre países desarrollados y subdesarrollados. Hacia el futuro se identifican nueve mega tendencias: aceleración de la transformación tecnológica (nanotecnología, biotecnología y tecnología militar); agravamiento de la situación ambiental-energética; agravamiento de las desigualdades sociales y la pobreza; migración, racismo y xenofobia; continuidad de la globalización de la economía mundial; multipolarización económica y política; concentración del poder; normatización internacionales de las relaciones entre Estados, empresas e individuos; y, definición internacional de parámetros de políticas domésticas para Estados subdesarrollados. (SAE, 2010a:17). En ese panorama internacional, Brasil se vislumbra protagonista, pues considera que por sus dimensiones territoriales, demográficas y por sus extraordinarios recursos naturales tiene posibilidades de influir cada vez más sobre el sistema internacional (SAE, 2010a: 14).

A nivel económico, se visualiza como la quinta economía mundial, con mega empresas nacionales que industrializan la explotación de sus recursos naturales y tienen acceso a recursos naturales de otros países, principalmente de América Latina y África. Brasil supone que se mantendrá la multipolarización global. No desea incorporarse a los bloques ya conformados en el plano internacional

porque eso afectaría su capacidad de ejecutar políticas de desarrollo con base en su capital y mano de obra nacional. En cambio, busca construir un bloque suramericano para participar de manera más eficiente en el juego político internacional de formulación de reglas para organizar un mercado mejor para su economía y para sus vecinos. Para que ese nuevo bloque exista busca fortalecer la Unión de Naciones de Sur América, UNASUR, fortalecer MERCOSUR, crear un Fondo de Convergencia Estructural de MERCOSUR, FOCEM. Así mismo, busca fortalecer sus relaciones con África occidental. (SAE 2010a: 27).

A nivel político, considera la globalización como tendencia inevitable, favoreciendo a, y uniformizando las regulaciones de la actividad de las mega empresas. Pretende que esas reglas no perjudiquen su capacidad de elaborar políticas nacionales de desarrollo, así como intenta evitar transformarse en una mera plataforma de producción y exportación de mega empresas multinacionales, cuyas sedes se concentran en países altamente desarrollados. (SAE, 2010a: 6).

Desarrollo sostenible y acceso a recursos naturales

Se entiende por desarrollo sostenible el que “tiene como finalidad viabilizar el bienestar de las generaciones actuales y futuras, por medio de un uso sustentable de las riquezas naturales”. (NAE, 2004:19). A lo ambiental se lo considera transversal al conjunto de las dimensiones del desarrollo (NAE, 2004: 19).

En el plan de desarrollo de largo plazo se expresa que “en 2022 Brasil será un Estado más soberano y cada vez más democrático; una sociedad más justa y progresista; un país con un desarrollo sostenible acelerado” (SAE, 2010a: 57). Este plan se estructura a partir de cuatro sectores: economía, sociedad, infraestructura y Estado. El medio ambiente se considera como parte del sector infraestructura y se considera que hay un falso dilema entre desarrollo y conservación. En contraposición, plantea el desarrollo de industrias ambientales, con innovación e intensificación de la tecnología, que le permitirá al país ser competitivo en temas estratégicos como los biocombustibles (SAE, 2010b).

Entre los temas estratégicos vinculados con la dimensión ambiental, objeto de estudio por parte del NAE, consideraban los biocombustibles y el cambio climático. (NAE, 2007: 23). El estudio de biocombustibles permitió concluir que el cambio de la matriz energética, ampliando su uso, fue adecuado ya que se les considera respetuosos del medio ambiente, con contribuciones positivas sobre el desarrollo social, fuente de un desarrollo potencial para un amplio grupo de países (NAE, 2007: 42). En lo relacionado con el cambio climático se plantea que en el mercado de carbono, Brasil, China e India son los principales vendedores de Mecanismos de Desarrollo Limpio (MDL). Se plantea además que Brasil es reconocido mundialmente por su desarrollo limpio y su producción de biocombustibles y tiene capacidad para asumir el liderazgo en ese producto (NAE, 2007: 42). Finalmente se resalta que el desafío de Brasil a nivel internacional en materia ambiental es de carácter político: velar para que las soluciones negociadas internacionalmente para enfrentar la crisis ambiental global no privilegien a los que históricamente contribuyen al deterioro ambiental (SAE, 2010a: 22).

Por otro lado, se considera que en el escenario económico y político internacional, el acceso a los recursos naturales es materia de disputa. Por el lado de la oferta, esos recursos se concentran en África y América del Sur, especialmente en lo referente a minerales. Por el lado de la demanda se destacan China e India, pues concentran el 30% de la población mundial y mantienen un crecimiento industrial acelerado. Las mega empresas chinas buscan las concesiones para su explotación, en áreas que han sido de influencia de Estados Unidos y Europa. Brasil como principal poseedor de grandes reservas minerales tiene como política que el acceso a estos recursos naturales permita transferir tecnología y haga posible su transformación industrial dentro del territorio brasileiro (SAE, 2010: 22).

B. Componentes del concepto de desarrollo de largo plazo en Colombia

Democracia

Para Colombia la democracia se fundamenta en la vigencia efectiva del Estado Social de Derecho y soportada en un sistema político incluyente, capaz de adaptarse a los retos políticos del futuro y de propiciar las condiciones necesarias para una gobernabilidad democrática (DNP, 2005: 295). La democracia se entiende como la capacidad de aceptar reglas independientemente de los resultados (DNP, 2005: 310). Se reconocen como amenaza a la democracia el clientelismo, la corrupción, la violencia, la burocratización y el debilitamiento de los partidos políticos (DNP, 2005: 293). Por tanto, se propone consolidar un sistema de multipartidismo moderado, con tendencia a tres o cuatro grandes partidos nacionales que cuenten con procesos definidos de democracia interna (DNP, 2005: 298).

Intervención del Estado en la economía

Se considera que el Estado debe intervenir en la economía con funciones de planificación, promoción, regulación y control (DNP, 2005: 22). Se estima que cuando los mercados funcionan bien, el Estado debe limitarse a garantizar condiciones del entorno propicias para la actividad privada, tales como el cumplimiento de los contratos y la protección de los derechos de propiedad. No obstante, en presencia de fallas de mercado, es su tarea corregirlas, eliminando las barreras a la competencia, introduciendo incentivos a la eficiencia y garantizando la prestación de los servicios públicos, de forma tal que se incentive la inversión privada (DNP, 2005: 64). El Estado deberá ser eficiente y transparente, y sus decisiones de inversión deberán basarse en la evaluación de los resultados, utilizando como insumo fundamental información pública en tiempo real (DNP, 2005: 22).

Equidad o igualdad de oportunidades

La equidad se entiende como igualdad de oportunidades en el acceso a un conjunto de servicios básicos de calidad: educación, seguridad social en salud y mecanismos de asistencia social efectivos para la reducción de la pobreza (DNP, 2005: 19). Se requiere la actuación estatal para conducir la sociedad hacia niveles cada vez mayores de solidaridad e igualdad. Se entiende una sociedad igualitaria como resultado del cierre de brechas sociales, de la construcción de ciudades amables y de una cultura para la convivencia (DNP, 2005: 19). Dentro de este concepto se incluye también la igualdad en el acceso a la administración de justicia y la plena garantía a la efectividad de derechos, libertades y obligaciones (DNP, 2005: 21).

Crecimiento y desarrollo económico

Colombia considera su mercado como demasiado pequeño para absorber el potencial de la producción agropecuaria, minera, manufacturera, de servicios y de talento humano. Por tanto, propone crecer vía exportaciones y atracción de empresas inversionistas. Se propone aprovechar las ventajas comparativas, agregando valor a los productos y servicios de exportación. Se pretende así lograr una plena integración al comercio internacional (DNP, 2005: 12).

Inserción en la economía mundial

Se considera que el mundo está en transformación, con múltiples y superpuestos bloques. Durante las dos últimas décadas la economía mundial ha acelerado su ritmo de integración y se han dado profundos cambios geopolíticos debido al dinamismo económico asiático, especialmente de la China. La inserción internacional propuesta en la Visión Colombia considera básico entender y adaptarse a ese mundo en transformación. En consonancia con lo anterior, se considera necesario ajustar su política exterior por la vía de la incursión dinámica en la economía mundial, mirando hacia los mercados internacionales con aquellos bienes y servicios en los cuales se tiene ventajas comparativas, agregándoles valor y transformándolas en ventajas competitivas (Presidencia de la República y DNP, 2005: 6). Colombia podrá beneficiarse del aumento en la demanda de carbón, petróleo, cemento, minerales y recursos tropicales, así como de otros bienes y servicios con potencial desarrollo. Así mismo, requiere utilizar recursos hasta ahora desaprovechados, y emplear eficientemente otros en los cuales se cuenta con ventajas comparativas.

A la vez, debe aprovechar la localización geográfica del país como articulador estratégico del hemisferio. Se pone especial énfasis en los países vecinos y se reafirma la relación estratégica con los Estados Unidos (Presidencia de la República y DNP 2005: 23). Ya tiene acuerdos con diferentes países: el G3 con México y Venezuela, la Comunidad Andina de Naciones, y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR). A la fecha de la publicación consultada se avanzaba en la negociación de un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos, actualmente ya firmada. Se espera que antes de 2019 el país cuente con acuerdos comerciales con la Unión Europea, Canadá, Panamá, Japón, China, India, CARICOM y el Mercado Común Centroamericano (Presidencia de la República y DNP 2005: 125). Con la Unión Europea será primordial lograr un acuerdo de libre comercio y un marco de cooperación que trascienda el actual esquema de preferencias comerciales unilaterales. En cuanto a Asia será crucial el ingreso a la APEC para profundizar una presencia activa y productiva del país en la Cuenca del Pacífico (Presidencia de la República y DNP 2005: 24).

Desarrollo sostenible y aprovechamiento de recursos naturales

El proceso de planeación estratégica realizado para la elaboración de la Visión Colombia II Centenario 2019 tuvo un enfoque sectorial. Así, el desarrollo sostenible fue incorporado como un sector y se le dedicó un capítulo dentro del documento. Los planteamientos fueron ampliados posteriormente en una cartilla titulada “Consolidar una gestión ambiental que promueva el desarrollo sostenible”, publicada por el DNP en 2007. La Visión Colombia acoge el concepto de desarrollo sostenible propuesto por el Informe Brundtland (1987). Se le entiende así como “el desarrollo que satisface las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las suyas”. Bajo esta idea se comprende que el mejoramiento de la calidad de vida de las personas no debe incrementar la utilización de los recursos naturales más allá de sus posibilidades de sostenimiento y renovación (Presidencia de la República y DNP 2007: 4).

En la Visión Colombia se señala que el desarrollo sostenible hace parte del primer objetivo, llamado una “Economía que garantice un mayor nivel de bienestar”. Es una de las ocho estrategias asociadas a ese objetivo y se entiende como el aprovechamiento sostenible del medio ambiente, los recursos naturales, la biodiversidad y los servicios que proveen (Presidencia de la República y DNP, 2005: 195). Parte de la premisa de un crecimiento sostenido y de largo plazo más una gestión ambiental y sectorial adecuadas; conformando un escenario propicio incluso para revertir el deterioro ambiental (Presidencia de la República y DNP, 2007: 5).

Se propone además incluir criterios ambientales en los procesos de planificación sectorial y territorial (como las evaluaciones ambientales Estratégicas), así como definir un marco regulatorio moderado y eficaz. Ese marco regulatorio incluye metas de reforestación, planes de ordenamiento y manejo de cuencas y acciones de control de emisiones (DNP 2005: 195).

C. Componentes del concepto de desarrollo de largo plazo en el Perú

Democracia

La democracia es concebida como la convivencia social en la que todos sus miembros son libres e iguales y las relaciones sociales se establecen de acuerdo con mecanismos contractuales. Una democracia de ciudadanos, donde los derechos de todos sean a la vez respetados por todos y donde la gobernabilidad sea la base (CEPLAN, 2011:16). Considera que “La democracia representativa ha afianzado las instituciones de autogobierno que expresan la soberanía popular y los mecanismos de participación ciudadana han fortalecido la formación y la fiscalización de las decisiones públicas”. (CEPLAN, 2011: 16). Por otro lado, hace alusión a la *democracia global* que se refiere a “la participación de Perú en la comunidad mundial anteponiendo los objetivos nacionales, efectuando alianzas estratégicas regionales y sub-regionales, y acuerdos de integración y concertaciones que permitan diseñar un ordenamiento legal internacional beneficioso para el conjunto de los países. Esto incluye la reforma y modernización del Estado”. Adicionalmente, señala que la democracia se ha universalizado como parte de la globalización, sobre todo desde la fundación de las Naciones Unidas y la Declaración Universal de los Derechos Humanos (CEPLAN, 2011: 121).

Intervención del Estado en la economía

Se plantea que la economía de mercado tiene fallas estructurales que ameritan la regulación del Estado. Su intervención debe centrarse en la provisión equitativa de los bienes preferentes —salud, educación, justicia, seguridad—, la preservación de la naturaleza, y el combate a los monopolios, la desocupación elevada y la extrema pobreza (CEPLAN, 2011: 29). Debe promover el desarrollo dinámico de las actividades productivas, garantizar la sostenibilidad en el aprovechamiento de los recursos naturales y la calidad del ambiente, y promover la inversión privada en infraestructura, así como invertir directamente cuando no se disponga de inversión privada (CEPLAN, 2011: 14).

El rol del Estado en el desarrollo tecnológico es esencial por las externalidades que genera. El sector privado no tiene suficientes incentivos para invertir en ciencia y tecnología debido a la incertidumbre sobre los resultados de la investigación. El Estado desempeña un rol importante al promover e invertir en investigación y en infraestructura y generar políticas de promoción de la nanotecnología y la robótica orientadas a la regionalización de la actividad económica (CEPLAN, 2011: 161). Se necesita igualmente que el sector privado se involucre y tenga una decisiva participación en la gestión del desarrollo, mediante la inversión en actividades productivas y la formulación y propuesta de políticas de desarrollo, todo ello en el marco de procesos participativos y mecanismos de concertación (CEPLAN, 2011: 115).

Equidad o igualdad de oportunidades

El Plan señala que en el marco del Desarrollo Humano, el Estado y la sociedad deben ofrecer los bienes preferentes que permitan la realización de la libertad, para que el potencial de las capacidades humanas pueda desplegarse (CEPLAN, 2011: 1). La equidad social se asocia con la igualdad de oportunidades para todos y el acceso universal a los servicios básicos. Esto incluye en particular la igualdad de oportunidades para el acceso a una buena educación y salud, a una adecuada alimentación, así como a los servicios de agua y desagüe, electricidad y telecomunicaciones (CEPLAN, 2011: 11). El acceso universal a servicios de calidad y la seguridad alimentaria son esenciales para superar la pobreza y garantizar la igualdad de oportunidades para todos. Para alcanzarlo, se requieren estrategias políticas que convoquen por igual al Estado y la iniciativa privada (CEPLAN, 2011: 92).

Por otro lado, reconoce la existencia de brechas de desigualdad de recursos y capacidades entre Lima y las regiones, y entre las propias regiones. Desarrollar una infraestructura económica y productiva suficiente y adecuada, descentralizada y de uso público es un objetivo estratégico (CEPLAN, 2011: 181). La reforma del sistema de administración de justicia aparece como una de las prioridades del objetivo estratégico referente a los derechos fundamentales y dignidad de las personas. Se aspira a que toda la ciudadanía tenga acceso a una justicia autónoma, confiable y eficiente (CEPLAN, 2011: 45).

Crecimiento y desarrollo económico

Perú toma el desarrollo humano como base de su estrategia de desarrollo. Lo concibe como un proceso integrado de ampliación de las libertades fundamentales, articulado a consideraciones económicas, sociales y políticas, que incluye el reconocimiento de los valores sociales y culturales. El Estado y la sociedad deben entonces ofrecer los bienes preferentes que permitan la realización de la libertad (CEPLAN, 2011: 11). El crecimiento económico se considera como la fuente que permite incrementar los recursos disponibles para las políticas sociales y la inversión en infraestructura pública; además de generar empleos estables que contribuyen a reducir males sociales como la pobreza y la delincuencia, generando sinergias positivas entre crecimiento económico y equidad social (CEPLAN, 2011: 13). Se pretende un crecimiento económico sostenido mediante la inversión privada y pública en actividades generadoras de empleos dignos. Son condiciones indispensables para este objetivo la reducción del subempleo y el desempleo, la mejora de la competitividad, la inversión y la presión tributaria, y la mayor estabilidad macroeconómica (CEPLAN, 2011: 133).

Inserción en la economía mundial

En El Plan Bicentenario se reconoce a los mercados internacionales como la principal fuente de oportunidades para el desarrollo económico y a los recursos naturales como la principal riqueza que posee el Perú. (CEPLAN, 2011: 12). Perú se inserta mundialmente a través de acuerdos comerciales con los diferentes bloques económicos, manteniendo como principales socios a los Estados Unidos y la

Unión Europea. En el marco de la globalización económica, el Perú ha firmado tratados de libre comercio (TLC) y tiene suscritos acuerdos con los siguientes bloques comerciales y países: Comunidad Andina, Acuerdo de Complementación Económica con México, MERCOSUR, TLC Perú – Estados Unidos, Ampliación del ACE N° 38 con Chile, TLC Perú – Singapur, TLC Perú – Canadá, TLC Perú – China, Protocolo de Cosecha Temprana (PCT) Perú – Tailandia, y se espera suscribir acuerdos con Japón, Corea del Sur, TPPA-Trans Pacific Partnership Agreement (Estados Unidos, Australia, Chile, Brunei, Singapur, Vietnam, Nueva Zelanda), la CARICOM, India, Marruecos, Sudáfrica y la EFTA (Suiza, Noruega, Islandia, Liechtenstein) (CEPLAN, 2011: 29).

Sin embargo, el desafío planteado por las nuevas potencias —como China, India, Brasil y Rusia— a la hegemonía económica de Estados Unidos puede crear importantes oportunidades para la economía peruana, que espera ampliar los vínculos con Rusia, China y los países de la Cuenca del Pacífico. También se plantea el reto de aprovechar la vecindad con Brasil y su acelerada expansión económica para desarrollar nuevas oportunidades económicas y de negocios. Para ello se requiere acercar sus mercados mediante la interconexión vial y comercial, y buscar una alianza estratégica con dicho país. (CEPLAN, 2011: 215).

La conformación de corredores económicos para integrar las economías regionales del Perú a la economía mundial, y en particular hacia países vecinos de importancia estratégica como el Brasil, permitiría incentivar la inversión nacional y extranjera en nuevas actividades económicas competitivas de bienes y servicios con alta productividad y valor agregado, y por tanto generadoras de empleos adecuados (CEPLAN, 2011: 215).

Desarrollo sostenible y aprovechamiento de recursos naturales

El concepto de desarrollo sostenible se vincula con el objetivo de la Política Nacional Ambiental aprobada en 2009 que expresa: “lograr el desarrollo sostenible del país, mediante la protección, prevención y recuperación del ambiente y sus componentes, la conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, de una manera responsable y congruente con el respeto de los derechos fundamentales de la persona”. (CEPLAN, 2011: 211). La sustentabilidad está explícitamente incorporada en la visión de desarrollo de largo plazo, donde se menciona que se aspira a “ser una sociedad democrática en la que, (...) los recursos naturales se aprovechan en forma sostenible, manteniendo una buena calidad ambiental”. (CEPLAN, 2011: 10). Dentro del Plan Bicentenario, el desarrollo sostenible aparece como uno de los 6 ejes temáticos, titulado “Recursos Naturales y Ambiente”, cuyo objetivo nacional es la “conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y la biodiversidad con un enfoque integrado y ecosistémico y un ambiente que permita una buena calidad de vida para las personas y la existencia de ecosistemas saludables, viables y funcionales en el largo plazo (CEPLAN, 2011: 232).

Finalmente, se señala el papel estratégico de los recursos naturales para el desarrollo del Perú, porque se considera que “son fundamentales para el sostenimiento de la economía el país porque contribuyen a la satisfacción de las necesidades de la población y al desarrollo de actividades productivas generadoras de bienes y servicios dirigidos tanto al mercado interno como al externo” (CEPLAN, 2011: 208). En este sentido, se propone una estrategia apoyada en el aprovechamiento de los recursos naturales como una palanca de desarrollo que, complementada con la inversión en ciencia y tecnología e infraestructura económica, posibilite generar innovación y conocimiento alrededor de las actividades de exportación primaria. También se espera conformar un mercado interno desarrollado y complementario de los mercados externos (CEPLAN, 2011: 12).

Se busca garantizar que las actividades económicas, especialmente las industrias extractivas, se realicen en las mejores condiciones ambientales posibles con la tecnología moderna, y al mismo tiempo se propone aprovechar la biodiversidad y los recursos renovables del Perú para impulsar el desarrollo de nuevas actividades económicas inclusivas de alto valor agregado y sostenible (CEPLAN, 2011: 13).

De otra parte, el documento considera que la elevada intensidad de los conflictos sociales constituye un factor de incertidumbre, cuya agudización indudablemente afectaría las inversiones en el aprovechamiento de los recursos naturales, el desarrollo de nuevas actividades productivas y la expansión de la infraestructura vital para el desarrollo nacional (CEPLAN, 2011: 261).

D. Componentes del concepto de desarrollo de largo plazo en República Dominicana

Democracia

La democracia participativa se entiende como forma de convivencia, que permita a todos los ciudadanos ejercer el derecho y el deber de intervenir activamente en la toma de decisiones orientadas al bien común. Con el libre acceso a la Información que permita a los ciudadanos analizar, juzgar y evaluar en forma completa los actos de sus representantes, y estimule la transparencia en los actos del Gobierno y de la Administración (MEPyD-CONARE, 2009: 31).

Intervención del Estado en la economía

Se reconoce el mercado como el mecanismo idóneo para incentivar la productividad y el esfuerzo individual, aunque posee fallas. Por tanto se requiere la intervención del Estado para señalar los caminos coherentes con el interés colectivo, así como asegurar y fomentar la formación de precios en condiciones competitivas para mejorar la asignación de los recursos productivos (MEPyD-CONARE, 2009: 85). Se busca un Estado con capacidades en materia de regulación de la actividad privada y en la superación de fallas de mercado, haciendo además uso de políticas para el desarrollo productivo. Es su objetivo reducir los costos de transacción y facilitar el desarrollo de las actividades productivas, en un marco de seguridad jurídica y certidumbre legal, en concordancia con los estándares internacionales (MEPyD-CONARE, 2009: 85).

Equidad o igualdad de oportunidades

La visión de largo plazo señala a República Dominicana como un país próspero, donde se vive con dignidad, seguridad y paz, con igualdad de oportunidades (MEPyD, 2012: 7). Como se reconocen las fallas del mercado, el funcionamiento de este último deberá combinarse con un intervención pública para nivelar las oportunidades de todos los ciudadanos y ciudadanas, combinando eficiencia y equidad (MEPyD-CONARE, 2009: 85).

El Estado deberá ejercer un papel redistributivo mediante instrumentos fiscales y políticas activas. En el más corto plazo, deberá considerarse como clave el mejoramiento de la calidad del gasto en asistencia y seguridad social, como forma de paliar las inequidades heredadas de la historia. En el mediano y largo plazo, la política social deberá procurar la superación progresiva del enfoque asistencial y centrar la atención en la creación de capacidades, mediante sistemas formales de salud, educación y capacitación. Las intervenciones deberán orientarse a la nivelación de las oportunidades colectivas y a la promoción del esfuerzo productivo individual, bajo un dominio creciente y continuo del imperio de la ley y del estado de derecho (MEPyD-CONARE, 2009: 86).

Los indicadores de percepción indican que la población todavía desconfía de la justicia y piensa que hay diferencias notables en el tratamiento que reciben las personas en función de su estatus económico. La END y la Constitución establecen el compromiso con el respeto a la dignidad humana y la seguridad ciudadana, donde un aspecto esencial es la mención explícita del derecho a una justicia accesible y oportuna (MEPyD-CONARE 2009: 66).

Crecimiento y desarrollo económico

El modelo de desarrollo propuesto por la END considera el desarrollo humano como su objetivo esencial. Se asume la necesidad de eficiencia y productividad, el fortalecimiento de las instituciones y el perfeccionamiento de la gestión pública como instrumentos al servicio del bienestar humano. Este último consiste en la satisfacción de necesidades en un marco de libertad, equidad y solidaridad (MEPyD-CONARE, 2009: 85). Es necesario el aprovechamiento de los recursos materiales y humanos del país, así como la adecuación de estos últimos, mediante políticas educativas, a las necesidades de un sistema de producción con mayor predominio de tecnología (MEPyD-CONARE, 2009: 77).

Se deberá garantizar el fomento de la capacidad exportadora y la expansión del mercado interno, como bases para un crecimiento sostenible en condiciones de estabilidad. La atracción de inversión extranjera directa constituirá una gran prioridad, pero deberá focalizarse hacia la atracción de aquellas más consistentes con la reorientación de la estructura productiva y en actividades de mayor contenido tecnológico (MEPyD-CONARE, 2009: 86).

Inserción en la economía mundial

La Estrategia Nacional de Desarrollo señala que la sociedad dominicana interactúa en un mundo cada vez más globalizado, sustentado de manera creciente en el conocimiento y la innovación, lo cual condiciona las posibilidades nacionales de desarrollo sostenible, elevación del bienestar y superación de la pobreza (MEPyD, 2012: 1). En ese mundo globalizado se visualiza la inserción competitiva de República Dominicana. (MEPyD, 2012: 7) y se prevé que Estados Unidos seguirá como país dominante, pero sujeto a tensiones a medida que China se consolide y otros países comiencen a girar en su órbita de creciente influencia. La cercanía a Estados Unidos seguirá siendo una ventaja estratégica en el comercio de bienes físicos (especialmente aquellos de gran peso o perecederos), pero será menos importante en la medida en que el comercio se incline hacia bienes intangibles. (MEPyD-CONARE, 2009: 39).

A regional se plantea que las diferencias de orientación política entre los distintos países de América Latina podrían profundizarse. En tal sentido, se destaca la tendencia hacia “dos” Américas Latinas: una “del Norte” y otra “del Sur”, diferenciadas por las visiones con respecto a Estados Unidos, la globalización y la apertura. (MEPyD-CONARE, 2009: 41).

Se señala que la sociedad dominicana interactúa en un mundo cada vez más globalizado, sustentado crecientemente en el conocimiento y la innovación, lo cual condiciona las posibilidades nacionales de desarrollo sostenible, elevación del bienestar y superación de la pobreza (MEPyD, 2012: 1).

Desarrollo sostenible y aprovechamiento de recursos naturales

El desarrollo sostenible hace parte de la visión de desarrollo de largo plazo del país: “la visión de nación a la que aspiran los dominicanos y las dominicanas en el año 2030 es la de “un país próspero (...) que gestiona y aprovecha sus recursos para desarrollarse de forma innovadora, sostenible y territorialmente equilibrada e integrada” (MEPyD, 2012: 9). Su abordaje está asociado a lo ambiental, considerado como uno de los cuatro ejes de la END: “procura una sociedad de producción y consumo ambientalmente sostenible que se adapta al cambio climático”. Además, la sostenibilidad ambiental también es considerada una política transversal de la END, que exige que todos los planes, programas, proyectos y políticas públicas deban incorporar criterios de sostenibilidad ambiental y una adecuada gestión integral de riesgos (MEPyD, 2012: 12-13).

El medio ambiente se considera estratégico debido a las presiones ambientales crecientes previstas para los próximos 20 años, especialmente en lo relacionado con energía, combustibles y calentamiento global, manifiesto en el cambio climático; así como en la escasez de agua y la erosión de las zonas costeras, en estado crítico en algunas regiones del país. Se reconocen los vínculos entre las dinámicas ambiental y económica, por lo que se considera necesario un abordaje integral, sin que ello signifique desconocer los conflictos de intereses presentes. Al respecto se propone el uso de incentivos económicos para inducir el uso racional de los recursos y penalizar su uso inadecuado (MEPyD-CONARE, 2009: 47).

Los objetivos generales de la END en materia ambiental son: el manejo sostenible del medio ambiente, la gestión eficaz de riesgos y la adaptación al cambio climático. El manejo sostenible del medio ambiente propone: proteger y usar de forma sostenible los bienes y servicios de los ecosistemas, la biodiversidad y el patrimonio natural, incluidos los recursos marinos; promover la producción y el consumo sostenibles; desarrollar una gestión integrada de los desechos; y gestionar el recurso agua de manera eficiente y sostenible para garantizar la seguridad hídrica. La gestión del riesgo propone la activa participación de las comunidades y los gobiernos locales; y adaptación al cambio climático busca reducir la vulnerabilidad y contribuir a la mitigación de sus causas (MEPyD, 2012: 72-76).

E. Las tonalidades del horizonte: rasgos distintivos de las visiones nacionales de desarrollo de largo plazo

Hay coincidencias en las definiciones y contenidos otorgados en estas visiones a las grandes dimensiones y categorías del desarrollo. Las diferencias y singularidades son menos numerosas, aunque de importancia y significado.

En lo económico son grandes las coincidencias en la visión planteada por los tres países de menor tamaño (Colombia, Perú y República Dominicana), e importantes las diferencias con Brasil (ver Cuadro 15). En primer grupo se coincide en la identificación del mercado mundial, la inversión extranjera, la apertura y la competitividad, como los principales medios a través de los cuales se pretende alcanzar la prosperidad material. En todos los casos se coincide igualmente en la necesidad de darle una adecuada conducción y canalización a estos procesos como condición para ponerlos al servicio de los resultados esperados. En todos los casos (incluyendo Brasil) se otorga una posición muy destacada a los recursos naturales como parte de los activos más importantes y las fuentes de competitividad. Hay mucha cercanía también en la concepción que se tiene del papel de la intervención pública en la economía: para corregir las fallas del mercado, para redistribuir, para garantizar el acceso a bienes públicos meritorios, sin que ello implique debilitar el papel protagónico entregado al mercado como mecanismo de asignación de recursos.

En Brasil, en contraste, los horizontes se diseñan no solamente en términos de prosperidad y bienestar, sino también en términos de peso geopolítico deseado (véase el cuadro 15): tener influencia sobre la determinación de reglas del juego, alcanzar un determinado rango en la escala de tamaño de los países, etc. De la misma manera, los medios a los que se pretende acudir presentan especificidades: se habla de la existencia de grandes empresas con capacidades de inserción mundial, se plantea la necesidad de intervenir en el desarrollo de sectores económicos estratégicos.

CUADRO 15
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: Elaboración propia.

Las anteriores diferencias se traducen en visiones diferentes del papel en el mundo y en el tipo de estrategias a utilizar en esta inserción. Mientras los tratados de libre comercio y la estrecha conexión con los mercados desarrollados son la mirada planteada por Colombia, Perú y República Dominicana, en Brasil se hace énfasis en el papel del estrechamiento de las relaciones con países pares, especialmente los suramericanos, e incluso algunos de menor desarrollo relativo como los africanos. Esta diferencia se hace más visible cuando, por ejemplo en el caso de República Dominicana, se habla de dos Américas Latinas, la del norte y la del sur.

Los contenidos otorgados al desarrollo social y las aspiraciones en ellos consignadas son muy semejantes para el conjunto de los cuatro países (véase el cuadro 15). Aunque en el caso de Brasil se evite el uso de algunos conceptos que en los otros tres son más corrientes, todos comparten la idea básica de la necesidad de perseguir y alcanzar igualdad en el acceso a una serie de bienes y servicios básicos

meritorios. Las diferencias seguramente aparecerán al momento de detallar cuáles son éstos así como la forma de obtener el acceso universal a los mismos. Es igualmente destacable la coincidencia del conjunto en señalar el acceso a la justicia y a la seguridad como parte de estos derechos y servicios básicos fundamentales. El matiz que la visión de Brasil introduce tiene que ver con la tolerancia y el respeto a la diversidad de razas, religiones, culturas que, en los otros países aparece con un énfasis menor. En el caso de Perú y Brasil hay una mención especial de la necesidad de disminuir las disparidades territoriales.

En materia de las definiciones de democracia hay coincidencias básicas, aunque con matices interesantes (véase el cuadro 15). En los casos de República Dominicana y Brasil se subraya más claramente el papel y la importancia de la democracia participativa. En el caso de Perú se enfatiza la convivencia como uno de los ingredientes de la democracia y se agrega además la importancia de considerar e intervenir en el plano de lo que ellos denominan democracia global. En Colombia la definición es más básica y se destaca como muy importante el cumplimiento de las reglas y procedimientos pactados.

En la concepción de desarrollo sostenible son numerosas e importantes las coincidencias. Aunque la tendencia es a concebir el medio ambiente como un sector específico de la organización del estado y de la intervención pública, en todos los casos se tiene clara la necesidad de contar con mecanismos de transversalización de las prioridades de conservación, valoración de la biodiversidad, promoción de las formas de consumo sostenible y la generación de industrias ambientales. No obstante, en este último caso la visión de Brasil es la más clara y desarrollada, especialmente en lo relacionado con la producción de bio-energía. Es también muy particular a la visión de este mismo país de la importancia geoestratégica de la abundancia de estos recursos en la región y de la necesidad de hacerla valer en el momento de la definición de las reglas del juego a nivel mundial.

IV. Observaciones finales

A. Inicio del proceso e impulso político

Los casos estudiados muestran que los procesos de visión y planeación del desarrollo de largo plazo contaron con la voluntad política del gobierno nacional para su puesta en marcha, buen desarrollo e impacto a nivel de políticas públicas.

En Brasil, el proceso inició en el primer gobierno de Luíz Inácio Lula da Silva (2003-2007) con el proyecto Brasil 3 tiempos, tuvo continuidad y apoyo durante su segundo periodo de gobierno (2007-2010) en el que se elaboró el Plan de desarrollo de largo plazo Brasil 2022, y se le siguió otorgando importancia en el actual gobierno de la presidenta Dilma Rousseff. Durante los tres periodos presidenciales los estudios de largo plazo han logrado posicionarse en un sitio central de las decisiones políticas del país y convertirse en una práctica de nación.

En Colombia, la Visión Colombia fue una iniciativa del primer gobierno de Álvaro Uribe (2002-2006), periodo durante el cual se realizó el ejercicio, posteriormente utilizado para elaborar el Plan Nacional de Desarrollo en su segundo periodo de gobierno (2006-2010). Durante este último se socializó la visión a nivel sectorial y regional. Sin embargo, la visión Colombia no involucró un proceso de participación de la sociedad ni de las entidades regionales, tampoco realizó un seguimiento ni evaluación del proceso.

En Perú, el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional atravesó un largo camino político, con origen en el gobierno de Alejandro Toledo (2001-2006), con la iniciativa del Acuerdo Nacional (AN) en 2002. Este acuerdo estableció la creación del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SINAPLAN) y su órgano director: el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN). En 2005 el Congreso de la República aprobó la creación de CEPLAN mediante la ley 28522. Fue más tarde, en el gobierno del presidente Alan García (2006-2011) que el CEPLAN empezó a operar, especialmente motivado por el proceso de modernización del sector público demandado para la firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos. CEPLAN elaboró el Plan Bicentenario entre 2008 y 2010, aprobado por el foro del Acuerdo Nacional y por el Consejo de ministros en 2011. En el actual gobierno del presidente Ollanta Humala (2011-2016) se ha iniciado un proceso de actualización del Plan Bicentenario.

En República Dominicana, la Estrategia Nacional de Desarrollo (END) tuvo su origen en la Ley de Planificación e Inversión Pública en 2006 y fue parte del proceso de reforma del Estado impulsado por el primer periodo de gobierno del presidente Leonel Fernández (2004-2008). La END fue elaborada en etapas por su sensibilidad con el proceso electoral, pues era visto como una iniciativa del presidente Fernández que generaba rechazo por parte de los seguidores de los otros partidos políticos. La reelección del presidente Fernández (2008-2012) favoreció la continuidad del proceso y del equipo humano involucrado, consolidando su elaboración y la realización de un amplio proceso de difusión y consulta, que culminó con su promulgación como Ley de la República por parte del Congreso Nacional. El presidente Danilo Medina (2012-2016), del mismo partido político de Fernández, basó su propuesta de gobierno en la END y contribuyó a darle un carácter de nación.

B. Institucionalidad, enfoque y participación de la sociedad

Los procesos han sido liderados por entidades públicas, motivando en algunos casos cambios institucionales para facilitar y perennizar el ejercicio de esta función; en otros casos ella ha sido asumida por la entidad encargada de la planeación nacional. Cada entidad definió los enfoques y procedimientos y determinó muy particularmente la manera de incorporar a la sociedad en los procesos.

En Brasil el proceso estuvo a cargo del Núcleo de Asuntos Estratégicos (NAE), órgano adscrito a la Secretaria de Comunicación del Gobierno y Gestión Estratégica de la Presidencia de la República. En 2008 el NAE se transformó en Secretaria de Asuntos Estratégicos (SAE) mediante la Ley 11754, asignándole como función central el asesorar a la presidencia de la república en la planeación de largo plazo, sus opciones estratégicas y la articulación con la sociedad para formularla. Desde el inicio, el proceso prospectivo contó con el apoyo del Centro de Gestión de Estudios Estratégicos (CGEE). Desde el principio se adoptó un enfoque de trabajo con amplia participación ciudadana.

Las principales herramientas metodológicas utilizadas fueron la construcción de escenarios, las matrices de impactos cruzados, análisis de series de tiempo, análisis multicriterio, entrevistas y Delphi. Para la solución estratégica convocó la participación de la sociedad usando herramientas como las consultas Delphi a grupos representativos de la sociedad, las consultas web Delphi a individuos, las encuestas por Internet a individuos. Así, la sociedad participó de la definición y priorización de los 50 temas estratégicos, en la asignación de sus valores y criterios y en la selección del escenario más probable. Se contribuyó así a instalar el análisis de futuro en las instancias del gobierno, así como en grupos de la sociedad y la academia.

En Colombia, la institución responsable de la Visión Colombia fue el Departamento Nacional de Planeación (DNP), organismo técnico asesor de la Presidencia, para el cual la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo para cada periodo de gobierno es una de sus principales funciones. El DNP asumió la elaboración de la visión Colombia como un ejercicio técnico de planeación estratégica que por primera vez consideraba un horizonte temporal mayor a un período de gobierno. Para hacerlo, creó en 2004 un Programa Especial llamado visión Colombia e instruyó a los directores de área de la institución para la realización de diagnósticos sectoriales. Se definieron así metas y objetivos al 2019 y lineamientos de política, en los cuales la principal herramienta metodológica fueron los estudios de tendencia, usando proyecciones basadas en información y modelos estadísticos. Posteriormente concertó metas con otras instancias del gobierno nacional a nivel sectorial y realizó algunas consultas a expertos. Una vez elaborado el documento de la visión Colombia, realizó un proceso de socialización de la visión a nivel regional. La ausencia del componente de participación de la sociedad y la percepción de que fue un ejercicio de arriba-abajo, fue desfavorable para la apropiación del ejercicio por parte de grupos de la sociedad y las entidades regionales.

En Perú el proceso estuvo a cargo de CEPLAN, entidad que empezó a operar en 2008 con la función principal de conducir el proceso de formulación y difusión de una visión compartida y concertada de futuro del país. Su primera acción consistió en elaborar el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional, para lo cual adoptó un enfoque de planeación por resultados con la pretensión de asegurar la articulación entre el Plan Estratégico Nacional, y los distintos planes estratégicos y presupuestos institucionales. El proceso consideró dos etapas: el diagnóstico y la consulta. El diagnóstico fue

elaborado por un equipo técnico de CEPLAN, usando como principal herramienta metodológica los estudios de tendencia basados en información estadística. De manera agregada realizó un ejercicio de escenario tendencial y escenario de contingencia. La fase de consulta se realizó a través de talleres con más de 170 representantes de distintas entidades del sector público (sectorial y regional), privado y sociedad civil, aunque varias organizaciones gremiales no se sintieron consideradas. Desde 2011 se encuentra en fase de actualización puesto que CEPLAN reconoce la necesidad de introducir un mayor componente de visión de futuro.

En República Dominicana, la institución responsable de la Estrategia Nacional de Desarrollo (END) fue el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD), que fue creado en 2006 con la ley 498, la misma que dispuso la elaboración de la END como instrumento de planificación de largo plazo y define que es una responsabilidad de ese ministerio. Es por ello que la elaboración de la END fue asumida por el MEPyD como ejercicio de reflexión sobre sus propias funciones y su posicionamiento como instancia de planificación a nivel ministerial, lo que permitió que toda la institucionalidad y su correspondiente equipo técnico asumieran esta función.

Para elaborar la END, el MEPyD adoptó un enfoque de planeación estratégica y elaboró internamente la primera versión de la END, usando como principal herramienta metodológica la revisión bibliográfica, grupos focales, los análisis de motricidad, matrices de impactos cruzados, estudios comparativos –Benchmarking y consulta a expertos – Delphi. Posteriormente realizó una amplia difusión y consulta a la sociedad. Para la consulta se usaron instrumentos que permitieran informar, educar y reflexionar sobre los temas que estaban discutiendo. El proceso ganó credibilidad por brindar información tanto del contenido como de la metodología y por coincidir con la discusión sobre el proyecto de una nueva Constitución que había en el país. Con los aportes de los grupos consultados de la sociedad, el Ministerio elaboró una segunda versión de la END que fue la base para el anteproyecto de Ley presentado al Consejo Económico y Social, donde se discutió, se modificó y finalmente se elaboró la propuesta de ley de la END.

C. Impactos y lecciones

A nueve años de iniciado el proceso prospectivo en Brasil, el principal logro ha sido instalar en la nación la práctica del análisis estratégico con el concepto de construcción de futuro. Actualmente diversas instancias políticas del país, como el Congreso y los diversos ministerios, colocan los estudios de largo plazo en un sitio central de las decisiones del país. También motivó a que dentro de la academia se establecieran grupos que investigan diversos temas con visión prospectiva y análisis de futuro, así como en el sector empresarial y sindical. Por otro lado, ha contribuido a dar continuidad a los esfuerzos de política entre los gobiernos.

El proceso Visión Colombia II Centenario, realizado entre 2004 y 2010, tuvo como principal impacto instalar en las entidades públicas nacionales la preocupación por el futuro y extender el horizonte temporal de la planeación, lo que ha contribuido a fomentar los ejercicios de planeación de largo plazo a nivel regional y ha motivado la creación de programas académicos en estos temas.

El proceso de planeación en Perú inició en 2008 y tuvo como momento destacable el 2011 con la publicación del Plan Bicentenario. Ha tenido como principal impacto introducir el planeamiento estratégico en el diseño y ejecución de políticas públicas a nivel nacional, e iniciar un proceso de articulación del planeamiento estratégico con la gestión presupuestaria con enfoque de resultados. También ha contribuido a fomentar la concertación entre distintas instituciones públicas y privadas.

El proceso en República Dominicana inició en 2007 y elaboró la Estrategia Nacional de Desarrollo, posteriormente convertida en Ley. La END a 2013 cumplía su primer año de entrada en vigencia. Su principal impacto ha sido orientar y cohesionar las acciones de política gracias al mayor grado de formalización institucional, con presencia de un referente explícito de las aspiraciones a 20 años y de instrumentos de monitoreo. Se ha usado como guía para el programa del actual gobierno (2012-2016), se ha convertido en una herramienta social para presionar acciones por parte del gobierno, y contribuido a generar una interlocución diferente entre la sociedad y el Estado.

Los procesos estudiados muestran el vínculo de este tipo de ejercicios con los objetivos políticos e institucionales del gobierno nacional, líder de los procesos y por lo tanto, influyente sobre los asuntos y temas explorados, y los acotamientos y limitaciones impuestos a las alternativas exploradas. Los casos analizados contaron con voluntad política para generar una institucionalidad encargada del proceso con respaldo político y liderazgo técnico. Sin embargo, la profundidad de las transformaciones está en función del grado de involucramiento de la sociedad en los procesos.

En Brasil y República Dominicana han contado con la presencia de los tres componentes mencionados: apoyo político, transformación institucional y participación social. Perú creó la institucionalidad requerida para asumir el liderazgo técnico, aunque el apoyo político no ha tenido la continuidad deseada y la participación social ha sido más consultiva que activa. En Colombia el peso político del proceso cambió radicalmente después de la sucesión presidencial, la institucionalidad creada con motivo del proceso fue disuelta sin que la previamente existente asumiera el relevo, a excepción de lo relacionado con la promoción de la prospectiva a nivel territorial. En este caso se hicieron consultas regionales sin una amplia movilización de participación ciudadana.

D. 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.

La investigación y el uso formal de sus protocolos teóricos y metodológicos son una fuente irremplazable de generación de conocimiento objetivo. Tomar distancia de la experiencia y colocarse en el papel de observador hace posible generar preguntas, interrogantes y desafíos difícilmente identificables cuando la experiencia es mirada “desde dentro”. Ese fue uno de los desafíos que este trabajo se impuso a sí mismo, resultado de lo cual quedan planteadas observaciones polémicas, discutibles, probablemente perfectibles pero indudablemente útiles para mirar con atención hechos, procesos y repercusiones difícilmente observables desde adentro. Adicionalmente, la comparación, la mirada en paralelo de procesos semejantes hace posible aclarar sus singularidades, identificar sus posibles fortalezas y debilidades, arriesgar hipótesis interpretativas.

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.

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.

De ahí la necesidad de reafirmar nuestra postura heterodoxa: haber escogido la prospectiva como alternativa y énfasis institucional no significa desconocer la presencia de otras opciones. Quizás solo significa que es necesario enfocar el esfuerzo en una alternativa interesante y prometedora como lo es la prospectiva, pero que ello no debe significar renunciar a la necesidad de mantenerse atentos a las opciones que se mueven y desarrollan en paralelo.

No obstante lo anterior, gran cantidad del instrumental de la prospectiva ha sido utilizado en prácticamente todos los cuatro casos. 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. La variedad de combinaciones presente pone de manifiesto la diversidad de equilibrios y situaciones a los que cada caso pretendió atender. Sin embargo, no significa

necesariamente que fueran los más apropiados, ni tampoco que su uso haya sido el más adecuado. Este análisis y estas apreciaciones están fuera de nuestro alcance en este trabajo, quedan como tareas de futuras investigaciones, así como para posteriores ejercicios: 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.

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. Los resultados son intangibles y los beneficios solo se cosechan en el mediano y en el largo plazo. Por tanto, es una señal alentadora encontrar tantos esfuerzos nacionales por elaborar visiones de desarrollo de largo plazo en lo que va corrido del siglo. Como se anotó previamente, la muy noble pretensión de aportar caminos para la construcción de políticas de Estado que den voz y salida a las aspiraciones más profundas de la población, se combina con la motivación más práctica y concreta de construir programas de trabajo de más largo aliento, probablemente útiles como bandera electoral.

La dimensión temporal del ejercicio de la prospectiva tiene otras implicaciones. 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. Esta pregunta no se abordó en la investigación; a nadie se le indagó acerca de la conciencia que se tenía al momento de iniciar, del largo tiempo que tomaría obtener resultados. Es probable que si esta interrogación se la hacen en dominicana a finales de los 90s, cuando inician la modernización del estado, no habrían contado con el aliento ni la motivación necesarias para “cerrar” el proceso casi 15 años después, con la expedición de la END. 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.

Tener conciencia del prolongado esfuerzo requerido por la prospectiva no debe ocultar la necesidad de articular la mirada de largo plazo, con el diseño y la implementación de la política pública en el corto y en el mediano plazo. 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 esta articulación. Conocer la experiencia de los demás y compartir los aprendizajes propios será de gran ayuda. Esta investigación aporta alguna información digna de consideración y discusión. 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.

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.

Bibliografía

- Alarco, Germán (2010). “Avances y limitaciones luego del acuerdo nacional y del plan Perú 2021”. En *Perú al 2021: retos y perspectivas para el empresario. Un análisis multidisciplinario*. http://www.esan.edu.pe/publicaciones/2011/05/10/peru_al_2021_indice.pdf.
- Banco Mundial, CEPAL, IDEA, 2005, *Las visiones de país importan: lecciones de experiencias exitosas de desarrollo*.
- Baena, Guillermina (2009), “Sobre futuros incompletos y esperanzas continuas...Líneas para la historia de la prospectiva en México”, En Dos Santos y Fellows Filho (Org.), *Prospectiva na América Latina. Evolucao e desafios*, Riap, Cytel, Canal 6 editora, 260 p.
- Blanco, Freddy (2009), “Praxis de la prospectiva en Venezuela. Hechos, reflexiones y estrategias”, En Dos Santos y Fellows Filho (Org.), *Prospectiva na América Latina. Evolucao e desafios*, Riap, Cytel, Canal 6 editora, 260 p.
- CEPAL (2013), *Prospectiva y desarrollo. El clima de la igualdad en América Latina y el Caribe a 2020*. Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- CEPLAN (Centro Nacional de Planeamiento Estratégico) (2012), *Guía para la elaboración de planes de desarrollo concertados regional y local*. <http://www.ceplan.gob.pe/documents/10157/0768199c-fc12-488c-9a3a-e6e000156add>.
- _____(2011), *Plan bicentenario: el Perú hacia el 2021*. <http://www.ceplan.gob.pe/plan-bicentenario-indice>.
- _____(2011a), *Lineamientos estratégicos para el desarrollo nacional 2010-2021*. http://www.ceplan.gob.pe/libros/-/asset_publisher/zBX4/content/lineamientos-estrategicos.
- Cortés et Al., 2011, *Construyendo visiones de país por medio del diálogo social*, Seminario Visiones de País. Diálogo Social y Fortalecimiento Democrático. CEPAL. IDEA, FUNDAPEM con el apoyo del gobierno del Reino de Dinamarca.
- Cuervo, Luís Mauricio (2012) *Prospectiva económica: una aproximación al estado del arte*, *Serie Gestión Pública 76*, Santiago de Chile. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- DNP (Departamento Nacional de Planeación) (2010), *Informe al congreso 2009-2010*. <https://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=GIWI5ot4pJQ%3d&tabid=822>.
- _____(2006), *Informe al congreso 2005-2006*. https://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/GP/Informacion_Institucional/Informe_%20Congreso_%202005_2006.pdf.
- Dos Santos, Dalci Maria (2011), “Actividades prospectivas en Brasil: pasado, presente y futuros posibles”. *Revista Economias* No. 76. www1.euskadi.net/economiaz/downloadPDF.apl?REG=1131 – Espana.
- Dos Santos y Fellows Filho (Org.) (2009), *Prospectiva na América Latina. Evolucao e desafios*, Riap, Cytel, Canal 6 editora.

- Foro Nacional (2011), *Acta de la nonagésima primera reunión de trabajo del foro del Acuerdo Nacional*. <http://www.acuerdonacional.pe/actas>.
- MEPyD (Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo) (2012), *Ley de la Estrategia Nacional de Desarrollo*. Santo Domingo, República Dominicana.
- _____(2012a), *Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo: su contribución a la gestión del gobierno 2004-2012*. Santo Domingo, República Dominicana. www.economia.gob.do/.../Contribucion_ministerio_economia.pdf.
- _____(2012b), *Estudios y documentos de base. Propuesta Estrategia Nacional de Desarrollo 2010-2030*. Tomo I y tomo II. Santo Domingo, República Dominicana. http://www.economia.gob.do/UploadPDF/DocEND/Libro_Mepyd_Tomo_I.pdf y http://www.economia.gob.do/UploadPDF/DocEND/Libro_Mepyd_Tomo_II.pdf.
- MEPyD (Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo) y CONARE (Consejo Nacional de Reforma del Estado) (2009), *Un viaje de transformación. Hacia un país mejor*. Santo Domingo, República Dominicana. <http://www.senado.gob.do/senado/LinkClick.aspx?fileticket=mpK7E2-kt0U%3D&>.
- NAE (Núcleo de Asuntos Estratégicos) (2007), *Agenda de futuro*. <http://www.sae.gov.br/site/wp-content/ciclodepalestras/livro.php?id=091223192729-ed01b034883744558f87d7b1d76f7877&name=08%20Agenda%20-%20futuro%20do%20brasil>.
- _____(2006), *Projeto Brasil 3 tempos. Cenários prospectivos*. www.sae.gov.br/.../06cenarios_prospectivos.pdf.
- _____(2004), *Projeto Brasil 3 tempos. Presentacao*. www.sae.gov.br/site/wp-content/.../01brasil3t.pdf.
- Presidencia de la Republica y DNP (Departamento Nacional de Planeación) (2007), *Consolidar una gestión ambiental de promueva el desarrollo sostenible. Propuesta para la discusión*. Cartilla vinculada a la Visión Colombia II centenario 2019. <https://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=G5qKFALu6Zw%3d&tabid=775>.
- Presidencia de la Republica, Ministerio de Relaciones Exteriores y DNP (Departamento Nacional de Planeación) (2005), *Visión Colombia II centenario 2019. Política exterior para un mundo en transformación*.
- Presidencia de la Republica y DNP (departamento Nacional de Planeación) (2005) Visión Colombia II centenario 2019 Propuesta para discusión. <https://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=G5qKFALu6Zw%3d&tabid=775>.
- SAE (Secretaría de Asuntos Estratégicos) (2010), *BRASIL 2022*. www.sae.gov.br/site/.../PlanoBrasil2022_web.pdf
- _____(2010), *BRASIL 2022: trabalhos preparatorios*. www.sae.gov.br/site/?p=4632
- YIN, Robert K. (2003), *Case Study Research. Design and Methods*, Third Edition, Applied Social Research Methods Series, Vol 5, SAGE Publications.

Anexos

Anexo 1

Personas entrevistadas para captar la memoria viva de los procesos

Pais	Actor interno ^a	Actor externo ^b
Brasil	Lelio Fellows Filho Consultor CGEE. Formó parte de equipo técnico de Brasil 3 Tiempos	Celso Pereira Cardoso, Director de Gestión del Ciclo de Planificación de la Secretaría de Planeación e Inversiones Estratégicas del Ministerio de Planeación, Presupuesto y Gestión.
Colombia	Martha Rincón Funcionaria DNP, coordinó etapa de socialización de la Visión Colombia	Javier Medina. Profesor Universitario experto en prospectiva. Participó de la Visión Colombia en el componente de ciencia y tecnología Hernando González Trujillo Consultor del DNP, experto en prospectiva
Perú	Avaro Velezmoro Director Nacional de Coordinación y Planeamiento estratégico de CEPLAN	German Alarco Tosini Profesor universitario experto en prospectiva. Fue presidente de CEPLAN
República Dominicana	Magdalena Lizardo Directora de la Unidad Asesora de Análisis Económico y Social del MEPyD. Fue la coordinadora del equipo técnico que elaboró la END	Rolando Guzmán Rector del Instituto Tecnológico de Santo Domingo. Fue asesor de la END Pavel Isa Contreras Profesor del Instituto Tecnológico de Santo Domingo.

^a Actor interno hace referencia a personas que participaron directamente en los procesos

^b Actor externo hace referencia a personas que desempeñaron un papel de observadores privilegiados del proceso, ya sea porque lo conocieron de cerca o participaron parcialmente del mismo.

Anexo 2

Formato de entrevista que contiene las preguntas guía sobre los procesos

Pregunta central sobre inicio del proceso

¿Por qué se inició el proceso?

Temáticas sobre inicio:

aspectos de la situación nacional motivaron el inicio de la visión de largo plazo

motivaciones políticas e institucionales para iniciar el ejercicio

actores o los sectores claves en el inicio del proceso y su motivación

problemas que se querían resolver con el proyecto

expectativas que se tenían al inicio del proyecto

Pregunta central sobre enfoque

¿Qué enfoque metodológico se utilizó para la elaboración de la visión de desarrollo de largo plazo?

Temáticas sobre enfoque:

Criterio de elección de enfoque

Ventajas del enfoque elegido

Herramientas metodológicas usadas

Valoración de la metodología: cumplimiento de expectativas, fallas y aciertos

Calidad de los resultados en términos de participación y apropiación por parte de la ciudadanía

Preguntas centrales sobre contenido

¿Qué cambios surgieron en el transcurso del proceso?

Temáticas sobre contenido:

Temas novedosos que surgieron con el ejercicio y que antes habían sido poco trabajados

Seguimiento a metas

Importancia del desarrollo sostenible

Capacitación en prospectiva

Pregunta central sobre impacto

¿De qué manera se usa la visión y el plan de largo plazo para el diseño y la ejecución de política pública?

Temáticas sobre impacto:

Articulación y coordinación de políticas públicas

Articulación de acciones a largo plazo

Temas novedosos para políticas públicas

Continuidad a esfuerzos de políticas entre gobiernos

Impactos pro fuera del gobierno

Uso por parte de gremios o movimientos sociales

Contribución a concertación público privada



NACIONES UNIDAS

Serie**CEPAL****Gestión Pública****Números publicados**

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en

www.cepal.org/publicaciones

82. Visiones de desarrollo y planeación de largo plazo en América Latina y el Caribe: notas a partir de la experiencia de cuatro países, Luis Mauricio Cuervo, Luz Ángela Rodríguez (LC/L.3837; LC/IP/L.335), 2014.
81. Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe: regreso al futuro, (LC/L.3833; LC/IP/L.336), 2014.
80. Tendencias y desafíos para la planificación en el siglo XXI, Jorge Máttar y Daniel Perrotti (LC/L.3836; LC/IP/L.334), 2014.
79. Rol de las TIC en la gestión pública y en la planificación para un desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe, Alejandra Naser y Gastón Concha (LC/L.3794, LC/IP/L.332), 2014.
78. Las tendencias mundiales y el futuro de América Latina, Sergio Bitar (LC/L.3681; LC/IP/L.328) 2013.
77. Coordinación de funciones y recursos entre la nación y las provincias en un ambiente de modernización de las gestiones públicas en la Argentina, Roberto A. Martirene (LC/L.3594), 2013.
76. Prospectiva económica: una primera aproximación al estado del arte, Luis Mauricio Cuervo (LC/L.3485-, LC/IP/L.315), 2012.
75. Pensamiento y práctica de la planificación en América Latina, Jorge Leiva Lavalle (LC/L.3465-, LC/IP/L.314), 2012.
74. Datos abiertos: Un nuevo desafío para los gobiernos de la región, Alejandra Naser, Gastón Concha (LC/L.3464-, LC/IP/L.313), 2012.
73. El gobierno electrónico en la gestión pública, Alejandra Naser, Gastón Concha (LC/L.3313-P, LC/IP/L.308) N° de venta: S.11.II.G.31 (US\$10), 2010.
72. Competitividad, Redes de Empresas y Cooperación Empresarial, Marco Dini (LC/L.3264-P) N° de venta S.10.G.69 (US\$10), 2010.
71. Reglas fiscales en Argentina: el caso de la Ley de Responsabilidad Fiscal y los programas de asistencia financiera, Ariel D. Melamud (LC/L.3186-P,LC/IP/L.303) No de venta: S.10.II.G.27 (US\$10), 2010.
70. La política tributaria heterodoxa en los países de América Latina, Darío González (LC/L.2996-P,LC/IP/L.298) No de venta: P.09.II.G.03 (US\$10), 2008.
69. Transferências fiscais intergovernamentais no Brasil-avaliação das transferências federais, com ênfase no sistema único de saúde, Angelo José Mont'Alverne Duarte, Alexandre Manoel Angelo da Silva, Everlido Manoel Luz, José Carlos Gerardo, (LC/L.2988-P,LC/IP/L.297) No de venta: P.08.II.G.95 (US\$10), 2008.

GESTIÓN
PÚBLICA

82

GESTIÓN
PÚBLICA

GESTIÓN PÚBLICA

Series

C E P A L

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN
www.cepal.org