

Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe

Enfoques, experiencias y perspectivas

JORGE MÁTTAR
LUIS MAURICIO CUERVO

Editores

Planificación para el Desarrollo



NACIONES UNIDAS

CEPAL



Ministry of
Foreign Affairs

Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe

Enfoques, experiencias y perspectivas

Jorge Máttar
Luis Mauricio Cuervo
Editores



NACIONES UNIDAS



Ministry of
Foreign Affairs

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Santiago, septiembre de 2017

Libros de la CEPAL

148

Alicia Bárcena

Secretaria Ejecutiva

Antonio Prado

Secretario Ejecutivo Adjunto

Cielo Morales

Directora del Instituto Latinoamericano y del Caribe
de Planificación Económica y Social

Ricardo Pérez

Director de la División de Publicaciones y Servicios Web

Este documento fue elaborado entre 2016 y 2017 por Jorge Máttar, ex-Director del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), y Luis Mauricio Cuervo, Oficial de Asuntos Económicos del ILPES. Recoge el resultado de una investigación de nueve experiencias de planificación documentadas entre 2014 y 2015 con recursos de cooperación del Gobierno de la República de Corea. La síntesis de las experiencias fue realizada por Marianela Armijo en 2015 y los resúmenes presentados en el anexo estuvieron a cargo de Dante Arenas. En el documento se incluyen fragmentos de una síntesis elaborada por Luis Mauricio Cuervo para la Decimoquinta Reunión del Consejo Regional de Planificación del ILPES, celebrada en noviembre de 2015 en Yachay (Ecuador). Igualmente, se han incorporado aportes de los siguientes especialistas del ILPES: Alejandra Naser, Carlos Sandoval, Luis Riffo, Alicia Williner, Paulina Pizarro y Lucy Winchester. Se agradece a los expertos de la región Alfredo Costa Fihlo, Edgar Ortegón y Pablo Yáñez por la revisión y los comentarios sustantivos que hicieron de una versión preliminar del trabajo. Se agradece también la colaboración de Yunkyung Lee en las labores de apoyo e investigación.

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

Diseño de portada: María Luisa Avaria U.

S.17-00693

Esta publicación debe citarse como: Jorge Máttar y Luis Mauricio Cuervo, *Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe: enfoques, experiencias y perspectivas*, Libros de la CEPAL, N° 148 (LC/PUB.2017/16-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2017.

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

Versión preliminar publicada en septiembre de 2017 sin el anexo A1.
Este anexo está disponible en línea en
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42139/S1700693anexoA1_es.pdf

Índice

Resumen	7
Prólogo.....	9
Introducción.....	13
Capítulo I	
La planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe: albores y desafíos de cara a la complejidad del siglo XXI	17
A. Planificación del desarrollo.....	18
B. Planificación y gestión pública para el desarrollo.....	21
C. Nuevas sociedades, nuevos liderazgos, participación ciudadana y desafíos	24
D. Dinámica y ciclos económicos, política pública y planificación para el desarrollo	27
E. El contexto global: transformación del mundo hacia 2030	29
F. Planificación para el desarrollo: tres momentos en la mirada del ILPES, las funciones, los sistemas nacionales y los retos de la planificación para el desarrollo.....	31
G. El concepto de planificación para el desarrollo	34
H. Los retos de la planificación para el desarrollo.....	36
Capítulo II	
Las experiencias estudiadas y la metodología empleada	41
A. El contexto	41
B. Las experiencias estudiadas.....	44
1. El reto de la pluritemporalidad	47
2. El reto de la multiescalaridad	48
3. El reto de la intersectorialidad.....	48

4. El reto de la participación..... 49
5. El reto de la evaluación y el seguimiento:
acumulación de aprendizajes..... 49

Capítulo III

- El reto de la pluritemporalidad, o la conjugación de tiempos y plazos..... 51
- A. El mediano plazo como pilar y columna vertebral 52
 - B. Más allá del mediano plazo: visiones de largo plazo
y construcción de futuro..... 55
 - C. Un ingrediente fundamental para construir el largo plazo:
el liderazgo y la participación como elementos claves
de la legitimidad de las estrategias..... 60
 - D. Entre el corto y el mediano plazo: la relación entre el plan
y el presupuesto como pieza clave 61
 - E. Articulación del corto, el mediano y el largo plazo
en la planificación para el desarrollo..... 68

Capítulo IV

- El reto de la multiescalaridad: la coordinación entre los niveles
de gobierno en los procesos de planificación para el desarrollo..... 75
- A. Las definiciones diversas de la problemática territorial..... 78
 - B. Avances y desafíos en el manejo de las relaciones entre
los niveles territoriales de planificación para el desarrollo..... 81
 - C. Aprendizajes a partir de las experiencias estudiadas 84
 1. La experiencia de planeación multinivel en México 86
 2. Ecuador: el Plan Nacional para el Buen Vivir
y la Estrategia Territorial Nacional 88
 3. Plan Estratégico Territorial de la Argentina: instrumento
que apoya la calidad del gasto subnacional 90
 4. La República Dominicana: un proceso reciente con desafíos
en la integración de la planificación regional 92
 - D. Retos de la coordinación multiescalar..... 93

Capítulo V

- El reto de la intersectorialidad: la conjugación entre lo global
y lo sectorial en la planificación para el desarrollo..... 97
- A. Avances y desafíos en la articulación entre
la planificación sectorial y nacional..... 100
 - B. Vinculación entre el plan nacional y los planes
y programas sectoriales 102
 - C. Retos para mejorar la articulación entre
la planificación global y la sectorial..... 105

Capítulo VI

- El reto de la evaluación y el seguimiento de los planes y programas:
el desafío del aprendizaje 109
- A. Una panorámica del estado actual de los sistemas
de evaluación y seguimiento en la región 110

B.	Experiencias y aprendizajes desde lo nacional.....	115
1.	Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados en Colombia.....	117
2.	El Sistema de Evaluación y Control de Gestión en Chile.....	118
3.	La experiencia del Programa de Aceleración del Crecimiento en el Brasil.....	120
4.	Observaciones generales.....	121
C.	Los retos de la evaluación y el seguimiento.....	122

Capítulo VII

Resumen, conclusiones y perspectivas.....	127	
A.	Articulación de actores, apropiación social y construcción de ciudadanía (el reto de la participación).....	130
B.	Articulación entre plazos y horizontes de tiempo (el reto de la pluritemporalidad).....	130
C.	Articulación entre sectores (el reto de la intersectorialidad).....	131
D.	La articulación de escalas y niveles (el reto de la multiescalaridad).....	132
E.	Evaluación y seguimiento (el reto del aprendizaje y la innovación).....	133
F.	Mirar hacia adelante en la consolidación de los sistemas de planificación para el desarrollo.....	134
Bibliografía.....	137	
Publicaciones recientes de la CEPAL.....	145	

Cuadros

I.1	Principios de la alianza para el gobierno abierto.....	26
I.2	América Latina y el Caribe: planes nacionales de desarrollo e instituciones a cargo.....	33
II.1	América Latina y el Caribe: características de los estudios de caso de la planificación para el desarrollo en nueve países.....	45
III.1	América Latina y el Caribe: instrumentos de la planificación para el desarrollo.....	52
III.2	América Latina y el Caribe: ejercicios de prospectiva y planificación del desarrollo de largo plazo, siglo XXI.....	56
III.3	Prospectiva en cuatro países de América Latina y el Caribe: procesos, horizontes y herramientas metodológicas.....	57
III.4	América Latina y el Caribe: el abordaje del reto pluritemporal de la planificación.....	73
V.1	América Latina y el Caribe: presupuesto por resultados, avance 2007-2013.....	98
VI.1	América Latina y el Caribe: clasificación de los países según el puntaje obtenido en el pilar de seguimiento y evaluación.....	110

VI.2	América Latina: institucionalidad legal y normativa de las entidades de seguimiento y evaluación, mayo de 2017.....	112
VI.3	América Latina (10 países): usos del seguimiento y la evaluación, mayo de 2017	113
VI.4	América Latina y el Caribe (5 países): sistemas de evaluación de resultados	116

Recuadros

II.1	Planificación en el Caribe	43
III.1	República Dominicana: articulación de la Estrategia Nacional de Desarrollo 2010-2030 con el Plan Plurianual del Sector Público	59
III.2	Principales dificultades que se observan respecto de la articulación entre las metas del plan y el presupuesto	62
III.3	República Dominicana: avances y desafíos de incorporar la cadena de producción pública en el Plan Nacional Plurianual del Sector Público 2013-2016.....	65
IV.1	Características de las estrategias utilizadas en algunas experiencias de planificación subnacional.....	85
IV.2	México: acuerdos de programación, fondos y transferencias	88
V.1	El Plan Nacional de Desarrollo y los planes sectoriales en México	104
VI.1	Colombia: desafíos del Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados, su articulación con el sistema de presupuesto y camino hacia mejores prácticas	117

Diagramas

I.1	Conceptos básicos del valor público.....	23
III.1	México: alineación de planes, programas e instituciones en el marco del Plan Nacional de Desarrollo.....	66

Resumen

La investigación y la reflexión que dan lugar a este documento se articulan alrededor de algunas ideas y consideraciones fundamentales. En primer lugar, se afirma que la planificación es un acto político, una teoría y una disciplina para la creación de sentido de pertenencia y de futuro y para la gobernanza multiescalar, intersectorial y pluritemporal del desarrollo.

En segundo lugar, se pretende conocer la práctica concreta de la planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe en la actualidad. Para hacer esta exploración, en tercer lugar, se adopta el dispositivo heredado de los trabajos previos del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), particularmente de los derivados de los diálogos ministeriales de planificación iniciados en 2013. En ellos, se identifica que el quehacer de la planificación ha adquirido tales niveles de complejidad y amplitud que debe abordarse a través de un enfoque de sistemas.

Por consiguiente, ya no basta con hacer referencia a las funciones de la planificación (prospección, coordinación, implementación y evaluación), sino que aparece el desafío de comprender las interacciones entre sus componentes y, más específicamente, la gestión que de ellas se hace en la práctica. Con este enfoque, se identifica un conjunto de desafíos o retos a partir de los cuales se pretende conocer las formas de gestión de las interacciones: la articulación de tiempos (pluritemporalidad), escalas (multiescalaridad), sectores (intersectorialidad) y actores (participación, apropiación social) y la acumulación de aprendizajes (evaluación y seguimiento).

Con estos desafíos como marco de análisis, se identificaron experiencias específicas de nueve países de la región. Esta selección se hizo con la intención de exponer con detalle ejercicios concretos que, por alguna razón, ilustraran mejor la solución práctica que se venía dando a alguno de los desafíos previamente mencionados y que, al mismo tiempo, pudieran servir como referencia a otros países. Cada caso alimenta especialmente la reflexión acerca de alguno de los retos pero, como es de esperar, ilustra también el abordaje práctico de todos los demás, aunque sea en menor medida o con menos intensidad.

El análisis y la exposición de resultados del trabajo no buscan presentar un relato y una interpretación de cada caso en particular, sino que cada reto se tomó como pregunta transversal a todos ellos. Así, la exposición de los resultados se hizo haciendo alusión a cada uno de los grandes retos, agrupando experiencias muy diversas y desiguales. No obstante, en el anexo A1¹ se incluye un resumen de cada caso concreto.

El resultado final es un conjunto de aprendizajes y hallazgos que ilustran las maneras prácticas en que los sistemas de planificación para el desarrollo de los países de la región han dado solución a cada uno de estos desafíos. Independientemente de las diferencias y especificidades encontradas, el conjunto de la experiencia señala que para los países ha sido de particular interés el uso de herramientas muy específicas que han permitido avanzar en la solución de cada desafío. Entre las más destacables se encuentran la planificación estratégica, la prospectiva, la gestión, la programación y planificación por resultados, la presupuestación plurianual y los sistemas de evaluación, monitoreo y seguimiento. Ninguna de ellas se asocia exclusivamente con un único reto, sino que, por lo general, está relacionada con varios, o con la totalidad de ellos. No obstante, cada una hace énfasis en uno de ellos y, por sus propiedades y características, alimenta prácticas de gestión de interacciones orientadas a partes específicas del sistema. Entre ellas, por sus pretensiones y características, la que más se aproxima a esta gestión cerebral del sistema es la evaluación, el seguimiento y el monitoreo. No obstante, esta es, tal vez, una de las tareas que quedan formuladas como un reto pendiente: el de investigar, conocer y proponer herramientas concretas que proporcionen a los sistemas esta gestión cerebral de la que probablemente carecen.

¹ Véase [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42139/S1700693_anexoA1_es.pdf.

Prólogo

En el presente libro se presenta un trabajo de investigación y reflexión realizado por la CEPAL a través del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Su propósito principal es dar a conocer la práctica de la planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe desde una perspectiva particularmente útil y oportuna pues, como se mostrará más abajo, contribuye a dar respuesta adecuada a los desafíos contemporáneos.

Esta investigación parte de la base de que el ejercicio de la planificación en los países de la región ha adquirido una dimensión y una complejidad tales, que es preciso abordarlo y entenderlo como un sistema, ya no solamente como un proceso. No consiste en la ejecución repetitiva de ciclos de diseño de planes, ejecución de políticas, programas y proyectos, evaluación y retroalimentación, sino que permite la coexistencia de un conjunto muy amplio de este tipo de ciclos promovidos desde una gran variedad de instituciones, niveles gubernamentales y marcos temporales.

Abordar la planificación desde el enfoque de sistema implica reconocer la presencia de retos de organización y funcionamiento de particular envergadura. En este trabajo, estos retos se entienden como desafíos prácticos para la adecuada gestión de interacciones complejas. Aparecen como la mejor forma concreta de garantizar que las acciones colectivas posean unidad de sentido, cohesión, coherencia y sinergia. Se identifican al menos cuatro retos:

- i) Se planifica desde lo sectorial e institucional, al mismo tiempo que desde lo nacional. La necesaria conjugación entre los procesos de planificación más especializados y los más generales demanda un esfuerzo particular en los planos más variados:

información, lenguaje y comunicación, concertación y diálogo. Por tanto, es central observar cómo se maneja la relación entre las perspectivas sectoriales y las integrales. A este se lo ha denominado el reto de la intersectorialidad.

- ii) También se planifica desde diversos niveles y escalas de gobierno: nacional, intermedio y local. Las competencias, los recursos, las atribuciones, así como los actores y las expectativas comprometidos son muy variados y en ocasiones contrapuestos. Por consiguiente, de la gestión de estas diferencias y complementariedades depende la posibilidad de garantizar la unidad de esfuerzos y la convergencia de las acciones. A este se lo ha llamado el reto de la multiescalaridad.
- iii) Las intervenciones y la acción pública tienen diversos plazos de maduración y de generación de impacto. Los actores poseen diferentes racionalidades y lógicas de legitimación que imponen también diferencias en el plazo y la velocidad de sus acciones. A la manera como en cada sistema se da respuesta a la conjugación de esta diversidad de plazos (largo, mediano, corto, coyuntural) se la ha denominado reto de la pluritemporalidad.
- iv) Finalmente, pero no por ello menos importante, es más conocida y evidente la heterogeneidad de valores e intereses presente en la diversidad de actores que participan en los procesos de planificación y gestión pública. Es este el reto mismo de la democracia y de la movilización de múltiples actores para que participen.

Aunque podrían identificarse otros retos de similar envergadura, este trabajo se ha concentrado en los cuatro ya mencionados y los ha explorado mediante la revisión de experiencias concretas en nueve países de la región: Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Cuba, Ecuador, Guatemala, México y República Dominicana. En cada uno de ellos se seleccionó una experiencia concreta que ilustrara la manera como se había abordado y resuelto cada uno de estos retos. En el libro que aquí presentamos se expone el análisis transversal y se extraen las principales lecciones aprendidas, los mayores vacíos pendientes y los desafíos de futuro.

En una de sus principales conclusiones, se señalan derroteros importantes en la tarea de mejorar la calidad, la pertinencia y la eficiencia de la planificación y la gestión pública para el desarrollo en la región. En efecto, la evaluación, el seguimiento y la retroalimentación aparecen como una función destacada que está llamada a jugar un papel central para dotar a los sistemas de la inteligencia requerida, es decir, de su capacidad de aprendizaje y mejoramiento. Se sugiere así fortalecer su papel como medio para identificar aciertos, errores y prácticas significativas que permitan una permanente acumulación de aprendizaje colectivo que dote

a estos sistemas de las capacidades que el entorno y las características del mundo contemporáneo exigen. De esta forma, tanto desde el punto de vista organizacional, como desde la perspectiva de la cooperación técnica, la investigación y el aprendizaje horizontal que se necesitan en el futuro inmediato, es preciso poner un énfasis especial en esta interrogación para así acelerar los procesos necesarios de consolidación, ajuste y mejora.

Aparte de continuar trabajando y consolidando la forma de responder adecuadamente a cada uno de los retos que se detectan y examinan a través de los mecanismos de elaboración de visiones, coordinación y participación, se requiere un esfuerzo especial en cuanto a la gestión del conjunto. Esto significa fortalecer y reorientar el papel de la evaluación y la retroalimentación, para así contribuir a preparar a nuestros países ante los retos ambiciosos, variados e integrales que se proponen en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Implementar esta agenda y alcanzar de manera integral los objetivos que en ella se plantean requiere llevar a cabo una labor significativa de organización que haga posible el diálogo constructivo entre actores, sectores, plazos y niveles de acción.

La unidad e integralidad de la Agenda 2030 podrá preservarse mediante la puesta en práctica de plataformas que den respuesta operativa a la pluralidad y heterogeneidad de nuestras sociedades y de sus expectativas. De la misma manera, son la forma más oportuna de prepararse para dar respuesta a un mundo de crecientes incertidumbres, con cambios profundos y muchas veces inesperados e impredecibles, como los que ya se observan en procesos como la salida del Reino Unido de la Unión Europea (*brexit*) o el replanteamiento de los acuerdos mundiales de comercio.

Finalmente, pero no por eso menos importante, con esta entrega damos cumplimiento a las resoluciones de la XIV Reunión del Consejo Regional de Planificación del ILPES, celebrada en 2013, y a los acuerdos de la XXIV Reunión de la Mesa Directiva del Consejo Regional de Planificación del ILPES y de la XXV Reunión de la Mesa Directiva del Consejo Regional de Planificación del ILPES¹, que tuvieron lugar en 2014 y 2015, respectivamente.

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

¹ Véanse los informes de las reuniones en CEPAL (2014c, 2015d y 2016a).

Introducción

Con la llegada del siglo XXI, los países de América Latina y el Caribe experimentaron importantes transformaciones de sus modelos de gobierno y de gestión pública, entre las que destaca el reposicionamiento de la planificación para el desarrollo. Aunque a finales del siglo XX se preservó en muchos casos la planificación sectorial, territorial y urbana, en la gran mayoría de los países se debilitó su uso en procesos más integrales relacionados con las condiciones del desarrollo nacional. Al calor de la reivindicación del papel del Estado en el proceso de desarrollo, desde inicios del presente siglo, el ejercicio de la planificación se ha venido recuperando como un elemento fundamental del quehacer de lo público.

En este documento se pretende dar a conocer la evolución observada en el siglo XXI, así como algunos componentes de estas transformaciones, visibles, en parte, en los cambios institucionales y normativos que se han producido y en la propia práctica de la planificación para el desarrollo. El objetivo es, en primer lugar, describir la evolución de los enfoques desarrollados durante este siglo para abordar la planificación para el desarrollo en la región; en segundo lugar, presentar un conjunto de experiencias de planificación emblemáticas seleccionadas y estudiadas por el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), y, finalmente, formular algunas propuestas de trabajo futuro e incidir muy especialmente en los aportes del ILPES a esta materia. El documento se presenta a consideración de las autoridades de la región en el marco de la XVI Reunión del Consejo Regional de Planificación del ILPES, que se realizará en Lima, en octubre de 2017. Una síntesis preliminar del mismo se presentó en la XV Reunión del Consejo Regional de Planificación, en noviembre de 2015 en Yachay (Ecuador).

El documento se organiza en siete capítulos. En el primer capítulo se exponen los ingredientes que hacen de la actual planificación para el desarrollo un ejercicio singular y con desafíos muy particulares. Estas singularidades se manifiestan en diversos planos. En primer lugar, la planificación como disciplina plantea una evolución hacia una mirada de la planificación y la gestión pública para el desarrollo no dicotómica sino integrada. En segundo lugar, la planificación tiene que ver con los cambios políticos y sociales del mundo y la región y los desafíos que estos plantean en materia de construcción de liderazgo público y social. En tercer lugar, se relaciona con la evolución económica de mediano plazo y coyuntural de la región, que desemboca en desafíos de hondo calado, como los formulados por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2016)¹ a través del gran impulso ambiental para el desarrollo sostenible. Finalmente, a partir de la aprobación por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en 2015, de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, se delinear un propósito y una visión de futuro comunes, con retos mayores, tanto en términos de desarrollo como de planificación. Se plantea un concepto de planificación para el desarrollo contextualizado en el plano de la evolución de los sistemas nacionales de planificación de la región y sus consiguientes retos en materia de gestión del conjunto y de las interacciones entre las partes. De esta forma, se argumenta que los principales retos de la planificación contemporánea tienen que ver con la necesidad de conjugar los distintos plazos de la acción pública (pluritemporalidad), las diferentes aproximaciones sectoriales (intersectorialidad), los diversos niveles de gobierno (multiescalaridad), el aprendizaje y mejoramiento permanentes (la evaluación) y la participación social (consolidación del papel de la ciudadanía).

En el segundo capítulo se explica la metodología de investigación utilizada para la realización de este trabajo y se describen las experiencias seleccionadas. Tomando como punto de partida lo que en el primer capítulo se denominan los retos de la planificación, se escogieron experiencias nacionales específicas que sirven para ilustrar la manera concreta en que se ha abordado alguno de estos retos. Se incluyen experiencias de planificación específicas de la Argentina, el Brasil, Colombia, Chile, Cuba, el Ecuador, Guatemala, México y la República Dominicana.

En los capítulos siguientes se exponen los resultados obtenidos del análisis y la interpretación realizados a partir de las experiencias documentadas. No se relata cada experiencia por separado (aunque en el anexo A1² puede consultarse un resumen de cada), sino que se presentan

¹ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible* (LC/G.2660/Rev.1), Santiago, 2016.

² Véase [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42139/S1700693_anexoA1_es.pdf.

tomando los retos de la planificación como marco de análisis. Así, en el tercer capítulo se aborda la conjugación de los tiempos y los plazos (pluritemporalidad); en el cuarto, la coordinación entre niveles de gobierno (multiescalaridad); en el quinto, la relación entre lo sectorial y lo integral (intersectorialidad); en el sexto, el reto del aprendizaje permanente, la evaluación y el monitoreo, y en el séptimo se hace un resumen del trabajo y se subrayan los principales hallazgos del análisis. Se destacan los avances obtenidos, pero también las tareas pendientes para cada uno de los desafíos. Por último, se subraya la función estratégica de la evaluación y el seguimiento y se valora el papel potencial que pueden desempeñar en la organización y futura consolidación de las capacidades de gestión integral de los sistemas nacionales de planificación para el desarrollo en los países de la región.

Capítulo I

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

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

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

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

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

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

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

A. Planificación del desarrollo

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

B. Planificación y gestión pública para el desarrollo

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

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

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

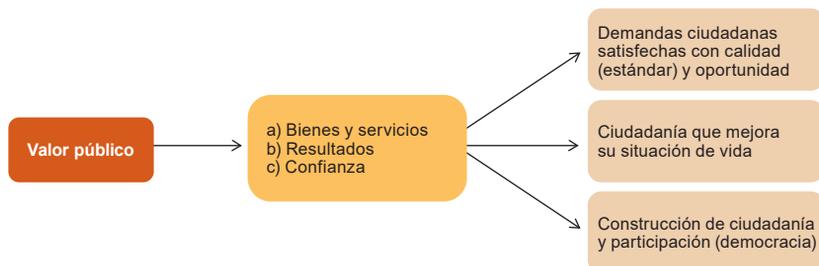
A través de las mencionadas instituciones se promovió el uso de herramientas como la planificación orientada a resultados, el presupuesto por resultados, la gestión financiera, la gestión de programas y proyectos, y el seguimiento y la evaluación (BID/CLAD, 2007; García y García, 2010; García, Kaufmann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

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

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

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

Diagrama 1.1
Conceptos básicos del valor público



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

E. El contexto global: transformación del mundo hacia 2030

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Cuadro I.2

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

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

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

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

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

G. El concepto de planificación para el desarrollo

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

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

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

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

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

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

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

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

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

H. Los retos de la planificación para el desarrollo

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Capítulo II

Las experiencias estudiadas y la metodología empleada

El objetivo de este capítulo es exponer los criterios que guiaron la selección de las nueve experiencias que se estudiaron. Además, interesa explicar la metodología que se siguió, así como las posibilidades y limitaciones que de ella se derivan.

A. El contexto

En esta sección se presentan las características generales de las nueve experiencias estudiadas en 2014 y 2015. Este estudio fue posterior a los diálogos ministeriales de planificación de 2013, y en él se tomó como base la identificación de cinco dimensiones alrededor de las cuales es posible comprender los desafíos contemporáneos que la planificación para el desarrollo confronta en la región: las tres primeras atañen principalmente al diseño de los planes, mientras que las dos últimas se refieren de forma más específica a su implementación.

A cada caso (país), se le plantearon estos retos de la planificación como punto de referencia del trabajo que se asignó a los especialistas. Sin embargo, no se les encargó que exploraran el conjunto de estos retos, sino que se les indicó una experiencia específica que debía ser su objeto de estudio. A través de esa experiencia o caso, el o la investigadora debía indagar la manera como el país había resuelto o estaba enfrentando en la práctica cada uno de los desafíos de la planificación. Por consiguiente, no se buscaba que se describiera el

sistema de planificación, su institucionalidad ni su historia, sino que la labor se centrara en describir, analizar e interpretar una experiencia específica.

Además, se quiso que cada caso o experiencia fuera especialmente ilustrativa de la manera en que cada país confrontaba algunos de los retos de la planificación. Por tanto, el equipo del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) identificó en lo previo experiencias que tuvieran relación sobre todo con alguno de los dilemas o retos, que pudieran ilustrar la práctica de la planificación en la región y que a la vez ofrecieran elementos que otros países pudieran tomar en cuenta. Dadas las características de la investigación, así como la diversidad y heterogeneidad de los sistemas de planificación de la región, no se pretende hacer generalizaciones ni extraer lecciones o recomendaciones categóricas para el conjunto de los países.

Al seleccionar los casos, no se pretendió evitar esa diversidad, sino reflejarla. Por tal razón, se incluyeron países federales y de territorio amplio, como la Argentina, el Brasil y México, economías medianas y unitarias, como Colombia y Chile, así como naciones más pequeñas, como el Ecuador y Guatemala. Además, del Caribe se incluyeron Cuba y la República Dominicana, cuyos rasgos característicos en materia de planificación son similares a los de los países continentales, aunque también comparten sesgos con los países del Caribe de habla inglesa (véase el recuadro II.1).

Esa diversidad también se refleja en las condiciones y características institucionales de la planificación en cada uno de estos países, tal y como se ilustró previamente en el cuadro I.2. Colombia cuenta con una entidad de planificación nacional adscrita a la Presidencia de la República, mientras que Chile no tiene un ministerio o entidad nacional de planificación. Después de un virtual abandono en los años noventa, el Ecuador y Guatemala, por su lado, reactivaron las instituciones y funciones de planificación una vez entrado el siglo XXI. Después de casi dos décadas de ausencia de planes de mediano plazo, Cuba, por su parte, ha llevado a cabo una planificación económica de características muy singulares y, en este momento, está avanzando para apoyar la actualización de su modelo económico. Por último, la República Dominicana ha construido una sólida institucionalidad destinada a la planificación, con liderazgos, voluntad política y visión de largo plazo, y ha impulsado procesos de crecimiento que son de interés para el conjunto de la región.

Recuadro II.1 Planificación en el Caribe

El desarrollo de la región del Caribe enfrenta problemas específicos, algunos similares a los de América Latina, pero otros muy distintos de los retos de la región; ello se refleja en la orientación y el énfasis de las políticas y la planificación, que se complementan para resolver tales retos. La sostenibilidad del desarrollo es prioridad de los países caribeños, ahora fortalecida por la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que puede convertirse en estímulo para resolver problemas añejos y nuevos del desarrollo caribeño, como lo son el riesgo frente a los desastres provocados por los fenómenos naturales, los efectos del cambio climático, la sostenibilidad del turismo como palanca del crecimiento y la reducción del peso de la deuda externa.

En función de las características económicas y geográficas de los países caribeños, hay principios comunes en cuanto a la visión nacional y la planificación: el énfasis en el crecimiento verde, el desarrollo del turismo como actividad motora de la economía y el fomento económico a través de la mejora de la conectividad física y el funcionamiento de las empresas pequeñas.

Varios países ponen énfasis en un ambiente ecológico, con una correcta preservación de la biodiversidad. Este punto se relaciona sobre todo con el turismo, puesto que es la actividad económica que en la mayoría de los países absorbe la mayor parte del PIB. El turismo provee uno de cada seis empleos en el Caribe, lo que se refleja en el peso que las políticas y la planificación le dan a este sector. Se pueden citar, a modo de ejemplo, la Ley de Protección y Gestión Ambiental del Ministerio de Salud y Medio Ambiente de Antigua y Barbuda, o el Plan Estratégico de Desarrollo 2030 de Granada, en el que también se destaca el objetivo de preservar y desarrollar un entorno natural ecológico para lograr una planificación eficaz y sostenible. Belice establece estrategias turísticas detalladas en el Plan Maestro Nacional de Turismo Sostenible para 2012-2030. En el caso de Suriname, aunque cuenta con una economía muy dependiente del exterior, tiene establecido el Plan Nacional de Acción por la Biodiversidad, a través de la implementación de estrategias sostenibles.

En la visión de Belice hacia el año 2030, se espera un desarrollo sostenible con base en la colaboración entre el sector público, la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales. Dicho tema también se aborda en Dominica, donde se ha estipulado el objetivo de establecer el marco para el crecimiento sostenible y las transformaciones en el período que va de 2014 a 2018, es decir, durante la aplicación de la Estrategia de Crecimiento y Protección Social. En Guyana, el crecimiento bajo en carbono ya ha adoptado la forma de estrategia gubernamental, con el objetivo de combatir el cambio climático.

La geoeconomía también juega un papel en las estrategias de desarrollo: dada la localización de los países caribeños en la parte central de las Américas, consolidar su posición como un centro de conectividad puede ser una estrategia importante. En el Plan Estratégico de Desarrollo 2030 de Granada se pone énfasis no solo en lo ecológico, sino también en lo logístico; precisamente, uno de sus principios es fomentar la logística y el comercio en busca de un posicionamiento regional que promueva la conectividad.

En el marco del objetivo global de lograr una economía más dinámica y diversificada, el Plan Nacional de Desarrollo Visión Jamaica 2030 contiene una visión bien detallada y específica del país en el futuro, junto con un programa gubernamental de medio plazo, que incluye un sistema de monitoreo y evaluación de los indicadores y los 62 objetivos nacionales. El nuevo paradigma de la planificación en Jamaica comprende un modelo de prosperidad y creación de formas de capital más sofisticado, mayor valor agregado en la producción y las exportaciones y, por último, una cultura favorable a la innovación. En el Plan Nacional se privilegia la participación ciudadana, lo cual es un buen ejemplo del avance cualitativo de la planificación en esta subregión.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos oficiales de los respectivos países.

Cada una de estas experiencias se describió en detalle, y su resumen se presenta en el anexo A1. Sin embargo, no es cada experiencia o cada caso tomado como unidad lo que constituye el centro de la exposición de los resultados. Como se dijo previamente, se identificaron dimensiones y preguntas transversales que se aplicaron al análisis de cada caso y sirvieron para establecer comparaciones y extraer algunos aprendizajes, vacíos y desafíos. Sobre la base de estas dimensiones y grandes preguntas se organiza la exposición de los resultados en el resto del documento. Se espera, además, exponer esta evidencia pensando en su posible vinculación con la Agenda 2030 y en la identificación de algunas sugerencias de política.

B. Las experiencias estudiadas

En la selección de los estudios de caso se tomó en consideración el tipo de experiencia, su pertinencia respecto de los retos, el que hubiera información y evidencia empírica, así como la posibilidad de obtener aprendizajes que fueran de utilidad para otros países. Los casos escogidos no constituyen, sin embargo, una muestra construida con los criterios de la representatividad estadística. Se abarcó el mayor número de casos, con el presupuesto y el tiempo disponibles, y se identificaron prácticas que fueran de interés (desde la perspectiva de los retos de la planificación) para el conjunto de los países de la región. Los países seleccionados y los retos de la planificación que se relacionan con cada uno de ellos se muestran en el cuadro II.1. Aunque en cada estudio de caso se hizo énfasis en el reto que se enuncia en la tercera columna, también se consideraron los demás¹.

En esta selección se ha tenido que sacrificar la posibilidad de realizar un análisis homogéneo y directamente comparable de los temas. La comparación e interrelación se establece, más bien, a través de las preguntas abordadas. Por consiguiente, la tarea de comparar y generalizar se hace más difícil. No obstante esa dificultad, el beneficio de la opción que se adopta deriva de la posibilidad de conocer cada caso en su singularidad y detalle, lo que aporta gran riqueza a su comprensión y al reconocimiento de lecciones y aprendizajes.

¹ Los estudios de caso se realizaron en 2015 y se procesaron en 2015 y 2016. En algunos países, los planes y programas analizados pueden haber perdido impulso por diferentes motivos, por ejemplo, cambios de administración. Aun así, los casos siguen teniendo validez para ilustrar diferentes etapas o momentos de la planificación reciente en la región.

Cuadro II.1
América Latina y el Caribe: características de los estudios de caso
de la planificación para el desarrollo en nueve países

País	Título del estudio	Resumen
Argentina	"El Plan Estratégico Territorial. Argentina. Estudio de caso"	<p>Se presentan los elementos del Plan Estratégico Territorial (PET), principal instrumento nacional de planificación del desarrollo y ordenamiento territorial desde 2004. Se describe el avance de las tres fases del PET y luego se analizan sus logros, mencionando casos específicos y resultados exitosos, para finalmente plantear los desafíos de cara al futuro.</p> <p>Reto en que se hace énfasis: multiescalaridad</p>
Brasil	"A retomada do planejamento governamental no Brasil e a experiência recente (2007 a 2014) do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento)"	<p>Se describen el origen, el desarrollo y los contenidos del Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC) del Brasil, así como los resultados logrados y las perspectivas futuras.</p> <p>Reto en que se hace énfasis: intersectorialidad</p>
Chile	"La coherencia entre la planificación del largo y corto plazo: el presupuesto orientado a resultados en Chile. Estudio de caso"	<p>Se describe el sistema de planificación chileno, abordando en primer lugar la planificación de largo plazo y, luego, el sistema de seguimiento y control de gestión. Posteriormente, se identifican las fortalezas y debilidades de ambos sistemas, y se formulan conclusiones y recomendaciones en relación con cada uno.</p> <p>Reto en que se hace énfasis: pluritemporalidad, y evaluación y seguimiento</p>
Colombia	"El Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados de Colombia: SINERGIA. Estudio de caso"	<p>Se exponen la historia y el marco legal, institucional e instrumental del Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (SINERGIA), y luego se analiza el caso colombiano desde la perspectiva de la aplicación de las mejores prácticas enunciadas por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) en materia de gestión y presupuesto por resultados. Se complementa el análisis con las fortalezas y debilidades de la experiencia en planificación del país.</p> <p>Reto en que se hace énfasis: evaluación y seguimiento</p>
Cuba	"El desafío de Cuba: extender el mercado, desarrollar la planificación"	<p>Se destaca la importancia de la planificación en el nuevo contexto económico de Cuba, en el que se reconoce la consideración del funcionamiento de los mercados. Se describe la relación histórica entre la planificación y la economía nacional, y se concluye con propuestas para institucionalizar el uso de la prospectiva estratégica en el diseño y análisis de las políticas.</p> <p>Reto en que se hace énfasis: multiescalaridad y pluritemporalidad</p>
Ecuador	"La Estrategia Territorial Nacional. Ecuador. Estudio de caso"	<p>Se exponen los principales componentes de la Estrategia Territorial Nacional del Ecuador, que es parte del Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017 del Gobierno Nacional de la República del Ecuador. Se describen los elementos centrales de la estrategia, se presenta un análisis del nivel de ejecución hasta la fecha, y se exponen las conclusiones y los desafíos que plantea su correcta implementación.</p> <p>Reto en que se hace énfasis: multiescalaridad</p>

Cuadro II.1 (conclusión)

País	Título del estudio	Resumen
Guatemala	“Guatemala: la experiencia de formulación del Plan Nacional de Desarrollo K’atun: ‘Nuestra Guatemala 2032’. Estudio de caso”	Se describe en detalle la formulación del Plan Nacional de Desarrollo K’atun: Nuestra Guatemala 2032, en sus distintas fases (diagnóstico, diálogos ciudadanos y planificación), identificando las buenas prácticas y las lecciones aprendidas, así como los desafíos planteados por los mismos actores que participaron en el proceso. Reto en que se hace énfasis: pluritemporalidad
México	“Planeación multinivel y los retos de su compatibilización. México. Estudio de caso”	Se describe la evolución del sistema de planeación multinivel de México, a partir del documento rector, el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, y se expone su vinculación con los planes sectoriales y estatales, considerando dentro del sistema el presupuesto federal y el sistema de evaluación de resultados. Se presentan los instrumentos y sistemas, se caracterizan sus elementos, con énfasis en el reconocimiento de buenas prácticas, y, por último, se hacen propuestas sobre los aspectos que se considera necesario mejorar. Reto en que se hace énfasis: multiescalaridad
República Dominicana	“La planificación de mediano plazo en el sector público dominicano. El Plan Nacional Plurianual del Sector Público”	Se expone la experiencia de formular el Plan Nacional Plurianual del Sector Público 2013-2016 de la República Dominicana, en el marco de su Estrategia Nacional de Desarrollo 2010-2030: Un viaje de transformación hacia un país mejor, y se describen sus principales elementos. Se identifican sus fortalezas y debilidades, y se plantean los desafíos futuros. Reto en que se hace énfasis: pluritemporalidad y multiescalaridad

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de M. Armijo, “La coherencia entre la planificación del largo y corto plazo: el presupuesto orientado a resultados en Chile. Estudio de caso”, Santiago, CEPAL, 2015, inédito; A. Barrera y N. Novillo, “La Estrategia Territorial Nacional. Ecuador. Estudio de caso”, Santiago, CEPAL, 2015, inédito; V. Chanquin, “Guatemala: la experiencia de formulación del Plan Nacional de Desarrollo K’atun: ‘Nuestra Guatemala 2032’. Estudio de caso”, Santiago, CEPAL, 2015, inédito; O. Fernández, “El desafío de Cuba: extender el mercado, desarrollar la planificación”, Santiago, CEPAL, 2015, inédito; O. Gracia, “El Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados de Colombia: SINERGIA. Estudio de caso”, Santiago, CEPAL, 2015, inédito; L. Pugliese, “El Plan Estratégico Territorial. Argentina. Estudio de caso”, Santiago, CEPAL, 2015, inédito; C. Ruiz, “Planeación multinivel y los retos de su compatibilización. México. Estudio de caso”, Santiago, CEPAL, 2015, inédito; A. Sotelo, “La planificación de mediano plazo en el sector público dominicano. El Plan Nacional Plurianual del Sector Público”, Santiago, CEPAL, 2015, inédito; J. Cardoso y C. Navarro, “A retomada do planejamento governamental no Brasil e a experiência recente (2007 a 2014) do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento)”, Santiago, CEPAL, 2015, inédito.

En esta medida, se documenta un amplio conjunto de datos en materia de planificación para el desarrollo, en ámbitos como las organizaciones que participan, los enfoques que se siguen, los procesos que se desencadenan, las herramientas y los métodos que se utilizan, las normas constitucionales y legales, así como las disposiciones jurídicas o políticas transitorias, que les dieron sustento, e, incluso, algunos de los resultados conseguidos. En la base de estas realidades hay procesos políticos, sociales y legislativos complejos que no se registraron ni se

describieron. Por razones de alcance y recursos, esta tarea escapó al alcance de la investigación. Teniendo en cuenta lo anterior, los aprendizajes se extrajeron tanto del registro, la organización y la conjugación de las evidencias y los hechos visibles, como de la apreciación, en este caso más conjetural e interpretativa, de los procesos políticos, sociales y de liderazgo que puedan estar en su base.

Los resultados no se presentan tomando cada caso o experiencia como referencia, sino que se organizan en torno a los retos de la planificación. El análisis de cada reto culmina con la presentación de algunas interpretaciones de conjunto².

1. El reto de la pluritemporalidad

En los casos de Guatemala y la República Dominicana, se estudian iniciativas relacionadas con el reto de la articulación pluritemporal de la planificación. En Guatemala, se analiza el diseño y la implementación del Plan K'atun 2032, y su vinculación con el Plan Nacional de Desarrollo de Mediano Plazo. Los elementos que se destacan son el diseño participativo de los instrumentos, la dimensión territorial del plan y las preguntas que se abren para adecuar el andamiaje institucional de largo y mediano plazo al ciclo de políticas públicas.

El estudio de la República Dominicana da cuenta del diseño y la implementación de la Estrategia Nacional de Desarrollo 2010-2030, y su articulación con el Plan Nacional Plurianual del Sector Público 2013-2016. Esta iniciativa, que se inicia a partir de la creación por mandato constitucional del Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública en 2006, ha enfrentado parte importante de los dilemas relativos a cómo articular la dimensión temporal de los planes, las políticas y los programas, lo que la hace un referente valioso para ejercicios similares en otros países de la región.

El estudio de caso de Cuba apunta a la recuperación del ejercicio de la planificación de mediano y largo plazos, después de dos décadas de priorizar la gestión de la coyuntura. El texto aporta elementos sobre la necesidad de incorporar al mercado en la práctica de la planificación, lo que, de acuerdo con el Gobierno, debe hacerse teniendo en cuenta la tutela y el liderazgo del Estado, con el fin de mantener los objetivos de igualdad y bienestar social que el mercado difícilmente garantizaría.

² Junto con los estudios de casos se contó con otras referencias útiles como: Cuervo y Mattar (2014), CEPAL (2014b), CEPAL/GIZ (2015), y otros documentos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y estudios de organismos internacionales como OCDE (2016) y García, Kaufmann y Sanginés (2015), entre otros.

2. El reto de la multiescalaridad

Respecto de la perspectiva territorial, interesa determinar si las prácticas de planificación en los niveles nacionales y subnacionales tienden a la especialización o a la integración. También interesa establecer si hay continuidad en los compromisos que se establecen en los objetivos, o si estos cambian de acuerdo al Gobierno existente. Estos temas se abordan más que nada a partir de los estudios de la Argentina, México y el Ecuador.

Se analiza el Plan Estratégico Territorial (PET) de la Argentina que, al no existir un plan nacional de desarrollo, se constituye en el eje rector de la planificación gubernamental y coordinador de los objetivos nacionales de desarrollo y de las provincias. El estudio contribuye a dar cuenta de algunos retos que la planificación enfrenta en la actualidad a la hora de promover el desarrollo, superar las desigualdades, contribuir al diálogo intersectorial o abordar múltiples escalas de intervención en lo geográfico y lo jurisdiccional. Este caso se enmarca de forma específica en la concepción multiescalar de la planificación.

En el caso del Ecuador, se aborda la experiencia de la Estrategia Territorial Nacional, concebida como la herramienta de ordenamiento territorial del Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017. A través de la Estrategia Territorial Nacional, se orienta la implementación de las políticas públicas en el territorio y se asegura su pertinencia. En esta iniciativa se identifican desafíos relativos a los niveles del Gobierno y de otros actores que actúan en el territorio. Esta estrategia considera el territorio como una construcción social de carácter multidimensional y dinámico, y permite articular la política pública nacional con las condiciones y características propias de este.

En el estudio de México, se analiza la planeación multinivel y los retos que supone compatibilizarla, describiéndose los diversos arreglos institucionales que han permitido implementar los procesos de planeación de largo y mediano plazo definidos a nivel nacional y subnacional (a partir de reformas clave en el ámbito político y económico). La institucionalidad del Gobierno de México no contiene una entidad de planificación nacional pero, en la presente administración, la dimensión regional del desarrollo se ha fortalecido desde el nivel ministerial, como reconocimiento de las fuertes disparidades que hay en el desarrollo territorial y, por ende, de la necesidad de avanzar hacia un desarrollo regional armónico.

3. El reto de la intersectorialidad

En el ámbito relativo a la dimensión sectorial, se analiza cómo se articulan los objetivos definidos a nivel nacional y de los sectores. Se detallan experiencias relativas a la ejecución de las políticas, los programas

y los proyectos sectoriales y, en algunos casos, a su financiación. Se describen los desafíos presentes en los diseños institucionales, las prácticas presupuestarias, la gestión de las inversiones y la evaluación. En términos generales, interesa determinar qué posibilidades y limitaciones tiene la acción especializada frente a la integralidad de la planificación en su dimensión nacional y sectorial.

En el estudio de caso del Brasil, se estudia la experiencia del Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC), que es el plan nacional de inversión en infraestructura, y su rol como instrumento para promover la reactivación económica a través de una iniciativa de planificación y coordinación intergubernamental impulsada desde la Presidencia de la República.

4. El reto de la participación

Este es el único de los retos para el cual no se seleccionó ningún caso ni experiencia específica. Se lo trató, más bien, como un componente que atravesaba el conjunto de los casos y, cuando el análisis arrojó información pertinente, se lo presentó como parte de los resultados.

5. El reto de la evaluación y el seguimiento: acumulación de aprendizajes

En los casos de Chile y Colombia, se analizan los sistemas de evaluación como parte integrante de los procesos de planificación. Constituyen dos de las experiencias con mayor trayectoria en la región en este ámbito. En Chile, la característica principal del proceso de planificación gubernamental es que se centra en el nivel ministerial o meso, y se vincula con el proceso presupuestario a partir del sistema de la evaluación de resultados y el control de la gestión. En efecto, dicho sistema se articula con procesos de planificación institucional a nivel de los ministerios, con un fuerte énfasis en el mejoramiento del desempeño de los servicios públicos.

Colombia aporta la experiencia de uno de los componentes centrales de su sistema de planificación, el Sistema Nacional de Evaluación de Resultados (SINERGIA), que se constituye en la herramienta estratégica para la toma de decisiones en varios ámbitos de política pública. Su perspectiva territorial y la incorporación gradual de un sistema de evaluaciones de programas contribuyen elementos fundamentales para analizar los tres desafíos de la planificación que se mencionaron.

Capítulo III

El reto de la pluritemporalidad, o la conjugación de tiempos y plazos¹

En este capítulo se aborda el análisis de las experiencias desde la perspectiva de la conjugación entre tiempos y plazos, así como sus desafíos y aprendizajes. Los actores o agentes que participan en los procesos de planificación y de gestión para el desarrollo poseen horizontes temporales diferentes: para el político, puede ser su período de gestión o ejercicio; para el técnico, puede ser la duración y los plazos de maduración de los procesos que están a su cargo, y para los sujetos sociales, dependerá de la inmediatez de las necesidades que estén en juego. Por tanto, conversar sobre esa diversidad de plazos y perspectivas de tiempo, además de conjugarlos y articularlos, es una tarea insoslayable si se quiere no solamente atender las necesidades legítimas que cada uno de ellos representa, sino también lograr que tengan la coherencia, coordinación o armonía deseada.

Aunque la experiencia de los países de la región presenta muchos contrastes, el mediano plazo se ha consolidado como referencia temporal con peso técnico e institucionalidad. Sin embargo, ha emergido un interés muy significativo en la elaboración de visiones y planes de largo plazo que, entre otras cosas, revela una búsqueda por identificar y poner en marcha políticas de largo plazo que trasciendan los límites temporales de cada período de gobierno y se articulen con las aspiraciones estratégicas de cada sociedad nacional. En ocasiones, aunque no en todos ni en la mayoría de los casos, en estas miradas de largo plazo se utilizan enfoques que se

¹ En este documento se entiende como mediano plazo aquel que coincide con un período de gobierno, como largo plazo el que lo supera, y como corto plazo el que es inferior.

alimentan de la prospectiva. No obstante, todavía hacen falta mecanismos y puentes consolidados de articulación con la política pública y su puesta en práctica (Rodríguez y Cuervo, 2014). El peso del corto plazo es muy importante y sigue poniendo en tensión las lógicas del presupuesto y la planificación. Aunque hay mucho por avanzar y aprender sobre las formas de lograr una adecuada integración entre estas dos lógicas de la acción pública, se han puesto en movimiento herramientas que están contribuyendo de forma positiva.

A. El mediano plazo como pilar y columna vertebral

El ejercicio de planificar en plazos correspondientes a los períodos presidenciales es un rasgo que se destaca en la realidad contemporánea de la planificación en la región. Sin embargo, aunque la mayor parte de los países cuenta con planes nacionales de desarrollo que abarcan el período de gobierno, sus trayectorias y grados de consolidación son diferentes (véase el cuadro III.1). Un grupo minoritario de países posee prácticas de planificación de mediano plazo bastante consolidadas, a saber, Costa Rica, Colombia, el Brasil y la República Dominicana. En efecto, cuentan con marcos normativos y sistemas de planificación de larga data. Otros países han fortalecido sus prácticas de planificación de mediano plazo apenas en el último decenio. Entre ellos se encuentran el Ecuador, la República Dominicana y México. Con procesos aún más recientes se encuentran Guatemala y Jamaica.

Cuadro III.1

América Latina y el Caribe: instrumentos de la planificación para el desarrollo

Planes nacionales ^a	País
Planes de largo plazo	Barbados, Belice, Cuba, Guatemala, Honduras, Jamaica, Paraguay, Perú, República Dominicana, y San Vicente y las Granadinas
Planes de mediano plazo	Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Colombia, Costa Rica, Dominica, Ecuador, El Salvador, Haití, México, Nicaragua, Panamá y Venezuela (República Bolivariana de)
En proceso de elaboración	Bahamas, Cuba, Granada, Guyana, Santa Lucía, Suriname, Trinidad y Tabago, y Uruguay
Sin planes	Chile, Argentina, Saint Kitts y Nevis, y Antigua y Barbuda

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

^a Se entenderán de mediano plazo a los que se ejecutan durante un período determinado de gobierno, y de largo plazo a los que lo trascienden.

También hay países sin planes nacionales de desarrollo institucionalizados. Sin embargo, aun en esos casos, la acción pública se organiza con solidez en el mediano plazo a través de instrumentos como las agendas gubernamentales, expresión directa de los programas de gobierno. Este es el caso de la Argentina, Chile y el Uruguay. En otros, la planificación tiene lo sectorial como su pilar.

La planificación desempeña un papel insustituible a la hora de priorizar y asignar los recursos públicos, en la medida en que la identificación de los objetivos y las metas nacionales establece un referente que permite asignar fondos a los sectores y programas que resultan más efectivos para satisfacer las necesidades sociales.

En este sentido, los planes nacionales de desarrollo de Colombia, el Ecuador, Guatemala, México y la República Dominicana constituyen instrumentos novedosos, pues exhiben características de mayor exigencia y confiabilidad. Sus principales rasgos son los siguientes: i) cuentan con metas e indicadores dotados de mayor grado de concreción, basados en los comportamientos históricos, así como en líneas de base y estudios específicos; ii) incluyen módulos de seguimiento y evaluación del cumplimiento de las metas, e indicadores de monitoreo año a año; iii) incluyen instrumentos y procesos para la rendición de cuentas, sobre los que se realizan informes para las diferentes instancias; iv) con diversos grados de desarrollo, se incorpora la dimensión subnacional en las metas para identificar las brechas existentes (Colombia y el Ecuador); v) los presupuestos nacionales operan como ordenadores de lo posible y se procura así que las metas no queden en el nivel de promesas de un mandato de gobierno, y vi) se aplican metodologías para medir la producción física de los programas y se incluyen indicadores de eficacia, eficiencia y resultados, utilizando dicha información en alguna fase del proceso presupuestario.

Por su interés y posibilidad de réplica, cabe mencionar que en el proceso de consolidación de estas prácticas de planificación de mediano plazo se han empleado algunas estrategias destacables. Algunas de ellas reaparecerán en el análisis de los retos de la planificación que se lleva a cabo en los capítulos siguientes. Dichas estrategias son las que siguen:

- Coordinación entre actores gubernamentales y participación ciudadana: diagnóstico, diálogos ciudadanos y planificación, procesos de construcción colectiva, metodologías participativas, con inclusión de diferentes sectores de la sociedad (Guatemala), y construcción de equipos multidisciplinarios inmersos en el trabajo de reflexión, discusión y debate del marco teórico, conceptos, metodologías, análisis de los insumos, construcción de escenarios o identificación de tendencias y definición de metas (República Dominicana).
- Levantamiento de información e incorporación de evaluaciones para la generación de antecedentes útiles para la toma de decisiones, así como intercambio de experiencias de pares: se destaca en este punto el interés por conocer experiencias y buenas prácticas de países con mayor desarrollo en los aspectos metodológicos (por ejemplo, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) del Ecuador apoyó el diseño del Plan Nacional de

Desarrollo K'atun de Guatemala, y Colombia apoyó el desarrollo del sistema de evaluación de la República Dominicana).

- Apoyo técnico y fortalecimiento a nivel nacional y subnacional para la implementación de los planes de desarrollo y el presupuesto basado en resultados: procesos de capacitación intensivos en planificación estratégica, construcción de indicadores y marco lógico, en que las instancias de planificación nacional o federal han desempeñado un rol clave para fortalecer las capacidades técnicas.
- Utilización de sistemas de tecnologías de la información y las comunicaciones para el seguimiento de las metas: se ha facilitado la visibilidad y la actualización de las metas de las estrategias y planes de desarrollo, así como el intercambio de información en tiempo real entre los órganos rectores de planificación y las demás entidades; la mayoría de los países cuentan con sistemas que operan en línea para la provisión de datos relacionados con las metas e indicadores de los planes.

En la articulación entre el mediano plazo y el corto plazo, es de particular interés y relevancia conocer los avances de la región en materia de procesos, instrumentos, técnicas y métodos de presupuesto. En las experiencias analizadas, se observa un esfuerzo por mejorar la definición de objetivos y metas, haciéndolos más concretos, medibles y posibles de monitorear, lo que facilita su uso y su credibilidad. En Colombia, el Ecuador, Guatemala, México y la República Dominicana, se identifican los vínculos entre la planificación de mediano plazo y el proceso de elaboración del presupuesto. Esta relación se establece a través de sus marcos legales y reglamentarios, y de sus metodologías. En contraste, en las visiones de largo plazo no necesariamente se establecen de manera explícita las previsiones presupuestarias, ni mucho menos la seguridad de su financiamiento.

En la República Dominicana, a partir de la Ley de Planificación e Inversión Pública núm. 498-06 y el Decreto núm. 493-07 en que se aprueba el Reglamento de Aplicación núm. 1 de dicha ley, se determinó que el Plan Nacional Plurianual del Sector Público (PNPSP) contuviera los programas y proyectos prioritarios que serían ejecutados por los organismos del sector público no financiero, así como los recursos necesarios respectivos, sobre la base de los lineamientos de la Estrategia Nacional de Desarrollo 2010-2030, la política fiscal y el marco financiero del presupuesto plurianual. En el caso de México, donde se ha logrado un importante avance en la implementación del presupuesto basado en resultados, se observan con mayor nitidez los esfuerzos por articular los programas con las políticas, objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo. En Guatemala, una de las experiencias más recientes que merece ser destacada es la iniciativa de vincular los objetivos nacionales de desarrollo con el presupuesto, en el marco de las disposiciones que establecieron como eje orientador el

Plan Nacional de Desarrollo y la implementación del enfoque de gestión orientada a los resultados.

En Chile, aun cuando no existe una institucionalidad formal específica para la planificación, ello no ha sido inconveniente para que se definieran objetivos de mediano plazo a través del Programa de Gobierno como su referente principal en la definición de objetivos globales a nivel ministerial. Por otro lado, también el Sistema de Evaluación y Control de Gestión cumple parte de esta función de ordenamiento y definición de objetivos (a través de las definiciones estratégicas ministeriales) (Leiva, 2012, citado en Máttar y Cuervo, 2016). De forma complementaria, en los últimos años la planificación ha fortalecido los ministerios como instancias de formulación de prioridades de política, planificación y control de gestión de los servicios públicos. No obstante, a pesar de que el presupuesto basado en resultados se ha desarrollado ampliamente en Chile, aún no constituye un esquema que permita asignar prioridades de gasto público conforme a criterios de calidad y eficiencia. La evidencia señala que su fortaleza está más bien asociada con el apoyo al mejoramiento de la gestión de los servicios públicos.

B. Más allá del mediano plazo: visiones de largo plazo y construcción de futuro

Como se dijo y se ilustró previamente, la planificación se ha constituido como la herramienta principal de los gobiernos para determinar las prioridades de política pública, definir los cursos de acción a través de objetivos y articular estos últimos en compromisos públicos sobre los cuales se rinde cuenta a la ciudadanía. En algunos casos, este proceso de definición de prioridades se apoya en la construcción de visiones de futuro para el país, sector o territorio, y esas visiones se materializan en planes a mediano plazo, con objetivos, estrategias y líneas de acción. En otras situaciones no sucede lo mismo y los objetivos gubernamentales de largo o mediano plazo no quedan plasmados en documentos estructurados como los planes o las agendas de gobierno.

A pesar de estos contrastes, un hecho propio y característico de la planificación en el período que se está analizando es el creciente interés en explorar el largo plazo. Este interés, como se dijo, se pone de manifiesto en la construcción de visiones o estrategias nacionales de desarrollo que van más allá de un período de gobierno. En algunos casos, incluso, estos ejercicios pueden tener horizontes de referencia de dos o tres decenios (Rodríguez y Cuervo, 2014, pág. 9).

Los hallazgos de Rodríguez y Cuervo (2014), así como los resultados que arrojaron los estudios de caso que se hicieron para la presente investigación, señalan que en algunos países se utilizan los ejercicios de visiones de futuro con el propósito de establecer prioridades de política pública apoyadas en consensos nacionales y con duraciones superiores a un período de gobierno.

Como se muestra en el cuadro III.2, una veintena de Gobiernos han coordinado la elaboración de este tipo de imágenes y visiones de futuro deseado. Más de la mitad de estas visiones de futuro tienen un grado de articulación con los planes de mediano plazo, así como diversos grados de participación de actores relevantes (García, Kaufmann y Sanginés, 2015).

Cuadro III.2
América Latina y el Caribe: ejercicios de prospectiva y planificación del desarrollo de largo plazo, siglo XXI

País	Visión
Barbados	The National Strategic Plan of Barbados 2005-2025
Belize	Vision for Belize by the year 2030
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Plan Nacional de Desarrollo: Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para la Construcción del Vivir Bien
Brasil	Brasil 2022 Visión Brasil 2050: una nueva agenda para los negocios
Colombia	Visión Colombia II Centenario: 2019
Costa Rica	Costa Rica 2030: Objetivos de Desarrollo Nacional
Cuba	Conceptualización del modelo económico y social cubano de desarrollo socialista. Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta 2030: propuesta de visión de nación, ejes y sectores estratégicos, 2016
El Salvador	Apuestas estratégicas 2024 (contenidas en el Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014)
Grenada	Grenada Strategic Development Plan 2030
Guatemala	K'atun Nuestra Guatemala 2032
Haití	Plan Estratégico de Desarrollo para Haití
Honduras	Plan de Nación 2010-2022 Visión de País 2010-2038
Jamaica	Visión Jamaica 2030
México	Visión 2030: el México que queremos
Nicaragua	Plan Nacional de Desarrollo Humano 2012-2016: "A seguir transformando Nicaragua"
Panamá	Visión Nacional 2020
Paraguay	Plan Nacional de Desarrollo 2014-2030
Perú	Plan Bicentenario: el Perú hacia el 2021 Plan Perú 2040
República Dominicana	Estrategia Nacional de Desarrollo (END) 2010-2030. Un viaje de transformación hacia un país mejor
Santa Lucía	Santa Lucia National Vision Plan
San Vicente y las Granadinas	National Economic and Social Development Plan 2013 -2025
Suriname	Strategic Vision Suriname 2035
Uruguay	Estrategia Nacional de Desarrollo Uruguay 2030, incorporada en el proyecto Estrategia Uruguay III Siglo (2009) Uruguay: visión y escenarios demográficos al 2050

Fuente: Red de América Latina y el Caribe de Planificación para el Desarrollo (REDEPLAN), "Diagnóstico de los sistemas de planificación de la región", San José, 2015, inédito; L. Cuervo y J. Máttar, "Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe: regreso al futuro. Primer informe de los diálogos ministeriales de planificación", *serie Gestión Pública*, N° 81 (LC/L.3838), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2014; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Repositorio Digital de Planes y Programas de Desarrollo en América Latina y el Caribe [en línea] <https://planes.cepal.org/>; portales institucionales en línea de los órganos rectores de planificación.

Otro papel de estas visiones, en los casos donde se acompañan de planes, ha sido el de servir de articuladoras en los procesos de formulación e implementación de las políticas. De esta manera, en algunos casos se ponen en marcha arreglos institucionales para coordinar e implementar los objetivos comprometidos. Como se observa en el cuadro III.3, en estos ejercicios se utilizan enfoques metodológicos e instrumentos variados, entre los que se cuentan tanto la prospectiva como la planeación estratégica (García, Kaufmann y Sanginés, 2015).

Cuadro III.3
Prospectiva en cuatro países de América Latina y el Caribe: procesos, horizontes y herramientas metodológicas

Caso	Tipo de proceso	Año de inicio-fin	Principales herramientas metodológicas	Documentos
Brasil	Prospectivo	2004-2022	Construcción de escenarios, matrices de impactos cruzados, análisis de series de tiempo, multicriterio, consultas Delphi, entrevistas	"Projeto Brasil 3 Tempos: apresentação", <i>Brasil 2022</i>
Colombia	Programación sectorial y planeación estratégica	2004-2019	Programación sectorial, planeación estratégica: proyecciones basadas en información y modelos estadísticos	<i>Visión Colombia II Centenario 2019</i>
Perú	Planeación estratégica y plan de desarrollo	2008-2021	Estudios de tendencia basada en información estadística, elaboración de escenario tendencial y contingente	<i>Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021</i>
República Dominicana	Planeación estratégica y proceso de consulta	2007-2030	Grupos focales, matrices de impactos cruzados, análisis de motricidad, consultas Delphi	"Documento base de la propuesta de Estrategia Nacional de Desarrollo 2010-2030. Un viaje de transformación hacia un país mejor"

Fuente: L. Rodríguez y L. Cuervo, "Visiones de desarrollo y planeación de largo plazo en América Latina y el Caribe. Notas a partir de la experiencia de cuatro países", *serie Gestión Pública*, N° 82 (LC/L.3837), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2014.

En cuanto a los contenidos de estos ejercicios de largo plazo, aunque los temas que se abordan son muy variados, hay algunas prioridades comunes (García, Kaufmann y Sanginés, 2015):

- En la gran mayoría de las visiones o estrategias se contemplan las metas de los ODM.
- En los planes más recientes se incorporan los ODS (Colombia, Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018) o, si los planes se formularon antes de septiembre de 2015, se los adecúa para acomodarlos a la Agenda 2030.

- Se pretende reducir la desigualdad, lo que se expresa en un mejoramiento del coeficiente de Gini orientado al cierre de las brechas de desarrollo.
- Se incorporan metas relacionadas con programas de lucha contra la pobreza con perspectiva de integración al mercado de trabajo.
- Se consideran políticas de educación (cobertura y calidad educativa en todos los niveles y acceso al mercado de trabajo).
- Se incluyen políticas de salud (disminución de la mortalidad infantil y materna, disminución del dinero de bolsillo que se destina a gastos de salud, contención del aumento del VIH/SIDA).
- Se integran políticas contracíclicas para atenuar los efectos de los ciclos y los choques externos, y generar así condiciones para el crecimiento de la inversión pública (el Ecuador, la República Dominicana, Colombia).
- Se incluyen políticas de medio ambiente y sustentabilidad ambiental (huella de carbono y otras).
- Se consideran metas relacionadas con la participación del gasto en investigación y desarrollo en el PIB.
- Se integran temas como la competitividad y el cambio de las matrices productivas.

No obstante, como se anunció previamente, la vinculación entre los instrumentos de largo y mediano plazo (las visiones de desarrollo y los planes nacionales o sectoriales) es aún incipiente. Puede aparecer una mención a estas vinculaciones, pero en muy pocos casos ello se traduce en decisiones presupuestales. Sin embargo, una experiencia destacable es la de la República Dominicana. En efecto, en la Estrategia Nacional de Desarrollo 2010-2030 se definen mecanismos explícitos de seguimiento, que facilitan su operatividad en los planes sectoriales e institucionales de mediano plazo.

En el recuadro III.1 se describe el proceso que siguió el Gobierno de la República Dominicana para integrar la estrategia de desarrollo de largo plazo con el plan de inversiones del sector público. Este proceso, iniciado hace menos de un decenio, ha dado frutos concretos y puede servir de ilustración a iniciativas similares.

Recuadro III.1

República Dominicana: articulación de la Estrategia Nacional de Desarrollo 2010-2030 con el Plan Plurianual del Sector Público

El proceso de construcción de la Estrategia Nacional de Desarrollo (END) 2010-2030 tuvo su origen en la Ley de Planificación e Inversión Pública núm. 498-06 de 2006, que creó el Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública. Se inició en 2007, como un ejercicio de planeación estratégica de la Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo (SEEPYD), creada a partir de la antigua Secretaría Técnica de la Presidencia y posteriormente transformada en Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPYD). Desde un principio, las autoridades dominicanas concibieron el proceso de elaborar una visión de futuro como un ejercicio participativo que, de otra forma, daría como resultado un esfuerzo efímero. Un aspecto clave fue el liderazgo político al más alto nivel que la acompañó, con una noción de metas ambiciosas, pero realistas, de modo de atraer el interés de diversos grupos de la sociedad, la academia, el sector privado y la comunidad internacional (véase Godínez y Máttar, 2009).

La inclusión de amplios sectores de la ciudadanía permitió acopiar información, demandas y objetivos que se incorporaron en la estrategia de largo plazo, lo que la ha convertido en un ejercicio singular en la región que, a la fecha, parece encaminarse al logro de los objetivos planteados. En 2012, la END se convirtió en la Ley núm. 1-12 que establece la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030. El hecho de que el modelo de desarrollo, así como los cuadros políticos y los tomadores de decisiones, continuaran durante varios periodos de gobierno ha fortalecido una institucionalidad que ha sido determinante para consolidar, refinar y dar continuidad a la estrategia como proceso. La República Dominicana es uno de los países con mayor crecimiento de la región en la última década.

A la END se la entendió desde su origen como un instrumento de planificación con una cobertura y alcance amplios, pues pretende cobijar las políticas públicas de los próximos 20 años. La END se creó como respuesta a demandas en las que, desde principios de este siglo, se reclamaba la definición de un plan nacional 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, se entiende que refleja una preocupación nacional proveniente de distintos sectores que están convencidos de la necesidad de adoptar acciones de mediano y largo plazo.

La implementación de la Ley núm. 498 estuvo a cargo del MEPYD y se inició en 2007. Fue un ejercicio de reflexión acerca del papel y las funciones del Ministerio recién constituido, que tenía 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 la República Dominicana iniciado en 1996. El órgano responsable de dicho proceso fue la Comisión Presidencial para la Reforma y Modernización del Estado (COPRYME), que posteriormente se transformó en el Consejo Nacional de Reforma del Estado (CONARE).

La Ley núm. 1-12 que establece la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030 estipula que la participación social en el proceso de monitoreo y evaluación se lleve a cabo a través del Consejo Económico y Social, los órganos de consulta y participación social en el territorio contemplados en el Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública, el Consejo Nacional de la Juventud, los representantes de los gobiernos locales y las fuerzas políticas. Estas instancias facilitarán el seguimiento social, la rendición de cuentas y el cumplimiento de la corresponsabilidad público-privada que son necesarios para lograr los objetivos de desarrollo nacional. El MEPYD actúa como enlace institucional con dichas instancias.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de A. Sotelo, "La planificación de mediano plazo en el sector público dominicano. El Plan Nacional Plurianual del Sector Público", Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2015, inédito; V. Godínez y J. Máttar (coords.), *La República Dominicana en 2030: hacia una nación cohesionada*, Libros de la CEPAL, N° 104 (LC/G.2407-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2009.

C. Un ingrediente fundamental para construir el largo plazo: el liderazgo y la participación como elementos claves de la legitimidad de las estrategias

La voluntad política y el liderazgo son piezas centrales del impulso y la sostenibilidad de las perspectivas de largo plazo en la planificación. Los casos del Brasil, Colombia, el Perú y la República Dominicana así lo ilustran (Rodríguez y Cuervo, 2014).

En el Brasil, en el primer gobierno de Luíz Inácio Lula da Silva (2003-2007) y con el proyecto Brasil 3 Tiempos, se inició el proceso de pensar a largo plazo. Este proyecto tuvo continuidad y apoyo durante su segundo período de gobierno (2007-2010), cuando se elaboró el plan de desarrollo de largo plazo Brasil 2022. Más tarde, a estos ejercicios y a sus resultados se les siguió otorgando importancia durante el gobierno de la presidenta Dilma Rousseff. Así, durante estos tres períodos presidenciales, los estudios de largo plazo ocuparon un sitio central en las decisiones políticas del país y se convirtieron en una práctica de nación. Además, el Brasil consolidó una institucionalidad que se adecuaba a estos fines, con entidades de excelencia como el Centro de Gestión y Estudios Estratégicos (CGEE) y el Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA), únicos en la región por su tamaño y mandato.

En Colombia, la Visión Colombia II Centenario: 2019 se formuló como iniciativa del primer gobierno de Álvaro Uribe (2002-2006), y luego se la utilizó para elaborar el Plan Nacional de Desarrollo de su segundo período de gobierno (2006-2010). Durante este último, se socializó la visión a nivel sectorial y regional. La Visión Colombia 2019 no involucró la participación de la sociedad ni de los niveles subnacionales, y no se llevó a cabo ningún seguimiento ni evaluación del proceso. No obstante, a pesar de estas carencias, sí consiguió dar continuidad a temas claves de la agenda pública durante los dos períodos presidenciales que se sucedieron.

Más recientemente, con la adopción del Plan Nacional de Desarrollo “Todos por un nuevo país” 2014-2018, Colombia creó una comisión interinstitucional de alto nivel dedicada a los ODS. El Departamento Nacional de Planeación (DNP) hace de secretaria técnica, y participan siete ministerios, además de una unidad consultiva mixta de participación ciudadana. La comisión hizo un análisis para determinar la alineación de las metas de los ODS con el Plan Nacional de Desarrollo, así como la vinculación con los acuerdos de paz. Se estableció así que la mitad de las metas de los ODS son también metas del Plan Nacional de Desarrollo colombiano.

En el Perú, la planificación se reinstaló como fruto de un acuerdo político de gran envergadura, el Acuerdo Nacional de 2002. Así, el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional, que tuvo su origen en el gobierno de Alejandro Toledo (2001-2006), atravesó un largo camino político. El Acuerdo Nacional también estableció la creación del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SINAPLAN) y su órgano director: el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), que empezó a operar durante el gobierno del presidente Alan García (2006-2011). En 2009 y 2010, con la motivación principal de promover la modernización del sector público, el CEPLAN elaboró el Plan Bicentenario: el Perú hacia el 2021. Este plan fue aprobado por el foro del Acuerdo Nacional y por el Consejo de Ministros en 2011. Más tarde, en el gobierno del presidente Ollanta Humala (2011-2016), se lo revisó y actualizó con la intención de que sirviera de referencia a las políticas públicas.

En el Ecuador, en los últimos años y bajo el liderazgo de la SENPLADES, se instaló la idea de construir una visión de desarrollo hacia 2035. El Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017 afirma la necesidad de que la visión y la acción se acompañen: planear las acciones sin tener una visión termina siendo improvisar; la visión, en ausencia de acciones planificadas, no es más que un sueño. Se entiende que la planeación y la prospectiva son necesarias y operan de forma conjunta. La planificación a largo plazo en el Ecuador es mandato constitucional. Por consiguiente, se considera que el Plan Nacional de Desarrollo (PND) tiene la función de articular la acción pública de corto y mediano plazo con una visión de largo plazo. Además, el PND debe incorporar los acuerdos nacionales de política pública de largo plazo que se hayan establecido mediante consulta popular, y sus contenidos deben integrar una visión de largo plazo que defina las perspectivas del mediano².

D. Entre el corto y el mediano plazo: la relación entre el plan y el presupuesto como pieza clave

Una de las dificultades básicas relacionadas con la articulación del mediano y el corto plazo deriva de que la planificación se piensa en lapsos plurianuales, mientras que el presupuesto suele operar sobre la base de una lógica anual. De la manera concreta de resolver esta discrepancia depende, en buena medida, la capacidad de articular el corto y el mediano plazo (véase el recuadro III.2).

² Vale mencionar que el Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019 de El Salvador se inspira en la visión del Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017.

Recuadro III.2

Principales dificultades que se observan respecto de la articulación entre las metas del plan y el presupuesto

En primer lugar, las categorías que se utilizan en los planes no son compatibles con las de los presupuestos; por tanto, se hace difícil expresar estos últimos en el lenguaje de las políticas y las prioridades que se establecen en los planes. No es necesario que la estructura de los presupuestos sea idéntica a la de los planes, pero sí es indispensable definir criterios para vincular ambos tipos de lenguajes.

En segundo lugar, si bien la producción pública es el punto de vinculación operativa entre los presupuestos y los planes, la manera de resolverla no es, en todos los casos, de carácter lineal. Un mismo producto puede contribuir al logro de varios resultados, y un mismo resultado puede alcanzarse a través de varios productos.

En tercer lugar, respecto de los plazos, hay elementos operativos que dificultan la articulación entre el plan y el presupuesto. Los planes de desarrollo son plurianuales, y los presupuestos, en la mayor parte de los casos, son anuales.

Los arreglos institucionales son otro aspecto que interviene en la articulación entre el plan y el presupuesto. En la mayoría de los países de América Latina, las instituciones de planificación y de presupuesto han sido, y siguen siendo, espacios de poder competitivo; es decir, son el resultado de procesos colectivos donde varios actores tienden a imponer sus intereses, por encima de los de la colectividad. Además, en el ejercicio presupuestario también participan otros actores, como el Poder Legislativo, que introducen muchos elementos de conflicto: en efecto, los actores involucrados en las negociaciones presupuestales poseen puntos de vista particulares acerca de las necesidades de la sociedad y de los beneficios y costos de determinadas políticas. Por tanto, la ubicación institucional de los órganos rectores de la planificación y del presupuesto, así como sus interrelaciones, son temas que deberían ser objeto de discusión. No existen recetas administrativas sobre cómo encarar esta definición. Dependen de la realidad y de la situación política de cada país.

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

En otras experiencias analizadas, se constata un esfuerzo por mejorar la definición de los objetivos de los planes, con el fin de que las metas sean más concretas, medibles y pasibles de monitoreo. Lograr lo anterior facilita el uso y la credibilidad de los planes. En efecto, en el Ecuador, Colombia, Guatemala, México y la República Dominicana, es posible identificar los vínculos entre la planificación de mediano plazo y el proceso de presupuestación, cuya temporalidad sigue siendo anual. La relación se establece en los marcos legales y reglamentarios, así como en las metodologías. En la República Dominicana (2006), México (2006), el Ecuador (2007) y Guatemala (2013), se realizaron reformas legales importantes en el ámbito de la planificación y el presupuesto. Las características de estos cuerpos legales y reglamentarios que los hacen interesantes para su análisis son las siguientes:

- Se integra en ellos la planificación, el presupuesto y la inversión.
- Se procura que exista una coordinación entre los ámbitos de responsabilidad de presidencia, planificación y hacienda o finanzas.
- Se intenta que hagan de puente entre las metas de los planes de gobierno (mediano plazo) y los programas y el presupuesto (corto plazo), a través de metodologías que buscan una cierta estandarización de criterios y están alineadas con las innovaciones de países que tienen mayor experiencia en la materia: cadena de valor público, marco lógico, planificación estratégica.
- Se establecen instrumentos y metodologías que abarcan el proceso de formulación de los objetivos, así como la ejecución, el monitoreo y la evaluación.
- Se definen lineamientos, articulaciones y estrategias para mejorar la coordinación y coherencia entre la planificación nacional y subnacional: criterios territoriales para asignar recursos en función de las brechas de desarrollo territorial (la Argentina, México, Colombia).
- Se incorporan mecanismos de rendición de cuentas.

En el Ecuador, el Sistema de Planificación se institucionalizó a través del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. En este, la programación y la ejecución del presupuesto del Estado ecuatoriano se sujeta al Plan Nacional de Desarrollo, gracias a lo cual las instituciones estatales articulan e integran sus operaciones de planificación y presupuesto. Además, para viabilizar el cumplimiento de la normativa, se crearon el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (SNDPP) y el Sistema Nacional de las Finanzas Públicas (SINFIP).

La planificación nacional es competencia exclusiva del Estado central y responsabilidad de la función ejecutiva, que se ejerce a través del Plan Nacional de Desarrollo, las políticas y los planes sectoriales, los mecanismos de información y coordinación entre los niveles de gobierno, y otros instrumentos que forman parte del sistema. Para ejercer esta competencia, el Presidente de la República puede disponer la forma en que la función ejecutiva se organiza en el plano institucional y territorial. La planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial a nivel regional, provincial, municipal y parroquial es competencia exclusiva y obligatoria de los gobiernos autónomos descentralizados, que la ejercen a través de sus planes y demás instrumentos validados con los actores territoriales, de forma articulada y coordinada entre los niveles de gobierno y la planificación nacional, en el marco del SNDPP (REDEPLAN, 2015).

En la República Dominicana, a partir de la Ley núm. 498-06 y el Decreto núm. 493-07, se determina que el Plan Nacional Plurianual del Sector Público (PNPSP) tome como base los lineamientos de la Estrategia Nacional de Desarrollo (END) 2010-2030, la política fiscal y el marco financiero del presupuesto plurianual (Congreso Nacional de la República Dominicana, 2006)³, y contenga los programas y proyectos prioritarios que deben ejecutar los organismos del sector público no financiero, así como los recursos necesarios respectivos. Desde esta perspectiva, en su contenido se define una integración de los siguientes instrumentos (Fernández, 2007, art. 30):

- Programación macroeconómica de mediano plazo
- Políticas, programas y proyectos prioritarios que deben ser ejecutados por el sector público
- Políticas de reforma administrativa y de gestión de recursos humanos y materiales
- Políticas de promoción para el sector privado
- Políticas y prioridades en materia de cooperación no reembolsable
- Distribución económica y funcional del gasto
- Necesidades de financiamiento, reembolsables y no reembolsables

Asimismo, se define que el PNPSP tenga una duración de cuatro años y sea actualizado anualmente por el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, y aprobado por el Consejo de Gobierno. El Ministerio de Hacienda utiliza el PNPSP así modificado para actualizar el presupuesto plurianual y elaborar la política presupuestaria anual, que incluye, cuando corresponde, la fijación de los topes institucionales de gasto.

Respecto de las iniciativas de carácter presupuestario, es importante notar cómo se adecúan los instrumentos de planificación global del MEPYD, para facilitar una mejor articulación con el proceso de formulación presupuestaria, teniendo en cuenta la reforma normativa de 2006 en la que, justamente, se buscaba que el plan y el presupuesto estuvieran muy correlacionados. Ello se ha materializado en una innovación inédita en la región, que consiste en reflejar en el PNPSP el perfil de producción del sector público expresado en términos idénticos a los que se establecen en la técnica del presupuesto por programas para fijar las metas físicas presupuestarias (Sotelo, 2015). Esta iniciativa ha requerido una importante labor de coordinación institucional.

³ Véase el artículo 25 de la Ley de Planificación e Inversión Pública núm. 498-06 (Congreso Nacional de la República Dominicana, 2006).

No obstante, la articulación efectiva entre plan y presupuesto aún está distante de lo deseable debido a cierta demora en la reforma presupuestaria: el presupuesto público dominicano ha sido hasta ahora meramente financiero, no contiene indicadores físicos y con frecuencia ha tenido un comportamiento inercial. Al no contar con productos terminales identificados, no se han determinado relaciones entre los insumos y los productos, y las estructuras programáticas no siempre reflejan las funciones de producción de los organismos (Sotelo, 2015) (véase el recuadro III.3).

Recuadro III.3

República Dominicana: avances y desafíos de incorporar la cadena de producción pública en el Plan Nacional Plurianual del Sector Público 2013-2016

Uno de los logros del sistema de planificación en la República Dominicana es haber preparado los instrumentos para asegurar una adecuada articulación con el presupuesto, conforme avanza el proceso de mejora del sistema presupuestario.

A medida que se desarrolla la propuesta del nuevo sistema presupuestario, se constatan avances significativos en esta área. Se elabora un catálogo común de productos que comparten el MEPYD, el Ministerio de Hacienda y las jurisdicciones, se desarrolla una metodología de estimación de gasto por unidad de producto, se revisan las estructuras programáticas y se elabora un modelo de presupuesto plurianual orientado a resultados para aplicar a los programas prioritarios. También se avanza hacia metodologías de análisis presupuestario de las prioridades estratégicas.

Estas tareas se realizan de manera coordinada entre ambos órganos rectores y significarán un avance importante en la coordinación, que será posible materializar gracias a las características que revisten los instrumentos de planificación. Concomitantemente, incorporar la producción pública en el PNPSP ha significado un ejercicio importante por parte de las jurisdicciones para reconocer, describir y priorizar los servicios, así como identificar a los usuarios.

Los equipos técnicos jurisdiccionales de planificación y presupuesto han comprendido la importancia de relacionar sus cadenas de valor público, los planes institucionales y el presupuesto, aun cuando esto todavía no se lleve a cabo de manera sistemática en las instituciones.

Fuente: J. Sotelo, "La planificación de mediano plazo en el sector público dominicano. El Plan Nacional Plurianual del Sector Público", Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2015, inédito.

En México, el progreso en la implementación del presupuesto basado en resultados permite observar con nitidez cómo ha avanzado la articulación de los programas con las políticas, los objetivos y las metas del Plan Nacional de Desarrollo. Una de las innovaciones más relevantes fueron los cambios introducidos hace cerca de un decenio en el proceso de elaboración del presupuesto de egresos de la federación, mediante los cuales se establece, en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que los anteproyectos deberán sujetarse a la estructura programática aprobada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Asimismo, para armonizar los programas presupuestales con los esquemas de planeación, la ley establece que el ejercicio presupuestal se traduzca en programas que deben estar alineados con el Plan Nacional de Desarrollo en términos de los objetivos nacionales, los ejes de política pública, y los objetivos y las estrategias de este. Así, se fijan los objetivos, las estrategias y las líneas de acción de los programas, pasando sucesivamente al objetivo estratégico de la dependencia pública (secretaría, oficina, empresa pública, etc.), que establece un programa presupuestario y una matriz de indicadores, como se observa en el diagrama III.1.

Diagrama III.1
México: alineación de planes, programas e instituciones en el marco del Plan Nacional de Desarrollo



Fuente: C. Ruiz, "Planeación multinivel y los retos de su compatibilización. México. Estudio de caso", Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2015, inédito; sobre la base de Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios (Ramo 33), 2008.

En Guatemala, en el marco de la implementación de la gestión por resultados como eje orientador del Plan Nacional de Desarrollo K'atun Nuestra Guatemala 2032, se intenta vincular los objetivos nacionales de desarrollo con el presupuesto. A partir de 2015, se dispone que las entidades gubernamentales, las organizaciones no gubernamentales y las fundaciones que manejan proyectos con fondos públicos apliquen este Plan Nacional en el proceso de planificación, programación presupuestaria, seguimiento y evaluación de la gestión pública. La entrada en vigencia de dicha normativa no logró impregnar completamente la construcción y aprobación del Plan K'atun, cuya puesta en práctica estaba previsto iniciar en 2015, en particular porque ese proceso debía realizarse de manera participativa y a nivel nacional.

No obstante, en marzo de 2014, para asegurar la inclusión de algunos resultados contenidos en el Plan K'atun, y aunque este todavía se encontraba

en la fase de redacción del documento, la Presidencia de la República creó el “Instructivo General: Directrices para la Formulación del Plan-Presupuesto Anual 2015 y Multianual 2015-2017”, el cual debe ser aplicado por todas las instancias del Poder Ejecutivo, incluidas las entidades descentralizadas y autónomas. De esa manera, el Plan K’atun, que se aprobó en agosto de 2014, quedó vinculado al proceso del plan y el presupuesto.

En Chile, en ausencia de una entidad de planificación nacional, los objetivos de mediano plazo se definen por medio del programa de gobierno, que es el referente principal para definir los objetivos globales de los ministerios. Por otro lado, también el Sistema de Evaluación y Control de Gestión cumple parte de esta función de ordenamiento y definición de objetivos (a través de las definiciones estratégicas ministeriales). En este contexto, en el marco del proceso presupuestario, los ministerios definen objetivos estratégicos institucionales, que tienen como referentes los objetivos de carácter más general establecidos en la agenda de gobierno (Leiva, 2012, pág. 52).

En los últimos años, en Chile se han fortalecido los ministerios como instancias de formulación de prioridades de política, planificación y control de gestión de los servicios públicos. Esto se expresa en el sólido y robusto esquema que representa el Sistema de Evaluación y Control de Gestión que lleva casi dos decenios. En gran parte de las instancias en las que se ha evaluado la experiencia chilena, se ha reconocido como una fortaleza este tipo de desarrollo en el proceso de planificación.

A pesar de que el presupuesto por resultados en Chile se ha desarrollado ampliamente, aún no constituye un esquema que permita asignar prioridades de gasto público conforme a criterios de calidad y eficiencia. La evidencia de los estudios señala que la fortaleza de esta experiencia está más bien en el apoyo al mejoramiento de la gestión de los servicios públicos.

En el marco de los desafíos presupuestarios, el presupuesto debe ser un instrumento que apoye efectivamente el desarrollo nacional y debe tener ciertas características que difieren de la práctica occidental. Esto implicaría que la preparación del presupuesto fuera menos incremental y más estratégica, estuviera ligada a la planificación nacional o a otras formas de definir los objetivos y las prioridades, y fuera sensible a las consecuencias de las políticas tributarias y de gasto (Schack, 2002). Lo anterior refuerza la idea de que es necesario fortalecer el proceso de definición de las prioridades de largo plazo de la política pública, así como su articulación con los procesos presupuestarios de mediano y corto plazo. Cabe preguntarse si dicho esquema es lo suficientemente estratégico como para definir de forma adecuada las prioridades de largo plazo, y cómo se articula con el corto plazo de la práctica presupuestaria. En estas circunstancias, queda

una interrogante clave: ¿cómo resolver esta dicotomía entre un modelo de gestión y evaluación vinculado al proceso presupuestario, y la debilidad del proceso de definición de prioridades de las políticas públicas y mecanismos explícitos de coordinación gubernamental?

La priorización de los recursos en lo sectorial tiene que ser compatible con una asignación de gastos que exprese la dimensión estratégica de las políticas públicas. Y en esto no se puede mirar solamente un período de gobierno. El concepto de políticas públicas alude al largo plazo: la naturaleza del problema público implica una perspectiva más allá de un período de gobierno. En Chile, de alguna manera, la fortaleza ha estado en la eficiencia del ámbito operativo que está a cargo de proveer los servicios públicos (cuya orientación se recibe desde la planificación estratégica de los ministerios). Sin embargo, también hay bastantes aspectos que mejorar en cuanto a la eficiencia en el interior de los ministerios o sectores. En muchos casos, no se logra visibilizar que los programas se ejecuten con la mejor relación entre costo y efectividad (Armijo, 2015). Por último, se mantiene el reto de cómo avanzar hacia los objetivos que se han definido en un contexto de escasa perspectiva de planificación a largo plazo.

E. Articulación del corto, el mediano y el largo plazo en la planificación para el desarrollo

Las experiencias de planificación examinadas permitieron apreciar parte de la complejidad que supone el reto de conjugar los plazos y los tiempos. Se distinguieron el corto, el mediano y el largo plazo, tomando como referencia el año, para el primero, el plazo de la administración gubernamental (de cuatro a seis años), para el segundo, y dos o más plazos o períodos de gobierno, para el tercero. De lo presentado en este capítulo sobresalen algunas observaciones generales.

Cuando se mira el peso de cada uno de estos tres plazos en la toma de decisiones y en los procesos de gestión pública, sobresale la discrepancia inicial entre los tiempos largos de la planificación y los más cortos del presupuesto y la gestión. Así, surge desde el principio la necesidad de identificar las propiedades de cada uno y aplicar las medidas que hagan posible coordinarlos y armonizarlos. En medio de estos dos extremos, el mediano plazo tiene una importancia especial porque constituye el lapso dentro del cual la ciudadanía juzga y evalúa la calidad de la gestión de cada gobernante. La revisión de los marcos legales de los sistemas de planificación creados o rediseñados en los países de la región en los últimos años sugiere la presencia de la planificación con una perspectiva de mediano plazo como uno de sus parámetros orientadores. Sin embargo, aunque la mayoría de los países cuentan con planes nacionales de desarrollo correspondientes al

período presidencial de gobierno, sus trayectorias son muy diferentes. Un grupo minoritario de países, entre ellos el Brasil, Colombia y Costa Rica, poseen prácticas de planificación consolidadas, con marcos normativos y sistemas de planificación de larga data. Otros países han fortalecido sus prácticas e instituciones en los últimos 10 años, creando o renovando sus sistemas de planificación. En este sentido, pueden mencionarse el Ecuador, Bolivia, el Paraguay, el Perú y la República Dominicana. En estos mismos términos, con experiencias promisorias muy recientes, destacan El Salvador, Guatemala, Honduras y Jamaica.

Como se mencionó más arriba, es probablemente debido a la importancia política del mediano plazo que una parte muy importante de la labor práctica se ha destinado a construir conexiones entre este y el corto plazo. Este esfuerzo se ha concretado en la aplicación de medidas y herramientas muy específicas, en donde la articulación entre el plan y el presupuesto juega un papel destacado⁴. A los efectos de articular, ha sido fundamental asignar responsabilidades institucionales y cargas presupuestales. Además, el uso de la presupuestación plurianual también se visualiza como una salida de utilidad, aunque en la práctica su uso es aún muy restringido. Esto se observa especialmente en aquellos países donde se han establecido cuerpos legales orientados a crear sistemas nacionales de planificación, como México (2006), la República Dominicana (2006), el Ecuador (2011) y Guatemala (2011). La mayor parte de estos sistemas se han construido a partir de marcos legales de carácter constitucional (REDEPLAN, 2015).

El largo plazo, sin embargo, no está para nada ausente. Como se mencionó, en el último decenio una veintena de países de la región han elaborado visiones de largo plazo que también son producto de muy diversos procesos metodológicos, con mayor o menor grado de articulación con los planes de corto y mediano plazo, y con muy diferentes grados de participación de los actores sociales relevantes (CEPAL, 2013). En algunos de estos casos, como el de la República Dominicana, se ha identificado la presencia de mecanismos, como la programación y el presupuesto, para articular el largo plazo con el mediano.

En la Estrategia Nacional de Desarrollo (END) 2010-2030 se definen mecanismos explícitos de seguimiento, lo que facilita su operatividad en los planes sectoriales e institucionales de mediano plazo. Cabe señalar que, al lado de lo normativo y lo legal, la voluntad política y el liderazgo han sido cruciales para impulsar y sostener perspectivas de largo plazo en la planificación dominicana reciente, de la misma manera que en los casos del Brasil, Colombia y el Perú (Rodríguez y Cuervo, 2014). Del

⁴ Véase Robinson y Last (2009).

mismo modo, en los ejercicios de construcción de visiones de futuro se utilizan metodologías muy variadas en donde se combina el uso de la prospectiva con otros enfoques, especialmente la planificación estratégica, y se consideran horizontes temporales diversos: en Colombia a 2019, en la República Dominicana a 2030, en Guatemala a 2032, en el Ecuador a 2035 y en Honduras a 2038.

En la República Dominicana, por ejemplo, se concibe el ejercicio de largo plazo como la fuente a partir de la cual diseñar una ley marco de las políticas públicas para los próximos 20 años. Surge como respuesta a demandas en las que, desde principios del siglo XXI, se reclamaba la definición de un plan nacional que superara los cuatro años de duración de cada gobierno. Por tanto, esta experiencia refleja una preocupación nacional proveniente de distintos sectores, convencidos de la necesidad de emprender acciones de mediano y largo plazo. En el último decenio, la continuidad en el ejercicio de gobierno de cuadros medios y superiores forjadores de un proyecto de nación ha contribuido a la continuidad de las políticas y los programas. Esta experiencia es digna de consideración, pues puede constituirse en un caso ilustrativo de políticas de Estado en la región. El momento es propicio, ya que la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible requerirá de políticas y planificación con miradas de largo plazo.

En Guatemala, el Plan Nacional de Desarrollo K'atun: Nuestra Guatemala 2032 contiene una visión del país hacia ese año y se plantea como una propuesta estructurada, argumentada y fundamentada técnicamente para construirse en procesos continuos de corto, mediano y largo plazo, mediante la superación de los principales problemas estructurales —sociales, económicos, ambientales, culturales y políticos— que han configurado hasta ahora el esquema de desarrollo del país. Los retos de Guatemala son enormes, como también lo ha sido el esfuerzo que la autoridad de planificación ha desplegado, con una convocatoria a la ciudadanía en la formulación de la propuesta que debería augurar su continuidad en próximas administraciones de gobierno.

Un ejercicio de planificación que involucró a una amplia gama de actores fue la inclusión de los ODM en las metas de los planes de desarrollo en diversos países, de forma explícita o como guía orientadora de los objetivos nacionales. Estas iniciativas han contribuido a la articulación entre el largo y el mediano plazo. Sin embargo, aparte de preguntarse cómo han contribuido a la superación de las brechas de desarrollo, es clave reflexionar acerca de los desafíos institucionales aún presentes, como el diseño de las metas e indicadores, los mecanismos de coordinación gubernamental, y el seguimiento y la rendición de cuentas de los avances, todos ellos aspectos relevantes en relación con la Agenda 2030 para el

Desarrollo Sostenible. En ese mismo sentido, considerar la Agenda 2030 y los ODS también ha obligado a algunos países a tomar en cuenta la necesidad de articular los plazos de acción de corto, mediano y largo plazo⁵ (CEPAL, 2017a), labor en la que el Foro de los Países de América Latina y el Caribe para el Desarrollo Sostenible será de gran apoyo.

Sin embargo, la vinculación entre los instrumentos de largo y de mediano plazo es incipiente, lo que se erige en uno de los desafíos principales de la planificación. Aun cuando en la mayoría de los marcos normativos se establece una vinculación entre las metas de largo y de mediano plazo, en la práctica este es un proceso que recién se inicia. Esta debilidad deriva no solamente de las restricciones de la lógica anual de la presupuestación, sino también de fallas propias de los ejercicios de construcción de visiones de largo plazo que, o bien no han incorporado frontalmente a los tomadores de decisiones, o bien no se han dotado de mecanismos concretos para tomar decisiones del presente con mirada de futuro. Aparte de lo presupuestal y de mejorar el diseño de estrategias en estos ejercicios, también se debe tomar conciencia de que es necesario hacer de la vigilancia y la anticipación actividades permanentes que conversen de forma cotidiana con la planificación y las decisiones de política. Por tanto, aun cuando las visiones de futuro están presentes en la mitad de los países de la región y juegan un papel importante como referencia para los procesos de formulación e implementación de las políticas, es necesario fortalecer los arreglos institucionales que faciliten el logro de los objetivos de desarrollo comprometidos. La experiencia de monitoreo y actualización de las metas de la END 2010-2030 con el PNPSP en República Dominicana da cuenta de una articulación posible a partir del plan plurianual de inversión.

Así, un desafío concreto es introducir formas para que la planificación de largo plazo se materialice en metas intermedias, sostenibles más allá del período de gobierno. ¿Esto requiere una reforma del Estado? ¿De qué tipo? ¿O precisa de un proceso de transformaciones institucionales, leyes y decretos, como el de la END 2010-2030 de la República Dominicana? Finalmente, vale insistir en que es menester fortalecer el avance de la prospectiva en la función pública, creando unidades en los gobiernos y desarrollando capacidades de pensamiento y acción de futuro (Bitar, 2016).

De otro lado, es destacable la contribución de los ejercicios de largo plazo en cuanto a identificar las prioridades de Estado y a señalar la necesidad de construir condiciones que aporten lo que se requiere para dar solución a los problemas cuando los resultados no maduran en lo inmediato. A la luz de las experiencias estudiadas, se observa

⁵ Es el caso de México, donde se creó un Consejo Nacional de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que depende de la Presidencia de la República y que ha anunciado reformas a la Ley de Planeación para incluir las obligaciones derivadas de la Agenda 2030.

que la voluntad política del gobierno y los liderazgos —especialmente los de más alto nivel, como los presidentes y los ministros— son claves para iniciar y sostener estos ejercicios, además de sentar las bases para generar un referente en el mediano plazo. En ejercicios como los de la República Dominicana, Guatemala, Honduras o el Ecuador, se utilizaron instrumentos de construcción de futuro y se puso de relieve la necesidad de lograr acuerdos y pactos políticos, con el ingrediente clave de incorporar actores diversos en la construcción de las visiones.

La pregunta acerca del papel de los instrumentos globales como los ODM y los ODS también pudo explorarse parcialmente. Algunos ejercicios de planificación que involucraron actores más allá del sector público incluyeron los ODM en las metas de los planes de desarrollo. Estas iniciativas sugieren su utilidad como mecanismos de alineación entre el largo y el mediano plazo. De la misma forma, es clave reflexionar acerca de cuáles son los desafíos institucionales que persisten en el avance hacia los ODS. Entre estos aspectos se encuentran, además del diseño de las metas e indicadores, los mecanismos de coordinación gubernamental, y el seguimiento y la rendición de cuentas de los avances.

Por ejemplo, los desafíos que se plantean en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: todos por un nuevo país, paz, equidad y educación de Colombia confirman estas observaciones. Se necesita de un compromiso que trascienda los gobiernos, planificar con prospectiva, contar con mecanismos de coordinación interinstitucional con enfoque transversal, integrador y territorial, definir metas prioritarias con horizonte a 2030, definir indicadores nacionales eficaces comparables con los globales, y garantizar el permanente involucramiento de la sociedad civil, el sector privado y la academia (Gaviria, 2015).

En lo atinente al mediano plazo, como se verá con mayor amplitud y detalle en el capítulo V, su integración con el corto plazo tiene en el uso del presupuesto orientado a resultados una opción interesante para dar sustentabilidad a las iniciativas que requieren de una labor prolongada. Las experiencias analizadas se enfrentan a importantes rigideces (presupuestos inerciales, poco margen de recursos para proyectos innovadores, escaso margen de flexibilidad en la gestión de los programas, entre otros) a causa de las cuales es difícil que el presupuesto se convierta en un instrumento que permita mayor eficiencia y calidad del gasto. Por otra parte, además de fortalecer el uso de la gestión por resultados, es fundamental avanzar en el establecimiento de marcos de gasto de mediano plazo, presupuestos plurianuales y sistemas nacionales de inversión pública, que permitan contar con un banco de proyectos viables y financiables en el tiempo, y otorguen mayor sustentabilidad a los recursos públicos, frente a la siempre presente amenaza de los choques externos.

Finalmente, también hay países sin un esquema institucionalizado de planes nacionales de desarrollo, donde los objetivos de mediano plazo se articulan a través de instrumentos alternativos, como las agendas gubernamentales, expresión directa de los programas de gobierno (por ejemplo, en la Argentina, Chile, Panamá y el Uruguay). También hay países donde la planificación se estructura a través de objetivos principalmente sectoriales, o donde, aunque se tiene un plan nacional, no hay una entidad nacional de planificación propiamente dicha (México)⁶. No obstante las diferencias de trayectoria y grado de consolidación mencionadas, la forma de conjugar los plazos tiene algunas características sobresalientes que se sintetizan en el cuadro III.4.

Cuadro III.4
América Latina y el Caribe: el abordaje del reto pluritemporal de la planificación

Característica	Descripción
Estructura de los planes	Se consideran diferentes niveles de articulación, estableciendo la sujeción del plan de mediano plazo a un instrumento de mayor temporalidad (visión de país o estrategia de largo plazo).
Objetivos estratégicos y visiones de desarrollo	Amplitud y heterogeneidad; coincidencia en que cerrar las brechas sociales es el gran objetivo que articula al resto de los objetivos de largo plazo.
Marco regulatorio	Se dispone que el plan nacional tenga su correlato en la planificación territorial y a nivel sectorial, procesos en que se debe considerar como referente la planificación a escala nacional.
Plan y presupuesto	Se dispone que en la elaboración del presupuesto nacional se consideren los objetivos y las metas del plan de mediano plazo. Se viene avanzando desde hace un par de décadas, pero en la mayoría de los países no se puede hablar aún de una articulación entre plan y presupuesto y, menos todavía, de que las prioridades del plan primen en el presupuesto.
Seguimiento y evaluación	Se implementan cada vez más, en mayor o menor medida, sistemas o mecanismos de seguimiento y evaluación de resultados.
Participación ciudadana	Existen mecanismos formales de participación o consulta ciudadana que inciden cada vez más en los procesos de elaboración de planes y, paulatinamente, en su seguimiento y evaluación.
Planes y Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible	La aprobación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) representa una oportunidad para impulsar la planificación y las políticas de Estado, a fin de construir una visión de futuro en que la Agenda 2030 sea una referencia básica. Un número creciente de países incorpora los ODS en sus planes.

Fuente: L. Cuervo y J. Máttar, "Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe: regreso al futuro. Primer informe de los diálogos ministeriales de planificación", *serie Gestión Pública*, N° 81 (LC/L.3838), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2014.

⁶ Desde los años setenta y ochenta, en México se transitó de un esquema en el que la planificación (Secretaría de Programación y Presupuesto) se separaba de la recaudación, el ejercicio y la vigilancia de los gastos (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, SHCP), a la organización actual en la que estos dos tipos de función se integran en una sola dependencia, la SHCP, a la cual la Ley de Planeación le otorga la facultad de elaborar el Plan Nacional de Desarrollo. La SHCP es el órgano de planificación y coordina, además, el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED).

Capítulo IV

El reto de la multiescalaridad: la coordinación entre los niveles de gobierno en los procesos de planificación para el desarrollo

La planificación para el desarrollo, como herramienta que contribuye a la gestión de un territorio nacional, comporta la presencia de múltiples niveles de gobierno que hacen uso de instrumentos y sistemas que funcionan de forma paralela y simultánea¹. Por tanto, mediante el reto de la interrelación entre escalas, se indaga de qué forma se interrelacionan el nivel de gobierno nacional, ya sea unitario o federal, y el subnacional, que comprende unidades intermedias y locales muy diversas o uniones de ellas. El propósito de este capítulo es explorar y comprender, a través de experiencias concretas de planificación en la región, la manera como se viene manejando este ámbito de las relaciones entre los niveles y los planos de gobierno, planificación y gestión pública.

En esta presencia múltiple y paralela hay una compleja red de interrelaciones que ponen en movimiento, además, una variada gama de interdependencias. En el ejercicio de planificar para el desarrollo desde el ámbito nacional, así como desde cualquier otro nivel de gobierno, se deberían tomar en consideración estas interrelaciones y plantear estrategias para gestionarlas. Buena parte de ellas se regula a través de la Constitución, las leyes y las normas. El funcionamiento eficaz de este marco depende también de las prácticas efectivas, de las formas de aplicación de las normas y de la operación de reglas no escritas que forman parte de la cultura política e institucional de cada país. Finalmente, las iniciativas de

¹ En este documento, los conceptos de nivel y escala de gobierno se entienden como sinónimos.

gestión de estas interrelaciones en el más corto y mediano plazo, a saber, los programas, los proyectos, los convenios o los contratos, completan el amplio y complejo panorama de la planificación para el desarrollo en múltiples niveles.

A lo largo de las últimas décadas, en los países de la región se han aplicado enfoques diversos para resolver estas interrelaciones entre los diferentes niveles y escalas. En un primer momento (de los años cuarenta a los setenta), se hizo énfasis en la relación vertical (desde arriba hacia abajo) entre nación, territorio y localidad; posteriormente (años ochenta y noventa), se subrayó el papel protagónico de lo local y de construir el desarrollo desde abajo hacia arriba; por último (de 2000 en adelante) y antes de la etapa actual, renacen las políticas regionales orientadas desde arriba hacia abajo, dispersas en iniciativas descoordinadas y coexistiendo con los esfuerzos locales orientados en sentido contrario. Es en este contexto que surgen, se estudian y analizan las experiencias que se documentan en la investigación de casos elaborada por el ILPES que se expone en este documento.

A mediados del siglo XX surgió la idea y la práctica de la planificación regional, entendida como una política pública para la promoción del desarrollo, desde las instancias centrales del gobierno, en territorios considerados rezagados o en condición de exclusión y marginación². A esta práctica institucional se sumó, en algunos casos, un propósito más de conjunto relacionado con la disminución de las desigualdades o brechas de desarrollo entre los territorios. Esta primera práctica institucional tuvo vigencia entre la década de 1950 y finales de la década de 1970, con temporalidades y evoluciones específicas en cada país, y se la conoció con el nombre de “política regional”.

Durante la década de 1980, como resultado de las políticas de ajuste y retracción del Estado, la política regional y sus instituciones se desmontaron y sus instrumentos de acción se desactivaron. En respuesta a las situaciones de desarticulación de los aparatos productivos, el desempleo y el retroceso económico característicos de esa década, en los años ochenta y noventa emergieron las ideas del desarrollo local y las políticas de desarrollo económico local, urbano y territorial. Con ellas se respondió al vacío que había dejado la ausencia de las previas políticas regionales del Estado. A través de estos nuevos enfoques e iniciativas se buscó activar los recursos particulares del territorio (activos tangibles e intangibles, sociales, económicos e institucionales), estimulando el uso

² El término “territorio” se refiere a las diversas modalidades de organización de los niveles subnacionales de gobierno, como las unidades intermedias (estados, regiones, provincias o departamentos), las locales (municipios, comunas, parroquias o partidos) y las diversas agrupaciones de estas.

de la iniciativa propia y otorgando un énfasis especial a la articulación con el mercado exterior y al establecimiento de los más diversos tipos de alianzas sociales y público-privadas para el diseño y la ejecución de estos procesos.

Desde fines de la década de 1990 y, posteriormente, con la llegada del siglo XXI, los gobiernos nacionales recobraron el interés por espacializar las políticas públicas más diversas, así como por enfrentar las brechas de riqueza y desarrollo existentes entre los distintos componentes del territorio. La CEPAL ilustró este proceso de cambio y planteó el concepto de políticas territoriales para hacer alusión a la presencia de nuevos retos en la planificación multiescalar del desarrollo (Ramírez, Silva y Cuervo, 2009). Las políticas territoriales fueron entendidas como la respuesta institucional a la necesidad de articular las políticas locales de desarrollo con las nuevas políticas regionales. Para caracterizarlas se habló de familia de políticas territoriales. En ese momento se tomó conciencia de la dispersión y desarticulación que existía entre las diversas estrategias de territorialización de las políticas públicas nacionales (en materia de pobreza, competitividad, ciencia y tecnología, medio ambiente y recursos naturales, entre otras), así como del divorcio entre los esfuerzos locales (es decir, desde abajo hacia arriba) y regionales (desde arriba hacia abajo) de promoción del desarrollo territorial.

En lo más reciente, es decir, en el contexto durante el cual se hace esta investigación, surgen variadas consideraciones de interés, tanto para comprender las experiencias como para extraer los aprendizajes que de ellas surjan.

En primer lugar, la manera de abordar la multiescalaridad depende, en una medida muy importante, de la visión que desde lo nacional se tenga de las problemáticas territoriales. Obviamente, cada país tiene su propia mirada y sus objetivos de más largo, mediano y corto alcance en esta materia. Al mismo tiempo, la CEPAL ha señalado la necesidad de enfrentar las desigualdades territoriales a través de procesos de planificación nacional del desarrollo. Una práctica destacable ha consistido en proponer, alrededor de ejes de desarrollo nacionales, estrategias regionales explícitas, definiendo cursos de acción diferenciados, como ilustra el caso colombiano (Gaviria, 2015). En efecto, como un elemento innovador del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, se incorpora el índice de convergencia intrarregional (ICIR), que mide el nivel de desigualdad en términos socioeconómicos entre los municipios que conforman una región. Las variables consideradas son la educación, la salud, la mortalidad infantil, los servicios públicos y la vivienda. A partir de la aplicación de este índice, se identifican los territorios en los que debe hacerse un mayor esfuerzo para disminuir las desigualdades sociales.

De otra parte, para comprender el reto multiescalar de la planificación, es necesario considerar la particularidad de esta en el ámbito subnacional (estado, provincia, región, municipio). A ese nivel, al mismo tiempo que se toman como referencia las políticas y los planes nacionales, se tiene como eje central el propio territorio, con sus fortalezas, debilidades y potencialidades. En cualquier caso, parece evidente que los procesos de desarrollo desde lo subnacional incorporen también mutaciones en sus estructuras productivas, además de crear y consolidar actividades intensivas en conocimiento, basadas en procesos de innovación.

Finalmente, considerar las relaciones con el contexto global también es indispensable para comprender esa compleja trama de vínculos entre los niveles de la planificación para el desarrollo. Con las estrategias de inserción de los países y sus territorios, se ha buscado promover y fortalecer la competitividad y mejorar las formas de inserción externa de los sistemas productivos. En esta búsqueda también ha jugado un papel clave la inversión en infraestructura, sobre todo en transporte y comunicaciones, así como en programas de desarrollo productivo con énfasis en la innovación y el establecimiento de asociaciones, entre otros aspectos (CEPAL, 2012a; CEPAL/GIZ, 2015). Entre los países de América Latina, algunos como Colombia, el Perú y Panamá ponen el acento en políticas o estrategias de desarrollo territorial para fomentar el desarrollo productivo o generar ventajas competitivas (Buitelaar y otros, 2015)³.

A. Las definiciones diversas de la problemática territorial

Se utilizan muy diversos conceptos para dar cuenta de los problemas territoriales. En algunos casos, se habla de desequilibrios, en otros, de desigualdades, a veces, de inequidades, y también se emplean categorías como las de exclusión y desintegración. Cada una de estas categorías pertenece a universos éticos y filosóficos diversos, a veces excluyentes y competitivos (Cuervo, 2012). No obstante, en la práctica institucional y en la literatura oficial suelen entremezclarse. De la misma manera, estos conceptos se acompañan de paradigmas de planificación y de gestión pública que, de cierta manera, encarnan la estrategia de articulación entre los niveles de gobierno para la promoción del desarrollo.

³ El tipo y grado de interrelaciones y posibles sinergias entre los objetivos de los distintos niveles dependerá de un complejo entramado de aspectos institucionales, económicos y políticos que, dependiendo de las circunstancias, producirán mayores o menores grados de integración y sostenibilidad (CEPAL, 2015f, pág. 79).

En la República Dominicana, se reconoce la existencia de un patrón de desarrollo territorial desigual, en términos de ingreso, acceso a servicios y calidad de vida, que también se manifiesta en una elevada concentración de la población en zonas urbanas y provincias de mayor desarrollo. “Se evidencia la necesidad de que el tema del territorio sea abordado con una visión integral, en la cual se combinen los elementos políticos, económicos, territoriales y ambientales, de una manera viable y equilibrada. Se requiere una visión de largo plazo” (MEPYD, 2010).

En Guatemala, el Plan Nacional de Desarrollo K’atun: Nuestra Guatemala 2032 plantea un cambio de paradigma en la gestión, que transita desde una planificación de corto plazo, basada en el presupuesto y con limitada participación ciudadana, hacia una planificación de largo plazo en la que se conjugan elementos sociales, institucionales, legales, territoriales, ambientales y políticos, y se otorga una elevada importancia a la participación ciudadana (CONADUR/SEGEPLAN, 2014).

El Paraguay, en su Plan Nacional de Desarrollo 2030, plantea una estrategia de regionalización y diversificación productiva, principalmente mediante el desarrollo de cadenas de valor regionales, con el fin de aumentar la competitividad y reducir las brechas territoriales. Hay un conjunto de acciones para promover esta estrategia, que van desde la identificación de proyectos productivos potenciales, hasta el desarrollo de la innovación industrial, la organización urbana para facilitar la instalación de servicios de apoyo a las cadenas, y la capacitación de recursos humanos locales para la industria y para facilitar la creación de empresas (STP, 2014).

En efecto, uno de los desafíos más importantes en los países de América Latina y el Caribe es promover el aumento de la productividad, a través del cambio hacia estructuras productivas más intensivas en conocimiento e innovación. La productividad está fuertemente asociada al tipo de actividades que se presentan en el territorio y al grado de especialización que tengan; existen regiones que se especializan en sectores económicos de alta productividad.

En algunos países se ha buscado promover y fortalecer la competitividad de los entornos territoriales para mejorar las formas de inserción externa de los sistemas productivos. Se ha priorizado la inversión en infraestructura, sobre todo en transporte y comunicaciones, pero también en programas de desarrollo productivo con énfasis en la innovación y el establecimiento de asociaciones, entre otros aspectos (CEPAL, 2012a). Así, ciertos países ponen el acento de sus objetivos de políticas o estrategias de desarrollo territorial en fomentar el desarrollo

productivo o en generar ventajas competitivas, como es el caso, por ejemplo, de Colombia, Panamá y el Perú (Buitelaar y otros, 2015).

En algunos casos se destaca el papel crucial de la innovación y el desarrollo tecnológico en la promoción de la competitividad y la productividad territorial. En la estrategia territorial del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 de Colombia, por ejemplo, se contempla el desarrollo de la Agenda Nacional de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación, a través de las Comisiones Regionales de Competitividad. Se establece que estas comisiones serán la única instancia de interlocución con el Gobierno nacional para implementar dicha agenda. Esto implica un ejercicio importante de articulación vertical, al definir una instancia de coordinación entre gobierno nacional y subnacional, y de articulación horizontal, al integrar en un único sistema las distintas instancias departamentales que promueven agendas de competitividad, productividad, ciencia, tecnología e innovación, como los Consejos Departamentales de Ciencia, Tecnología e Innovación (CODECTI), los Comités Universidad-Empresa-Estado, los Comités de Biodiversidad, las Redes Regionales de Emprendimiento, los Consejos Regionales de PYME, los Consejos Ambientales Regionales y los Comités de Seguimiento a los Convenios de Competitividad (DNP, 2014).

En el Plan Estratégico de Gobierno 2015-2019 de Panamá, se reconoce que las provincias del país tienen una productividad muy dispar. Las provincias de Panamá y Colón tienen índices de productividad superiores a los del resto de las provincias y son las únicas que superan la media nacional, mientras que Veraguas, Bocas del Toro y Darién presentan índices de productividad más bajos (Panamá, 2014). En consecuencia, se plantea como objetivo el crecer más y mejor, impulsando iniciativas de fomento a la competitividad. Con ese fin, se propone incidir en los actores y la estructura productiva para posicionarse como centro económico-empresarial que entregue servicios avanzados (transporte, logística, servicios financieros, distribución y turismo) a escala regional y global.

En el desarrollo regional del Plan Bicentenario: el Perú hacia el 2021, se considera prioritario disminuir la desigualdad entre las regiones y Lima. Dicha desigualdad se manifiesta en que esta última concentra más del 50% del valor agregado bruto del país (cerca del 60% en el caso de las manufacturas y los servicios), además de que Lima Metropolitana tiene una productividad promedio por persona ocupada que duplica la de la sierra y la selva (CEPLAN, 2011). Además, el Perú ha hecho esfuerzos por descentralizar la toma de decisiones del gobierno central y transferir competencias ejecutivas a los gobiernos regionales y locales. Una estrategia

importante que incorpora el Plan Bicentenario es la creación de corredores económicos, impulsando la aglomeración de empresas, la asociatividad, los acuerdos público-privados, el desarrollo de centro poblados intermedios y la infraestructura.

No solo los enfoques para definir los problemas territoriales son variados, sino que también lo son las dimensiones de la intervención a las que se les otorga el papel estratégico. En algunos casos, se le otorga ese papel a lo social; en otros, a la toma de decisiones y las formas de gestionar la política pública; en otros más, a la infraestructura y los soportes físicos del funcionamiento socioeconómico, y en varios más, a conceptos más orgánicos que agrupan conjuntos de factores y se organizan a través de ideas fuerza como la productividad, la competitividad o la innovación, y el desarrollo tecnológico territorial.

B. Avances y desafíos en el manejo de las relaciones entre los niveles territoriales de planificación para el desarrollo

En la mayoría de las leyes sobre planificación de los países de la región se contemplan disposiciones normativas que orientan y definen los mecanismos de vinculación y las relaciones entre la planificación nacional y subnacional. Este es el caso tanto en los países unitarios, como Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, Guatemala y el Perú, como en los federales, como la Argentina, el Brasil y México.

En el esquema de planificación nacional de México, se ha establecido el objetivo de lograr un federalismo articulado, como una estrategia orientada a enfrentar la alta centralización de facultades, recursos y decisiones. Se señala también la ausencia de mecanismos efectivos de coordinación entre órdenes de gobierno y el carácter inconcluso de los procesos de descentralización, como resultado de lo cual se han ahondado los contrastes entre regiones, entidades federativas y municipios. Desde esta perspectiva, en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND) se propone esclarecer los ámbitos de competencia y de responsabilidad de cada orden de gobierno y profundizar la redistribución de autoridad, responsabilidades y recursos hacia las entidades federativas y los municipios, a través de mecanismos de diálogo y concertación intergubernamental. Aunque muy variado en las 32 entidades federativas, este diálogo se ha establecido y ha permitido el planeamiento alineado en los tres niveles de gobierno. Desde 2013, en apoyo a una ejecución del PND que sea incluyente y amplia desde

el punto de vista geográfico, se ha dado un giro importante a la política de desarrollo regional, para lograr un desarrollo territorial armónico y reducir las considerables disparidades entre los estados. Todo ello se pone de manifiesto en la estrategia de desarrollo regional, expresada en los Programas Regionales de Desarrollo 2014-2018 de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU).

En el Ecuador, la Estrategia Territorial Nacional (ETN) es la herramienta que orienta las relaciones entre los niveles territoriales de la planificación nacional. En 2014 y 2015, mediante un proceso de acompañamiento técnico desde la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo para la actualización de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, se está consiguiendo una mayor vinculación entre las propuestas de desarrollo local y el Plan Nacional para el Buen Vivir (PNBV). Se trata, sin embargo, de un proceso aún incipiente. El ejercicio ha sido hasta ahora desde arriba hacia abajo, es decir, de territorialización de la estrategia nacional. La participación de los diferentes actores en la definición de metas y lineamientos ha sido muy baja. Por otro lado, es necesario señalar la complejidad de estos procesos, tanto en su diseño como en su operación. Se entiende que la ETN debe construirse de forma permanente y con los diversos actores, además de que debería ser de largo plazo, para constituir la base de las políticas que tienen esa duración. Una dificultad adicional surge del hecho de que los distintos sectores no estén obligados a articularse en torno a la ETN, lo que hace posible que cada uno formule sus propios planes y políticas al margen de ella y así originen efectos contrarios en un mismo territorio.

El caso ecuatoriano es de inicio reciente pero promisorio, dado que se están construyendo las bases institucionales para hacer viable la ETN. Se requiere establecer pactos nacionales básicos, enriquecidos mediante procesos locales y sectoriales. De otra manera, puede correrse el riesgo de que el corto plazo, la urgencia y la demanda política concreta anulen la mirada prospectiva y la imprescindible articulación de escalas territoriales.

En la República Dominicana, la dimensión territorial constituye una de las asignaturas pendientes de la planificación global de mediano plazo. Una expresión de ello es la aprobación del proyecto de ley sobre ordenamiento territorial, aún pendiente y controversial. Otro aspecto pendiente es la incorporación, en el Plan Nacional Plurianual del Sector Público, de una expresión territorial de las intervenciones planificadas para los próximos cuatro años. Estas ausencias no solo impiden conocer las estrategias del gobierno central en las distintas regiones del país, sino que

también desalientan la búsqueda de coordinación institucional sectorial e intersectorial, tanto en la fase de formulación como en la de ejecución.

En la Argentina, el Plan Estratégico Territorial (PET) permitió construir una visión regional, gradualmente elaborada, sofisticada y con novedosas perspectivas. La orientación general del gasto nacional destinado a disminuir las disparidades regionales parece coincidir con las apuestas estratégicas formuladas en el PET. En efecto, en el contexto de un incremento sustancial del gasto total, la información disponible permite observar cómo, al menos entre 2003 y 2008, el gasto nacional permitió favorecer en mayor medida a las provincias menos desarrolladas. No obstante, para construir de forma sistemática una agenda de superación de los desequilibrios regionales, se requieren esfuerzos adicionales y sostenidos de articulación intersectorial. Además, hay un déficit de lo que se denomina “espacios estratégicos y políticos del gasto”, donde se articularían actores del sector público, bajo reglas explícitas, para contribuir al cálculo estratégico en la toma de decisiones sobre el gasto. En lo político, también haría falta desarrollar más un marco de referencia para los actores públicos y privados que están directa o indirectamente involucrados en políticas específicas.

Las experiencias estudiadas ilustran cómo se articulan los procesos de planificación nacional, intermedia y local en varios niveles de análisis: formulación de objetivos generales y específicos; relaciones entre acciones sectoriales (nacionales) e integrales (intermedias o locales); relaciones entre las fases del ciclo de la política pública; criterios y mecanismos de asignación de recursos entre diferentes niveles de gobierno, e implementación de sistemas para monitorear objetivos y metas establecidos a nivel nacional, subnacional y local. Asimismo, la continuidad de los compromisos establecidos en los objetivos parece mantenerse al pasar de un gobierno a otro, tal y como se observa en el Ecuador y México, donde los diseños institucionales facilitan esta integralidad, si bien no están exentos de dificultades.

De la misma manera, en la mayoría de los casos se constata la necesidad de fortalecer los mecanismos de coordinación y las capacidades institucionales, así como los sistemas de monitoreo y evaluación subnacionales. Con los acuerdos de cooperación programáticos se intenta establecer la articulación de compromisos entre los organismos gubernamentales que operan en el nivel nacional y en el subnacional. Sin embargo, en la Argentina, el Ecuador y México se requiere fortalecer marcos legales y reglamentarios para favorecer la relación entre estos niveles de planificación, a fin de mejorar el proceso de asignación de los recursos.

Entre los principales desafíos en materia de la coordinación entre niveles de gobierno, se pueden mencionar los siguientes. En primer

lugar, mejorar la articulación y la coherencia de las metas nacionales y subnacionales, focalizando y priorizando los objetivos de desarrollo regional y su contribución al desarrollo nacional. En segunda instancia, derivado especialmente de la experiencia del PET de la Argentina, es necesario promover el debate en torno a una agenda amplia en materia de desarrollo, que incluya las disparidades regionales, los conflictos ambientales, la pobreza o las formas de crecimiento de las ciudades. En tercer lugar, como se desprende de la implantación del modelo propuesto por el PET, debería dilucidarse el lugar de la planificación y de sus expresiones nacional y territorial en los procesos reales de transformación. En cuarto lugar, se debe avanzar en la planificación estratégica desde los núcleos decisorios (piezas clave de la construcción de la cadena de valor público), como base para la planificación de tipo operativo, o programación, y la presupuestación. En quinto lugar, es necesario mejorar las capacidades institucionales para la planificación de nivel nacional y desconcentrada. Finalmente, es preciso tener en cuenta que la multiescalaridad es un complejo desafío de gestión que debe estar presente en la planificación.

C. Aprendizajes a partir de las experiencias estudiadas

Las experiencias analizadas para conocer las opciones de respuesta al desafío de la multiescalaridad ponen de manifiesto situaciones diversas y enriquecedoras. En los diferentes países se están poniendo en marcha diversos tipos de procesos y procedimientos que hacen énfasis en muy variados componentes de la acción pública. En México, se ha trabajado por la vía de los acuerdos fiscales interfederales y de la ordenación del gasto, con ayuda explícita y papel central del plan de desarrollo. En el Ecuador, se diseñó una Estrategia Territorial Nacional que forma parte del Plan Nacional para el Buen Vivir, en la que se observan diferentes mecanismos de coordinación y alineamiento de prioridades, propósitos y objetivos. En la Argentina, se identificó un vacío en materia de espacios de articulación de las inversiones públicas a distintas escalas y se recurrió al uso de un Plan Estratégico Territorial de desarrollo y complejidad progresivos. En la República Dominicana, se observa cómo los sistemas de planificación establecen enfoques territoriales y de varios niveles que facilitan la integración de los ámbitos subnacionales. En el recuadro IV.1 se muestran algunas características que se observan en las estrategias utilizadas en las experiencias de planificación subnacional.

Recuadro IV.1**Características de las estrategias utilizadas en algunas experiencias de planificación subnacional****Plan Nacional para el Buen Vivir, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, Ecuador:**

- Apoyo a la planificación territorial desde la instancia nacional.
- Sistemas de seguimiento, priorización de proyectos y evaluación de las metas nacionales y subnacionales.
- Seguimiento de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los gobiernos autónomos descentralizados. Estos planes tienen indicadores propios vinculados directamente al plan e indirectamente tanto a los objetivos del Plan Nacional para el Buen Vivir como a los ejes prioritarios de desarrollo para el país: reducción de brechas, sustentabilidad patrimonial y matriz productiva (fase inicial) (Barrera y Novillo, 2015, pág. 20).
- Levantamiento de información y priorización sobre la base de criterios de focalización, vulnerabilidad y otros: índice de convergencia territorial para identificar las brechas territoriales y focalizar la acción a ese nivel.

Plan Estratégico Territorial, Argentina:

- Estrategia de apoyo técnico a las provincias. Subprograma de asistencia técnica para proyectos de planificación. Se trata de experiencias de planificación y ordenamiento territorial cuyo recorte geográfico-provincial, regional o local permite pormenorizar en el diagnóstico, los lineamientos y los instrumentos de intervención de los procesos de producción en el territorio.
- En la fase tres del Plan Estratégico Territorial se está poniendo en marcha el monitoreo permanente de los impactos socioterritoriales. Consiste en un conjunto de indicadores para medir el cumplimiento de objetivos y el impacto socioespacial de las políticas de inversión pública del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, y en general de las políticas sociales y económicas de los estados. Será conocido como Atlas ID (Pugliese, 2015, pág. 12).
- Sistema de Identificación y Ponderación de Proyectos Estratégicos (SIPPE). Banco de proyectos priorizados de acuerdo a modelo de desarrollo, metodología del Plan Estratégico Territorial.

Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, Colombia:

- Índice de convergencia intrarregional (ICIR), que se incorpora en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 de Colombia (el índice mide el nivel de desigualdad en términos socioeconómicos, entre los municipios que conforman una región).

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de estudios de caso; A. Barrera y N. Novillo, "La Estrategia Territorial Nacional. Ecuador: estudio de caso", Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito, 2015; y L. Pugliese, "El Plan Estratégico Territorial. Argentina: estudio de caso", Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito, 2015.

1. La experiencia de planeación multinivel en México

En México, que es un país federado, se observa la relación entre la planificación nacional y la estatal y municipal, articulada a partir de diferentes mecanismos de coordinación de agencias federales y estatales, criterios de distribución de gasto federalizado, e instrumentos de monitoreo y evaluación que se establecen entre los niveles de planificación. Se identifican los elementos que potencian e inhiben una relación más o menos integrada entre el gobierno federal y los estados, destacando los ámbitos de competencias y capacidades institucionales, entre otros.

El plan nacional de desarrollo regional formulado en 2014 se erige como el primer esfuerzo de planificación y desarrollo territorial en más de 20 años. A principios de los años noventa, al calor de la negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), se confiaba en que los beneficios de la apertura y el progreso se difundirían a lo largo y ancho del territorio. En la práctica, la operación del TLCAN no se acompañó de políticas para disminuir las disparidades territoriales que permanecen a la fecha. En el caso mexicano, las relaciones fiscales y los arreglos en materia de gasto y ejecución parecen ser el canal a través del cual se intenta poner orden y dotar de consistencia a esta compleja trama de relaciones entre niveles de gobierno.

Dentro del esquema de planeación nacional de México, se estableció el objetivo de lograr un federalismo articulado, como estrategia orientada a enfrentar el problema de la alta centralización de facultades, recursos y decisiones, así como a responder a la ausencia de mecanismos efectivos de coordinación entre órdenes de gobierno y a procesos de descentralización inconclusos, en un marco de profundas desigualdades en el desarrollo territorial.

Desde esta perspectiva, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) propone esclarecer los ámbitos de competencia y responsabilidad de cada orden de gobierno, profundizando la redistribución de autoridad, responsabilidades y recursos hacia las entidades federativas y municipios, a través de mecanismos de diálogo y concertación intergubernamental. Este diálogo se ha establecido y ha permitido la planeación alineada en los tres niveles de gobierno.

El PND cuenta con metas, objetivos, estrategias y líneas de acción que buscan fomentar el desarrollo económico y fortalecer la equidad social y el bienestar del país. Para poder favorecer el desarrollo integral de las entidades federativas, el plan se debe articular en los tres niveles de gobierno. Esto se encuentra fundamentado en el artículo 22 de la Ley de Planeación, donde se establece cómo se llevarán a cabo los convenios de coordinación entre el gobierno federal y las entidades federativas.

Asimismo, la Ley Estatal de Planeación establece los principios de la planeación del desarrollo estatal y da paso a la elaboración de un plan estatal de desarrollo.

Los instrumentos que utiliza el gobierno estatal para la elaboración de dicho plan son los Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal (COPLADE) y los Convenios de Desarrollo Social (CDS). Con los primeros, se busca coordinar los esfuerzos entre el gobierno federal, el gobierno estatal y los ayuntamientos de cada entidad federativa, en materia de planeación, programación, ejecución, evaluación e información. Los segundos fungen como medio de coordinación entre el gobierno federal y las entidades federativas, mediante la transferencia de recursos desde la federación hacia los gobiernos estatales para la consecución de los compromisos que derivan del Plan Nacional de Desarrollo.

Así como la Ley Estatal de Planeación estipula las bases para que el gobierno estatal coordine las actividades de planeación con los municipios, la Ley Orgánica Municipal faculta a los ayuntamientos para participar en la planeación del desarrollo, lo que permite elaborar un plan municipal de desarrollo que debe estar alineado con el plan estatal y el nacional. Lo anterior también está fundamentado en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

A nivel municipal, los instrumentos que se utilizan para la elaboración del plan son el Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN) y los Convenios de Coordinación Estado-Municipio (CODEM). El Comité se encarga de promover y coordinar la formulación, instrumentación y evaluación del plan; los convenios, por su parte, se celebran entre los gobiernos de las entidades federativas y los gobiernos municipales para transferir recursos y realizar acciones y obras conjuntas en beneficio del desarrollo estatal y municipal.

El esquema institucional que relaciona los tres niveles de gobierno ha pasado por diferentes etapas que reflejan los cambios institucionales asociados a una relación dinámica entre los ámbitos de gobierno nacional y subnacional. La participación de otros actores, como la ciudadanía y las organizaciones de la sociedad civil, es creciente y contribuye a configurar un nuevo relacionamiento entre las diferentes escalas, que ya no son solo de gobierno, sino que incluyen a los movimientos sociales de las entidades federativas, lo que hace aún más compleja la ecuación Estado-mercado-sociedad. Las reglas del juego están establecidas, pero en la práctica se añaden ingredientes adicionales de la política y el poder económico que suelen obstaculizar la ejecución de los planes y programas. En el recuadro IV.2 se muestra un ejemplo de esa complejidad, con referencia al presupuesto público que se asigna a los entes subnacionales.

Recuadro IV.2

México: acuerdos de programación, fondos y transferencias

En México, tomar las aspiraciones planteadas en la planificación multinivel y traducirlas en esquemas presupuestales ha resultado ser un ejercicio difícil, ya que no se trata simplemente de asignar partidas presupuestales a cada uno de los objetivos fijados en los esquemas de planeación, sino que se requiere coordinar el desembolso entre el gobierno federal, las entidades federativas (los estados) y los municipios. Al integrar estos componentes al Presupuesto de Egresos de la Federación, se busca dar coherencia a los planteamientos del marco de planeación nacional con la aplicación de recursos específicos a través de los distintos órdenes de gobierno.

El debate en torno al gasto ha sido intenso para llegar a la conceptualización actual, ya que es a través de este esquema que se han establecido los acuerdos programáticos para dar coherencia territorial al presupuesto de egresos, bajo la perspectiva de las metas de los planes nacionales de desarrollo. En esta perspectiva, el ejercicio presupuestario parte de lo que se denomina “gasto federalizado”, que corresponde a los recursos que el gobierno federal entrega a los gobiernos de los estados y municipios para impulsar el desarrollo regional y ayudar a cubrir las necesidades de la población local en materia de educación, salud, energía, seguridad y obras públicas.

En los últimos años, la Auditoría Superior de la Federación ha documentado irregularidades y prácticas poco transparentes en la ejecución de estos recursos, lo que llama a fortalecer y hacer efectiva la aplicación de los sistemas de monitoreo, seguimiento y evaluación, así como a imponer las sanciones que correspondan. El gasto federalizado es un componente importante del presupuesto público federal, ya que en 2014 ascendió a más de una tercera parte (34%) del gasto neto total del sector público. La principal fuente de ingresos de la mayoría de los municipios mexicanos son las transferencias federales —49% de sus ingresos en promedio—, aunque el 20% del total de los municipios tiene una dependencia que supera dicho promedio (SEGOB/INAFED, s/f).

Fuente: C. Ruiz, “Planeación multinivel y los retos de su compatibilización. México: estudio de caso”, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito, 2015; Secretaría de Gobernación (SEGOB)/Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), “Presupuesto federalizado e indicadores” [en línea] http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/225601/Gasto_federalizado_e_indicadores.pdf.

2. Ecuador: el Plan Nacional para el Buen Vivir y la Estrategia Territorial Nacional

La Estrategia Territorial Nacional (ETN) del Ecuador define un marco institucional que contiene mecanismos innovadores de interrelación e integración entre la planificación nacional y los Gobiernos autónomos. Asimismo, se aplica el criterio del cierre de brechas territoriales en lo social y, sobre todo, en lo relacionado con la salud y la educación. El diseño del plan, con su articulación de los objetivos, los proyectos y las prioridades, parece ser ese mecanismo complejo a través del cual se espera alcanzar la debida interrelación entre los niveles.

La ETN es la herramienta de ordenamiento territorial del plan nacional de desarrollo del Ecuador. La sinergia se da a través de los lineamientos

que ella brinda, que orientan y dan pertinencia a la implementación de las políticas públicas en el territorio. Con el proceso de acompañamiento técnico que se brindó en 2014 y 2015 desde la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo para la actualización de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, se ha logrado una mayor vinculación entre las propuestas de desarrollo local y el Plan Nacional para el Buen Vivir (PNBV), pero este es aún un proceso inicial. Hasta ahora, el ejercicio ha sido más desde arriba hacia abajo, es decir, ha consistido en la territorialización de la estrategia nacional o en una especie de “espacialización” de los grandes proyectos y metas nacionales.

El diseño de los instrumentos destinados a poner en funcionamiento estos procesos reviste una complejidad considerable. Para que la ETN sea la base de las políticas de largo plazo, su construcción con los diversos actores debe ser permanente. Algunos funcionarios han señalado que el hecho de que los sectores no estén obligados a articularse en el marco de la ETN hace que cada uno de ellos genere sus propios planes y políticas fuera de ella, lo que conlleva el planteamiento de proyectos con finalidades contrarias o, en el mejor de los casos, no alineadas, en un mismo territorio.

En el estudio de caso se identifican dificultades derivadas del propio estado de desarrollo del proceso, es decir, la dinámica de construir una dimensión espacial del PNBV y, a la vez, lograr que la ETN exprese la complejidad y diversidad del territorio. Si bien en la planificación del Estado central se reconocen y utilizan correctamente los objetivos, las políticas y los lineamientos del PNBV para el desarrollo del país, este desarrollo requiere además territorializar esas actuaciones públicas. La ETN ofrece los lineamientos, todos ellos alineados con el PNBV, pero en la ejecución sectorial y de los gobiernos autónomos descentralizados no se le da la misma relevancia e importancia que a este último.

Los principales riesgos que amenazan la consolidación de la ETN radican en la existencia limitada de instrumentos normativos que permitan acoger los lineamientos que ella brinda en los demás instrumentos de planificación. Esto produce una falta de rigor en la materialización o territorialización de toda política, lineamiento y búsqueda de consecución de los objetivos del PNBV, las agendas sectoriales o los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. No contar con mecanismos que permitan medir el impacto de los lineamientos establecidos en la ETN impide determinar el alcance real de estos y el aporte de cada nivel de gobierno para alcanzarlos. Además, puede ser que la participación de los diferentes actores en la definición de las metas y los lineamientos haya sido baja, escasa o nula. Esto implicaría que es necesario fortalecer el ejercicio de planificación territorial desde abajo, para garantizar que la planificación nacional cuente con mayores y mejores insumos, establecer qué información se ha de levantar y gestionarla de forma periódica.

3. Plan Estratégico Territorial de la Argentina: instrumento que apoya la calidad del gasto subnacional

En la Argentina hacen falta espacios estratégicos y políticos del gasto donde se articulen actores del sector público, bajo reglas explícitas, para contribuir al cálculo estratégico en la toma de decisiones sobre el gasto. Además, en el aspecto político tampoco hay un mayor desarrollo que sirva de marco de referencia para los actores públicos y privados que están directa o indirectamente involucrados en políticas específicas. El Sistema Nacional de Inversiones Públicas tiene la obligación de formular un plan plurianual de inversión que se presenta junto al presupuesto de gastos del país. No obstante, lo que se lleva a cabo es más bien un programa en el que se releva, abarca y vincula presupuestariamente un conjunto de proyectos que proponen las jurisdicciones responsables del gasto.

En estas condiciones, se pensó que la planificación estratégica debería fortalecer el eslabón programático y presupuestario. Por esta razón, el Gobierno nacional de la Argentina utilizó el Plan Estratégico Territorial (PET) como principal herramienta de planificación multiescalar. Esta última se construye como referente de la planificación nacional, como apoyo a las políticas de desarrollo regional, y como medio para facilitar la orientación del gasto de inversión subnacional y fortalecer las competencias y capacidades en ese nivel⁴.

El PET puede contribuir a dar cuenta de algunos de los desafíos actuales de la planificación en materia de promoción del desarrollo argentino, como la superación de las desigualdades, la contribución al diálogo intersectorial o el abordaje de múltiples escalas de intervención en lo geográfico y en lo jurisdiccional. Su objeto se ubica en el campo de la planificación territorial del desarrollo, lo que supone que los objetivos de desarrollo se persiguen con el foco puesto en las relaciones recíprocas entre espacio y sociedad. Esta mirada es congruente con la creciente reespacialización de la política, pues es claro que el espacio no es un mero receptáculo de los procesos económicos y sociales, sino que contribuye a determinarlos. En este caso, se otorga un papel especial a la inversión y se enfatiza la dimensión espacial como un vehículo a través del cual las intervenciones pueden tener muy diversos impactos sobre el problema de las desigualdades y los desequilibrios. Su foco, igualmente, está en la relación entre nación y provincia.

⁴ El PET surgió a mediados de la década de 2000 y se fue consolidando como un referente para la planeación y el desarrollo territorial. El Ministerio de Planificación y Vivienda actuaba como cabeza de sector en esa materia, hasta su desaparición en 2016. El PET pasó a estar bajo la supervisión de la Subsecretaría de la Planificación Territorial de la Inversión Pública del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda.

El PET logró construir a lo largo del tiempo una visión sobre la cuestión regional que se fue sofisticando e incorporó nuevas perspectivas. A partir de las aproximaciones iniciales, más bien empíricas, construidas sobre la base de la demanda explícita después de muchos años de desinversión, el PET incursionó en líneas de trabajo que buscan asociar de manera más evidente la interrelación entre cadenas de valor y territorio.

En términos de impactos, la orientación general del gasto nacional en lo que se refiere a la superación de las disparidades regionales parece tener una buena correlación con las apuestas estratégicas que se formulan en el PET. En efecto, puede mostrarse cómo, al menos entre 2003 y 2008, según la información disponible, el gasto nacional logró favorecer en mayor medida a las provincias menos desarrolladas en el contexto de un incremento sustancial del gasto total. Un porcentaje significativo de los proyectos de inversión promovidos por el PET han integrado las carteras de inversión de las jurisdicciones responsables del gasto.

¿En qué medida las apuestas estratégicas del PET relativas a la redefinición de las matrices espaciales del desarrollo inciden en un mayor equilibrio regional? Esto se vería reflejado en la distribución del gasto nacional en las provincias y constituye una medida de la convergencia entre las distintas líneas de la política nacional a las que el PET contribuye.

El cálculo del balance fiscal por provincia, es decir, la tributación que realizan los residentes menos los gastos⁵, es una medida pertinente para observar los efectos redistributivos de las políticas. En uno de los trabajos relativamente escasos sobre balance fiscal regional (Müller y De Raco, 2010), se puede observar cómo, al menos durante los primeros años del PET sobre los que se han publicado procesamientos, el sesgo del gasto de la nación favorece a las provincias más rezagadas en el contexto de un importante aumento general del presupuesto público. Debe señalarse que se considera que solo un cuarto del gasto nacional es reasignable, sobre todo por el peso del sistema de la seguridad social. Aun así, el gasto nacional es el que puede sostener, en las condiciones actuales, las políticas de reequilibrio territorial.

El análisis demuestra no solo el incremento global del gasto, cuya incidencia sobre el PIB pasa del 20,4% al 26,6%, sino cómo dicha incidencia tiende a favorecer al estrato de provincias con menor desarrollo relativo, donde la variación en promedio alcanza el 45%. De acuerdo al análisis realizado en el PET, las provincias más rezagadas en su desarrollo son básicamente La Rioja, Salta, Jujuy, Tucumán, Corrientes, Misiones, Chaco,

⁵ En el concepto de gastos se incluyen todas las erogaciones: transferencias automáticas y no automáticas a las provincias, transferencias directas a las personas, proporciones del gasto de funcionamiento de la administración central y desgravaciones, entre otras.

Santiago del Estero, Formosa y San Juan. El sesgo queda ratificado al analizar la evolución que presenta el balance fiscal entre 2003 y 2008 (el balance fiscal constituye el saldo que surge de restar los ingresos tributarios nacionales a los gastos nacionales, primarios o por transferencias de ley). Las provincias más postergadas no solo concentraron un balance fiscal más alto, sino que la tendencia en el período citado también es a la suba, no obstante la existencia de heterogeneidades internas entre los distintos casos (Pugliese, 2015, pág. 28)

En una mirada más general, cabe decir que la construcción sistemática de una agenda de superación de los desequilibrios regionales requiere esfuerzos adicionales y sostenidos de articulación intersectorial. En los hechos, la cuestión regional de la Argentina constituye un conflicto de larga data que se describe de forma acertada en los fundamentos del PET y requiere una labor sostenida. En este sentido, pueden señalarse los desafíos que se han planteado en el PET que aún demandan decisiones de asignación de recursos, transformación del marco legal o nuevos mecanismos de coordinación entre agencias gubernamentales. La continuidad de las políticas de desarrollo regional sería una forma de avanzar en el fortalecimiento de las políticas de Estado, sin desconocer que los cambios de administración de gobierno, como resultado de la última elección presidencial, traen nuevas orientaciones, prioridades y estrategias. En lo que respecta al objetivo de lograr un desarrollo territorial más armónico para reducir las disparidades en el espacio, es de esperar que haya cambios institucionales (como el anotado antes respecto de la inserción del tema territorial en otro ministerio), pero también sería conveniente sostener el esfuerzo tomando la experiencia y las lecciones aprendidas como insumos de las decisiones.

4. La República Dominicana: un proceso reciente con desafíos en la integración de la planificación regional

Como se dijo previamente, la dimensión territorial constituye una de las asignaturas pendientes de la planificación de mediano plazo en la República Dominicana. El Plan Nacional Plurianual del Sector Público no incorpora a plenitud una expresión territorial de las intervenciones planificadas para los próximos cuatro años. La aplicación de la política de ordenamiento territorial tropieza con un marco institucional en el que aún no se aprueba la ley pertinente, y con la diferencia de intereses dentro de los grupos sociales, y entre lo público y lo privado. La ausencia de estas definiciones no solo impide conocer las estrategias del gobierno central en las distintas regiones del país, sino que también desalienta la necesaria coordinación institucional sectorial e intersectorial, tanto en la fase de formulación como en la de

ejecución. Es decir, el territorio resulta crítico no solo porque sustenta los principales problemas a los que las políticas públicas deben dar respuesta, sino también porque constituye el dispositivo que permite coordinar mejor las políticas públicas.

En tal sentido, resulta clave la figura de los planes regionales previstos en el marco normativo, que son entendidos como un conjunto ordenado, coherente y consistente de acciones de las jurisdicciones del gobierno nacional, coordinadas con los diversos niveles de gobierno en una región determinada, tomando en cuenta los planes estratégicos sectoriales e institucionales y las propuestas de los Consejos.

D. Retos de la coordinación multiescalar

La experiencia de los nueve estudios de caso y la evidencia de otros trabajos ilustra cómo se articulan los procesos de planificación nacional, intermedia y local, en varios niveles de análisis: formulación de objetivos generales y específicos; relaciones entre acciones sectoriales (nacionales) e integrales (intermedias o locales), y relaciones entre las fases del ciclo de la política pública. Asimismo, fue posible indagar cómo se definen los criterios y los mecanismos de asignación de recursos entre diferentes niveles de gobierno, y cómo se implementan los sistemas para monitorear los objetivos y las metas establecidos a nivel nacional, subnacional y local.

Al contrario de lo que se constató en los otros retos examinados, en donde la práctica ha dado lugar al uso de herramientas prácticas cuya utilización se ha estabilizado y que han contribuido a facilitar su abordaje y resolución (articulación entre plan y presupuesto, programación y presupuestación por resultados, presupuestación plurianual, evaluación y monitoreo), en este ámbito no se cuenta con la presencia de este tipo de algoritmos de referencia. Probablemente, el aprendizaje se hace así más lento y difícil. A finales de los años ochenta y comienzos de los noventa, se consideró que la descentralización política y fiscal representaba la salida a las deudas históricas en materia de desarrollo territorial en la región. No obstante, estas políticas se estabilizaron en muy pocos casos, en la mayoría estuvieron sujetas a vaivenes políticos e institucionales de gran envergadura y, en casi todos, decepcionaron al no desencadenar el impacto de equidad y equilibrio territorial que prometían (Ramírez, Silva y Cuervo, 2009).

A partir de los estudios de caso no es posible generalizar si a nivel regional hay una mayor o menor especialización o integración de las prácticas de planificación: los hallazgos son heterogéneos y esto hace suponer que en el resto de los países se observa esa misma variabilidad. Tampoco se sabe si los compromisos establecidos en los objetivos tienen

continuidad de un gobierno a otro. Lo que se observa tanto en el caso del Ecuador como en el de México y la Argentina es que los diseños institucionales facilitan esta integralidad, aun cuando no están exentos de dificultades.

Sin embargo, en la mayor parte de los casos se constata la necesidad de fortalecer los mecanismos de coordinación, las capacidades institucionales, así como los sistemas de monitoreo y evaluación subnacionales. Las figuras de los acuerdos programáticos de cooperación son intentos por generar mecanismos de articulación de compromisos de las agencias gubernamentales que operan entre el nivel nacional y el subnacional. Sin embargo, en el caso de la Argentina, el Ecuador y México, la relación entre estos niveles de planificación requiere fortalecer los marcos legales y reglamentarios para mejorar el proceso de asignación de recursos.

Los principales desafíos que se identificaron a partir de los estudios de caso en lo que respecta a mejorar la coordinación entre diferentes niveles de gobierno son los siguientes:

- Es necesario mejorar la articulación y coherencia de las metas nacionales y subnacionales, focalizando y priorizando los objetivos de desarrollo regional y su contribución al desarrollo nacional. En las estructuras institucionales de los niveles subnacionales, se sugiere hacerse cargo de las asimetrías entre los diferentes gobiernos autónomos, estados y provincias, respecto de la prioridad que asignan a las funciones de planificación.
- Se requiere consolidar la idea y la práctica del ciclo de producción de las políticas públicas para el desarrollo del país, habida cuenta de las debilidades imputables a la falta de articulaciones más estables y formales entre las agencias, especialmente a nivel del gobierno central.
- Se debe promover el debate en torno a una agenda amplia en materia de desarrollo, que incluya las disparidades regionales, los conflictos ambientales, la pobreza o las formas de crecimiento de las ciudades. En el caso argentino, en este proceso ha sido importante sacar a la luz problemas que se reiteran como invariantes en buena parte del territorio, sin dejar de considerar las enormes diferencias de desarrollo que se presentan en la geografía del país.
- Queda sin resolver por completo cuál es el lugar de la planificación en los procesos reales de transformación; en eso radican algunos de los mayores riesgos de la implantación del modelo de desarrollo territorial. En sociedades como la argentina, en la que el

debilitamiento de las capacidades públicas ha sido tan manifiesto durante décadas, sigue siendo un tema pendiente insertar plenamente la planificación en los procesos decisorios, sobre todo en aquellos que involucran la dimensión territorial.

- Hay que avanzar en la planificación estratégica desde los núcleos decisorios (parte clave de la construcción de la cadena de valor público), como base para la planificación de tipo operativo, o programación, y el proceso de presupuestación.
- Es preciso fortalecer los mecanismos de seguimiento y evaluación. Sin un adecuado desarrollo de estos instrumentos, es difícil conocer la contribución de los esfuerzos subnacionales al desarrollo nacional. La Estrategia Territorial Nacional del Ecuador, que es un mecanismo clave para definir objetivos alineados al Plan Nacional para el Buen Vivir, carece de un esquema de monitoreo y evaluación. Lo mismo sucede en la experiencia mexicana, con pocas excepciones, como la del estado de Jalisco, de reciente implementación.
- Es necesario mejorar las capacidades institucionales para la planificación de nivel nacional y desconcentrada, teniendo en cuenta que la multiescalaridad es un complejo desafío de gestión que debe estar presente en la planificación. El propósito es construir dinámicas endógenas de desarrollo económico de base local, en las que se tenga en cuenta el mundo globalizado, sin perder la perspectiva de la dinámica específica que, en las localidades, genera empleo, mejora la productividad y amplía los horizontes, entre otros beneficios.

En resumen, la coordinación multinivel es un proceso de la planificación que es joven, pero promisorio, y promueve la construcción de las bases institucionales para hacer viables las estrategias de desarrollo territorial. No obstante, necesita de pactos nacionales básicos enriquecidos con procesos locales y sectoriales, de modo que la mirada prospectiva y la imprescindible articulación de las escalas territoriales prevalezcan frente al riesgo de anclarse en el corto plazo, la urgencia y la demanda política concreta.

Capítulo V

El reto de la intersectorialidad: la conjugación entre lo global y lo sectorial en la planificación para el desarrollo

Al identificar problemas de interés público y plantear fórmulas de abordaje y solución, en algunos casos se van consolidando organizaciones que se especializan en su atención y manejo. En muchos casos, estas organizaciones especializadas adquieren la denominación de “sector” y son puestas en marcha por profesionales que se forman y dedican a la atención de estos problemas específicos, y desarrollan redes de cooperación, aprendizaje, financiación y hasta prácticas de gestión y planificación apropiadas para las singularidades del ámbito en el que se desenvuelven. Con el tiempo, todo lo anterior se va traduciendo en formas de ver e intervenir sobre las problemáticas, con saberes afinados y complejos y hasta lenguajes propios. Al mismo tiempo que esta especialización permite resolver los problemas con mayor eficacia, genera barreras que obstaculizan la comunicación y el trabajo con otras especialidades. En ese contexto, se hace necesario resolver el dilema que propone la dualidad entre el relativo enclaustramiento de las organizaciones y los sectores específicos, y la necesidad de integración y capacidad de trabajo colectivo. Se trata de dejar atrás este dilema y traducirlo en un reto de la planificación: ¿cómo preservar la eficacia de las miradas y las acciones especializadas, y acompañarlas de capacidades de diálogo, interlocución y trabajo conjunto con las otras vertientes de especialización?

Las preguntas que se plantean en este desafío de la planificación giran alrededor de cómo se concilia, en cada caso particular, la lógica sectorial y la necesaria integralidad en el manejo de los problemas del desarrollo. A nivel de objetivos: ¿cómo se articulan los objetivos generales

y particulares de los planes de desarrollo? A nivel de la acción: ¿cuáles son las posibilidades y limitaciones de la acción especializada y la acción integral? A nivel de la ejecución: ¿cómo se articulan las políticas, los programas y los proyectos sectoriales relacionados con algún objetivo general o varios de ellos?

Mediante el análisis de la articulación entre la planificación nacional y la sectorial especializada, se pretende comprender la manera como ambas prácticas se articulan, y si ellas se potencian o bien se obstaculizan mutuamente. En términos prácticos, una de las herramientas que se utilizan con más frecuencia en la región para concretar esta articulación es la gestión orientada a resultados. Como lo muestra el cuadro V.1, aunque hay un interés generalizado por el uso del instrumento en la región, sus niveles de manejo e incorporación son muy desiguales¹.

Cuadro V.1
América Latina y el Caribe: presupuesto por resultados, avance 2007-2013

Puntaje del presupuesto por resultados (PpR)	2007	2013
PpR >= 2,9 Nivel avanzado	Brasil, Chile	Brasil, Chile, México, Perú y Uruguay
PpR entre 2,89 y 1,5 Nivel intermedio	Argentina, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Paraguay, República Dominicana, Perú	Argentina, Barbados, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Guyana, Honduras, Nicaragua, Paraguay y República Dominicana
PpR <= 1,49 Nivel inicial	Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), El Salvador, Guatemala, Guyana, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Dominicana, Suriname, y Trinidad y Tabago	Bahamas, Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), El Salvador, Haití, Jamaica, Panamá, Suriname, y Trinidad y Tabago

Fuente: M. García, J. Kaufmann y M. Sanginés (eds.), *Construyendo gobiernos efectivos: logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), junio de 2015.

Como logros de la planificación sectorial (en materia de infraestructura, salud, tecnología, competitividad y medio ambiente) pueden considerarse, en primer lugar, su capacidad de convocar a actores no gubernamentales diversos (en cualquier caso, imprescindibles) y, en segundo lugar, los diseños en que se hacen visibles beneficios concretos y palpables para los ciudadanos, y en que se articulan largo, mediano y corto plazo.

En el enfoque de gestión orientada a los resultados se señala que el plan sectorial de mediano plazo es producto de ejercicios de planificación estratégica para períodos que regularmente oscilan entre cuatro y seis años. La importancia de estos planes consiste en que, al plantear un

¹ Vale aclarar que el ejercicio realizado por García, Kaufmann y Sanginés (2015) va más allá del análisis presentado en este cuadro acerca del presupuesto por resultados y cubre el conjunto de las fases de la gestión pública en el desarrollo.

conjunto de objetivos priorizados utilizando evidencia empírica como fundamento, se trazan resultados hacia los cuales la gestión sectorial deberá estar enfocada. Estos documentos pueden ser parte del plan nacional de mediano plazo, aunque en este caso se requiere que el plan nacional esté detallado por sectores (García, Kaufmann y Sanginés, 2015).

En las investigaciones sobre este tema se afirma que, aunque diversos sectores mejoran su visión de largo plazo, es decir, definen planes con metas, indicadores y líneas de base, la coherencia entre los planes sectoriales y los objetivos y metas de gobierno no avanza (García, Kaufmann y Sanginés, 2015). En efecto, en estudios de medición de resultados correspondientes al período comprendido entre 2007 y 2013, se constata un escaso avance en la congruencia entre planes sectoriales y metas de gobierno (García, Kaufmann y Sanginés, 2015, pág. 70).

Aun cuando en los sistemas de planificación de los países se consideran mecanismos de articulación entre la planificación de mediano plazo (planes nacionales de desarrollo) y los planes sectoriales, en general la relación se da en el plano indicativo. En la práctica, es difícil encontrar que las metas definidas por los sectores se establezcan considerando una vinculación con el ámbito global. Esta escasa vinculación tiene varias explicaciones. La primera son los plazos que se consideran en los objetivos de los planes nacionales y sectoriales. En general, las metas contenidas en los planes nacionales corresponden a períodos de gobierno de cuatro a seis años, mientras que la mayor parte de las metas sectoriales son más extensas y se relacionan con propósitos que tienen plazos de maduración mayores, como mejorar los rendimientos educativos, ampliar la infraestructura, mejorar la calidad de vida a partir de políticas de vivienda o erradicar el VIH/SIDA y otras morbilidades específicas (Armijo y Espada, 2014) "publisher": "Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

En segundo lugar, los mecanismos de coordinación que se establecen entre los ministerios a cargo de los planes, o entre las instancias ad hoc que se definen cuando se trata de varios ministerios que conforman un sector, son débiles o insuficientes. En estos casos, se establecen metas sectoriales con responsabilidades para cada ministerio; sin embargo, las facultades que tienen los ministerios coordinadores pueden ser insuficientes para cumplir los compromisos. Aun cuando en algunos países (la República Dominicana, el Ecuador, Chile, Colombia) se establecen mecanismos de coordinación intersectorial para el cumplimiento de las metas, no siempre se crean mecanismos que permiten celebrar acuerdos o convenios para su ejecución. Esta situación también se da entre los ministerios y los órganos rectores a cargo de coordinar o monitorear los avances y el cumplimiento de las metas. En muy pocos casos existen convenios de desempeño vinculados al cumplimiento de las metas ministeriales. Esta situación, además de dificultar aspectos relacionados con la asignación

de responsabilidad por el cumplimiento de las metas, genera escasos incentivos para asumir compromisos que impliquen un mayor grado de autonomía (Armijo y Espada, 2014).

En tercer lugar, se enfrenta la dificultad de asegurar el financiamiento de metas sectoriales por un número prolongado de años, lo que se lograría con presupuestos plurianuales. Finalmente, la sustentabilidad de los propósitos sectoriales está en estrecha relación con la existencia de capacidades institucionales y técnicas sólidas, sobre todo desde el punto de vista del manejo de las finanzas públicas: políticas contracíclicas, previsiones tributarias, presupuestos integrados al monitoreo y la evaluación de resultados (que permitan ir retroalimentando el avance de los programas públicos y haciendo las correcciones necesarias) y adecuados mecanismos de rendición de cuentas. Como se verá en el siguiente punto, la experiencia del Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC) en el Brasil tuvo como factor crítico de éxito el haber generado un sistema de monitoreo permanente del avance de los proyectos.

A. Avances y desafíos en la articulación entre la planificación sectorial y nacional

La Estrategia Nacional de Desarrollo (END) de la República Dominicana se establece como referente para la planificación sectorial de largo y mediano plazo. Aun cuando es una experiencia relativamente reciente, los primeros análisis acerca de la implementación de la END y el Plan Nacional Plurianual del Sector Público 2013-2016 indican que se han establecido como referencia general para los procesos de planeamiento institucional. Como materialización de lo anterior, se encuentran políticas y programas sectoriales para los que se precisa de un enfoque pluritemporal como el pacto eléctrico, la agenda digital, la estrategia de protección del medio ambiente, el desarrollo de los servicios de agua potable, las iniciativas de desarrollo local, los planes de ordenamiento territorial, los esfuerzos en materia de seguridad alimentaria, las estrategias de turismo, educación, vivienda o desarrollo tecnológico, así como la política de cooperación internacional.

En la Argentina, cabe mencionar la relación entre el Plan Estratégico Territorial (PET) y las estrategias sectoriales de la actividad económica. Existen iniciativas de planificación de gran envergadura, como las que dieron origen al Plan Estratégico Industrial 2020, el Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial, Participativo y Federal (PEA³) 2010-2016, el Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva “Argentina Innovadora 2020” y el Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable 2020.

En Chile, el Sistema de Evaluación y Control de Gestión existe desde 1997, con rediseños y ajustes que fueron el resultado de sus propias evaluaciones y de las realizadas por entidades externas, como el Banco Mundial y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). La planificación de mediano plazo a nivel ministerial (por ejemplo, en materia de obras públicas en el ministerio del ramo) y de servicios públicos ha predominado y ha sido fortalecida con el diseño e implementación del sistema de control de gestión y evaluación de resultados. Sus factores críticos de éxito, en términos de efectos generados, cumplimiento de objetivos y mejora de la gestión institucional y de la eficiencia y eficacia del gasto público, han sido los siguientes: i) solidez metodológica, con instrumentos para el mejoramiento de la gestión de los servicios públicos, monitoreo y evaluación; ii) incorporación de la información de desempeño en el ciclo presupuestario; iii) continuidad institucional desde sus inicios en 1994; iv) fortalecimiento de las capacidades institucionales de la entidad a cargo de conducir el proceso (la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, que fue objeto de un importante rediseño institucional y contó con recursos humanos y financieros, así como con las atribuciones pertinentes); v) acuerdo con el Congreso para establecer el número y el tipo de evaluaciones de programas que se realizan, y vi) mecanismos de rendición de cuentas (balance de gestión integral).

Las metodologías utilizadas fueron decisivas para avanzar en la consolidación del sistema de evaluación. La experiencia de la coordinación de metas presidenciales en la primera etapa de gobierno después de la recuperación de la democracia, a inicios de los años noventa, facilitó el diseño y la implementación de mecanismos de coordinación para la puesta en marcha de iniciativas de restauración de la institucionalidad, el avance en la lucha contra la pobreza y el ejercicio de la labor de gobierno. A ese empeño contribuyó un amplio programa de capacitación de funcionarios públicos pertinente a la modernización de la gestión pública.

En el Brasil, el Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC) se constituye en una experiencia innovadora de planeamiento gubernamental y gestión pública de inversión en infraestructura, con repercusiones a lo largo del territorio. Esta iniciativa contribuyó a ampliar la red de infraestructura económica, social y urbana del país e impulsó, por tanto, una mejora efectiva de las condiciones de vida de la población.

De los tres retos hasta ahora expuestos, el de la articulación entre lo global y lo sectorial fue el más complejo de tipificar y analizar, en parte por la diversidad de experiencias y sectores, así como por la dificultad de identificar hechos que constituyan insumos para obtener como resultado buenas prácticas. Las políticas sectoriales suelen plantearse separadas de la planificación o la política global o poco vinculadas con ellas, muchas veces en función de —o influenciadas por— la fortaleza de los gremios empresariales y su capacidad de incidir en las decisiones de política.

B. Vinculación entre el plan nacional y los planes y programas sectoriales

En los estudios de los países, es interesante analizar la vinculación que se da entre los planes nacionales y los sectoriales. Se toman como referencia los casos de la Argentina, el Brasil y México. En el caso de la Argentina, no hay un plan nacional, sino que más bien ha existido una vinculación entre el Plan Estratégico Territorial y las estrategias sobre los grandes sectores de la actividad económica. Al respecto, se han hecho estudios de planificación de gran envergadura en sectores claves de la actividad económica. A partir de 2013, el PET se articuló con los organismos que generaron el plan industrial, el agroalimentario y agroindustrial, el de ciencia, tecnología e innovación, y el de turismo sustentable. El propósito de esa coordinación radicó en la necesidad de prefigurar la expresión territorial de los escenarios planteados en los distintos planes y el impacto de las medidas de política previstas en las dinámicas de base territorial en las distintas regiones.

El avance de esta articulación se ha documentado en un estudio sobre las dinámicas económicas y su relación con la configuración del modelo deseado del territorio nacional (SPTIP, 2014). El trabajo describe el entramado productivo que se asienta en cada una de las 25 microrregiones que se identifican en el PET. El estudio ha sido un insumo fundamental para fortalecer la previsión de escenarios deseados que se definen en el PET, ha facilitado la construcción de un mapa económico microrregional que muestra cómo se despliegan en el territorio una serie de complejos productivos priorizados, y ha puesto a prueba una metodología que sirve a la caracterización de las denominadas “áreas económicas locales”, sobre la base de considerar 29 complejos productivos que abarcan gran parte del aparato productivo de la Argentina, tanto sus complejos agropecuarios e industriales como los de servicios y los extractivos.

Se lleva a cabo un minucioso análisis sobre la conceptualización que en cada plan se hace de la noción de cadenas productivas, qué se entiende por región y, en general, en qué medida los planes incorporan una dimensión geográfica en sus diagnósticos y propuestas. Se trata de insumos que podrán originar iniciativas concretas de coordinación intersectorial para consolidar una perspectiva espacial del desarrollo.

En el Brasil, el Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC), lanzado en 2007, constituye una experiencia innovadora de planeamiento gubernamental y gestión pública de inversión en infraestructura que va más allá de este componente sectorial. Esta iniciativa contribuyó a ampliar la red global de infraestructura económica, social y urbana del país, además de que contribuyó a mejorar de forma efectiva las condiciones de vida de la población. Lo distintivo desde el punto de vista de la

interrelación entre los aspectos económicos e institucionales es que no fue la planificación la que dinamizó el crecimiento, sino que la necesidad de fortalecerlo determinó el surgimiento del PAC en 2007. Esto hizo avanzar el planeamiento sectorial en algunos aspectos y segmentos críticos del país (Cardoso y Navarro, 2015).

El PAC surge después de un período importante de desmantelamiento y desestructuración de los aparatos y cuadros técnicos más relevantes del planeamiento global y sectorial y, desde entonces, ha tenido continuidad a través de fases subsiguientes que se han planteado con propósitos ajustados a cambios en el entorno, pero manteniendo el objetivo de promover el crecimiento. El PAC se creó a partir del Proyecto Piloto de Inversión (PPI), lanzado en 2005 como una cartera de emprendimientos en diversas áreas de infraestructura (como transportes, irrigación y abastecimiento hídrico, y también investigación y desarrollo). Junto con el programa *Bolsa Família*, de transferencias monetarias a las familias pobres de todo el país, se concibió como un instrumento rector de las transformaciones de la economía brasileña en el segundo mandato del presidente Lula da Silva.

Este arreglo institucional se vio beneficiado por una amplia confluencia de factores, a saber: la realización de algunas actividades de monitoreo intensivo en conjunto con el Tribunal de Cuentas; la creación de un grupo especial para acompañar procesos judiciales relacionados con el PAC; la aceleración de la transferencia de recursos a los estados y municipios; la reducción del tiempo de liberación de recursos para obras de saneamiento y habilitación, con contrapartidas de los estados y municipios; la simplificación de los procedimientos para el licenciamiento ambiental; la mejora de las modalidades de licitación y contratación en materia de obras públicas, y la recomposición de la capacidad técnica y planificadora del Estado en la elaboración, ejecución y acompañamiento de los proyectos de infraestructura, por medio de la creación de nuevas empresas públicas.

El Brasil es uno de los pocos países de la región en los que la institucionalidad de la planificación se ha mantenido a lo largo de décadas. El PAC es muestra de su constante evolución, al adaptarse a las necesidades del desarrollo del país. Desde principios del siglo XXI, en la propia implementación de políticas y programas de y para el desarrollo nacional, se percibe el fortalecimiento de un proceso más amplio de reemergencia del protagonismo estatal en la definición de caminos. El PAC puede ser considerado como un laboratorio de experimentos institucionales en lo que se refiere a la promoción o inducción de perfeccionamientos legales y regulatorios, al relacionamiento con órganos de control y a nuevos instrumentos de coordinación, implementación, gestión y monitoreo de las acciones y emprendimientos que están bajo su responsabilidad (Cardoso y Navarro, 2015, pág. 2).

En México hay una tradición institucional de planificación nacional y sectorial del desarrollo². En el Plan Nacional de Desarrollo se establecen los vínculos y referencias entre la planificación nacional y la sectorial, como se indica en el recuadro V.1.

Recuadro V.1
El Plan Nacional de Desarrollo y los planes sectoriales en México

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) comprende los objetivos y estrategias a seguir durante el sexenio del Ejecutivo que lo elabora, y con él se busca englobar todos los sectores y subsectores en una dinámica enfocada en mejorar o mantener las condiciones del desarrollo nacional. Se pretende conjuntar los intereses de los diferentes grupos, lo que ha sido un proceso complejo y paulatino en el que han ido evolucionando las diversas herramientas de gestión. Cabe señalar que el proceso de planeación se ha vuelto más diverso y complejo, intentando dar solución a los grandes problemas nacionales. Los sucesivos planes nacionales de desarrollo son representativos de los cambios en la dirección que ha tomado la gestión de los retos del desarrollo; sin embargo, se han mantenido los conceptos y principios a lo largo del tiempo. La estructura de todos los planes se puede definir en cinco grandes apartados:

- i) Objetivo general, con el que se busca explicar la forma más agregada de todas las líneas de acción que se prevén seguir durante el sexenio.
- ii) Objetivos particulares, que se especializan en uno o varios sectores y en los que se plantean líneas de acción más específicas; no obstante, son un agregado de toda la programación sectorial.
- iii) Sectores, que se derivan del planteamiento de los objetivos particulares y en los que se define qué organismos participan en cada uno de ellos.
- iv) Estrategias, cuyo propósito es plantear las necesidades y las vías oportunas para combatir las y eliminarlas, lo que genera el trasfondo necesario para pasar al siguiente punto.
- v) Líneas de acción, en las que se definen todos los canales y los instrumentos que permitirán cumplir con las estrategias y los objetivos planteados con anterioridad. A partir de ellas se puede derivar toda la programación sectorial que, aunque esté completamente ligada al PND, no está plenamente especificada, puesto que el siguiente paso sería indicar las secretarías y organismos que llevarán a cabo todas estas tareas.

El PND debe publicarse en un plazo máximo de seis meses luego de la toma de posesión del gobierno de turno. En paralelo, de acuerdo con las líneas de acción y estrategias que van surgiendo de su elaboración, se van extrayendo insumos para los planes sectoriales (educación, salud, infraestructura, financiamiento, competitividad y otros) que, en su publicación definitiva, deben articularse con el PND. En el PND 2012-2018 se reforzaron los esquemas de seguimiento y evaluación, incluyendo indicadores en los tres ámbitos transversales del plan y en las cinco metas que propone: paz, inclusión, educación, prosperidad y responsabilidad global (véase [en línea] www.pnd.gob.mx).

Fuente: Elaboración propia sobre la base de C. Ruiz, "Planeación multinivel y los retos de su compatibilización. México: estudio de caso", inédito, 2015.

² Es así que el Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD) está consignado en la Constitución.

C. Retos para mejorar la articulación entre la planificación global y la sectorial

El conocimiento, las instituciones especializadas y las modalidades de financiación y gasto se van desarrollando por sectores de manera relativamente singular y específica. Ese acumulado los dota de capacidad de respuesta y de condiciones adaptadas al medio específico en el que se desenvuelven, y se apoya además en actores de soporte que se van consolidando con el tiempo, sean ellos empresas o los beneficiarios finales de las políticas. Todas esas fortalezas aportan mayor coherencia y continuidad a la labor sectorial pero, al mismo tiempo, pueden llegar a convertirse en barreras a la integración y transversalización de los esfuerzos. Esta continuidad es un activo para la planificación en su conjunto y en ocasiones la preserva de los vaivenes de la coyuntura y el ciclo político. Constituye, no obstante, un desafío a la hora de multiplicar las sinergias, mitigar la superposición y evitar las oposiciones. Se trata, por tanto, de un desafío amplio y complejo que requiere de mayor consideración, mejor conocimiento y más experiencias que contribuyan a alimentar los aprendizajes y a delinear salidas pertinentes y duraderas.

Como se señala en el “Panorama de la gestión pública 2016. En el marco de un gobierno abierto centrado en el ciudadano” (CEPAL, 2017c), la planeación por resultados se ha utilizado profusamente como una herramienta para esta conciliación. También se señala que los principales desafíos en materia de implementación del plan por resultados se relacionan con aspectos de carácter técnico-metodológico y aspectos político-institucionales relacionados con reformas de gestión pública. Respecto a lo primero, se observan dificultades para avanzar en el presupuesto por programas, porque en general las estructuras programáticas no están desarrolladas de manera tal que faciliten la vinculación de las prioridades de los gastos a nivel sectorial. Por lo tanto, un desafío es contar con estructuras programáticas que faciliten la clasificación del gasto por objetivos más detallados. Varios países, como el Uruguay, el Perú y la República Dominicana, entre otros, han avanzado en la definición de programas presupuestales que se orientan en esa dirección.

A otro nivel, en el plano de la ejecución y siguiendo con la referencia antemencionada (CEPAL, 2017c), se agrega que, con relación a los marcos de gasto de mediano plazo, llama la atención que la proyección de ingresos y gastos a largo plazo (más de 10 años) prácticamente no exista en la región —aspecto que fue identificado en la última encuesta de prácticas y procedimientos presupuestarios realizados por la OCDE y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en 2014 (García, Kaufmann y Sanginés, 2015)—. Esto se agrava por el hecho de que también las visiones de desarrollo de los países tienen poco grado de concreción desde el punto de vista de las estimaciones de su financiamiento.

Finalmente, en la citada referencia (CEPAL, 2017c) se señala que uno de los requisitos para la implementación efectiva de un presupuesto por resultados es que la información de desempeño, que se construye a partir de sistemas de monitoreo y evaluación de programas públicos, cumpla con ciertos requisitos de calidad y regularidad para utilizarla en la toma de decisiones en cada una de las etapas del ciclo presupuestario. No obstante las mejoras en la construcción de indicadores y los avances en las evaluaciones, la información de desempeño que se utiliza en el marco de las negociaciones presupuestarias se compone principalmente de datos informativos de carácter operativo y financiero, y en pocos países se utiliza la información sobre los resultados de los programas en la formulación presupuestaria.

Por tanto, las recomendaciones que se brindan en la mencionada referencia (CEPAL, 2017c) tienen que ver con mejorar la calidad y oportunidad de la información de desempeño, y generar incentivos adecuados para su uso. Dicha información debe destinarse a lo siguiente: en primer lugar, a los propios programas e instituciones, como antecedentes para mejorar su gestión y provisión de bienes y servicios; en segundo lugar, a los ministerios rectores, como insumo para la retroalimentación del cumplimiento de las metas definidas en los planes sectoriales (que representan las prioridades de desarrollo), y, en tercer lugar, a los órganos de control político, como antecedentes de la rendición de cuentas, no solo la financiera, relacionada con la ejecución del gasto, sino la relativa al grado de cumplimiento de los compromisos gubernamentales y programáticos.

En términos de lo analizado a través de las experiencias que se estudian en el presente documento, como se indicó al principio de este capítulo, resulta complejo analizar la articulación de la planificación nacional con la sectorial a partir de los estudios de caso y de otra evidencia documentada. Hecha esa advertencia, en las propuestas que se resumen a continuación se ofrecen apenas sugerencias generales acerca de las formas de enfrentar los retos en este ámbito, que podrían servir para orientar las hipótesis y líneas de investigación de otros estudios que se puedan emprender. Estas sugerencias se enumeran a continuación bajo la forma de desafíos para mejorar la articulación entre la planificación global y la sectorial:

- Implementar mecanismos que faciliten la coordinación de las metas nacionales con las metas sectoriales. Entre los temas identificados se encuentran la coordinación entre los ministerios y los órganos rectores, y el fortalecimiento institucional en temas de planificación estratégica, indicadores y evaluación.
- Tener en cuenta cómo se implementarán las prioridades y los objetivos del plan nacional de desarrollo a nivel de los sectores, para garantizar que los objetivos nacionales cuenten con un correlato en los objetivos y metas sectoriales.

- Fortalecer o implementar —según sea el caso— sistemas nacionales de inversión pública, como base para los presupuestos plurianuales de inversión sectorial.
- Fortalecer las capacidades de las instituciones sectoriales para sortear expeditamente los obstáculos que impiden hacer operativas las metas a mediano y corto plazo. Los temas que se deben considerar son los liderazgos, los sistemas de incentivos, la calidad y los estándares de los servicios provistos.
- Fortalecer los mecanismos de evaluación y rendición de cuentas a nivel subnacional.

Capítulo VI

El reto de la evaluación y el seguimiento de los planes y programas: el desafío del aprendizaje

Desde su origen, la planificación ha tenido que confrontar el desafío de articularse de forma adecuada con la implementación de sus propuestas, así como con los procesos habituales y convencionales de la gestión pública. Además, durante su historia y trayectoria, ha atravesado ciclos de vida muy variados en los que ha pasado de ser un esfuerzo masivo y amplio de reflexión y planteamiento de soluciones, a convertirse en una función permanente (un sistema de funciones, para ser más precisos). En la medida en que ha adquirido presencia y permanencia, ha debido dotarse de herramientas y medios de evaluación y seguimiento permanentes que incidan tanto sobre el mejoramiento y el impacto de las políticas públicas, como sobre la calidad, pertinencia, eficacia y eficiencia de la planificación como tal. Como se planteó en el primer capítulo, en una coyuntura como la presente, si bien sigue y seguirá teniendo sentido distinguir entre planificación, gestión y evaluación, la calidad y pertinencia de la acción pública depende de la manera como se resuelvan las relaciones entre estos tres momentos interdependientes e interactuantes.

Es en ese contexto que en este capítulo se abordará el último de los desafíos de la planificación que se analizan en este trabajo: el de la evaluación y el seguimiento, entendidos de manera más amplia, es decir, como medios para articular la planificación con la gestión pública y el aprendizaje permanente.

A la planificación, como hoy en día se la aborda en el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES),

se la entiende como un sistema en la medida en que no solo está íntimamente integrada a la implementación y la gestión pública, sino que es de carácter permanente, plural (implica niveles, sectores y planificación global) y supone dotarse de mecanismos de aprendizaje. Por esta razón, se considera el aprendizaje como uno de sus retos trascendentales, por su impacto sobre la calidad, la eficiencia y la pertinencia de la acción pública, y se lo asocia, en términos prácticos y concretos, a las funciones de seguimiento y evaluación.

De acuerdo con el seguimiento que hace el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) de cómo ha evolucionado esta función (García, Kaufmann y Sanginés, 2015, pág. 222), en el cuadro VI.1 se pone de manifiesto la situación y evolución contrastada de los países en esta materia. Según los resultados de la encuesta realizada para ese estudio, la calificación promedio que se le otorgó al desempeño de esta función es bastante mediocre (entre 2007 y 2013, pasó de 2 a 2,4 en una escala de 5) (García, Kaufmann y Sanginés, 2015, pág. 219) y la distribución de los países entre los niveles alto (5 países), medio (8) y bajo (11) es muy elocuente.

Cuadro VI.1
América Latina y el Caribe: clasificación de los países según el puntaje obtenido en el pilar de seguimiento y evaluación

Puntaje del componente	2007	2013
Nivel alto Puntaje > 3	(5 países) Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México	(5 países) Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México
Nivel medio Puntaje < 3 > 1,5	(3 países) Ecuador, Guatemala, Honduras	(8 países) Ecuador, Guatemala, Honduras, Jamaica, Perú, República Dominicana, Suriname, Uruguay
Nivel bajo Puntaje < 1,5	(16 países) Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, El Salvador, Guyana, Haití, Jamaica, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Suriname, Trinidad y Tabago, Uruguay	(11 países) Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, El Salvador, Guyana, Haití, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Trinidad y Tabago

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de M. García, J. Kaufmann y M. Sanginés (eds.), *Construyendo gobiernos efectivos: logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2015.

A. Una panorámica del estado actual de los sistemas de evaluación y seguimiento en la región

Como se viene diciendo, la evaluación es un componente fundamental de la planificación y la gestión pública para el desarrollo, en la medida en que proporciona información para verificar si lo que se planteó en la política o programa está generando los procesos y permitiendo obtener los

resultados previstos, y si estos se corresponden, entre otros, con cambios en materia de bienestar, un aumento de las capacidades y el goce efectivo de los derechos de la población. Sus resultados aportan conocimientos para crear políticas, ponen en evidencia problemas no detectados, contribuyen a estructurar alternativas, aportan datos para implementar nuevos programas y justifican decisiones o alternativas de política, es decir, permiten a los gobiernos tomar decisiones estratégicas de manera informada y, a su vez, difunden lo realizado a la ciudadanía por medio de la rendición de cuentas (CEPAL, 2017b, pág. 153).

Para lograr los objetivos que se establecen en la planificación y la gestión pública para el desarrollo, se requiere de un sistema de seguimiento y evaluación, entendiéndose por tal la existencia de algún tipo de legislación o normativa interna que establece la entidad a cargo, define las funciones de los actores involucrados e identifica un sistema que ordena la información y los antecedentes de todo el proceso. La presencia de estos tres elementos indica que un país tiene institucionalizado el sistema. Este es uno de los primeros aspectos que se rastrearon al analizar los países de la región (CEPAL, 2017c, pág. 153).

Los sistemas de evaluación se pueden aplicar a diferentes ámbitos de intervención gubernamental, entre los que se encuentran los siguientes (CEPAL, 2017c, pág. 154):

- Seguimiento y evaluación de políticas, que se orienta a analizar la pertinencia, la coherencia, la racionalidad respecto de los fines y los medios, el alcance, las limitaciones y las omisiones de un curso de acción destinado a resolver un problema o una problemática pública identificada con base en el mejor conocimiento disponible y mediante un proceso deliberativo con participación ciudadana y diálogo social.
- Seguimiento y evaluación de planes, que se refiere al estado de avance o cumplimiento de los objetivos generales definidos en los planes de distinto tipo (nacionales, sectoriales, territoriales y otros), así como a la resolución de un determinado problema en un área o sector de la política (social, salud, vivienda, entre otros). Este tipo de evaluación requiere integrar metodologías de tipo cuantitativo y cualitativo.
- Seguimiento y evaluación de programas, que se dirige al análisis de una intervención pública directa. El uso de la información que proporciona también involucra decisiones políticas amplias, pero se focaliza más en decisiones que tienen que ver con mejorar el funcionamiento del programa y el resultado e impacto de este sobre una población específica.

- Seguimiento y evaluación de instituciones, que se refiere al desempeño de las entidades públicas y sus programas, con el propósito de apoyar la toma de decisiones relacionadas con las estrategias para obtener mejores resultados, gestionar de forma más eficiente y eficaz sus procesos, facilitar la rendición de cuentas ante los usuarios y los diferentes grupos de interés, y servir de herramienta para el proceso presupuestario.

En el cuadro VI.2 se ilustra la diversidad de marcos legales y normativos que dan lugar a las diversas arquitecturas (entidades, funciones y alcance geográfico) que se pueden encontrar en la región en materia de evaluación y seguimiento de la acción pública.

Cuadro VI.2
América Latina: institucionalidad legal y normativa de las entidades de seguimiento y evaluación, mayo de 2017

País	Se definen entidades involucradas		Se definen funciones		Alcance geográfico de las funciones de seguimiento y evaluación
	En la ley (año de vigencia)	En la normativa interna	En la ley	En la normativa interna	
Argentina	• (2013)		•		Nacional
Bolivia (Estado Plurinacional de)	• (2016)		•		Nacional, regional y municipal
Brasil	• (2016)	•	•		Federal
Chile	• (2004)	•	•	•	Nacional
Colombia	• (2015)		•		Nacional y regional
Costa Rica	• (2010)	•	•	•	Nacional y regional
Ecuador	• (2004)		•	•	Nacional y regional
El Salvador	• (2009)	•	•	•	Nacional
Guatemala	• (2002)		•	•	Nacional y regional
Honduras	• (2014)		•	•	Nacional y regional
México	• (2006)		•	•	Federal y estatal
Nicaragua	• (2005)		•		Nacional
Paraguay	• (2004)		•		Nacional, regional y municipal
Perú	• (2008)		•		Nacional, regional y municipal
República Dominicana	• (2008)		•		Nacional, regional y municipal
Uruguay	• (2012)		•		Nacional
Venezuela (República Bolivariana de)	• (2013)		•		Nacional y regional

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

Así como este marco normativo y su consecuente arquitectura son diversos, también es muy variada la amplitud y orientación del uso que se hace de estas herramientas y de los sistemas que le dan sustento (véase el cuadro VI.3).

Cuadro VI.3
América Latina (10 países): usos del seguimiento y la evaluación, mayo de 2017

País	Usos de la evaluación					
	Toma de decisiones relacionadas con políticas	Toma de decisiones técnicas o presupuestarias	Mejora de programas	Información a las autoridades gubernamentales	Rendición de cuentas al Poder Legislativo	Rendición de cuentas a la ciudadanía
Argentina			•	•		•
Brasil	•		•	•	•	•
Chile		•	•	•	•	•
Colombia	•	•	•	•	•	•
Costa Rica				•	•	•
Ecuador				•	•	•
México			•	•	•	•
Perú				•	•	•
Uruguay			•	•	•	•
Venezuela (República Bolivariana de)						

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

El balance más reciente elaborado por el ILPES en esta materia arroja un conjunto de reflexiones y sugerencias que se detallan a continuación (CEPAL, 2017b, págs. 193-194). El panorama de los sistemas de seguimiento y evaluación de los países muestra que ha habido avances significativos en los procesos de institucionalización de estos, que básicamente se han traducido en el levantamiento de un andamiaje legal importante, la fijación de normativas internas, la identificación de la repartición coordinadora y el establecimiento de las entidades involucradas, con funciones asignadas.

La relación de la entidad encargada de coordinar los sistemas de seguimiento y evaluación con otras reparticiones, así como su grado de exclusividad en lo que respecta a orientar y ejecutar los procesos de seguimiento y evaluación, depende del sector de la administración pública que esté a cargo del estado de avance de los sistemas, así como de diversos factores, como por ejemplo la conformación del Estado en cada país. Lo relevante es que, más allá de estas particularidades, en el continente se ha instaurado dicha institucionalidad, lo que señala que se ha tomado conciencia de su importancia para llevar adelante las políticas públicas. Es necesario agregar, además, que la evaluación debe combinar procesos internos y externos. Aunque este aspecto no se exploró sistemáticamente (CEPAL, 2017b), los procesos internos están, al parecer, mejor instalados que los externos, lo que sugiere que en lo próximo debería hacerse énfasis en consolidar estos últimos.

Por otra parte, entre los países analizados hay muy pocos (5 de 17) que hayan incluido la obligatoriedad del seguimiento y la evaluación de sus programas en los niveles regionales y locales (municipios, ayuntamientos,

departamentos). Incluir los diversos territorios en los sistemas de evaluación permitiría apoyar a los órganos locales para que mejoraran su gestión. Asimismo, llegar a conocer los productos y resultados alcanzados en las intervenciones a nivel subnacional, con información y evidencia recogida de forma sistemática, es una tarea indispensable para contribuir a que se tomen decisiones adecuadas respecto de las políticas públicas a esta escala.

También ha habido avances en cuanto al seguimiento y la evaluación de distintas instancias de intervención. Entre ello se destaca la evaluación de los programas, respecto de la cual se halló información en 12 de 17 países, y la evaluación de las instituciones, que se halló en 9 de ellos, aunque estas últimas suelen estar comprendidas en la ejecución de los programas, sin que se profundice en el trabajo sostenido por los servicios. No obstante, se ha avanzado poco en la evaluación de las políticas, por lo que esta actividad sigue estando muy concentrada en la dimensión de los programas.

Se detectó, además, un número considerable de países (8) en los que se han realizado evaluaciones de impacto, lo que significa que comienzan a instalarse capacidades para llevar a cabo un tipo de evaluación que es relativamente compleja. Si bien existen claras diferencias entre los países en cuanto a la extensión de las evaluaciones según cada tipo —lo que está relacionado con el tiempo que ha transcurrido desde la instalación del sistema—, el desafío es que todos los países inicien y vayan ampliando estos procesos de seguimiento y evaluación de forma sistemática y que ello sea, en definitiva, una práctica generalizada que forme parte de la cultura organizacional.

La utilización del seguimiento y la evaluación en el ámbito de la toma de decisiones, así como su difusión entre diferentes actores y la ciudadanía, es uno de los aspectos más deficitarios que se detectaron y constituye uno de los asuntos más relevantes en los que deberá trabajarse en la región en los próximos años¹.

Por otro lado, ha habido considerables avances en lo que respecta a la difusión del seguimiento y la evaluación de las políticas públicas por medio de las páginas web de las diversas entidades involucradas. Sin embargo, queda un camino por avanzar en cuanto a su acceso, que no siempre es sencillo para los usuarios, además de que la información que se presenta suele ser incompleta, ya que se refiere sobre todo a las etapas concluyentes del seguimiento y la evaluación, sin considerar el diseño desde sus inicios. Tampoco se involucra activamente a los ciudadanos en el avance de las diferentes políticas públicas.

Respecto a la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, la función evaluadora se ha concentrado a nivel institucional.

¹ En cuanto a esta afirmación, no obstante, se debe tener en cuenta que la fuente de información utilizada ha sido principalmente las páginas web de los países.

En los países se han creado instancias gubernamentales para coordinar dicha implementación, y en esa actividad se incorpora el seguimiento y la evaluación, pero sin definir aún los instrumentos y mecanismos para llevarlos a cabo. Ello se debe principalmente a lo reciente de estas iniciativas.

La visión acerca del papel de la evaluación y el seguimiento sigue siendo aún muy estrecha. En algunos países de América Latina y el Caribe todavía prevalece la noción, tanto desde el evaluador como desde el evaluado, de que el objetivo es imponer sanciones y castigos. Esta percepción está cambiando paulatinamente hacia una visión que considera el seguimiento y la evaluación como un mecanismo adecuado para mejorar la práctica de la planificación, la programación y la aplicación de las políticas públicas. Como se propone en la siguiente sección, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible podría ser una oportunidad para fortalecer esa visión de aprendizaje y mejora en el ciclo del diseño, la implementación, el seguimiento, el monitoreo y la evaluación de planes, programas y políticas públicas.

B. Experiencias y aprendizajes desde lo nacional

Como se mencionó en la sección introductoria de este capítulo, hay un notable desbalance entre las capacidades de evaluación y seguimiento a nivel de programas y proyectos, por una parte, y a nivel de las políticas por la otra. Es en este segundo plano donde existe el mayor rezago y donde pueden enfocarse algunos de los aprendizajes principales de las investigaciones y estudios de caso que se llevaron a cabo para este trabajo. La manera más directa de extraer aprendizajes y proponer balances en este sentido es mediante el uso de las herramientas y los procedimientos que permiten articular la planificación, la gestión, y la evaluación y el seguimiento. La planificación estratégica, el marco lógico, la cadena de valor público, la gestión y la presupuestación por resultados son, en este momento, algunos de los mecanismos concretos a través de los cuales es posible construir la articulación previamente mencionada.

Este enfoque pone de manifiesto la importancia estratégica de las capacidades humanas e institucionales para aplicar, adaptar y usar estas herramientas. Por tanto, y antes de entrar en el análisis de los casos, debe señalarse la relevancia que tiene, desde el punto de vista de la estrategia, avanzar en el conocimiento de la contribución actual y potencial de los sistemas de servicio civil y recursos humanos, de modo que permitan aplicar mecanismos que faciliten el progreso hacia una gerencia pública confiable destinada a la gestión de la política pública (CEPAL, 2014b).

Para formarse una imagen de las posibilidades y restricciones de la evaluación y el seguimiento como herramientas aplicables a la

planificación, la primera pregunta que se debe formular es acerca de los mecanismos que permiten articular el plan, el presupuesto y otros aspectos del proceso de gestión e implementación de la política pública. Este uso y su institucionalización adopta diferentes modalidades y tiene distintos grados de avance: unidades especializadas fuera de los ministerios de finanzas, adscritas a la presidencia de la nación (Colombia) o a cargo de los ministerios de planificación, o direcciones creadas en el interior de los ministerios de finanzas e incorporadas a los procesos habituales del proceso presupuestario (Chile y México).

Como se observa en el cuadro VI.4, en algunos de los casos, el papel de los sistemas de evaluación y seguimiento como vinculadores de la planificación y la gestión se establece de muy variadas formas y con productos muy diversos. En Chile, se lo establece mediante el Sistema de Evaluación y Control de Gestión y, en Colombia, por medio del Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (SINERGIA). En México, por su parte, el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) es el mecanismo a través del cual se mide el cumplimiento de indicadores intermedios anuales, de gestión principalmente, y las metas del presupuesto anual de gobierno. Este sistema es de alcance limitado, pues no se extiende a la evaluación de los objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo, que abarca un período de seis años. En el Ecuador, se trabaja a través del Sistema Integrado de Planificación e Inversión Pública (SIPEIP), que vincula la planeación al presupuesto por medio de la proforma presupuestaria. En el Brasil, en materia de evaluación se cuenta con el Sistema Integrado de Planeamiento y Presupuesto (SIOP) relacionado con las metas del plan (ejecución presupuestaria), mediante el cual se evalúan los avances en los programas que son parte del Plan Plurianual.

Cuadro VI.4
América Latina y el Caribe (5 países): sistemas de evaluación de resultados

País	Sistema	Funciones
Brasil	Sistema Integrado de Planeamiento y Presupuesto (SIOP)	Se verifica el cumplimiento de las metas del plan (ejecución presupuestaria); se evalúan los avances de los programas que forman parte del Plan Plurianual.
Colombia	Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (SINERGIA) del Departamento Nacional de Planeación (DNP)	Se gestiona el manejo de la información relacionada con la evaluación, el seguimiento del plan nacional de desarrollo y la consolidación de la cultura de gestión pública por resultados.
Chile	Sistema de Evaluación y Control de Gestión del Ministerio de Hacienda	Se ejecutan funciones asociadas a la coordinación gubernamental y el monitoreo de las políticas públicas.
Ecuador	Sistema Integrado de Planificación e Inversión Pública (SIPEIP)	Se vincula con el presupuesto a través de la proforma presupuestaria.
México	Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público	Se mide el cumplimiento de las metas y objetivos expresados en el Plan Nacional de Desarrollo y las metas del presupuesto anual de gobierno.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de estudios de caso inéditos del Brasil, Colombia, Chile, el Ecuador y México, 2015.

1. Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados en Colombia

En Colombia, el Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (SINERGIA) (véase el recuadro VI.1) promueve la rendición de cuentas y durante varios años fue la secretaría técnica de la comisión intersectorial para el desarrollo de dicha función. Los indicadores que contienen las metas del plan de desarrollo son un instrumento para que los gerentes de la política pública se rindan cuentas entre sí, pero también sirven para que la ciudadanía, a través del enlace de la página web de SINERGIA, conozca la evolución de estas metas a nivel nacional.

Recuadro VI.1

Colombia: desafíos del Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados, su articulación con el sistema de presupuesto y camino hacia mejores prácticas

Aun cuando el Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (SINERGIA) es uno de los más avanzados en la región en materia de evaluación de resultados, existen desafíos importantes para mejorar el componente de seguimiento. En este sentido, al igual que en la mayor parte de los países, se requieren acciones que permitan articular de manera adecuada los procesos de planeación con los procesos de presupuestación. En la actualidad, la información que se obtiene mediante el seguimiento de las metas establecidas en el plan de desarrollo permite cuantificar la eficacia y la efectividad tanto de las políticas como del presupuesto de inversión asignado para alcanzar los objetivos y resultados que en ellas se establecen. Sin embargo, aún no es posible conocer su eficiencia y efectividad en términos de costo. Para avanzar en esta dirección, es necesario estructurar el plan de desarrollo a través de programas de políticas públicas que sean ejecutadas de manera coordinada por las entidades del orden nacional y subnacional.

Al comparar los avances de SINERGIA con las mejores prácticas de los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), se derivan las siguientes recomendaciones:

- Propiciar un diseño integrado y articulado de las intervenciones del Estado, sobre la base del logro de resultados en favor de la población: aunque cada entidad intenta definir indicadores de resultados y de producto en relación con las metas del Plan Nacional de Desarrollo (PND), es necesario hacer un seguimiento más cercano de los resultados en el campo para hacer correcciones oportunas.
- Establecer una relación lógica, clara y verificable entre los resultados que se esperan obtener y los productos definidos para alcanzarlos: aunque la mayoría de los indicadores del PND tienen una ficha técnica en la que se documenta la forma de calcularlos y de observar su evolución, no existen mecanismos de verificación para conocer los resultados alcanzados.
- Fortalecer la integración de la planeación nacional, sectorial e institucional con el presupuesto, en el que se cuantifican los insumos y productos que se han de entregar en términos de cantidades y su equivalente en unidades monetarias. Es preciso mejorar los sistemas de información que permiten hacer los cálculos que requiere la cadena de valor.

Recuadro VI.1 (conclusión)

- Identificar actores y establecer responsabilidades claras relativas a la obtención de productos y resultados entre quienes participan en la implementación de los programas. Existe una clara asignación de roles en términos de generadores y usuarios de la información; sin embargo, las metas no tienen una regionalización que permita verificar la entrega efectiva de los productos y cuantificar sus resultados.
- Estructurar y reforzar el seguimiento de las metas de gobierno, de tal forma que sea posible medir el desempeño de las intervenciones públicas. En la actualidad, se presentan informes al Congreso y se tienen tableros de control para verificar el cumplimiento de los compromisos, pero la debilidad del sistema de información solo permite medir la eficacia y efectividad de las políticas públicas del PND, pero no su relación costo-eficiencia. Es necesario hacer evaluaciones ex ante de los proyectos de inversión.

El Gobierno de Colombia ha asumido un liderazgo en cuanto a considerar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en su planificación nacional. Ha establecido una correspondencia entre las metas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y las del PND 2014-2018. Parece una oportunidad que se está aprovechando para fortalecer la planificación y los sistemas de monitoreo y evaluación, a fin de acercarse a las mejores prácticas de los países desarrollados. Esto, a su vez, deberá ser prioridad frente al próximo ingreso del país en la OCDE.

Fuente: O. Gracia, "El Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados de Colombia: SINERGIA. Estudio de caso", Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2015, inédito.

2. El Sistema de Evaluación y Control de Gestión en Chile

Este sistema existe desde 1997 y ha sido objeto de importantes rediseños y ajustes que han sido producto de las evaluaciones propias o de las realizadas por entes externos, como el Banco Mundial y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). En el caso de Chile, la planificación de mediano plazo a nivel de los ministerios y servicios públicos ha predominado y ha sido fortalecida sobre todo mediante el diseño e implementación del sistema de control de gestión y evaluación de resultados. Los factores críticos del éxito de su implementación, en términos de los efectos generados, el cumplimiento de sus objetivos, la mejora de la gestión institucional, y la eficiencia y eficacia del gasto público, han sido los siguientes:

- Solidez metodológica y construcción de un menú de instrumentos para el mejoramiento de la gestión de los servicios públicos, monitoreo y evaluación
- Incorporación de la información de desempeño en el ciclo presupuestario

- Continuidad de las iniciativas, desde sus inicios en 1994 hasta la fecha, a pesar de los cambios de partidos políticos en el Gobierno
- Fortalecimiento de las capacidades institucionales de la entidad líder que está a cargo del proceso²
- Acuerdo con el Congreso Nacional para establecer de mutuo acuerdo el número y el tipo de evaluaciones de programas que se han de realizar
- Mecanismos de rendición de cuentas (balance de gestión integral)

Las estrategias aplicadas han consistido básicamente en crear redes interinstitucionales para apoyar la difusión, el control y la calidad de las iniciativas de mejoramiento de la gestión (creación de redes de expertos provenientes de los ministerios), fortalecer los servicios públicos y reestructurar la institución a cargo del tema (Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos). Todo lo anterior es, en parte, el resultado de múltiples iniciativas que abarcaron aspectos políticos (protocolos presupuestarios con el Congreso Nacional), así como el fortalecimiento de las capacidades internas (Marcel, 2005).

Las metodologías utilizadas para consolidar el sistema también han sido decisivas. En efecto, en el ámbito de la planificación gubernamental, la experiencia de coordinar las metas presidenciales en una primera etapa del gobierno democrático hizo más fácil diseñar e implementar políticas públicas, generar mecanismos de coordinación para la puesta en marcha de acciones que permitieran recuperar la institucionalidad, avanzar en la lucha contra la pobreza y ejercer la labor de gobierno después de 17 años de dictadura. Se hizo énfasis en la capacitación de los funcionarios públicos, gracias a un acuerdo entre el Gobierno y los sindicatos públicos para utilizar al menos el 1% del presupuesto de salarios del programa en capacitación pertinente a la modernización de la gestión pública. También se crearon comités especializados en materia de infancia, protección social y seguridad ciudadana, para impulsar reformas a largo plazo.

Como fruto de la implementación de estos sistemas, se constata que la calidad de las evaluaciones y la obtención de evidencia calificada en los distintos ámbitos sectoriales, territoriales e institucionales permiten que los responsables de elaborar las políticas consideren dicha información

² Cabe señalar que, para asumir estas funciones, la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda fue objeto de un importante rediseño institucional y contó con recursos humanos y financieros, así como con atribuciones.

de manera sistemática al tomar decisiones. Como se ha mencionado previamente, la debilidad de este proceso radica en la inexistencia de mecanismos de transversalización de las acciones, que permitan un seguimiento y un enfoque más integral de estas. Como ya se ha dicho, es un modelo de planificación eminentemente sectorial.

3. La experiencia del Programa de Aceleración del Crecimiento en el Brasil

El Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC) jugó un papel central como promotor e inductor de innovaciones en el ámbito del planeamiento gubernamental y la gestión pública, y como instrumento de acción pública. La Secretaría del PAC, a cargo de la Secretaría de Planificación e Inversiones del Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión, llevó a cabo el monitoreo de este programa. Sus objetivos eran asegurar las metas de este, gestionar los riesgos y las acciones de los ejecutores, identificar y promover soluciones a las trabas relacionadas con su ejecución, y divulgar ante la sociedad el avance de las acciones por medio de balances cuatrimestrales de situación de los emprendimientos.

El monitoreo se llevó a cabo a partir de una estructura de gestión que contaba con un fuerte acompañamiento de la Secretaría del PAC por medio de “salas de situación”. En dichas salas se trataban las dinámicas específicas de cada programa durante la implementación. Se concibieron como instancias temáticas permanentes, responsables del monitoreo periódico, generalmente mensual, de las principales etapas de ejecución de las obras y los proyectos del PAC. Estaban integradas por los representantes del Grupo Ejecutivo del PAC, es decir, los órganos ejecutores y, en situaciones específicas, eran acompañadas por otras instituciones invitadas. Estas salas facilitaron la coordinación intergubernamental indispensable para la buena marcha de este megaprograma. La posibilidad de que las diversas instancias que integran el PAC avanzaran de forma colectiva utilizando como base los resultados compartidos facilitó la sustentabilidad de los proyectos (Cardoso y Navarro, 2015). Este arreglo institucional aportó beneficios en los siguientes aspectos:

- Algunas actividades de monitoreo intensivo se realizaron en conjunto con el Tribunal de Cuentas de la Unión.
- Se creó un grupo especial de la Abogacía General de la Unión para acompañar procesos judiciales relacionados con el PAC.
- Se logró que la transferencia de recursos del PAC hacia los estados y municipios se hiciera con mayor celeridad, después de haber recibido el estatus de transferencia obligatoria de la Unión.

- Se redujo el tiempo de liberación de recursos para obras de saneamiento y habilitación, con contrapartidas de los estados y municipios.
- Se identificaron los gastos del PAC como recursos no reservados del presupuesto y se los retiró del cómputo del superávit fiscal primario anual.
- Se simplificaron los procedimientos para obtener licencias ambientales.
- Se mejoraron las modalidades, licitaciones y contrataciones de obras públicas.

Como impacto más global de la experiencia debe señalarse que contribuyó a recomponer la capacidad técnica y planificadora del Estado para elaborar, ejecutar y acompañar los proyectos de infraestructura por medio de la creación de nuevas empresas públicas, como la Empresa de Pesquisa Energética (EPE) en 2003, la Empresa de Planejamento e Logística (EPL) en 2012, la Empresa Brasileña de Investigación e Innovación Industrial en 2013 y la Empresa Brasileña de Administración de Petróleo y Gas Natural (Pré-sal Petróleo) en 2013. Además, contribuyó a la recomposición de cuadros técnicos en carreras estratégicas del Estado, como las de los gestores públicos, los analistas de finanzas y control, los analistas de planificación y presupuesto, los técnicos en planeamiento e investigación, así como a la creación de las carreras de analista técnico de políticas sociales y analista de políticas de infraestructura en el ámbito del Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión.

4. Observaciones generales

Este recuento pone de manifiesto los avances parciales y más globales en materia de instalación de mecanismos concretos que procuran vincular el plan, la implementación y la gestión pública a través de iniciativas muy diversas. Entre dichas iniciativas se destaca el uso del presupuesto para facilitar el seguimiento en materia de ejecución del gasto y la inversión, con el apoyo de indicadores que permiten medir la calidad del gasto público y aportan instrumentos para mejorar la rendición de cuentas. Sin embargo, a partir de este balance también se concluye que hace falta información para observar la efectividad (relación costo-beneficio) de los programas y las políticas, para así alimentar de forma adecuada la toma de decisiones.

En efecto, persiste la dificultad de vincular la información de desempeño (indicadores y evaluaciones) —que en la mayoría de los países es abundante— con la mayor o menor eficiencia del gasto público, por ejemplo, el ahorro o la productividad que se generan a partir del rediseño

de los programas (como consecuencia de las evaluaciones), y la mejora del impacto que los programas tienen en las poblaciones objetivo, entre otros. Parte de esta dificultad está asociada con el hecho de que los programas presupuestarios carecen por lo general de metas intermedias que permitan realizar un seguimiento de los avances conforme a los recursos que se les asignan. Este es uno de los grandes desafíos que comparten la mayor parte de los casos investigados para este trabajo. Por ejemplo, en casi todos los países hay metas de reducción de la mortalidad materna o de la incidencia del VIH, con un horizonte de cuatro o cinco años. Sin embargo, no es posible acceder a información sobre el costo de esos programas o la eficiencia con la que se usan los recursos destinados a ellos.

Una segunda dificultad en este sentido está asociada a la ausencia de metas transversales, es decir, que permitan identificar la contribución de varios programas a un objetivo único (Armijo y Espada, 2014). Se requiere, por tanto, avanzar en el conocimiento y la aplicación técnica de estas metas transversales, así como hacia esquemas de emisión de alertas tempranas, acompañados de un monitoreo estratégico que retroalimente la toma de decisiones en varios niveles de la acción gubernamental.

De otra parte, consolidar y fortalecer los sistemas de seguimiento y evaluación requiere que los sujetos y las instituciones evaluadas —implementadores de programas, personal de campo, facilitadores, personal técnico— modifiquen su enfoque. En la actualidad, se percibe la evaluación como una forma de reconocer o castigar, de acuerdo a sus resultados. Este enfoque debilita el papel sistémico de esta función, en su privilegiada condición que le permite contribuir a mejorar o reorientar la acción pública, basándose en información pertinente. Una forma de avanzar hacia una práctica no punitiva de la evaluación es conseguir que sus resultados tengan consecuencias sobre las políticas y los programas, mas no necesariamente sobre las personas responsables de su diseño e implementación.

Finalmente, un tema que todavía está muy poco presente y representa un desafío de hondo calado es el de introducir el enfoque de derechos como nuevo eje ordenador de las políticas y programas públicos. Será indispensable definir conceptos y metodologías que le sean apropiadas, para que converjan de forma más directa con lo propuesto en la Agenda 2030.

C. Los retos de la evaluación y el seguimiento

El uso de medios y mecanismos de evaluación y seguimiento requiere condiciones de madurez política, institucional y técnica. Lidiar con el error, las fallas y el fracaso supone capacidad autocrítica y fortaleza para perseverar en medio de las adaptaciones y los cambios que los aprendizajes vayan sugiriendo. Por tanto, la existencia de sistemas de evaluación y seguimiento

no garantiza ni implica que se los use de forma habitual y adecuada. Se trata de un ejercicio en que el aprendizaje se logra no solo a partir de la teoría, sino de las habilidades y la cultura institucional necesarias. Aunque los avances son importantes y hay experiencias significativas en la región, la situación es muy desigual.

Se reconoce la diversidad de enfoques y aproximaciones que, sin embargo, se acompañan de progresos reconocibles en materia de evaluación y seguimiento de los programas y los proyectos. La gestión y la presupuestación por resultados han contribuido significativamente a este progreso. No obstante, se identifican también deficiencias mayores que deben formar parte de las preocupaciones centrales de la planificación para el desarrollo en el futuro más inmediato: crear metodologías, instrumentos, instituciones y estadísticas que permitan hacer un seguimiento de la eficiencia de los programas (relaciones costo-beneficio); avanzar en la aplicación de estas metodologías para involucrar también la evaluación y el seguimiento de las políticas y los planes, y, relacionado con lo anterior, diseñar y poner en marcha mecanismos que permitan conocer los aprendizajes transversales a distintas instituciones y sectores en la consecución de las metas.

En el plano más cultural y del comportamiento, se señaló la necesidad de transitar de un enfoque punitivo a considerar la evaluación y el seguimiento como mecanismo de aprendizaje, mejoramiento e innovación a nivel del colectivo de la acción pública. Este cambio no solo depende de que se pongan a disposición metodologías, herramientas y procedimientos que le sean congruentes, sino también del papel que otros procesos políticos puedan representar, o bien para interferir con este tránsito, o bien para motivarlo. Se debe, por tanto, considerar el papel que fenómenos como la corrupción o la erosión de la democracia y las instituciones públicas desempeñan en este momento para explicar los comportamientos y las expectativas ciudadanas. No obstante las dificultades, llegar a comprender la evaluación como un mecanismo de aprendizaje e innovación colectivos es indispensable y aparece como una de las salidas vitales que el sistema requiere en su conjunto para mejorar en lo que se ha denominado gestión de las interacciones.

Además, es necesario destacar y valorizar procesos que no fueron objeto de esta investigación pero que son pertinentes a esta propuesta de cambio cultural. En programas y coyunturas específicos, se han puesto en práctica iniciativas de control y monitoreo social (véase, por ejemplo, la experiencia de la reconstrucción del Eje Cafetero después del terremoto de 2001 o de la Red de Solidaridad Social durante los años noventa en Colombia) como mecanismos no solamente de control de la corrupción, sino de mejoramiento de la calidad de la gestión. Una parte de los problemas de corrupción en nuestra región deriva de la carencia de organizaciones ciudadanas y de procedimientos permanentes de control participativo.

Por último, cabe destacar los aprendizajes de experiencias como la del PAC en el Brasil, con aportes sobre el conjunto del sistema de planificación y gestión pública, así como sobre el desarrollo institucional. Se destaca así el papel de la experimentación institucional para atender problemas coyunturales como mecanismo de aprendizaje y mejoramiento.

A partir de las consideraciones anteriores, se proponen las siguientes tareas (CEPAL, 2017c):

- Plantear decididamente que el seguimiento y la evaluación son procesos permanentes en los que se deben considerar todos los niveles de la administración pública, involucrar los diversos estamentos organizacionales y geográficos, y combinar los procesos internos y externos.
- Aprovechar oportunidades de vincular mejor la planificación, los programas, el presupuesto, y los sistemas de seguimiento y evaluación.
- Fomentar la cooperación entre países de la región con distintos avances en el sistema de seguimiento y evaluación, para aprovechar la experiencia adquirida en su implementación.
- Conformar una agenda nacional de evaluaciones de carácter sistémico, con criterios públicos de priorización y una metodología establecida. Esto no significa inhibir otras iniciativas que respondan a necesidades sectoriales o locales.
- Promover la realización de evaluaciones de políticas y no restringirse a la de programas y acciones públicas más específicas.
- Reforzar que los productos surgidos de las evaluaciones cumplan ciertos parámetros técnicos y tengan estándares de calidad mínimos, para lo cual es necesario fortalecer los recursos humanos que participan en esas tareas.
- Llevar a cabo un proceso permanente de socialización de todos los actores involucrados, apuntando a que el seguimiento y la evaluación sean una instancia de aprendizaje para mejorar la calidad y el desempeño de la gestión pública. A tales efectos, se deben difundir ampliamente los hallazgos y resultados, convocar a los involucrados a instancias de participación con el fin de analizar las evidencias como una forma de aprendizaje, y diversificar las modalidades de divulgación y sensibilización con respecto a los datos provenientes de las evaluaciones, para que diferentes tipos de usuarios puedan interactuar y sean participantes activos de las políticas públicas.

- Consolidar sistemas de información que aporten datos confiables, válidos y oportunos que sustenten los sistemas de seguimiento y evaluación.
- Establecer la obligatoriedad de asumir compromisos de mejora a partir de las recomendaciones que se plantean en las evaluaciones.
- Abrir líneas de trabajo y de reflexión para avanzar en la incorporación del enfoque de derechos en la evaluación interna y externa, así como en la definición de metodologías apropiadas a este fin.

Como corolario, se puede decir que el desafío mayor es continuar construyendo un sistema de seguimiento y evaluación que sea apropiado y del que cada país pueda apropiarse de acuerdo a su realidad histórica y desarrollo social, económico y político, para que contribuya al mejoramiento de la gestión pública y aporte al desarrollo de la región y al goce efectivo de los derechos por parte de la población.

Capítulo VII

Resumen, conclusiones y perspectivas

La investigación y la reflexión que dan lugar a este documento se articulan alrededor de algunas ideas y consideraciones fundamentales. Por una parte, se afirma que la planificación es un acto político, una teoría y una disciplina para la creación de sentido (de pertenencia y de futuro) y la gobernanza multiescalar, intersectorial y pluritemporal del desarrollo. A partir de ella, en un segundo momento, se plantea enfocarse en el conocimiento de cómo se gestionan las interacciones, sobre la base de identificar los retos de la planificación.

Para hacer esta exploración, en un momento posterior, se adopta el enfoque heredado de los trabajos anteriores del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), sobre todo los que se derivan de los diálogos ministeriales de planificación. En ellos, se determina que el quehacer de la planificación ha adquirido unos niveles de complejidad y amplitud tales, que debe abordarse a través del concepto de sistema. Por consiguiente, ya no basta con hacer referencia a las funciones de la planificación (prospectiva, coordinación, implementación y evaluación), sino que aparece el desafío de comprender las interacciones entre sus componentes y, de forma más específica, la gestión que de ellas se hace en la práctica.

Con este enfoque, se determina un conjunto de desafíos o retos a partir de los cuales se pretende conocer las formas de gestionar las interacciones: la articulación de los tiempos (pluritemporalidad), las escalas (multiescalaridad), los sectores (intersectorialidad), los actores (participación, apropiación social), y la evaluación y el seguimiento (la acumulación de aprendizajes).

Con estos desafíos como marco de análisis, se identificaron experiencias específicas de nueve países de la región. Esta selección se hizo con la intención de exponer con detalle ejercicios concretos que, por alguna razón, ilustraran de mejor manera la solución práctica que se venía dando a algunos de los desafíos previamente mencionados, o las modalidades para enfrentarlos y los problemas que se encontraron. Cada caso alimentó la reflexión acerca de alguno de los desafíos en particular, pero, como es de esperar, también ilustra el abordaje práctico de todos los demás, aunque sea en menor medida e intensidad.

El análisis y la exposición del trabajo no se organizaron para hacer un relato e interpretación de cada caso, sino que cada reto se tomó como pregunta transversal que los abarca a todos. Así, los resultados se expusieron haciendo alusión a cada uno de los grandes retos y poniendo juntas experiencias muy diversas y desiguales. El único reto que no se presentó en numeral aparte fue el relacionado con la participación. A este elemento se hizo referencia transversal en cada uno de los demás. El resumen de cada caso se presenta en el anexo.

Como resultado final se obtuvo un conjunto de aprendizajes y hallazgos que ilustran las maneras prácticas a través de las cuales los sistemas de planificación para el desarrollo de los países de la región están enfrentando o han dado solución a cada uno de estos retos. Independientemente de las diferencias y especificidades encontradas, el conjunto de la experiencia señala que para los países ha sido de particular interés usar herramientas muy específicas que han permitido avanzar en la solución de cada desafío. Aparecen así, como las más destacables, la planificación estratégica, la prospectiva, la gestión, la programación y planificación por resultados, la presupuestación plurianual y los sistemas de evaluación, monitoreo y seguimiento. Ninguna de ellas se puede asociar con un reto único y exclusivo, sino que por lo general se relacionan con varios o con la totalidad de ellos. No obstante, cada una tiene su énfasis y, por sus propiedades y características, alimenta prácticas de gestión de las interacciones orientadas a partes específicas del sistema. De acuerdo con las pretensiones y características de estos retos y herramientas, la que más se aproxima a esta gestión cerebral del sistema es la evaluación y el seguimiento. No obstante, este es tal vez uno de los desafíos que cabe destacar como reto que se debe confrontar: el de investigar, conocer y proponer herramientas concretas que doten a los sistemas de esta gestión cerebral de la cual probablemente carecen.

Aunque comprender esta gestión cerebral del sistema no formaba parte de los propósitos de esta investigación, al analizar e interpretar la información que aportaron los casos y las investigaciones anteriores, se delinearon algunas opciones. Una hipótesis general de la cual habría que

partir es que el uso del concepto de sistema para entender la planificación no significa que haya una gestión consciente y voluntaria del sistema como tal. En algunos países, aparece de manera formal y normativa, y sienta las bases de una práctica institucional que así lo pretende. Sin embargo, ni siquiera en los más avanzados es posible encontrar una solución de conjunto. Las normas y las declaraciones no necesariamente se corresponden con la práctica en donde, por lo general, parecen coexistir varios subsistemas, con muy diversos grados de integración y cohesión.

En algunos casos, la Presidencia del país y la agenda que trazan las propuestas de gobierno son el mapa de ruta que orienta el esfuerzo por articular las partes de la gestión pública, así como las formas de seguimiento, control y retroalimentación.

En otros, el peso y la solidez institucional y normativa de lo presupuestal hacen que sea la lógica de recaudación, crédito y ejecución de gasto e inversiones la que comanda la labor de articulación de las partes, despliega los mecanismos que dotan de cohesión al todo, y usa formas de seguimiento, control y retroalimentación específicas.

Hay otros casos en los que el peso normativo, institucional e histórico de la planificación permiten que sea el ministerio o la secretaría que están a cargo los que apliquen los instrumentos que dotan de cohesión al sistema y hacen posible el seguimiento, la evaluación y la retroalimentación de las acciones.

En algunos casos en los que ninguna de las lógicas anteriores posee la fuerza necesaria para aportar a la cohesión del sistema, esta eventual e hipotética triple fragmentación podría repetirse de forma fractal, es decir, reproducirse en el interior de cada sector o ministerio, en diversas instituciones y en los diferentes niveles de gestión y de gobierno (intermedios, locales y otros).

Las experiencias analizadas arrojaron muy escasa información relacionada con el uso de la participación ciudadana como herramienta activa en estos procesos. Sí surgió como un elemento destacado en la revisión que se hizo de los procesos de elaboración de visiones de largo plazo. Asimismo, está presente en coyunturas históricas significativas para algunos países, que contribuyeron a que se reinstalara la planificación para el desarrollo. También se subrayó por su ausencia el empleo de la participación en el funcionamiento de los sistemas de evaluación y seguimiento, y se señaló su importancia y potencialidad a la hora de contribuir no solamente como antídoto contra la corrupción, sino también para mejorar la eficacia de la acción pública. Por tanto, se requiere documentar mejor este aspecto de los sistemas de evaluación e introducir en el debate y consideración de las autoridades el papel

que esta participación podría desempeñar para mejorar la pertinencia, la calidad y probablemente también la oportunidad de los procesos de evaluación y seguimiento.

Estas hipótesis, y otras que puedan surgir a partir de la discusión de este trabajo, deberían inspirar trabajos futuros y, como se dijo, el diseño de instrumentos prácticos que permitieran resolver los desafíos derivados de la necesidad de contar con una fórmula para gestionar los sistemas de planificación para el desarrollo. De manera más específica, esta investigación permite destacar un conjunto de avances que se consiguieron en la región en cuanto a las prácticas de la planificación para el desarrollo que se relacionan con un desafío central: el de gestionar de forma conjunta sistemas de complejidad creciente y dinámica sostenida.

A. Articulación de actores, apropiación social y construcción de ciudadanía (el reto de la participación)

El desafío de la apropiación social de la agenda de desarrollo, las capacidades de seguimiento y control, la evaluación y la participación en las decisiones es tal vez el pilar más básico sobre el que se debe construir lo demás. Las soluciones que se adoptaron en los países son diversas y desiguales. No obstante, tal vez la mayor semejanza es la del uso esporádico o intermitente de los procesos de participación. En algunos casos, a pesar de estar institucionalizado y normativamente regulado, su práctica no tienen el peso, la solidez ni la continuidad suficientes. En otros, se trata de fórmulas eficaces para abordar situaciones de crisis y lograr grandes consensos que, aunque efectivos y de hondo calado, se van debilitando y desapareciendo con el tiempo. Resulta necesario, por tanto, colocar este tema en la agenda de discusión de los países y propiciar un examen más detallado de las experiencias y las trayectorias para acelerar los aprendizajes y echar a andar fórmulas que tengan una duración, estabilidad e intensidad más permanente.

B. Articulación entre plazos y horizontes de tiempo (el reto de la pluritemporalidad)

La construcción social de futuro es un objetivo central de la planificación, lo que pone de presente la necesidad de hacer una adecuada gestión de las formas de articular el largo, el mediano y el corto plazo. El futuro, en los términos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), plantea un desafío doble, de dignidad y supervivencia. Requiere de acciones permanentes que solo se consiguen si se obtienen mecanismos prácticos y específicos para articular el corto, el mediano y el largo plazo.

El largo plazo se ha venido tomando cada vez más en serio y, a través de los ejercicios de visión, planificación estratégica o prospectiva que se han llevado a cabo en los países de la región, se ha contribuido a identificar necesidades y aspiraciones que se consideran estratégicas desde el punto de vista social y que, en el plano de la política pública, deberían dar lugar a la puesta en marcha de políticas de Estado. No obstante, estos ejercicios han carecido de mecanismos adecuados de articulación con la toma de decisiones y con la creación de medios de vigilancia y anticipación que alimenten las decisiones del presente. En esta medida, tienden a desvincularse del presente y a convertirse en ejercicios que podrían quedarse en mera retórica.

La articulación del largo plazo con el mediano y el corto es una asignatura pendiente en relación con la cual tendrían que redoblar los esfuerzos, tanto para consolidar las prácticas emblemáticas emergentes, como para afinar la teoría, las metodologías y las herramientas que podrían contribuir en este sentido. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible puede proveer los elementos para consolidar una ruta de navegación que permita fortalecer la articulación de los plazos en los ejercicios de política pública y planificación.

El mediano plazo se ha afianzado como el horizonte más sólido de articulación de las distintas escalas de tiempo. La estabilidad y la consolidación de la democracia así lo han facilitado y permitido, al determinar que los plazos de gobierno suelen establecerse como el referente más importante. A pesar de la importancia política que tiene, los lazos que unen el mediano plazo con el corto y el largo aún son muy desiguales y, en algunos casos, débiles. En su entrelazamiento con el corto plazo, se ha avanzado gracias a las distintas estrategias de articulación entre plan y presupuesto. Algunos países han avanzado mucho y otros apenas comienzan, así que parece trascendental generar mecanismos de aprendizaje colectivo e intercambio de experiencias que permitan consolidar los procesos más avanzados y acelerar el aprendizaje de los más atrasados, sabiendo, eso sí, que dada la diversidad de los países de la región, no existen fórmulas universalmente válidas.

C. Articulación entre sectores (el reto de la intersectorialidad)

El sector suele operar como una unidad de gestión que tiene una buena cohesión relativa, así como mecanismos de planificación y operación que se han consolidado. Es obvio que las diferencias entre los sectores y los países son muy grandes, entre otros motivos porque la lógica de funcionamiento de los problemas y de la atención de las necesidades así lo exige. Energía, agua, ciencia y tecnología son muy diferentes a salud, educación y protección social.

En fases previas de la historia regional, la vigencia y el peso de la planificación sectorial y especializada permitieron mantener vivos y continuar los procesos de aprendizaje durante los momentos de mayor decadencia y retroceso de la planificación para el desarrollo. Sigue siendo importante reconocer su especificidad y vigencia, además de continuar trabajando en dar respuesta a los desafíos que se plantean al articularla con la dimensión más integral de la planificación. En los sistemas de planificación se debe seguir reconociendo la diversidad de tiempos, plazos e intensidades, sin que por ello se debilite la necesaria construcción de miradas integrales y de prácticas que garanticen la consistencia y coherencia de los esfuerzos.

La planificación y la gestión por resultados, en las que se emplean herramientas como el marco lógico y conceptos como el ciclo del valor público, han sido dispositivos prácticos que se han usado ampliamente y han ayudado a crear las debidas articulaciones entre las tareas sectoriales y los objetivos estratégicos que se plantean a través de la planificación. De la misma manera ha contribuido la presupuestación por resultados. Como en los casos anteriores, las experiencias de los países son muy diversas y los grados de uso y consolidación de estas herramientas son muy desiguales. De nuevo, como ya se ha mencionado, surge la necesidad no solo de difundir el uso de estas herramientas, sino de propiciar el contacto entre los países y el aprendizaje entre pares. Además, y de forma simultánea con lo anterior, es necesario revisar su efectividad y, en caso necesario, proponer adaptaciones o innovaciones radicales.

D. La articulación de escalas y niveles (el reto de la multiescalaridad)

La planificación a nivel subnacional se enfrenta a dificultades similares en los países estudiados. Los retos que enfrenta son los siguientes: i) fortalecer las capacidades institucionales de los cuadros técnicos a nivel local (activar y dinamizar los tejidos sociales, dado que el impulso de la planificación subnacional viene dado más bien por el nivel central); ii) diseñar y aplicar metodologías para evaluar el impacto de las transferencias de recursos desde el nivel central en los programas ejecutados a escala local; iii) fortalecer dinámicas endógenas de desarrollo económico para articular los procesos de ordenamiento territorial; iv) definir criterios eficientes y transparentes para asignar recursos a los departamentos (estados o provincias) y municipios, conforme a las prioridades de los planes, y v) impulsar los mecanismos de evaluación y rendición de cuentas que faciliten una mayor transparencia a escala local.

Es menester desarrollar las capacidades técnicas de forma sostenida, tanto en los órganos rectores como en las instituciones ejecutoras. Existen debilidades, a saber: capacidades institucionales disminuidas debido a un largo período de abandono del rol del Estado y la planificación;

servicios civiles debilitados y ausencia de mecanismos que incentiven el desempeño, y alta rotación de los mandos técnicos. Se sugiere avanzar en la construcción de metas que tengan un enfoque regional, dotar a los territorios de capacidades técnicas fortalecidas que apoyen la creación de procesos de desarrollo territorial, y asignar mayores competencias a los órganos descentralizados. El impulso de la planificación territorial viene dado por el Estado central, lo que plantea el desafío de activar y dinamizar los tejidos sociales y lograr un adecuado arreglo institucional entre el Gobierno nacional y los gobiernos autónomos (Ecuador).

En el plano de la articulación entre escalas y niveles de gobierno, también es necesario destacar los avances, sobre todo los que se relacionan con la creciente preocupación por intervenir y corregir las desigualdades territoriales (subnacionales) del desarrollo. En la investigación se exploraron algunas experiencias novedosas que proveen inmensos saldos pedagógicos y también enfrentan horizontes de evolución y avance muy relevantes.

Las investigaciones e interpretaciones derivadas de los resultados de esas experiencias permiten también destacar uno de los vacíos más importantes. La reflexión y el progreso son evidentes tanto en lo que respecta a la consolidación de la política regional (desde arriba hacia abajo), como a la coordinación, desde los gobiernos nacionales, de un amplio conjunto de componentes de la familia de políticas territoriales. No obstante, se valoran poco las iniciativas y la contribución de las políticas de desarrollo local (subnacional), así como las formas de articularlas con las ya mencionadas políticas regionales: ese es el desafío de las políticas territoriales contemporáneas (desde arriba hacia abajo y desde abajo hacia arriba). A fin de enfrentar esta limitación, debe tomarse en cuenta el llamado de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en pos de una implementación inclusiva, que apela a la importancia de coordinar las diferentes escalas de gobierno para avanzar en el logro de los ODS.

Los espacios continental y global se destacan por su ausencia y, en las circunstancias actuales, marcadas por la Agenda 2030, emerge el desafío de articular desde lo nacional. En este sentido, es necesario otorgar un énfasis especial al papel de la Agenda 2030, no solamente en los desafíos de la articulación multiescalar, sino también la pluritemporal, puesto que en ella se pone de manifiesto la necesidad y el interés del largo plazo en el trabajo destinado a consolidar la planificación para el desarrollo.

E. Evaluación y seguimiento (el reto del aprendizaje y la innovación)

Es indispensable mejorar la información y la valoración de la pertinencia y coherencia de las políticas y los programas, así como de la calidad del gasto público, para hacer más evidente el uso de los datos que aportan los indicadores en las decisiones relativas al gasto y las prioridades de las

políticas. Los sectores deben monitorear de forma permanente las metas del plan nacional de desarrollo, y estas deben constituirse en un insumo para las decisiones de tipo presupuestario y de rendición de cuentas. En ese sentido, las experiencias reiteran la necesidad de implementar sistemas de evaluación de resultados que sean ágiles y útiles para la toma de decisiones, permitan visibilizar los logros y den alertas tempranas respecto de las metas de desarrollo que no se cumplan. Esto permitiría actuar a tiempo, modificando el diseño, la cobertura y el alcance de los programas, así como el énfasis y el financiamiento. En los sistemas de monitoreo y evaluación muchas veces no se considera el costo de los productos y servicios, lo que hace más compleja la tarea de construir indicadores de eficiencia.

Como en los casos anteriores, la evidencia muestra que, aunque el interés por el uso de estas herramientas es muy generalizado, la solidez de los sistemas, su madurez, el conocimiento que de ellos se tiene y el manejo técnico que de ellos se hace son muy diversos y desiguales. El aprendizaje entre pares y la revisión de salidas técnicas específicas está en el orden del día como en los casos anteriores.

F. Mirar hacia adelante en la consolidación de los sistemas de planificación para el desarrollo

Los comentarios finales y las reflexiones sobre el futuro y la proyección de este trabajo se organizarán alrededor del concepto central de planificación propuesto desde las páginas iniciales: la planificación es un *acto* político, una teoría y una disciplina para la creación de sentido (de pertenencia y de futuro) y la gobernanza multiescalar, intersectorial y pluritemporal del desarrollo.

Las sociedades contemporáneas, en su complejidad, diversidad y dinamismo, requieren de instrumentos como la planificación para facilitar la obtención de acuerdos, la identificación de las ambiciones, la revisión de los valores y los principios y, lo que no es menos importante, la gestión y el comando de las acciones individuales con sentido de bien común. La planificación no es la única herramienta ni tampoco tiene por qué excluir otras estrategias que persigan resultados similares. Por esa razón, tiene sentido entenderla como un acto político que, sin embargo, no significa que sea un acto partidista o ideológico. Su valor y el significado social que se le otorgan deben formar parte de los acuerdos básicos acerca de los procesos y los procedimientos necesarios para resolver los problemas y responder a los desafíos, en medio del respeto y la preservación de los derechos fundamentales del ser humano consignados en la Carta de las Naciones Unidas y en los acuerdos globales contemporáneos (Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, Hábitat III, Acuerdo de París, entre otros), que le dan sentido en el contexto de los retos del mundo actual.

La planificación es un acto político que, por tanto, debe entenderse como una contribución a las aspiraciones universales de la humanidad. Es en esa medida que, en muchos países de la región, su reinstalación más reciente ha sido parte de acuerdos sociales muy básicos. Ese ha sido el caso de muchas de las constituciones que se expidieron recientemente, desde la de Colombia en 1991, hasta las de la República Bolivariana de Venezuela, el Ecuador y el Estado Plurinacional de Bolivia, entre otras. En otros países, como la República Dominicana y el Perú, ha sido fruto de acuerdos sociales y políticos muy amplios que no necesariamente derivaron en la expedición de nuevas constituciones. En esa medida, puede seguir siendo considerada como un recurso para movilizar y canalizar debates sociales amplios y fundamentales que puedan ser necesarios para fortalecer la confianza en la democracia y en la probidad de las instituciones públicas. No tiene por qué ser un recurso de último momento ni una terapia de cuidados intensivos, sino que tiene la calidad y posibilidad de convertirse en una práctica permanente que alimente y retroalimente de manera cotidiana la acción pública y el sentimiento de cercanía del ciudadano con respecto a su Estado y su gobierno.

La planificación también es, según la definición, una teoría. En su calidad de tal, moviliza debates y deliberaciones acerca de qué es y cómo se produce el conocimiento, cómo se movilizan los acuerdos colectivos, y cómo se obtienen y sostienen los resultados esperables. Es una teoría que indaga sobre cómo conocer pero también cómo actuar. Es, por tanto, una técnica cuyas herramientas están a tono, no solamente con los desarrollos de la técnica y la tecnología, sino también con los principios epistemológicos y éticos que están a su base. La planificación contemporánea cree en el conocimiento experto y científico, pero valora del mismo modo el saber del ciudadano, el usuario, el poblador y el habitante común y corriente que lidia con los problemas de todos los días. Por eso intenta movilizar distintas formas de conocimiento y utiliza herramientas que ponen en conversación saberes diversos y lenguajes variados. Tal vez reside allí uno de los encantos y el poder seductor de la prospectiva, que probablemente ha tomado la delantera en la exploración de herramientas que coinciden con esta manera de ver el conocimiento y el comportamiento humano.

Las herramientas que se emplean en la planificación deben ser objeto de escrutinio permanente. No son verdades inmutables ni universales, ni producto de revelaciones de un ser superior. Son objetos construidos en momentos y lugares específicos para dar cuenta de problemas también específicos. Se consolidan con su uso, con la permanente prueba a la que se las somete en el proceso de intentar resolver los problemas a los cuales se pretende dar respuesta. Por esa razón, en un trabajo como este, se indagan las formas prácticas de abordar los desafíos que plantea la gestión de las interacciones complejas. Se ponen de presente avances, retrocesos y también desafíos que, además de tener explicación y connotación técnica,

la tienen en lo político y lo social, pues son herramientas que responden a las necesidades de seres humanos de carne y hueso. Instituciones como el ILPES y la CEPAL ocupan una posición privilegiada que permite observar los caminos recorridos en los diferentes países, territorios y localidades. Ese privilegio debe convertirse al mismo tiempo en el deber y la responsabilidad de poner a disposición de la comunidad abierta las plataformas y los mecanismos que aceleren los procesos individuales de aprendizaje, además de imprimir velocidad a la transferencia del aprendizaje individual. Investigaciones como la que aquí se presentó son y seguirán siendo importantes. Sin embargo, también lo es poner al alcance de todos los mecanismos que las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones crean, para acelerar estos procesos de intercambio y conocimiento de experiencias y hallazgos.

Si se responde bien al reto de generar estos aprendizajes y acelerar sus procesos de difusión e intercambio, la planificación también estará en mejor posición para contribuir a la gobernanza de los procesos de desarrollo. Es a través de los procesos, los procedimientos y los medios concretos para operar las interacciones entre personas, instituciones, actores, niveles de gobierno y sectores que se obtendrá un mejor conocimiento de la forma de garantizar la cohesión y la capacidad de adaptación y respuesta que se requieren en el mundo contemporáneo. No basta con la retórica ni con la declaración de los principios del desarrollo y los derechos fundamentales: se requiere de procedimientos concretos y factibles que permitan poner juntos todos los elementos, resolver las discrepancias y mantener la dinámica del cambio singular y conjunto. El desarrollo se construye no solamente a través de declaraciones como la de la Agenda 2030, sino también mediante la aplicación de medios como la planificación, que deben ponerse al servicio del conocimiento de las interacciones y la satisfacción integral de las aspiraciones amplias y ambiciosas que allí se han consignado.

Por esa razón, tiene sentido el trabajo de la CEPAL y el ILPES como espacios de aprendizaje permanente sobre los problemas que surgen en los procesos de desarrollo, los avances y las restricciones de las respuestas que se brindan, y las formas de organización más eficaces y efectivas. El planificador del mundo contemporáneo no es necesariamente el que mejor conoce los problemas y sus contenidos; es probable que sea aquel capaz de hacer surgir de los expertos y los ciudadanos el conocimiento y la experiencia que ellos tienen y que son indispensables para encontrar las soluciones a esos problemas siempre cambiantes y, por qué no decirlo, inciertos. El planificador contemporáneo no es solo quien se entrena en el conocimiento sustantivo de un problema, sino también aquel que tiene destrezas para movilizar los procesos y los actores que son quienes van a encontrar las respuestas y poner en movimiento los recursos y procesos necesarios para responder a los desafíos.

Bibliografía

- Armijo, M. (2015), "La coherencia entre la planificación del largo y corto plazo: el presupuesto orientado a resultados en Chile. Estudio de caso", Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- Armijo, M. y M. Espada (2014), "Calidad del gasto público y reformas institucionales en América Latina", *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 156 (LC/L.3881), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.
- Banco Mundial (2010), "La formulación de políticas en la OCDE: ideas para América Latina", *Documento de Trabajo*, N° 59207, Washington, D.C., octubre.
- Barrera, A. y N. Novillo (2015), "La Estrategia Territorial Nacional. Ecuador: estudio de caso", Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- Barzelay, M. (2001), *The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue*, Berkeley, University of California Press, febrero.
- Bezold, C. (2009), "Using vision in futures", *Futures Research Methodology Version 3.0*, J. Glenn y T. Gordon (eds.), Washington, D.C., The Millenium Project.
- BID/CLAD (Banco Interamericano de Desarrollo/Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo) (2007), "Modelo abierto de gestión para resultados en el sector público", Washington, D.C., julio [en línea] <http://old.clad.org/documentos/otros-documentos/material-didactico-curso-bogota-2011/8.-modelo-abierto-gprd-sector-publico/view>.
- Bitar, S. (2016), "Las tendencias mundiales y el futuro de América Latina: edición 2016", *serie Gestión Pública*, N° 85 (LC/L.4246), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), noviembre.
- (2014), "Las tendencias mundiales y el futuro de América Latina", *serie Gestión Pública*, N° 78 (LC/L.3681), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), enero.

- Buitelaar, R. y otros (2015), "Estrategias y políticas nacionales para la cohesión territorial: estudios de caso latinoamericanos", *serie Desarrollo Territorial*, N° 19 (LC/L.3979), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), enero.
- Cardoso, J. y C. Navarro (2015), "A retomada do planejamento governamental no Brasil e a experiência recente (2007 a 2014) do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento)", Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- Castells, M. (2012), *Redes de indignación y esperanza: Los movimientos sociales en la era de internet*, Madrid, Alianza Editorial.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2017a), *Informe anual sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe* (LC/L.4268(FDS.1/3)/Rev.1), Santiago, junio.
- _____(2017b), *Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: una oportunidad para América Latina y el Caribe* (LC/G.2681/Rev.2), Santiago, abril.
- _____(2017c), "Panorama de la gestión pública 2016. En el marco de un gobierno abierto centrado en el ciudadano", Santiago, inédito.
- _____(2017d), "Panorama Social de América Latina 2016. Documento informativo", Santiago, mayo [en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41598/1/S1700178_es.pdf.
- _____(2016a), *Informe de la Decimoquinta Reunión del Consejo Regional de Planificación del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES)* (LC/L.4151), Santiago, febrero [en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39955/1/S1600186_es.pdf.
- _____(2016b), *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible* (LC/G.2660/Rev.1), Santiago, julio.
- _____(2016c), *Balace Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2016* (LC/G.2698-P), Santiago, diciembre.
- _____(2015a), *América Latina y el Caribe: una mirada al futuro desde los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe regional de monitoreo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en América Latina y el Caribe*, 2015 (LC/G.2646), Santiago, septiembre.
- _____(2015b), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2015: desafíos para impulsar el ciclo de inversión con miras a reactivar el crecimiento* (LC/G.2645-P), Santiago, agosto.
- _____(2015c), *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (LC/G.2639), Santiago, marzo.
- _____(2015d), *Informe de la Vigésimoquinta Reunión de la Mesa Directiva del Consejo Regional de Planificación del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES)* (LC/L.4077), Santiago, octubre [en línea] http://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/mdcrp25_informe_final_chile_2015.pdf.
- _____(2015e), "Visión América Latina y el Caribe 2035. Propuesta ILPES-CEPAL", Santiago, inédito.
- _____(2015f), *Panorama del Desarrollo Territorial en América Latina y el Caribe*, 2015 (LC/W.671), Santiago, noviembre.
- _____(2014a), *Panorama Social de América Latina 2014* (LC/G.2635-P), Santiago, diciembre.
- _____(2014b), "Panorama de la gestión pública en América Latina y el Caribe", *Documentos de Proyectos* (LC/W.633), Santiago, noviembre.

- _____(2014c), *Informe de la Decimocuarta Reunión del Consejo Regional de Planificación del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES)* (LC/L.3782), Santiago, febrero [en línea] http://www.cepal.org/crp-ilpes/noticias/documentosdetrabajo/4/55284/2014-119_CRP.14-Informe_Brasil_2013.pdf.
- _____(2013), *Prospectiva y desarrollo: el clima de la igualdad en América Latina y el Caribe a 2020* (LC/G.2579), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), octubre.
- _____(2012a), *Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe 2012* (LC/W.543), Santiago, diciembre.
- _____(2012b), *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo* (LC/G.2524(SES.34/3)), Santiago, julio.
- _____(2010), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432 (SES.33/3)), Santiago, mayo.
- CEPAL/GIZ (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Agencia Alemana de Cooperación Internacional) (2015), "Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe, 2015: pactos para la igualdad territorial", *Documentos de Proyectos* (LC/W.671), Santiago, noviembre.
- _____(2012), "Panorama de la gestión pública en América Latina: en la hora de la igualdad", *Documentos de Proyectos* (LC/W.426), Santiago, enero.
- CEPAL/SEGIB (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Secretaría General Iberoamericana) (2011), *Espacios iberoamericanos: hacia una nueva arquitectura del Estado para el desarrollo* (LC/G.2507), Santiago, octubre.
- CEPLAN (Centro Nacional de Planeamiento Estratégico) (2011), *Plan Bicentenario: el Perú hacia el 2021*, Lima, julio [en línea] https://www.ceplan.gob.pe/documentos_/plan-bicentenario/.
- Chanquín, V. (2015), "Guatemala: la experiencia de formulación del Plan Nacional de Desarrollo K'atún: 'Nuestra Guatemala 2032'. Estudio de caso", Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- CONADUR/SEGEPLAN (Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural/Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia) (2014), *Plan Nacional de Desarrollo K'atun: nuestra Guatemala 2032*, Ciudad de Guatemala [en línea] http://www.undp.org/content/dam/guatemala/docs/publications/undp_gt_PND_Katun2032.pdf.
- CONEVAL (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social) (2015), *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2014*, Ciudad de México, febrero.
- Congreso Nacional de la República Dominicana (2006), *Ley de Planificación e Inversión Pública núm. 498-06*, Santo Domingo, 28 de diciembre.
- Corporación Latinobarómetro (2016), "Informe Latinobarómetro 2016", Buenos Aires, septiembre [en línea] <http://www.latinobarometro.org/latNewsShow.jsp>.
- _____(2013), "Informe Latinobarómetro 2013", Santiago, noviembre [en línea] http://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD_INFORME_LB_2013.pdf.
- Crosby, B. y J. Bryson (2005), *Leadership for the Common Good: Tackling Public Problems in a Shared-Power World*, San Francisco, Jossey-Bass, enero.
- Cuervo, L. (2012), "Prospectiva económica: una primera aproximación al estado del arte", *serie Gestión Pública*, N° 76 (LC/L.3485), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.

- Cuervo, L. y J. Máttar (2014), "Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe: regreso al futuro. Primer informe de los diálogos ministeriales de planificación", *serie Gestión Pública*, N° 81 (LC/L.3838), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), septiembre.
- DNP (Departamento Nacional de Planeación) (2014), *Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: todos por un nuevo país*, Bogotá [en línea] <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND%202014-2018%20Tomo%201%20internet.pdf>.
- Dubet, F. (2013), *El trabajo de las sociedades*, Buenos Aires, Amorrortu.
- Fernández, L. (2007), "Decreto núm. 493-07 que aprueba el Reglamento de Aplicación núm. 1 para la Ley núm. 498-06 de Planificación e Inversión Pública", Santo Domingo, 30 de agosto [en línea] <http://www.minerd.gob.do/sitios/Planificacion/Base%20legal/Decreto493-07,%20aprueba%20el%20Reglamento%20de%20Aplicaci%C3%B3n%20No.%201.pdf>.
- Fernández, Ó. (2015), "El desafío de Cuba: extender el mercado, desarrollar la planificación", Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- García, M., J. Kaufmann y M. Sanginés (eds.) (2015), *Construyendo gobiernos efectivos: logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe*, Washington, D.C, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), junio.
- García, M. y R. García (2010), *La gestión para resultados en el desarrollo: avances y desafíos en América Latina y el Caribe*, Washington, D.C, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Gaviria, S. (2015), "Colombia: Plan Nacional de Desarrollo 'Todos por un nuevo país' 2014 -2018", ponencia realizada en la XXV Reunión de la Mesa Directiva del Consejo Regional de Planificación del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Santiago, 12 de agosto [en línea] http://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/simon_gaviria.pdf.
- GCPSE (Global Centre for Public Service Excellence) (2014), *Foresight as a Strategic Long-Term Planning Tool for Developing Countries*, Singapur, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), mayo.
- Godínez, V. y J. Máttar (coords.) (2009), *La República Dominicana en 2030: hacia una nación cohesionada*, Libros de la CEPAL, N° 104 (LC/G.2407-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), septiembre.
- Gordon, A. (2011), "The uses and limits of visionary scenarios: learning from the African experience", *Foresight*, vol. 13, N° 4, Bingley, Emerald Group Publishing, julio.
- Gracia, O. (2015), "El Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados de Colombia: SINERGIA. Estudio de caso", Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- ILPES (Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social) (1982), "El Estado actual de la planificación en América Latina y el Caribe", documento presentado en la III Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina y el Caribe, Ciudad de Guatemala, 6 a 9 de noviembre.
- Landa, Y. y M. Pacheco (2014), "Planificación en Cuba, importancia de la prospectiva y otras técnicas para la gestión del desarrollo", *Prospectiva en América Latina y el Caribe: instituciones, enfoques y ejercicios*, serie Seminarios y Conferencias, N° 86 (LC/L.4194), L. Cuervo (ed.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), junio.

- Lange, O. (1965), "Papel de la planeación en la economía socialista", *Problemas de economía política del socialismo*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
- Leiva, J. (2012), "Pensamiento y práctica de la planificación en América Latina", *serie Gestión Pública*, N° 75 (LC/L.3465-P), Santiago, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES)/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), marzo.
- Lira, L. (2006), "Revalorización de la planificación del desarrollo", *serie Gestión Pública*, N° 59 (LC/L.2568-P), Santiago, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES)/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.
- Marcel, M. (2005), "Renovando una institución pública estratégica. Dirección de presupuestos 2000-2005", ponencia realizada en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), 18 a 21 de octubre.
- Martin, J. (2005), "Funciones básicas de la planificación económica y social", *serie Gestión Pública*, N° 51 (LC/L.2363-P), Santiago, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES)/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.
- Máttar, J. y D. Perrotti (eds.) (2014), *Planificación, prospectiva y gestión pública: reflexiones para la agenda de desarrollo*, Libros de la CEPAL, N° 126 (LC/G.2611-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), mayo.
- Matus, C. (1998), *Adiós señor presidente*, Santiago, LOM Ediciones.
- (1983), "Planeación normativa y planeación situacional", *El Trimestre Económico*, vol. 50, N° 3, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, julio-septiembre.
- MEPYD (Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo) (2012), *Ley núm. 1-12. Estrategia Nacional de Desarrollo 2030*, Santo Domingo [en línea] <http://economia.gov.do/mepyd/wp-content/uploads/archivos/end/marco-legal/ley-estrategia-nacional-de-desarrollo.pdf>.
- (2010), "Documento base de la propuesta de Estrategia Nacional de Desarrollo 2010-2030. Un viaje de transformación hacia un país mejor", Santo Domingo [en línea] https://www.unicef.org/republicadominicana/Documento_base_propuesta_END_2010_2030.pdf.
- Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (2004), "Argentina 2016: Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. Construyendo una Argentina equilibrada, integrada, sustentable y socialmente justa", Buenos Aires [en línea] http://www.cofeplan.gov.ar/html/pet/documentos/argentina_web_2016c_a332ad.pdf.
- Moore, M. (1998), *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*, Barcelona, Paidós.
- Müller, A. y S. De Raco (2010), "Impacto fiscal de las transacciones del Gobierno federal: una evaluación para 2003-2008", *Documento de Trabajo*, N° 15, Buenos Aires, Centro de Estudios de la Situación y Perspectivas de la Argentina (CESPA).
- Naciones Unidas (2015), "Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible" (A/RES/70/1), Nueva York, octubre [en línea] http://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ares70d1_es.pdf.

- (2013), “Una nueva alianza mundial: erradicar la pobreza y transformar las economías a través del desarrollo sostenible. Informe del Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes sobre la Agenda de Desarrollo Post-2015”, Nueva York [en línea] <http://www.onu.org.mx/wp-content/uploads/2015/11/NuevaAlianzaMundial.pdf>.
- Naser, A. y Á. Ramírez-Alujas (2014), “Plan de gobierno abierto: una hoja de ruta para los gobiernos de la región”, *serie Manuales*, N° 81 (LC/L.3802), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), marzo.
- Naser, A., Á. Ramírez-Alujas y D. Rosales (eds.) (2017), *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe* (LC/PUB.2017/9-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2016), *Panorama de las Administraciones Públicas 2015*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), marzo.
- (2014), *Colombia: la implementación del buen gobierno*, Ginebra, julio.
- (2011), *Government at a Glance 2011*, Ginebra, junio.
- (2009), *Measuring Government Activity*, Ginebra, abril.
- Panamá (2014), *Plan Estratégico de Gobierno 2015-2019: un solo país*, diciembre [en línea] <http://www.mef.gob.pa/es/Documents/PEG%20PLAN%20ESTRATEGICO%20DE%20GOBIERNO%202015-2019.pdf>.
- PCC (Partido Comunista de Cuba) (2011), “Lineamientos de la política económica y social del Partido y la revolución”, La Habana, 18 de abril.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2012), *La protesta social en América Latina*, F. Calderón (coord.), Buenos Aires, Siglo XXI, junio.
- Pugliese, L. (2015), “El Plan Estratégico Territorial. Argentina: estudio de caso”, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- Ramírez, J. C., I. Silva y L. M. Cuervo (2009), *Economía y territorio en América Latina y el Caribe: desigualdades y políticas*, Libros de la CEPAL, N° 99 (LC/G.2385-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- REDEPLAN (Red de América Latina y el Caribe de Planificación para el Desarrollo) (2015), “Diagnóstico de los sistemas de planificación de la región”, San José, inédito.
- Robinson, M. y D. Last (2009), “A basic model of performance-based budgeting”, *Technical Notes and Manuals*, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI), septiembre.
- Rodríguez, C. (1980), “Problemas prácticos de la planificación centralizada”, *Comercio Exterior*, vol. 30, N° 11, Ciudad de México, Banco Nacional de Comercio Exterior (Bancomext), noviembre.
- Rodríguez, L. y L. Cuervo (2014), “Visiones de desarrollo y planeación de largo plazo en América Latina y el Caribe. Notas a partir de la experiencia de cuatro países”, *serie Gestión Pública*, N° 82 (LC/L.3837), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), junio.
- Rosanvallon, P. (2008), *La contrademocracia: la política en la era de la desconfianza*, Buenos Aires, Manantial.
- Ruiz, C. (2015), “Planeación multinivel y los retos de su compatibilización. México: estudio de caso”, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.

- Sandoval, C., A. Sanhueza y A. Williner (2015), "La planificación participativa para lograr un cambio estructural con igualdad", *Manuales de la CEPAL*, N° 1 (LC/L.4069/Rev.1), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Schick, A. (2002), "Redemocratizing the budget", ponencia realizada en la conferencia "The State Budget: Transparency and Democracy", Madrid, Fundación para la Modernización de España, 22 de octubre.
- SENPLADES (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo) (2013), *Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017*, Quito.
- _____(2012), "Costos para alcanzar el buen vivir en los territorios", Quito, inédito.
- Sotelo, A. (2015), "La planificación de mediano plazo en el sector público dominicano. El Plan Nacional Plurianual del Sector Público", Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- SPTIP (Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública) (2014), *Plan Estratégico Territorial de la Región del Río Colorado*, Buenos Aires.
- STP (Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social) (2014), *Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030* [en línea] <http://www.stp.gov.py/pnd/wp-content/uploads/2014/12/pnd2030.pdf>.

Publicaciones recientes de la CEPAL

ECLAC recent publications

www.cepal.org/publicaciones

Informes periódicos / *Annual reports*

También disponibles para años anteriores / *Issues for previous years also available*

- Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2016, 236 p.
Economic Survey of Latin America and the Caribbean 2016, 232 p.
- La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe 2016, 170 p.
Foreign Direct Investment in Latin America and the Caribbean 2016, 164 p.
- Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2016 / *Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean 2016, 132 p.*
- Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2016, 132 p.
Preliminary Overview of the Economies of Latin America and the Caribbean 2016, 124 p.
- Panorama Social de América Latina 2015, 226 p.
Social Panorama of Latin America 2015, 222 p.
- Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe 2016, 174 p.
Latin America and the Caribbean in the World Economy 2015, 170 p.

Libros y documentos institucionales / *Institutional books and documents*

- Panorama fiscal de América Latina y el Caribe 2017: la movilización de recursos para el financiamiento del desarrollo sostenible, 2017, 115 p.
Fiscal Panorama of Latin America and the Caribbean 2017: Mobilizing resources to finance sustainable development, 2017, 108 p.
- *ECLAC Thinking. Selected Texts (1948-1998), 2016, 520 p.*
- La matriz de la desigualdad en América Latina, 2016, 96 p.
The social inequality matrix in Latin America, 2016, 94 p.
- Autonomía de las mujeres e igualdad en la agenda de desarrollo sostenible, 2016, 184 p.
Equality and women's autonomy in the sustainable development agenda, 2016, 168 p.
Autonomia das mulheres e igualdade na agenda de desenvolvimento sustentável. Síntese, 2016, 106 p.
- La Unión Europea y América Latina y el Caribe ante la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: el gran impulso ambiental, 2016, 112 p.
The European Union and Latin America and the Caribbean vis-à-vis the 2030 Agenda for Sustainable Development: The environmental big push, 2016, 112 p.
- Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible, 2016, 176 p.
Horizons 2030: Equality at the centre of sustainable development, 2016, 174 p.
Horizontes 2030: a igualdade no centro do desenvolvimento sustentável, 2016, 176 p.
- 40 años de agenda regional de género, 2016, 130 p.
40 years of the regional gender agenda, 2016, 128 p.
- La nueva revolución digital: de la Internet del consumo a la Internet de la producción, 2016, 100 p.
The new digital revolution: From the consumer Internet to the industrial Internet, 2016, 100 p.

Libros de la CEPAL / *ECLAC books*

- 144 Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe, Alejandra Naser, Álvaro Ramírez-Alujas, Daniela Rosales (eds.), 2017, 466 p.
- 143 Protección social en América Latina: la desigualdad en el banquillo, Ana Sojo, 2017, 246 p.
- 142 Consensos y conflictos en la política tributaria de América Latina, Juan Carlos Gómez Sabaini, Juan Pablo Jiménez y Ricardo Martner (eds.), 2017, 446 p.
- 141 Brechas y transformaciones: la evolución del empleo agropecuario en América Latina, Jürgen Weller (ed.), 2016, 274 p.
- 140 Protección y formación: instituciones para mejorar la inserción laboral en América Latina y Asia, Alberto Isgut, Jürgen Weller (eds.), 2016, 428 p.
Protection and training: Institutions for improving workforce integration in Latin America and Asia, Alberto Isgut, Jürgen Weller (eds.), 2016, 428 p.
- 139 Hacia una nueva gobernanza de los recursos naturales en América Latina y el Caribe, Hugo Altomonte, Ricardo J. Sánchez, 2016, 256 p.
- 138 Estructura productiva y política macroeconómica: enfoques heterodoxos desde América Latina, Alicia Bárcena, Antonio Prado, Martín Abeles (eds.), 2015, 282 p.

Páginas Selectas de la CEPAL / *ECLAC Select Pages*

- Planificación y prospectiva para la construcción de futuro en América Latina y el Caribe. Textos seleccionados 2013-2016, Jorge Máttar y Mauricio Cuervo (comps.), 2016, 222 p.
- Desarrollo inclusivo en América Latina. Textos seleccionados 2009-2016, Ricardo Infante (comp.), 2016, 294 p.
- Globalización, integración y comercio inclusivo en América Latina. Textos seleccionados 2010-2014, Osvaldo Rosales (comp.), 2015, 326 p.
- El desafío de la sostenibilidad ambiental en América Latina y el Caribe. Textos seleccionados 2012-2014, Carlos de Miguel, Marcia Tavares (comps.), 2015, 148 p.

Copublicaciones / *Co-publications*

- El imperativo de la igualdad, Alicia Bárcena, Antonio Prado, CEPAL/Siglo Veintiuno, Argentina, 2016, 244 p.
- Gobernanza global y desarrollo: nuevos desafíos y prioridades de la cooperación internacional, José Antonio Ocampo (ed.), CEPAL/Siglo Veintiuno, Argentina, 2015, 286 p.
- Decentralization and Reform in Latin America: Improving Intergovernmental Relations, Giorgio Brosio and Juan Pablo Jiménez (eds.), ECLAC/Edward Elgar Publishing, United Kingdom, 2012, 450 p.
- Sentido de pertenencia en sociedades fragmentadas: América Latina desde una perspectiva global, Martín Hopenhayn y Ana Sojo (comps.), CEPAL/Siglo Veintiuno, Argentina, 2011, 350 p.

Coediciones / *Co-editions*

- Perspectivas económicas de América Latina 2017: Juventud, Competencias y Emprendimiento, 2016, 338 p.
Latin American Economic Outlook 2017: Youth, Skills and Entrepreneurship, 2016, 314 p.
- Desarrollo e integración en América Latina, 2016, 314 p.
- Hacia un desarrollo inclusivo: el caso del Uruguay, 2016, 174 p.
- Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en las Américas: una mirada hacia América Latina y el Caribe 2015-2016, CEPAL/FAO/IICA, 2015, 212 p.

Documentos de Proyectos / Project Documents

- La transversalización del enfoque de género en las políticas públicas frente al cambio climático en América Latina, Marina Casas Varez, 2017, 101 p.
- Financiamiento para el cambio climático en América Latina y el Caribe en 2015, Joseluis Samaniego y Heloísa Schneider, 2017, 76 p.
- El cambio tecnológico y el nuevo contexto del empleo: tendencias generales y en América Latina, Sebastian Krull, 2016, 48 p.
- Cambio climático, políticas públicas y demanda de energía y gasolinas en América Latina: un meta-análisis, Luis Miguel Galindo, Joseluis Samaniego, Jimy Ferrer, José Eduardo Alatorre, Orlando Reyes, 2016, 68 p.
- Estado de la banda ancha en América Latina y el Caribe 2016, 2016, 46 p.

Cuadernos Estadísticos de la CEPAL

- 44 Las cuentas de los hogares y el bienestar en América Latina. Más allá del PIB, 2016.
- 43 Estadísticas económicas de América Latina y el Caribe: Aspectos metodológicos y resultados del cambio de año base de 2005 a 2010

Series de la CEPAL / ECLAC Series

Asuntos de Género / Comercio Internacional / Desarrollo Productivo / Desarrollo Territorial / Estudios Estadísticos / Estudios y Perspectivas (Bogotá, Brasilia, Buenos Aires, México, Montevideo) / *Studies and Perspectives* (The Caribbean, Washington, D.C.) / Financiamiento del Desarrollo / Gestión Pública / Informes y Estudios Especiales / Macroeconomía del Desarrollo / Medio Ambiente y Desarrollo / Población y Desarrollo / Política Fiscal / Políticas Sociales / Recursos Naturales e Infraestructura / Seminarios y Conferencias.

Manuales de la CEPAL

- 5 Estimación de las erogaciones sociales a partir del sistema de cuentas nacionales: una propuesta para las funciones de educación, salud y protección social, María Paz Colinao, Federico Dorin, Rodrigo Martínez y Varinia Tromben, 2016, 63 p.
- 4 Territorio e igualdad: planificación del desarrollo con perspectiva de género, 2016, 84 p.
- 3 Manual de formación regional para la implementación de la resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas relativa a las mujeres, la paz y la seguridad, María Cristina Benavente R., Marcela Donadio, Pamela Villalobos, 2016, 126 p.
- 2 Guía general para la gestión de residuos sólidos domiciliarios, Estefani Rondón Toro, Marcel Szantó Narea, Juan Francisco Pacheco, Eduardo Contreras, Alejandro Gálvez, 2016, 212 p.

Revista CEPAL / CEPAL Review

La Revista se inició en 1976, con el propósito de contribuir al examen de los problemas del desarrollo socioeconómico de la región. La *Revista CEPAL* se publica en español e inglés tres veces por año.

CEPAL Review first appeared in 1976, its aim being to make a contribution to the study of the economic and social development problems of the region. CEPAL Review is published in Spanish and English versions three times a year.

Observatorio demográfico / *Demographic Observatory*

Edición bilingüe (español e inglés) que proporciona información estadística actualizada, referente a estimaciones y proyecciones de población de los países de América Latina y el Caribe. Desde 2013 el *Observatorio* aparece una vez al año.

Bilingual publication (Spanish and English) providing up-to-date estimates and projections of the populations of the Latin American and Caribbean countries. Since 2013, the Observatory appears once a year.

Notas de población

Revista especializada que publica artículos e informes acerca de las investigaciones más recientes sobre la dinámica demográfica en la región. También incluye información sobre actividades científicas y profesionales en el campo de población. La revista se publica desde 1973 y aparece dos veces al año, en junio y diciembre.

Specialized journal which publishes articles and reports on recent studies of demographic dynamics in the region. Also includes information on scientific and professional activities in the field of population. Published since 1973, the journal appears twice a year in June and December.

**Las publicaciones de la CEPAL están disponibles en:
*ECLAC publications are available at:***

www.cepal.org/publicaciones

**También se pueden adquirir a través de:
*They can also be ordered through:***

www.un.org/publications

United Nations Publications
PO Box 960
Herndon, VA 20172
USA

Tel. (1-888)254-4286
Fax (1-800)338-4550

Contacto / *Contact:* publications@un.org
Pedidos / *Orders:* order@un.org

Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe

Enfoques, experiencias y perspectivas

JORGE MÁTAR
LUIS MAURICIO CUERVO
Editores

Planificación para el Desarrollo

La planificación para el desarrollo ha alcanzado tal grado de amplitud e importancia que es necesario entenderla como un sistema. Sus

funciones básicas —prospectiva, implementación y evaluación— operan simultáneamente en sectores, instituciones, niveles de gobierno y plazos diversos. En este libro se investigan e interpretan prácticas concretas de nueve países de la región donde se confronta el desafío de gestionar las interrelaciones entre los componentes antes mencionados. Se destaca así que, a fin de conseguir una planificación integral para el desarrollo, es preciso resolver adecuadamente los retos de la intersectorialidad, la pluritemporalidad, la multiescalaridad y la participación. Por último, se destacan la evaluación y el seguimiento como procesos que tienen el potencial de contribuir a articular mejor la planificación y la gestión, así como a generar aprendizajes institucionales que permitan mejorar de forma permanente los sistemas, los procesos y los resultados. El conjunto de las reflexiones propuestas aportan sugerencias útiles para considerar en los procesos de implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

LIBROS

www.cepal.org

CEPAL

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL)
ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN (ECLAC)