

ILPES



CEPAL



XV Reunión del Consejo Regional
de Planificación del ILPES

Distr.
LIMITADA
LC/L.4072(CRP.15/4)
11 de noviembre de 2015
ORIGINAL: ESPAÑOL

Decimoquinta Reunión del Consejo Regional de Planificación
del Instituto Latinoamericano y del Caribe
de Planificación Económica y Social (ILPES)

Yachay (Ecuador), 19 de noviembre de 2015

EL ESTADO DEL ARTE Y LOS RETOS DE LA PLANIFICACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

RESUMEN*

* La dirección y coordinación de los trabajos fue responsabilidad de Jorge Máttar, Director del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES); la elaboración del documento estuvo a cargo de Luis Mauricio Cuervo, funcionario del Instituto; en el texto se incorporan contribuciones preparadas por los funcionarios del ILPES; los insumos principales para la elaboración de la sección B fueron provistos por Marianela Armijo, consultora, sobre la base de los nueve estudios de caso analizados. El Gobierno de la República de Corea prestó su apoyo para la realización de estos estudios, en el marco de un acuerdo de cooperación con la CEPAL sobre Planificación para el desarrollo de largo plazo.

ÍNDICE

	<i>Página</i>
INTRODUCCIÓN.....	3
A. LA PLANIFICACIÓN PARA EL DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE EN LOS INICIOS DEL SIGLO XXI.....	4
1. La profesionalización de la gestión pública y nuevas formas de conjugación con la planificación	5
2. De las funciones a los procesos y los sistemas nacionales de planificación para el desarrollo	6
3. Nuevas sociedades, nuevos liderazgos, participación ciudadana y desafíos de la ecuación entre Estado, mercado y sociedad.....	7
4. Dinámica económica, política pública y planificación para el desarrollo	9
5. El contexto global: transformación del mundo de aquí a 2030	11
6. Nuevos y tradicionales desafíos de la planificación.....	12
B. LOS DILEMAS DE LA INTEGRALIDAD EN LA PLANIFICACIÓN PARA EL DESARROLLO: TIEMPOS, ESCALAS Y SECTORES EN NUEVE ESTUDIOS DE CASO DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE.....	13
1. El dilema de la conjugación de tiempos y plazos (intertemporalidad) en los procesos de planificación para el desarrollo	16
2. La coordinación entre niveles de gobierno en los procesos de planificación para el desarrollo	21
3. La conjugación entre lo integral y lo sectorial en los procesos de planificación para el desarrollo.....	24
C. LA PLANIFICACIÓN PARA EL DESARROLLO EN LA REGIÓN Y LA LABOR DEL ILPES: DESAFÍOS ACTUALES Y COMPONENTES DE LA AGENDA DE TRABAJO	26
1. Presencias y ausencias en la gestión de conjunto de los sistemas de planificación para el desarrollo	27
2. Avances y desafíos en la articulación de tiempos, plazos y niveles, y la conjugación entre lo sectorial especializado y lo nacional integral de la planificación	27
3. Hacia una plataforma para impulsar la cooperación regional en materia de planificación para el desarrollo y la integración de América Latina y el Caribe.....	28
Bibliografía.....	33
Anexo 1	37

INTRODUCCIÓN

En el presente documento se presenta una síntesis de un trabajo en curso del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), cuyos propósitos son dar a conocer el estado del arte de la planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe, identificar y analizar sus principales retos y formular lineamientos de política para enfrentarlos, incluidas modalidades de cooperación del ILPES para apoyar a los países en dicha tarea. Como instrumento de la gestión del desarrollo, la planificación se erige en una disciplina fundamental para contribuir a la estrategia encaminada hacia un desarrollo sostenible, inclusivo y con igualdad en América Latina y el Caribe, en un horizonte convergente con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. De conformidad con las resoluciones de la XIV Reunión del Consejo Regional de Planificación del ILPES, celebrada en 2013, y con 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, el documento se presenta a consideración de las autoridades en el marco de la XV Reunión del Consejo Regional de Planificación, para recibir su retroalimentación y elaborar una versión revisada y ampliada, que se publicará en 2016.

Con la llegada del siglo XXI, los países de América Latina y el Caribe presenciaron importantes transformaciones de sus modelos de gobierno y de gestión pública, entre las que destaca el reposicionamiento de la planificación para el desarrollo. Aunque en muchos casos se preservaron las expresiones sectorial, territorial y urbana de la planificación, 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 componente valioso del quehacer de lo público, lo que se constata al verificar las transformaciones que han experimentado los marcos institucionales y normativos y la propia práctica de la planificación en países que durante las décadas de 1980 (algunos) y 1990 (la mayoría) implementaron reformas de mercado que implicaron su virtual abandono.

El documento está organizado en tres partes. En la primera (parte A), se exponen las razones que explican las transformaciones recientes de los modelos de gobierno y de gestión pública y se presenta una síntesis de las singularidades de la planificación para el desarrollo contemporánea en la región. Se ponen de manifiesto los grandes vectores de cambio global que señalan los dilemas y desafíos que deben ser confrontados.

En la segunda (parte B), se detallan los aprendizajes obtenidos de experiencias emblemáticas de planificación en la región y los retos que de ellas se derivan, a partir de una serie de nueve estudios de caso representativos de las tendencias de la práctica de la disciplina en la región, poniendo de relieve sus obstáculos y sus resultados. Esta evidencia se refuerza con trabajos previos del ILPES, así como de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en su conjunto, y con estudios realizados por instituciones pares.

En la tercera (parte C), se articulan los principales hallazgos con los componentes de una estrategia que podría llevar adelante la región, con el apoyo del ILPES y de la CEPAL en su conjunto, para impulsar la construcción de una plataforma en materia de planificación para el desarrollo y la integración latinoamericana y caribeña, lo que da cumplimiento a los acuerdos del Consejo Regional de Planificación. Así, se presenta una propuesta de trabajo de mediano plazo organizada en torno a los

¹ Véanse los informes de las reuniones en CEPAL (2013d, 2014e y 2015c).

siguientes componentes: i) el repositorio de planes y programas de desarrollo, para apoyar el conocimiento, intercambio y análisis de los planes de desarrollo de la región; ii) la propuesta de un “libro blanco” para fomentar buenas prácticas en el uso de instrumentos, metodologías y herramientas de la planificación; iii) la construcción de una visión de futuro de América Latina y el Caribe al año 2030, y iv) una propuesta de programa para fortalecer las capacidades de implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible².

A. LA PLANIFICACIÓN PARA EL DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE EN LOS INICIOS DEL SIGLO XXI

La planificación surgió como práctica institucional, como profesión y como teoría a mediados del siglo XX, en forma concomitante con el nacimiento de las Naciones Unidas y de instituciones dedicadas a la reconstrucción, primero, y a la promoción del desarrollo, después, como es el caso del Banco Mundial. En el continente americano, en la Conferencia de Punta del Este, celebrada en 1961, se aprobó la creación de la Alianza para el Progreso, con el objetivo de “mejorar la vida de todos los habitantes del continente”, lo que dio impulso a la puesta en marcha de gran parte de las entidades de gobierno dedicadas a la planificación del desarrollo en la región.

Al mismo tiempo que se acuñó el término “países en desarrollo”, se planteó el desafío global de construir una institucionalidad enfocada en promover la industrialización, el crecimiento y el bienestar de las sociedades rezagadas. Esta orientación 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 entendía como su promotor, y se otorgaba a la planificación el papel de diseñadora del horizonte y ordenadora de los procesos de cambio integral. Surgieron así, desde sus inicios, los grandes desafíos de la planificación, a saber, el de la conciliación de los plazos de acción (corto, mediano y largo), las escalas (urbana, regional, nacional y continental) y las dimensiones o sectores (económico, social e institucional).

Cada uno de los países de la región 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 pretender desconocer las especificidades nacionales, puede afirmarse que 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 elementos fundamentales de la planificación; el lugar central otorgado a la industrialización como motor de las transformaciones que se buscaban; la función protagónica y a veces exclusiva del Estado, y el papel fundamental de los niveles nacionales (federales) de gobierno. El ejercicio de la planificación era un asunto reservado a los expertos, con una muy baja participación de la sociedad y prácticamente sin diálogo con la academia o el sector privado. Los medios de intervención del Estado abarcaban un muy amplio espectro y llegaban, incluso, a formas directas como la inversión pública y la constitución de instituciones estatales encargadas de las más variadas funciones de la vida y la economía, incluida la producción directa de bienes y servicios. El cénit de estas concepciones y prácticas se alcanzó en la década de 1970, pero luego se vieron abruptamente interrumpidas debido a las urgencias impuestas por la crisis de la deuda en la década siguiente (Máttar y Perrotti, 2014).

² Véanse los objetivos y metas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en Naciones Unidas (2015).

En la década de 1980, atender los compromisos de la deuda significó transformar las modalidades de gestión y de política pública que prevalecían hasta entonces. Se procedió al desmantelamiento, en algunos casos gradual y en otros brutal, de las empresas públicas o 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 en los años noventa a la apertura, la liberalización, la desregulación y la privatización como palabras clave de las funciones estatales. A lo largo de esas dos décadas las instituciones y las prácticas de la planificación fueron desvirtuadas y desmontadas, en algunos casos conservando las denominaciones, pero cambiando las funciones, y en otros liquidándolas abiertamente. En ciertos sectores se mantuvo la práctica de la planificación, en especial a nivel subnacional y urbano, así como de determinados sectores, entre ellos la energía y la infraestructura.

En la década de 1990, la estabilización de la moneda, de las finanzas públicas, de la economía y de las democracias abrió de nuevo un espacio a la valoración de la planificación para el desarrollo a inicios del siglo XXI. Los cambios de orientación política de los gobiernos de la región acompañaron estas transformaciones y aceleraron la creación de un nuevo espacio político e institucional para la planificación para el desarrollo. Este resurgimiento se produjo obviamente en un contexto original, que significó la presencia de rasgos y tendencias muy propios, diferentes de los prevalecientes durante el siglo XX³.

1. La profesionalización de la gestión pública y nuevas formas de conjugación con la planificación

Los dolorosos aprendizajes de los años ochenta y los contrastantes resultados de los años noventa estuvieron acompañados por 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. El reingreso de la planificación no desconoció esa tradición, sino que, por el contrario, la asimiló, se integró a ella 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 la CEPAL, a través del ILPES.

Por ejemplo, el BID organiza su trabajo a través de procesos de diagnóstico en que se examinan las capacidades institucionales en cinco pilares de un ciclo de gestión pública orientada a los resultados: 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; BID, 2015). Este marco de la gestión orientada a los 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, incluida América Latina y el Caribe, se han implementado reformas significativas con el propósito de mejorar la eficiencia y la eficacia del gasto público, en el marco del paradigma de la nueva gestión pública (Barzelay, 2001)⁴.

³ El escenario internacional caracterizado por una globalización dinámica también cumplió un papel en el impulso de la planificación en la región; algunos de los factores que influyeron desde el orden externo fueron, por ejemplo, el reconocimiento de la complejidad de los problemas públicos; la necesidad de involucramiento de múltiples actores en la solución de los problemas; el renovado liderazgo del Estado; el reconocimiento de que los desafíos del desarrollo conllevan la provisión de bienes públicos globales, regionales, nacionales, territoriales y locales; los avances de las ciencias sociales aplicados a la gestión pública, y el modelaje a partir de cambios tecnológicos y avances en metodologías.

⁴ Véase una mirada desde la perspectiva de la región en CEPAL (2014c).

La OCDE organiza su acercamiento conceptual a la acción del gobierno como un proceso de producción pública. Esta organización conceptual obedece a la lógica de la cadena de creación de valor público en el gobierno, impulsando, a través de la producción pública, resultados e impactos significativos para la ciudadanía, el sector privado y las generaciones venideras (OCDE, 2009, 2011 y 2015).

En la misma perspectiva, estas instituciones ayudan a precisar los desafíos actuales de la planificación y de la gestión pública en la región. Los gobiernos enfrentan retos importantes en el campo de la formulación de las políticas públicas, al menos en cuatro aspectos: capacidad técnica insuficiente en el centro de gobierno para formular políticas y evaluarlas (*ex ante* y *ex post*)⁵; escasa coordinación entre políticas sectoriales, que se traduce en políticas inconsistentes e incoherentes; bajas posibilidades de impugnación durante la formulación de las políticas, ya sea desde el poder ejecutivo o 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 disponer de capacidad analítica, no cuentan con suficiente influencia en las oficinas del ejecutivo o en la política presupuestaria (Banco Mundial, 2011, pág. 2).

En estos diagnósticos, se agregan y puntualizan otros temas de central importancia: allí donde se ha logrado desarrollar la capacidad de monitoreo y evaluación de programas, esta generalmente se ha circunscrito a proyectos y programas específicos, pero no se ha hecho extensiva a planes, estrategias y políticas, y tampoco 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 fortalecidos para desarrollar y proponer alternativas de políticas, siguen siendo débiles, también en su papel de exigir rendición de cuentas de los gobiernos y autoridades sobre los resultados gubernamentales.

Los sistemas de gestión orientada a los resultados implementados hasta ahora en la región han quedado, en buena medida, a nivel de proyectos 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 información disponible a través de estos sistemas sigue estando relacionada principalmente con los procesos y productos, faltando fortalecer la información de resultados e impactos sociales (CEPAL/SEGIB, 2011). Los sistemas de seguimiento de metas nacionales de las oficinas del ejecutivo aún son débiles y cuentan con definiciones de indicadores a menudo insuficientes, sin especificación de cómo la acción de las agencias ejecutoras contribuye a alcanzarlos. Tampoco ayudan a paliar la inercia presupuestaria, ni a mejorar la consistencia general de los programa de gobierno (Banco Mundial, 2011). 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 otros organismos deben contribuir al logro de las metas de desarrollo prioritarias de los países.

2. De las funciones a los procesos y los sistemas nacionales de planificación para el desarrollo

En trabajos del ILPES derivados de los diálogos ministeriales de planificación (Cuervo y Máttar, 2014) se pone de relieve la creciente complejidad de los procesos y de las instituciones nacionales de planificación para el desarrollo. En consonancia con esta transformación, algunos países definen en sus normas y en sus

⁵ Por “centro de gobierno” se entiende la autoridad política en la cumbre del poder ejecutivo, como también las secretarías centrales (oficinas de gabinete y de planificación) y ministerios (hacienda) que brindan apoyo administrativo y técnico vital al centro.

leyes los componentes, las características, las funciones y los procesos propios de una nueva realidad organizacional, como es la existencia de sistemas nacionales de planificación.

Como resultado de esta aproximación, se sugiere la necesidad de resolver un nuevo desafío organizacional, consistente en dar salidas adecuadas a la gestión de un sistema dinámico y complejo como este. Ya no basta con precisar las distintas funciones que lo componen, ni con disponer de las herramientas que permiten un manejo articulado de dichas funciones, sino que además es indispensable preguntarse cuáles son las mejores formas y estrategias para mantener en marcha este complejo sistema y garantizar su funcionamiento eficiente, versátil, flexible y, lo que es aún más difícil, pertinente.

En el cuadro A1.1 del anexo 1 se ilustra la amplitud y complejidad del universo institucional de la planificación para el desarrollo en la región. Aparte de su diversidad, esta arquitectura institucional tiene, por lo general, su fundamento en normas constitucionales y legales en que se perfila 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 y sistémica de este conjunto, de sus complejidades e interrelaciones, señala un nuevo foco de atención para el que la teoría, la práctica y la institucionalidad deben aportar respuestas adecuadas con miras a garantizar su adecuada gestión, coherencia e impacto.

3. Nuevas sociedades, nuevos liderazgos, participación ciudadana y desafíos de la ecuación entre Estado, mercado y sociedad

En las últimas décadas se han ido produciendo profundas transformaciones en muy diversos ámbitos, que han conformado un nuevo contexto del desarrollo en la región. Entre las más relevantes, pueden mencionarse los procesos de urbanización, el incremento de los niveles de escolaridad, el cambio tecnológico, el estancamiento del empleo, la terciarización de la economía, la incorporación de grupos poblacionales a la clase media, los procesos de democratización, la participación ciudadana en el quehacer público y la reprimarización productiva. Este nuevo contexto plantea 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 reto 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 a través del tiempo como entre países y territorios. De acuerdo con diversos análisis recientes, este contexto, o marco societal, se caracteriza por una complejidad creciente, por la emergencia de nuevos grupos o agentes sociales y por profundos cambios en actitudes y valores individuales y sociales (Castells, 2012; Rosanvallon, 2007; Dubet, 2013). Estos ajustes hacen referencia a los posicionamientos relacionales entre sociedad, mercado y Estado que, en opinión de la CEPAL, deben conducir a una nueva ecuación entre estos tres actores que sea funcional a los objetivos de desarrollo inclusivo, sostenible y con igualdad.

A modo de evidencia, puede mencionarse que en la encuesta realizada por Latinobarómetro en 2013 se detectó en la región una mayor disposición de las personas a protestar. Aunque la ciudadanía declara que no participa masivamente en organizaciones, sí asegura que está disponible para movilizarse dependiendo de las circunstancias, lo que refleja una clara condición de “activismo latente”. “Un conflicto puntual puede entonces gatillar en un país determinado una protesta sin aviso previo [...] 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” (Corporación Latinobarómetro, 2013, pág. 42), que está presente desde los años noventa.

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, seguridad ciudadana y exclusión social (desigualdad y pobreza), niveles de participación ciudadana limitados y mecanismos de reconocimiento institucional de las identidades culturales irregulares e incompletos (PNUD, 2012, pág. 22). Gracias a la democratización, a los avances en educación y al acceso a las tecnologías de la información y las comunicaciones, la población latinoamericana parece transitar a una fase de “plena conciencia de su situación y de 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 el esfuerzo por buscar salidas de política pública, la CEPAL, a través del ILPES, y otros organismos multilaterales han venido trabajando en la promoción de políticas de gobierno abierto, como una expresión de la modernización de las funciones del Estado. El paradigma del gobierno abierto se sustenta 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 fomentar y promover la rendición de cuentas ante la ciudadanía, así como 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, y iii) la colaboración, que significa comprometer e implicar a los ciudadanos y demás agentes sociales en el esfuerzo conjunto para resolver los problemas públicos, aprovechando el potencial y las energías disponibles en vastos sectores de la sociedad. Ello supone la colaboración, la cooperación y el trabajo coordinado, no solo con la ciudadanía, sino también con las empresas, asociaciones, organizaciones de la sociedad civil y demás actores, y permite el esfuerzo conjunto dentro de las propias administraciones, entre ellas y con el conjunto de sus funcionarios en forma transversal (Ramírez-Alujas y Naser, 2014).

En ese mismo sentido, la CEPAL ha llamado la atención sobre la necesidad de redefinir las relaciones entre Estado, mercado y sociedad (CEPAL, 2010, 2012 y 2014a), en una ecuación en que la participación ciudadana sea fundamental, pues hasta el momento la controversia, 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 a lo largo de los territorios nacionales.

Estas circunstancias representan un llamado a la planificación, para que contribuya a la construcción de liderazgos acordes a este contexto, dirigidos a fomentar la capacidad de inspirar y movilizar a otros para llevar a cabo acciones colectivas en la búsqueda del bien común, como proponen Crosby y Vryson (2005). Estos autores además plantean la necesidad de contar con ocho competencias básicas, de cuyo significado y contenido deben surgir desafíos para la creación de capacidades de planificación y gestión pública: capacidad de comprensión del entorno (liderazgo en contexto), de identificación de activos (liderazgo personal), de construcción de equipos productivos (liderazgo de equipo) y de construcción de organizaciones efectivas (liderazgo organizacional), de creación de visiones colectivas (liderazgo visionario), de toma de decisiones en ámbitos muy variados (liderazgo político), de sanción de conductas antiéticas (liderazgo ético) y de coordinación de objetivos estratégicos (capacidad de emprendimiento de políticas)⁶.

⁶ El ILPES imparte desde 2013 un curso sobre liderazgo público para un desarrollo con igualdad, con el propósito de transmitir las principales orientaciones conceptuales y de políticas públicas de las propuestas de la CEPAL y

4. Dinámica económica, política pública y planificación para el desarrollo

Durante las tres últimas décadas se produjeron un conjunto de cambios que transformaron las condiciones de funcionamiento de la política económica y de la política pública en general, las que, a su vez, modificaron el contexto dentro del cual resurgió la planificación para el desarrollo.

Como fruto 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 financiera, cambiaria y fiscal. Más aún, como resultado de los nuevos énfasis de política pública de 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 y a la recuperación del crecimiento como condición esencial del desarrollo.

Las bajas tasas de inflación, los niveles moderados de déficit fiscal, el significativo desendeudamiento público y la relativa estabilidad de los tipos de cambio (hasta hace un par de años) ilustran con elocuencia los avances antes mencionados. En lo social, el inicio del siglo XXI estuvo acompañado de novedades prometedoras, como la caída pronunciada y sistemática de las tasas de pobreza e indigencia, la disminución de la desigualdad medida a través del coeficiente de Gini 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 reducción de las tasas de pobreza, pues durante los años de recesión estas aumentaron aceleradamente y durante los años de recuperación no disminuyeron en la misma proporción. Iniciado el siglo XXI, no solo comenzó un proceso permanente de caída de las tasas de indigencia y de pobreza, sino que también se logró evitar que aumentaran como consecuencia de la caída del producto en 2009, debido a la crisis de las hipotecas de alto riesgo (*subprime*) y, unos años más tarde, del enfriamiento económico (CEPAL, 2014b y 2015a).

Una de las más interesantes consecuencias de estos procesos de estabilidad de las políticas macroeconómicas y sociales y sus resultados se refleja en el interés creciente por la planificación de mediano y largo plazo, por la construcción de visiones de desarrollo nacional de largo plazo y por la utilización de la prospectiva como herramienta de política y de gestión pública, como se observa en el cuadro 1. Una de las causas de este interés fue la disponibilidad de recursos en las finanzas públicas, debido a los ingresos extraordinarios generados por las exportaciones de materias primas durante el auge del período comprendido entre 2002 y 2008, lo que impulsó un ciclo de crecimiento de la inversión pública en algunos países, particularmente en América del Sur (Máttar y Perrotti, 2014).

Aunque es muy diversa, la experiencia de los países de la región refleja la búsqueda de mecanismos de identificación y puesta en marcha de políticas de largo plazo que trasciendan los límites temporales de cada gobierno y se articulen con aspiraciones estratégicas de cada sociedad nacional. No obstante, la práctica de la prospectiva carece aún de mecanismos y puentes consolidados de articulación con la política pública y su implementación. Además, solo en una pequeña cantidad de casos se encuentra institucionalizada y no se dispone, por lo general, de medios de capacitación ya sea de personas o de instituciones (Rodríguez y Cuervo, 2014). La prospectiva se refiere a procesos de anticipación que identifican oportunidades y amenazas que se visibilizan a través de versiones de futuro de mediano y largo plazo. Como forma de pensamiento, la prospectiva alienta la innovación, la evaluación estratégica y el modelamiento proactivo del futuro (GCPSE, 2014, pág. 4).

promover una discusión en torno a los tipos de liderazgo requeridos en la región para llevar adelante una agenda latinoamericana para el desarrollo.

Cuadro 1
América Latina y el Caribe: ejercicios de prospectiva y planificación del desarrollo

País	Planes de desarrollo de largo plazo o visiones de futuro	Fecha de lanzamiento
Argentina	<i>Argentina 2016. Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial</i>	2004
Barbados	<i>The National Strategic Plan of Barbados 2005-2025</i>	2005
Belice	<i>Vision for Belize by the Year 2030</i>	2010
Bolivia (Estado Plurinacional de)	<i>Visión para el 2025 (Camino hacia el Vivir Bien)</i>	2012
Brasil	<i>Brasil 2022 – Brasil 3 tiempos</i>	2010
Colombia	<i>Visión Colombia II Centenario: 2019</i>	2010
Costa Rica	<i>Proyecto Bicentenario: Objetivos, Metas e Indicadores de Desarrollo para la Costa Rica del 2021</i>	2010
	<i>Costa Rica 2030: Objetivos de Desarrollo Nacional</i>	2013
Cuba	<i>Información sobre el resultado del Debate de los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución. VI Congreso del Partido Comunista de Cuba, mayo de 2011</i>	2011
	Programa de desarrollo 2030 (en construcción)	2015
Ecuador	Visión 2021 (contenida en el <i>Plan Nacional para el Buen Vivir</i> (cap. 5)) Visión 2035 (en preparación)	2013
El Salvador	Apuestas estratégicas para el año 2024 (contenidas en el <i>Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014</i>)	2009
Granada	<i>Grenada Strategic Development Plan 2030</i>	2014
Guatemala	<i>K'atun, Nuestra Guatemala 2032</i>	2014
Haití	Plan estratégico de desarrollo para Haití 2030	2010
Honduras	<i>Visión de País 2010-2038</i>	2010
	<i>Plan de Nación 2010- 2022</i>	2010
Jamaica	<i>Vision 2030 Jamaica. National Development Plan</i>	2012
México	<i>Visión 2030. El México que Queremos</i>	2007
Panamá	<i>Visión Nacional 2020</i>	1999
Paraguay	<i>Plan Nacional de Desarrollo: Paraguay 2030</i>	2014
Perú	<i>Plan Bicentenario: el Perú hacia el 2021</i>	2011
República Dominicana	<i>Estrategia Nacional de Desarrollo 2010-2030. Un viaje de transformación hacia un país mejor</i>	2010
Santa Lucía	<i>Saint Lucia National Vision Plan</i>	2008
San Vicente y las Granadinas	<i>National Economic and Social Development Plan 2013 -2025</i>	2013
Trinidad y Tabago	The new policy agenda 2014-2023	2014
	<i>Vision 2020 Draft National Strategic Plan</i>	
Uruguay	<i>Uruguay: visión y escenarios demográficos al 2050</i>	2011

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información del repositorio de planes de desarrollo de América Latina y el Caribe del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) e información oficial de los países; Costa Rica, Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica; Gobierno de Granada; San Vicente y las Granadinas, Ministerio de Hacienda y Planificación Económica, y Uruguay, Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA).

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible llama a la región a fortalecer sus capacidades institucionales para la incorporación sistemática y estructural de la prospectiva en el quehacer gubernamental, como una herramienta para impulsar planes y programas de desarrollo con visión de largo plazo, junto a otras herramientas de la planificación, como el diseño de mecanismos para transversalizar la Agenda 2030 en la planificación nacional y subnacional, en la línea de lo que ha hecho Colombia con su Plan Nacional de Desarrollo (DNP, 2015)⁷ y como se prevé que harán también otros países.

5. El contexto global: transformación del mundo de aquí a 2030

El contexto global de la planificación y de la gestión pública en el mundo actual está marcado por la existencia de acuerdos planetarios en torno a las prioridades del desarrollo, los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) hasta 2015 y de ahora en adelante los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. En estos acuerdos se cristaliza una visión del mundo deseado, se señalan las prioridades que es preciso atender e incluso se proponen líneas de estrategias y formas de conseguir los propósitos trazados.

En relación con los ODM, América Latina y el Caribe (con importantes diferencias entre países en el caso de algunos objetivos) logró avances significativos 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. 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, 2015b, pág. 8).

La visión de la Agenda 2030 supera a la que en su momento caracterizó a los ODM, por tratarse de una agenda más integral e integrada, en que se propone un número mayor de objetivos y más ambiciosos. Por ejemplo, más allá de reducir a la mitad la pobreza extrema, se plantea erradicarla de aquí a 2030. Además, se propone disminuir los elevados niveles de desigualdad, que en América Latina y el Caribe son los más altos del mundo. Al mismo tiempo, se persigue acrecentar los niveles de bienestar de la ciudadanía, en un marco de convivencia democrática y respeto de los derechos humanos. La agenda se hace cargo, asimismo, de la importancia del empleo, de la innovación tecnológica, de la sostenibilidad ambiental y de la provisión de bienes públicos de interés colectivo. También ubica en un lugar protagónico la igualdad de género, como una de las vías más directas a un desarrollo verdaderamente sostenible e inclusivo (CEPAL, 2015b, pág. 8).

En esta línea de pensamiento y acción, la CEPAL pondrá énfasis en las siguientes prioridades para apoyar a los países de América Latina y el Caribe en la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y en el monitoreo y seguimiento de los ODS en la región: i) la centralidad de la igualdad; ii) la necesidad de diversificar la matriz productiva y los patrones de consumo a través de la incorporación de la dimensión ambiental; iii) la importancia de avanzar en la innovación tecnológica y en la sociedad del conocimiento y la información; iv) el acceso a la información y la participación ciudadana; v) la redefinición de la ecuación entre el Estado, el mercado y la sociedad; vi) la relevancia de las instituciones; vii) la inclusión de las voces regionales en la agenda mundial y en foros globales; viii) la promoción de una integración equilibrada de los tres pilares, económico, social y ambiental, en la formulación e implementación de estrategias y políticas nacionales de desarrollo sostenible; ix) el respaldo a la cooperación Sur-Sur y el apoyo al

⁷ Véanse detalles sobre la sinergia entre el Plan Nacional de Desarrollo de Colombia y los Objetivos de Desarrollo Sostenible en Lucci, Surasky y Gamba (2015).

crecimiento de los países de renta media; x) la contribución a la creación de una arquitectura sólida de seguimiento y monitoreo de la agenda para el desarrollo después de 2015; xi) el fortalecimiento de las capacidades nacionales en el ámbito de las estadísticas y los datos; xii) la promoción de diálogos y foros con múltiples partes interesadas, para favorecer la coherencia en materia de políticas, y xiii) la coordinación del sistema de las Naciones Unidas a nivel regional (CEPAL, 2015b, pág. 84).

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 la toma de 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, 2015, pág. 84). En este sentido, en la tercera parte de este documento se detalla la propuesta elaborada por el ILPES para que la CEPAL encabece la instalación de un programa regional de fortalecimiento de capacidades para la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que incorpora las prioridades temáticas antes señaladas.

6. Nuevos y tradicionales desafíos de la planificación

De acuerdo con lo planteado en “Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe: regreso al futuro; Primer informe de los diálogos ministeriales de planificación” (Cuervo y Máttar, 2014), en el concepto contemporáneo de planificación se retoman las aspiraciones originales y fundamentales, expresándolas en un lenguaje apropiado al momento actual. Se plantea así que la planificación es un acto político, una teoría y una disciplina para la creación de sentido (de pertenencia de futuro) y para la gobernanza multiescalar, intersectorial y pluritemporal del desarrollo.

En lo político se le pide a la planificación contribuir a la construcción de liderazgos orgánicos, empezando por el suyo propio, sin el cual carecerá de la fortaleza que se le solicita. Para llevar a cabo la planificación, es necesaria, igualmente, 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 requiere también la reconstrucción de escuelas e instituciones de formación de capacidades individuales y colectivas para su ejercicio y mejoramiento continuo (Cuervo y Máttar, 2014). La planificación precisa 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 contribuya a marcar rumbos y facilitar acuerdos para propiciar las transformaciones hacia un futuro mejor con ayuda de la prospectiva (Bitar, 2014).

Su capacidad creadora de sentido deberá consolidarse o reconstruirse (cuando sea el caso) sobre la base de su creciente y siempre viva conciencia de los desequilibrios y las brechas sociales, políticas y económicas entre las que se mueve, y las que debe esclarecer y confrontar para contribuir a la construcción de imágenes amplias y legítimas del bien común. Como parte de este proceso, se debe afirmar el compromiso de poner la planificación al servicio de la construcción de un mundo convergente con la visión de desarrollo sostenible al año 2030 acordada en el septuagésimo período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 25 de septiembre de 2015.

La apropiada respuesta a los desafíos de gobernanza parte del reconocimiento de la asociación indisoluble entre planificación y gestión pública para el desarrollo. Para ello se requiere, por tanto, continuidad en la búsqueda de salidas de articulación, perfeccionamiento e innovación permanente de las herramientas e insistencia en el hecho de que la planificación es parte de un ciclo de inacabable retroalimentación entre planificación, gestión, coordinación, evaluación y monitoreo de la política pública para el desarrollo. Se hace necesario, asimismo, tomar conciencia de la complejidad de las organizaciones y los sistemas en que está

inmersa la planificación, con la exigencia que de ello se deriva de gestionarla adecuadamente. Se precisa una búsqueda particular de estrategias que den cuenta de la muy básica necesidad de encontrar novedosas formas de hacer frente a retos del desarrollo con perspectiva de largo plazo.

Ante este amplio conjunto de desafíos, el ILPES pretende hacer una contribución al conocimiento en este ámbito, socializando y compartiendo la investigación de casos recientemente finalizada, promoviendo la cooperación para el conocimiento, difusión y aplicación de nuevos instrumentos, enfoques, métodos y herramientas de la planificación, proponiendo una agenda que le permita cumplir cabalmente su función como espacio de aceleración de los aprendizajes y consolidación de las capacidades individuales y colectivas de la planificación para el desarrollo, así como brindar apoyo técnico en la puesta en práctica de planes, políticas y programas, incluidos su diseño, seguimiento y evaluación. Ese es el empeño que guía la discusión que se expone en la parte B de este documento, en que se presentan los hechos estilizados y resultados novedosos y sobresalientes de los estudios de caso realizados en nueve países de la región.

B. LOS DILEMAS DE LA INTEGRALIDAD EN LA PLANIFICACIÓN PARA EL DESARROLLO: TIEMPOS, ESCALAS Y SECTORES EN NUEVE ESTUDIOS DE CASO DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

En su labor reciente, el ILPES ha tomado como foco el conocimiento del papel de la planificación en la gobernanza del desarrollo, interesándose muy especialmente por los desafíos que plantea la gestión de los sistemas de planificación de creciente complejidad y dinámica. En la aplicación de los dispositivos de exploración desplegados en los diálogos ministeriales de planificación (2012-2014) (Cuervo y Máttar, 2014) y en la iniciativa más reciente (2014-2015) de este balance sobre el estado del arte y los retos de la planificación en América Latina y el Caribe, el interés mayor ha sido el de comprender las prácticas y los procesos, para así superar la tradicional mirada sobre las bases normativas y los esquemas institucionales.

En el objetivo de alimentar el conocimiento desde la experiencia y de analizar la práctica de la planificación sobre la base de la evidencia, se llevaron a cabo nueve estudios de caso con el propósito de conocer los aprendizajes y desafíos institucionales en el abordaje de lo que en los diálogos ministeriales se denominó los retos de la planificación para el desarrollo, es decir:

- i) El dilema intertemporal, que se relaciona con las formas de definición y los mecanismos de articulación de los diferentes horizontes temporales —largo, mediano y corto plazos— de la planificación.
- ii) La coordinación multiescalar, que atañe a las formas de definición y los mecanismos de articulación de las distintas escalas territoriales de la planificación para el desarrollo, local, subnacional, nacional y global.
- iii) La conjugación entre lo sectorial y lo integral, que se refiere a las formas de definición y los mecanismos de articulación de las aproximaciones especializadas y sectoriales de la planificación, entre sí y con respecto a la mirada integral.

- iv) Un cuarto ámbito de retos de la planificación, que se refiere a los contenidos y trasfondos sociopolíticos de la planificación, relacionados con lo que la CEPAL ha denominado la búsqueda de una nueva ecuación entre Estado, mercado y sociedad, acorde con los objetivos de desarrollo inclusivo, sostenible y con igualdad (CEPAL, 2010 y 2014a).

Para la realización de los estudios de caso se seleccionaron nueve países, en función de la amplitud de sus experiencias, su pertinencia respecto de los retos, la disponibilidad de información y evidencia y la posibilidad de obtener inferencias de utilidad para otros países⁸. Los países seleccionados y los retos prioritarios identificados se muestran en el cuadro 2. A continuación, en el cuadro 3, se presentan los títulos y un resumen de los estudios, que en su versión íntegra están disponibles para consulta y serán publicados próximamente por la CEPAL.

Cuadro 2
Los retos de la planificación en América Latina y el Caribe: estudios de caso de países seleccionados

Países	Planes, programas, estrategias y procesos	Retos de la planificación
Argentina	Plan Estratégico Territorial (PET)	Coordinación multiescalar
Brasil	Renovación de la planificación en el Brasil. Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC)	Articulación de la planificación nacional con la sectorial y la de nivel micro
Chile	Coherencia entre la planificación de largo y de corto plazo. Presupuesto orientado a resultados	Coherencia intertemporal (largo, mediano y corto plazo)
Colombia	Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (SINERGIA)	Coherencia intertemporal (largo, mediano y corto plazo)
Cuba	Lineamientos de la política económica y social del Partido y la Revolución. VI Congreso del Partido Comunista de Cuba, mayo de 2011	Coordinación multiescalar y dilema intertemporal
Ecuador	Estrategia Territorial Nacional	Coordinación multiescalar
Guatemala	Plan Nacional de Desarrollo. K'atun: Nuestra Guatemala 2032	Coherencia intertemporal (largo, mediano y corto plazo)
México	Planeación multinivel y los retos de su compatibilización	Coordinación multiescalar y sectorial
República Dominicana	Planificación de mediano plazo en el sector público dominicano	Coherencia intertemporal (largo, mediano y corto plazo) y coordinación multiescalar

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Marianela 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; Augusto Barrera y Nathalia Novillo, “La estrategia territorial nacional. Ecuador. Estudio de caso”, Santiago, CEPAL, 2015, inédito; Victoria Chanquín, “Guatemala: la experiencia de formulación del Plan Nacional de Desarrollo K’atun: ‘Nuestra Guatemala 2032’. Estudio de caso”, Santiago, CEPAL, 2015, inédito; Oscar Fernández Estrada, “El desafío de Cuba: extender el mercado, desarrollar la planificación”, Santiago, CEPAL, 2015, inédito; Orlando Gracia, “El sistema nacional de evaluación de gestión y resultados de Colombia: Sinergia. Estudio de caso”, Santiago, CEPAL, 2015, inédito; Luciano Pugliese, “El Plan Estratégico Territorial. Argentina. Estudio de caso”, Santiago, CEPAL, 2015, inédito; Clemente Ruiz, “Planeación multinivel y los retos de su compatibilización. México. Estudio de caso”, Santiago, CEPAL, 2015, inédito; Aníbal Jorge Sotelo, “La planificación de mediano plazo en el sector público dominicano. El Plan Nacional Plurianual del Sector Público”, Santiago, CEPAL, 2015, inédito, y José Celso Cardoso Jr. y Cláudio Alexandre Navarro, “A retomada do planejamento governamental no Brasil e a experiência recente (2007 a 2014) do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento)”, 2015, inédito.

⁸ Se propone continuar el ejercicio con una segunda ronda de estudios para enriquecer, complementar y contrastar los hallazgos.

Cuadro 3
América Latina y el Caribe: resúmenes 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”	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 realiza un análisis de sus logros, con la mención de casos específicos de resultados exitosos, para finalmente plantear los desafíos a futuro.
Brasil	“A retomada do planejamento governamental no Brasil e a experiência recente (2007 a 2014) do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento)” (estudio sobre la reanudación de la planificación gubernamental en el Brasil y la experiencia reciente del Programa de Aceleración del Crecimiento)	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.
Chile	“La coherencia entre la planificación del largo y corto plazo: el presupuesto orientado a resultados en Chile. Estudio de caso”	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.
Colombia	“El sistema nacional de evaluación de gestión y resultados de Colombia: Sinergia. Estudio de caso”	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 del logro 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.
Cuba	“El desafío de Cuba: extender el mercado, desarrollar la planificación”	Se destaca la importancia de la planificación en el nuevo contexto económico de Cuba, en el que tendrá que coexistir con el funcionamiento de 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 políticas.
Ecuador	“La estrategia territorial nacional. Ecuador. Estudio de caso”	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 del Ecuador. Se describen los elementos centrales de la estrategia, se presenta un análisis del nivel de implementación hasta la fecha y se exponen las conclusiones y los desafíos para su correcta implementación.
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 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.
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, 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, caracterizando sus elementos, con énfasis en la identificación de buenas prácticas, y por último se exponen propuestas en los aspectos que se considera necesario mejorar.
República Dominicana	“La planificación de mediano plazo en el sector público dominicano. El Plan Nacional Plurianual del Sector Público”	Se expone la experiencia del desarrollo del Plan Nacional Plurianual del Sector Público de la República Dominicana, en el marco de su Estrategia Nacional de Desarrollo, describiendo sus principales elementos. Se identifican sus fortalezas y debilidades, y se plantean los desafíos futuros.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Marianela 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; Augusto Barrera y Nathalia Novillo, “La estrategia territorial nacional. Ecuador. Estudio de caso”, Santiago, CEPAL, 2015, inédito; Victoria Chanquin, “Guatemala: la experiencia de formulación del Plan Nacional de Desarrollo K’atun: ‘Nuestra Guatemala 2032’. Estudio de caso”, Santiago, CEPAL, 2015, inédito; Oscar Fernández Estrada, “El desafío de Cuba: extender el mercado, desarrollar la planificación”, Santiago, CEPAL, 2015, inédito; Orlando Gracia, “El sistema nacional de evaluación de gestión y resultados de Colombia: Sinergia. Estudio de caso”, Santiago, CEPAL, 2015, inédito; Luciano Pugliese, “El Plan Estratégico Territorial. Argentina. Estudio de caso”, Santiago, CEPAL, 2015, inédito; Clemente Ruiz, “Planeación multinivel y los retos de su compatibilización. México. Estudio de caso”, Santiago, CEPAL, 2015, inédito; Anibal Jorge Sotelo, “La planificación de mediano plazo en el sector público dominicano. El Plan Nacional Plurianual del Sector Público”, Santiago, CEPAL, 2015, inédito, y José Celso Cardoso Jr. y Cláudio Alexandre Navarro, “A retomada do planejamento governamental no Brasil e a experiência recente (2007 a 2014) do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento)”, 2015, inédito.

En cada uno de los casos estudiados se exploran los cuatro retos antes descritos, aunque no de forma amplia ni exhaustiva (en posteriores investigaciones se podría profundizar el análisis e incluir a otros países). Se seleccionaron aspectos o experiencias más específicos y propios de cada uno de los casos, asumiendo los costos, pero también los beneficios de tal decisión. El costo tiene que ver con la ausencia de homogeneidad en los temas (no en las preguntas) abordados, lo que hace difícil la tarea de la comparación y la generalización. El beneficio procede de la posibilidad de obtener en cada caso un conocimiento más preciso y singular de la experiencia, con la riqueza que ello aporta en términos de comprensión y lecciones aprendidas. En la medida en que se pretende que el estudio sea de utilidad para la práctica de la planificación, se prefirió un abordaje con énfasis en las preguntas, en los aprendizajes y en los vacíos que es posible derivar de cada experiencia.

A continuación se expone una síntesis del conocimiento obtenido en relación con cada uno de los tres primeros retos y su diálogo con el cuarto, que atañe a todos, sobre la relación entre Estado, mercado y sociedad. La sección termina con la presentación de algunas interpretaciones de conjunto. Los planteamientos, hechos estilizados y análisis están basados en los estudios de caso; otros estudios e investigaciones del ILPES y de otros organismos sirvieron para contrastar, ponderar, ajustar o corroborar la evidencia.

Mediante los estudios de caso y la investigación se documenta un amplio conjunto de evidencias en materia de planificación para el desarrollo, en ámbitos como las organizaciones comprometidas, los enfoques seguidos, los procesos desencadenados, las herramientas y las metodologías utilizadas, las normas constitucionales y legales, así como disposiciones transitorias de sustento, e incluso algunos resultados conseguidos. Este conjunto de evidencias constituyen la cristalización de procesos políticos, sociales y legislativos más difíciles de registrar en forma empírica, pues ello exigiría un seguimiento más detallado, exhaustivo y multidimensional —cuantitativo y cualitativo— de los procesos de decisión, resolución de conflictos, comunicación y liderazgo que les sirven de fundamento y que, en el fondo, son la base explicativa del transcurso de los hechos y de los resultados más fácilmente visibles.

Teniendo en cuenta lo anterior, la extracción de aprendizajes derivará tanto del registro, organización y conjugación de las evidencias y 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. De la misma forma, será resultado del énfasis que se ponga, al realizar las observaciones, tanto en lo efectivamente obtenido y realizado, como en los vacíos, es decir, en aquello que —según el criterio, la experiencia y la teoría desplegada por el o los observadores— debería considerarse como una ausencia.

1. El dilema de la conjugación de tiempos y plazos (intertemporalidad) en los procesos de planificación para el desarrollo⁹

La revisión de los marcos legales de los sistemas de planificación creados o rediseñados en los países de la región en los últimos años permite señalar que tienen como objetivo central potenciar la planificación con una perspectiva de largo plazo y buscar mecanismos que faciliten su articulación con la perspectiva de mediano plazo, la programación y el presupuesto. Esto se observa en los países en que recientemente 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). En su mayoría, estos sistemas se han construido a partir de marcos legales de carácter constitucional (REDEPLAN, 2015). En

⁹ En este documento se entiende, en general, 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.

la región existe una veintena de países que han desarrollado una visión de desarrollo de largo plazo en la última década, con mayor o menor grado de articulación con los planes de corto y mediano plazo, con diferentes grados de participación de actores sociales relevantes y como resultado de diversos procesos metodológicos (CEPAL, 2013) (véase el cuadro 1).

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 plazo y de mediano plazo, en la práctica este es un proceso que recién se inicia. Una experiencia novedosa es la de la República Dominicana. En la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030 (END-2030) se definen mecanismos explícitos de seguimiento, lo que facilita su operatividad en los planes sectoriales e institucionales de mediano plazo. La voluntad política y el liderazgo han sido cruciales para el impulso y la sostenibilidad de perspectivas de largo plazo en la planificación dominicana reciente, como también se evidencia en los casos del Brasil, Colombia y el Perú (Rodríguez y Cuervo, 2014).

En lo atinente al mediano plazo, aunque la mayoría de los países cuentan con planes nacionales de desarrollo correspondientes a un período presidencial de gobierno, sus trayectorias son muy diferentes. Un grupo minoritario de países poseen prácticas de planificación consolidadas, entre otros el Brasil, Colombia y Costa Rica, con marcos normativos y sistemas de planificación de larga data. Otros países han fortalecido sus prácticas e instituciones en los últimos siete u ocho años, a través de la creación o renovación de sus sistemas de planificación. En este sentido, pueden mencionarse el Ecuador, México y la República Dominicana. En estos mismos términos, con experiencias promisorias muy recientes destacan El Salvador, Guatemala y Jamaica.

Hay también países que no cuentan con 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), o bien donde la planificación se estructura a través de objetivos principalmente sectoriales. No obstante las diferencias de trayectoria y grado de consolidación mencionadas, el estado del arte en la región en materia del abordaje del dilema intertemporal de la planificación se caracteriza por:

- i) En la 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).
- ii) Los objetivos estratégicos y visiones de desarrollo que se plantean los países son diversos, pero hay bastante coincidencia en que el gran objetivo que articula al resto es “cerrar las brechas sociales”.
- iii) En los marcos que regulan la planificación 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 nivel nacional.
- iv) Se dispone que en la elaboración del presupuesto nacional se consideren los objetivos y las metas del plan de mediano plazo (plan nacional de desarrollo).
- v) Se contemplan mecanismos formales de participación o consulta ciudadana.
- vi) Se articulan en mayor o menor medida sistemas o mecanismos de seguimiento y evaluación de resultados.

a) Avances y desafíos en la articulación del corto, mediano y largo plazo de la planificación para el desarrollo

En el marco del avance de la planificación de largo plazo, en los ejercicios de construcción de visiones de futuro se utilizan metodologías en que se combina el uso de la prospectiva con otros instrumentos, considerando 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 este ejercicio de largo plazo como fuente de un instrumento que enmarca las políticas públicas de los próximos 20 años y surge como respuesta a demandas que, desde principios de este siglo, reclamaban la definición de un plan de la nación 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 programas. Esta experiencia es digna de seguirse, pues puede constituirse en ejemplo 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 el Ecuador, la planificación, en general, y específicamente la territorial, es una función sustantiva del Estado y, por tanto, sus avances en lo conceptual, institucional y estratégico van de la mano de las características del propio Estado nacional. Tres elementos se destacan como determinantes del reposicionamiento de la planificación en este país: i) la estabilidad política y la continuidad del gobierno (aspecto que comparte con la República Dominicana); ii) la explícita recuperación del Estado como un elemento sustantivo de la propuesta política, y iii) las transformaciones institucionales que se han llevado adelante y en las que se materializa la visión en el plano de la gestión concreta.

En Guatemala, el plan nacional de desarrollo contiene una visión del país a 2032 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 excluyente del país. Los retos del desarrollo de Guatemala son enormes, como también ha sido de gran envergadura 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 ha involucrado a una amplia gama de actores ha sido la inclusión de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en las metas de los planes de desarrollo en diversos países, explícitamente 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 por su contribución 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 rendición de cuentas de los avances, todos ellos aspectos relevantes en relación con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

En segundo lugar, en la planificación de mediano plazo se avanza hacia una mayor consolidación. En efecto, 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 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 que vale la pena destacar:

- i) Coordinación con 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).
- ii) 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).
- iii) 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.
- iv) 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 tercer lugar, 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, facilitando con ello 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 metodologías. Sin embargo, 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, N° 498-06, y el Decreto N° 493-07 (en que se aprueba su Reglamento de Aplicación N° 1), se determinó que el Plan Nacional Plurianual del Sector Público (PNPSP) contenga los programas y proyectos prioritarios que serán ejecutados por los organismos del sector público no financiero y los respectivos requerimientos de recursos, sobre la base de los lineamientos de la Estrategia Nacional de Desarrollo, 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 la definición de 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).

Complementariamente, 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 en Chile ha sido ampliamente desarrollado, 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.

Finalmente, en una mirada del ciclo continuo de relacionamiento entre mediano y corto plazo, la observación de los sistemas de evaluación, seguimiento y monitoreo aporta indicaciones sobre su fluidez, sus impactos y sus posibles obstáculos. Los estudios proveen evidencia acerca de la aplicación de metodologías e instrumentos al nivel de la administración central y, en algunos casos, al nivel subnacional. En la República Dominicana se destaca la realización de procesos de planificación estratégica y la incorporación del concepto de valor y producción pública; en México ha sido aleccionadora la aplicación sistemática de la metodología del marco lógico, que ha facilitado la identificación de la contribución de los programas a los objetivos de desarrollo, aportado criterios para la asignación de presupuesto y permitido el avance en la rendición de cuentas en programas de la administración pública federal.

Los mecanismos de articulación entre el plan y el presupuesto se establecen a partir de sistemas de evaluación de resultados: en Chile, el Sistema de Evaluación y Control de Gestión y en Colombia, el Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (SINERGIA). En México, 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. El sistema 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, el Sistema Integrado de Planificación e Inversión Pública (SIPeIP) se vincula al presupuesto a través de la proforma presupuestaria. En el Brasil, en materia de evaluación existe el Sistema Integrado de Planeamiento y Presupuesto (SIOP) para las metas del plan (ejecución presupuestaria), a través del cual se evalúan los avances en los programas que son parte del plan plurianual.

Sin embargo, aunque la mayoría de los países cuentan con este tipo de sistemas de monitoreo y evaluación del desempeño y disfrutan de sus beneficios, el mayor rezago reside en la ausencia de información

útil acerca de la efectividad y los costos de los programas y políticas para su adecuada utilización en la toma de decisiones. Por tanto, en este ámbito es fundamental avanzar hacia esquemas de reporte de alertas tempranas, acompañados de un monitoreo estratégico que retroalimente la toma de decisiones en varios niveles de la acción gubernamental. El compromiso con el cumplimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible es una buena oportunidad para redoblar los esfuerzos destinados al fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación del avance de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

De manera transversal a todo lo anterior, es clave avanzar en la identificación de la contribución actual y potencial de los sistemas de servicio civil y recursos humanos, de modo que permitan el despliegue de mecanismos que faciliten progresar en una gerencia pública confiable para la gestión de la política pública (CEPAL, 2014c).

2. La coordinación entre niveles de gobierno en los procesos de planificación para el desarrollo

La reflexión sobre este reto gira en torno a las formas de articulación entre los niveles de gobierno nacional (ya sea unitario o federal) y subnacional, comprendiendo este último muy diversas unidades, intermedias y locales o bien uniones de ellas¹⁰. En la primera sección, se hará una aproximación al estado del conocimiento antes de la realización de esta investigación, para posteriormente exponer algunas novedades encontradas en el estudio.

A lo largo de las últimas décadas, se han aplicado en los países de la región enfoques diversos para la resolución de este dilema de articulación. 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 marginación¹¹. A esta práctica institucional se sumó un propósito más de conjunto relacionado con la disminución de las desigualdades o brechas de desarrollo entre territorios. Esta primera práctica institucional tuvo vigencia entre la década de 1950 y finales de la década de 1970, con temporalidades y desarrollos específicos en cada país, y fue conocida como “política regional”.

Durante la década de 1980, como resultado de las políticas de ajuste y retracción del Estado, se desmontaron la política regional y sus instituciones, así como se desactivaron sus instrumentos de acción. En respuesta a las situaciones de desarticulación de los aparatos productivos, el desempleo y el retroceso económico característicos de esta década, en los años noventa emergieron la idea del desarrollo local y las políticas de desarrollo económico local, urbano y territorial, frente al vacío dejado por la ausencia de la política regional del Estado. A través de estas políticas se buscó activar los recursos propios del territorio (activos tangibles e intangibles, sociales, económicos e institucionales), estimulando el uso de la iniciativa propia y otorgando un especial énfasis a la articulación con el mercado exterior y al establecimiento del más diverso tipo de alianzas sociales y público-privadas para el diseño y la ejecución de estos procesos.

Desde fines de la década de 1990 y luego, con la llegada del siglo XXI, los gobiernos nacionales recobraron el interés por territorializar las políticas públicas más diversas, así como por enfrentar las brechas de riqueza y desarrollo existentes entre los distintos componentes del territorio. La CEPAL

¹⁰ En este documento se entienden como sinónimos los conceptos de nivel y escala de gobierno.

¹¹ El término “territorio” se refiere a las diversas modalidades de organización de los niveles subnacionales de gobierno, tales como las unidades intermedias (estados, regiones, provincias o departamentos), las locales (municipios, comunas, parroquias o partidos) y las diversas agrupaciones de estas.

(Ramírez, Silva y Cuervo, 2009) ilustró este proceso de cambio y planteó el concepto de políticas territoriales para hacer alusión a la presencia de nuevos dilemas en la planificación inter- y multiescalar del desarrollo. Las políticas territoriales fueron entendidas como la respuesta institucional a la necesidad de articular las políticas locales de desarrollo con las nuevas políticas regionales, y 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 materias 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.

a) Avances y desafíos en la articulación de los niveles territoriales de la planificación para el desarrollo

En la mayoría de las leyes sobre planificación de los países de la región se contemplan disposiciones normativas que establecen la relación entre la planificación subnacional y definen los mecanismos de vinculación con el nivel nacional. Esto se aprecia en los casos tanto de países unitarios, como Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, Guatemala y el Perú, como en países federales, como la Argentina, el Brasil y México.

En el esquema de planeamiento 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, además de la ausencia de mecanismos efectivos de coordinación entre órdenes de gobierno y los procesos de descentralización inconclusos, como resultado de los cuales se han ahondado los contrastes entre regiones, entidades federativas y municipios. Desde esta perspectiva, con el Plan Nacional de Desarrollo (PND) se tuvo el propósito de esclarecer los ámbitos de competencia y de responsabilidad de cada orden de gobierno, profundizando la redistribución de autoridad, responsabilidades y recursos hacia las entidades federativas y los municipios, a través de mecanismos de diálogo y concertación intergubernamental. Este diálogo se ha establecido y ha permitido el planeamiento alineado en los tres niveles de gobierno, aunque su funcionamiento es heterogéneo en las 32 entidades federativas. En apoyo a una ejecución del PND incluyente y amplia desde el punto de vista geográfico, desde 2012 se ha dado un giro importante a la política de desarrollo regional, con que se busca lograr un desarrollo territorial armónico y la reducción de las considerables disparidades entre los estados, lo que se pone de manifiesto en la estrategia de desarrollo regional, expresada en el Programa Regional 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 de ordenamiento territorial del plan nacional. Mediante el proceso de acompañamiento técnico desde la SENPLADES para la actualización de los Planes de Ordenamiento Territorial (PDOT) de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), del período 2014-2015, se está consiguiendo una mayor vinculación entre las propuestas de desarrollo local y el Plan Nacional para el Buen Vivir (PNBV), pero se trata aún de un proceso incipiente. Hasta ahora, el ejercicio ha sido más bien “desde arriba hacia abajo”, es decir, de territorialización de la estrategia nacional, y 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 del diseño de los instrumentos para hacer operativos estos procesos. La construcción de la ETN debe ser permanente y debe realizarse con los diversos actores, y su duración debería ser de largo plazo, de modo que constituya la base para las políticas de largo plazo. Además, el hecho de que los distintos sectores no estén obligados a articularse en torno a la ETN redundaría en que cada uno formule sus propios planes y políticas al margen de dicha Estrategia, lo que puede dar origen a finalidades contrarias en un mismo territorio.

El caso ecuatoriano corresponde a un proceso de inicio reciente pero promisorio, en que se están construyendo las bases institucionales para hacer viable la ETN, lo que requiere el establecimiento de 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, incluida la aprobación del proyecto de ley sobre ordenamiento territorial, que ha suscitado mucha controversia. 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. 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.

En la Argentina, el Plan Estratégico Territorial (PET) ha permitido construir a lo largo del tiempo una visión regional que se ha hecho gradualmente más sofisticada y en la que se han ido incorporando nuevas perspectivas. La orientación general del gasto nacional en lo referente a la superación de las disparidades regionales parece tener una buena correlación con las apuestas estratégicas formuladas en el PET. En efecto, con la información disponible puede observarse cómo, al menos entre 2003 y 2008, el gasto nacional permitió favorecer en mayor medida a las provincias menos desarrolladas, en el contexto de un incremento sustancial del gasto total. No obstante, para la construcción sistemática de una agenda de superación de los desequilibrios regionales se requieren esfuerzos adicionales y sostenidos de articulación intersectorial. Además, hay un déficit en lo que se denominan los “espacios estratégicos y políticos del gasto”, en que se articulan actores del sector público, bajo reglas explícitas, para contribuir al cálculo estratégico en la toma de decisiones sobre el gasto; en el aspecto político, tampoco existiría mayor desarrollo de un marco de referencia para actores públicos y privados, directa o indirectamente involucrados en políticas específicas.

Los estudios 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); respecto de 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 se mantiene entre un gobierno y otro, tal como se observa en el Ecuador y en México, donde los diseños institucionales facilitan esta integralidad, si bien no están exentos de dificultades.

Sin embargo, 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, el primero es 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. Un segundo reto, derivado especialmente de la experiencia del PET de la Argentina, es promover el debate en torno a una

agenda amplia en materia de desarrollo, incluidas las disparidades regionales, los conflictos ambientales, la pobreza o las formas de crecimiento de las ciudades. En tercer lugar, es necesario dilucidar el lugar de la planificación y de sus expresiones nacional y territorial en los procesos reales de transformación, como se desprende de la implantación del modelo propuesto por el PET. 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 el proceso de presupuestación. En quinto lugar, se deben fortalecer los mecanismos de seguimiento y evaluación. En sexto lugar, es necesario mejorar las capacidades institucionales para la planificación de nivel nacional y desconcentrada. Finalmente, es preciso tener en cuenta que la interesclaridad es un complejo desafío de gestión que debe estar presente en la planificación.

3. La conjugación entre lo integral y lo sectorial en los procesos de planificación para el desarrollo

Mediante el análisis de la articulación entre la planificación nacional integral y la planificación sectorial especializada, se pretende comprender la manera como ambas dimensiones se articulan y si ellas se potencian o bien se obstaculizan mutuamente. Como logros de la planificación sectorial (en materias 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, 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 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 (BID, 2015). En las investigaciones en 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 consistencia entre los planes sectoriales y los objetivos y metas de gobierno no avanza (BID, 2015). En efecto, en estudios de medición de resultados correspondientes al período comprendido entre 2007 y 2013, se constata un escaso avance en la consistencia entre planes sectoriales y metas de gobierno (BID, 2015, pág. 70).

Esta escasa vinculación se debe a varios aspectos. El primero son los plazos que se consideran en los objetivos de los planes nacionales y los sectoriales. En general, las metas contenidas en los planes nacionales corresponden a períodos de gobierno de 4 a 6 años, mientras que la mayor parte de las metas sectoriales son de largo plazo (Armijo y Espada, 2014). En segundo lugar, los mecanismos de coordinación establecidos entre los ministerios a cargo de los planes, o bien entre las instancias *ad hoc* que se definen cuando se trata de varios ministerios que conforman un sector (ministerios coordinadores en los casos de Costa Rica, el Ecuador y otros), son débiles o insuficientes. En muy pocos casos existen convenios de desempeño vinculados al cumplimiento de las metas ministeriales. 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, especialmente 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.

a) Avances y desafíos en la articulación de los niveles sectorial especializado y nacional integral de la planificación para el desarrollo

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 (2006), los primeros análisis acerca de la implementación de la END y el Plan Nacional Plurianual del Sector Público 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 intertemporal, como son 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 y las estrategias sectoriales de la actividad económica. Se pueden mencionar 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 2010-2016, el Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación “Argentina Innovadora 2020” y el Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable 2020.

En el Brasil, el Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC) se constituye en una experiencia innovadora de planeamiento gubernamental y de 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, además de permitir una mejora efectiva de las condiciones de vida de la población brasileña. No fue la planificación la que dinamizó la reanudación del crecimiento, sino que la necesidad de fortalecer el crecimiento determinó, en 2007, la formulación del PAC, que ha tenido continuidad desde entonces a través de fases subsiguientes que se han planteado con propósitos ajustados al cambio en el entorno, pero manteniendo el objetivo de promover el crecimiento.

En Chile, el Sistema de Evaluación y Control de Gestión existe desde 1997, con rediseños y ajustes que han sido resultado de sus propias evaluaciones y de las realizadas por entidades externas, como el Banco Mundial y la 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 creó en 2007 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.

De los tres retos estudiados, 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.

En resumen, los principales desafíos para mejorar la articulación entre la planificación global y la sectorial son: i) la implementación de mecanismos que faciliten la coordinación de las metas nacionales con las metas establecidas en los sectores, la coordinación entre ministerios y órganos rectores y el fortalecimiento institucional en materia de planificación estratégica, indicadores y evaluación; ii) la implementación —o el fortalecimiento, si ya existen— de sistemas nacionales de inversión pública, como base para los presupuestos plurianuales de inversión sectorial; iii) el fortalecimiento de las capacidades institucionales sectoriales, y iv) el fortalecimiento de los mecanismos de evaluación y rendición de cuentas a nivel subnacional (como el Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (SINERGIA) de Colombia y la Estrategia Territorial Nacional (ETN) del Ecuador).

C. LA PLANIFICACIÓN PARA EL DESARROLLO EN LA REGIÓN Y LA LABOR DEL ILPES: DESAFÍOS ACTUALES Y COMPONENTES DE LA AGENDA DE TRABAJO

La orientación y el enfoque de esta investigación permite destacar el conjunto de avances conseguidos por la región en las prácticas de la planificación para el desarrollo relacionadas con un desafío central: el de la gestión conjunta de sistemas de creciente complejidad y sostenida dinámica. Las novedades y la singularidad de los contenidos de la planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe han

sido observadas en trabajos previos del ILPES (Leiva, 2012; Cuervo y Máttar, 2014). Los casos y los temas seleccionados en esta investigación derivan de esta identificación de prácticas y procesos novedosos, si bien este no constituye por sí mismo un procedimiento de relevamiento o identificación de tales casos y materias.

1. Presencias y ausencias en la gestión de conjunto de los sistemas de planificación para el desarrollo

La práctica institucional de la planificación para el desarrollo en la región ha profundizado y consolidado uno de sus rasgos emergentes del siglo XXI: la creciente articulación entre las herramientas de la planificación y de la gestión pública. De esta manera, tiende a constituirse un *continuum* entre estas dos tradiciones de práctica, pensamiento y profesionalización, con visibles beneficios en su contribución a consolidar el papel de la planificación como centro neuronal (o cerebro) de la gestión y de la política pública para el desarrollo.

Entre los principales desafíos para la labor del ILPES y los énfasis del Consejo Regional de Planificación como instancia de orientación y política, emerge la necesidad de construir un medio permanente de observación de estas innovaciones prácticas, para la aceleración de los aprendizajes así como de la transferencia de conocimientos entre pares, es decir, entre los sistemas de gestión pública y planificación de los distintos países. En este sentido, es necesario y oportuno consolidar herramientas e iniciativas de trabajo como el repositorio de planes de desarrollo de América Latina y el Caribe; el aprendizaje por transferencia de conocimiento entre pares para el intercambio y la retroalimentación sobre enfoques, instrumentos, metodologías y herramientas de la planificación; la guía de buenas prácticas de planificación y lecciones aprendidas de su ejercicio, como una suerte de “libro blanco”; la construcción de una visión compartida de futuro de la región, y la puesta en marcha de un programa para apoyar la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. En esencia, estos son los componentes básicos de la agenda de trabajo que ha venido desarrollando el ILPES en el marco de los acuerdos del Consejo Regional de Planificación, que apuntan a la construcción de una plataforma de cooperación en materia de planificación para el desarrollo. En lo que sigue de esta sección se presentan los avances y desafíos en relación con los retos que plantea la planificación y posteriormente se proponen los lineamientos de esa plataforma, como contribución al proceso de responder a dichos retos.

2. Avances y desafíos en la articulación de tiempos, plazos y niveles, y la conjugación entre lo sectorial especializado y lo nacional integral de la planificación

En la dimensión de la articulación entre los tiempos y los plazos de la planificación, son evidentes los significativos avances y las contribuciones del uso de metodologías para la gestión orientada a los resultados, en la creciente consolidación de la planificación de mediano plazo y su conjugación con el corto plazo. Esta articulación era una de las deudas mayores de la planificación en épocas anteriores y, además de ser destacada, requiere continuidad en los esfuerzos, en medio del reconocimiento de la diversidad de rutas y trayectorias que los países han construido en este sentido: del plan al presupuesto, y a la evaluación y el monitoreo, y del presupuesto, a la gestión pública, la evaluación y el monitoreo, para destacar los dos modelos más claramente distinguibles y relevantes.

La articulación del largo plazo con el mediano y el corto plazo es una asignatura pendiente en que los esfuerzos tendrían que redoblar, tanto en la consolidación de las prácticas emblemáticas emergentes, como en el afinamiento de 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 para el fortalecimiento de la articulación de los plazos en los ejercicios de política pública y planificación.

En esta dimensión, como en las otras dos examinadas en esta investigación, es necesario señalar un vacío de la mayor importancia: las herramientas e instrumentos de evaluación, monitoreo y seguimiento de las políticas y de la gestión pública se aplican escasamente a la planificación como tal.

En el plano de la articulación entre escalas y niveles de gobierno, también es necesario destacar los avances, especialmente relacionados 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 sus más importantes vacíos. La reflexión y el progreso son evidentes a nivel tanto de la consolidación de la política regional (desde arriba hacia abajo), como de la coordinación desde los gobiernos nacionales de un amplio conjunto de componentes de la familia de políticas territoriales. No obstante, tiene poca presencia la valorización de las iniciativas y de la contribución de las políticas de desarrollo local (subnacional), así como de las formas de articulación 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 la coordinación entre las diferentes escalas de gobierno para avanzar en el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

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

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 en fases previas de la historia regional. Sigue siendo importante reconocer su especificidad y su vigencia, así como continuar trabajando en dar respuesta a los desafíos de articulación con la dimensión más integral de la planificación. Los sistemas de planificación deben 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.

3. Hacia una plataforma para impulsar la cooperación regional en materia de planificación para el desarrollo y la integración de América Latina y el Caribe

La investigación realizada por el ILPES, con el apoyo de la evidencia de los estudios de caso, ha permitido formular algunas hipótesis sobre los retos de la gestión pública y la planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe. También ha sido valiosa para deducir posibles intervenciones públicas dirigidas a enfrentarlos. Ello atañe directamente a la agenda de la CEPAL, en su misión de contribuir al desarrollo sostenible, inclusivo y con igualdad, en el marco de la agenda de trabajo del ILPES trazada en el Consejo

Regional de Planificación. De conformidad con lo anterior, se ha venido trabajando en la construcción de un programa de colaboración en materia de planificación, en torno de cuatro subprogramas centrales: i) el repositorio de planes de desarrollo de América Latina y el Caribe; ii) el “libro blanco” de la planificación, para fomentar las buenas prácticas en los procesos de planificación; iii) el programa para fortalecer las capacidades de implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, y d) la contribución a la construcción de una visión de desarrollo de largo plazo para América Latina y el Caribe.

Al proponer esta agenda de trabajo, el ILPES ofrece colaborar con los Estados miembros, a través de cooperación técnica, asesoría directa y capacitación para el desarrollo de capacidades y competencias, con el fin de generar productos y resultados específicos asociados a las intervenciones. Asimismo, el ILPES reitera su empeño en seguir alentando la apertura y el fortalecimiento de espacios de diálogo para el intercambio de experiencias entre autoridades nacionales de planificación y encargados de la formulación de políticas. A continuación se resume la descripción de cada uno de los componentes.

a) El repositorio de planes de desarrollo de América Latina y el Caribe

Como resultado de resoluciones de la XIV Reunión del Consejo Regional de Planificación del ILPES, celebrada en 2013, y acuerdos de la XXIV Reunión de la Mesa Directiva del Consejo Regional de Planificación del ILPES, celebrada en 2014, y de la XXV Reunión de la Mesa Directiva del Consejo Regional de Planificación del ILPES, celebrada en 2015, el Instituto ha desarrollado una plataforma virtual que permite reunir, conservar y analizar planes de desarrollo de la región. El repositorio de planes de desarrollo de América Latina y el Caribe, que se puso a disposición del público en 2014, tiene como objetivo sistematizar en un único portal un conjunto amplio de planes, programas y agendas de desarrollo de la región, en los ámbitos nacional, subnacional y sectorial, incluido un resumen de la información contenida en cada uno de ellos, con el fin de hacerlos comparables y facilitar la consulta de los interesados¹².

En una etapa posterior, se deben incorporar análisis sustantivos de los planes para la comparación, el establecimiento de hechos estilizados y la identificación de denominadores comunes, así como para realizar comparaciones con aquellos surgidos en otras latitudes. También será posible, conforme se vayan publicando nuevos planes, verificar la correspondencia y cercanía de sus objetivos respecto de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y otros elementos que permitirán establecer el alineamiento de la planificación nacional con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Se espera que este repositorio se constituya en un lugar de encuentro y de interés permanente de los actores institucionales, sociales y académicos de la planificación latinoamericana, especialmente de los funcionarios de alto nivel dedicados a estas temáticas. Se debe aspirar, además, a que constituya una fuente de información e inspiración para el desarrollo de procesos de aprendizaje entre pares, el diseño de cursos y capacitaciones, y la implementación de programas de cooperación técnica a nivel regional. En el futuro se prevé que el repositorio evolucione hacia un observatorio, que permita dar seguimiento y evaluar las políticas y planes de desarrollo de los países de la región.

b) Guía de elementos comunes para los procesos de planificación: el libro blanco de la planificación

A través de esta estrategia se pretende elaborar una guía de elementos comunes para el proceso de planificación (GECPP), con el fin de facilitar el diálogo y el intercambio de experiencias y buenas prácticas de planificación en la región a los niveles regional, subregional, nacional y subnacional. Se propone que su diseño esté orientado por criterios básicos como los siguientes: que sea el resultado de un

¹² Véase [en línea] planes.cepal.org.

proceso técnico-participativo; que esté inspirado en el modelo de las normas ISO; que esté centrado en los procesos de planificación más que en los productos finales, y que se alimente de la más amplia variedad de fuentes, incluida una diversidad de enfoques y escuelas, y aportes tanto del sector público como del privado, junto con la academia y los centros de investigación del tema.

En los últimos años, el resurgimiento de la planificación como instrumento para el desarrollo ha sido reiteradamente señalado y documentado por el ILPES. Entre las acciones particulares en que se ha materializado la puesta en práctica de la planificación se han destacado la elaboración y/o ejecución de los planes nacionales de desarrollo en gran parte de los países de la región. El análisis de estos planes y sus procesos de diseño e implementación ha arrojado diferencias significativas que van más allá de los objetivos que se plantean los países en el largo plazo.

A partir de las resoluciones aprobadas en la XIV Reunión del Consejo Regional de Planificación, celebrada en 2013, y de los acuerdos de la XXIV Reunión de la Mesa Directiva del Consejo Regional de Planificación, celebrada en 2014, se plantea que un aporte sustancial para el ejercicio y la práctica de la planificación en la región, que incluya el intercambio de experiencias entre los países, debe considerar la aplicación de buenas prácticas con relación a la elaboración, el diseño y la implementación de los planes de desarrollo, de gobierno, de largo plazo, territoriales y sectoriales.

El objetivo principal del libro blanco de la planificación (LBP) será el de sistematizar en un único documento aquellos mínimos comunes denominadores que deberían ser incluidos en los procesos que abarca la elaboración de los diversos tipos de planes, los contenidos y la estructura de los planes, y los procesos de su implementación. Se espera que este LBP sirva de guía a los países en la formulación, implementación y seguimiento de sus planes.

También se prevé que esta guía contribuya al intercambio de experiencias entre los países y a la mejora de las prácticas de planificación en la región, y que sea un referente para los planificadores en materia de enfoques, métodos y herramientas de la planificación.

Para la elaboración de un documento de estas características se requiere de la participación de las autoridades de planificación de los países y de su permanente interrelación con el ILPES, puesto que la calidad de esta guía estará en gran medida determinada por la incorporación efectiva de los mínimos comunes denominadores que surgen de la experiencia práctica de planificación de los países. Se tratará de un documento “vivo”, que deberá estar sujeto a continuas actualizaciones y enriquecimientos derivados de la propia experiencia de los procesos de planificación en la región y en el mundo.

c) Programa para fortalecer las capacidades de implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible¹³

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) pueden ser una valiosa guía para enriquecer y renovar las políticas, la planificación y la gestión pública en la región. Para su cumplimiento se requerirán esfuerzos continuados, consistentes y sostenidos de una variedad de actores, incluidos el Estado y sus instituciones, el sector privado y la sociedad en su conjunto, mediante políticas y planificación con visión de largo plazo. La ruta que traza la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible puede erigirse en un impulso central para el cambio estructural que se precisa a fin de avanzar hacia el desarrollo incluyente, sostenible y

¹³ Se resume en esta sección el contenido que se expone en detalle en la “Propuesta de programa para fortalecer las capacidades de implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” (LC/L.4073(CRP.15/5)).

con igualdad en América Latina y el Caribe. Corresponde a los países asimilar y alinear los elementos relevantes de la Agenda 2030 en función de los objetivos y prioridades de las agendas nacionales.

Con el programa para fortalecer las capacidades de implementación de la Agenda 2030 se busca impulsar y hacer viable el cumplimiento de los ODS, mediante la capacitación, la asistencia técnica y el desarrollo institucional. Se procura generar un espacio permanente de estudio y discusión sobre los alcances, objetivos, metas e indicadores de la Agenda 2030. Por tratarse de una agenda multidisciplinaria que exigirá un acercamiento multisectorial, mediante el programa propuesto se pretende identificar y propiciar la aplicación de las herramientas estratégicas para la transversalización de los ODS en las instituciones, políticas y planes de desarrollo, fortalecer competencias específicas y coadyuvar en la gobernabilidad institucional y las capacidades de las administraciones públicas de los países de la región a través del uso de nuevas metodologías y marcos conceptuales, técnicas de gobierno y gestión pública, herramientas analíticas y de método, que generen la oportunidad de compartir —a partir del aprendizaje por interacción— buenas prácticas para la planificación y el diseño de políticas públicas.

El programa sería ejecutado con la coordinación de la CEPAL, a través del ILPES. La iniciativa es incluyente y con ella se busca atraer a diversos grupos de actores, por lo que se propiciará la participación y colaboración de entidades regionales, gobiernos, ciudadanía, sociedad civil, organizaciones no gubernamentales, academia y sector privado.

El programa incluirá principalmente asesoría y cooperación técnica, cursos, seminarios y talleres dirigidos a los países de la región, en áreas vinculadas con los objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, con modalidades modulares que permitirán diferentes tipos de enfoque, acercamiento y profundidad de las metas, de conformidad con las especificidades y prioridades de la región en su conjunto, y de los países en particular. También se prevé la producción de material de apoyo, como publicaciones, manuales, material audiovisual, herramientas y metodologías, con el fin de lograr la mayor difusión y alcance.

d) Hacia la construcción de una visión de desarrollo de largo plazo para América Latina y el Caribe¹⁴

En 2010 el ILPES inició su programa de trabajo en prospectiva para el desarrollo. Sus objetivos principales son contribuir al desarrollo de capacidades de pensamiento prospectivo y a su articulación con la política pública. Se entiende que estas capacidades deben ser consolidadas en cada país, así como también en el ámbito de la región mirada como conjunto.

En términos nacionales, existe un demostrado interés por la prospectiva y por el pensamiento de largo plazo, y la región ya cuenta con más de 20 ejercicios este tipo. En contraste, en un plano internacional, la región carece de una visión de su papel en el mundo contemporáneo y de cómo esta posición puede condicionar sus aspiraciones de bienestar y desarrollo (Bitar, 2014). Como parte de este proceso, en noviembre de 2013, el Consejo Regional de Planificación, reunido en Brasilia, identificó la prospectiva como una de las áreas de trabajo estratégicas del ILPES, junto con el impulso y la realización de una visión de futuro de América Latina y el Caribe.

Esta propuesta consiste en desarrollar un proceso en varias etapas que conduzca a la construcción de una visión deseada del futuro de América Latina y el Caribe. Se han realizado en el pasado reciente ejercicios como el del Proyecto del Milenio, que plantea escenarios para la región a 2030, sobre la base de

¹⁴ Véase un mayor detalle en CEPAL (2015d).

la consulta a un grupo de expertos, con apoyo del método Delphi. La peculiaridad del ejercicio propuesto es que se plantea que sea un esfuerzo informado, colaborativo e incluyente, de modo que la visión de futuro resultante sea producto del mosaico de las visiones de diferentes grupos sociales de la región. El liderazgo de los trabajos estaría a cargo de los Estados, con la colaboración y asesoría del ILPES y la CEPAL en su conjunto. De los tres posibles tipos de visión normativa identificables en la literatura y en la experiencia internacional, a saber, declaración de identidad, declaración de valores y descripción del futuro preferido, se sugiere orientar este ejercicio hacia la tercera (Bezold, s/f).

Esta tarea debe ser parte de un proceso a través del cual la región debe ir desarrollando de forma incremental sus capacidades de pensamiento prospectivo. De acuerdo con este criterio, se sugiere que esta propuesta sea entendida como la primera fase de un largo proceso. Se recomienda comenzar realizando un ejercicio con funcionarios públicos de alto nivel de las áreas de planificación del desarrollo y relaciones exteriores, con quienes se trabajaría para elaborar una primera aproximación de la visión de futuro deseada.

Como parte de la preparación del proceso, entre septiembre y octubre de 2015 el ILPES llevó a cabo la segunda versión de la consulta sobre el clima de la igualdad en América Latina y el Caribe, en esta ocasión a 2030¹⁵. El ejercicio consistió en la realización de consultas a un grupo amplio de personas acerca de la prospectiva del cierre de brechas de desarrollo en la región y permitió recoger insumos para el proceso de construcción de la visión de América Latina y el Caribe a 2030, en sintonía con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Se obtuvieron 1.273 respuestas de personas autocalificadas en su mayoría como expertos y conocedores, de diversas disciplinas, en idéntica proporción de sexos. Mediante el cuestionario se indaga acerca de la prospectiva de la evolución de las diversas brechas de desarrollo a 2030, económica, productiva, fiscal, social, laboral, de género, territorial y del medio ambiente. Los resultados serán publicados próximamente. Utilizando la técnica de ejes de Schwartz, se construyeron cuatro escenarios, de los cuales puede adelantarse de manera preliminar que el más probable fue el que augura un relativamente alto desarrollo institucional y económico, y un relativamente bajo bienestar y desarrollo social.

¹⁵ La primera fase, sobre el clima de la igualdad en la región a 2020, se efectuó en el período 2012-2013. Véase CEPAL (2013).

Bibliografía

- Armijo, Marianela (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 Macroeconómica del Desarrollo*, N° 156 (LC/L.3881), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Banco Mundial (2011), *La formulación de políticas en la OCDE: ideas para América Latina*, octubre.
- Barrera, Augusto y Nathalia 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*, Russell Sage Foundation.
- Bezold, C. (s/f), “Using vision in futures”, *Futures Research Methodology Version 3.0*, The Millennium Project [en línea] <http://www.millennium-project.org/millennium/FRM-V3.html#toc>.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2015), *Construyendo gobiernos efectivos. Logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe*, Washington, D.C.
- 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.
- Bitar, Sergio (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).
- Cardoso Jr., José Celso y Cláudio Alexandre Navarro (2015), “A retomada do planejamento governamental no Brasil e a experiência recente (2007 a 2014) do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento)”, inédito.
- Castells, M. (2012), *Redes de indignación y esperanza. Los movimientos sociales en la era de Internet*, Madrid, Alianza.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2015a), *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.
- _____ (2015b), *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.
- _____ (2015c), *Informe de la XXV 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.
- _____ (2015d), “Visión América Latina y el Caribe 2035. Propuesta ILPES-CEPAL”, Santiago, febrero, inédito.
- _____ (2014a), *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (LC/G.2586(SSES.35/3)), Santiago.
- _____ (2014b), *Panorama Social de América Latina, 2014* (LC/G.2635-P), Santiago.
- _____ (2014c), *Panorama de la Gestión Pública en América Latina y el Caribe* (LC/W.633), Santiago, noviembre.
- _____ (2014d), *Informe de la Decimocuarta Reunión del Consejo Regional de Planificación del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Brasilia, 22 de noviembre de 2013* (LC/L.3782), Santiago, febrero.
- _____ (2014e), *Informe de la Vigésimocuarta Reunión de la Mesa Directiva del Consejo Regional de Planificación del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), La Antigua (Guatemala), 19 y 20 de junio de 2014* (LC/L.3940), Santiago.

- _____ (2013), *Prospectiva y desarrollo: el clima de la igualdad en América Latina y el Caribe a 2020* (LC/G.2579), Santiago.
- _____ (2012), *Cambio estructural para la igualdad. Una visión integrada del desarrollo* (LC/G.2524(SES.34/3)), Santiago.
- _____ (2010), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago.
- 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.
- Chanquín, Victoria (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.
- Corporación Latinobarómetro (2013), *Informe Latinobarómetro 2013*, Santiago.
- Crosby, B. y J. Bryson (2005), *Leadership for the Common Good. Tackling Public Problems in a Shared-Power World*, San Francisco, Jossey-Bass.
- Cuervo, Luis Mauricio y Jorge Máttar (2014), “Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe: regreso al futuro”, *serie Gestión Pública*, N° 81 (LC/L.3838), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- DNP (Departamento Nacional de Planeación) (2015), *Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, todos por un nuevo país* [en línea] <https://www.dnp.gov.co/Paginas/inicio.aspx>.
- Dubet, F. (2013), *El trabajo de las sociedades*, Buenos Aires, Amorrortu.
- Fernández Estrada, Oscar (2015), “El desafío de Cuba: extender el mercado, desarrollar la planificación”, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- García López, R. y M. García Moreno (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).
- GCPSE (Centro Mundial del PNUD para la Excelencia de Servicios Públicos) (2014), *Foresight as a Strategic Long-Term Planning Tool for Developing Countries*, Singapore, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) [en línea] <http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/capacity-building/global-centre-for-public-service-excellence/Foresight.html>.
- Gracia, Orlando (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.
- Marcel, M. (2005), “Renovando una institución pública estratégica. Dirección de presupuestos 2000-2005”, documento presentado en el X Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Santiago, octubre.
- Máttar, Jorge y Daniel Perrotti (2014), *Planificación, prospectiva y gestión pública. Reflexiones para la agenda de desarrollo*, Libros de la CEPAL, N° 126 (LC/G.2611-P), Santiago, mayo.
- Leiva, Jorge (2012), “Pensamiento y práctica de la planificación en América Latina”, *serie Gestión Pública*, N° 75 (LC/L.3465), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Lucci, Paula, Javier Surasky y Camilo Gamba (2015), *Getting Ready for SDG in Latin America, the example of Colombia*, Instituto de Desarrollo de Ultramar (ODI)/Centro de Pensamiento Estratégico Internacional (CEPEI).
- Naciones Unidas (2015), “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” (A/RES/70/1), Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015 en su septuagésimo período de sesiones, Nueva York, octubre.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2015), *Government at a Glance 2015*, París, OECD Publishing.
- _____ (2011), *Government at a Glance 2011*, París, OECD Publishing.
- _____ (2009), *Measuring Government Activity*, París, OECD Publishing.

- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2012), “La protesta social en América Latina”, *Cuaderno de Prospectiva Política*, N° 1, Buenos Aires, Siglo XXI. <http://www.pnud.org/content/dam/undp/library/crisis%20prevention/Understanding%20Social%20Conflict%20in%20Latin%20America%202013%20SPANISH.pdf>.
- Pugliese, Luciano (2015), “El Plan Estratégico Territorial. Argentina. Estudio de caso”, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- Ramírez Alujas, A. y A. Naser (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).
- 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 Planificación Regional) (2015), *Diagnóstico de los sistemas de planificación de la región*, inédito.
- Rodríguez, L.A. y L.M. 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).
- Rosanvallon, P. (2007), *La Contrademocracia. La Política en la era de la desconfianza*, Buenos Aires, Manantial.
- Ruiz-Durán, Clemente (2015), “Planeación multinivel y los retos de su compatibilización. México. Estudio de caso”, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- Sotelo, Aníbal Jorge (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.

Anexo 1

Cuadro A1.1

América Latina y el Caribe: instituciones nacionales de planificación para el desarrollo

País	Marco normativo vigente	Entidad rectora	Institucionalidad
Antigua y Barbuda	n.d.	n.d.	n.d.
Argentina	Decreto 27 de 2003, Organigrama de Aplicación de la Administración Centralizada del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Decreto 1142 de 2003, Estructura Organizativa.	Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios	Ministerio
Bahamas	n.d.	n.d.	n.d.
Barbados	n.d.	Ministerio de Finanzas y Asuntos Económicos	Ministerio
Belice	n.d.	Ministerio de Finanzas y Desarrollo Económico	Ministerio
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Ley 3351 de 2006, de Organización del Poder Ejecutivo, que crea el Ministerio de Planificación del Desarrollo. Constitución Política de Estado, artículos 298, 300, 302 y 316.	Ministerio de Planificación del Desarrollo	Ministerio
Brasil	n.d.	Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión	Ministerio
Chile	Ley 20530 de 2011, que crea el Ministerio de Desarrollo Social, y sus modificaciones. Decreto Ley 1263 de 1975 del Ministerio de Hacienda, Ley Orgánica de la Administración Financiera del Estado. Decreto con Fuerza de Ley 1-19175 de 2005, texto actualizado de la Ley 19175 Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional.	Ministerio de Desarrollo Social	Ministerio
Colombia	Decreto 1832 de 2012, que modifica la estructura del Departamento Nacional de Planeación. Ley 1450 de 2011, por la que se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014.	Departamento Nacional de Planeación (DNP)	Departamento nacional
Costa Rica	Ley 5525 de 1974, Ley de Planificación Nacional, que establece la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo. Decreto Ejecutivo 31324-PLAN, de 1994, Plan Nacional de Desarrollo del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN). Ley 8131 de 2001, Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos. Ley 6227 de 1978, Ley General de la Administración Pública. Decreto 37735-PLAN de 2013, Reglamento General del Sistema Nacional de Planificación.	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN).	Ministerio
Cuba	Decreto Ley 147 de 1994, de la Reorganización de los Organismos de la Administración Central del Estado, en virtud del cual la Junta Central de Planificación pasó a ser el Ministerio de Economía y Planificación.	Ministerio de Economía y Planificación	Ministerio

Cuadro A1.1 (continuación)

País	Marco normativo vigente	Entidad rectora	Institucionalidad
Dominica	n.d.	n.d.	n.d.
Ecuador	Decreto Ejecutivo 1372 de 2004, por el que se creó la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES). Constitución de la República del Ecuador, artículo 255. Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, de 2011.	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES)	Ministerio
El Salvador	En actualización.	Secretaría Técnica de la Presidencia	Adscrita a la Presidencia de la República
Granada	n.d.	n.d.	n.d.
Guatemala	Decreto 114 de 1997 del Congreso de la República de Guatemala, Ley del Organismo Ejecutivo, que crea la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia.	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN)	Adscrita a la Presidencia de la República
Guyana	n.d.	Ministerio de Finanzas	Ministerio
Haití	n.d.	Ministerio de Planificación y Cooperación Externa	Ministerio
Honduras	Constitución Política, artículo 329. Decreto Legislativo 286 de 2009, Ley para el Establecimiento de una Visión de País y la Adopción de un Plan de Nación para Honduras. Reglamento para la organización y funcionamiento del consejo del Plan Nación 2010-2022.	Secretaría Técnica de Planificación y Cooperación Externa	Adscrita a la Presidencia de la República
Jamaica	n.d.	Ministerio de Finanzas y Planificación	Ministerio
México	Ley de Planeación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1983, y sus modificaciones posteriores.	Secretaría de Hacienda y Crédito Público Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	Secretaría
Nicaragua	n.d.	Coordinación de políticas públicas de la Presidencia	Adscrita a la Presidencia
Panamá	Ley 97 de 1998, en virtud de la cual se creó el Ministerio de Economía y Finanzas como resultado de la fusión del Ministerio de Hacienda y Tesoro y el Ministerio de Planificación y Política Económica.	Ministerio de Economía y Finanzas	Ministerio
Paraguay	Decreto Ley 312 de 1962, por el que se crea la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social. Decreto 4070 de 2004, por el que se reorganiza la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social.	Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP)	Adscrita a la Presidencia de la República

Cuadro A1.1 (conclusión)

País	Marco normativo vigente	Entidad rectora	Institucionalidad
Perú	Decreto Legislativo 1088 de 2008, Ley del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico. Decreto Supremo 046 de 2009-PCM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN).	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN)	Departamento nacional
República Dominicana	Ley 496-06 de 2006, que crea la Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo (SEEPYD). Ley 498-06 de 2006, de Planificación e Inversión Pública, que crea el Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública.	Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPYD)	Ministerio
Saint Kitts y Nevis	n.d.	n.d.	n.d.
Santa Lucía	n.d.	Ministerio de Finanzas, Asuntos Económicos, Planificación y Seguridad Social	Ministerio
San Vicente y las Granadinas	n.d.	División de Planificación Central del Ministerio de Finanzas	Ministerio
Suriname	n.d.	n.d.	n.d.
Trinidad y Tabago	n.d.	Ministerio de Planificación y Desarrollo Sostenible	Ministerio
Uruguay	Artículo 230 de la Constitución (1967), en que se establece la creación de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.	Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP)	Adscrita a la Presidencia de la República
Venezuela (República Bolivariana de)	Decreto 6217, con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública, Gaceta Oficial N° 5.890 Extraordinario, del 31 de julio de 2008. Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular, Gaceta Oficial N° 6.011 Extraordinario, del 21 de diciembre de 2010. Plan de la Patria. Segundo Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2013-2019, Gaceta Oficial N° 6.118 Extraordinario, del 4 de diciembre de 2013. Decreto 237, Reglamento Orgánico del Ministerio del Poder Popular de Planificación, Gaceta Oficial N° 40.213, del 23 de julio de 2013. Decreto 380, mediante el cual se dicta el Reglamento Orgánico Ministerio de Planificación y Desarrollo, Gaceta Oficial N° 36.825, del 9 de noviembre de 1999. Decreto 1045, Reglamento Orgánico de la Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República (CORDIPLAN), Gaceta Oficial N° 35.903, del 16 de febrero de 1996.	Ministerio del Poder Popular de Planificación	Ministerio

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información del repositorio de planes de desarrollo de América Latina y el Caribe del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES); Diálogos Ministeriales de Planificación 2012-2014; Red de Planificación Regional (REDEPLAN), *Diagnóstico de los sistemas de planificación de la región*, 2015, inédito, e información oficial de los países.

Nota: n.d.: no disponible.