

Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe: regreso al futuro

Primer informe de los diálogos ministeriales
de planificación

Luis Mauricio Cuervo
Jorge Mattar



NACIONES UNIDAS

C E P A L

Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe: regreso al futuro

Primer informe de los diálogos ministeriales
de planificación

Luis Mauricio Cuervo
Jorge Mattar



NACIONES UNIDAS



Este documento fue preparado por Luis Mauricio Cuervo, Oficial de Asuntos Económicos y Jorge Mattar, Director del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

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

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN 1680-8827

LC/L.3838

LC/IP/L.336

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

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Preámbulo	5
Resumen	7
Introducción	9
I. Construir y adaptar permanentemente la mirada de las funciones de la planificación	11
II. Pilares para la construcción de un enfoque contemporáneo de la planificación para el desarrollo	15
A. La prospectiva	16
B. La coordinación.....	16
C. La evaluación	17
III. Planificación para el desarrollo en el siglo XXI: regreso al futuro	19
A. La planificación como acto político	20
B. La planificación como creadora de sentido de pertenencia a una comunidad y a sus aspiraciones de futuro	20
C. Gobernanza multi-regional, inter-sectorial/pluri-temporal	21
IV. Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe: sus referentes actuales	23
A. La planificación como acto político	23
B. La Planificación como creadora de sentido.....	25
1. En los planes de gobierno y de largo plazo.....	25
2. Las visiones de desarrollo	27
3. El desarrollo sostenible como eje transversal	28
C. Planificación como gestión de las interacciones	30
1. Articulación de escalas de tiempo.....	30
2. El plan como algoritmo de articulación	33
3. La norma y la organización institucional como algoritmo de articulación	34
4. La arquitectura organizacional como estrategia de coordinación	36
5. El presupuesto como algoritmo de gestión de las interacciones	37

6.	Corriendo las fronteras a través de la información, la innovación y la experimentación	38
V.	Sistemas de planificación para el desarrollo: desafío del siglo XXI	41
A.	Sistemas superpuestos en paralelo y parcialmente articulados	42
B.	Tipos de sistemas en proceso de construcción	44
C.	Los diálogos ministeriales de planificación y su proyección	45
	Bibliografía	47
	Anexo Cuestionario enviado a los países	49
	Serie Gestión Pública: números publicados	51
Cuadros		
CUADRO 1	AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: VISIONES NACIONALES DE DESARROLLO EN EL LARGO PLAZO	16
CUADRO A.1	PREGUNTAS INCLUIDAS EN EL CUESTIONARIO ILPES SOBRE PROCESO E INSTITUCIONES DE PLANIFICACIÓN NACIONAL DEL DESARROLLO: DISEÑO DE VISIÓN DE PAÍS Y PROSPECTIVA	50
CUADRO A.2	PREGUNTAS INCLUIDAS EN EL CUESTIONARIO ILPES SOBRE PROCESO E INSTITUCIONES DE PLANIFICACIÓN NACIONAL DEL DESARROLLO: COORDINACIÓN	50
CUADRO A.3	PREGUNTAS INCLUIDAS EN EL CUESTIONARIO ILPES SOBRE PROCESO E INSTITUCIONES DE PLANIFICACIÓN NACIONAL DEL DESARROLLO: EVALUACIÓN	50
Diagramas		
DIAGRAMA 1	FUNCIONES E INSTRUMENTOS DE LA PLANIFICACIÓN PARA EL DESARROLLO	12
Recuadros		
RECUADRO 1	EJES, ÁREAS, PRIORIDADES TEMÁTICAS MÁS FRECUENTES EN LOS PLANES NACIONALES DE DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE	26
RECUADRO 2	VISIONES DEL DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE	27
RECUADRO 3	PAPEL Y CONTENIDO DEL DESARROLLO SOSTENIBLE EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE	28
RECUADRO 4	EL AMPLIO DESAFÍO DE LAS ARTICULACIONES	30
RECUADRO 5	DE LA PROSPECTIVA A LA PLANIFICACIÓN	31
RECUADRO 6	ESTABILIZACIÓN Y PENSAMIENTO DE LARGO PLAZO	31
RECUADRO 7	DE LA PLANIFICACIÓN A LA PROSPECTIVA	32
RECUADRO 8	PRESUPUESTO Y PLANIFICACIÓN	32
RECUADRO 9	EL PLAN COMO ALGORITMO DE GESTIÓN DE LAS ARTICULACIONES	34
RECUADRO 10	LA NORMA COMO ALGORITMO DE ARTICULACIÓN	35
RECUADRO 11	LA ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL COMO ALGORITMO DE ARTICULACIÓN	36
RECUADRO 12	EL PRESUPUESTO COMO ALGORITMO DE ARTICULACIÓN	38
RECUADRO 13	INNOVACIÓN Y EXPERIMENTACIÓN EN LA GESTIÓN DE LAS INTERACCIONES	39
RECUADRO 14	EL PAPEL DE LA INFORMACIÓN EN LA GESTIÓN DE LAS INTERACCIONES	40
RECUADRO 15	ALGORITMOS SUPERPUESTOS A NIVEL DE LA COORDINACIÓN	42

Preámbulo

Tal y como se declara en su misión institucional, “el ILPES es la entidad del sistema de CEPAL líder en la investigación, cooperación técnica y formación en planificación, economía y gestión del sector público para el desarrollo de los países de América Latina y el Caribe. Convoca a la discusión y reflexión sobre los desafíos que enfrenta el Estado en sus estrategias de desarrollo. Contribuye a los esfuerzos nacionales y sub-nacionales orientados al mejoramiento de la calidad de las políticas públicas y el fortalecimiento de capacidades institucionales”. En desarrollo de esta misión y del mandato recibido de sus países miembros, el 22 de noviembre de 2012 lanzó los Diálogos Ministeriales de Planificación con los propósitos de conocer el estado actual de los sistemas nacionales de planificación para el desarrollo, consolidar el intercambio de conocimiento y de experiencias entre los países, y preparar la realización de la XIII Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina y el Caribe y la XIV Reunión del Consejo Regional de Planificación (CRP), celebrada un año después del inicio de los Diálogos.

Este documento presenta a los principales resultados de esta primera etapa de diálogos, con la intención de reflejar un estado del arte de la situación en cada país, construir una visión de conjunto para la región y proyectar una estrategia de intercambio, aprendizaje y reflexión en este vital tema. Al momento de la redacción de este informe se habían recibido y analizado las respuestas de 15¹ países al Cuestionario sobre el proceso e instituciones de planificación nacional del desarrollo, así como los resultados de nueve² entrevistas con los Ministros de Planificación o sus designados. Los interrogantes que orientan las búsquedas manifiestas en el diseño específico que se le dio a los instrumentos de recolección de información están contruidos sobre la base del pensamiento y la reflexión que ILPES ha ido acumulando en estos temas durante sus 50 años de existencia. Este proceso de Diálogos ha interpelado esta reflexión precedente y llama a ponerla en su debida contextualización y actualización e invita, como se hace en la última sección, a proponer nuevos debates, nuevas interrogaciones y nuevos puntos de referencia, para desarrollar ulteriores etapas del proceso.

¹ Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago y Uruguay.

² Bolivia, Colombia, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá y Uruguay.

Resumen

Este documento presenta, para la discusión de las autoridades de planificación de la región y al público otros interesado, un primer resultado del proceso de Diálogos Ministeriales de Planificación emprendido por el ILPES, que tiene el propósito de actualizar el conocimiento acerca del estado del arte de la planificación nacional del desarrollo en la región. El trabajo analiza la información contenida en los cuestionarios y las entrevistas realizadas durante 2013 sobre la práctica de la planificación en la región. El estudio forma parte de los trabajos del Instituto en el ámbito de la planificación, con acento en su proyección como instrumento y herramienta de las políticas para el desarrollo inclusivo, sostenible y con igualdad en América Latina y el Caribe, como propone la CEPAL (CEPAL, 2010, 2012 y 2014); de ahí el acento en el desarrollo que ponemos a la planificación.

En la primera sección, —Las funciones de la planificación: construir y adaptar permanentemente la mirada—, se hace un breve recuento de la evolución en el pensamiento del ILPES del por qué y del cómo se entienden las funciones básicas de la planificación. En la segunda sección, —Pilares para la construcción de un enfoque contemporáneo—, se detallan los conceptos de prospectiva, coordinación y evaluación que sirven de punto de partida y de base a la elaboración de los Cuestionarios y las Entrevistas. En la tercera sección, —Planificación para el desarrollo en el siglo XXI: regreso al futuro—, se propone una definición contemporánea de planificación, la cual se toma como referencia y punto de partida para el análisis posterior. Se propone así la planificación como un acto político, una teoría, y una disciplina para la creación de sentido (de pertenencia y de futuro) y la gobernanza multi-regional (o multi-escalar)³, inter-sectorial y pluri-temporal del desarrollo.

En la cuarta sección, —Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe: sus referentes actuales—, se hace el análisis de la información obtenida a través de los Cuestionarios y las Entrevistas. Este análisis enfatiza en tres aspectos fundamentalmente: la planificación como acto político, la planificación como creadora de sentido y la planificación como gestión de las interacciones.

³ Usamos indistintamente multi regional y multi escalar para referirnos a la dimensión territorial-geográfica del desarrollo y de coordinación intergubernamental: continental-nacional-subnacional.

En la quinta sección, -Sistemas de planificación para el desarrollo: desafío del siglo XXI, se propone una primera caracterización de los tipos de sistema de planificación encontrados en los países de la región.

En el último numeral de esta sección, se concluye con la realización de un balance del análisis y la proposición de los grandes temas a ser discutidos por las autoridades en la definición de una Segunda Etapa de los Diálogos Ministeriales de Planificación⁴.

⁴ Las inferencias del presente informe derivan principalmente de los Diálogos y material de los cuestionarios. Pueden consultarse otros trabajos recientes del ILPES, útiles para complementarlo, tanto desde un análisis retrospectivo de los procesos de planificación y desarrollo, como desde las perspectivas que se avizoran para la práctica de la planificación en la región. Véanse por ejemplo Máttar y Perrotti (2014) y CEPAL/ILPES (2013) Propuesta estratégica de mediano plazo.

Introducción

El ILPES, en su medio siglo de historia, ha sido un observador permanente de los cambios y de las evoluciones de la teoría y la práctica de la planificación en América Latina y el Caribe (ALyC) (Leiva, 2012). En esa historia ha sido sujeto participante a través de la investigación, la cooperación técnica, la capacitación y la construcción y apoyo a redes y comunidades de práctica sobre planificación y gestión pública. Como parte de ese compromiso ha contribuido con propuestas de interpretación y síntesis que en cada momento han tenido alguna resonancia institucional.

Los Diálogos Ministeriales de Planificación y este documento son una prolongación de ese compromiso. El lanzamiento del programa y el diseño de los instrumentos utilizados para recoger la información y conversar con los altos funcionarios de la Planificación en ALyC tomaron como punto de partida esa particular contribución. Por esa razón, en la primera sección se presentan esos antecedentes para explicar el énfasis dado en mirar las llamadas funciones de la planificación. En las cuatro secciones siguientes se presentan, analizan e interpretan las informaciones obtenidas de los Ministerios de Planificación para cada una de las funciones de planificación estudiadas. La última sección regresa a los conceptos iniciales, los revisa y actualiza en función de lo encontrado para así, simultáneamente, proponer las prioridades de trabajo institucional y las posibles áreas de conversación e intercambio permanente entre los Ministerios con la activa participación del ILPES.

I. Construir y adaptar permanentemente la mirada de las funciones de la planificación

En el documento preparado para la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, celebrada en Asunción en 2011, el ILPES propone una definición general de la planificación, de particular utilidad para construir el punto de partida de este trabajo: “La planificación para el desarrollo apunta a definir contenidos; a partir de la visión de lo que se quiere lograr, se acuerdan las políticas necesarias para alcanzarla y se definen indicadores que permitan medir progresos en ciertos plazos acordados. Es un proceso gubernamental integrador, explícito, organizado y participativo, orientado a determinar los cursos de acción que un país debe emprender para la consecución de sus objetivos de largo plazo” (CEPAL, Espacios Iberoamericanos, 2011: 51)⁵.

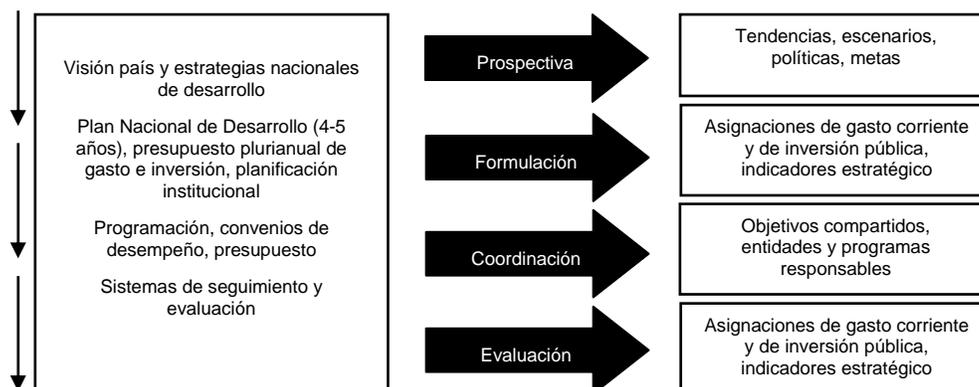
Esta definición está asociada a la identificación de lo que el ILPES ha denominado funciones básicas de la planificación, representadas en el diagrama 1.

Aunque este enfoque de la planificación construido a partir de sus funciones es de honda raíz en el ILPES, sus características y contenidos han variado al tenor de las transformaciones en los contextos políticos, económicos, sociales e institucionales globales y regionales. Una propuesta de contextualización y actualización de las mencionadas funciones es la que se desarrolla en este documento. Antes de iniciar el análisis del momento actual es de utilidad e interés recordar algunos de los momentos más importantes de esta trayectoria.

El comienzo de los años 1990 es un momento de singular interés por constituir una coyuntura de quiebre con las concepciones precedentes de la planificación. En 1992, el documento presentado al IX Consejo Regional de Planificación realizado en Madrid, España, se considera que “la planificación implica una acción racional, coherente y coordinada, y se sostiene en el análisis dinámico de la realidad y en la formulación de escenarios prospectivos fundamentados técnicamente” (ILPES, CRP 1992: 1).

⁵ La participación ciudadana es uno de los atributos novedosos de mayor trascendencia en la planificación moderna porque, al comprometer y empoderar a la ciudadanía, eleva la probabilidad de cumplimiento de los objetivos.

DIAGRAMA 1
FUNCIONES E INSTRUMENTOS DE LA PLANIFICACIÓN PARA EL DESARROLLO



Fuente: Espacios Iberoamericanos, 2011.

Se reconocen los rasgos mayores del período que influyen sobre la forma de definir la forma de hacer planificación apropiada al momento. La democratización política, las tendencias a la descentralización, los procesos de globalización y de creciente interdependencia, así como la aceleración de los progresos de la ciencia y la tecnología, se destacan como dimensiones determinantes tanto de las restricciones como de las posibilidades de la planificación. En esas condiciones, se entiende que “la mayor capacidad de gobernar debe conseguirse con una menor concentración de poder en los entes del Estado. Una vez más, ‘planificación’ es un término adecuado para designar a un conjunto de técnicas que permiten afrontar estos desafíos” (ILPES, CRP 1992: 5). En esas condiciones, se mencionan las siguientes funciones básicas de la planificación:

- Seleccionar y reunir información adecuada para la toma de decisiones (ILPES, CRP 1992: 6);
- Analizar la situación y sus tendencias (ILPES, CRP 1992: 8);
- Configurar lineamientos estratégicos de forma flexible adaptándose a los rápidos cambios del entorno (ILPES, CRP 1992: 8);
- Formular y programar la inversión pública con el objeto de garantizar la coherencia intertemporal y la coordinación instrumental (ILPES, CRP 1992: 9);
- Articular la acción del gobierno entre sus numerosos organismos y entre los sectores y los niveles territoriales de gobierno (ILPES, CRP 1992: 10);
- Aportar respaldo técnico a las negociaciones de gobierno: “hay que negociar acuerdos en los órganos colegiados y, por otro lado, con representantes de entes o sectores sociales que no se identifican con los fines perseguidos, o que se sienten perjudicados por las medidas propuestas” (ILPES, CRP 1992: 12).

Alrededor de una década más tarde, el ILPES (Martin, 2005) retoma y actualiza el planteamiento, considerando las transformaciones ocurridas durante este lapso. “Como más recientemente sostuvo la CEPAL (CEPAL, 2004), la inconformidad con los resultados de las reformas en materia de crecimiento económico y equidad social va dando pie a una visión alternativa a la que se sostuvo en el comienzo de los años noventa. Este cambio se puede resumir conceptualmente en el tránsito desde un enfoque que pregonaba ‘más mercado y menos estado’ hacia otro que, sin renegar de los progresos alcanzados en el desarrollo de economías de mercado, revaloriza la necesidad de un mejor gobierno, es decir, de intervenciones públicas de mayor calidad” (Martin, 2005: 8).

En estas condiciones, se entiende “la planificación como un cálculo que precede y preside la acción pública, es un instrumento esencial de la gestión de gobierno” (Martin, 2005: 8). Se reconoce la heterogeneidad y variedad de los arreglos institucionales presentes en la región a la hora de organizar la actividad de planificación y se propone entonces centrar la atención en algunos rasgos presentes de manera general, denominadas funciones de la planificación. “Más bien, parece conveniente detenerse en lo que podríamos denominar las funciones básicas de la planificación. El ILPES inició en 1999 un trabajo sobre este tema que involucró distintas instancias de discusión. Entre ellas, una de las más destacadas fue la reunión celebrada en La Habana en 2000” (Martin, 2005: 9).

En este proceso se individualizaron tres funciones básicas: la prospectiva, la coordinación y la evaluación. En la hora actual, por tanto, el proceso de Diálogos Ministeriales de Planificación se constituye en una invaluable oportunidad para regresar la mirada sobre este modelo e imponerse la tarea por ponerlo a tono tanto con lo sucedido con esta década de crecimiento económico sostenido experimentado por la región, como actualizarlo y proyectarlo al futuro próximo.

II. Pilares para la construcción de un enfoque contemporáneo de la planificación para el desarrollo

Los Diálogos Ministeriales de Planificación se diseñaron como un dispositivo para la construcción de una plataforma de intercambio y aprendizaje permanente para la región en materia de planificación del desarrollo. Sus primeras etapas fueron ya surtidas y tuvieron su natural culminación en el XIV Consejo Regional de Planificación realizado en noviembre de 2013 en Brasilia. Esta reunión y sus deliberaciones posteriores, por ejemplo, en la Mesa Directiva del CRP darán lugar al diseño que esta plataforma de intercambio y aprendizaje ha de tener para, por lo menos, los tres próximos años (2013-2016).

Como se dijo más arriba, a partir de noviembre de 2012 se hizo una amplia distribución entre los Ministerios de Planificación (o afines) del cuestionario sobre Procesos e Instituciones de Planificación Nacional del Desarrollo, cuyas preguntas específicas se detallará en las secciones siguientes. A principios de octubre de 2013 se habían recibido ya 15 respuestas y se habían realizado 9 entrevistas con los Ministros o sus delegados.

El dispositivo concentró su mirada sobre la manera cómo los Estados nacionales desempeñan las tres funciones básicas de planificación previamente mencionadas. Por razones de tiempo y de enfoque se dejaron parcialmente fuera la planificación sectorial y la subnacional (gobiernos intermedios y locales), que se retomarán en etapas posteriores de los diálogos, así como otros aspectos de la planificación. Adicionalmente, el interés se centró en observar los procesos, las organizaciones y las instituciones a partir de las cuales se ejercen las mencionadas funciones, dejando de lado el análisis de los contenidos del desarrollo. El estudio de estos contenidos es el objeto central de otros estudios del ILPES (véanse por ejemplo PDT, PGP, entre otros). Se describen a continuación sus puntos de referencia, así como las preguntas específicas que se formularon a los Ministerios de Planificación de cada uno de los países de la región.

A. La prospectiva

Se entiende a la prospectiva como el arte, la disciplina, a través de la cual se construye el futuro. En los términos planteados en 2005: “el futuro se construye mediante un delicado equilibrio sobre un camino de doble vía entre las realidades presentes y los escenarios posibles y deseables” (Martin, 2005:11). Para aquel entonces ésta se consideraba una función relativamente relegada, distante: “En los países de la región se ha abandonado por largos años este ejercicio fundamental. El peso de los problemas estructurales que se han ido acumulando en las economías y sociedades, junto con la tiranía del corto plazo, han redundado en este olvido (Machinea, 2005)” (Martin, 2005:11).

Seis años más tarde (CEPAL, Espacios Iberoamericanos 2011), el ILPES tenía una apreciación muy diferente: “Se constata en América Latina y el Caribe una revalorización de la construcción de estrategias nacionales de desarrollo a 10, 15 o 20 años (...). En este proceso, se destacan la del Brasil 2022, Colombia 2019, Guatemala 2032, México 2030, el Perú 2021 y la República Dominicana 2030. Otros países como Bolivia (Estado Plurinacional de), Costa Rica, El Salvador o Panamá han reeditado o continuado elaborando los tradicionales planes de desarrollo cuatrienales o quinquenales” (Espacios Iberoamericanos, 2011: 53), (véase el cuadro 1).

CUADRO 1 AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: VISIONES NACIONALES DE DESARROLLO EN EL LARGO PLAZO

“Bolivia: prospectiva económica y social 2000 2010” (PNUD, Cuaderno de Futuro 10, La Paz, 60 p.)
“Brasil 2022” (Presidencia de la República, Secretaría de Asuntos Estratégicos, 104 p.)
“Prospectiva Chile 2010. Construyendo el Chile Económico del Futuro” (Ministerio de Economía, Chile Innova, 33 p.); “Agenda Chile País Desarrollado: Más Oportunidades y Mejores Empleos 2018” (Ministerio de Hacienda, 2010, 96 p.)
“2019 Visión Colombia II Centenario” (Resumen Ejecutivo, Presidencia de la República, DNP, 60 p.)
“Costa Rica Visión a Largo Plazo” (Mideplan, Junio 2012, 334 p.)
“Ecuador Estrategia Nacional 2010/2025”
Guatemala Plan Nacional de Unidad Nacional de la Esperanza 2032
“República de Honduras. Visión de país 2010-2038 y Plan de Nación 2010-2022” (Presentación al Congreso, 2010, 152 p.)
“Visión 2030 Jamaica - Plan Nacional de Desarrollo”
“Visión 2030. El México que queremos” (Presidencia de la República, 2006)
“Plan Bicentenario. El Perú hacia el 2021” (CEPLAN 2011, 286 p.)
“Propuesta de Estrategia Nacional de Desarrollo 2010-2030” (República Dominicana, Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, Consejo Nacional de Reforma del Estado, 2011, 526 p.)
“Diálogo político-social por Uruguay Logístico 2030” (Ministerio de Transportes, junio-diciembre 2011); Uruguay Estrategia Nacional de Desarrollo 2030.

Fuente: Cuervo y Máttar, 2013.

Con el objeto de profundizar en el conocimiento de este proceso, se realizó un estudio más detallado de cuatro experiencias nacionales de particular interés: Brasil Tres Tiempos, Colombia 2019, Perú 2030 y República Dominicana 2030 (Rodríguez y Cuervo, 2013), que complementa la información de los cuestionarios, cuyas preguntas se pueden consultar en el Anexo a este documento.

B. La coordinación

Las funciones de coordinación asociadas a la planificación para el desarrollo se pueden agrupar en dos grandes tipos o categorías. Están, de una parte, los acuerdos políticos fundamentales entre el estado y el mundo de las organizaciones productivas, y entre el estado y la sociedad civil (Martin, 2005: 15-16). Está, de

otro lado, la coordinación interna al aparato gubernamental, la cual, “si bien tiene un alto componente técnico, es una función esencialmente política (...) De tal manera, el plan de gobierno debe servir de hilo conductor, de principio ordenador de las políticas públicas. El proceso de construcción de estas prioridades estratégicas constituye el reto fundamental de un gobierno moderno” (Martín, 2005: 17).

Ramírez y Martínez (2009) ponen la coordinación en un contexto amplio y completo, de particular utilidad para el análisis e interpretación de las informaciones recogidas a través del cuestionario: “Molina y Licha (2005) plantean la coordinación como un proceso mucho más amplio y comprensivo, con las siguientes características: i) político y técnico a la vez, dimensiones inseparables que se constituyen en modo de gobernanza para generar legitimidad, aprendizaje y efectividad; ii) participativo y concertado, porque responde a la necesidad de articular acciones intersectoriales e intergubernamentales, y entre el gobierno y la sociedad civil; iii) horizontal y vertical: al ser los gobiernos centrales decisores y ejecutores de políticas, ejercen una coordinación vertical (intergubernamental) y horizontal (intersectorial); y iv) con diferentes alcances: macro, meso y micro. La coordinación puede tener alcance regional, nacional o local, y responde a diversos niveles de gestión política y técnica” (Ramírez y Martínez, 2009: 7).

C. La evaluación

Bello propone los puntos de referencia a partir de los cuales puede ser analizada esta función básica de la planificación: “La evaluación se define como aquella actividad que permite determinar el valor del desempeño del sector público, sea en la forma de un programa, proyecto, ley, política sectorial, etc. La evaluación corresponde a una valoración sistemática de la concepción, la puesta en práctica y los resultados de una intervención pública en curso o ya concluida; también se puede valorar en la fase de diseño (OCDE, 2010)” (Bello, 2013: 33).

Este concepto debe tener su correlato en el montaje de un aparato que haga posible llevar a cabo ese cometido general anunciado: “Desde el punto de vista instrumental, la evaluación pasa a ser definida como un sistema conformado por un conjunto de procedimientos técnicos utilizados para la obtención, procesamiento y diseño de información relevante. Su valor radica en asegurar información veraz, pertinente, útil y consistente que permita en lo interno: orientar la asignación presupuestaria, cautelar la calidad del gasto y la definición de nuevas prioridades de programas; y en lo externo: contar con elementos suficientes para responder de manera simultánea a las demandas de los ciudadanos por mayor transparencia en la acción pública y rendición de cuentas” (Bello, 2013: 35).

III. Planificación para el desarrollo en el siglo XXI: regreso al futuro

Distintos estudios e investigaciones han puesto en evidencia la reactivación y la creciente importancia de la planificación del desarrollo en los países de ALyC durante este siglo XXI (Leiva, 2012). Este regreso se produce en un contexto político, económico, social e institucional novedoso. No se trata, como era de esperar, de un regreso al pasado, sino de la actualización y adaptación de la planificación a nuevas necesidades de política pública y a nuevos desafíos. La construcción de visiones de desarrollo de largo plazo y la introducción de la prospectiva como herramienta de política pública en este ámbito es una de las más significativas novedades de la práctica de la planificación en la ALC del siglo XXI. Es por esto que la hemos denominado planificación para el desarrollo en el siglo XXI, regreso al futuro.

A lo largo de esta sección expondremos los rasgos originales y definitorios de la praxis contemporánea de la planificación en ALyC. Los fundamentos de esta caracterización provendrán tanto de las informaciones arrojadas por los cuestionarios y las entrevistas, como de las interpretaciones que hacemos de las nuevas realidades regionales. Se comenzará proponiendo una actualización del concepto de planificación. Posteriormente se pondrán a consideración los rasgos más novedosos de esa nueva praxis de la planificación sintetizados en la idea y en el llamado a tomar como referencia los sistemas de planificación, no solamente sus funciones. Para terminar, se presentará un análisis más detallado del ejercicio contemporáneo de cada una de las tres de las funciones de la planificación analizadas a través de los cuestionarios y de las entrevistas.

El concepto contemporáneo de planificación debe considerar los aportes y aprendizajes de la práctica político institucional reciente, de la reflexión desde las ciencias sociales y de los nuevos contextos sociales de la región y de su papel en el mundo. En este sentido, se proponen las siguientes consideraciones como punto de partida.

En primer lugar, en el ámbito de la planificación del desarrollo propiamente dicha, como diversos estudios lo han demostrado, la práctica político-institucional de la planificación se debilitó hace varias décadas. No obstante, la disciplina de la planificación y su práctica contaron con muy importantes y valiosos nichos de experimentación y desarrollo. En el campo corporativo, la planificación estratégica alcanzó tal grado de difusión que adquirió el peso de paradigma dominante; en el campo de la política pública, las ciudades y los territorios (sub-nacionales) se convirtieron en un laboratorio amplio y

variado; a nivel sectorial, su uso mantuvo su vigencia, especialmente en campos como la infraestructura física y la gestión de los recursos hídricos. Aparecieron y tomaron fuerza inusitada disciplinas como el ordenamiento territorial, con propuestas, experiencias y muy variados enfoques en materia de planificación.

De otro lado, las teorías de la competitividad y del desarrollo económico local, mantuvieron la vigencia e interés de la planificación, así como renovaron sus enfoques y perspectivas con la introducción de nuevos referentes y paradigmas: la complejidad, la acción comunicativa, la democracia participativa, los nuevos derechos y valores sociales.

Finalmente, la estabilización monetaria, cambiaria, financiera y fiscal en América Latina y el Caribe, así como la revitalización de sus tasas de crecimiento económico, abrieron la compuerta e incluso crearon la necesidad de consolidar políticas públicas de Estado, con estabilidad y permanencia, en muchos casos alimentadas y orientadas por intervenciones integrales con visión de largo plazo. La recuperación de la inversión pública en los años recientes, por ejemplo, ha puesto de relieve la necesidad de planificar con visión de mediano-largo plazo.

En esas condiciones, el concepto contemporáneo de planificación retoma las aspiraciones fundamentales de la planificación desde sus inicios y los pone en un lenguaje que permite incorporar nuevos aprendizajes y desafíos más recientes. Como punto de referencia para la discusión y propuesta de síntesis se plantea que: la planificación es un acto político, una teoría y una disciplina para la creación de sentido (de pertenencia de futuro) y la gobernanza multi-regional/inter-sectorial/pluri-temporal del desarrollo. Veamos el contenido de cada uno de los tres componentes mencionados.

A. La planificación como acto político

La Planificación se erige como acto político; primero, porque en el sentido clásico de lo político, su razón de ser es la búsqueda del bien común, la construcción de lo que tal cosa pueda significar en cada momento y lugar. Segundo, porque tiene como propósito contribuir a la orientación de acciones colectivas, no simplemente individuales; por tanto, privilegia la práctica, la aplicación y por qué no, la experimentación.

Sin contradecir lo previamente dicho, puede afirmarse que la planificación también es una teoría: una reflexión acerca de las formas, los medios, los contenidos y las repercusiones de las acciones colectivas orientadas a la producción de transformaciones. Posee un importante arsenal de conceptos, de escuelas, de enfoques y de investigaciones orientadas a producir (este tipo de) conocimiento básico y aplicado.

Finalmente, la planificación también es una disciplina, un oficio profesionalizado que cuenta con escuelas, tradiciones de pensamiento, publicaciones, conceptos y métodos. En este sentido, cuenta con capacidades de formación de personas, las cuales, además suelen constituir asociaciones y gremios a través de los cuales se intercambia la experiencia, se certifica la calidad de ciertos procedimientos, se crean canales y medios de formación continua, de capacitación y aprendizaje permanentes.

B. La planificación como creadora de sentido de pertenencia a una comunidad y a sus aspiraciones de futuro

El desafío político más importante de la planificación es contribuir a la creación de mecanismos de coordinación de las ideas, las voluntades y las acciones individuales. Esta coordinación social no se genera espontáneamente y la sociedad despliega diferentes estrategias para conseguirla: la cultura, la tradición, la moral y las normas, la política, el mercado. Una de estas estrategias es la planificación y uno de los medios a través de los cuales hace su contribución a la mencionada coordinación es por medio de la generación de acuerdos colectivos acerca de los fines, las metas y los ideales colectivos. La conjugación de estos ideales y aspiraciones se realiza, en el mundo contemporáneo, a través de la idea de

desarrollo. A través suyo toman cuerpo, en metas concretas y procedimientos precisos, los conceptos de bienestar, de calidad de vida, de igualdad, prosperidad, democracia y participación.

La idea de desarrollo evoluciona así en tiempo y cambia con el lugar. Tiene puntos de referencia universales como la declaración de los derechos del hombre, constitutiva de las Naciones Unidas, o el trabajo de la Comisión Brundtland, que inauguró oficialmente el concepto de desarrollo sostenible al agregar a la económica las dimensiones social y del ambiente, que hoy constituyen, juntos e inseparables, los pilares del desarrollo. La planificación para el desarrollo contribuye a la creación de voluntades colectivas y ayuda a regular la relación entre los intereses particulares y generales. En este proceso de constitución y de cambio contribuye a la generación de sentido de pertenencia a una comunidad (la global, la nacional, la local), no solamente por lo que ella es, sino también por lo que ella aspira a ser.

C. Gobernanza multi-regional, inter-sectorial/pluri-temporal

La planificación aporta una declaración útil para la movilización de voluntades colectivas. Esta declaración, sin embargo, no basta. Requiere del despliegue de los medios, de los procedimientos y de los mecanismos que la hagan posible, realizable. Medios humanos, físicos, financieros, organizacionales e institucionales. Con el paso del tiempo este desafío gana en amplitud, hondura y variedad. Requiere el despliegue de medios y herramientas cada vez más especializadas a la solución de problemas específicos que tienden espontáneamente a la autonomía y a la dispersión. El indiscutible valor de la acción ultra especializada incrementa simultáneamente la necesidad de la gestión integral: por economía de recursos, por armonía de resultados e impactos. Aparece así la inaplazable necesidad de una adecuada gestión de enlaces, articulaciones, interacciones, armonizaciones, acuerdos, concertaciones entre escalas, entre sectores, entre tiempos y entre los tres conjuntos. Así como en el plano político la planificación contribuye a regular las relaciones entre intereses individuales y colectivos, en el ejercicio de la acción institucional, su desafío es contribuir al necesario equilibrio entre las acciones especializadas y el sentido de conjunto e integración.

IV. Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe: sus referentes actuales

En esta sección se presentan las principales conclusiones del análisis de los cuestionarios y de las entrevistas utilizando como referencia el concepto de planificación presentado en la sección anterior. De esta manera, se comenzará mostrando algunas de las afirmaciones que ilustran la idea de la planificación como acto político. En segundo lugar se destacarán las formas a través de las cuales la planificación del desarrollo en ALyC está contribuyendo a la creación de sentido de pertenencia, a una comunidad y a un porvenir. En tercer lugar, el análisis se enfocará a mostrar de qué manera la práctica de la planificación está dando salida a la gestión de las interacciones (multi-escalar, inter-sectorial, pluri-temporal). Para terminar, se propondrá la idea de pasar de un concepto de la planificación a partir de sus funciones, a otro que la entienda como sistema.

A. La planificación como acto político

En anteriores documentos y publicaciones del ILPES (Martin, 2005), el aspecto político de la planificación estaba comprendido de la función de coordinación. Por lo argumentado y sostenido a través de la definición de planificación previamente propuesta, se consideró conveniente observarla por separado. Es en lo político donde la planificación encuentra sus fundamentos, sus alcances y sus límites; más que una función de la planificación, es su pilar.

Las afirmaciones y referencias a la planificación como acto político hacen alusión a distintos aspectos. Algunas de ellas asocian el resurgimiento y la revitalización de la planificación con las transformaciones en las visiones políticas de fondo relacionadas con el manejo de la economía; otras destacan su papel como herramienta para la conducción de procesos de cambio y transformación estructural; también se menciona su papel en el cumplimiento de obligaciones básicas del estado.

En lo relacionado a las visiones políticas de fondo asociadas al resurgimiento de la planificación vale mencionar dos tipos de situaciones que han intervenido en este sentido: unas relacionadas con procesos de reconciliación, paz o de estabilización político institucional; otras vinculadas a las transformaciones en la visión del estado, del mercado y de sus relaciones en la construcción del desarrollo.

Con relación a lo primero, hay un conjunto de países en donde la planificación surge o bien directamente, o bien como una fase posterior de consolidación, de conflictos sociales y políticos de fondo. En el caso colombiano, por ejemplo, la constitución de 1991 surge de un referendo ciudadano que coincide además con una sucesión de procesos de negociación política con grupos guerrilleros que deponen las armas y se incorporan a la vida civil y política. La Asamblea Constituyente retoma así visiones de estado y de país muy variadas que, sin embargo, coinciden en la necesidad de consolidar e institucionalizar el papel de la planificación. Algo semejante sucede, casi una década más tarde, con las constituciones de Ecuador y Bolivia que dan salida a largos procesos de inestabilidad política que, por fortuna, no estuvieron acompañados de violencia armada, como sí fue el caso colombiano. De otro lado, existen casos como el de El Salvador que, en contraste, pierde la planificación con la reinstalación de la democracia en los noventa, al amparo de gobiernos liberales que la consideraban instrumento propio del socialismo. A partir de 2009 el país viene avanzando en el regreso de su sistema nacional de planificación.

En Guatemala, “No obstante los esfuerzos de Segeplan para consolidar el Sistema Nacional de Planificación, todavía el país no cuenta con una visión socialmente consensuada respecto a su horizonte de desarrollo en el largo plazo. Hasta ahora, el planteamiento del desarrollo se ha sustentado en los Acuerdos de Paz desarrollados en 1996, pero que en el contexto de los cambios sociales, políticos y económicos ocurridos durante los últimos 15 años, es necesario considerar la discusión de lo que será la ruta estratégica del desarrollo para los próximos años. Durante el año 2012, como una iniciativa desde el Estado, se inició la formulación de la Agenda de país–K’atun, nuestra Guatemala 2032” (Guatemala Cuestionario, 2013: 1-2).

Hay un conjunto importante de países que consideran propicio al momento actual para reconstituir la planificación para el desarrollo, al menguar la relevancia de las tendencias neoliberales de los años 1990. Como ilustración de esa mirada se considera la siguiente afirmación: “De forma geral eu comentei os problemas quando mencionei sobre as dificuldades de coordenação e gestão das políticas públicas. Ele começa na nossa capacidade institucional de exercer a sua missão. E isso é mais complicado de se fazer quando nós herdamos um Estado praticamente estéril, que teve suas funções suprimidas, uma situação que, para piorar, foi legitimando na sociedade, na década de 90, uma visão negativa sobre o próprio Estado. Então eu acho que o problema recorrente é esse, de reinventar a institucionalidade e as formas de operar do Estado. Associado a isso nós temos de melhorar a nossa capacidade prospectiva, de modo a qualificar as escolhas e relacionar as ações setoriais a nosso desejo maior de crescimento com redução de desigualdades, de forma a potencializar os efeitos das ações setoriais. Isso implica criar capacidade de articulação e coordenação, valorizando os princípios democráticos e republicanos” (Brasil Cuestionario, 2012: 12).

Se han mencionado hechos y procesos políticos pasados que determinan el curso de la planificación en algunos países. En otras ocasiones, sin embargo, es la aproximación al futuro y a su posible contribución al proceso de construcción de éste, lo que imprime el sello político de la planificación. En este sentido, hay varios casos en donde se menciona la planificación como necesidad política de gobiernos democráticos que, por medios republicanos, quieren promover cambios sociales de profundidad: “Por definición, si un Gobierno, una fuerza política se plantea el tema del cambio estructural e institucional, ... tiene que ponerse a hacer planificación porque sabemos que el cambio estructural e institucional solo se va a dar en el mediano y largo plazo, o sea, tiene que planificar el proceso (...) por lo menos yo estoy convencido, de que la planificación para gobiernos democráticos, para gobiernos que creen en la democracia, para gobiernos que quieren hacer transformaciones profundas, la planificación no es una cuestión de aceptarla o no, no es que tengamos opción, es una necesidad y es un requisito para avanzar en estos fines” (El Salvador Entrevista, 2013: 3).

Por último, pero no por ello menos importante, la presencia de la planificación en las normas constitucionales, las leyes y los arreglos institucionales de cada país es la expresión más formal de su razón de ser política. Esta presencia y este grado de formalización política de la planificación son muy variados. Estas diferencias tienen en común la presencia de acuerdos políticos de sustento, aunque se plasmen legal e institucionalmente de forma muy diversa.

De una posible gradación podrían, a modo de ilustración, tomarse dos casos ilustrativos de esta variedad que, más que ilustrar oposición, ponen en evidencia la presencia de un sustrato político semejante. República Dominicana, de una parte, echó a andar un largo proceso de consulta, participación y modernización institucional que dio lugar a la expedición de una visión de desarrollo al 2030, plasmada posteriormente en una ley y, más tarde, recogida en el plan del último gobierno. Este proceso tomó al menos dos períodos presidenciales en su gestación, diseño y preliminar aplicación y lo que va corrido de un tercer período que ha dado continuidad al proceso. Como podrá imaginarse, este largo proceso implicó la movilización de voluntades amplias y variadas, sentando las bases de una formalización e institucionalización muy original de la planificación del desarrollo.

En Panamá, por su lado, los acuerdos de Concertación Nacional para el Desarrollo elaborados en 2007 con la participación del Estado, las organizaciones civiles, partidos políticos y la sociedad civil sentaron las bases para el montaje de un sistema institucional menos amplio, pero no necesariamente menos eficaz: A partir del 2008, el Gobierno identificó la necesidad de normar la elaboración de planes y/o visión a largo plazo para el país a través de la Ley N° 34 de Responsabilidad Social Fiscal. El Capítulo IV de Programación Financiera Plurianual, en su artículo N° 16 “Plan Estratégico de Gobierno” establece que “al inicio de cada administración, dentro de los seis primeros meses de instalada, el Órgano Ejecutivo adoptará un Plan Estratégico de Gobierno, enmarcado dentro de los objetivos y metas que surgen de la Concertación Nacional para el Desarrollo y su propio compromiso electoral, el cual debe incluir una estrategia económica y social, la programación financiera a cinco años y un plan de inversiones públicas indicativo a cinco años, que establecerán criterios para la canalización del gasto público hacia sectores, programas y proyectos prioritarios a nivel nacional” (Panamá Cuestionario, 2013: 1).

B. La planificación como creadora de sentido

La forma precisa a través de la cual la planificación está contribuyendo a la creación de sentido de futuro y de pertenencia en los países de América Latina y el Caribe se analizará a través de las grandes metas y propósitos acordados en los planes de gobierno y de desarrollo de largo plazo; de las declaraciones de visión acordadas durante estos procesos e informadas a través de los cuestionarios. Adicionalmente, por la importancia trascendental del tema, de manera muy especial se examinarán los conceptos y las estrategias que se vienen proponiendo en materia de desarrollo sostenible.

1. En los planes de gobierno y de largo plazo

La información directamente recogida por ILPES de planes de desarrollo y visiones de largo plazo (Armijo, 2012) y obtenida a través de los Cuestionarios (Diálogos de Planificación) ratifica la idea del papel de la planificación en la creación de imágenes, de proyectos de acción que contribuyen a la coordinación de (a lo menos) las voluntades del aparato gubernamental en su conjunto. Adicionalmente, en numerosos casos, por razón de los procedimientos de consulta ciudadana y de participación de las cámaras de diputados y senadores, estos proyectos contribuyen también a la generación de sentido de pertenencia y apropiación de las metas propuestas.

El contenido concreto de esos proyectos, de gobierno en algunos casos, de desarrollo de largo plazo, en otros, presenta características muy propias del momento presente. Como puede observarse a través del Recuadro 1, se organizan alrededor de temas originales, claramente distinguibles de los temas orientadores en épocas anteriores: antes de los años 1970 era la industrialización, durante los años 1980 fue el ajuste, en los 1990 la apertura, la competitividad y la privatización.

Las metas de crecimiento y el ordenamiento de las cuentas públicas son columnas vertebrales que de alguna manera preservan la herencia obtenida a través del enorme esfuerzo realizado por nuestros países para salir de la crisis de los 80's y mantener un clima de estabilidad fiscal, monetaria y cambiaria. No se trata de un aspecto singular de la época, pero no está, para nada, desvinculado de los otros, más novedosos: primero, la inversión pública se restablece en su papel de contribución fundamental al crecimiento y la calidad de vida; la disminución de la pobreza y la obtención de mejores condiciones de equidad aparece como uno de los elementos de presencia más generalizada; la gobernabilidad y la transparencia y, finalmente, la seguridad ciudadana.

RECUADRO 1
EJES, ÁREAS, PRIORIDADES TEMÁTICAS MÁS FRECUENTES
EN LOS PLANES NACIONALES DE DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

a) **Crecimiento Económico**, PIB per-cápita, Empleo, Competitividad: En la mayor parte de los países estudiados se incluyen metas cuantitativas sobre crecimiento económico, PIB per cápita y empleo. Asimismo se incluyen metas relativas a mejoramiento de los niveles de competitividad. De los países analizados, Chile, Colombia, El Salvador, México, Costa Rica, República Dominicana, Guatemala y Perú, establecen metas explícitas sobre crecimiento del PIB y del PIB Per cápita, y de generación de empleos formales. En el caso de México, República Dominicana se establecen metas de competitividad. Sin embargo como en la mayoría de los casos no se observan claramente los compromisos en materia de políticas específicas industrial o de empleo que permitirán alcanzar los niveles de competitividad señalados.

b) Se establecen metas de **presión fiscal y de estructura tributaria**: Se observa que muchos planes incluyen metas precisas de recaudación fiscal, lo que implica impulsar políticas y fortalecer la administración tributaria. Estos compromisos en algunos casos de forma Para materializar estos resultados, es además requerimiento reformar y fortalecer las Instituciones, de manera a viabilizar los contenidos de las propuestas. Una novedad de los planes de desarrollo es la fijación de metas de nivel y de composición de los ingresos tributarios. Por ejemplo, Perú proyecta al 2021 aumentar la presión tributaria a 20 puntos del PIB, desde un nivel base de 15,5 en el 2010, y modificar la relación de impuestos directos sobre indirectos del 41/59 actual a un 50/50. En Ecuador, se señalan las siguientes metas: aumentar a 15 puntos del PIB la presión tributaria al 2013; alcanzar al menos una participación del 50% de los impuestos directos en el total de impuestos al 2013; aumentar en un 10% la progresividad del IVA y del impuesto la renta de personas naturales en el 2012; aumentar en un 10% el efecto redistributivo del IVA y del impuesto a la renta de personas naturales al 2013. En su Plan Brasil 2022, en el Eje Economía/Hacienda, se propone como Meta "Lograr una tributación menos regresiva".

c) **Pobreza y equidad**: Todos los Planes consultados tienen como parte de sus prioridades, ya sea en ejes estratégicos, objetivos o líneas de acción, metas relacionadas con "derrotar o erradicar la pobreza". En algunos países se distingue la pobreza de la extrema pobreza o indigencia, y en algunos países se proponen objetivos relacionados con disminuir la pobreza rural (El Salvador y República Dominicana).

En los planes están muy presentes los indicadores y metas que expresan la necesidad de avanzar en una mejor distribución del ingreso. Cinco países se comprometen a mejorar sustancialmente sus Índices de Gini (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú, República Dominicana), y Guatemala, tiene como meta incrementar su Indicador de Desarrollo Humano. No siempre están explícitas las condiciones macroeconómicas y las reformas que permitan viabilizar este tipo de resultado de política a largo plazo. Las prioridades más frecuentes que persiguen los países en el área social corresponden a las áreas temáticas de pobreza, educación, salud, nutrición, vivienda, trabajo, trabajo y género.

d) Se prioriza el gasto en **infraestructura** pública: Gran parte de las metas relacionadas con Infraestructura pública se relaciona con la necesidad de mejorar los servicios básicos y otros "activos sociales" (ver Plan de Bolivia), como acceso al agua potable y saneamiento, recolección y tratamiento de residuos sólidos, dotación de energía eléctrica, entre otros. En los casos de Colombia, Ecuador y en el reciente Plan de Costa Rica se establece un componente de identificación de los proyectos de inversiones para los años que contempla el Plan. Colombia también establece un plan plurianual de presupuesto de inversión. La totalidad de los países incluyen metas relativas a la reducción y/o erradicación de la pobreza con un plazo de 2020, 2021, 2019, 2030.

e) **Seguridad Ciudadana**: Del total de los países analizados gran parte también comprometen metas relacionadas con seguridad ciudadana, entre las más frecuentes se encuentran la disminución de la tasa de homicidios. Esta prioridad tan marcada en la mayor parte de los países analizados es un reflejo de las preocupaciones ciudadanas. No en vano el Latino barómetro menciona a la seguridad ciudadana como un problema donde los ciudadanos se consideran muy vulnerables. Llama la atención que las estrategias para enfrentar estas prioridades de política se enmarcan en una dimensión sectorial (abarcando a los Ministerios de Seguridad, del Interior, Policía, Poder Judicial, etc.), pero las metas comprometidas en general son asumidas individualmente por una sola institución o programa. Por el contrario deberían incluirse como metas compartidas.

f) **Estado- Administración Pública**, Gobernabilidad y Transparencia: Se revaloriza el papel del Estado y de la Administración Pública. Dentro de los Ejes o Áreas prioritarias, en la totalidad de los Planes está presente el tema del Estado y de la planificación, reforzando la idea de construir capacidades institucionales que permitan la implementación de políticas públicas integradas y consistentes. La administración pública, a través del conjunto de sus organizaciones, recursos humanos y arreglos institucionales, constituye el eje para operacionalizar los objetivos estratégicos delineados en los planes de desarrollo. Así, un pre-requisito de la Planificación para el Desarrollo es la planificación del propio sector público.

Fuente: Armijo, 2012: 25-28.

2. Las visiones de desarrollo

Veamos las razones por las cuales los aspectos mencionados se consideran originales y la información adicional aportada a través de los Cuestionarios, consignada en el recuadro 2.

La fijación de metas de crecimiento económico no es un componente novedoso de los planes de desarrollo ni de las visiones de largo plazo en América Latina y el Caribe; es, más bien, uno de los aspectos que ha solido comprenderse como la columna vertebral de los procesos de desarrollo. Antes de la crisis de los años 1980 dicho crecimiento estuvo asociado con la industrialización y la sustitución de importaciones. Después del lapso impuesto por la década perdida de los años 1980, en la década de los 90s apareció asociado, no con una actividad económica en particular, sino con la inserción al mercado global, la reorientación del Estado (privatización, desregulación) y la competitividad. Esta aproximación no desaparece durante el siglo XXI pero, como permite apreciarlo el recuadro 2, se acompaña de una aproximación novedosa relacionada con la industrialización de la producción y exportación de bienes primarios y la diversificación de la estructura productiva.

Los estudios y las estimaciones de la CEPAL (Perrotti y Sánchez, 2011) ayudan a comprender por qué la presencia de la inversión pública en los planes de desarrollo es un aspecto novedoso. Con las reformas institucionales de los años 1990 se disminuyó el papel y el peso de la inversión pública en infraestructura y se incentivó el crecimiento de la privada. No obstante, la disminución de la primera no fue compensada por el aumento de la segunda, quedando así un balance de disminución del volumen total de la inversión en infraestructura.

De otra parte, la pobreza y la equidad han sido parte del discurso político latinoamericano y han tenido amplia presencia en los planes de desarrollo y gobierno. La novedad, en este caso, se relaciona más con un aumento en la credibilidad del propósito, sustentada en las cifras de descenso en los índices de pobreza y más recientemente, incluso, de desigualdad. Es igualmente destacable (véase el recuadro 2) la variedad de aproximaciones propuestas, no necesariamente contradictorias, pero sí expresivas de las múltiples dimensiones del problema: dignidad, justicia, pobreza extrema, equidad, universalidad, inclusión, igualdad, solidaridad,

En los temas relacionados con el papel del estado, es de notar la gran diferencia con el pasado debido a la progresiva desaparición o debilitamiento de los programas de privatización y desregulación. En el presente, como señala Armijo (2012), las preocupaciones se articulan alrededor de la consolidación de capacidades institucionales que permitan la implementación de políticas públicas integradas y consistentes. Finalmente, la seguridad ciudadana como tema de política pública pone en evidencia la aparición de una problemática que en épocas anteriores no tenía la importancia actual y cuyas manifestaciones contemporáneas son también muy singulares. La información de los Cuestionarios (véase el recuadro 2) arroja información importante y novedosa por el papel destacado que juega el fortalecimiento de la democracia, de la participación, la libertad y el ejercicio de la ciudadanía. Estos conceptos, sin embargo, no dan lugar a la desaparición de otros enunciados como la modernización, la eficiencia y la descentralización que fueron nodales durante la década de 1990.

RECUADRO 2 VISIONES DEL DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Bolivia: “En el 2025 los bolivianos y bolivianas viviremos en un Estado fuerte que ha consolidado y profundizado el camino hacia el Vivir Bien. Un Estado que ha logrado industrializar sus recursos naturales y diversificar su matriz productiva, y que ha alcanzado la seguridad alimentaria con soberanía, donde la producción está pensada para la reproducción de la vida, en el marco del respeto a la Madre Tierra. Un Estado caracterizado por brindar el acceso universal y equitativo a los servicios básicos, y por haber erradicado la pobreza extrema (Plan de Desarrollo Económico y Social 2012-2016)” (Bolivia Cuestionario, 2013: 1).

Colombia: El documento Visión Colombia II Centenario 2019 se rige sobre dos principios básicos: a) Consolidar un modelo político profundamente democrático, sustentado en los principios de libertad, tolerancia y fraternidad; b) Afianzar un modelo socioeconómico sin exclusiones, basado en la igualdad de oportunidades y con un Estado garante de la equidad social. Estos principios, a su vez, se desarrollan en cuatro grandes objetivos: a) Una economía que garantice mayor nivel de bienestar (...) b) Una sociedad

Recuadro 2 (conclusión)

más igualitaria y solidaria más igualitaria y solidaria (...) c) Una sociedad de ciudadanos libres y responsables d. Un Estado eficiente al servicio de los ciudadanos (Colombia Cuestionario, 2013: 2)

Ecuador: La Estrategia de acumulación y redistribución en el largo plazo en su fundamento propone la transición del país desde un modelo económico primario exportador a un modelo terciario exportador de servicios y bio-conocimiento. Para el efecto se plantea cuatro períodos de cambio, en los que el centro de atención es la satisfacción de las necesidades básicas de la población en los territorios, a través de procesos de generación de riqueza que resulten sostenibles en el tiempo (Ecuador Cuestionario, 2013: 1).

El Salvador: La visión de El Salvador es la de “una economía pujante, integrada y diversificada, con una estructura social equitativa e inclusiva y con una democracia fortalecida y consolidada” (El Salvador Cuestionario, 2013: 1).

Honduras: La Visión de País está conformada por 4 Objetivos Nacionales, 23 Metas de Prioridad Nacional y 65 Indicadores de Seguimiento: Objetivo 1: Una Honduras sin pobreza extrema, educada y sana, con sistemas consolidados de previsión social. (...) Objetivo 2: Una Honduras desarrollándose en democracia, con seguridad y sin violencia (...) Objetivo 3: Una Honduras productiva, generadora de oportunidades y empleos dignos, que aprovecha de manera sostenible sus recursos naturales y reduce al mínimo su vulnerabilidad ambiental (...) Objetivo 4: Honduras con un Estado moderno, transparente, responsable, eficiente y competitivo (Honduras Cuestionario, 2013: 1-2).

Panamá: La Visión para Panamá está consignada en el Plan Estratégico de Gobierno 2010-2014. Se llevó a cabo un análisis cuidadoso de los sectores económicos del país para identificar las áreas donde la inversión pública y la acción gubernamental rendirían la mejor rentabilidad en términos de crecimiento económico y generación de empleo (Panamá Cuestionario, 2013: 2)

Fuente: ILPES, Diálogos Ministeriales de Planificación, Cuestionarios respondidos por los países 2012-2013.

3. El desarrollo sostenible como eje transversal

En esta construcción de sentido de pertenencia y visión de futuro, los Diálogos Ministeriales de Planificación quisieron mirar con especial atención la manera como los países están concibiendo y el papel que le están otorgando al desarrollo sostenible. El recuadro 3 recoge las principales afirmaciones aportadas en este sentido a través de los cuestionarios.

RECUADRO 3 PAPEL Y CONTENIDO DEL DESARROLLO SOSTENIBLE EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Bolivia: El título III de la constitución establece el desarrollo rural integral sustentable como parte fundamental de las políticas económicas del Estado y hace un especial énfasis en la seguridad y en la soberanía alimentaria, así como en la generación de políticas públicas con participación social orientadas a conservar, proteger y aprovechar de manera sustentable los recursos naturales y la biodiversidad (Bolivia Cuestionario, 2013: 2).

Brasil: Que o Brasil seja reconhecido pelo seu modelo de desenvolvimento sustentável, bem distribuído regionalmente, que busca a igualdade social com educação de qualidade, produção de conhecimento, inovação tecnológica e sustentabilidade ambiental; e por ser uma Nação democrática, soberana, que defende os direitos humanos e a liberdade, a paz e o desenvolvimento no mundo (Brasil Cuestionario 2012: 2).

Colombia: En el resumen ejecutivo de la Visión Colombia 2019 se plantea que en 2019 Colombia deberá alcanzar sus metas de desarrollo económico y social con fundamento en el aprovechamiento sostenible del medio ambiente, los recursos naturales y la biodiversidad. Agrega que deberá para esto enfatizarse en la inclusión de criterios ambientales en los procesos de planificación sectorial y territorial, y definir un marco regulatorio moderno y eficaz (Colombia Cuestionario, 2013: 3).

Costa Rica: Se le otorga un papel importante a elementos que permitan la transición hacia una economía de bajas emisiones de carbono. En ambos documentos se define un eje relacionado con el medio ambiente y protección de recursos naturales (Costa Rica Cuestionario, 2013: 1).

Ecuador: La Constitución de la República en su artículo No. 395 reconoce como principio ambiental, la garantía por parte del Estado de un modelo sustentable de desarrollo, ambientalmente equilibrado y respetuoso de la diversidad cultural, que conserve la biodiversidad y la capacidad de regeneración natural de los ecosistemas, y asegure la satisfacción de las necesidades de las generaciones presentes y futuras.

Recuadro 3 (conclusión)

Se hace especial mención de la gestión de los recursos naturales no renovables, la producción y uso de energías de fuentes renovables y el ahorro energético (Ecuador Cuestionario, 2013: 5).

El Salvador: En el Plan Quinquenal de Desarrollo se establecen dos objetivos estratégicos que implican visión de mediano y largo plazo; uno de ellos se refiere a sentar las bases para instaurar un nuevo modelo de crecimiento y desarrollo integral, que sea sustentable e inclusivo. Con el otro objetivo se persigue profundizar y consolidar la democracia. La visión de sustentabilidad se incorpora como un tema transversal en la estrategia de intervención y se incorporan temas de reducción de la vulnerabilidad socio ambiental y prevención del riesgo (El Salvador Cuestionario, 2013: 2). En relación a lo último, se menciona que el país desarrolla un enfoque inédito de adaptación al cambio climático, así como se valora la existencia de la Secretaría para Asuntos de Vulnerabilidad; la Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, la inversión en la prevención de riesgos y el fortalecimiento de la organización ciudadana para la prevención, alerta y atención en casos de desastres (El Salvador Cuestionario, 2013: 3).

Guatemala: El Sistema Nacional de Planificación propone construir la continuidad lógica de los planes territoriales de ordenamiento y desarrollo con los programas de inversión pública, lo que implica, armonizar la relación entre las necesidades desarrollo humano y sustentable de la sociedad y el Presupuesto General de la Nación (Guatemala Cuestionario 2013: 3).

Honduras: Existen dos lineamientos estratégicos dentro del Plan de Nación que se relacionan al tema de desarrollo sustentable: El Lineamiento Estratégico 1, "Desarrollo Sostenible de la Población", contempla entre sus desafíos alcanzar una economía sólida y en crecimiento, consistente con la evolución demográfica del país; El Lineamiento Estratégico 7, "Desarrollo Regional, Recursos Naturales y Ambiente", contempla entre sus desafíos alcanzar mejoras sustanciales en temas de utilización eficiente del territorio, reducción de la vulnerabilidad física, reducción de la pérdida de cobertura forestal, utilización neta de recursos hídricos y la capacidad de represamiento para fines productivos, incremento de la oferta energética mediante el uso de fuentes de energía renovable, incremento de tierras productivas con sistemas de riego, aprovechamiento del recurso hídrico para consumo humano e industrial, licenciamiento a las municipalidades en gestión ambiental, y restauración de tierras de vocación ambiental (Honduras Cuestionario, 2013: 3).

Perú: Los recursos naturales se aprovechan en forma sostenible, manteniendo una buena calidad ambiental. Además este enfoque de desarrollo sustentable se puede observar principalmente en los ejes 1, 2, 4 y 6, de los seis que contiene el Plan Bicentenario: 1. Derechos fundamentales y dignidad de las personas; 2. Oportunidades y acceso a los servicios; 3. Estado y gobernabilidad; 4. Economía, competitividad y empleo; 5. Desarrollo regional e infraestructura; 6. Recursos naturales y ambiente (Perú Cuestionario, 2013: 2).

República Dominicana: Se observa que ya en la visión país de largo plazo aparece el concepto de desarrollo sostenible mediante el impulso de un modelo que se oriente a la competitividad, y asegure un desarrollo territorialmente equilibrado e integrado. La Estrategia Nacional de Desarrollo, articula cuatro ejes estratégicos, en dos de los cuales se aborda el tema de la sustentabilidad: el tercer eje procura una economía sostenible, integradora y competitiva; y el cuarto eje procura una Sociedad de Producción y Consumo Ambientalmente sostenibles, con adaptación al cambio climático (República Dominicana Cuestionario, 2013: 3).

Uruguay: El papel otorgado al desarrollo sustentable ocupa un lugar central, como puede deducirse de los elementos indicados en las Directrices nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo sustentable, Política energética Uruguay 2030, Planes de Uso y manejo del suelo (Uruguay Cuestionario, 2013: 2).

Fuente: ILPES, Diálogos Ministeriales de Planificación, Cuestionarios respondidos por los países 2012-2013.

El desarrollo sostenible como propósito de país aparece en la casi totalidad de las respuestas y de la información aportada a través de los cuestionarios. En algunos, incluso, casos hace parte del enunciado general y del concepto básico mismo del desarrollo: sustentable-sustentável; humano sostenible; integral, sustentable e inclusivo. No obstante, en el significado que se le asigna se observan dos vertientes o matices, unos, en donde la sostenibilidad es un propósito general multidimensional y plurisectorial y, no exclusivamente referido al uso y gestión de los recursos naturales. Otros, lo entienden más cercano a la idea de sustentabilidad y, por tanto, lo refieren más directamente a estos recursos.

Aparte de los enunciados generales, los diferentes países hacen algunos énfasis específicos, relacionados con temas de particular relevancia para ellos. En algunos casos la sostenibilidad aparece claramente articulada con aspectos específicos o problemas particulares del desarrollo: aprovechamiento

de los recursos naturales; desarrollo agropecuario, seguridad y soberanía alimentaria; ordenamiento territorial y usos del suelo; vulnerabilidad y riesgos socio ambientales.

Estos énfasis temáticos se conjugan con orientaciones estratégicas singulares. En ocasiones se trata de estrategias de hondo calado y, en otros, de orientación más precisa e instrumentalizables. Entre las primeras vale la pena mencionar las que hacen referencia a la cultura de producción y consumo; a la búsqueda de una economía con bajas emisiones de carbono-ahorro energético; uso eficiente del territorio; al papel de la organización ciudadana; los marcos regulatorios y los criterios de planificación sectorial y territorial; así como menciones a la necesidad de promover una extracción responsable de los recursos naturales.

C. Planificación como gestión de las interacciones

Uno de los desafíos más propios y característicos de la planificación es hacer una adecuada gestión de las interacciones. Este desafío ha sido conceptualizado de muy diversas formas, no solo por razón de las diferencias de concepción, sino principalmente por la multiplicidad de perspectivas que posee.

¿Cuáles son las distintas formas de plantear los desafíos de la planificación a este nivel?: en términos de conocimiento se le formula el imperativo de integrar los distintos saberes, no solamente entre los técnicos y los especialistas de las diferentes ramas, sino también con los políticos y los ciudadanos; en términos organizacionales, se le propone la conjugación de esfuerzos interinstitucionales e inter-sectoriales; a nivel gubernamental, se confronta a la necesidad de articular los diferentes niveles territoriales (nacional, intermedio, local); en el plano de lo temporal, se le plantea la necesidad de armonizar las perspectivas de corto, mediano y largo plazo.

¿Cómo manejar un adecuado equilibrio entre la parte y el todo? ¿Cuáles son las restricciones y alternativas para dar respuesta a este desafío? Son las grandes interrogantes que la planificación confronta y que han sido sintetizadas en la última parte del concepto que de ella se ha propuesto: la gobernanza multi-escalar/inter-sectorial/pluri-temporal del desarrollo. Este desafío no hace referencia exclusiva a alguna de las tres funciones de la planificación (prospectiva, coordinación y evaluación) sino que atañe a las tres. Evidentemente a nivel de cada una de estas funciones tiene expresiones diferentes, dimensiones distintas, niveles de complejidad específicos. A pesar de esas particularidades es posible encontrar algunas prácticas y algunas estrategias comunes. El propósito de esta sección será dar cuenta de las más importantes.

RECUADRO 4 EL AMPLIO DESAFÍO DE LAS ARTICULACIONES

Argentina: La coordinación, tanto entre sectores como entre escalas de gobierno, es uno de los mayores problemas estructurales de la gestión pública (...): diferentes temporalidades, organización federal, potestades sobre los recursos, la ausencia de una cultura organizacional de trabajo interdisciplinario y, por otro lado, la escasez de plataformas institucionales que lo favorezcan (Argentina Cuestionario, 2013: 5)

Guatemala: El reto principal que enfrenta la planificación en la actualidad es superar la desarticulación estructural que se ha venido gestando con los años, entre los procesos de: formulación de políticas públicas, los ejercicios de planificación (sectorial y territorial), la programación operativa y la de presupuestación del gasto y la inversión pública, tanto sectorial como territorial, así como la optimización de los aportes de la cooperación internacional (Guatemala Cuestionario, 2013: 8).

Fuente: ILPES, Diálogos Ministeriales de Planificación, Cuestionarios respondidos por los países 2012-2013.

1. Articulación de escalas de tiempo

La relación entre planificación y prospectiva es uno de los ámbitos en donde este desafío aparece de manera más evidente (véase el recuadro 5). Mientras la primera piensa en plazos generalmente correspondientes a la duración de los períodos de gobierno; la segunda lo hace en escalas que trascienden de lejos estos estrechos límites. En las menciones encontradas a este respecto en los

cuestionarios y entrevistas se encuentra que, por ejemplo, la prospectiva se introduce con el propósito de promover acciones y políticas estables, menos vulnerables a los cambios de administración y gobierno; se le piensa, en otras ocasiones, como estrategia para la generación de acuerdos de Estado, o bien, como medio de propiciar pactos sociales amplios de mayor ambición y alcance. Como los mismos cuestionarios lo sugieren, si bien los ejercicios prospectivos han aportado una imagen de referencia que contribuye a articular esfuerzos y proyectos, ha carecido de mecanismos más precisos para traducir sus propuestas en acciones concretas de política pública⁶.

RECUADRO 5 DE LA PROSPECTIVA A LA PLANIFICACIÓN

Los inconvenientes son de diversa índole, pero en el fondo se identifica una causa general y es la cultura institucional pública de actuar sobre el corto plazo y considerar el futuro como poco relevante y factible de construir desde el presente. En ello contribuye que la normatividad vigente ordena y regula procesos de planificación para cada período de gobierno. Los ejercicios prospectivos tienden a considerarse como académicos, sin vinculación con los tomadores de decisiones y las prácticas ejecutoras gubernamentales. La concepción vigente de lo político y el propio juego político le restan relevancia a las propuestas que de los ejercicios que de ello se derivan (Colombia Cuestionario, 2013: 6)

Fuente: ILPES, Diálogos Ministeriales de Planificación, Cuestionarios respondidos por los países 2012-2013.

Como condiciones de base que han favorecido la búsqueda de propósitos y miradas de acción de largo plazo cuentan las siguientes: por una parte, los favorables resultados obtenidos gracias a la estabilidad que durante los años 90 adquirieron y durante los 2000 mantuvieron, las políticas fiscal, monetaria y financiera de los países de América latina y el Caribe. Estas experiencias no solo crearon un “efecto demostración” que incentiva nuevas búsquedas sino que además, contribuyeron a la constitución de un clima general que permite pasar de la resolución de lo inmediato a la posibilidad de ampliar la mirada y fijarse objetivos de largo aliento. De otro lado, la posibilidad de la reelección presidencial también ha servido de incentivo y en algunos casos ha hecho posible la continuidad de algunos esfuerzos de política pública (véase el recuadro 6).

RECUADRO 6 ESTABILIZACIÓN Y PENSAMIENTO DE LARGO PLAZO

As perspectivas são promissoras. Superados desafios que vinham concentrando os esforços da administração pública nas últimas décadas, como o controle da inflação crônica, a vulnerabilidade externa e as elevadas taxas básicas de juros, o Brasil ingressa em período propício ao fortalecimento da função planejamento e à ampliação dos investimentos públicos e privados, com vistas a desenvolver o país no sentido de realizar os objetivos fundamentais da República (Brasil Cuestionario, 2012: 3-4).

Fuente: ILPES, Diálogos Ministeriales de Planificación, Cuestionarios respondidos por los países 2012-2013.

En otros casos la posibilidad de pensar un período de gobierno constituye ya un lapso de “largo plazo”. En estas circunstancias la planificación como herramienta de gestión de gobierno contribuye a la construcción de propósitos de largo plazo que, con el correr del tiempo, han ido abriendo la posibilidad de seguir ampliando los lapsos de acción a través de la prospectiva. En algunos casos este proceso ha incidido también sobre los niveles locales y territoriales de gobierno (véase el recuadro 7).

⁶ La prospectiva, como parte del ejercicio de planificar, es la primera tarea a emprender, especialmente cuando se trata apuntar al mediano- largo plazo. Siguiendo a Alonso Concheiro, la prospectiva es un ejercicio esencialmente reflexivo que arroja escenarios deseables y visiones de futuro; la tarea de la planificación es liderar el proceso para materializarlos, es decir, llevar la reflexión a la acción. Véase Antonio Alonso Concheiro, “Prospectiva y Planeación”, Ponencia presentada en el Seminario Experiencias de planeación en América Latina y el Caribe, Lima, Perú, noviembre 2011.

RECUADRO 7 DE LA PLANIFICACIÓN A LA PROSPECTIVA

Bolivia: A partir del año 2006, Bolivia inicia una nueva etapa en su historia, la cual busca la construcción de un nuevo Estado, esta nueva mirada queda plasmada en la Nueva Constitución Política del Estado, cuyos lineamientos estratégicos fueron establecidos primeramente en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2011. Posteriormente el Plan de Desarrollo Económico y Social 2012-2016 (PDES), propone una visión al 2025, refrendada por el Presidente de la República a través de los lineamientos estratégicos de la agenda 2025 (en construcción) (Bolivia Cuestionario, 2013: 1).

Guatemala: Durante el año 2012, la mayoría de los planes de desarrollo han trascendido el cambio de autoridades para constituirse en marco de referencia para las inversiones multianuales de la municipalidad. De otro lado, la vinculación del plan con el presupuesto se empieza a realizar en el nivel local. Las más recientes mediciones muestran que 22% de los municipios están ejecutando un 100% de proyectos provenientes de los PDM y que en más del 50% de las municipalidades se han programados más de 50% de proyectos provenientes de los planes de desarrollo (Guatemala Cuestionario, 2013: 3).

Honduras: El 27 de enero de 2010, se aprobó la Ley para el Establecimiento de una Visión de País y la Adopción de un Plan de Nación para Honduras, con los cuales se da inicio al proceso de planificación del desarrollo económico, social y político del país con miras a largo plazo (año 2038) (Honduras Cuestionario 2013: 1).

Fuente: ILPES, Diálogos Ministeriales de Planificación, Cuestionarios respondidos por los países 2012-2013.

De otra parte, los plazos y la racionalidad tradicionalmente de corto plazo del ejercicio presupuestal, tiende a reñir con la visión más amplia, de plazos mayores, trabajada por la planificación. La articulación de estas dos temporalidades divergentes ha constituido un desafío de singular importancia para la planificación. En este sentido, los presupuestos plurianuales han sido utilizados como estrategia para estabilizar el financiamiento de inversiones que trascienden el corto período presupuestal anual. En general, los esfuerzos de articulación de la planeación y el presupuesto, en sus más distintas versiones, ha contribuido a la construcción de propósitos públicos de más larga duración con posibilidades de financiación y sostenibilidad. Los progresos en este sentido, no son solamente muy variables de acuerdo con el país, sino que en un mismo cuestionario se encuentran, en ocasiones, evaluaciones plurivalentes (véase el recuadro 8).

RECUADRO 8 PRESUPUESTO Y PLANIFICACIÓN

Argentina: Respecto de la vinculación entre planificación y presupuesto, desde la SSPTIP se está trabajando para vincular las carteras priorizadas de proyectos estratégicos con el Banco de Proyectos de Inversión Pública (BAPIN) del Sistema Nacional de Inversión Pública, de modo de incluir en este banco de iniciativas aquellas elaboradas en el marco de un proceso de planificación federal que puede ser útil a todos los sectores de ejecución del MINPLAN e, incluso, de otros ministerios. En el caso de otros planes estratégicos mencionados, los presupuestos provienen de sus carteras correspondientes y, en todos los casos, los programas y proyectos de inversión pública deben estar incluidos en el BAPIN (Argentina Cuestionario, 2013:9).

Bolivia: Aunque han existido grandes avances en la institucionalización de los procesos de planificación en los distintos niveles del Estado, se ha priorizado primordialmente la planificación a corto plazo, con un espíritu básicamente normativo y administrativo para la programación y no para la planificación de mediano plazo, originando poca o ninguna articulación entre la planificación de mediano plazo y la de corto plazo, debido principalmente a que las competencias están divididas en dos órganos rectores: el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas órgano rector del Sistema de Programación de Operaciones y el Ministerio de Planificación del Desarrollo órgano rector del Sistema de Planificación (...) Existe una vinculación entre el presupuesto y la programación a corto plazo, que se realiza a través de los Programas Operativos Anuales (Bolivia Cuestionario, 2013: 13).

Costa Rica: Hay una vinculación entre los planes y el presupuesto y de estos con los diversos instrumentos de la planificación (Costa Rica Cuestionario, 2013: 7). Sin embargo, se menciona la dificultad para asignar recursos financieros a las propuestas de desarrollo definidas (Costa Rica Cuestionario, 2013: 1-2).

El Salvador: Actualmente se hacen esfuerzos por vincular la planificación y el presupuesto. En este aspecto, funcionarios de la STP y el Ministerio de Hacienda, están trabajando en acciones conjuntas para alcanzar dicho fin.

Recuadro 8 (conclusión)

Asimismo, se está trabajando en una reforma del sistema de presupuesto que considerará pasar de un esquema de control de insumos hacia un esquema de presupuestación de servicios públicos y obtención de resultados a cambio del uso del presupuesto. En otras palabras, el principal reto es el de transformar el presupuesto que actualmente se formula por áreas de gestión, a un presupuesto por programas que estará orientado a los resultados de los bienes y servicios que se producen (El Salvador Cuestionario, 2013: 15).

Guatemala: Se ha logrado avanzar en el proceso de vinculación entre la planificación y el presupuesto, especialmente a través del Sistema Nacional de Inversión Pública —SNIP—, el cual tiene la función de buscar la adecuada orientación, priorización y calidad de la inversión pública, promoviendo su encuadre en las orientaciones de política en lo sectorial y en las demandas ciudadanas desde los territorios. El SNIP está estrechamente vinculado a la gestión del presupuesto general de gastos de la nación que incluye tanto los gastos de funcionamiento como de inversión (Guatemala Cuestionario, 2013: 17).

Honduras: SEPLAN, a través de la Dirección General de Planificación y Seguimiento (DGPS), coordina y norma los procesos de planificación nacional, institucional y sectorial y su articulación con el Presupuesto General de la República, coordinando con las 88 instituciones del sector público, la Secretaría de Finanzas y la Secretaría del Despacho Presidencial. Ello se realiza mediante los procesos técnicos orientados a articular la Visión de País y Plan de Nación con los Planes de Gobierno, Planes Regionales, Planes Estratégicos Institucionales, Planes Operativos Anuales, con el Presupuesto General de la República (Honduras Cuestionario, 2013: 15).

Panamá: Se ha logrado de una manera preliminar vincular la planeación a largo plazo con el proceso de asignación de recursos en virtud de que se han incorporado en el Presupuesto General del Estado los proyectos y programas de inversión plasmados en dicha visión” (Panamá Cuestionario, 2013: 3-4).

República Dominicana: El Plan Nacional Plurianual del Sector Público (PNPSP) y sus respectivas actualizaciones, como instrumento de planificación de mediano plazo, vinculado con el logro de los objetivos establecidos en la END 2030, le sirve al MEPyD como medio fundamental en el proceso de coordinación sectorial de la planificación, el seguimiento y evaluación de las políticas públicas para el desarrollo (República Dominicana Cuestionario, 2013: 4).

Uruguay: En la actualidad, con la incorporación de la planificación estratégica y de un presupuesto orientado a resultados se evidencia un mayor avance hacia la consistencia planificación–presupuesto sin dejar de desconocer las limitaciones existentes a nivel formal e informal para una adecuada reasignación del presupuesto a las prioridades estratégicas predefinidas. Nuevamente, el Sistema Nacional de Inversión Pública constituye una herramienta de planificación fundamental para lograr la integración entre los procesos de análisis económico social de proyectos (de inversión o de gestión), la programación de la preinversión (estudios) e inversión (ejecución) y la formulación, administración y ejecución de los presupuestos de Gobierno” (Uruguay Cuestionario, 2013: 14).

Fuente: ILPES, Diálogos Ministeriales de Planificación, cuestionarios respondidos por los países 2012-2013.

2. El plan como algoritmo de articulación

El análisis de la información arrojada por los cuestionarios permite identificar el empleo de varios algoritmos de articulación. Se emplea el término de algoritmo para sugerir que se trata de soluciones compuestas (procesos) a problemas complejos con la intervención de múltiples dimensiones y variables. En algunos cuestionarios aparece el plan mismo, en su calidad de documento y de ejercicio de elaboración y plasmación de acuerdos y prioridades, como una estrategia para la conjugación de heterogéneos esfuerzos individuales y la constitución de voluntades colectivas.

En por lo menos seis de los países (véase el recuadro 9) se hace mención explícita de esta función desempeñada por el plan. Este papel, sin embargo, se juega de diversas formas que van desde la mención a la obligatoriedad de ceñirse y orientarse a las directrices establecidas por el plan nacional de desarrollo, hasta opciones más flexibles de considerarlo como una guía, una orientación general. Los términos empleados para aludir a la forma de operación de esta función son expresivos de las distintas variantes que en la práctica se pueden dar. Hay algunos que hablan del plan como marco (enmarcar) y orientación, concepto que alude a una forma indirecta, de cierta manera voluntaria (orientador de la acción), operada a través del poder simbólico y referencial de un documento que expresa la voluntad política de un determinado gobierno. Otros hacen referencia a aspectos más prácticos y operativos de esta función cuando hablan de vinculación de metas nacionales, sectoriales e institucionales. Otros, finalmente, lo entienden como una directriz de carácter obligatorio (sujetarse, ajustarse), de peso legal y normativo.

En este caso, como en los que se analizarán más abajo sobre el papel de la norma y de la organización como algoritmos de articulación, no se hace mención a la dimensión práctica de estos procesos, al cómo operan en concreto, ni a qué tan lejos o cerca de la pretensión normativa están. Esta ausencia sugiere la importancia de una reflexión de este tipo que complemente la visión de este tema y contribuya a la identificación de problemas, alternativas y buenas prácticas.

RECUADRO 9 EL PLAN COMO ALGORITMO DE GESTIÓN DE LAS ARTICULACIONES

Costa Rica: El Plan Nacional de Desarrollo es el principal instrumento de planificación del Gobierno y es en donde se realiza una aproximación para vincular metas nacionales con metas sectoriales e institucionales (Costa Rica Cuestionario, 2013: 3).

Ecuador: Esta visión de largo plazo enmarca toda la planificación nacional y las políticas públicas (Ecuador Cuestionario, 2013: 5). El Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos; y coordinar las competencias exclusivas entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados. Su observancia será de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores. (Ecuador Cuestionario, 2013: 19-20).

El Salvador: Dicha visión ha sido un importante elemento orientador de la acción pública en término de enfoques intersectoriales y coordinación inter institucional en el abordaje de los problemas y un importante conjunto de reformas del Estado y otras iniciativas que se están implementando para ir concretando esta visión (El Salvador Cuestionario, 2013: 2).

Honduras: Los aspectos, métodos y herramientas con que se ejerce la coordinación de la planificación se enmarcan en el Sistema Nacional de Planificación, el cual se encuentra actualmente en proceso de desarrollo y consolidación, y que se define como la articulación de los procesos de planificación central, sectorial, institucional, con los procesos de planificación nacional, regional, departamental municipal y de ordenamiento territorial (Honduras Cuestionario, 2013: 10).

Perú: La visión sirve de orientación para la formulación del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional y de los Planes Estratégicos de Desarrollo Concertado, y de las Instituciones del estado en los tres niveles de gobierno (Perú Cuestionario, 2013: 2-3). Las entidades conformantes del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico ajustarán sus planes estratégicos a los objetivos estratégicos de desarrollo nacional previstos en el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional denominado Plan Bicentenario: el Perú hacia el 2021 (Perú Cuestionario, 2013: 4).

República Dominicana: El Plan Nacional Plurianual del Sector Público (PNPSP) y sus respectivas actualizaciones, como instrumento de planificación de mediano plazo, vinculado con el logro de los objetivos establecidos en la END 2030, le sirve al MEPyD como medio fundamental en el proceso de coordinación sectorial de la planificación, el seguimiento y evaluación de las políticas públicas para el desarrollo (República Dominicana Cuestionario, 2013: 4).

Fuente: ILPES, Diálogos Ministeriales de Planificación, cuestionarios respondidos por los países 2012-2013.

3. La norma y la organización institucional como algoritmo de articulación

La constitución y la ley son opciones frecuentemente utilizadas para configurar, para darle orden, a los procesos de coordinación del conjunto y de las partes constitutivas de los sistemas de planificación. Desde un punto de vista formal podría decirse que poseen un mayor poder de vinculación que el plan y que, adicionalmente son más estables pues no están sujetas a los cambios de gobierno ni de administración.

En por lo menos dos de los países que respondieron en Cuestionario se hace mención de la existencia de un proceso de expedición y aprobación de algún tipo de ley o norma constitutiva del sistema nacional de planificación. Adicionalmente, en por lo menos cinco otros países se hace mención del papel de las normas y de los procedimientos legalmente establecidos como medio de soporte y orientación de los procesos de coordinación de las diversas funciones de la planificación del desarrollo: artículos constitucionales, decretos supremos, códigos y leyes, son algunas de las formas mencionadas.

La norma y la ley no constituyen, sin embargo, estrategias de articulación de las funciones de la planificación que riñan en este papel con el rol ejercido por el plan. Se trata, más bien, de mecanismos

complementarios que, dependiendo de su específica configuración, definirán mayores o menores grados de rigidez y formalidad a los procesos de coordinación. No está de sobra señalar que dada la tradición política y constitucional de los países de la región, la presencia o ausencia de estos soportes formales tenderá a estar asociada con mayores (en caso de mayor formalidad) o menores poderes de convocatoria de las diversas voluntades político institucionales. Sin embargo, de la misma manera como se mencionó para el caso del plan como algoritmo de articulación, la existencia de estas leyes y normas no basta para explicar la manera como en la práctica operan estos procesos.

Es normal y esperable que haya una distancia entre la norma escrita y la práctica institucional; lo que no es deseable es la ausencia de una visión más pragmática, orientada a comprender los procesos concretos e identificar sus fortalezas y restricciones. El contraste entre el enunciado político escrito y la forma de aplicarlo es indispensable para un proceso de aprendizaje institucional más integral y eficaz.

RECUADRO 10 LA NORMA COMO ALGORITMO DE ARTICULACIÓN

Bolivia: Actualmente la Ley del Sistema de Planificación Integral del Estado se encuentra en proceso de aprobación, una vez esto suceda la reglamentación y su implementación permitirá tener procesos de coordinación fortalecidos tanto a nivel intersectorial como sub nacional (Bolivia Cuestionario, 2013: 9).

Colombia: El artículo 288 de la Constitución establece que las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales deben ser ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, atendiendo a los lineamientos constitucionales y legales (...) en la práctica ellos no han tenido un desarrollo conceptual, metodológico e instrumental que regularice dichas relaciones (...) la Constitución establece que "(...) Los departamentos ejercen funciones administrativas, de coordinación" (...) Sin embargo, estas determinaciones no cuentan con reglas claras para el ejercicio de la coordinación (Colombia Cuestionario, 2013: 7-8).

Ecuador: Por otra parte, las principales herramientas con que se cuenta para dar viabilidad al sistema de coordinación son: la normativa vigente (Constitución, Tratados Internacionales, Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización), y como herramientas de orientación existe la Guía para la formulación de políticas públicas sectoriales, Guía metodológica de planificación institucional, Lineamientos generales para la planificación territorial descentralizada, Lineamientos para la planificación del desarrollo y ordenamiento territorial, Lineamientos para seguimiento y evaluación; y, el Glosario de términos de planificación y política pública" (Ecuador Cuestionario, 2013: 11-12).

El Salvador: En cuanto a la coordinación entre niveles de gobierno (departamental y local), la STP coordina el Programa Presidencial Territorios de Progreso. Sin embargo, la Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (LODT), regula los aspectos relacionados con los instrumentos de planificación; programación, evaluación y de gestión territorial. La máxima autoridad para la ejecución de dicha ley es El Consejo Nacional de Ordenamiento y desarrollo Territorial y otras estructuras a nivel departamental y municipal. La Secretaría es parte del Consejo Nacional y de los consejos departamentales (El Salvador Cuestionario, 2013: 5).

Honduras: Los aspectos, métodos y herramientas con que se ejerce la coordinación de la planificación se enmarcan en el Sistema Nacional de Planificación, el cual se encuentra actualmente en proceso de desarrollo y consolidación, y que se define como la articulación de los procesos de planificación central, sectorial, institucional, con los procesos de planificación nacional, regional, departamental municipal y de ordenamiento territorial; expresado en normas y procedimientos de cumplimiento general que establecen la forma y los mecanismos de participación, a través de las instancias de planificación definidas en la Ley y de la interrelación con otros sistemas gubernamentales (Honduras Cuestionario, 2013: 10).

Perú: La Coordinación Interinstitucional quedó establecida en función al artículo 2do. del Decreto Supremo N° 054-2011-PCM mencionado anteriormente que a la letra dice: "Las entidades conformantes del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico ajustarán sus planes estratégicos a los objetivos estratégicos de desarrollo nacional previstos en el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional denominado Plan Bicentenario: el Perú hacia el 2021". En función a este dispositivo el CEPLAN ha establecido coordinaciones primeramente con todos gobiernos regionales y luego con los sectores del país a fin de que articulen sus planes estratégicos de desarrollo concertado con el Plan Bicentenario (Perú Cuestionario, 2013: 4).

República Dominicana: Asimismo, la Ley 498-06 de Planificación e Inversión Pública, le confiere al Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD) la facultad de coordinar las diferentes instancias

Recuadro 10 (conclusión)

del Estado para que exista la debida armonía y coherencia en la definición y ejecución de los planes. Además, la ley orgánica de administración pública (247-12) en su artículo 33, para garantizar la coordinación, planificación, seguimiento, evaluación y control de las políticas públicas sectoriales, manda a la realización en sesiones regulares de trabajo de gabinetes ministeriales (República Dominicana 2013: 4).

Fuente: ILPES, Diálogos Ministeriales de Planificación, cuestionarios respondidos por los países 2012-2013.

4. La arquitectura organizacional como estrategia de coordinación

Otra forma o estrategia de coordinación y articulación, complementaria de las anteriores, se da a través del diseño institucional del Estado y sus dependencias. En este caso, como en los anteriores, los grados de formalidad y de complejidad de las soluciones adoptadas son muy variables. El recuadro 11 registra que en por lo menos nueve de los países que respondieron el Cuestionario, hacen mención de la estructura de la organización del estado como medio de facilitación y operación de las formas de coordinación y articulación entre ministerios, sectores y niveles territoriales de gobierno. En por lo menos tres casos se menciona explícitamente la estricta correspondencia entre la estructura del ministerio o secretaria de planificación y la organización general del Estado. En otros tres solo se hace una mención general del papel de la secretaría o ministerio de planificación en las funciones de coordinación y articulación.

Un aspecto novedoso que surge en el análisis de este tema es la presencia de sistemas de articulación y coordinación que funcionan paralela y simultáneamente. En al menos tres casos se hace mención explícita de la Presidencia (o alguna agencia bajo su directo manejo), el Ministerio o Secretaría de Hacienda y el Ministerio o Secretaría de Planificación. Aunque el paralelismo de estos sistemas no se menciona como obstáculo o problema, es evidente que la adecuada operación de los procesos de articulación y coordinación requiere de una satisfactoria solución al desafío de hacer una buena gestión de este conjunto. En este análisis, como en los previamente realizados a nivel del plan y la norma, está ausente cualquier información o alguna reflexión acerca de la operación concreta de las soluciones formalmente adoptadas. Se trata, como se ha dicho, de una dimensión de crucial importancia que deberá ser explícitamente incorporada con el ánimo de mejorar el conocimiento de los sistemas de planificación nacional del desarrollo e identificar temas de interés a ser compartidos por el conjunto de los Ministerios de Planificación de la Región.

RECUADRO 11 LA ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL COMO ALGORITMO DE ARTICULACIÓN

Bolivia: El proceso de coordinación, se realiza a través de las Direcciones y/o Unidades de Planificación, tanto del nivel central como de las Entidades territoriales Autónomas, define tres subsistemas de articulación el Ordenamiento y Desarrollo Territorial, la Inversión Pública y el Financiamiento para el Desarrollo y el Presupuesto (Bolivia Cuestionario, 2013: 5).

Brasil: O Governo Federal tem alguns instrumentos de coordenação central, além de operar, simultaneamente, nos fóruns organizados em cada setor. A nossa estrutura administrativa conta com unidades que têm a missão de convergir as ações e entre elas destacam-se o Ministério do Planejamento, que além de gerir o PAC é responsável por coordenar a elaboração e gestão do PPA, um instrumento que faz convergir toda a ação de Governo; a Casa Civil, que está inserida em diversos fóruns de coordenação das políticas além de concentrar a análise final de todas as normas; a Secretaria de Relações Institucionais, que acompanha em especial a relação com os demais entes; e o Ministério da Fazenda que também possui assento em diversos espaços de coordenação além de estar mais próximo dos Bancos Regionais. Outro instrumento importante nesse cenário é o BNDES” (Brasil Cuestionario, 2012: 5).

Colombia: En el nivel de gobierno nacional, el DNP está organizado por dependencias que se corresponden más o menos con la estructura organizacional del Gobierno, de manera tal que cada una de ellas se convierte en interlocutora de los ministerios y entidades correspondientes, en los aspectos que por lo general se agencian, como son las políticas públicas y la viabilización del presupuesto de inversión correspondiente (...) En lo relativo a la coordinación entre niveles (...) se conformó la Subdirección Territorial y de Inversiones Públicas (Colombia

Recuadro 11 (conclusión)

Cuestionario, 2013: 6). Las instancias de coordinación del gobierno nacional de más alto nivel son el Consejo de Ministros y el Consejo Nacional de Política Social y Económica” (Colombia Cuestionario, 2013: 10).

Costa Rica: MIDEPLAN es el rector del Sistema Nacional de Planificación definido así en su Ley de creación 5525 y como tal tiene que brindar lineamientos, directrices, normas e instrumentos para el ciclo de planificación y en este caso el Gobierno está organizado en 14 sectores de actividad, involucra aproximadamente a 120 instituciones y las metas plasmadas pueden ser intersectoriales o intrasectoriales (Costa Rica Cuestionario, 2013: 3).

Ecuador: La SENPLADES tiene un rol protagónico como entidad coordinadora ya que debe impulsar la interacción de los diferentes actores, sociales e institucionales, para organizar y coordinar la planificación del desarrollo en todos los niveles de gobierno (Ecuador Cuestionario, 2013: 9).

El Salvador: En relación con la coordinación interinstitucional, la Secretaría Técnica de la Presidencia tiene la atribución de coordinación en las diferentes etapas de la gestión pública, como lo son, las de formulación de políticas, su ejecución y evaluación. Además, como parte de sus atribuciones la STP coordina los gabinetes económico y social (El Salvador Cuestionario, 2013: 5).

Guatemala: La Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, Segeplan, de acuerdo con la Ley del Organismo Ejecutivo (Decreto Ley No. 114-98), es el órgano de la planificación del Estado. Le corresponde coadyuvar a la Presidencia de la República en la formulación de la política general de desarrollo nacional, evaluar su ejecución y efectos. Tiene entre sus mandatos, orientar y coordinar los procesos de políticas públicas sectoriales (Guatemala Cuestionario, 2013: 6).

Honduras: En el marco de la Ley para el Establecimiento de una Visión de País y Adopción de un Plan de Nación para Honduras (Decreto 286-2009), la Secretaría Técnica de Planificación y Cooperación Externa, SEPLAN, asume el rol de coordinación para el proceso de planificación nacional, junto con otras dos instancias rectoras: la Secretaría de Finanzas (SEFIN), con quien se articula los procesos de formulación, vinculación y ejecución de la planificación operativa-estratégica y presupuesto a nivel institucional con los objetivos y metas de la Visión de País y Plan de Nación; y la Secretaría del Despacho Presidencial (SDP), quien coordina los Gabinetes Sectoriales responsables de la ejecución del Plan de Nación (Honduras Cuestionario, 2013: 6).

Uruguay: Desde una perspectiva más política, la coordinación respecto del avance del plan se articula en las reuniones de Consejo de Ministros que tienen una periodicidad semanal o quinquenal. Cabe destacar que en estos últimos años se avanzó en la creación de nueva institucionalidad a través de gabinetes enfocados en áreas específicas, que otorgan mayor transversalidad a la coordinación: desarrollo productivo, innovación, comercio exterior, social, ordenamiento territorial y seguridad (Uruguay Cuestionario, 2013: 5).

Fuente: ILPES, Diálogos Ministeriales de Planificación, cuestionarios respondidos por los países 2012-2013.

5. El presupuesto como algoritmo de gestión de las interacciones

Aunque la mención es menos numerosa, no por ello es menos importante señalar el empleo del presupuesto y de sus formas específicas de planificación, como la columna vertebral a través de la cual se abordan los desafíos de la coordinación, la articulación y la convergencia de los esfuerzos gubernamentales en materia de planificación del desarrollo. La explicación aportada de este proceso para el caso del Uruguay muestra con claridad que se trata de algoritmo, es decir, de una solución que implica un proceso con varias fases e intervenciones.

Previamente se pusieron de presente los desafíos, los alcances y las limitaciones del uso del presupuesto y de la articulación entre planificación y presupuesto, como estrategia privilegiada de gestión de las interacciones para la operación de los sistemas de planificación. Tal y como se ha venido mencionando, en este caso como en los anteriores se carece de información acerca de las formas de operación práctica de la solución propuesta. No obstante, aunque este tema se recogerá en la sección final, es de subrayar su particular relevancia en la medida en que pone en el centro de atención y de operación del sistema la difícil articulación entre planificación y presupuesto.

RECUADRO 12 EL PRESUPUESTO COMO ALGORITMO DE ARTICULACIÓN

Panamá: La herramienta de coordinación existente es el Presupuesto General de Estado y los métodos de coordinación son las normas generales de administración presupuestaria (Panamá Cuestionario, 2013: 7).

República Dominicana: En lo relativo a la gestión de proyectos, este proceso se resuelve a través del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), el cual está relacionado con el sistema de presupuesto (...) En el desarrollo del proceso general de inversión pública, la relación del Sistema Nacional de Inversión Pública con otros sistemas de la gestión pública es muy directa, ya que le corresponde al SNIP entregar algunos insumos que son claves para la gestión de los demás sistemas. El pleno funcionamiento de todos los componentes del SNIP generará la información oportuna y de calidad para apoyar la gestión de los siguientes sistemas de gestión pública: (...) Presupuesto (...) Crédito público (...) Tesorería y contabilidad (...) Contrataciones administrativas (República Dominicana Cuestionario, 2013:5). El Plan Nacional Plurianual de Inversión Pública facilita la coordinación a diferentes niveles de los procesos vinculados a la gestión del ciclo de vida de los proyectos de inversión. En tal sentido, una de las funciones del SNIP, realizada a través de su sistema de información y gestión de cartera de proyectos, es posibilitar la elaboración del Plan Plurianual de Inversión Pública. La elaboración de dicho plan supuso el desarrollo de un conjunto de innovadores mecanismos de articulación (República Dominicana Cuestionario, 2013: 7).

Uruguay: En la práctica, para la etapa de elaboración presupuestal, el Ministerio de Economía y Finanzas elabora las directrices macroeconómicas. Posteriormente se genera una ronda de negociaciones entre el MEF y la OPP con cada uno de los incisos del Poder Ejecutivo que tiene como objetivo primordial la recepción de las demandas de gasto de los ministerios. El criterio de base está asentado en una distribución de acuerdo a las prioridades de gasto aprobadas por el Consejo de Ministros. A partir de ese punto, la Contaduría General de la Nación (CGN) y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) trabajan conjuntamente en la formulación del presupuesto, existiendo una asignación de tareas en la formulación por tipos de gasto, ya que la CGN es responsable de la elaboración del presupuesto de gastos de funcionamiento mientras que la OPP lo es de los gastos de inversión. Cerrada esta etapa, el Poder Ejecutivo aprueba el proyecto de presupuesto quinquenal en el Consejo de Ministros (Uruguay Cuestionario, 2013: 3-4).

Fuente: ILPES, Diálogos Ministeriales de Planificación, cuestionarios respondidos por los países 2012-2013.

6. Corriendo las fronteras a través de la información, la innovación y la experimentación

En la búsqueda de fórmulas adecuadas para resolver los problemas planteados por la gestión de las interacciones, los países ponen en marcha numerosos y muy variados esquemas ad hoc, algunos de los cuales tienen una vigencia muy corta mientras que otros terminan adquiriendo una existencia formal más estable.

Estas iniciativas están (véase el recuadro 13), en algunos casos, enfocadas a la resolución de necesidades muy precisas y bien identificadas y a través del ensayo y la experimentación aportan soluciones y alternativas aceptables por tiempo limitado: programas interinstitucionales como el de aceleración del crecimiento; comités y consejos especializados; instancias de coordinación institucional; gabinetes ministeriales especializados; mesas de consulta y mesas técnicas de coordinación; sistemas de información. Introducen, de esta forma, innovaciones que, dependiendo de los resultados, pueden convertirse en fórmulas más estables. En otros casos, en el otro extremo del espectro, se trata de procesos de reforma institucional profunda, abrigados bajo conceptos más amplios como el de "sistema": por lo menos dos países hacen mención explícita de estar en medio de esta dinámica. Este campo de ampliación de fronteras y de innovaciones es de particular interés para establecer intercambios de experiencias entre países y compartir los balances obtenidos de la experiencia.

RECUADRO 13 INNOVACIÓN Y EXPERIMENTACIÓN EN LA GESTIÓN DE LAS INTERACCIONES

Brasil: No caso do PAC, o modelo de gestão foi instituído por meio do Decreto 6025/2007, o qual estabelece um comitê gestor do PAC composto pelo Planejamento, Fazenda e Casa Civil, que é responsável por coordenar as ações, além de um grupo executivo do PAC, que tem o objetivo de consolidar as ações, estabelecer metas e acompanhar os resultados de implementação e execução do PAC (Brasil Cuestionario, 2012: 6).

Colombia: En el campo aplicado de coordinación de política y de ejecuciones, se constituyen Consejos o Comités especializados de carácter interinstitucional que vinculan a los ministerios y entidades relacionadas con cada tema; así se encuentran instancias de este tipo para la seguridad alimentaria, la población desplazada, la garantía de los derechos de la infancia y la adolescencia, las víctimas de la violencia, entre otros. En el caso de la población desplazada, se ha buscado avanzar en esquemas de coordinación, mediados por sentencias de la Corte Constitucional, que han orientado al mejoramiento de los procesos de coordinación (Colombia Cuestionario, 2013: 8, 10).

Ecuador: Existen ocho instancias de coordinación intersectorial que a la vez se sujetan a las directrices de la SENPLADES, cada una representada en un ministerio coordinador: Desarrollo Social; Patrimonio; Política Económica; Política y GAD; Producción, Empleo y Competitividad; Sectores Estratégicos; Seguridad y Conocimiento (Ecuador Cuestionario, 2013: 11).

El Salvador: Está en proceso de creación un Sistema Nacional de Planificación por lo que está previsto trabajar en el fortalecimiento de sus diferentes ámbitos de coordinación. Este proceso se está haciendo con una visión prospectiva (El Salvador Cuestionario, 2013: 10).

Perú: La coordinación se ha venido realizando fundamentalmente a través de los siguientes instrumentos: Guía para la formulación de planes de desarrollo concertado Regional y Local; Guía para el alineamiento de metas; Implementación de un sistema de información integrado; Estrategia CEPLAN capacita; Asistencia Técnica directa; Eventos de análisis de estrategias de desarrollo. A través de estos instrumentos el CEPLAN ha efectuado coordinaciones con las oficinas integrantes del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (...) Se ha iniciado un plan piloto con tres sectores, al final del mismo el CEPLAN emitirá directivas que consoliden estos mecanismos indicando la ruta metodológica a seguir. A Nivel Intergubernamental, se trabajó durante 18 meses un plan piloto con cuatro regiones del país un proyecto con el apoyo de la GIZ (Perú Cuestionario, 2013: 5).

República Dominicana: La manera en que se plantea la coordinación intersectorial es mediante la realización de mesas de discusión del MEPyD con los gobiernos locales, los partidos políticos, las organizaciones sin fines de lucro, la sociedad civil organizada y otros (...) En el ámbito intergubernamental la coordinación se da mediante la firma de convenios entre el MEPyD y las demás instituciones del sector público dominicano (República Dominicana Cuestionario, 2013: 5).

En esta dirección [ordenamiento territorial] se han establecido convenios y desarrollan esfuerzos conjuntos con municipios (5), particularmente en prevención de desastres y gestión de riesgo; consejos municipales de desarrollo (3), en lo referente a la planificación del desarrollo municipal y la promoción del desarrollo sostenible; acuerdos de cooperación y coordinación interinstitucional, para crear sinergias para mayor eficacia de los esfuerzos institucionales a favor del desarrollo en el territorio; y otros (República Dominicana Cuestionario, 2013: 4).

Con el Ministerio de Hacienda: Mesa técnica de coordinación del proceso de formulación presupuestaria de la inversión pública: De acuerdo a la ley orgánica de presupuesto para el sector público, la formulación del presupuesto de inversión pública es un proceso coordinado entre la DGIP, del ministerio de Economía, y la DIGEPRES, del Ministerio de Hacienda (...) Convenio Interinstitucional: A los fines de facilitar el proceso de formulación presupuestaria de la Inversión Pública, se ha firmado un convenio interinstitucional entre la DGIP, del Ministerio de Economía, y la DIGEPRES, del Ministerio de Hacienda (República Dominicana Cuestionario, 2013: 8).

Uruguay: En cambio, ahora se trabaja para identificar con mayor precisión cuántos recursos se destinan a perseguir cada uno de los propósitos que se plantea el gobierno (independientemente de qué institución concreta los ejecute), y qué resultados se obtiene en relación a ellos. En esta línea, la principal innovación introducida en 2010 radica en que los nuevos programas presupuestales tienen sentido programático y al mismo tiempo admiten la posibilidad de que en ellos participen varias instituciones (Uruguay Cuestionario, 2013: 7).

Fuente: ILPES, Diálogos Ministeriales de Planificación, cuestionarios respondidos por los países 2012-2013.

Un componente fundamental y mencionado de manera recurrente en los Cuestionarios es la información, en su papel y como instrumento de soporte a procesos más complejos de interacción, más eficaces y adecuadamente orientados (véase el recuadro 14).

RECUADRO 14
EL PAPEL DE LA INFORMACIÓN EN LA GESTIÓN DE LAS INTERACCIONES

Brasil: Do ponto de vista mais concreto avançar na coordenação implica avançar no compartilhamento e qualificação das informações, tanto informações de carências (demanda) quanto de oferta (atendimento), de forma que o cidadão consiga entender o que cada um faz, consiga qualificar a leitura dele sobre as ações dos governos. Pra isso a gente precisa ter bases de dados que conversem entre si (Brasil Cuestionario, 2012: 7).

Ecuador: Para lograr una coordinación eficaz es necesario contar con normativas, estándares, metodologías y un sistema de información para la planificación actualizado y depurado (Ecuador Cuestionario, 2013: 11).

Guatemala: Existen varias dinámicas que pueden caracterizar la evolución de los sistemas de coordinación para la planificación del país: La integración de los sistemas informáticos que articulan la planificación, programación y rendición de cuentas financieras (Guatemala Cuestionario, 2013: 11).

República Dominicana: Entre las dificultades enfrentadas en el proceso de coordinación de la planificación destacan: La baja calidad de la información estadística. Sistemas de información inadecuados, que dificultan el monitoreo efectivo de la ejecución de los planes, programas y proyectos públicos y retrasan la evaluación de los mismos (República Dominicana Cuestionario, 2013: 8-9).

Fuente: ILPES, Diálogos Ministeriales de Planificación, cuestionarios respondidos por los países 2012-2013.

V. Sistemas de planificación para el desarrollo: desafío del siglo XXI

La información hasta ahora analizada pone de presente el grado de profundidad, variedad y complejidad alcanzada en la operación de las diversas funciones de la planificación para el desarrollo. Como se ha visto, y como puede comprobarse de forma directa a través de la información consignada en los Cuestionarios, cada función por separado impone retos técnicos, políticos, institucionales, normativos y organizativos de gran magnitud. Cada una de ellas, adicionalmente, ha adquirido diferentes grados de profesionalidad y desarrollo técnico de forma tal que han venido dotándose de herramientas específicas, adecuadas a las circunstancias propias de cada una, que les aportan un cierto grado de solvencia, así como una inercia nada despreciable. La prospectiva, la coordinación y la evaluación requieren proseguir su camino en la consecución, afinamiento y puesta a prueba de las herramientas que les permitan mejorar su calidad, pertinencia y sentido de la oportunidad.

El trabajo del ILPES ha hecho aportes importantes en esta materia a través de sus manuales, sus investigaciones, sus labores de asistencia técnica, de capacitación y la creación de redes de expertos y comunidades de práctica en varios ámbitos de la planificación. La prospectiva, el marco lógico, la gestión por resultados, la gestión del desarrollo territorial son ejemplos de objetos que se abordan con esas modalidades de trabajo. La tarea está lejos de terminar y ha de proseguirse en la divulgación de las herramientas existentes, en la puesta a prueba de las novedades, en la innovación. No obstante, al lado de estos retos aparece uno nuevo, el de la gestión del conjunto, el del manejo de las interacciones, las articulaciones y la coordinación entre los elementos. Es, por tanto, necesario que además de seguir reflexionando en términos de las funciones de la planificación, también se empiece a abordar los desafíos de esta gestión del conjunto. Por esta razón parece oportuno desencadenar y animar una reflexión y un intercambio de experiencias alrededor de la noción de sistemas de planificación.

Para ilustrar la magnitud y complejidad de las interacciones implicadas en la operación conjunta de las funciones de planificación se mostrará, en la primera sección, la manera como se superponen, y a veces se integran, subsistemas paralelos y simultáneos. En la segunda, y a modo de conclusión de este documento, se lanza una primera interpretación acerca del tipo de sistemas de planificación en funcionamiento para, con ello, invitar al intercambio de ideas, experiencias y propuestas que permitan acelerar la identificación de

alternativas para responder al desafío de la gestión de los sistemas como conjunto. Ello podría constituir la sustancia de una siguiente etapa de los Diálogos Ministeriales de Planificación.

A. Sistemas superpuestos en paralelo y parcialmente articulados

El propósito principal de esta sección es documentar la existencia de múltiples sistemas de articulación y de gestión de las articulaciones, en algunos casos superpuestos y en otros adecuadamente integrados. No es el propósito calificar ni evaluar el grado de fragmentación o de integración de los mismos, sino utilizar la información de los Cuestionarios y Entrevistas para elaborar una imagen aproximada del variado conjunto de ejes y dimensiones que se entrecruzan para la gestión de las interacciones que operan al interior de los sistemas nacionales de planificación para el desarrollo.

Los niveles de articulación más tradicionalmente conocidos y reconocidos se dan en lo intersectorial (inter-ministerial) y lo intergubernamental (gobiernos nacionales, intermedios y locales). A lo intergubernamental habría que agregar lo regional-continental y lo global: tratados de libre comercio, posiciones de bloques frente a terceros (por ejemplo, en cumbres internacionales), procesos de integración económica y política, inserción en mercados internacionales de bienes y servicios. De la información recogida a través de los cuestionarios, este aspecto solo aparece explícitamente mencionado en el caso de varios países centroamericanos en donde la gestión de las relaciones con la cooperación internacional hace parte de las funciones de los ministerios o de las secretarías de planificación. La ausencia de mención explícita, sin embargo, no significa que en los otros países no esté presente esta dimensión genéricamente denominada global⁷.

La información aportada por los Cuestionarios y los Diálogos directos con las autoridades ponen en evidencia la existencia de otras dimensiones superpuestas que requieren alguna estrategia de articulación. Se menciona en algunos casos la diferencia entre los procesos políticos, técnicos y operativos que, en algunos países, dan lugar a la puesta en marcha de algoritmos de interacción muy particulares. En otros casos se distinguen, con justa razón, diferentes procesos de coordinación específicos a fases particulares de la política pública: planificación y diseño, inversión, operación, seguimiento y monitoreo, evaluación; aparte de las cuales podrían agregarse otras con un sentido más político como pueden ser el control de cuentas y la veeduría ciudadana.

Tomar conciencia de la complejidad de los sistemas de planificación para el desarrollo es un primer momento, indispensable, más insuficiente. A este momento hay que dar continuidad tanto desde el pensamiento y la investigación, haciendo el esfuerzo por entenderlos y explicarlos, como desde la experiencia y la práctica, estudiando el cómo operan en concreto y cuáles son las fórmulas exitosas y aquellas menos recomendables.

RECUADRO 15 ALGORITMOS SUPERPUESTOS A NIVEL DE LA COORDINACIÓN

Bolivia. El proceso de coordinación se realiza a través de las Direcciones y/o Unidades de Planificación, tanto del nivel central como de las Entidades territoriales Autónomas, define tres subsistemas de articulación el Ordenamiento y Desarrollo Territorial, la Inversión Pública y el Financiamiento para el Desarrollo y el Presupuesto (Bolivia Cuestionario, 2013: 5).

Brasil. O Governo Federal tem alguns instrumentos de coordenação central, além de operar, simultaneamente, nos fóruns organizados em cada setor. A nossa estrutura administrativa conta com unidades que têm a missão de convergir as ações e entre elas destacam-se o Ministério do Planejamento, que além de gerir o PAC é responsável por coordenar a elaboração e gestão do PPA, um instrumento que faz convergir toda a ação de Governo; a Casa Civil, que está inserida em diversos fóruns de coordenação das políticas além de concentrar a análise final de todas as normas; a Secretaria de Relações institucionais

⁷ En el Plan Nacional del Buen Vivir, actualmente vigente en Ecuador, por ejemplo, se hace explícita mención de la dimensión continental.

Recuadro 15 (continuación)

que acompanha em especial a relação com os demais entes; e o Ministério da Fazenda que também possui assento em diversos espaços de coordenação além de estar mais próximo dos Bancos Regionais. Outro instrumento importante nesse cenário é o BNDES. (...) Há, ainda, a coordenação feita por ministérios setoriais junto a Estados, Distrito Federal e Municípios, coordenação esta normalmente pertinente ao respectivo setor. Esses órgãos utilizam diversas formas de coordenação, como leis, normas, acordos de cooperação (Brasil Cuestionario, 2012: 5).

Colombia: En el campo sectorial —territorial (...) Consejos, Comisiones, Juntas, promovidos legalmente y con fines de coordinación— cooperación horizontal en cada nivel territorial (Comipyme, Comisiones de Competitividad, Consejos Regional de Ciencia y Tecnología, Consejos Territoriales de Política Social, Gestión del Riesgo, etc.) (Colombia Cuestionario, 2013: 6-7).

Ecuador: A nivel intergubernamental, la coordinación y acercamiento a los gobiernos autónomos descentralizados (GAD) se lo hace a través de las representaciones de SENPLADES en los territorios denominadas, también, zonales de planificación. En ocasiones el acercamiento es directo a los ministerios ejecutores y secretarías; pero de acuerdo a la particularidad o complejidad de temas, también la coordinación se la ejecuta a través de los ministerios de coordinación sectorial; ya que éstos tienen competencias directas sobre la coordinación de las políticas sectoriales e intersectoriales, así como el seguimiento a la gestión de sus entidades coordinadas (...) Existen ocho instancias de coordinación intersectorial que a la vez se sujetan a las directrices de la SENPLADES. Cada una representada en un ministerio coordinador: Desarrollo Social; Patrimonio; Política Económica; Política y GAD; Producción, Empleo y Competitividad; Sectores Estratégicos; Seguridad y Conocimiento (Ecuador Cuestionario, 2013: 10, 11).

El Salvador: En esta lógica se identifican tres mecanismos de coordinación: de carácter político, técnico y social. En cuanto a la coordinación intersectorial [se mencionan]...: Mecanismos políticos: Gabinetes de gestión; se trata de instancias políticas compuestas por los principales ministros y altas autoridades políticas encargadas de comentar, sancionar y revisar el Plan de Desarrollo Nacional, de tal manera de generar lineamientos políticos para su aplicación. Mecanismos técnicos: la coordinación técnica depende de organismos colegiados de consulta y revisión, compuestos por integrantes del área técnica del gobierno. Mecanismos de coordinación intergubernamental (departamental y local): ... la Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (LODT) regula los aspectos relacionados con los instrumentos de planificación; programación, evolución y de gestión territorial. [Además] la STP coordina el Programa Presidencial Territorios de Progreso (El Salvador Cuestionario, 2013: 5-8).

Guatemala: El reto principal que enfrenta la planificación en la actualidad es superar la desarticulación estructural que se ha venido gestando con los años, entre los procesos de: formulación de políticas públicas, los ejercicios de planificación (sectorial y territorial), la programación operativa y la de presupuestación del gasto y la inversión pública, tanto sectorial como territorial, así como la optimización de los aportes de la cooperación internacional (...) El SNP como estrategia se propone construir la continuidad lógica de los planes territoriales de ordenamiento y desarrollo con los programas de inversión pública, lo que implica, armonizar la relación entre las necesidades desarrollo humano y sustentable de la sociedad y el Presupuesto General de la Nación. (...) En Guatemala, el sistema de inversión pública fue creado hace varios años y su rectoría recae en Segeplan, por lo que es necesario fortalecerlo para que progresivamente cumpla plenamente con sus objetivos desde el nivel municipal y el marco institucional en general que ejecuta proyectos de inversión. Esto implica un trabajo interno de Segeplan y la capacidad de establecer alianzas estratégicas con la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia (SCEP), el Ministerio de Finanzas y la Contraloría General de Cuentas (Guatemala Cuestionario, 2013: 8, 11).

Honduras: La Coordinación Intergubernamental es liderada por la Presidencia de la República, a través del Consejo de Plan de Nación y el Consejo Nacional de Competitividad e Innovación (instancias en las cuales la SEPLAN asume la Secretaría), los Gabinetes Sectoriales y los Consejos Regionales de Desarrollo. Estas instancias están conformadas por instituciones gubernamentales, organizaciones de sociedad civil, partidos políticos, organizaciones gremiales, universidades, iglesias, empresa privada, autoridades locales, ONGs que trabajan en temas relacionados al desarrollo y las agencias internacionales de cooperación. La Coordinación Intersectorial, como se mencionó anteriormente, se coordina a través de las tres instancias normativas del Sistema Nacional de Planificación: Secretaría del Despacho de la Presidencia (SDP), Secretaría de Finanzas (SEFIN) y SEPLAN, las cuales definen las normas y procedimientos a ser ejecutadas por las instancias operativas en el ámbito nacional, regional y municipal, y los niveles nacionales, regionales, sectoriales y operativos de planificación: a. Dirección General de Planificación y Seguimiento (...) b. Dirección General de Coordinación Regional (...) d. Dirección General de Cooperación Externa (Honduras Cuestionario, 2013: 6, 8-9).

Paraguay: Existen varios mecanismos para llevar adelante la función de Coordinación, como los Consejos y Comisiones Técnicas que se conforman para abordar la planificación de un sector o para abordar la solución de un problema específico o particular. En la etapa de implementación de los planes y programas, la STP ha desarrollado instrumentos como la Planificación Operativa Anual, a través de la cual

Recuadro 15 (conclusión)

se busca coordinar la implementación de los planes y programas sectoriales con las políticas y planes de mayor nivel. La STP ha diseñado el Sistema de Planificación Nacional (SISPLAN) que cuenta con un marco conceptual y metodológico para el proceso de Planificación, que busca integrar los diferentes instrumentos, desde las políticas y planes globales, sectoriales, institucionales y territoriales a la planificación operativa, con el proceso presupuestario, así como el monitoreo y evaluación para medir el desempeño de las políticas públicas. La implementación gradual de estos mecanismos e instrumentos permitirá su consolidación y por ende una mejor coordinación y articulación entre los diferentes sectores e instituciones y sus respectivas políticas, planes, programas y proyectos y presupuestos (Paraguay Cuestionario, 2013: 4, 5).

República Dominicana: El Plan Nacional Plurianual del Sector Público (PNPSP) y sus respectivas actualizaciones, como instrumento de planificación de mediano plazo, vinculado con el logro de los objetivos establecidos en la END 2030, le sirve al MEPyD como medio fundamental en el proceso de coordinación sectorial de la planificación, el seguimiento y evaluación de las políticas públicas para el desarrollo. Para tener validez como política pública el Plan Nacional Plurianual del Sector Público debe ser aprobado por el Consejo de Ministros (...) Para la coordinación entre niveles de gobierno, el MEPyD, a través de la Dirección General de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (DGODT), coordina procesos orientados al desarrollo de la planificación y gestión del desarrollo en el territorio (República Dominicana, 2013: 4).

Uruguay: En la Presidencia de la República y en coordinación con la Oficina de Planeamiento y Presupuesto se han creado en la Ley de Presupuesto seis cargos de Coordinadores Regionales con el cometido de coordinar y articular las políticas públicas nacionales en el territorio del país, dividido éste en regiones y con el objetivo de mejorar la eficiencia y eficacia de las mismas, respetando las competencias de los gobiernos Departamentales. (Uruguay Cuestionario, 2013: 7).

Fuente: ILPES, Diálogos Ministeriales de Planificación, cuestionarios respondidos por los países 2012-2013.

B. Tipos de sistemas en proceso de construcción

Como se dijo en la introducción a esta sección, se considera que la reflexión acerca de los sistemas de planificación para el desarrollo tomados como conjunto, es una de las más estratégicas del momento actual. Tomando como base trabajos previos de ILPES (Bello, 2013) y el análisis de los resultados de los Cuestionarios y Entrevistas, se propone, a modo de conclusión una propuesta inicial. La tipología de Bello (2013) centra su atención en un desafío crucial para el proceso de construcción de sistemas nacionales de planificación para el desarrollo: la articulación entre planificación y presupuesto. En este sentido destaca la existencia de tres grandes tipos de modelos: Plan, Presupuesto e Integrado.

Modelo Plan: en este modelo, las prioridades de política gubernamental están contenidas explícitamente en un Plan Nacional de Desarrollo (PND) o equivalente, que sirve de guía para la determinación (sobre todo en el mediano plazo) de las prioridades de gasto y en el cual los ejercicios de planeamiento estratégico están difundidos e integrados al proceso de decisiones del ciclo presupuestario. Los países que se asocian con este modelo son Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, República Dominicana (Bello, 2013: 17).

Modelo Presupuesto: En este modelo el objetivo es vincular la asignación y uso de los recursos a los resultados de gestión de las instituciones, utilizando sistemáticamente la información de desempeño para la toma de decisiones presupuestarias. La elaboración de este instrumento y su desarrollo a lo largo del ciclo presupuestario (generalmente anual) marcan de manera dominante la determinación de las orientaciones del gasto, sin que haya un condicionamiento o referencia explícita a metas de un plan. En este caso, cobran relevancia los ejercicios de planificación estratégica de la propia institución o el marco lógico del programa, en la fase de evaluación. Los países que se asocian con este modelo son Chile, Perú, México (Bello, 2013: 19).

Modelo Integrado: Este modelo articula institucionalmente al plan con el presupuesto. En la región sus exponentes son Brasil y Uruguay. En Brasil, el Plan Plurianual (PPA) es la expresión del conjunto de instrumentos de planificación y de presupuestación. El modelo integrado se sustenta en esta

vinculación entre desembolsos y metas físicas que permite enlazar el PPA con el presupuesto anual que incluye a partir del 2012 a todos los programas públicos (Bello, 2013: 21).

La información de los Cuestionarios y Entrevistas agrega dimensiones y consideraciones que sugieren una primera revisión de los tres modelos mencionados. Estas novedades se dejarán planteadas y se espera que la discusión de este documento surjan alternativas de clasificación más apropiadas. Una primera novedad es la necesidad de incorporar lo global como un nivel propio de la coordinación entre niveles de gobierno. En esta función las Cancillerías y Ministerios de Relaciones Exteriores desempeñan el papel principal, en algunos casos compartido con el protagonismo desempeñado por los Ministerios de Comercio Exterior. En esas condiciones, aparte de resolver las articulaciones entre sectores y niveles de gobierno, los Ministerios de Planificación deberían incorporar entre sus preocupaciones su participación en los procesos de integración internacional y en el manejo de sus relaciones de coordinación con los Ministerios de Comercio Exterior y Cancillerías.

Una segunda novedad se relaciona con la necesidad de incorporar explícitamente las dimensiones de la operación, la gestión y la evaluación de las políticas públicas en esta pregunta acerca de los algoritmos de articulación y gestión del sistema. Está, por una parte la articulación entre las funciones y responsabilidades políticas, técnicas y operativas. Está, por la otra, la consideración de la evaluación, en las variadas y diversas acepciones que en la práctica ella posee (seguimiento de metas, monitoreo de procesos, evaluación de resultados e impactos), como componente estratégico de retroalimentación de las relaciones entre planificación, presupuesto y gestión: ¿qué tipo de nuevos ciclos reinicia permanentemente? ¿De qué hondura y calado son? ¿A qué plazo se resuelven?

Los tres modelos inicialmente propuestos podrían resultar seriamente modificados con la introducción de estas novedades y consideraciones. Estas modificaciones solo podrán establecerse en la medida en que se avance en el conocimiento de esta dimensión sistémica de la planificación. Por tanto, una nueva síntesis y referencia surgirá como resultado de la investigación y la deliberación de los resultados preliminares propuestos en este documento.

C. Los diálogos ministeriales de planificación y su proyección

Los Diálogos Ministeriales de Planificación tienen como propósito difundir entre las autoridades de planificación de la región y otras áreas de gobierno que ejercitan la planificación, así como entre los académicos e interesados en el tema, las características de tal quehacer de la política pública, con el objetivo de fomentar el intercambio de experiencias y buenas prácticas que abonen al aporte de la planificación al proceso de desarrollo de los países. En este documento se han presentado los hallazgos de una primera etapa que muestra resultados útiles a tal propósito. En la reunión del Consejo Regional de Planificación, celebrado en Brasilia, en noviembre de 2013, el ILPES presentó una síntesis de estos resultados y recibió el mandato de continuar el proceso. Corresponde a partir de ahora profundizar en los aspectos tratados y explorar nuevos ámbitos, como la dimensión subnacional de la planificación, la relación entre la planificación e integración, el proceso de inversión pública, la construcción de escenarios de futuro, entre otros.

Una vez culminada esta primera fase de los Diálogos, se espera avanzar, con el aval e iniciativa del Consejo Regional de Planificación, en por lo menos tres vías complementarias:

1. Se espera, por una parte, animar espacios presenciales y virtuales de análisis, interpretación y discusión de la información contenida en los Cuestionarios, de manera tal que se identifiquen tanto programas de intercambio de experiencias, como iniciativas de investigación y debate académico que amplíen y complementen el estudio iniciado.
2. Se espera, de otro lado, conocer con mayor profundidad y precisión las necesidades de los países en materia de capacitación y cooperación técnica, relacionadas con el fortalecimiento de los sistemas nacionales de planificación para el desarrollo.
3. De esta manera, se trata de un programa de trabajo que conjuga el esfuerzo y la iniciativa del ILPES, con la de los países a su propia escala.

Bibliografía

- Armijo, Marianela, 2012, “Planes nacionales de desarrollo en América Latina”, Serie de Gestión Pública (en proceso de publicación), ILPES, CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Bello, Rosario, 2013, “Sistemas de evaluación y políticas públicas en América Latina, ¿se está avanzando?”, Serie de Gestión Pública (en proceso de publicación), ILPES, CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- CEPAL, (2004), Desarrollo Productivo en Economías Abiertas, documento presentado al Trigésimo Período de Sesiones de la CEPAL, Santiago, Chile.
- CEPAL, Secretaría General Iberoamericana, 2011, Espacios Iberoamericanos. Hacia una nueva arquitectura del Estado para el desarrollo. CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Cuervo, LM, Máttar, J, 2013, Prospectiva y desarrollo: El clima de la igualdad en América Latina y el Caribe a 2020, En proceso de publicación, CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- ILPES, 1992, “Funciones de la planificación en los años 90”, Consejo Regional de Planificación, Madrid, España, Marzo. LC/IP/R.107-Rev.1, 22 de Marzo de 1992.
- Leiva, Jorge, 2012, “Pensamiento y práctica de la planificación en América Latina”, Serie de Gestión Pública No. 75, ILPES, CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Martin, Juan, 2005, “Funciones básicas de la planificación económica y social”, Serie de Gestión Pública No.51, ILPES, CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Perrotti, Daniel E., Sánchez, Ricardo J., 2011, “La brecha de infraestructura en América Latina y el Caribe”, Serie Recursos Naturales e Infraestructura No.153, CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Rodríguez, Luz Á., Cuervo, Luis M., 2014, “Visiones de desarrollo y planeación de largo plazo en América Latina y el Caribe. Notas a partir de la experiencia de cuatro países”, Serie de Gestión Pública (en proceso de edición), CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Ramírez, JC, Martínez, LM, 2009, La coordinación, sus factores esenciales, una mirada desde lo político y lo institucional, Mimeo, ILPES, CEPAL, Naciones Unidas.

Anexo

Cuestionario enviado a los países

CUADRO A.1

PREGUNTAS INCLUIDAS EN EL CUESTIONARIO ILPES SOBRE PROCESO E INSTITUCIONES DE PLANIFICACIÓN NACIONAL DEL DESARROLLO: DISEÑO DE VISIÓN DE PAÍS Y PROSPECTIVA

- 1) En los últimos 10 años, ¿se ha desarrollado una visión país de largo plazo?
- 2) En caso afirmativo, ¿podría describir brevemente los principales aspectos de dicha visión o indicar el documento en que quedó plasmada la visión?
- 3) ¿Qué papel y contenido se le otorga al desarrollo sustentable en esta visión?
- 4) ¿Cuál ha sido el impacto y la utilidad principal de dicha visión?
- 5) En los esfuerzos puntuales de hacer prospectiva, ¿se cuenta con un equipo de trabajo específico para tal fin?
- 6) ¿Qué desafíos concretos enfrentaron en la elaboración de visiones de futuro?
- 7) ¿Qué espacio han tenido las visiones sub-nacionales (Provincia, Región, Estado o Departamento) en el armado de la visión de país?
- 8) ¿Cómo evaluaría los inconvenientes enfrentados en estos procesos?
- 9) ¿Cuáles son las perspectivas futuras de este tipo de ejercicios en su país?

Fuente: ILPES, 2012, Cuestionario sobre proceso e instituciones de planificación nacional del desarrollo.

CUADRO A.2

PREGUNTAS INCLUIDAS EN EL CUESTIONARIO ILPES SOBRE PROCESO E INSTITUCIONES DE PLANIFICACIÓN NACIONAL DEL DESARROLLO: COORDINACIÓN

- 1) ¿Cumple la institución un rol de coordinación interinstitucional y entre niveles de gobierno con miras a la implementación del plan (si es que existe)?
- 2) ¿De qué manera se plantea y se resuelve el proceso de coordinación? Le sugerimos tratar separadamente la coordinación intersectorial y la intergubernamental (Nacional-Intermedio-Local)
- 3) ¿Cuáles son los aspectos, métodos y herramientas esenciales con los que se ejerce la coordinación en su país? Si son varias las formas de coordinación favor explicarlas por separado.
- 4) ¿Cuál es el (los) diseño(s) institucional(es) utilizado(s) para esta coordinación?
- 5) ¿Qué dificultades ha enfrentado la coordinación relativa a la planificación en su país?
- 6) ¿Qué mejoras plantearía en cuanto a coordinación para el mediano y largo plazo?
- 7) ¿Qué semejanzas y diferencias se presentan entre la coordinación intersectorial e intergubernamental (entre niveles territoriales)?
- 8) ¿Cómo visualizan la evolución futura de los sistemas de coordinación para la planificación en su país?

Fuente: ILPES, 2012, Cuestionario sobre proceso e instituciones de planificación nacional del desarrollo.

CUADRO A.3

PREGUNTAS INCLUIDAS EN EL CUESTIONARIO ILPES SOBRE PROCESO E INSTITUCIONES DE PLANIFICACIÓN NACIONAL DEL DESARROLLO: EVALUACIÓN

- 1) ¿Cumple la institución un rol evaluador en cuanto a la implementación del plan?
- 2) ¿Cumple la institución un rol evaluador en cuanto resultados e impactos de programas públicos?
- 3) ¿Cumple la institución un rol evaluador en cuanto a la evaluación ex ante de proyectos o programas?
- 4) En caso negativo, ¿quién o quiénes son los encargados de la evaluación de la planificación? De la evaluación de programas? De la evaluación de proyectos?, ¿Cómo la llevan a cabo? y ¿qué implicancias tiene esta función para su área?
- 5) ¿Qué criterios y herramientas de evaluación y seguimiento de los programas utilizan en su país?
- 6) ¿Bajo qué forma de organización institucional se desempeña la función de evaluación en su país?
- 7) ¿Qué dificultades enfrentan estas formas de organización y las herramientas empleadas?
- 8) ¿Cómo cree que podrían mejorarse?

Fuente: ILPES, 2012, Cuestionario sobre proceso e instituciones de planificación nacional del desarrollo.



NACIONES UNIDAS

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

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en

www.cepal.org/publicaciones

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

GESTIÓN
PÚBLICA

81

GESTIÓN
PÚBLICA

GESTIÓN PÚBLICA

Series

C E P A L

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