

Anexo A1

Resumen de los estudios de caso

En este anexo se presentan los resúmenes de los estudios de caso de los nueve países. Los estudios fueron realizados por un grupo de consultores de la CEPAL entre agosto de 2014 y junio de 2015, de acuerdo con un guion y una metodología comunes acordados con el ILPES, y constituyeron el insumo fundamental para la realización de este libro. El ILPES elaboró los resúmenes a partir de los productos que entregaron los consultores, cuyas propuestas y análisis no necesariamente coinciden con los puntos de vista de las Naciones Unidas.

A. Argentina - Plan Estratégico Territorial¹

En el caso se describen los principales elementos del Plan Estratégico Territorial (PET), principal instrumento nacional de planificación del desarrollo y ordenamiento territorial, que se implementó en la Argentina a partir de 2004. En primer lugar, se describe cómo se desarrollaron las tres fases del PET. Luego, se analizan sus logros, mencionando casos específicos de resultados positivos y, finalmente, se plantean los desafíos por enfrentar en el futuro.

Introducción

En la Argentina nunca se consolidó un aparato estable de planificación, pues, a pesar de que las décadas de 1960 y 1970 fueron un período de intensa actividad de planificación “desarrollista”, la dictadura de 1976 abandona drásticamente esos ejes y embarca al país en una apertura indiscriminada de la economía y un desmantelamiento de las instituciones, que se sumaron al auge de las políticas neoliberales de los años ochenta y noventa.

Solo con el advenimiento del último ciclo político se verifica un cambio de tendencia cuando, en 2003, se crea el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, que incorpora competencias en vialidad, transporte, energía, recursos hídricos, vivienda, comunicaciones y minería. Además, se pone en funcionamiento la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública.

En 2004, el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios presenta el documento *Argentina 2016: Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial* Uno de los objetivos que se establecen en este documento es incorporar la dimensión territorial en la gestión de cada organismo de gobierno, asumiendo la necesidad de que el desarrollo se base en políticas de impacto territorial, a partir de consensos que se debieran plasmar en un modelo deseado de país, esto es, una “visión prospectiva o la imagen del territorio que se desea construir en el largo plazo”, con un primer horizonte en 2016 (Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, 2004). En

¹ Resumen elaborado por Luciano Pugliese en junio de 2015.

este marco, la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública formula el PET, definido como “un conjunto ordenado y articulado de planes, programas, proyectos y acciones territoriales descentralizadas, desarrollados en forma concurrente por el Gobierno Nacional, las provincias y los municipios, orientados a cumplir con el modelo de país definido por la Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial” (Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, 2004).

1. Organización y contenidos del PET

En el PET no se ejecutan recursos de inversión: su función es brindar asistencia técnica al propio gobierno nacional y a las jurisdicciones subnacionales, con el propósito de mejorar las capacidades para ejecutar recursos propios o fundamentar las demandas de transferencias de jurisdicciones superiores. Con el PET, por lo tanto, se generan contenidos indicativos, sobre todo para el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

Entre 2004 y 2008, se ejecuta el denominado Avance I del Plan Estratégico Territorial, fase de diseminación de herramientas y promoción de capacidades en cada una de las 23 provincias argentinas, para construir un mapa conceptual o modelo actual de organización territorial deseado. A ello le sigue el levantamiento de una cartera de iniciativas, programas y proyectos de infraestructura y equipos que se consideran relevantes para alcanzar el modelo a escala local, regional y nacional. En ese proceso, se consideran las solicitudes de cada provincia y se las compatibiliza con las políticas sectoriales del Estado.

Esta fase finaliza con la formulación de una cartera o banco de proyectos priorizados, que contiene 129 grandes proyectos de impacto nacional en el sector vial, portuario, hídrico, hidroeléctrico, ferroviario o de la generación térmica, además de otro extenso conjunto de obras en el sector de la vivienda, la educación o el saneamiento que se considera contribuyen a los objetivos de transformación territorial que promueve el PET. Además, se priorizan centenares de proyectos entre los propuestos por las provincias en cada uno de las instancias locales. En forma paralela, se conforma el Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial (COFEPLAN), órgano deliberativo que tiene como propósito ayudar a dirigir las políticas.

Durante el período que va de 2008 a 2011, se ejecuta el Avance II del Plan Estratégico Territorial, en el que se incorporan la implementación de líneas programáticas específicas, las necesarias articulaciones, cruces y coordinaciones con las áreas sectoriales de todos los niveles de gobierno en el ámbito nacional, y el abordaje de nuevas temáticas como respuesta a los desafíos territoriales que se detectaron a lo largo de la profundización del trabajo. Lo anterior da como resultado el ajuste de los modelos territoriales deseados, una cartera de proyectos con nuevos criterios de ponderación y el abordaje de la problemática urbana, con su desarrollo de infraestructura y su impacto en la estructuración de las ciudades.

En el Avance II también se lleva a cabo una actividad muy intensa de planificación y gestión en torno a la integración física regional y binacional, y se amplía la agenda de integración física fronteriza. Además, se realizan estudios y actividades de gestión en torno a temáticas sectoriales, como la gestión del riesgo de desastres y el cambio climático.

Dentro de esa misma fase, a partir de 2010 se pone en marcha el Programa de Fortalecimiento Institucional de la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública, con financiamiento del Banco de Desarrollo de América Latina (CAF). Finalmente, ese mismo año se presenta un anteproyecto de ley nacional de planificación y ordenamiento territorial elaborado en el marco del Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial, que será sometido a un proceso de consulta pública previo a la consideración en el parlamento nacional.

En los primeros meses de 2015, se pone en marcha el Avance III del Plan Estratégico Territorial, cuyo elemento principal es el “Atlas ID”, sistema de monitoreo (accesible vía web y con fichas explicativas, documentación complementaria, mapas, gráficos, cuadros y otros) compuesto por un conjunto de indicadores que dan cuenta de la evolución a escala regional, departamental y local de las siguientes dimensiones: sociedad y demografía, asentamientos y urbanización, redes, conectividad y movilidad, ambiente, geoeconomía, instituciones para la política territorial e inversión pública. Se considera la evolución desde el anteúltimo Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas de 2001.

En esta fase del PET se incluye también un nuevo refinamiento del sistema de ponderación de proyectos, así como la aplicación sobre plataforma web, en la que se correlaciona la propuesta de proyectos que hacen las provincias con la definición de las estrategias de configuración espacial (modelo deseado) que se viene ajustando desde 2004, y se hace un seguimiento durante todo el ciclo de los proyectos.

2. Principales evidencias y resultados

Para apreciar el desempeño del PET, se requiere una observación algo más compleja que la simple constatación de que se han obtenido ciertos productos cuantificables. No obstante, se presentan a continuación los resultados positivos que se estima se lograron.

a) El PET en las prácticas de planificación de los niveles subnacionales

El PET genera condiciones apropiadas para introducir cambios en las prácticas de planificación a nivel subnacional:

- En la línea de trabajo cuyo objeto es redefinir las matrices de desarrollo (modelo deseado) y construir carteras ponderadas de proyectos estratégicos, se logra una dinámica interactoral que da lugar a convergencias básicas entre agencias de gobierno a escala provincial y municipal. El PET fortaleció voluntades y capacidades existentes, y otorgó una impronta propia a los procesos de planificación de las provincias.
- El PET fortaleció las capacidades locales y el conocimiento sobre problemáticas claves. Hasta agosto de 2014, se habían capacitado 553 agentes en 11 ediciones regionales de un curso general de formación profesional en planificación y ordenamiento territorial. Se brindó capacitación a más de 200 organismos provinciales y municipales distintos, de 21 jurisdicciones nacionales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

- Al culminar 2014, se habían concluido siete estudios diagnósticos y propositivos en la escala nacional sobre temas como la incorporación de la problemática del mar argentino, las cuestiones de identidad regional, la conectividad interurbana o la configuración de un mapa geoeconómico del país. A solicitud de las provincias, había 18 proyectos de nivel provincial o municipal que se habían concluido o estaban en desarrollo, siempre financiados con recursos del CAF.
- En el marco de la institucionalización de las relaciones jurisdiccionales, en 2008 se destaca la conformación del Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial, integrado por representantes de todas las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que en general pertenecían a las áreas de planeamiento, infraestructura o ambiente a nivel de ministro, secretario o director general. El objetivo del Consejo es generar consensos que permitan orientar tanto las decisiones nacionales como las provinciales, y sus resultados más relevantes han sido los aportes al anteproyecto de ley nacional de planificación y ordenamiento territorial, las bases para un amplio programa de fortalecimiento institucional que se encuentra en curso con fondos del CAF, y los lineamientos de la nueva etapa de implementación del sistema de ponderación de proyectos de infraestructura (Avance III del Plan Estratégico Territorial).

El aporte de la experiencia de planificación del PET a las prácticas de planificación de los niveles subnacionales se documenta en los siguientes casos concretos:

- Formulación y puesta en funcionamiento de un proyecto de expansión urbana con pocos antecedentes en el país, en la Municipalidad de Corrientes.
- En la provincia del Chaco se avanza en un mecanismo de planificación permanente de las políticas provinciales, mediante la formulación de un plan quinquenal de desarrollo para el período que va de 2011 a 2015.
- En la provincia de Tucumán se fortalece el área de planificación al formular un plan estratégico con horizonte en 2016.
- En Mendoza se logra aprobar en 2009 uno de los únicos tres regímenes provinciales de planificación y ordenamiento territorial, proceso en el que se activa un consejo provincial multisectorial y se genera un documento de consensos básicos suscripto por actores representativos de la sociedad civil.
- El Comité Interjurisdiccional del Río Colorado formula un plan integral con variables económicas, sociales y ambientales, y una nueva visión sobre el desarrollo posible de la región.

b) La cuestión regional, las apuestas del PET y las políticas nacionales

Con el PET se ha logrado construir una visión sobre la cuestión regional en la que se van incorporando nuevas perspectivas, y se ha incursionado en líneas de trabajo que tienen por objeto establecer de manera más evidente la interrelación entre cadenas de valor y territorio.

En términos presupuestarios, entre 2003 y 2008, mediante el gasto nacional se logró favorecer en mayor medida a las provincias menos desarrolladas, en el contexto de un incremento sustancial del gasto total. Por otra parte, un porcentaje significativo de los proyectos de inversión promovidos por el PET han integrado las carteras de inversión de las jurisdicciones responsables del gasto.

Otros logros en este tema se presentan a continuación:

- Uno de los resultados del PET en las provincias fue la modelación del desarrollo y la formulación de la cartera de proyectos. A partir de un análisis y un diagnóstico de los problemas y las potencialidades, se definió un modelo deseado del territorio, con interacciones entre las provincias y los equipos nacionales del PET. Finalmente, esto dio lugar a una cartera de proyectos prioritarios, en la que se aplicó un método de ponderación de proyectos de infraestructura (de escala provincial y nacional) que incluye una evaluación multicriterio en la que se toman en cuenta los objetivos de desarrollo territorial. Esta línea de trabajo desembocó en el denominado Sistema de Identificación y Ponderación de Proyectos Estratégicos (SIPPE), que a partir de 2015 funciona como aplicación sobre plataforma web.
- Respecto al PET y las estrategias de los sectores de la actividad económica, a partir de 2013 se destaca la articulación del primero con los organismos que formularon el Plan Estratégico Industrial 2020, el Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial 2010-2016, el Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva: Argentina Innovadora 2020 y el Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable 2020. Además, se realizó un estudio destinado a describir el entramado productivo que se asienta en cada una de las 25 microrregiones que se identifican en el PET, lo que será la base para construir un mapa económico microrregional que muestre cómo se distribuyen en el territorio una serie de complejos productivos priorizados. Esto permite ampliar el conocimiento geoeconómico y contribuir a las actividades de planificación y toma de decisiones públicas y privadas.
- En la escala internacional, con el PET se buscó fortalecer los mecanismos de cooperación Sur-Sur, en virtud de la dinámica de integración impulsada por la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) —que en 2008 se convirtió en la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)—, y el conjunto de organismos que la integran. De allí surge una agenda de proyectos integrada del PET, con intervenciones estratégicas destinadas a promover la integración física regional, en cuya formulación y gestión ha participado intensamente la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública.
- A partir de un estudio de prospectiva territorial y escenarios futuros nacionales y de cada una de las seis regiones en las que se dividió el país hacia 2026, el PET permitió desarrollar visiones de

futuro sobre la base de un conjunto de talleres regionales que contaron con una amplia participación. En ese trabajo se procuró lograr la convergencia con otros trabajos de planificación, como los planes estratégicos agropecuario, agroalimentario e industrial, y el propio PET y su modelo deseado.

- El PET pavimentó el camino hacia un nuevo régimen jurídico de planificación del territorio, mediante la creación del anteproyecto de ley nacional de planificación y ordenamiento territorial, que tiene por objeto establecer la función pública indelegable de regular el suelo y el ordenamiento del territorio, e introducir cambios en el estatus jurídico y económico del suelo urbano. Se espera que el proyecto pueda seguir avanzando en el trámite parlamentario hasta su efectiva sanción.
- Se logró correlacionar las apuestas estratégicas del PET y el gasto nacional, pues a pesar de la inexistencia de una relación vinculante, se ha constatado que, de las 81 inversiones en infraestructura ponderadas como de prioridad nacional en el PET en 2011, 41 se incluyeron al año siguiente en el presupuesto nacional (trienio que va de 2011 a 2014). Por otra parte, al menos durante los primeros años del PET, el sesgo del gasto de la nación favorece a las provincias más rezagadas en el contexto de un importante aumento general del presupuesto público.

3. Reflexiones finales

Se ha logrado conocer el acervo de experiencias del PET en los ámbitos intergubernamental e interjurisdiccional, que permiten apreciar que se está alterando la debilidad histórica de los mecanismos de planificación del desarrollo en la Argentina. La experiencia del PET muestra la importancia de promover el debate en torno a una agenda amplia en materia de desarrollo, que incluya la cuestión de las disparidades regionales, los conflictos ambientales, la pobreza o las formas de crecimiento de las ciudades.

No obstante, queda sin resolver completamente cuál es el lugar de la planificación en los procesos reales de transformación y en eso radican algunos de los mayores riesgos de implantar el modelo que se propone en el PET. En la Argentina, donde el debilitamiento de las capacidades públicas ha sido tan manifiesto durante décadas, la principal duda es si la relación de la planificación estratégica del desarrollo, espacio en el que se ubica el PET, puede mejorar su vinculación con el proceso de la asignación del gasto.

La pregunta que surge es si estarán dadas las condiciones para que se amplíe el camino que se ha abierto en la Argentina. En primer lugar, los dispositivos que se describen en este informe se deben consolidar y formalizar, muy especialmente a nivel de las decisiones del Estado nacional, situación en la que hoy se advierte un déficit.

Si el PET se convirtiera en un eslabón vinculante en el ciclo de las políticas públicas, se podría capitalizar más su rica experiencia y ampliar su legitimidad como instrumento de gobierno. Todo ello permitiría sin dudas que el PET progresara como aparato eficaz del proceso decisorio en materia de desarrollo, con perspectiva territorial y equidad social.

B. Brasil - El retorno a la planificación gubernamental y la experiencia reciente del Programa de Aceleración del Crecimiento²

En el caso se describen el origen, el desarrollo, los contenidos y los resultados del Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC) del Brasil, así como las perspectivas futuras del sector público.

Introducción

Después de dos décadas de relativo estancamiento (de 1980 a 2003), durante las que hubo crisis económica y fiscal e indefiniciones respecto al modelo de desarrollo que se debía seguir, la economía del Brasil retomó alguna capacidad de crecimiento a partir de 2004, con cierta estabilidad monetaria, ambiente democrático y funcionamiento satisfactorio de las instituciones y los mercados. Esta situación permitió que el Estado asumiera un mayor protagonismo en la definición e implementación de políticas y programas para el desarrollo nacional y que, desde 2003, se elaboraran más de 30 documentos oficiales de planificación.

Los principales desafíos de este proceso fueron los siguientes: incrementar la calidad de los bienes y servicios públicos, dirigir esquemas de financiamiento de políticas públicas de orientación federal y perfeccionar las instituciones para ejecutar de forma adecuada las políticas públicas en el país.

En este contexto surge la experiencia reciente del Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC 1), que se lanzó a comienzos de 2007, se ajustó a fines de 2010 (PAC 2) y se sometió a un nuevo estudio con miras a un posible relanzamiento a partir de 2015 (PAC 3).

El PAC puede ser considerado como un laboratorio de experimentos institucionales que se encarga de promover perfeccionamientos legales y regulatorios relacionados con distintos órganos de control y nuevos instrumentos de coordinación, implementación, gestión y monitoreo de las acciones que se encuentran bajo su responsabilidad.

1. El PAC como arreglo político e institucional

Con el propósito de evitar la tradicional burocracia y lograr un mejor alineamiento estratégico, articulación interinstitucional y coordinación gubernamental, el PAC 1 se ubicó en los cuadros profesionales y estructuras de gestión instalados en la propia Presidencia de la República, específicamente en la Casa Civil. La idea fue que este nuevo modelo comprometiera colectivamente a varios actores gubernamentales, agrupados en torno a los siguientes objetivos: acelerar el ritmo de crecimiento de la economía; aumentar el empleo y los ingresos; disminuir las desigualdades sociales y regionales, y superar los cuellos de botella de la infraestructura del país.

La estructura organizacional está compuesta por dos instancias formales de gestión. Una es el Comité de Gestión del PAC, instancia del ámbito político que opera en una dimensión de toma de decisiones del programa y que está integrado por el Ministro de Planificación, Presupuesto y Gestión, el Ministro de Hacienda y el Jefe de Gabinete de la Presidencia de la República, que son los responsables de supervisar

² Resumen elaborado por José Celso Cardoso Jr. y Claudio Alexandre Navarro en junio de 2015.

y acompañar el programa mediante reuniones periódicas. La otra instancia es el Grupo Ejecutivo del PAC, que es de carácter técnico-político y está formado por las secretarías del Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión (Secretaría del Programa de Aceleración del Crecimiento, Secretaría de Presupuesto Federal y Secretaría de Planificación e Inversiones Estratégicas), de la Casa Civil de la Presidencia de la República (Subsecretaría de Coordinación y Monitoreo), y del Ministerio de Hacienda (Secretaría del Tesoro Nacional y Secretaría de Seguimiento Económico).

Estas secretarías son responsables de coordinar la planificación federal, operar el presupuesto, hacer el acompañamiento económico-financiero de los recursos gubernamentales y articular los programas prioritarios del Gobierno. A ellas se les suman los organismos ejecutores del PAC, ministerios sectoriales encargados de implementar las obras y los emprendimientos, que participan en la formulación de carteras de propuestas de inversión provenientes de sus respectivas planificaciones sectoriales y son responsables de presentar las cuentas.

El PAC 1 se conformó a partir de un conjunto de inversiones públicas y de la inducción de inversiones privadas en los sectores del transporte, la energía, los recursos hídricos, el saneamiento y la vivienda, además de diversas medidas legales, regulatorias e institucionales de incentivo al desarrollo económico, mejoras a la gestión pública y al ambiente de negocios e inversión, estímulos al crédito y al financiamiento, medidas de perfeccionamiento del sistema tributario y medidas fiscales de largo plazo.

El PAC 2 tuvo por objeto ir más allá y ser el principal componente estructurador de inversiones en infraestructura del país. Se lo organizó sobre la base de las siguientes seis áreas complementarias: i) energía eléctrica (a partir de una matriz basada en fuentes renovables y limpias); ii) transporte (con prioridad en ferrovías y carreteras); iii) ciudad mejor (infraestructura social y urbana); iv) cuidado de la comunidad (servicios sociales y urbanos en las áreas de la salud, la educación y la cultura); v) Mi Casa Mi Vida (programa de vivienda), y vi) agua y luz para todos (universalización del acceso al agua y la energía eléctrica del país).

2. El PAC como promotor de innovación en la gestión pública brasileña

Con el PAC se configuró un conjunto de cambios de las normativas y regulaciones que significó una modificación importante de las relaciones entre los entes públicos federales (estados y municipios) y los privados, lo que incidió positivamente en las condiciones para la realización de proyectos en el período de 2007 a 2014. Entre ellos se destaca el diseño y la implementación de 11 medidas de gestión, 10 medidas de mejora del ambiente de los negocios y las inversiones, 7 medidas de estímulo al crédito y al financiamiento, 2 medidas fiscales de largo plazo, 2 medidas de perfeccionamiento del sistema tributario y 12 medidas de desgravación fiscal.

Es evidente que estas medidas no tendrán efecto inmediato, pero crearán un contexto positivo en el sentido de que tienen por objeto resolver barreras históricas que obstaculizan la inversión y el crecimiento en el Brasil. Reflejan un alineamiento político e institucional con un proyecto de desarrollo, en un ambiente de transformación de la relación del Estado con el mercado y la propia sociedad, preocupación por implementar políticas públicas en áreas programáticas de resorte institucional, y cumplimiento efectivo de objetivos, metas y plazos en los ámbitos de la administración pública federal.

Según los estudios que se citan en el documento, los cambios de las normativas y regulaciones son un arma poderosa para alterar el *statu quo* legal y, seguidos de los consecuentes decretos a lo largo de los años, han sido el instrumento normativo necesario para concretar las acciones del Poder Ejecutivo.

Además de acelerar el crecimiento, el PAC está destinado a implementar proyectos prioritarios en el área de la infraestructura, para movilizar la acción gubernamental. Al revalorizar la planificación, ha surgido la necesidad de perfeccionar las prácticas de monitoreo en las agendas prioritarias del Gobierno. Las actividades de monitoreo no solo se refieren a designar responsabilidades, ejecutar la contabilidad o establecer procedimientos de control, sino que también abarcan el aprendizaje colectivo e institucional sobre la puesta en práctica de las acciones del Gobierno, que se centra en la entrega de bienes y servicios a la sociedad, con el objeto de aportar información oportuna a los complejos procesos de toma de decisiones de las instancias superiores.

La Secretaría del Programa de Aceleración del Crecimiento conduce la actividad de monitoreo del PAC con el objetivo de asegurar las metas del programa, gestionar los riesgos, identificar los problemas que se presentan para su ejecución y proponer soluciones, además de dar cuenta a la sociedad de la situación y el avance de los proyectos mediante los balances cuatrimestrales. Este monitoreo consiste en acompañar los proyectos y analizar el avance físico y financiero de las metas, los cronogramas de ejecución y los plazos de los contratos, es decir, todo asunto relacionado con la ejecución de las obras. Aparte de esta evaluación cuantitativa, se hace una evaluación cualitativa relacionada con el análisis de la implementación del proyecto, los resultados parciales, las restricciones a la ejecución y los impactos sociales locales, entre otros, lo que ayuda a comprender la realidad de la ejecución de la política.

3. Desempeño del PAC en términos de políticas prioritarias de infraestructura

El PAC es una cartera específica y prioritaria de inversión en infraestructura económica, social y urbana que, en el cuatrienio que va de 2012 a 2015, se proyectó con un valor estimado de 1,2 trillones de reales, que incluían los aportes públicos federales y los privados. De ese monto, el 33% era para la vivienda, el 24% para la energía, el 22% para el petróleo y el gas, el 10% para el transporte, el 4% para la minería y el 7% para otros rubros. De este total estimado, entre 2011 y 2014 se ejecutaron cerca de 1,008 trillones de reales en el ámbito del PAC 2.

Si analizamos el comportamiento relacionado con el gasto de los fondos federales (presupuesto fiscal), las empresas estatales federales, y los estados y municipios (recursos propios y transferencia de la federación), podemos apreciar que el gasto de todos creció constantemente entre 2007 y 2010, por la influencia directa del PAC 1. En 2011, debido a la crisis internacional, se presentaron reducciones en todos los niveles, pero en 2012 se volvió a observar un incremento en el marco del PAC 2.

El desarrollo de las inversiones muestra que la inversión federal liderada por el PAC apalancó la inversión propia de los demás entes de la federación y operó como inductora de la inversión privada. Esto, sumado a que la tasa de inversión global de la economía brasileña creció a partir de 2007, permitió alcanzar un nivel de inversión superior a la media histórica.

El valor nominal de las inversiones del PAC 2 duplica el de las inversiones del PAC 1, lo que demuestra que el programa ha ido ganando consistencia, tanto en la capacidad de movilizar financiamiento, como en el gasto. Este comportamiento se puede explicar por el ciclo natural de los proyectos de infraestructura del PAC, así como también por el conjunto de innovaciones regulatorias, institucionales y normativas comentadas anteriormente. Ambos elementos explican el impacto positivo de la planificación y la ejecución física y financiera del Estado.

Los resultados demuestran una transformación ocurrida entre 2002 y 2013 en el terreno de la infraestructura económica del Brasil, incluidos los sectores del transporte, la energía y las comunicaciones, así como en el campo de la protección y la promoción social. En lo que respecta a la ampliación de la red global de infraestructura económica, social y urbana del país, así como del acceso de las personas a los bienes y servicios, la contribución real del PAC fue superior a la anunciada.

En el PAC 1 se otorgaron en concesión a la iniciativa privada 3.282 km de carreteras, valor que se situó en 1.413 km en el PAC 2. Durante el PAC 1 se construyeron o pavimentaron 1.789 km de carreteras, mientras que tales intervenciones alcanzaron los 4.390 km en el PAC 2. Además, se realizaron múltiples mejoras en ferrovías, aeropuertos, puertos e hidrovías. En el PAC 2 se consideraron 15.191 equipamientos para carreteras locales en todos los municipios brasileños.

En relación con la energía, hubo avances significativos en la generación y la transmisión, la exploración y producción de petróleo y gas, la refinería y la petroquímica, los fertilizantes y el gas natural, y los combustibles renovables. En el ámbito de la revitalización de la industria naval, se destaca la construcción de embarcaciones y astilleros.

En el aspecto social, gracias al PAC (período de 2011 a 2014) se llevaron a cabo 1.600 proyectos de saneamiento, 86 de drenaje, 27 de contención, 31 de movilidad urbana y 46 de pavimentación. Además, se construyeron 3.326 unidades básicas de salud, 39 unidades de atención de urgencia, 786 guarderías, 1.076 pistas deportivas en escuelas y 53 multicentros de artes y deportes.

En lo que respecta a la vivienda, se construyeron 2.750.000 unidades habitacionales y 1.605 proyectos de urbanización en asentamientos precarios. En cuanto al programa agua y luz, se pusieron en práctica 40 proyectos de recursos hídricos y 58 sistemas de tratamiento sanitario. Se incorporaron 238 localidades al sistema de abastecimiento, se ejecutaron 1.150 proyectos de agua en áreas urbanas y se efectuaron 538.518 enlaces de electrificación.

Todo lo anterior permite apreciar que el PAC es más que un programa destinado a reactivar la inversión en infraestructura y acelerar el crecimiento económico: se trata de un programa que reactiva la planificación gubernamental y el protagonismo del Estado, y correlaciona las realizaciones u obras con una mejora efectiva de las condiciones de vida de la población brasileña. Esto se pudo comprobar gracias al indicador del porcentaje de personas que viven en condiciones domiciliarias satisfactorias, que aumentó del 34% en 2001 al 55% en 2012.

4. Perspectivas futuras

Por múltiples razones, la coyuntura política y económica brasileña se deterioró en 2015. Esto puso en duda la continuidad del proceso, debido a los siguientes factores:

- La persistente crisis económica internacional que se arrastra desde 2008.
- La baja de los precios internacionales del petróleo, agravada por las denuncias de corrupción en los contratos de Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras), principal empresa estatal cuyos ingresos se utilizan para las inversiones en infraestructura.
- La crisis hídrica y energética que afecta a la región sudeste, la más poblada del Brasil.
- La crisis política debida a las fuertes tensiones de descrédito entre el Poder Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, todos acusados de corrupción.
- La crisis de legitimidad y desconfianza que afecta a los medios de comunicación privados del país, que tienen posturas ideológicas abiertamente opositoras al Gobierno de Rousseff y al Partido de los Trabajadores, y tienen características golpistas.

Debido a lo anterior, la trayectoria exitosa de la economía brasileña entre 2007 y 2010 (período de vigencia del PAC 1) puede estarse agotando. No obstante, esto no invalida los argumentos presentados en este trabajo en relación con el peso económico y político que el PAC tuvo en la reforma del Estado brasileño y sus prácticas de planificación.

Es posible decir que el PAC tuvo éxito por la combinación de dos fuerzas: i) el peso económico que representaba la relación de la inversión como variable clave en la estrategia de crecimiento, y ii) el peso político del Gobierno como incentivador de un programa que logró movilizar la burocracia estatal, incluidas las empresas estatales y los bancos públicos, en una dirección deseada, atrayendo el interés privado (nacional y extranjero) y el de segmentos importantes de la sociedad, que mejoraron sus condiciones de vida (empleo, ingreso, vivienda y otros) como resultado directo o indirecto del PAC o de alguno de los programas gubernamentales relacionados.

El PAC dio lugar a innovación y cambios en el ámbito institucional y operativo que significaron la creación y el fortalecimiento de las empresas públicas, así como alteraciones de la normativa en el ámbito de la gestión, la contratación de bienes y servicios, la nueva regulación sectorial, el financiamiento público y privado, la nueva regulación ambiental y otros. Esto demuestra que los resultados sociales y económicos dependen en gran parte de la actuación del Estado en el ámbito económico como un todo.

No obstante lo anterior, dada la complejidad de los temas públicos, es claro que el norte de la acción gubernamental reciente se encuentra en constante peligro, con riesgos de diverso orden que amenazan la sustentabilidad temporal y programática de las políticas públicas prioritarias del Gobierno brasileño. Un aspecto importante es la estructura administrativa del Estado y sus procesos e instrumentos de gestión, por lo que es indispensable retomar la discusión sobre las capacidades e instrumentos de que el Estado dispone para promover el desarrollo que se pretende en el Brasil para el siglo XXI. Se aprecia una ausencia de reflexión estratégica del Gobierno sobre la naturaleza específica del Estado en un contexto

de inserción internacional y sobre el perfil que la administración pública debe tener para apoyar un proceso general de desarrollo en la segunda década del nuevo milenio.

Se observa un pragmatismo exacerbado que conduce las acciones gubernamentales y se enfoca predominantemente en el crecimiento del PIB a cualquier costo, en desmedro de otras dimensiones importantes en el desarrollo contemporáneo. El Estado tiene un diseño híbrido y combina, en la elaboración de las políticas públicas y sus *modus operandi*, elementos patrimonialistas, meritocráticos, gerenciales y sociales que dan lugar a una actuación esquizofrénica, al atender directrices republicanas, democráticas y desarrollistas de naturaleza estratégica, pero capturado por intereses y decisiones de carácter particular, autoritario e inmedatista.

Superar estos problemas es una condición necesaria para destrabar las capacidades estatales y los instrumentos de que dispone el Estado brasileño con vistas al desarrollo nacional.

C. Colombia - El Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados³

En el caso se describen los conceptos de gestión pública orientada a resultados y presupuesto orientado a resultados. Posteriormente, se hace una descripción detallada de la historia y el marco legal, institucional e instrumental del Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (SINERGIA), y por último se analiza el caso colombiano respecto al logro de las mejores prácticas enunciadas por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) en gestión pública orientada a resultados y presupuesto orientado a resultados⁴.

1. Gestión y presupuesto por resultados

En el informe sobre gobernanza pública en el caso colombiano, la OCDE resalta el SINERGIA como una herramienta que ha permitido alcanzar estándares excepcionales⁵. La gestión pública orientada a resultados parte del concepto de creación de valor público, en el que se concibe al gerente público como aquel capaz de liderar los procesos de formulación e implementación de políticas públicas de manera tal que mejoren tanto los resultados como la forma en que el ciudadano los recibe. La cadena de valor es la relación secuencial y lógica entre insumos, actividades, productos y resultados (e impactos), estos últimos referidos a la situación socioeconómica de los ciudadanos.

La orientación a resultados se logra cuando se articula la planeación, la presupuestación, la ejecución, el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas a través de la cadena de valor, ya que solo de esta forma es posible obtener mediciones de desempeño que permitan no solo hacer una mejor entrega de bienes y servicios públicos, sino verificar la productividad y la eficiencia del gasto, así como la eficacia, la efectividad, la costo-efectividad y la calidad de la intervención pública.

El presupuesto orientado a resultados consiste en un conjunto de procesos e instrumentos que tienen por objeto dar información sobre los resultados obtenidos a partir de la ejecución de recursos del presupuesto. Proviene del análisis de indicadores de desempeño formulados para dar seguimiento a los programas públicos. Tiene tres funciones: i) informar sobre el desempeño con el propósito de rendir cuentas y establecer el diálogo con el Poder Legislativo y la ciudadanía, ii) sustentar las decisiones de asignación de fondos en la información sobre el desempeño y otras variables, y iii) asignar fondos basándose exclusivamente en la información sobre el desempeño y aplicando fórmulas preestablecidas.

El SINERGIA ha sido un éxito en cuanto a la gestión pública orientada a resultados, pero todavía está lejos de dar buenos frutos en lo que respecta al presupuesto orientado a resultados.

2. El SINERGIA

En la Constitución de 1991 se nombra al Departamento Nacional de Planeación (DNP) como la institución líder en la elaboración de la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, ley marco de cualquier programa que se

³ Resumen elaborado por Orlando Gracia en abril de 2015.

⁴ Se incluyeron en este resumen las aclaraciones que el consultor hizo después de entregar el informe, pues aclaran y aportan al objetivo de conocer las fortalezas y debilidades de la experiencia en planificación.

⁵ Véase OCDE (2014).

quiera implementar durante un período de gobierno, como es la Ley Anual sobre el Presupuesto General de la Nación. El DNP se encarga además de diseñar los sistemas de evaluación y gestión del Plan Nacional de Desarrollo, lo que dio lugar al Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (SINERGIA), que se basa esencialmente en que las diferentes entidades sectoriales deben hacer un ejercicio de planeación cuatrienal, con metas que orientarán su autoevaluación y serán el insumo principal para la rendición de cuentas y la toma de decisiones de inversión del siguiente año fiscal.

Después de numerosos cambios institucionales, en 2014 se determina una configuración institucional en la que la Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas del DNP se conforma como la secretaría técnica del sistema, mientras otros actores, como la Presidencia de la República, los ministerios y la sociedad civil, desempeñan el papel de usuarios y generadores de información. En la secretaría técnica se configuran cinco procesos: i) SINERGIA Seguimiento, ii) SINERGIA Evaluaciones, iii) SINERGIA Territorial, iv) rendición de cuentas, e v) innovación e investigación. Los dos últimos son transversales.

Desde entonces, el SINERGIA ha funcionado en el marco de los siguientes planes de desarrollo: El Salto Social (1994-1998), Cambio para Construir la Paz (1998-2002), Hacia un Estado Comunitario (2002-2006), Estado Comunitario: Desarrollo para Todos (2006-2010) y Prosperidad para Todos (2010-2014).

El seguimiento del Plan Nacional de Desarrollo se elabora de manera articulada con las entidades públicas del orden nacional. A través de discusiones entre el DNP, los ministerios y la Presidencia de la República, se conciertan los indicadores que se han de monitorear a lo largo del cuatrienio. El seguimiento se hace mediante la plataforma virtual del SINERGIA, donde los encargados informan sobre los avances de manera mensual, y el DNP, por medio de la Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas, valida la información que se carga en el sistema. Luego de esto, el ciudadano puede ver la información a través de internet y consultar el avance de todas las políticas que forman parte del Plan Nacional de Desarrollo del Gobierno nacional. Los órganos de control disciplinario y fiscal del sector público usan esta información para sus auditorías anuales. De igual forma, se cuenta con tableros de control estratégicos y sectoriales que los gerentes públicos (presidente, ministros y consejeros) revisan con el objetivo de tomar decisiones sobre la ejecución de las políticas. Estos tableros de control muestran el avance hacia cada una de las metas fijadas en el Plan Nacional de Desarrollo.

A nivel de las entidades públicas territoriales, se ha comenzado a trabajar con municipios y departamentos del país por medio de la estrategia SINERGIA Territorial, con el objetivo de replicar el sistema nacional de seguimiento y evaluación en cada una de estas administraciones públicas. A la fecha, 83 entidades territoriales cuentan con indicadores y tableros de control para dar seguimiento a sus planes de desarrollo.

Los principales productos del SINERGIA son los siguientes:

- Plan indicativo
- Plan de acción
- Acuerdos de eficiencia
- Indicadores de monitoreo

- Documentos CONPES (Consejo Nacional de Política Económica y Social) de compromisos sectoriales
- Documentos CONPES de evaluación del Plan Nacional de Desarrollo
- Tres evaluaciones de impacto de programas de protección social
- Sistema de Gestión para la Gobernabilidad (SIGOB), que permite dar seguimiento permanente al Plan Nacional de Desarrollo
- Sistema de seguimiento de metas en sitio de internet
- Experiencias piloto de presupuesto por resultados en varios municipios del país
- Ficha técnica de cada indicador del Plan Nacional de Desarrollo
- Informe anual del Presidente al Congreso sobre el avance del Plan Nacional de Desarrollo
- Balance de resultados del Plan Nacional de Desarrollo enviado anualmente al CONPES
- Guías metodológicas de seguimiento, evaluación y apoyo a gobiernos subnacionales
- Anexo de metas del Plan Nacional de Desarrollo en la Ley Anual sobre el Presupuesto General de la Nación
- Metas cuatrienales en la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo
- Tableros de control que permiten dar seguimiento a los compromisos y las metas del Plan Nacional de Desarrollo y están destinados al Presidente
- Resúmenes ejecutivos e informes finales de las evaluaciones en sitio web
- Encuesta de percepción del Plan Nacional de Desarrollo
- Más de 100 evaluaciones de políticas del Plan Nacional de Desarrollo, el 30% de las cuales se refiere al impacto y el 70% a los procesos, los productos, los resultados y la ejecución

3. Calificación en relación con las mejores prácticas internacionales

El autor, basado en su experiencia y conocimiento, asignó al caso colombiano una calificación respecto a los criterios de las mejores prácticas que se plantean en diversos documentos de la OCDE. Con relación a cada uno de los temas, consideró una calificación del 100% cuando se cumple con la buena práctica, 75% cuando se cuenta con la mayoría de los elementos, 50% cuando se han sentado las bases de la buena práctica, pero esta no se ha implementado por completo, 25% cuando solo hay algunos elementos pero falta construir la institucionalidad y la práctica, y 0% cuando no se ha desarrollado ningún elemento de la buena práctica. A continuación se presenta un resumen de los resultados obtenidos.

a) Buenas prácticas de los sistemas de evaluación del Plan Nacional de Desarrollo

<u>Ítem</u>	<u>Calificación</u>
• Definición de la agenda de evaluaciones concertada con los sectores	75%
• Independencia de las evaluaciones	75%
• Roles definidos	75%
• Participación de los sectores en la puesta en práctica de la evaluación	75%
• Formatos estandarizados de evaluación	50%
• Espacios para difundir la evaluación en el interior del Gobierno	50%

- Existencia de mecanismos para facilitar el uso de las recomendaciones 75%
- Uso efectivo de la información para la toma de decisiones 25%
- Mecanismos de control para monitorear que se cumplan las recomendaciones 0%
- Mecanismos de incentivos para promover la cultura de presupuesto por resultados 25%
- Espacios para difundir los resultados de la evaluación entre la ciudadanía y demás actores no gubernamentales (rendición de cuentas) 50%

b) Buenas prácticas de los sistemas de seguimiento del Plan Nacional de Desarrollo

<u>Ítem</u>	<u>Calificación</u>
• Propiciar un diseño integrado y articulado de las intervenciones del Estado, sobre la base del logro de resultados en favor de la población	50%
• Establecer una relación lógica, clara y verificable entre los resultados que se esperan obtener y los productos definidos para alcanzarlos	50%
• Integrar la planeación nacional, sectorial e institucional con el presupuesto, en el que se cuantifican los insumos y productos que se han de entregar en términos de cantidades y su equivalente en unidades monetarias	50%
• Identificar actores y establecer responsabilidades claras relativas a la obtención de productos y resultados entre quienes participan en la implementación de los programas	75%
• Estructurar y reforzar el seguimiento de las metas de gobierno, de tal forma que sea posible medir el desempeño de las intervenciones públicas	50%

El autor presenta una fundamentación personal de por qué asignó cada una de estas calificaciones.

4. Lecciones y desafíos de la experiencia colombiana⁶

- El enfoque de gestión por resultados se ha adaptado a los requisitos de seguimiento y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo y a las características institucionales propias, con influencia y colaboración internacional del Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y otras agencias multilaterales.
- Para mejorar las evaluaciones, es necesario avanzar en al menos tres tipos de acciones: i) mayor concertación para definir la agenda de evaluaciones, con inclusión de la sociedad civil; ii) uso más efectivo de las recomendaciones producto de la evaluación, y iii) mayor vinculación de las evaluaciones para determinar la asignación del presupuesto público.
- El mandato constitucional y el compromiso político han sido determinantes en el rápido avance del SINERGIA y han permitido incrementar las asignaciones presupuestales, tanto para el funcionamiento del SINERGIA como para las evaluaciones independientes. Además, la alta

⁶ Luego de la entrega inicial del estudio de caso, el consultor proporcionó información y evidencia adicionales para aclarar o conocer mejor el estado del sistema de planificación en Colombia desde el punto de vista de las experiencias, las lecciones aprendidas, las buenas prácticas y los desafíos. A continuación se brinda un resumen de ellas.

calidad de las evaluaciones ha mostrado su utilidad para reformular el modo en que funcionan las políticas contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo, lo que ha creado una cultura de la evaluación a nivel del Gobierno nacional.

- Las evaluaciones que se llevan a cabo se han convertido en un insumo esencial para la toma de decisiones y son frecuentemente utilizadas por el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES). Este último es un arreglo institucional para tomar decisiones basadas en evidencia, que con frecuencia ordena evaluaciones de las políticas.
- Los indicadores que contienen las metas del Plan Nacional de Desarrollo son un instrumento para que los gerentes de la política pública se rindan cuentas entre sí, pero también para que la ciudadanía, a través de la página de internet, conozca la evolución de estas metas a nivel nacional. Sin embargo, hace falta definir y dar seguimiento a las metas con un enfoque regional, para que los ciudadanos conozcan el avance de la política en su territorio.
- Hoy en día, las evaluaciones del SINERGIA tienen un Plan de Transferencia e Implementación de Recomendaciones en el que los consultores deben formular, junto con la entidad evaluada, un esquema de implementación que permita usar realmente el resultado de las evaluaciones, solucionar los problemas en el corto plazo y dejar para reformas posteriores los problemas que requieran modificaciones legales.
- Al comienzo del período presidencial, los ministros y viceministros usan el sistema de indicadores del SINERGIA para definir las metas del Plan Nacional de Desarrollo que tendrá una vigencia de cuatro años. Luego, el DNP lidera la definición de indicadores con cada entidad del orden nacional. Las metas están basadas en un marco de gasto y un marco fiscal de mediano plazo, de manera que los ministros deben priorizar los programas a los cuales se les dedicará el presupuesto asignado y las metas que se obtendrán en cada programa presupuestal. Se llevan a cabo reuniones ministeriales y bilaterales con los ministros para tratar la información y mostrar los avances de los indicadores estratégicos del Plan Nacional de Desarrollo, a fin de tomar medidas en relación con aquellas metas hacia las cuales no se avance al ritmo planeado. De esta manera, se puede decir que el SINERGIA es un instrumento para tomar decisiones sobre la base de evidencia.
- Los congresistas hacen ejercicios de control político sobre el avance del Plan Nacional de Desarrollo y, con ese fin, utilizan los indicadores que aparecen en la página de internet del SINERGIA. El uso de las evaluaciones es más limitado por cuanto entre los miembros del Congreso colombiano todavía no existe una cultura de tomar decisiones basadas en evidencia.
- El Ministerio de Hacienda y Crédito Público está encargado del gasto corriente, mientras que el DNP se encarga del presupuesto de inversión. Estas dos entidades, más la Presidencia de la República, coordinan las políticas públicas mediante dos instancias de coordinación: i) el CONPES, cuyo secretario técnico es el DNP, y ii) el Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS), cuyo secretario técnico es el Ministro de Hacienda y Crédito Público. La otra instancia natural de coordinación se da en el momento de presentar la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo al comienzo del período de cada presidente, y todos los años cuando se presenta la Ley Anual sobre el Presupuesto General de la Nación. A tales efectos, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el DNP trabajan en la elaboración del marco de gasto y el marco fiscal de mediano

plazo. A fin de coordinar el diseño de estos instrumentos de política pública, se realizan reuniones anuales con los ministerios y las agencias del orden nacional para revisar la ejecución presupuestal y el logro de las metas del Plan Nacional de Desarrollo. El SINERGIA participa en esas reuniones aportando las evaluaciones e información sobre el avance hacia dichas metas.

5. Conclusión

Entre las lecciones aprendidas de la experiencia colombiana, se puede mencionar la necesidad de contar con un marco legal adecuado y un compromiso político para poder desarrollar y consolidar un sistema de seguimiento y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo. Además, se requiere que la entidad líder del sistema tenga la credibilidad técnica y la independencia necesarias para que las demás entidades lo usen. A continuación, se deben establecer rutinas de elaboración de informes y uso de los indicadores, asignar un papel claro a los miembros del sistema y presentar informes continuos para la rendición de cuentas. Luego, se debe desarrollar un sistema de información, preferiblemente en línea, que permita alimentar los indicadores e informar sobre su avance de manera sencilla.

D. Chile - La coherencia entre la planificación del largo y corto plazo: el presupuesto orientado a resultados⁷

En el caso se describe el sistema de planificación chileno: se inicia con la planificación de largo plazo, y luego se describe el sistema de seguimiento y control de la gestión (planificación de corto plazo). Posteriormente, el autor identifica las fortalezas y debilidades de ambos sistemas, y formula las respectivas conclusiones y recomendaciones.

Introducción

En Chile, la planificación y sus esquemas institucionales han jugado un papel importante en temas relacionados con el crecimiento económico, la infraestructura, la competitividad y la disminución de la pobreza e indigencia. Sin embargo, los desafíos que tiene este país son grandes en materia de reducción de la desigualdad, mejoramiento de la calidad de la educación, aumento de la productividad laboral y cuidado del medio ambiente, entre otros, y solo es posible abordarlos con una perspectiva de largo plazo.

La planificación en Chile data de los años sesenta, cuando se instauró la Oficina de Planificación Nacional. No obstante, la experiencia que se documenta aquí se inicia en 1990, con la creación del Ministerio de Planificación y Cooperación (ahora Ministerio de Desarrollo Social). En el período de 1990 a 1994 se establecieron las metas ministeriales, un mecanismo de seguimiento y una institucionalidad de coordinación interministerial radicada en el Ministerio Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES). Desde 1994 hasta 2000 se introdujeron una serie de instrumentos de gestión pública —indicadores de desempeño, plan piloto de modernización de la gestión pública, y evaluación de programas— a cargo del Ministerio de Hacienda, en particular de la Dirección de Presupuestos (DIPRES). Al mismo tiempo, se generaron instancias de coordinación interministerial para modernizar el Estado y la gestión pública, y se creó la Unidad de Estudios Prospectivos en el Ministerio de Planificación y Cooperación.

Posteriormente, a partir de 2000, se desarrolla el sistema de control de gestión y evaluación de resultados, con el que se introducen varias líneas nuevas de evaluación de programas y políticas públicas. No obstante, como se describirá a continuación, en ningún momento se observa un desarrollo sistemático de la planificación de largo plazo.

1. Planificación de largo plazo

La experiencia chilena en planificación a largo plazo tiene vacíos en cuanto a la capacidad de generar una visión de país y alinear sus políticas prioritarias, y no cuenta con una institucionalidad clara ni un marco normativo. Sus mayores fortalezas radican en algunos aspectos de política fiscal y manejo macroeconómico que han permitido generar confianza institucional, enfrentar períodos de crisis económicas e impulsar reformas sociales, políticas y tributarias, en su mayoría apoyadas en el marco de importantes acuerdos nacionales.

⁷ Resumen elaborado por Marianela Armijo en octubre de 2014.

En rigor, el país no cuenta con planes nacionales de desarrollo: es el Programa de Gobierno el instrumento en el que se definen los ejes de los lineamientos que orientan los objetivos de los diferentes ministerios, así como las prioridades gubernamentales sobre las que se rinde cuenta cada año en ocasión de la Cuenta Pública del 21 de mayo. El seguimiento del Programa de Gobierno está a cargo de la SEGPRES. La última experiencia fue el Programa de Gobierno 2010-2014, donde se planteó la visión de Chile a 2019 y se elaboró el documento llamado *Definiciones Estratégicas Ministeriales 2010-2014*, en el que se detallan la misión, los objetivos estratégicos, los ámbitos de acción y las metas de mediano plazo que se han de lograr durante el período de gestión gubernamental. Hubo un intento de formalizar el seguimiento de las metas, pero este quedó solo como un ejercicio referencial sin continuidad.

El análisis del largo plazo se hace más bien a nivel sectorial y en él se identifican los desafíos y las brechas por cerrar. Algunos ejemplos de ello son la Agenda de Innovación y Competitividad 2010-2020, la Estrategia Nacional de Energía 2012-2030 o, a nivel social, reformas estructurales como la de las pensiones y la protección social.

La planificación de mediano plazo se puede encontrar en el establecimiento de las metas ministeriales, que constituyen una formalización de las prioridades político-programáticas de cada sector de la administración del Estado y respecto de las cuales también le corresponde informar a la SEGPRES. Además, se efectúa un análisis permanente del cumplimiento de los planes y programas del Gobierno en las distintas áreas y se hacen planteamientos al Presidente de la República que permitan corregir las eventuales desviaciones.

Asimismo, es posible señalar que, a nivel del país, existe una mayor tradición e institucionalidad que fomenta la planificación regional (estrategias de desarrollo regional) y local (planes de desarrollo comunal).

2. Planificación de corto plazo

En Chile, el presupuesto es el eje orientador de la calidad del gasto público y es el instrumento clave para promover el desarrollo económico y social, bajo el principio de que, si los recursos se manejan con eficiencia, entonces se puede contribuir a fomentar el crecimiento, reducir los niveles de pobreza e inequidad, y elevar el bienestar de la población. Este concepto de gestión por resultados se ha venido desarrollando desde 1995, con el Plan Piloto de Modernización de la Gestión de Servicios Públicos, mediante el cual se incorporaron indicadores de desempeño en el presupuesto. Posteriormente, el Ministerio de Hacienda, a través de la DIPRES, ha desarrollado e introducido en el proceso presupuestario diferentes instrumentos de monitoreo y evaluación con el objeto de mejorar el análisis, la evaluación y la formulación del presupuesto público, lo que ha permitido orientar los recursos hacia el logro de las políticas y objetivos de gobierno. Con este fin se ha implementado, de forma gradual y progresiva, el Sistema de Evaluación y Control de Gestión, destinado a promover la eficiencia y la eficacia de la asignación y el uso de los recursos públicos, a través de la aplicación de técnicas e instrumentos de evaluación y control de gestión ligados al presupuesto. Este modelo de evaluación y seguimiento del desempeño de la gestión presupuestaria cuenta con los siguientes instrumentos:

- Indicadores de desempeño, eficacia, economía, eficiencia y calidad de servicio, con metas en el proceso presupuestario.
- Evaluaciones:
 - Evaluación de Programas Gubernamentales: evaluación del diseño y la gestión de los programas y de los resultados a nivel de producto (cobertura, focalización, entre otros).
 - Evaluación de Impacto de Programas: evaluación de los resultados intermedios y finales en los beneficiarios, utilizando metodologías cuasiexperimentales.
 - Evaluación Comprehensiva del Gasto (2002): evaluación de una o más instituciones, abarcando aspectos de su diseño institucional y gestión organizacional, la coincidencia con las definiciones estratégicas y los resultados.
 - Evaluación de Programas Nuevos (2009): se diseña la evaluación desde que se inicia o planifica un nuevo programa público, estableciendo líneas de base y utilizando de preferencia un diseño experimental.
- Programa de Mejoramiento de la Gestión: bono anual que se paga sobre la base del progreso de las instituciones en relación con metas en siete áreas claves de administración. Se utiliza un enfoque de referencias.
- Balance de Gestión Integral: informe anual preparado por cada servicio sobre el desempeño en relación con el presupuesto, las metas y los compromisos institucionales.
- Fondo Concursable: fondo de recursos asignados a programas nuevos o reformulaciones sobre la base de su calidad y coherencia, conforme a las prioridades de los ministerios.

En los protocolos de acuerdo entre el Congreso y el Ministerio de Hacienda se enmarcan parte importante de estos instrumentos de gestión por resultados, que generan información sobre el desempeño que se integra al proceso presupuestario, específicamente a la ley de presupuestos de cada año.

Asociado a la gestión por resultados se encuentra el presupuesto por resultados que, según una evaluación de la OCDE, en Chile se encuentra muy avanzado. Está estructurado en programas cuyos resultados son evaluables, lo que en teoría permite presupuestar considerando los resultados de la evaluación. No obstante, aún es necesario asegurar que en la estructura programática se entregue una clasificación del gasto por objetivo más detallada, revisar los programas para que se definan como grupos de productos con resultados comunes y establecer los objetivos de cada programa de forma más clara.

Esta misma evaluación indica la necesidad de que en la información contenida en el presupuesto se incorporen antecedentes que permitan comprender mejor los programas financiados con las diferentes partidas presupuestarias, de manera que la clasificación de los programas sirva mejor a los objetivos del presupuesto por desempeño, es decir, que los programas sean útiles como posible instrumento para priorizar el gasto y, como parte de esto, para integrar la planificación estratégica en el presupuesto.

En la actualidad, al formular el presupuesto se considera, entre otros aspectos, la información sobre el desempeño de las instituciones, con el objeto de que los recursos públicos se orienten efectivamente al logro de resultados que mejoren las condiciones sociales y económicas. En concreto, la Dirección de Presupuestos, a través de un formato estándar único, solicita información sobre indicadores de

desempeño que se elaboran a partir de las definiciones estratégicas presentadas por las instituciones, lo que permite alinear los procesos de planificación con los recursos disponibles.

Al construir indicadores, se considera la misión institucional de cada servicio y la del Ministerio de Hacienda. La incorporación de esta herramienta en el proceso de formulación del proyecto de ley de presupuestos ha permitido alinear la misión y los objetivos estratégicos institucionales con el Programa de Gobierno y los recursos disponibles.

En conclusión, podemos apreciar que el proceso de planificación estratégica que el Gobierno lleva a cabo de forma anual se define inicialmente, por una parte, en la estructuración de las cuentas públicas anuales de cada ministerio, de las que se deriva la estrategia global que el Presidente de la República señala en el mensaje presidencial de mayo y, por otra parte, en el proceso de planificación del presupuesto anual de los ministerios. En este contexto, es necesario que el Ministerio Secretaría General de la Presidencia, la Dirección de Presupuestos y los ministerios sectoriales trabajen de forma coordinada.

3. Fortalezas y debilidades de la planificación en Chile

a) Planificación de largo plazo

i) Fortalezas

- La celebración de acuerdos entre los partidos políticos de amplio espectro ha permitido llevar a cabo reformas estructurales, como las fiscales, las de transparencia, las de pensiones y las más recientes, en materia tributaria y educacional.
- A nivel institucional se destaca Prospectiva Chile 2010: construyendo el Chile económico del futuro, como una experiencia de planificación sectorial de largo plazo promovida por diversos agentes agrupados en el Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad, que fomenta el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo a través del Programa Nacional de Prospectiva Tecnológica.
- En lo que respecta al impulso de reformas a largo plazo, se ha destacado la creación de comités especializados en infancia, protección social, seguridad ciudadana y otros.

ii) Debilidades

- Discontinuidad del uso de la prospectiva en la planificación de largo plazo, con una sola experiencia en los años noventa.
- Falta de mecanismos para vincular la agenda de gobierno o las prioridades de largo plazo con los objetivos de los planes sectoriales o ministeriales.
- Escasa visibilidad de los indicadores agregados de desarrollo del país que muestren hacia dónde se orientan los objetivos de desarrollo.

b) Planificación de corto plazo: sistema de control de gestión y evaluación de resultados

i) Fortalezas

- Solidez metodológica e instrumental para el mejoramiento de la gestión de los servicios públicos
- Incorporación de la información sobre desempeño en el ciclo presupuestario
- Continuidad de las iniciativas desde sus inicios en 1994
- Fortalecimiento y reestructuración de las capacidades institucionales de la entidad a cargo del proceso (Dirección de Presupuestos) y fortalecimiento de los servicios públicos en general
- Mecanismos de rendición de cuentas (balance de gestión integral)
- Creación de redes interinstitucionales de expertos para apoyar la difusión, el control y la calidad de las iniciativas de mejoramiento de la gestión
- Provechosa experiencia de coordinación de metas presidenciales en una primera etapa de gobierno, en el ámbito de la planificación gubernamental
- Capacitación de los funcionarios públicos (1% del presupuesto de salarios)
- Instancia de coordinación con el Congreso para evaluar los programas públicos
- Creación de una instancia interministerial para modernizar la gestión pública y posteriormente evaluar

ii) Debilidades

- No es posible visibilizar los objetivos prioritarios en el mecanismo de planificación de corto plazo a través de los instrumentos del proceso presupuestario.
- El énfasis en la planificación a nivel ministerial y en los servicios públicos no resulta suficiente como herramienta que articule o integre el ciclo de las políticas públicas con la priorización del gasto.
- En los instrumentos de planificación de corto plazo no se vinculan proyecciones de las metas de mediano y largo plazo.
- Hace falta que los órganos rectores, la SEGPRES y el Ministerio de Hacienda se coordinen para facilitar la expresión financiera de las metas, así como su monitoreo y evaluación integrados.

4. Conclusiones

- No hay un plan o una visión de largo plazo, solo experiencias a nivel sectorial o regional. La anualidad del presupuesto, los cortos períodos de gobierno y el privilegio que se le otorga a los programas que permiten obtener resultados a corto plazo desincentivan la planificación a mediano y largo plazo.
- No existe una institución específica dedicada a la planificación: es el Ministerio Secretaría General de la Presidencia quien asume dichas labores haciendo el seguimiento de los programas de gobierno. La complejidad de los desafíos actuales y la falta de una perspectiva institucionalizada y formal de orientación a largo plazo puede dificultar el alcance de los objetivos que se han definido para alcanzar el desarrollo.

- No existe una referencia para la planificación institucional: esta se obtiene de la definición de prioridades ministeriales como parte del proceso presupuestario y como antecedente para el desarrollo del monitoreo y la evaluación.
- El uso de la información de evaluación para retroalimentar la toma de decisiones de política es aún débil, debido al escaso involucramiento de los actores políticos en los temas relacionados con la evaluación.
- El Sistema de Evaluación y Control de Gestión ha sido reconocido como una fortaleza a nivel internacional, pero se centra en mejorar la gestión de los servicios públicos y se lo puede perfeccionar.
- El presupuesto por resultados en Chile aún no permite asignar prioridades de gasto público conforme a criterios de calidad y eficiencia.

5. Recomendaciones

- Analizar y resolver la dicotomía entre la fortaleza del modelo de gestión y evaluación vinculado al proceso presupuestario, y la debilidad del proceso de definición de prioridades de las políticas públicas.
- Avanzar en una institucionalidad que se ocupe de los temas de la planificación a largo plazo y, por otra parte, seguir afianzando la eficiencia y la eficacia del gasto público en cuanto a la provisión de los servicios públicos.
- Priorizar los recursos en el nivel sectorial de un modo compatible con una asignación de gastos que exprese la dimensión estratégica de las políticas públicas, con una perspectiva que se prolongue más allá de un período de gobierno.
- Fortalecer el proceso de toma de decisiones estratégicas y construir una institucionalidad flexible e integradora con otros actores que no pertenezcan al Gobierno para planificar el largo plazo.
- Crear o fortalecer la institucionalidad gubernamental para construir escenarios futuros e incorporarlos en la construcción de una visión del país que dé mayor coherencia a las experiencias sectoriales.
- Lograr una mayor injerencia del Congreso y los partidos políticos en la construcción de una visión nacional de desarrollo.
- Crear mecanismos que permitan trabajar con las expectativas de la sociedad respecto de los temas claves.

E. Cuba - El desafío de Cuba: extender el mercado, desarrollar la planificación⁸

El proceso de cambio social que se instaló en la agenda pública cubana a partir del VI Congreso del Partido Comunista de Cuba (PCC) en 2011 contiene una visión que se distingue del modelo socioeconómico previo: en un horizonte próximo se podría observar una economía con mercados funcionando, con una participación de un sector privado doméstico y foráneo, pero con supremacía de la propiedad estatal. Ello conduce a la necesidad de reconfigurar las bases epistemológicas de la planificación, dado que se desea que continúe desempeñando un papel rector ante las nuevas condiciones. La impostergable liberación de ciertas dosis de *laissez-faire* para todos los agentes, combinado con la aprehensión frente a nuevos métodos de intervención y conducción indirectos, se instalan como dos grandes retos para los planificadores en Cuba.

La práctica de la planificación, que se ha consolidado históricamente en el país como resultado de concepciones y contextos, persiguiendo una asignación de recursos más justa, ha conformado un modelo que, por regla general, sustituye al mercado en su rol coordinador de las interacciones entre los agentes por un mecanismo de mediación administrativa sistemática. Como consecuencia, la asignación de recursos a escala de la economía demanda procesos de coordinación muy costosos; su preconcebida y rígida naturaleza le impide adaptarse de forma rápida a contextos móviles, a la vez que inhibe el surgimiento de la iniciativa y la innovación; los resultados distan de una asignación óptima y oportuna, y los constantes reajustes y correcciones que se deben hacer durante el manejo operativo sustraen atención de los procesos de largo plazo. Es imposible resolver todo ello dentro del paradigma vigente.

En una nueva concepción de planificación, cuyos rasgos primarios se esbozan en este trabajo, se propone colocar el foco en el desarrollo como sistema complejo de objetivos, el largo plazo como horizonte determinante, la presencia de todas las formas de propiedad y gestión en su ámbito de influencia, el empleo extendido de mercados conducidos como mecanismo de asignación de recursos, y el conocimiento científico como base para el análisis y la toma de decisiones.

Introducción: surgimiento y evolución de la planificación en Cuba

Los primeros esfuerzos de planificación tuvieron lugar con posterioridad al triunfo de la revolución en 1959. La experiencia previa consistió básicamente en tareas formales y de alcance menor. La planificación se fue desarrollando durante esta etapa, así como fueron evolucionando los métodos aplicados. En los inicios, estuvieron limitados debido a la estructura de propiedad heredada, que manifestaba una importancia relativa aún incipiente de la propiedad social sobre los medios de producción. Luego, esta fue tomando mayor alcance hasta ser abarcadora de todas las esferas de la economía y la sociedad, en tanto se radicalizaba el proceso revolucionario.

Con el comienzo de la coordinación de planes con la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) y la incorporación de Cuba en 1972 al Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME), se crearon las bases

⁸ Resumen elaborado por Oscar Fernández Estrada. El resumen del estudio de caso de Cuba es más amplio que el de los otros países. El propósito de esto es dar a conocer mayores detalles sobre los retos de la planificación en la isla, dado el relativo menor conocimiento que al respecto se tiene fuera de ella y las importantes transformaciones que está sufriendo la práctica de la disciplina en ese país.

para la aprobación, en el I Congreso del PCC en 1975, del Sistema de Dirección y Planificación de la Economía, mecanismo que se asemejaba al sistema de cálculo económico predominante en la Unión Soviética. Se perfiló y consolidó entonces un sistema de planificación basado fundamentalmente en balances materiales centralizados que se articulaban con los compromisos de intercambio con el CAME. La inserción externa de la economía se producía en términos físicos. Se elaboraban planes verticales anuales y quinquenales de suministros por recibir del CAME. Se inhibían los vínculos horizontales entre las empresas, pues sus insumos eran asignados desde arriba y sus producciones ya tenían un destino en general predeterminado. Es decir, el mecanismo del plan alcanzaba a sustituir casi plenamente al mercado en su rol de coordinación de las interacciones entre los agentes.

A inicios de los años noventa, con el desmoronamiento del campo socialista y la ruptura de sus mecanismos de intercambio, desaparecieron casi totalmente los canales del comercio exterior cubano. El país quedó sumido en una severa crisis que causó una reducción del PIB de alrededor del 35% entre 1990 y 1994, agravada entonces por la decisión del Gobierno de los Estados Unidos de recrudecer el bloqueo económico comercial y financiero.

En las nuevas circunstancias del denominado período especial iniciado en 1990, al quedar huérfano el mecanismo de planificación por balances materiales, se estructuró un modelo basado en una planificación financiera, aunque se mantuvo una selección de determinados balances físicos de bienes fundamentales, como alimentos y combustibles. Se otorgaron facultades a las empresas con el objetivo de conseguir una rápida reinserción externa de la economía. Los presupuestos de ingresos y gastos en divisas fueron el instrumento fundamental de conducción de la economía. La alta operatividad que imponían las críticas circunstancias absorbieron prácticamente todos los esfuerzos y restaron atención a la planificación de largo plazo. A inicios de la década de 2000, en el contexto de una campaña por recuperar y desarrollar la calidad de los servicios sociales afectados por la crisis, ocurrió un nuevo viraje hacia el empleo de mecanismos más centralizados.

1. El contexto de la actualización⁹

A lo largo de más de 50 años, la revolución cubana muestra importantes logros en materia social, especialmente en salud, educación y cultura. Los bajos índices relativos de criminalidad convierten al país en uno de los más seguros de la región, y los sistemas de defensa contra catástrofes naturales garantizan de forma efectiva la protección de la vida humana. Sin embargo, en otros indicadores asociados a la infraestructura, Cuba muestra un retraso relativo a ratos bastante significativo, como es el caso de la vivienda, el transporte y las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC).

Por otra parte, la economía no ha logrado aún emprender una senda sostenida que permita colocar la mira en los problemas del desarrollo. La existencia de fuertes desequilibrios y distorsiones en el ámbito económico, que amenazaban incluso la sostenibilidad a corto y mediano plazo de las conquistas sociales, emergieron probablemente como la principal motivación para que el VI Congreso del PCC en 2011 llevara como tema central la transformación del modelo económico.

⁹ Denominación elegida por las autoridades cubanas para designar el proceso de reforma económica y social emprendida en 2011 con el propósito de fortalecer las bases económicas del socialismo del país.

En el VI Congreso se definieron más de 300 postulados referidos a los más diversos ámbitos de la política económica. Se abordaron desde las formas de gestión económica que predominarían, hasta la política macroeconómica, externa, inversionista, social, agrícola, industrial, energética, de ciencia y tecnología, turismo, transporte, construcciones y comercio. Las transformaciones más sustantivas, con relevantes repercusiones en el modo tradicional de concebir la economía socialista en Cuba, tuvieron lugar en el modelo de funcionamiento económico.

Algunos de los objetivos implícitos que pueden identificarse en este proceso se refieren a los siguientes aspectos: el rediseño integral de los modelos de gestión de las empresas estatales, buscando otorgarles mayor autonomía para elevar su efectividad; el fortalecimiento de la eficacia del papel regulador del Estado en la economía a través del rediseño de sus funciones; la racionalización del sector presupuestado, con la intención de avanzar hacia una mayor eficacia y calidad en los servicios, y la transformación de la planificación a partir del reconocimiento y el análisis de las condiciones objetivas de los mercados internos y externos, y de la consideración de los equilibrios macroeconómicos y las necesidades de la transformación estructural.

2. La noción de planificación: una trampa epistemológica

En los lineamientos aprobados en el VI Congreso del PCC se establece lo que sigue: “El sistema de planificación socialista continuará siendo la vía principal para la dirección de la economía nacional, y debe transformarse en sus aspectos metodológicos, organizativos y de control. La planificación tendrá en cuenta el mercado, influyendo sobre el mismo y considerando sus características” (PCC, 2011). Se ofrecen posicionamientos de principios: la economía continuará siendo conducida centralmente por el Estado, aunque los métodos de planificación actuales tienen que transformarse de forma sustancial, porque el mercado es un fenómeno objetivo y debe ser tenido en cuenta.

Hasta el momento no se ha acordado qué aspectos deben cambiar para garantizar el carácter rector de una nueva planificación ante las nuevas condiciones. Mientras tanto, la forma en que se regulan los procesos productivos en la actualidad, si bien constituye un esfuerzo por manejar las presiones de los constantes desequilibrios generados por las debilidades estructurales latentes, a su vez se convierte en un factor que atenaza el despliegue pleno de las fuerzas productivas, con lo cual constituye un cabestro para el crecimiento económico y el desarrollo.

El carácter directivo que se le atribuye a la planificación socialista (aceptado como la diferencia fundamental respecto a la planificación capitalista) ha supuesto el intento de dirigir directamente desde un centro único una amplia y compleja gama de detalles de la vida económica de la nación. La lógica asumida implica determinar *a priori* la gran mayoría de las relaciones que se han de establecer entre los actores económicos, normar y restringir proveedores, clientes, cantidades por producir y consumir, variedades, precios, estándares tecnológicos, inversiones, condiciones de financiamiento, estructura de costos, estructuras organizativas, plantillas, formas y montos de retribución, entre muchos otros elementos. Lo anterior da como resultado rigideces insalvables ante la coexistencia de actores económicos heterogéneos y produce una tendencia natural a restringir la autonomía de los agentes.

Las implicaciones para la conducción económica son graves: la coordinación es muy costosa; la predeterminación típica producida y reproducida inhibe casi totalmente la emergencia de la iniciativa; la rigidez congénita impide adaptaciones rápidas ante ambientes móviles, y los resultados distan de una asignación óptima y oportuna. La persecución constante de los estrangulamientos que enfrenta la economía ha captado la atención de forma permanente e impedido que se desarrolle y se imponga una reflexión global de largo plazo como escenario normativo. No es posible resolver esto dentro del mismo paradigma.

3. Elementos para una nueva concepción de la planificación y su papel en el desarrollo

Ningún proceso de cambio institucional en Cuba ha tenido por delante la tarea de dinamizar más de cinco décadas de concepciones y prácticas, herederas a su vez de muchos años previos de predominio de la visión rectora del modelo soviético en las experiencias socialistas internacionales que antecedieron al proceso cubano. Las magras tasas de crecimiento del PIB en los últimos 6 años (2,4% anual en promedio en el período de 2009 a 2015) dan cuenta de la necesidad de dinamizar los mecanismos de administración y conducción de la economía.

Para formular los elementos básicos que deberían estar contenidos en un paradigma alternativo de planificación para Cuba, conviene un abordaje donde aparezca recreado el estado de las funciones básicas de la planificación definidas por el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), visitadas desde la óptica cubana (Martín, 2005). De esta forma, además de abordar la función prospectiva, la de concertación y coordinación, y la de evaluación, se abordarían transversalmente la función de balance y asignación, y la de organización de la producción.

4. Conservar la centralidad en las nuevas circunstancias

Conservar la centralidad de la planificación aceptando la presencia creciente de formas descentralizadas (incluidas las privadas) implica un profundo cambio en su concepción y práctica en todos los niveles. El primer problema por afrontar radica en el previsible —y, en cierta medida, ya palpable— advenimiento de un contexto con una mayor heterogeneidad de agentes que tienen una mayor autonomía. Para poder abarcar todas las formas de propiedad y gestión, estatales y privadas, como parte del proceso de planificación, las autoridades deberán reconocer el carácter autónomo de varios de estos agentes. Con ello no se renuncia a la conducción de la economía, pero se requiere crear mecanismos indirectos de regulación para adquirir capacidad de influir decisivamente sobre sus comportamientos.

El sistema de planes debe concebirse articulando los distintos horizontes temporales. Pero la transformación estructural para el desarrollo debe asumirse como el sistema principal de objetivos y, por lo tanto, el largo plazo tiene que imponerse como horizonte determinante de la planificación: “toda verdadera planificación centralizada...ha de ser planificación a largo plazo” (Rodríguez, 1980, pág. 1215). En los planes de largo plazo se debe definir el punto de llegada deseado y concebir, a partir de ahí, la disposición de los medios para alcanzarlo. En Cuba, este punto de llegada presupone su expresión en términos de la satisfacción de necesidades sociales, para luego determinar los niveles de actividad económica que se requieren, la estructura productiva, la estructura socioeconómica, así como el modelo de funcionamiento que haría posible esos objetivos.

En correspondencia con ello, es necesario evolucionar hacia esquemas presupuestarios plurianuales que brinden mayores horizontes y holguras en el manejo del gasto público. El ciclo del presupuesto anual es una camisa de fuerza para una gestión efectiva, entre otros aspectos, por los sesgos que genera en contra de los gastos de capital que requieran plazos de programación superiores a un año.

El sistema de planes debe centrarse en las dimensiones ramal y territorial, en lugar de asentarse en una lógica institucional que impide una visión coherente del papel de las diferentes ramas en el desarrollo nacional, y genera desbalances y falta de integralidad en las acciones que desde las respectivas instituciones se ejecutan en cada territorio. La tendencia en los últimos años ha sido a que cada institución busque internalizar bajo su subordinación todas las actividades principales y secundarias de las que se nutre para cumplir sus tareas. Como consecuencia, se generan grandes organismos semiautárquicos que no fomentan las relaciones horizontales, no confían en la tercerización y, por tanto, desarrollan muy bajos niveles de especialización. Además, ello lleva a que los ministerios se concentren en dirigir sus sistemas empresariales en detrimento de sus funciones estatales, como el diseño y la ejecución de políticas horizontales.

Finalmente, los planes han de caracterizarse por una rigurosa coherencia sistémica. Esto significa que su desagregación esté compatibilizada en sus diferentes horizontes temporales, que la observancia estricta de las interdependencias ramales garantice la inexistencia de embotellamientos y descalces productivos, y que la distribución territorial de las actividades previstas no resulte contradictoria entre sí, ni respecto a las características y necesidades de los territorios.

Elementos básicos para una nueva concepción de planificación en Cuba
<ul style="list-style-type: none">• Adoptar el desarrollo socialista como sistema complejo de objetivos• Asumir el largo plazo como horizonte determinante• Contemplar la presencia de todas las formas de propiedad y gestión en su ámbito de influencia• Extender el empleo de mercados conducidos como mecanismo de asignación de recursos• Desarrollar el conocimiento científico como base para el análisis y la toma de decisiones

5. Compatibilizar la planificación y los mercados: de la asignación material a la regulación financiera

La nueva concepción de planificación requiere instaurar un marco regulatorio con predominio de una regulación de tipo financiera, cuya superioridad más evidente radique en su capacidad para reducir la complejidad y la rigidez en los procesos de asignación de recursos. Esto significa construir un diseño en

el cual los productores, al desempeñar su función en la economía y la sociedad, enfrenten restricciones financieras fuertes y tengan un rango amplio de libertad para decidir el destino de sus gastos.

Aún reconociendo las restricciones de la oferta que suele enfrentar la economía, lo que en última instancia determina estas restricciones en la gran mayoría de los renglones es la limitada capacidad financiera para adquirir en el exterior lo que no se puede producir a nivel interno. Por lo tanto, una nueva noción debería privilegiar el empleo de mecanismos financieros y no materiales para conducir estas actividades. La generalización de esta práctica, sumada al otorgamiento de plenas facultades a las empresas para su gestión, debe conducir a que los objetivos de desarrollo de largo plazo y sus expresiones en el mediano y corto plazo se traduzcan en el predominio para las empresas de un conjunto de metas financieras, como el aporte al Estado por utilidades netas. Luego, se requiere establecer un marco regulatorio que garantice que los resultados financieros de las entidades se correspondan con los resultados a los que se aspira en el sector real.

En correspondencia con esta lógica, uno de los objetivos sería transitar de manera paulatina a que la asignación de la mayoría de los recursos a lo largo de toda la economía tenga lugar mediante relaciones de mercado, que el Estado observe y regule cuando sea preciso. Una vez que queden liberados la mayoría de los intercambios, el Estado habrá de adquirir la responsabilidad de velar por que estos se correspondan con los objetivos planificados a nivel central, que se habrían identificado a través de los balances. Ello se debe garantizar a través de instrumentos fundamentalmente indirectos, con incentivos, asignaciones presupuestarias y marcos regulatorios flexibles. Que en el Estado se aprenda a regular estos intercambios de forma indirecta constituye una condición para que la descentralización no culmine en impactos indeseables desde la perspectiva social.

Las asignaciones materiales o las normativas sobre restricciones físicas de recursos solo deberían dirigirse a aquellos renglones que realmente estén limitados desde el punto de vista de la disponibilidad física, que no puedan importarse aun teniendo financiamiento, que impliquen restricciones de capacidad que no se puedan solucionar en el corto plazo, y que no sea recomendable limitar a través del incremento de los precios. Por otra parte, el Estado no debería enajenar la capacidad legal de llevar a cabo la asignación central de recursos físicos en situaciones excepcionales, dadas las ventajas que ello ofrece en cuanto al alto grado de selectividad, inmediatez y maniobrabilidad, cuando se la concentra solo en aspectos claves (Lange, 1965).

Finalmente, la gestión presupuestaria debe convertirse en la herramienta fundamental del Estado para asignar los recursos a todas las entidades estatales y controlarlos. Cuando estas puedan concurrir al mercado en igualdad de oportunidades respecto a cualquier otro agente económico, no será preciso asignarles recursos de forma física. En el caso de las empresas (estatales), el Estado debe exigir como meta fundamental los aportes que realicen al presupuesto por el rendimiento de la inversión estatal (aporte al Estado como dueño). Cederían protagonismo otro tipo de indicadores que debe manejar únicamente la dirección de la organización empresarial para llevar a cabo su gestión. En el caso de las instituciones de servicios sociales, todas sus necesidades deberán depender solo del presupuesto y no de asignaciones físicas de recursos, con lo cual se les impone el reto de acometer, en adelante, los procesos de presupuestación de sus actividades.

6. Necesidad de retipificar las entidades económicas

Una de las funciones primeras de la planificación está relacionada con definir la función que a cada entidad económica estatal le corresponde desempeñar en la economía y la sociedad, clasificándolas por tipo. En la actualidad, las entidades económicas estatales de Cuba se clasifican en empresas y unidades presupuestadas: a las primeras se las caracteriza como aquellas que tienen capacidad de cubrir sus gastos con sus ingresos, y a las segundas como aquellas que no pueden hacerlo. Utilizar este criterio es inapropiado. La posibilidad de obtener un saldo económico positivo en una entidad puede depender de múltiples elementos, como la eficacia de su gestión, las condiciones de mercado, el precio internacional de sus insumos, la tasa de cambio y las regulaciones que se le impongan. Ninguno de ellos se corresponde estrictamente con la naturaleza de su función en la sociedad. Esto genera vacíos reglamentarios que deben ocuparse sobre la base de la discrecionalidad.

Por otra parte, existe una gran confusión en torno a la categoría de empresa socialista, que se supone debe ser rentable y eficiente, pero a la vez hacerse cargo de misiones sociales, independientemente de los costos que impliquen. Ello hace que no se conciba la empresa como una organización optimizadora, lo cual confisca, desde su propia concepción, una gran parte de los incentivos a la innovación y a su desarrollo constante.

Una de las transformaciones en este sentido sería revisar cuál es la función que todas las entidades estatales desempeñan en la sociedad, a los efectos de configurar las reglas que deben regir sus comportamientos. Como resultado, se obtendrían al menos tres tipos de entidades: i) entidades maximizadoras de rentabilidad, sujetas a metas de bienestar público (sociedades mercantiles), cuya misión sea obtener el mayor beneficio neto que combine una perspectiva de corto plazo con la sostenibilidad a largo plazo; ii) entidades maximizadoras de bienestar social, sujetas a niveles preestablecidos de rentabilidad (empresas sociales), con la misión de maximizar el bienestar público, expresado en la producción de bienes o servicios muy sensibles para el desarrollo del país, aunque no sean necesariamente redituables, y iii) entidades de la administración pública (unidades presupuestadas), que corresponderían solo al aparato administrativo del Estado, subordinadas económicamente a los ministerios, con funciones de administración operativa de la entidad y la misión de optimizar el desempeño administrativo.

Con esta nueva configuración quedaría clara la función que cada tipo de entidad económica desempeña en la sociedad y, con ello, la variable que se debe optimizar. Se esclarecerían las reglas. Una vez definido esto debería permitirse a las entidades estatales que ejercieran su capacidad de establecer sistemas de planificación interna ajustados a sus características, que les permitieran responder con eficacia al cumplimiento de su responsabilidad social y a las exigencias del mercado. Esta característica constituye una condición necesaria para que la autonomía en la gestión de estas entidades se desarrolle con eficiencia.

7. La prospectiva y la visión de largo plazo

Es imprescindible disponer de una institución o dependencia que se dedique permanentemente a la realización de estudios de futuro y al diseño de propuestas estratégicas para la economía y la sociedad cubanas, desde un enfoque multidisciplinario. Es indispensable fortalecer la función prospectiva de la planificación como instrumento fundamental para la evaluación *ex ante* del impacto de las políticas previstas.

En Cuba, desde hace pocos años, se ha venido gestando alguna experiencia en el uso de las técnicas de prospectiva estratégica y, entre ellas, las de construcción de escenarios. Sin embargo, para avanzar en este sentido es importante que una organización, agencia o conjunto de estas se dedique a desarrollar esta actividad de forma sistemática y permanente. Esta organización o grupo debe velar, además, por la formación de capacidades para internalizar la función prospectiva en todos los niveles de la planificación.

En este sentido, es importante señalar que, por primera vez en muchos años, el largo plazo aparece en el diseño de las políticas como horizonte determinante en el proceso de planificación. Han aparecido referencias públicas sobre la elaboración de un plan de desarrollo económico y social hasta 2030, que se debatió en el VII Congreso del PCC de 2016. En los últimos años no se había contado de forma explícita con un sistema de objetivos estratégicos concebidos de forma integral que sirvieran de guía. Ahora se trata de superar el enfoque cortoplacista de administrar crisis y colocar la mirada en un horizonte más lejano.

8. Transformación de las funciones de coordinación y evaluación

Todo proceso de planificación requiere disponer de sistemas estadísticos abarcadores, confiables y oportunos. Este es un tema aún pendiente de solución en Cuba. Existen muchos temas de interés sobre los cuales se capta información pero no se publica. Una parte importante de la información necesaria para la toma de decisiones no fluye a través de los circuitos del sistema estadístico nacional. Los organismos crean sus propios mecanismos de captación de información, con lo cual se generan datos duplicados e incongruentes. No se han diseñado sistemas eficaces de recolección de datos sobre aspectos importantes de la realidad socioeconómica cubana. Los sistemas estadísticos tienen que articularse con los objetivos planificados de la política económica. No puede avanzarse en una política concreta si no están diseñados los mecanismos para captar la información que permita evaluar los impactos de dicha política.

En relación directa con un sistema eficiente de recolección de datos está la evaluación de las políticas. El proceso de actualización se viene implementando a partir de la lógica de experimentos controlados. De esta forma, las nuevas medidas se prueban primero con un número reducido de actores para luego generalizarlas a toda la sociedad. Este es un proceder controversial por varios factores. Por una parte, garantiza a las autoridades la cautela requerida para no perder el control político de los cambios, pues la transformación pasa muy cerca de puntos neurálgicos para el sistema, como la propiedad. Por otra, pudiera pensarse que ralentiza innecesariamente la implantación de medidas que de antemano ya se sabe serán generalizadas. En cualquier caso, sea para los experimentos o para las medidas generales, se requiere fortalecer y democratizar la función evaluadora. El consenso real que se logró en el VI Congreso pudiera llegar a eclosionar si no se mantiene abierto un diálogo nacional que contraste el impacto de las políticas con sus objetivos declarados y forme parte efectiva de las decisiones¹⁰.

¹⁰ Este proceso consiguió un elevado contenido movilizador y aglutinador alrededor de las ideas esenciales del cambio, pero no quedaron diseñados los mecanismos para institucionalizar el escrutinio social sobre el momento de implementar las decisiones de política correspondientes. A lo largo de la historia de la revolución, se presentan diversos ejemplos de consulta popular amplia en la concepción de grandes procesos transformadores de la sociedad, generalmente asociados a los cónclaves partidistas. La debilidad mayor ha estado asociada a la carencia de mecanismos efectivos de seguimiento y evaluación pública de los resultados.

La función evaluadora en buena parte de los casos corre a cargo de los mismos organismos responsables del diseño y la implementación de las medidas. Se deberían crear agencias evaluadoras con incentivos para ofrecer análisis fidedignos y evaluar rigurosamente los impactos, separadas de las instituciones que desempeñan funciones administrativas de ejecución de presupuestos públicos o de acciones de política.

Otro aspecto clave en el proceso de planificación, en correspondencia con sus funciones básicas (Martín, 2005), es el relacionado con los mecanismos de coordinación de políticas que deben generarse entre diferentes niveles de gobierno (coordinación multiescalar). Esta coordinación en Cuba tiene que fortalecerse —y en algunos casos construirse— en dos dimensiones: en el interior de los organismos de gobierno, por un lado, y entre las instancias gubernamentales y los restantes actores económicos y sociales, por el otro. La asignación de recursos públicos, así como el resto de las decisiones, deben responder a un proceso técnico pero también a un proceso político de coordinación.

El aparato gubernamental por lo general se organiza sobre la base de instituciones especializadas (ministerios, institutos). Sin embargo, los problemas que enfrenta la población requieren soluciones que normalmente no se estructuran bajo una lógica institucional, sino que son transversales a varias instituciones. Se requiere buscar arreglos para mejorar la coherencia intersectorial de los diferentes programas y acciones. En experiencias en la región operan estructuras de coordinación al menos en tres áreas fundamentales: desarrollo social, desarrollo productivo y desarrollo territorial.

Finalmente, es preciso fortalecer el protagonismo de los representantes públicos en los procesos de planificación, por ejemplo, a través del diseño de formas de decisión más transparentes y efectivas de la Asamblea Nacional del Poder Popular y las asambleas locales sobre las políticas y presupuestos.

9. Comentarios finales

La planificación no puede entenderse como el mecanismo a través del cual los niveles centrales del Estado deciden con precisión las fuentes y los destinos de casi todos los recursos que se ponen en movimiento en la economía, por una sencilla razón: aun si fuera deseable, es imposible implantar un proceso de asignación centralizada de recursos y tareas a los actores económicos sin que ello provoque despilfarros o escasez artificiales en muchas ocasiones. El sistema no puede funcionar a partir de un diseño en el que los actores tengan que interactuar con algún nivel central —buscando la liberación de un recurso, la excepción a una regla o política, o simplemente un visto bueno— para ejecutar cada operación con los restantes actores, algo que debería ser horizontal, sencillo y automático.

El Estado tiene que aprender a regular los procesos económicos utilizando mecanismos indirectos. Esto significa menos presencia de regulaciones administrativas, que por lo general son las que prohíben u obligan a tener determinados comportamientos, y más empleo de políticas de incentivo. La planificación debe sobrepasar su papel como regulador-coordinador cortoplacista de la producción para mirar, con un horizonte más lejano, hacia los objetivos integradores de un desarrollo socialista.

El embrión de estas ideas está presente en las transformaciones en marcha y no supone una excesiva complejidad. Sin embargo, por un lado resulta un enorme reto acometerlas en medio de una coyuntura

económica desfavorable y, por otro, se requiere de un entorno monetario ordenado y un sistema de precios coherente capaz de reflejar con objetividad los hechos económicos internos y externos.

En resumen, en el estado actual en que se encuentra la reforma cubana, cuatro enunciados conceptuales requieren especial atención:

i) La asignación directa de recursos materiales por un agente central no es sinónimo de planificación, y esto a su vez no es un principio de las economías socialistas. La planificación debería entenderse más como una necesidad para la conducción estratégica e integral del sistema hacia la consecución de objetivos de largo y mediano plazo.

ii) Mercado no es sinónimo de propiedad privada. El mercado es una institución objetivada en el mundo contemporáneo, funciona como elemento coordinador de las interacciones inevitables que se producen entre millones de agentes económicos, no es exclusivo de economías capitalistas y su expansión no requiere ni conduce necesariamente al control privado sobre la actividad económica.

iii) La proliferación del mercado no es un fenómeno inocuo: sí tiende a apuntalar la reproducción de un sujeto individual desmarcado del proyecto colectivo, pero la planificación practicada tampoco evita este individualismo. La sociedad cubana no se salva del egoísmo como fenómeno social optando por un modelo económico más o menos mercantilizado. Si se quiere evitar el proceso en curso de precarización de los valores históricamente edificados, se requiere un rediseño mucho más riguroso desde la educación y la cultura.

iv) No es posible transformar las bases de la planificación, sin transformar los mecanismos de dirección de la sociedad —entiéndase el sistema político en su conjunto— hacia diseños más participativos.

En el contexto de la convocatoria a la actualización, como resultado del poderoso despliegue oficial retroalimentado con la participación popular, se ha construido un vigoroso consenso sobre la necesidad de cambiar. Sin embargo, las posibilidades reales de implementar transformaciones descansan sobre un conjunto de factores que trascienden la voluntad de cambio de la dirección política del país. Las reminiscencias de los últimos 50 años de modelo centralizado cuasiestacionario y la intención manifiesta de modificarlo sustanciosamente configuran una compleja dinámica de construcción-destrucción de conceptos, que requerirá varios años de coexistencias y a la vez de incongruencias y conflictos naturales.

Al implantar el nuevo modelo se deberá lidiar con la amenaza que presenta como únicas alternativas de alineación el contrapunteo actual en el binomio dogmatismo-pragmatismo. En oposición a la intransigencia dogmática establecida como herencia cultural del modelo único soviético, se corre el riesgo de transitar al peligroso trazado del pragmatismo economicista, con capacidad para hacer zozobrar la nave en ausencia de un profundo debate conceptual más esencial. La definición de qué rasgos deben caracterizar la sociedad en un tiempo generacionalmente factible permitiría avanzar en la reducción de las brechas respecto a esa sociedad meta, en un contexto de una mayor coherencia entre las políticas económicas, sociales, ambientales, culturales y educativas, entre otras tantas imprescindibles en una concepción integradora de planificación del desarrollo.

F. Ecuador - La Estrategia Territorial Nacional¹¹

En el presente caso se describen los principales componentes de la Estrategia Territorial Nacional del Ecuador, que es parte del Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017 del Gobierno de dicho país. Se describen los principales elementos que componen la estrategia, se hace un análisis del nivel de implementación a la fecha, y se señalan las conclusiones y los desafíos relacionados con su correcta implementación.

1. Contexto institucional

La planificación en el Ecuador, al igual que su constitución como Estado, ha sido más débil, tardía y discontinua que en varios países de la región, debido a sucesivas crisis económicas (deuda externa, ajustes estructurales, políticas neoliberales, entre otros) y políticas (ocho presidentes en diez años). Dichas crisis impidieron el avance de la planificación hasta la Constitución de 2008, que se formuló a partir de una Asamblea Constituyente que marcó un ciclo de transformaciones legales, cambios institucionales y la introducción de un nuevo modelo de gestión caracterizado por el reconocimiento de derechos civiles, sociales y políticos. Con ello se fortaleció el Estado y sus funciones de planificación y regulación, y se consideró un marco para las competencias subnacionales.

En este tema, lo más relevante fue la fusión del Consejo Nacional de Modernización del Estado y la Secretaría Nacional de los Objetivos del Milenio, que dio lugar a la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), cuya misión es administrar y coordinar el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa como medio de desarrollo integral del país a nivel sectorial y territorial. A partir de dicho sistema han surgido tres planes consecutivos: el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010, el Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013 y el Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017. Además, se definió el régimen de competencias de todos los niveles de gobierno: Estado central, gobiernos autónomos regionales, gobiernos autónomos provinciales, gobiernos autónomos municipales y gobiernos autónomos parroquiales. Este hecho fue fundamental para el diseño y la implementación de la Estrategia Territorial Nacional, que se describe a continuación.

2. La Estrategia Territorial Nacional

El Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017 se organiza en torno a un conjunto de 12 objetivos, cada uno con líneas estratégicas, metas y una descripción detallada de los niveles de gobierno responsables de su cumplimiento. La Estrategia Territorial Nacional (ETN) es parte integrante de este plan y constituye un instrumento complementario que se refiere a la planificación de la inversión.

En la ETN se brindan lineamientos sobre el ordenamiento físico del territorio y sus recursos naturales, las grandes infraestructuras, el desarrollo territorial, las actividades económicas, el equipamiento, y la protección y conservación del patrimonio natural y cultural. Se establecen 14 unidades territoriales¹²,

¹¹ Resumen elaborado por Augusto Barrera Guarderas y Nathalia Novillo Rameix en noviembre de 2014.

¹² Corredor agroproductivo Santo Domingo-Quevedo-Guayaquil-Machala; corredor de bosque seco tropical Bahía-Manta-Salinas-Puná; corredor montañoso de la costa norte; corredor montañoso de la costa centro; zona litoral, transición marino-costera; fondo de cuenca interandina norte; vertientes interiores de cuenca

que son el marco en el que se plantea un modelo del territorio deseado para lograr el reequilibrio territorial, mediante el cumplimiento de propuestas de actuación que deberán efectuarse a corto, mediano y largo plazo.

En el modelo territorial se plantean cuatro elementos:

- i) Asentamientos humanos. Formar, a través de una mejor distribución de la población, una red policéntrica, articulada, complementaria y sinérgica de asentamientos.
- ii) Sustentabilidad ambiental. Mejorar el uso de las tierras, la ocupación del territorio y la conservación de la naturaleza.
- iii) Matriz productiva. Considerar la especialidad económica funcional de los asentamientos humanos y las vocaciones del medio físico para potenciar la transformación de la matriz productiva, mediante la distribución y el ordenamiento de las futuras infraestructuras y actividades económicas, de conformidad con la capacidad de acogida territorial.
- iv) Reducción de brechas. Reducir las brechas relacionadas con la cobertura de los servicios públicos sectoriales, mediante la optimización de la inversión territorial anual.

En la ETN se postula que “el proceso de descentralización, conjuntamente con el proceso de desconcentración, son los mecanismos más efectivos para acercar los servicios a la ciudadanía, fortalecer mecanismos de control social y generar equilibrio territorial” (SENPLADES, 2013). En el modelo de gestión se identifican dos ejes: institucionalidad, que comprende la distribución de las entidades desconcentradas del Poder Ejecutivo en los territorios para garantizar su ubicación equitativa, y servicios públicos, que supone implementarlos según criterios de eficacia y eficiencia, bajo la responsabilidad del Ejecutivo.

Se conformaron 9 zonas de planificación, 140 distritos y 1.134 circuitos como unidades de planificación. Cada zona cuenta con agendas zonales e instrumentos de coordinación y articulación entre el nivel nacional y el local. Las nueve agendas contienen líneas de acción en tres ejes: transformación de la matriz productiva, reducción de brechas y desigualdades económicas, y sustentabilidad patrimonial.

En la ETN se priorizan las inversiones anuales en cada uno de los 140 distritos y sus circuitos, con una inversión promedio por año de 2.348 millones de dólares. Entre 2014 y 2017, la inversión es de 9.391 millones de dólares, lo que equivale al 58,02% de la inversión necesaria de acuerdo al monto estimado en el estudio Costos para alcanzar el buen vivir en los territorios, en el que se establece la inversión que se debe hacer para cerrar las brechas hacia 2021. De este monto, el 32,01% corresponde a inversión en agua y alcantarillado, que es competencia de los gobiernos autónomos descentralizados y tiene por objeto ampliar la cobertura a nivel nacional y cerrar las brechas de desigualdad entre los territorios.

Por medio de la ETN se establecen las siguientes prioridades:

- Inversión en 126 Unidades de Vigilancia Comunitaria y 1.246 Unidades de Policía Comunitaria
- Inversión en 2.420 establecimientos educativos

interandina norte; fondo de cuenca interandina sur; vertientes interiores de cuenca interandina sur; vertientes externas intervenidas de la cordillera de los Andes; corredor amazónico norte Lago Agrio-Tena-Puyo; corredor amazónico Macas-Zamora; zonas de cobertura natural sin estatus de protección y zonas del Patrimonio de Áreas Naturales del Estado (PANE).

- Inversión en 517 centros de salud y 8 hospitales básicos
- Inversión en 648 Centros Infantiles del Buen Vivir
- Inversión de 3.000 millones de dólares en 4 años (58% de la inversión necesaria) en el sector de agua y saneamiento

3. Implementación de la ETN

A continuación se presenta un análisis del logro de los objetivos de la ETN, así como los avances, los límites y las complejidades de la implementación, mediante el relato de tres de sus programas.

a) Desconcentración del Poder Ejecutivo

La SENPLADES conformó los siguientes niveles administrativos de planificación: 9 zonas, 140 distritos y 1.134 circuitos, definidos de acuerdo a la proximidad geográfica, cultural y económica. Se espera que dichos niveles permitan identificar mejor las necesidades y soluciones efectivas relativas a la prestación de servicios públicos en el territorio. Esta conformación no implica eliminar las provincias, cantones o parroquias. El circuito es la localidad donde el conjunto de servicios públicos de calidad están al alcance de la ciudadanía y está conformado por la presencia de varios establecimientos en un territorio dentro de un distrito. Corresponde a una parroquia o conjunto de parroquias.

En el documento se indica que este programa ha tenido como principal fortaleza el que los servicios públicos que son competencia del Ejecutivo se organizaran en distritos y circuitos, lo que revela una visión de desarrollo cuyo centro es el ser humano. Por otra parte, mediante la organización e inversión en servicios desconcentrados en los territorios, se dota al Ejecutivo de visibilidad en tres sectores: seguridad, salud, y educación e inclusión social.

Además, se señala que los mecanismos de articulación entre los distintos niveles de gobierno están en proceso de consolidación, pues la estructura institucional de planificación del Ejecutivo se ha replanteado en función de las zonas de planificación, así como de los sectores cuyos servicios se desconcentran para alcanzar zonas, distritos y circuitos ideales. Las herramientas que se elaboraron para aplicar tipologías y estándares de los servicios se están usando en las instituciones responsables de ellos.

b) Estrategia de apoyo a la planificación territorial

La SENPLADES impulsa la estrategia de acompañamiento a la actualización o formulación de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados. La dinámica que se implementó para apoyar ese proceso se sustenta en el establecimiento a nivel nacional de 25 puntos de atención provincial, que brindan asistencia técnica para formular y actualizar dichos planes, dentro de un Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa.

El acompañamiento se brinda mediante la conformación de grupos de trabajo multinivel, con carácter permanente, tanto para los gobiernos autónomos descentralizados municipales o metropolitanos, como para los provinciales. Los grupos de trabajo se integran de la siguiente manera: a) delegados del gobierno autónomo descentralizado provincial correspondiente; b) delegados de los gobiernos autónomos

descentralizados municipales o metropolitanos; c) representantes de las asociaciones provinciales de los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales, y d) delegados de la SENPLADES.

El avance del programa muestra que, desde el punto de vista instrumental, se reglamenta la formulación de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial y se brindan lineamientos al respecto, en los que se establece la necesidad de plantear metas e indicadores en función del Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017. Es un proceso en construcción y requiere de un despliegue técnico sustantivo para verificar en qué medida se consolida la visión nacional de desarrollo en 221 Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial cantonales, 24 provinciales y más de 700 parroquiales. La revisión y actualización de dichos planes hará posible construir una estrategia territorial nacional de abajo hacia arriba, para desagregar las dinámicas territoriales y territorializar los proyectos de desarrollo e inversión pública.

No se ha creado todavía un mecanismo para articular las agendas sectoriales con las agendas zonales, y estas con los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. Se espera que la actualización de estos últimos arroje información al respecto.

El acompañamiento de los gobiernos autónomos descentralizados en lo que atañe a la revisión y actualización de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial está en construcción y cuenta con algunas herramientas cuya efectividad debe medirse una vez que haya concluido el proceso de formulación de dichos planes e inicie su implementación.

A criterio del equipo de la Subsecretaría General de Planificación y Desarrollo, los principales logros de la estrategia son los siguientes:

- Se logra un posicionamiento institucional, entendido como el liderazgo de la SENPLADES en el proceso de acompañamiento a nivel nacional.
- Se entrega información estadística y geográfica a los equipos técnicos de los gobiernos autónomos descentralizados, y se explica qué información hay disponible y dónde se la puede descargar.
- Se establece la necesidad de introducir el sistema de participación ciudadana en la formulación de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.
- El 73,8% de los gobiernos autónomos descentralizados municipales ingresan más del 90% de la información de diagnóstico de sus Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial en el Sistema de Información para los Gobiernos Autónomos Descentralizados (SIGAD).

Las debilidades que el mismo equipo identifica son las siguientes:

- Las capacidades del personal técnico son muy limitadas, sobre todo en lo referente al manejo de los sistemas de información estadística y geográfica.
- Hay poca claridad sobre el papel que deben desempeñar los espacios de participación ciudadana, a pesar de ya estar conformados en algunos casos.
- La institucionalidad destinada a la planificación y el ordenamiento territorial es débil.
- Se sobrepone la gestión del día a día a las necesidades programáticas y de transformación del territorio.

c) Agenda Social al 2017

Es la agenda que se construyó como la principal herramienta para la generación de oportunidades, el desarrollo pleno de las capacidades y el acceso de toda la población a bienes superiores. Se organiza en cuatro ejes: red, acceso y territorio; calidad de los servicios; prevención y promoción, y ocio, plenitud y disfrute.

En esta agenda se presenta un diagnóstico de cada eje y se definen políticas intersectoriales y sectoriales, además de indicadores y metas. Se involucra a los Ministerios de Salud Pública, Inclusión Económica y Social, Deporte, y Desarrollo Urbano y Vivienda, así como a los Viceministerios de Gestión Educativa y Movilidad Humana, en relación con los cuales se definen políticas específicas.

El avance en este ámbito muestra que la agenda sirve como herramienta de planificación y vincula políticas sociales intersectoriales y sectoriales, todo en alineamiento con el Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017. Con el primer eje de la agenda —red, acceso y territorio— se enfatiza la necesidad de coordinar los distintos niveles de gobierno y se ratifican las bondades de la organización territorial por circuitos, distritos y zonas. Sin embargo, las políticas intersectoriales y sectoriales del eje, así como las metas y los indicadores, no están caracterizados por una visión territorial que dé cuenta de lo que se proyecta en los territorios.

En la agenda se caracterizan los servicios y modalidades de atención con información diagnóstica que revela cifras de la estadística y los registros nacionales que ponen de manifiesto los avances en materia del acceso a los servicios sociales y la cobertura de estos.

4. Conclusiones y desafíos de la ETN

- La ETN es un planteamiento innovador en la planificación del país, que se encuentra en plena fase de implementación en los territorios y tiene por objeto la articulación programática y la integralidad de la visión de territorio.
- El impulso viene desde el Estado central, lo que plantea el desafío político de activar y dinamizar los tejidos sociales locales y lograr un adecuado arreglo político institucional entre el Gobierno nacional y los gobiernos autónomos descentralizados.
- La desconcentración del Ejecutivo estaba orientada hacia la conformación de regiones, zonas, distritos y circuitos. Esto no ha ocurrido, por lo que, frente a la estructura del régimen seccional (provincia, municipio, parroquia), los mecanismos de ensamble de los planes y presupuestos se hacen mucho más complejos y también aumenta la complejidad política.
- Las capacidades para convertir el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (SNDPP) en espacios reales de encuentro territorial parecen ser muy heterogéneas, considerando que en mayo de 2014 se posicionaron las nuevas autoridades locales que deben participar en el SNDPP.
- Hay tres factores sobre los que se alerta: i) las limitadas capacidades técnicas en los territorios de la periferia; ii) la dificultad para compatibilizar con legitimidad social el componente tecnocrático proveniente desde arriba con el debate de las especificidades territoriales, y iii) la imprecisión de las competencias exclusivas y concurrentes, en donde hay algunos ámbitos conflictivos.

- Se ha hecho un importante trabajo destinado a identificar las brechas territoriales e incluso a costear su cierre, que ha permitido tomar decisiones fundamentadas de inversión.
- El índice social comparativo aumentó de 55,2 en 1990 a 60,4 en 2001 y a 68,1 en 2010, pero aún persisten brechas territoriales, pues el de las zonas urbanas (72,8 en 2010) es 1,3 veces más alto que el de las zonas rurales (57,0 en 2010).
- La multiescalaridad es un complejo desafío de gestión que debe estar presente en la planificación, es decir, la construcción de dinámicas endógenas de desarrollo económico de base local, en las que se tenga en cuenta el mundo globalizado, sin perder la perspectiva de la dinámica específica que en las localidades genera empleo, mejora la productividad y amplía horizontes, entre otros beneficios.
- En resumen, se trata de un proceso joven, pero promisorio, mediante el cual se están construyendo las bases institucionales para viabilizar la ETN, pero que necesita de la construcción de pactos nacionales básicos que puedan enriquecerse con procesos locales y sectoriales. De otra manera, se puede correr el riesgo de que el corto plazo, la urgencia y la demanda política concreta anulen la mirada prospectiva y la imprescindible articulación de las escalas territoriales.

G. Guatemala - La experiencia de formulación del Plan Nacional de Desarrollo K'atun: Nuestra Guatemala 2032¹³

En el caso se describe en detalle la formulación del Plan Nacional de Desarrollo K'atun, en sus cuatro fases (diagnóstico, diálogos ciudadanos, planificación e implementación), y se identifican las buenas prácticas y las lecciones aprendidas, así como los desafíos planteados por los mismos actores del proceso.

Introducción

Guatemala, país multicultural donde el 54% de la población se encuentra por debajo de la línea de pobreza, es uno de los países más desiguales en cuanto a la distribución del ingreso y tiene significativos problemas sociales, como desnutrición, inseguridad y alta tasa de fecundidad adolescente, entre otros. A esto hay que sumarle las limitaciones de la institucionalidad estatal en relación con la gestión de recursos (financieros, humanos y técnicos), la ejecución de la política pública y la articulación entre los poderes del Estado para brindar atención y respuesta oportuna a las necesidades sociales, aunado a la falta de coordinación, contundencia y continuidad de las acciones de política que se implementan.

Desde los años cincuenta, la planificación para el desarrollo en Guatemala estuvo influida por la lógica económica impulsada por la CEPAL, pero nunca pudo consolidarse debido a que se interrumpió abruptamente por el conflicto armado interno, que se prolongó hasta 1996, cuando se concretó la firma de la paz.

En 1998, la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Planificación Económica se convirtió en la Secretaría General de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN), que lideró el desarrollo de planes o programas como la Estrategia de Reducción de la Pobreza (2000-2004), Guate Solidaria Rural (2004-2008), Mi Familia Progresá, la introducción de las transferencias monetarias condicionadas (2008-2012), y los pactos de gobierno, particularmente, el Pacto por el Hambre Cero (2012-2016).

Con posterioridad, entre 2008 y 2011, se logró consolidar el Sistema Nacional de Planificación, que desde el enfoque territorial multinivel articuló procesos de planificación en los ámbitos comunitario, municipal, departamental, regional, institucional y sectorial. Entre 2009 y 2011, se concretó la construcción participativa de 328 planes de desarrollo municipal, 21 departamentales y 3 regionales.

Los antecedentes que se acaban de describir fueron la antesala del diseño y la formulación del Plan Nacional de Desarrollo K'atun (2013 y 2014), concebido a inicios de 2013 como forma de completar los niveles y el ciclo de planificación para el desarrollo que conforma el Sistema Nacional de Planificación, a modo de paraguas de la planificación y el desarrollo, y con una visión más humana, realista e integral.

1. Surgimiento del plan

La idea primigenia del Plan K'atun se empieza a incubar en la SEGEPLAN, con el cambio de gobierno en 2012. El espacio que se utilizó para su gestación fue el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural,

¹³ Resumen elaborado por Victoria Chanquín Miranda en junio de 2015.

que está integrado por representantes tanto del sector público como del privado y consiste en grupos colegiados con la potestad para tomar decisiones y consensuar acuerdos políticos, que funcionan desde el nivel micro o comunitario hasta el nivel macro o nacional. En el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (CONADUR), concurren los pueblos maya, garífuna, xinca y mestizo, así como cooperativas, asociaciones de micro, pequeñas y medianas empresas organizaciones no gubernamentales, de campesinos, trabajadores y mujeres, universidades, el sector económico representado en el Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF) y, por supuesto, autoridades de gobierno. La Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia (SCEP) tiene a su cargo la dirección ejecutiva del CONADUR, y la SEGEPLAN cumple la función de secretaría técnica.

Las condiciones que contribuyeron a la formulación del Plan K'atun fueron las siguientes:

- La continuidad dada al proceso de instauración del Sistema Nacional de Planificación, pese al cambio de gobierno en las últimas tres administraciones.
- La formulación de planes en los diferentes niveles territoriales, desde lo micro hasta lo macro, que fue un aprendizaje metodológico y político sobre los procesos de planificación.
- La decisión y el compromiso del CONADUR, que permite que el Plan K'atun se sustente en la decisión colegiada de un ente legalmente reconocido, encargado de la planificación municipal, departamental y regional.
- La SEGEPLAN como secretaría técnica del CONADUR, que propone la agenda de cada reunión y contribuye a trascender de la demanda ciudadana a la propuesta en temas sustantivos.
- Los informes que la SEGEPLAN presenta con regularidad sobre los avances y las propuestas para darle continuidad al proceso, lo que ha contribuido a una mejor identificación y apropiación de este por parte de los integrantes de la comisión, quienes a su vez rinden cuentas ante el pleno del CONADUR.

No obstante lo anterior, en el ambiente social y político existen tres cuestionamientos al Sistema de Consejos de Desarrollo:

- El riesgo latente de que estos espacios sean instrumentalizados con fines políticos o económicos.
- Que los representantes ante los consejos no siempre cuentan con legitimidad frente a su sector.
- Que los representantes de la sociedad civil se encuentran en proceso de transición, pues un nuevo grupo inició su gestión en 2015, cuando el gobierno de turno está terminando, lo que podría afectar el proceso de seguimiento e institucionalización del Plan K'atun.

2. Proceso de construcción del Plan K'atun

a) Diagnóstico

Un grupo de especialistas en temas como economía, ambiente, educación, gestión del riesgo y equidad, entre otros, consultaron fuentes oficiales y estudios especializados, sostuvieron reuniones de análisis e interpretación de la información para identificar los principales problemas del país, y definieron cinco ejes temáticos —desarrollo humano, estado de derecho y democracia, desarrollo económico, bosque,

agua y energía, y globalización e integración regional—, además de tres ejes transversales: equidad étnica y de género, territorio y gestión del riesgo.

Este diagnóstico, aprobado por el CONADUR, sirvió de plataforma para establecer una línea de base y priorizar algunas variables que posteriormente sirvieron para delinear el plan. Además, permitió terminar de concretar al equipo núcleo que habría de conducir el proceso de formulación del Plan K'atun.

El diagnóstico se constituyó en la herramienta de referencia que dio lugar a otras actividades para profundizar en el análisis, por ejemplo, retomar la agenda pendiente de los acuerdos de paz, que se convirtió en otro insumo importante, así como la de otros instrumentos internacionales ratificados por el Estado guatemalteco que suponían compromisos pendientes, como las agendas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Mientras tanto, la interrogante sobre el modelo de desarrollo que convenía al país se mantenía aún sin respuesta explícita, aunque el modelo de desarrollo humano sostenible subyacía de manera incipiente en los conceptos y variables que hasta ese momento se problematizaban.

b) Diálogos ciudadanos

Se crearon espacios de consulta e interlocución con los diferentes sectores representados en los consejos de desarrollo (nacional, regionales, departamentales y municipales). También se entablaron diálogos a nivel central y en territorios específicos con otros sectores que no estaban prescritos en los consejos, como el sector académico, el de niñez y juventud, las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos, las organizaciones ambientales, los colegios profesionales y los expertos en los ejes temáticos que se habían problematizado en el Plan K'atun, con cooperación internacional y otras instancias del sector privado.

A nivel nacional, entre julio y diciembre de 2013, se realizaron 381 eventos de diálogo con la participación de 13.039 personas, de las cuales el 62% representaba algún sector social de los municipios consultados. Del 38% restante, la mitad participó en diálogos que tuvieron lugar en las cabeceras departamentales, mientras que la otra mitad lo hizo en diálogos que se llevaron a cabo en la ciudad capital.

Los diálogos significaron un espacio para pronunciarse en torno a la visión de desarrollo hacia 2032, las orientaciones o líneas de política de largo plazo para alcanzar esa visión de país, las acciones estratégicas o ideas de proyectos de cambio, y los mecanismos de gestión del sector público, el privado y la sociedad civil para alcanzar la visión de desarrollo. Se obtuvieron un total de 14.993 enunciados con diferente grado de elaboración, de los cuales el 15% constituyó un aporte significativo a la definición de metas y desafíos, así como de acciones o lineamientos estratégicos.

Solo hubo dos sectores que no participaron. El Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF) tomó la decisión de llevar adelante el diálogo por su cuenta, situación que no llegó a concretarse. Por otra parte, con el sector de los pueblos mayas hubo falta de comunicación que impidió la interacción.

La puesta en práctica de los diálogos ciudadanos permitió retroalimentar el diagnóstico del país y refrendar la idea de desestructurar un modelo de desarrollo excluyente y concentrador de la riqueza. Además, fue uno de los insumos para empezar a construir la metodología de la siguiente fase, es decir, la planificación.

c) Planificación

Se basó en un análisis prospectivo sobre la visión de país hacia 2032, en el que se utilizaron las herramientas metodológicas de análisis estructural o método MICMAC (matriz de impactos cruzados, multiplicación aplicada a una clasificación), el método Delphi y el ábaco de Regnier o método del semáforo, entre otras. Con este fin, al equipo núcleo se le sumaron los especialistas en los diversos temas, los directores de departamento o unidad, los técnicos de otras subsecretarías y los delegados territoriales que tenían a su cargo las ocho regiones del país. Se conformó un equipo de trabajo integrado por aproximadamente 40 personas de diferentes disciplinas profesionales, que en grupos llenaron una matriz que contenía el listado de variables con base en tres criterios: pertinencia, factibilidad y aporte a la propuesta de desarrollo.

La definición y priorización de las 469 variables totales se realizó sobre la base de 3 fuentes (el 28% correspondía al diagnóstico de país, el 30% a los diálogos ciudadanos y el 42% a los acuerdos de paz). De este total, el universo se redujo a un máximo de 16 variables. Posteriormente, con base en este conjunto se definieron los posibles escenarios de desarrollo del país.

Como resultado del análisis prospectivo se obtuvieron las prioridades nacionales u orientaciones de lo que era prioritario para el país, que se configuraron en torno a los siguientes ejes temáticos: recursos naturales hoy y para el futuro, bienestar para la gente, riqueza para todas y todos, el Estado como garante de los derechos humanos y conductor del desarrollo, y Guatemala urbana y rural.

Posteriormente, para dar contundencia al Plan K'atun, se realizó un proceso de consulta y negociación política con expertos, instituciones académicas, y organizaciones sociales y de cooperación internacional, en el denominado Diálogo Nacional (diciembre de 2013), en el cual los especialistas en los diversos temas, a partir de las prioridades definidas, procedieron a definir metas, resultados y lineamientos estratégicos destinados a construir un futuro posible para Guatemala hacia 2032.

En agosto de 2014 el Plan K'atun fue presentado públicamente y aprobado por el CONADUR. Incluía un capítulo final sobre seguimiento y evaluación, además de directrices generales para el sector público y los diferentes niveles de la planificación. Luego, se llevó a cabo la socialización del plan: a nivel institucional, mediante grupos de lectura y reuniones periódicas de análisis, y a nivel territorial, mediante talleres de socialización a los que otra vez se convocó a los consejos departamentales de desarrollo.

3. Buenas prácticas y lecciones aprendidas

- Privilegiar en todo momento la construcción colectiva, la participación ciudadana, la consulta y la interlocución con los diferentes sectores sociales significó la apertura hacia otros ángulos de mira y permitió reconocer los límites de cada disciplina e institución pública y privada.

- La coordinación interinstitucional e intersectorial hizo posible generar consensos.
- La SEGEPLAN y la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia (SCEP) trabajaron de forma coordinada y con soporte técnico para diseñar el Plan K'atun, lo que se complementó con la necesaria negociación política.
- La anuencia de la SCEP a las indicaciones técnicas de la SEGEPLAN y la sinergia entre ambas facilitó la coordinación en los territorios en sus diferentes niveles.
- La elaboración del Plan K'atun es de los consejos de desarrollo y no del gobierno de turno, lo que despolitiza el plan y facilita su apropiación en los territorios.
- La estrategia que se adoptó con los sectores sociales en los territorios quedó a discreción de la SEGEPLAN y fue producto de su creatividad, con conocimiento del entorno social particular.
- En el proceso no se consideró la interacción con el sector judicial ni con el Congreso de la República, sectores relacionados con el fortalecimiento del Estado de derecho y la democracia, lo que constituyó una debilidad.
- Hay que destinar más tiempo a los procesos de participación ciudadana, cuidando la pertinencia de los participantes, para favorecer una consulta más profunda y proactiva.
- Se debe considerar la pertinencia cultural de la consulta. De forma específica, se debe mediar la información para asegurar la comprensión de los interlocutores de la etnia maya.
- En relación con los diálogos, se debió sacrificar el ejercicio analítico y limitarse a la consulta ciudadana debido al poco tiempo de que se disponía para realizar los talleres, los recursos limitados que impidieron incluir a más personas, las dificultades para movilizarlas y la oposición que presentaron algunas entidades del sector público.
- Se propiciaron acuerdos mínimos para formular el Plan K'atun gracias a la negociación y los acuerdos políticos que se lograron con los sectores que reprobaron el plan (el CACIF y los representantes de organizaciones campesinas). Esto se llevó a cabo mediante reuniones bilaterales, una instancia de revisión del plan y la respuesta por escrito acerca de si las observaciones se incorporarían o no.
- Debido a que la metodología se desarrolló durante la propia implementación del proceso, no se dimensionó la cantidad de información que se iba a sistematizar y procesar, y se debieron hacer ajustes y reajustes a la aplicación de las herramientas técnicas y de ponderación de los criterios.
- La premura y la presión respecto del tiempo no permitieron hacer evaluaciones periódicas de todos los procesos e instrumentos metodológicos.
- Los recursos humanos y financieros disponibles para la elaboración del Plan K'atun eran muy reducidos, lo que significó prolongadas jornadas de trabajo diario y durante los fines de semana que exigieron la responsabilidad, la identificación y el compromiso de los equipos de trabajo; en algunos casos, hubo desequilibrio en la asignación de tareas entre las diferentes subsecretarías.
- La consulta con expertos fue un mecanismo de validación para refrendar o reorientar la ruta seguida para formular el Plan K'atun.
- Fue un acierto que el Plan K'atun estuviera listo cuando faltaba un año y medio para que terminara la actual gestión gubernamental, tiempo mínimo prudencial para iniciar el proceso de programación que permitiera operativizar e institucionalizar el plan.

4. Implementación

La programación destinada a implementar el Plan K'atun se encuentra en marcha en el momento de escribir este documento. Mediante esta programación se deben definir los montos que se invertirán de 2015 a 2032, además de facilitar el andamiaje para esos efectos y la evaluación sistemática de la puesta en práctica del plan y los resultados alcanzados.

El panorama actual de la implementación del Plan K'atun es complejo, pues se enfrenta a una crisis financiera del Estado caracterizada por falta de liquidez, desfinanciamiento y recortes públicos presupuestarios, además de una crisis política debida al involucramiento de altos funcionarios públicos en actos de corrupción, que ha generado descontento y movilizaciones sociales que cuestionan a las autoridades de los tres poderes del Estado.

Considerando lo anterior, se ha solicitado a la Comisión de Reforma del Estado del Congreso de la República que, en la revisión de la Ley Electoral y de Partidos Políticos que se lleva a cabo actualmente, se incorpore un artículo que mandate a los partidos políticos vincular su plan de gobierno al Plan K'atun, y que establezca que, sin ello, no se proceda a la inscripción de sus candidatos a ocupar cargos públicos en los distintos niveles. Además, se ha logrado avanzar en la vinculación del Plan Nacional de Desarrollo K'atun con la Estrategia de Programación del Proceso de Planificación y Formulación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2016 y Presupuesto Multianual 2016-2018; se han empleado instrumentos de política, planificación y formulación del presupuesto para que los resultados estratégicos planteados en el Plan K'atun se incorporen en las normas de formulación del presupuesto.

A esta actividad le ha seguido una dinámica de revisión interna para identificar los macroprocesos y los procesos institucionales, a fin de evitar la dispersión de actividades y visualizar las acciones, normadas o no, de determinadas áreas de la institución.

5. Desafíos para lograr resultados por medio del Plan K'atun

- Es fundamental aplicar el enfoque de gestión por resultados para reorganizar el quehacer institucional y reorientarlo hacia el logro progresivo de resultados concretos, medibles, y monitoreables, pues la gestión por resultados todavía no es parte de la cultura organizacional.
- El gran reto para el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, la SEGEPLAN y el Ministerio de Finanzas Públicas, así como para todas las instituciones del sector público, es implementar el Plan K'atun y procurar su institucionalización como práctica sistemática de la gestión pública.
- Se debe diseñar la política pública sobre la base del Plan K'atun y con el respaldo de un acuerdo gubernativo, para que las instituciones planifiquen procesos y acciones dirigidas a implementar el plan con una continuidad que no dependa del gobierno de turno.
- Hay que lograr la incorporación del Plan K'atun en los procesos institucionales hacia afuera de la SEGEPLAN, para vincularlo a los planes operativos y sectoriales, y a la programación presupuestaria.

- Es necesario crear una estrategia para eliminar la discrecionalidad política en la asignación de fondos presupuestarios y regirse por criterios técnicos, formulando el presupuesto por resultados.
- Se deben formular criterios de asignación fiscal a los departamentos y municipios para decidir, con base en las prioridades establecidas en el Plan K'atun, en qué rubros se debe invertir y qué indicadores de la línea de base deben valorarse y priorizarse en las localidades o poblaciones.
- Hay que fortalecer el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, particularmente el CONADUR, impulsando una agenda sustantiva que apoye sus capacidades de negociación y formulación de propuestas.
- Es preciso construir una estrategia política de carácter permanente a nivel del CONADUR para acercarse a diferentes actores políticos y promover los mecanismos para su implementación.
- Es necesario trabajar mucho con los consejos de desarrollo comunitarios y municipales en los territorios, para que la ciudadanía exija a sus autoridades la observancia e implementación del Plan K'atun.
- Se debe divulgar el Plan K'atun para que también lo conozca y apoye la sociedad civil que no está organizada ni vinculada al Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, además de otros sectores sociales como la academia y el sector de cooperación internacional. También se lo debe divulgar en espacios generadores de opinión pública como un tema de reflexión y debate.
- Hay que retomar la propuesta de los pueblos mayas de difundir el Plan K'atun en sus propios idiomas. También se deben elaborar versiones resumidas para personas con diferentes niveles de escolaridad, con énfasis en el tema de la planificación y la necesidad de tener una visión de país que plantee resultados en el tiempo.
- Es preciso buscar el diálogo con los partidos políticos para que conozcan el Plan K'atun, le hagan críticas constructivas y descubran su potencialidad como instrumento técnicamente fundamentado para tomar decisiones y aportar a sus propuestas políticas.
- Se debe entablar el diálogo que está pendiente con los otros poderes del Estado, el Legislativo y el Judicial, así como con entidades autónomas, el Tribunal Supremo Electoral y el Ministerio Público.
- Es necesario construir una estrategia política sólida (diálogo, negociación y acuerdos políticos) para que el CONADUR y las distintas instancias del Poder Ejecutivo tengan la capacidad de incidir y coordinar a escala interinstitucional.
- Es preciso revisar y fortalecer la Ley de Servicio Civil, de manera de institucionalizar la carrera administrativa y mejorar las condiciones laborales de los empleados del sector público, para evitar la alta rotación de los recursos humanos con cada cambio de gobierno.
- Hay que llevar a cabo una evaluación periódica de los procesos, los resultados y los impactos, que permita cuidar la calidad del gasto, rendir cuentas de la gestión pública y coadyuvar a implementar procesos coordinados de auditoría social.

H. México - Planeación multinivel y los retos de su compatibilización¹⁴

En el documento se describe la forma en que ha evolucionado la construcción del sistema de planeación multinivel en México, partiendo del documento rector, que es el Plan Nacional de Desarrollo, y su vinculación con los planes de otros niveles de gobierno. Se consideran dentro de este sistema el presupuesto federal y el sistema de evaluación de resultados. Se presentan los contenidos de cada uno de los instrumentos y sistemas, así como la caracterización de sus elementos, con énfasis en la identificación de buenas prácticas, para finalizar con las reflexiones y propuestas del autor.

1. La planeación en México

El primer ejercicio de planeación en México data de 1930, pero no fue hasta 1983 cuando se publicó la Ley de Planeación, que cambió de manera importante la forma en que el Estado se relacionaría con las clases, los grupos sociales y las diferentes regiones del país. El Estado adquirió la estricta rectoría del desarrollo nacional, se creó un Sistema Nacional de Planeación Democrática, se le otorgaron facultades al Congreso de la Unión para crear leyes sobre planeación nacional, y se estipularon las bases para que el gobierno federal se coordinara con las entidades federativas para lograr los objetivos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo.

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) es el instrumento rector de la planeación en México, elaborado en y para la administración sexenal del gobierno federal. En él se establecen los objetivos, las estrategias y las prioridades del desarrollo integral y sustentable del país. Este plan se replica en los tres niveles de gobierno, es decir, en cada una de las 32 entidades federativas se elabora un plan estatal de desarrollo, acorde con los lineamientos rectores del PND. En esta secuencia, los gobiernos municipales establecen su plan municipal de desarrollo, acorde con los lineamientos del PND y con el plan estatal de desarrollo de la entidad federativa a la que pertenecen.

2. Estructura y evolución del PND

Los seis planes nacionales de desarrollo elaborados a la fecha han representado un cambio en la dirección, pero han mantenido los conceptos y principios a lo largo del tiempo, con una estructura similar que contiene cinco grandes apartados: objetivo general, objetivos particulares, sectores, estrategias y líneas de acción. En ellos se definen todos los canales e instrumentos que van a satisfacer el cumplimiento de las estrategias y los objetivos planteados.

El principal propósito de los planes nacionales de desarrollo ha sido establecer una normatividad en la operación del sector público acorde con los objetivos y las metas que se establecen en cada uno de ellos. Estos objetivos han ido evolucionando a medida que la situación nacional lo ha demandado, adaptándose a procesos cada vez más complejos, lo que ha obligado a hacer un esfuerzo de planeación con estrategias transversales para asegurar la preservación de ciertos lineamientos claves: democratizar la productividad, modernizar el gobierno buscando que esté más cercano a la gente y garantizar una perspectiva de equidad de género.

¹⁴ Resumen elaborado por Clemente Ruiz Durán en junio de 2015.

La responsabilidad de ejecutar el plan corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

3. De la planeación nacional a la estatal

La planeación a nivel estatal en México muestra una tendencia creciente, pero es un proceso que continúa en construcción. Durante el período de 1983 a 1985, 7 entidades federativas elaboraron su primer plan de desarrollo estatal; entre 1985 y 1990, se sumaron 14; entre 1995 y 2000, se sumaron otras 4 entidades, y de 2000 a 2005, se sumaron 6 más. La última en incorporarse lo hizo en 2008. Sin embargo, al venir de una tradición altamente centralizada, los gobiernos estatales incorporaron modelos hechos a imagen y semejanza del centro federal, además de replicar las dependencias administrativas del gobierno federal.

Para favorecer el desarrollo integral de las entidades federativas y articular el plan en los tres niveles de gobierno, se estableció que las entidades federativas debían diseñar planes estatales, elaborados por los Comités de Planeación para el Desarrollo (COPLADE), que buscan coordinar los esfuerzos entre el gobierno federal, el gobierno estatal y los ayuntamientos. Se estableció además que se debían celebrar convenios de desarrollo social, medios de coordinación entre el gobierno federal y las entidades federativas, mediante la transferencia de recursos desde la federación hacia los gobiernos estatales para la consecución de los compromisos que derivan del Plan Nacional de Desarrollo.

Por otra parte, la Ley Orgánica Municipal del Estado de México faculta a los ayuntamientos para participar en la planeación del desarrollo, lo que permite elaborar un plan municipal de desarrollo por medio del Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN), encargado de promover y coordinar la formulación, instrumentación y evaluación del plan, y los Convenios de Coordinación Estado-Municipio (CODEM), para transferir recursos y realizar acciones y obras conjuntas en beneficio del desarrollo estatal y municipal. En 2013, existían 28 COPLADE (de 31 entidades federativas) y 955 COPLADEMUN (de 2.457 municipios), con 32 planes estatales de desarrollo (100% de las entidades federativas). Sin embargo, solo se contaba con 1.943 planes municipales de desarrollo (79% de los municipios).

Como puede verse, aún falta trabajar para dar congruencia plena a la planeación multinivel.

4. De la planeación multinivel a la puesta en marcha de una estructura presupuestal

Vincular la planificación multinivel en esquemas presupuestales requiere asignar partidas presupuestales a cada uno de los objetivos, coordinar el desembolso entre el gobierno federal, las entidades federativas y los municipios, e integrar estos componentes al Presupuesto de Egresos de la Federación. Esto se ha intentado mediante el gasto federalizado, que consiste en recursos que el gobierno federal entrega a los gobiernos de los estados y municipios para impulsar el desarrollo regional y ayudar a cubrir las necesidades de la población local en materia de educación, salud, energía, seguridad y obras públicas. El gasto federalizado representa una tercera parte del gasto neto total federal.

El gasto federalizado se divide en dos: i) las participaciones (Ramo 28), que son recursos que las entidades usan libremente, y ii) las transferencias condicionadas, que se utilizan para los fines federales establecidos en el marco jurídico correspondiente (62% del gasto federalizado), en particular, las siguientes:

- Aportaciones (Ramo 25 y Ramo 33): condicionadas a la consecución y el cumplimiento de los objetivos que la Ley de Coordinación Fiscal dispone.
- Protección social en salud: programa Seguro Popular y la parte de las aportaciones a fideicomisos públicos del programa Dignificación, Conservación y Mantenimiento de la Infraestructura y Equipamiento en Salud.
- Convenios de descentralización y reasignación: transferidos con el propósito de descentralizar o reasignar la ejecución de funciones, programas o proyectos federales y, en su caso, recursos humanos y materiales.
- Previsiones salariales y económicas (Ramo 23): que permiten atender las obligaciones del gobierno federal (salud, educación, seguridad pública, adultos y otros) cuyas asignaciones de recursos no corresponden al gasto directo de las dependencias ni de las entidades. Incluyen los subsidios que se entregan a las entidades federativas y los municipios a través de diversos ramos de la administración pública centralizada y se destinan a apoyar el desarrollo regional.

Además, ciertas dependencias, como la Secretaría de Educación Pública (SEP), la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), la Secretaría de Salud, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), la Secretaría de Gobernación (SEGOB), el Consejo Nacional Agropecuario (CNA), la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), pueden llevar a cabo convenios de descentralización, mediante la participación de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) y la Secretaría de Turismo (SECTUR).

La estructura presupuestal del gasto federalizado por entidad federativa muestra que la variable fundamental para su asignación es el tamaño de la población, lo que se deriva de la relevancia que tiene esta variable en la asignación de las participaciones.

5. Alineación de los programas presupuestales a los esquemas de planeación

El ejercicio presupuestal se traduce en programas presupuestales. Estos programas fijan sus objetivos, estrategias y líneas de acción, pasando sucesivamente al objetivo estratégico de la dependencia, a la cual se le establece un programa presupuestario y una matriz de indicadores, todo esto alineado a los objetivos nacionales, los ejes de política pública, los objetivos y las estrategias del PND.

En el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2015 se registran 109 programas del gobierno federal. Si a esto se le agregan las acciones, se llega a un total de 5.904 programas y acciones de desarrollo social en el país en los tres niveles de gobierno, lo que demuestra la dificultad que supone su coordinación.

6. Caso de planeación multinivel: Sistema de Protección Social en Salud

La unidad administrativa encargada del funcionamiento del Sistema de Protección Social en Salud (SPSS) es la Comisión Nacional de Protección Social en Salud (CNPSS). Su componente operativo es el programa Seguro Popular, cuyo objetivo es garantizar que la población que no cuenta con seguridad social acceda de forma gratuita a servicios de salud en los tres niveles de atención. En el ámbito de la planeación

nacional, se alinea con la meta “México incluyente” del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, que tiene por objeto asegurar el acceso a los servicios de salud, y con el Programa Sectorial de Salud 2013-2018, cuyo fin es contribuir a asegurar el acceso efectivo a servicios de salud con calidad.

El modelo financiero del SPSS se sustenta en un esquema tripartito de aportaciones federales (cuota social y aportación solidaria federal), aportaciones estatales (aportación solidaria estatal) y contribuciones de los afiliados según capacidad económica (cuota familiar).

Del total recaudado, el 89% se transfiere a las entidades federativas. Esos recursos son administrados por los sistemas estatales de salud y por la Comisión Nacional de Protección Social en Salud (CNPSS) y se destinan exclusivamente a la prestación de los servicios de salud en las unidades estatales del SPSS y en el resto de la red de unidades de atención. El 11% restante de los recursos federales y estatales conforma el fideicomiso del SPSS, que administra la CNPSS: el 3% de ellos se destina al Fondo de Previsión Presupuestal, que tiene como finalidad construir infraestructura en zonas marginadas y cubrir imprevistos por demanda o garantías de pago, y el otro 8% se destina al Fondo de Protección Contra Gastos Catastróficos, que tiene por objeto incrementar la cobertura —tanto horizontal (número de afiliados) como vertical (padecimientos amparados)—, proporcionando servicios especializados y de tercer nivel, así como atención de enfermedades de alto costo. Por su parte, aquellos recursos obtenidos de las aportaciones de los afiliados (cuota familiar) permanecen en los sistemas estatales de salud para financiar la reserva destinada a la compra de medicamentos e insumos.

Lo anterior está complementado con otro ejercicio de planeación que ocurre dentro del propio SPSS, con objeto de garantizar la provisión de servicios de salud en el largo plazo. Con ese fin, se realizan diagnósticos dentro de cada entidad federativa acerca de los factores que podrían incidir sobre la demanda de servicios de salud, considerando la capacidad existente para ofrecerlos e identificando las necesidades específicas de cada entidad. Ello culmina en la definición, por parte de la Secretaría de Salud, de un Plan Maestro de Infraestructura Física en Salud, que constituye un insumo para delinear el plan estratégico del SPSS.

7. De la planeación a la evaluación de resultados y los procesos de retroalimentación

El proceso de evaluación es dual. Corresponde al gobierno federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), y a la Cámara de Diputados, a través de la Auditoría Superior de la Federación.

a) Evaluación interna

La evaluación interna sobre los logros de los PND se lleva a cabo mediante el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), con base en indicadores estratégicos y de gestión que permiten conocer el impacto social de los programas y proyectos, así como el cumplimiento de metas, sobre la base y mediante el uso de la metodología del marco lógico.

La SHCP valida los indicadores estratégicos (de resultados y productos), mientras que la Secretaría de la Función Pública (SFP) valida los de gestión (calidad de los procesos y servicios públicos). La idea es que estos indicadores se usen en la asignación y reasignación de recursos por medio del presupuesto basado

en resultados; sin embargo, no se han definido indicadores relativos a la totalidad de los fondos y programas del gasto federalizado y debe existir una mayor atención para que los recursos se asignen considerando los resultados previamente alcanzados.

El comportamiento de los indicadores se informa en los resultados de las evaluaciones de los programas presupuestarios y las políticas públicas. Otros forman parte sustantiva de los informes trimestrales de avance en el cumplimiento de los objetivos y metas de los programas presupuestarios y del informe de avance físico-financiero de todos los programas del Presupuesto de Egresos de la Federación, y, al cierre del ejercicio, de los informes de ejecución del PND y de gobierno, así como de la Cuenta Pública, que se realizan cada año.

b) Evaluación externa

La evaluación externa de la Cámara de Diputados corresponde a la fiscalización y revisión de los ingresos, egresos —incluidos los subsidios, las transferencias, los donativos, los gastos fiscales— y la deuda pública en el manejo, la custodia y la aplicación de los recursos públicos federales, así como del resto de la información financiera, contable, patrimonial, presupuestaria y programática.

La revisión de la Cuenta Pública está a cargo de la Auditoría Superior de la Federación (ASF). La auditoría no es un procedimiento orientado exclusivamente a la aplicación de sanciones: se trata más bien de proporcionar a los organismos auditados información clara, fidedigna y objetiva acerca de su actuación, con el fin de que corrijan errores y evalúen la posibilidad de introducir cambios en los procesos para hacerlos más eficientes. Se hacen recomendaciones de carácter preventivo para mejorar la gestión gubernamental. De encontrarse algún daño o perjuicio que afecte a la hacienda pública federal, se emite un pliego de observaciones. En caso de detectar una posible evasión fiscal, se informa del asunto a la autoridad tributaria.

c) Uso de la información

Este sistema dual de evaluación se apoya en un sistema de información con indicadores quincenales, mensuales, trimestrales y anuales, y un sistema de encuestas de hogares: Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH, bianual), Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares (ENGASTO), Censo de Población y Vivienda (cada diez años) y Conteo de Población y Vivienda (cada cinco años). También se apoya en el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), que publica anualmente un Informe Anual de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. No es claro que la información generada por el sistema de evaluación se utilice lo suficiente para tomar decisiones de política pública en la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social y la Comisión Nacional de Desarrollo Social; en el caso del Congreso, hay poca utilización de los informes de evaluación y de auditoría para la conformación del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Al sistema de evaluación dual a nivel federal se le suma un esquema de evaluación en todas las entidades federativas en donde se ha establecido un área de monitoreo y evaluación. Sin embargo, solo 13 entidades han incluido en su normativa el seguimiento de los resultados y solo dos lo han implementado: Chihuahua y Jalisco.

8. Reflexiones sobre el sistema de planeación multinivel

La gestión gubernamental ha permitido consolidar de manera exitosa mecanismos de planeación indicativa que se han traducido en esquemas presupuestales de transferencia para los diferentes niveles de gobierno, en busca del logro de los objetivos. Sin embargo, se aprecian los siguientes puntos claves que permitirían fortalecer el sistema de planeación multinivel¹⁵:

- Integridad gubernamental. Desarrollo de las funciones profesionales de los servidores públicos, definición de principios e implementación de controles, con un carácter principalmente preventivo de actos irregulares.
- Cultura administrativa. Basada en la gestión de riesgos y el cumplimiento de objetivos, con un diagnóstico sobre el entorno de riesgos y con sistemas de control interno.
- Rendición de cuentas en las entidades federativas. Existe asimetría en las condiciones de rendición de cuentas en el ámbito local. Mediante las herramientas de fiscalización, transparencia y sanción administrativa y penal no se ha logrado incidir en la gestión de los gobiernos locales, lo que explica la utilización inadecuada de los recursos federales.
- Padrón de beneficiarios de los programas sociales. Estos padrones no existen y la ausencia de datos de los beneficiarios genera la percepción de que los programas no se operan atendiendo a criterios de equidad y eficacia.

Considerando lo anterior, se puede concluir que el sistema de planeación multinivel es un proceso en constante evolución y mejora, que ha ayudado a ordenar la acción pública, pero que no ha servido para desatar una dinámica de crecimiento que sea suficiente para dotar a la población de un nivel de vida adecuado en forma generalizada. De acuerdo con el CONEVAL (2015), el nivel de pobreza es del 46% de la población a nivel nacional y del 64,7% en las zonas rurales. Con esta perspectiva, se requiere renovar el sistema de planeación para que efectivamente se pueda llegar a acuerdos con las diferentes fuerzas políticas y sociales a fin de generar una nueva dinámica de crecimiento y bienestar.

¹⁵ Auditoría Superior de la Federación (ASF), "Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2013", Ciudad de México, 2014 [en línea] <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2013i/indice.htm>.

I. República Dominicana - La planificación de mediano plazo en el sector público dominicano: el Plan Nacional Plurianual del Sector Público¹⁶

En el caso se cuenta la experiencia del desarrollo del Plan Nacional Plurianual del Sector Público de la República Dominicana, en el marco de su Estrategia Nacional de Desarrollo 2030, y se describen sus principales elementos, se identifican sus fortalezas y debilidades, y se plantean los desafíos futuros.

Introducción

Al igual que en gran parte de los países de la región, en la República Dominicana se pudo observar un período de intensa actividad planificadora, con la creación, en 1962, de la Junta Nacional de Planificación y Coordinación y la Oficina Nacional de Planificación (ONAPLAN). Esta etapa duró hasta la década de 1980, cuando se inició un período de debilitamiento de la planificación que llevó al país a una gestión asociada a la rutina burocrática y a la improvisación, con una excesiva centralización en el proceso de toma de decisiones, inexistencia de prácticas de gestión por objetivos que permitieran asignar responsabilidades por los resultados y controlar su cumplimiento, debilidad de la gestión interinstitucional y carácter inercial del presupuesto, entre otros.

Esta etapa duró hasta fines de 2006, cuando se creó el Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública, a cargo del Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPYD). En este sistema se pone énfasis en la planificación global de mediano y largo plazo, y se emplean dos importantes herramientas: la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030 y el Plan Nacional Plurianual del Sector Público.

Mediante el Plan Nacional Plurianual del Sector Público se ha asumido el desafío de reflejar el perfil de producción del sector público, de manera de asegurar una adecuada articulación con el presupuesto, pero con visión de largo plazo y con un vínculo estrecho con la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030, al estructurarse de acuerdo a los ejes estratégicos y objetivos de esta.

1. La Estrategia Nacional de Desarrollo 2030

En 2009, se presentó públicamente la primera versión del *Documento base de la propuesta de Estrategia Nacional de Desarrollo 2010-2030. Un viaje de transformación hacia un país mejor*. Este documento se construyó a partir de diagnósticos situacionales de diversos sectores, elaborados por un equipo técnico que se apoyó en una vasta recopilación de estudios de diversos especialistas y expertos locales e internacionales.

En la labor se combinó trabajo académico, análisis de coherencia y aportes especializados, con consultas a las instituciones del ámbito gubernamental, al sector privado y a la sociedad civil, así como a las organizaciones políticas. Se aplicaron una variedad de abordajes metodológicos, entre ellos el análisis estructural y su modelo operacional MICMAC (matriz de impactos cruzados, multiplicación aplicada a una clasificación), para examinar la relación entre las variables objetivo, estimar la capacidad de cada una de ellas para influir en el sistema, y determinar de esa manera las palancas estratégicas del cambio. Se consideraron diversos estudios, entre los que destaca *La República Dominicana en 2030: hacia una nación cohesionada* (Godínez y Máttar, 2009).

¹⁶ Resumen elaborado por Jorge Sotelo Maciel en marzo de 2015.

El documento inicial se sometió a un intenso ejercicio de consulta que involucró a un amplio espectro de actores sociales. Participaron organizaciones políticas, sindicales, empresariales, no gubernamentales, académicas, religiosas, culturales, deportivas y municipales, así como organizaciones de economía solidaria, asociaciones de desarrollo local y organismos de cooperación internacional. Además, el documento, junto con el anteproyecto de ley de estrategia nacional de desarrollo, se remitió a modo de consulta a los partidos políticos y al Consejo Económico y Social.

La Estrategia Nacional de Desarrollo 2030 define la visión de la nación a largo plazo y la desagrega en los siguientes cuatro ejes estratégicos.

- i) Eje estratégico 1: “Un Estado social y democrático de derecho, con instituciones que actúan con ética, transparencia y eficacia al servicio de una sociedad responsable y participativa, que garantiza la seguridad y promueve la equidad, la gobernabilidad, la convivencia pacífica y el desarrollo nacional y local”.
- ii) Eje Estratégico 2: “Una sociedad con igualdad de derechos y oportunidades, en la que toda la población tiene garantizada educación, salud, vivienda digna y servicios básicos de calidad, y que promueve la reducción progresiva de la pobreza y la desigualdad social y territorial”.
- iii) Eje estratégico 3: “Una economía territorial y sectorialmente integrada, innovadora, diversificada, plural, orientada a la calidad y ambientalmente sostenible, que crea y desconcentra la riqueza, genera crecimiento alto y sostenido con equidad y empleo digno, y que aprovecha y potencia las oportunidades del mercado local y se inserta de forma competitiva en la economía global”.
- iv) Eje Estratégico 4: “Una sociedad con cultura de producción y consumo sostenibles, que gestiona con equidad y eficacia los riesgos y la protección del medio ambiente y los recursos naturales y promueve una adecuada adaptación al cambio climático” (MEPYD, 2012).

En relación con cada uno de estos ejes estratégicos, se definieron varios objetivos generales, que a su vez se desagregaron en objetivos específicos respecto de los cuales se definieron líneas de acción. Todas ellas comprendían la medición de indicadores que tenían sus respectivas metas.

2. El Plan Nacional Plurianual del Sector Público

a) Descripción

El Plan Nacional Plurianual del Sector Público (PNPSP) tiene una duración de cuatro años (vio la luz en 2010). El Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo lo actualiza de forma anual, y el Consejo de Gobierno lo aprueba. Contiene los programas y proyectos prioritarios que han de ser ejecutados por los organismos del sector público no financiero, así como los respectivos requerimientos de recursos que se utilizan para actualizar el Presupuesto Plurianual y elaborar la política presupuestaria anual, con base en los lineamientos de la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030, la política fiscal y el marco financiero del presupuesto plurianual.

La metodología que se utiliza para elaborar el plan es la cadena de valor público, en la que el sector público genera productos —bienes o servicios— que se entregan a la población para satisfacer necesidades

sociales, lo que produce resultados e impactos esperados que son los objetivos de las políticas. A esta función, el modelo que se adoptó en el PNPS le agrega la función de orientación estratégica, es decir, la direccionalidad o selección de problemas relevantes y estrategias para enfrentarlos. Además se le agrega la función de regulación, es decir, las medidas de política que se toman con el propósito de orientar a ciudadanos e instituciones en pos de los resultados e impactos esperados.

El plan contiene el escenario macroeconómico de mediano plazo y el marco fiscal plurianual, así como las características que asume cada objetivo en el período del plan, los resultados que se esperan y sus correspondientes indicadores, líneas de base y metas. Se señalan las medidas de política que se tomarán y la producción pública prioritaria que se efectuará para alcanzar tales resultados. La producción pública, a su vez, se presenta de forma detallada, especificando el nombre del bien o servicio de que se trate, su unidad de medida, su volumen de producción en el cuatrienio y las instituciones responsables, así como los principales proyectos de inversión. Además, se presenta información relevante sobre el Plan Nacional Plurianual de Inversión Pública, que forma parte del PNPS. En él se analiza cómo está distribuida la inversión proyectada por sector de actividad, áreas temáticas, tipo de proyecto, tipo de gasto y territorio, entre otros, además de las políticas de cooperación internacional y el financiamiento de programas protegidos y prioritarios.

- El PNPS es un instrumento acotado en su horizonte temporal y en su cobertura institucional, que hace suyos los elementos de la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030 del siguiente modo:
- Expresa las metas de los indicadores provenientes de la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030, con los valores esperados al final del cuatrienio.
- Asume las líneas de acción de la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030 como marco orientador de los elementos de política que se proponen para alcanzar los objetivos.
- Define, en relación con cada objetivo específico, un conjunto de resultados, con sus respectivos indicadores, líneas de base y valores meta al final del período.
- Sistematiza las medidas de política, vigentes o por adoptarse, que sean más pertinentes en lo que respecta a la consecución de los resultados, centrándose particularmente en las acciones de regulación.
- Sistematiza la producción prioritaria de distintas instituciones públicas que se consideran pertinentes para alcanzar los resultados, presentando el volumen de producción anual programado en el período.
- Sistematiza los principales proyectos de inversión pública que contribuirán al logro de los resultados.
- Establece un conjunto de programas prioritarios, que se protegen desde el punto de vista presupuestario dado el carácter crítico que tienen en el conjunto de la acción gubernamental.

- Asegura la congruencia macroeconómica y fiscal de la producción pública programada, los proyectos de inversión definidos y las acciones de regulación por adoptar en el mediano plazo.

Para asegurar la sostenibilidad fiscal, el PNPS tiene una instancia de análisis macroeconómico que culmina en el marco macroeconómico y fiscal de mediano plazo, proceso en que participan el Banco Central de la República Dominicana y el Ministerio de Hacienda, con coordinación del MEPYD. Como resultado, se establecen las restricciones fiscales que se toman en cuenta en el PNPS y que obligan a la priorización estratégica en cada área de política. Esto se utiliza como referencia para formular el presupuesto plurianual.

En términos de la formulación presupuestaria, se usa la técnica del presupuesto por programas, cuyo punto de partida es identificar la producción institucional para definir las estructuras programáticas presupuestarias. La identificación de los productos —terminales, terminales parciales, intermedios directos, intermedios indirectos—, el establecimiento de las relaciones insumo-producto y la determinación de los centros de gestión productiva permiten definir las categorías que configuran la estructura programática del presupuesto, a saber: programa, subprograma, actividad —específica, común y central—, proyecto y obra.

Finalmente, respecto a la planificación sectorial, institucional y territorial, se formulan los planes estratégicos sectoriales y los planes regionales, que tienen una relación de carácter indicativo con el PNPS, ya que suponen la participación de diversos actores no estatales. También se establecen los planes estratégicos institucionales y los planes estratégicos de desarrollo territorial, cuya relación con el PNPS tiene carácter imperativo, ya que se trata de procesos protagonizados exclusivamente por el sector público.

b) Fortalezas de la experiencia

- El liderazgo de la Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo (hoy MEPYD), respaldado en el nuevo marco normativo, pudo convocar a una diversidad de fuerzas, otorgarle direccionalidad al proceso y conducirlo desde el punto de vista técnico.
- Hubo coherencia entre las fases de diseño y ejecución, al ser los mismos cuadros técnicos y directivos los que concibieron el nuevo sistema y estuvieron a cargo de la implementación.
- La misma conducción política permaneció en el MEPYD a lo largo de los tres períodos de gobierno consecutivos del Partido de la Liberación Dominicana (PLD), lo que dio continuidad a la estrategia.
- Los equipos del MEPYD combinaron un sólido conocimiento técnico especializado con una particular disposición a la coordinación institucional con otros órganos rectores, particularmente con el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Administración Pública, y a la consulta a actores no estatales.
- La integralidad se fue adquiriendo de forma gradual, a través de las actualizaciones anuales, hacia mayores grados de exhaustividad y hacia la ampliación de la función orientadora del PNPS respecto de la formulación de los planes institucionales, sectoriales y territoriales, no

como un instrumento a nivel global, sino integrando de manera exhaustiva los aportes del sector público a los objetivos del desarrollo.

- Las instituciones planifican usando las metodologías y herramientas que consideran más adecuadas, pues el MEPYD no adopta una metodología oficial de planificación. No obstante, lo hacen siempre bajo el esquema de la cadena de valor público.
- Se constituyeron equipos de trabajo transversales para los procesos de formulación y actualización del PNPSP, que reciben el apoyo de asesores técnicos, por ejemplo, en lo que respecta a la evaluación de los indicadores (Oficina Nacional de Estadística y Banco Mundial).
- Se usó una plataforma informática para la gestión del PNPSP, a saber, el sistema Ruta, que permitió cargar en línea la información sobre las cadenas de valor y realizar la programación plurianual de su producción terminal e intermedia, con sus respectivas unidades de medida, volúmenes de producción, caracterización de usuarios, y vinculación entre la producción institucional y los resultados e impactos esperados.

c) Desafíos pendientes

- El fortalecimiento de la planificación sectorial es uno de los aspectos más débiles del PNPSP. Esto se evidencia en el déficit de coherencia que se manifiesta en algunas políticas sectoriales expresadas en el plan, en las que frecuentemente se encuentran traslapes, vacíos y divergencias.
- La territorialización del PNPSP es otra de las asignaturas pendientes de la planificación global de mediano plazo, pues en el plan no se incorpora una expresión territorial de las intervenciones planificadas para los próximos cuatro años, lo que desalienta la necesaria coordinación institucional sectorial e intersectorial, tanto en la fase de formulación como en la de ejecución.
- Se debe optimizar la articulación entre el plan y el presupuesto, pues el presupuesto público dominicano ha sido hasta ahora meramente financiero, no contiene indicadores físicos y con frecuencia ha tenido un comportamiento inercial. Al no contar con productos terminales identificados, no se han determinado relaciones insumo-producto y las estructuras programáticas no siempre reflejan las funciones de producción de los organismos.

3. El monitoreo y la evaluación

En el año 2014, con apoyo del Banco Mundial, se creó el Sistema Nacional de Monitoreo y Evaluación (SNMYE) y se definieron un conjunto de indicadores y compromisos, así como sus características, institucionalidad y marco normativo. EL SNMYE se concibe como un conjunto articulado de diversos sistemas institucionales de información, que comprende no solo el sistema que sostiene el proceso de planificación plurianual global, sino también el de seguimiento de metas presidenciales, el integral de información financiera, el de inversión pública, el de información estadística y el de monitoreo de la administración pública, entre otros.

Se espera que el SNMYE entregue los siguientes productos:

- Agenda Nacional de Evaluación
- Informe Anual de Avance en la Implementación de la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030

- Reportes e informes sobre la consecución del PNPSP, incluido el Plan Nacional Plurianual de Inversión Pública
- Reportes e informes sobre planes institucionales seleccionados
- Reportes e informes sobre planes sectoriales
- Reportes e informes sobre planes regionales
- Reportes e informes sobre prioridades establecidas por las autoridades superiores (metas presidenciales, Objetivos de Desarrollo del Milenio, entre otros)

Actualmente se trabaja en la puesta en marcha del sistema.

4. Conclusiones

Considerando todo lo expresado en este documento, es posible concluir que la experiencia del PNPSP ha estado direccionada por cuatro principios rectores que se encuentran hoy consolidados: i) la triple articulación, según la cual el PNPSP debe caracterizarse por una fuerte articulación con los objetivos y metas de largo plazo, el accionar de las instituciones públicas y el presupuesto nacional; ii) la evaluabilidad, según la cual el PNPSP debe establecer metas susceptibles de seguimiento y evaluación en todos los niveles; iii) la responsabilización, que plantea que el PNPSP debe ser un instrumento que promueva y posibilite la rendición de cuentas por resultados, y iv) la participación, que indica que el PNPSP debe ser el resultado de un amplio proceso de participación de las instituciones del sector público.

Las fortalezas que se observan en la experiencia del PNPSP son el marco normativo, la adopción del enfoque de cadena de valor público, el perfil de producción del sector público, y la implantación sostenida y cultural de la planificación.

Las debilidades, o los desafíos que se deben superar para potenciar la experiencia dominicana, son el desarrollo de la planificación sectorial, la incorporación de la perspectiva territorial, una articulación efectiva entre plan y presupuesto, y la aceleración de la puesta en marcha del sistema nacional de monitoreo y evaluación.