

I L P E S



NACIONES UNIDAS

C E P A L

Distr.
LIMITADA
LC/L.3834(MDCRP.24/3)
18 de junio de 2014
ORIGINAL: ESPAÑOL

Vigesimocuarta reunión de la Mesa Directiva del Consejo Regional
de Planificación del Instituto Latinoamericano y del Caribe
de Planificación Económica y Social (ILPES)

La Antigua (Guatemala), 19 y 20 de junio de 2014

**HACIA UNA AGENDA DE PLANIFICACIÓN REGIONAL QUE INCORPORA
LA FUTURA AGENDA PARA EL DESARROLLO DESPUÉS DE 2015**

Nota conceptual

1. Contexto y síntesis

El Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) de la CEPAL apoya a los Estados miembros en sus esfuerzos por reforzar las competencias de planificación y administración pública, en particular a través de la capacitación de recursos humanos. Como convocante de las autoridades de planificación de todos los países, el Instituto se encuentra en una posición privilegiada de observación de la administración pública y de la gestión para el desarrollo en la región. Aprovechando esa cualidad, el ILPES lleva a cabo su estrategia en dos ámbitos clave: i) funcionando como centro de gestión del conocimiento para la planificación del desarrollo en sus dimensiones económica, social y ambiental, y ii) en el fortalecimiento de capacidades para robustecer la actuación de la administración pública. Para ello, trabaja en estrecha colaboración con las otras divisiones, sedes subregionales y oficinas nacionales de la CEPAL capitalizando su amplio acervo de conocimiento, datos y análisis de los principales desafíos del desarrollo económico, social y ambiental de América Latina y el Caribe.

Esta nota se presenta a la consideración de la Mesa Directiva del Consejo Regional de Planificación del ILPES (MD/CRP). Consiste en una propuesta de mediano plazo para identificar elementos comunes en los planes de desarrollo de los países de América Latina y el Caribe y su relación con la futura agenda para el desarrollo después de 2015, con el objetivo de fomentar la cooperación regional y fortalecer el ejercicio de la planificación y su contribución al desarrollo. La propuesta se inscribe en las resoluciones de la XIV reunión del Consejo Regional de Planificación (Brasilia, noviembre de 2013) y del trigésimo quinto período de sesiones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (Lima, mayo de 2014) y responde a las orientaciones de la Mesa Directiva, presidida por el Ecuador y Guatemala¹. La propuesta se dirige a fortalecer el papel del CRP como foro permanente de diálogo, consulta e intercambio entre las autoridades de planificación de América Latina y el Caribe para consolidar la proyección de la disciplina en el quehacer de la política pública de la región. La propuesta se materializará en tres productos complementarios que desarrollará el ILPES:

- i) Un plan de acción colectivo sobre temas que sean parte de una visión regional de la planificación del desarrollo (erradicación de la pobreza, disminución de las desigualdades, desarrollo sostenible, sistemas de información regional, incluida la nueva métrica del desarrollo, entre otros), en el marco de una convergencia de las agendas de planificación de las redes como la Red de América Latina y el Caribe de Planificación para el Desarrollo (REDEPLAN), el Consejo de Ministros de Planificación de los países del Sistema de la Integración Centroamericana (CONPLAN-SICA), la Red de Directores de Sistemas Nacionales de Inversión Pública (RedSNIP) y otras en formación, como la Red de Prospectiva y Política Pública.
- ii) Una publicación sobre el estado y las perspectivas de la planificación regional del desarrollo, que apoye y complemente el plan de acción y que incorpore: a) un diagnóstico sobre los elementos comunes de los planes de desarrollo de los países, su legislación, periodicidad, objetivos, instrumentos, enfoques y metodologías, entre otros factores; b) un análisis comparativo de los planes que identifique, entre otros, los sesgos, las especificidades y la transversalización de la agenda para el desarrollo después de 2015, y c) una propuesta en que se establezcan los desafíos y las pautas para la construcción de una agenda de planificación regional del desarrollo.

¹ Véanse las resoluciones de la XIV reunión del Consejo Regional de Planificación, Brasilia, noviembre de 2013, y la resolución 679(XXXV), aprobada en el trigésimo quinto período de sesiones de la CEPAL, realizado en Lima en mayo de 2014.

- iii) Un repositorio de planes de desarrollo (actualmente en construcción), que reunirá un conjunto de planes, programas y agendas de desarrollo y dispondrá de sistemas inteligentes de búsqueda y análisis. El repositorio recopilará el acervo más extenso de programas y agendas de planificación de los países de la región y tendrá la capacidad de levantar información sobre objetivos comunes de desarrollo, instrumentos y su alcance, y proveerá un sistema de monitoreo y seguimiento de los objetivos de dichos instrumentos a partir de un tablero de control (*balanced scorecard*) y seguimiento (*dashboard*).

La nota se estructura en cuatro secciones. En la sección 2 se presenta un breve recuento de la evolución y las tendencias de la planificación en América Latina y el Caribe en los últimos años, que apunta a su revitalización como instrumento de la política pública para el desarrollo y en que destaca la construcción de visiones de futuro y el empeño de las autoridades y la ciudadanía por hacer de su práctica un ejercicio más democrático y participativo. En la sección 3 se argumenta sobre la pertinencia del enfoque regional de la planificación, con visión de largo plazo, y su vinculación con la agenda para el desarrollo después de 2015. Posteriormente, en la sección 4, se presentan los lineamientos de un plan de acción para establecer una plataforma de planificación regional para el desarrollo latinoamericano y caribeño, encaminada a lo que podría denominarse un sistema de planificación regional. La nota concluye con un anexo en el que se detallan los contenidos del documento sobre planificación regional y las características, objetivos y aplicaciones del repositorio.

2. Tendencias de la planificación

El ejercicio de la planificación en América Latina y el Caribe ha experimentado cambios sustanciales en la última década; se ha recuperado como instrumento de las estrategias de desarrollo y sus funciones se han modernizado y adaptado a unas condiciones políticas, institucionales, económicas y sociales muy distintas a las que prevalecían hace medio siglo. En la revalorización de la planificación ha sido fundamental el avance de la democracia, que se manifiesta en la creciente participación ciudadana en el quehacer de lo público, en los procesos de planificación y en la construcción de escenarios de desarrollo sostenibles, caracterizados por mejoras del bienestar social. Por otro lado, el saneamiento de las cuentas públicas y los ingresos extraordinarios derivados del auge de precios de las materias primas han abierto espacios a la puesta al día de una política fiscal más cercana a los objetivos del desarrollo y no solo ocupada de la coyuntura, lo que ha sido propicio para la planificación de largo plazo, en que la inversión pública cumple un papel crucial.

Si bien cada país practica la planificación y construye su propia visión de futuro con herramientas y objetivos diferentes, hay algunos denominadores comunes en los programas nacionales, que permiten vislumbrar hacia dónde se orientan los objetivos de los procesos de planificación. La CEPAL, a través del ILPES, realiza un ejercicio de seguimiento de la práctica de la planificación en la región, que ha posibilitado identificar hechos estilizados, énfasis y características comunes de los planes de gobierno y las agendas de desarrollo, que se sintetizan a continuación².

² Mayores detalles pueden encontrarse en Marianela Armijo, “Planes nacionales de desarrollo”, Santiago de Chile, ILPES, 2011, inédito; Jorge Leiva Lavalle, “Pensamiento y práctica de la planificación en América Latina”, *serie Gestión Pública*, N° 75 (LC/L.3465-LC/IP/L.314), Santiago de Chile, CEPAL, 2012; ILPES, *Planificación para el desarrollo y la integración regional. Propuesta estratégica de mediano plazo para la cooperación del ILPES con los países de América Latina y el Caribe* (LC/L.3690(CRP.14/4)), Santiago de Chile, 2013; CEPAL, *Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe 2012* (LC/W.543), Santiago de Chile, ILPES, 2012; CEPAL, *Panorama de la Gestión Pública en América Latina*, Santiago de Chile, ILPES, 2014, en prensa; Mauricio Cuervo

a) Estrategia, procesos, instituciones y actores de la planificación

- Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) constituyeron un parámetro ordenador y orientador de los planes y programas de mediano y largo plazo. La discusión actual sobre la agenda para el desarrollo después de 2015 representa una oportunidad para hacer del proceso una expresión de participación social y acción colectiva, para renovar los compromisos, acordar nuevos objetivos relevantes para la región y enmarcarlos en las instancias de planificación nacional, local y sectorial, así como para fortalecer la cooperación en la construcción de una agenda regional alineada con los compromisos internacionales que suscriban los países de América Latina y el Caribe.
- Se revaloriza el papel del Estado y la administración pública, en un proceso en que la planificación adquiere un rol sustancial, como herramienta transformadora, capaz de brindar racionalidad, integración y consistencia a las políticas públicas.
- Se propicia una gestión orientada a los resultados, vinculados al presupuesto, y se alienta el involucramiento de la sociedad civil y de otros actores en la realización de los planes.
- Se reconoce el avance modesto de la articulación entre plan y presupuesto, y se insta a fortalecer esta vinculación, con una visión de mediano y largo plazo, y a establecer nuevos y mejores mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.
- Se avanza en iniciativas de gobierno electrónico y gobierno abierto, orientadas a alcanzar mayores niveles de eficiencia, eficacia y transparencia en la prestación de los servicios públicos, así como a fortalecer la participación y la colaboración de los ciudadanos en los asuntos públicos.

b) Sujeto, metas y resultados de la planificación

- La mayoría de los países establecen metas de crecimiento del PIB per cápita y de ocupación, recuperando la necesidad de priorizar los equilibrios reales (producto, empleo y salario real), sin descuidar los nominales (inflación, tasa de interés y tipo de cambio), con un enfoque de sostenibilidad del proceso (social, económica y medioambiental).
- Se pone un marcado énfasis en objetivos de igualdad, cohesión social y superación de la pobreza, fortaleciendo la perspectiva de una visión integral del desarrollo.
- Se incluyen metas de seguridad ciudadana, lo que refleja la preocupación de la población y el gobierno por los aspectos vinculados a la violencia y el delito.
- Se establecen metas de presión fiscal y de estructura tributaria, reconociendo la necesidad de incrementar los ingresos fiscales para fortalecer las tareas redistributivas del Estado.
- La dinámica de la inversión pública en infraestructura, en contraste con lo acontecido en los años ochenta y noventa, se incorpora como instrumento estratégico de la planificación para el desarrollo, con una viabilidad aumentada gracias al saneamiento de las finanzas públicas.

y Jorge Máttar, “Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe: regreso al futuro. Informe de los Diálogos Ministeriales de Planificación”, *serie Gestión Pública*, 2014, en prensa (una síntesis de este documento fue presentada en la XIV reunión del Consejo Regional de Planificación del ILPES en Brasilia, en noviembre de 2013, como documento de referencia (DDR/1)).

Los ODM fueron un factor de impulso a la planificación en la década pasada, en la medida en que establecieron compromisos asumidos con un horizonte de mediano y largo plazo. Entre 2005 y 2013, la CEPAL actuó como institución coordinadora de varias iniciativas interinstitucionales con el resto del sistema de las Naciones Unidas en América Latina y el Caribe que permitieron medir los avances de los países de la región en el cumplimiento de las metas en su conjunto o específicas³. Sin embargo, en los ODM se reconocen algunas debilidades asociadas a los bajos niveles de participación que tuvo la definición tanto de los objetivos como de las metas e indicadores, lo que dejó al margen elementos clave para las agendas de desarrollo de los países, en particular de América Latina y el Caribe⁴.

En el proceso de discusión sobre la agenda para el desarrollo después de 2015 está previsto un espacio temporal y físico mayor que el que se consideró en el caso de los ODM. Esta discusión es también más amplia e incluyente, lo que hace más complejo el acuerdo sobre los objetivos, metas e indicadores de lo que podría constituir la agenda de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS). Independientemente de cuál sea el arreglo final de los ODS, sus metas e indicadores servirán como referencia para dar contenido y orientación a las agendas nacionales de desarrollo y a lo que podría perfilarse como una agenda latinoamericana y caribeña de planificación del desarrollo sostenible. Ello, a su vez, sería de utilidad para planificar los compromisos de la CELAC, en especial en lo que se refiere al mediano y largo plazos.

3. La perspectiva regional en la planificación del desarrollo

Entre 2010 y 2014, la CEPAL estableció una visión integrada del desarrollo de América Latina y el Caribe —denominada la trilogía de la igualdad al ser enmarcada en tres documentos claves— que articula las dimensiones económica, social y ambiental con la igualdad como horizonte. En *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (2010), la CEPAL puso énfasis en el hecho de que la igualdad y el dinamismo económico no están reñidos entre sí; se trata de igualar para crecer y crecer para igualar con la política como instrumento clave en el marco de una nueva ecuación Estado-mercado-sociedad. En el documento *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo* (2012), puso como camino hacia una mayor igualdad el cambio estructural a sectores productivos con mayor contenido de conocimiento y con sostenibilidad ambiental, resaltando el rol central del empleo más productivo y con derechos como llave maestra de la igualdad. Finalmente, la CEPAL presentó el documento *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (2014), en el cual reafirma la necesidad de impulsar pactos sociales que permitan a América Latina y el Caribe crecer en el ámbito económico y, al mismo tiempo, garantizar los derechos de las personas con acuerdos políticos de mediano plazo. Para lograr este objetivo en la región, los retos que se apuntan deben enfrentarse con una estrategia que mantenga el crecimiento, pero que al mismo tiempo emprenda el camino de los cambios estructurales, con visión de mediano y largo plazo, para lo que son indispensables: i) una planificación moderna, participativa e inclusiva, que se nutra de ejercicios de construcción de futuros con amplia convocatoria y participación ciudadana; ii) una gestión pública que se oriente al desarrollo eficaz y eficiente, que rinda

³ *El progreso de América Latina y el Caribe hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Desafíos para lograrlos con igualdad* (2010); *Objetivos de Desarrollo del Milenio: Avances en la sostenibilidad ambiental del desarrollo en América Latina y el Caribe* (2010); *Objetivos de Desarrollo del Milenio. La progresión hacia el derecho a la salud en América Latina y el Caribe* (2008); *Objetivos de Desarrollo del Milenio: una mirada a la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer* (2006); *Objetivos de Desarrollo del Milenio: una mirada desde América Latina y el Caribe* (2005).

⁴ Por ejemplo, en un principio los ODM no incluyeron la dimensión de la desigualdad, ni indicadores de crecimiento económico y empleo, todos ellos críticos para el desarrollo latinoamericano y caribeño.

cuentas y sea transparente, y iii) una gestión pública articulada y coordinada entre los distintos niveles y sectores de gobierno.

En los países de la región, la práctica de la planificación del desarrollo no incorpora, en general, la dimensión regional a lo largo del ejercicio, ni en las etapas de construcción de la visión de país o de elaboración de los planes y agendas, ni en la ejecución (el Plan Nacional para el Buen Vivir del Ecuador es ejemplo de una excepción a esta tendencia). La ausencia de la dimensión internacional y regional constituye una debilidad de las competencias nacionales, sectoriales y locales para la preparación de sus respectivos planes. Al incorporar la dimensión regional en el diseño y el monitoreo de planes, es posible enriquecer las agendas locales y nacionales, medir efectos e impactos e impulsar la mutua retroalimentación. Asimismo, mediante la planificación local o nacional se podría concebir una imagen deseada de la región más integrada, cohesionada y próspera, así como incidir en su construcción.

a) La construcción de una visión de futuro de América Latina y el Caribe

El ejercicio de planificar el desarrollo nacional toma un tiempo considerable y en la actualidad requiere de un amplio consenso ciudadano que le otorgue legitimidad. La definición de una visión nacional puede extenderse al ámbito latinoamericano y caribeño, para perfilar la construcción de una región más próspera, igualitaria, cohesionada, integrada y solidaria. Para ello es fundamental desarrollar y fortalecer el pensamiento regional, con visión de futuro. América Latina y el Caribe es una región diversa, que cuenta con una historia común y con afinidades culturales y de idioma, en un espacio físico determinado, que está formada por países y territorios, pero no es la simple suma de ellos, sino un sistema complejo y dinámico de interacciones económicas, políticas y sociales, tanto dentro de la propia región como entre ella y el resto del mundo. Para la región sería particularmente valioso disponer de una visión y de posiciones conjuntas, que servirían tanto a las negociaciones multilaterales (entre América Latina y el Caribe y el resto del mundo) como bilaterales (entre un país de la región y el resto del mundo), entre otras.

b) La planificación para el desarrollo a escala latinoamericana y caribeña

Los países de la región presentan diferencias en sus sistemas políticos, ideologías y métodos y prácticas para alcanzar el desarrollo. Hay coincidencia en las metas, pero gran heterogeneidad en cómo lograrlas. Compartir una visión de futuro para el conjunto de la región sería de beneficio mutuo. En diversas áreas del desarrollo latinoamericano y caribeño es conveniente el abordaje desde la dimensión regional, no solo desde los planos nacionales, sectoriales o locales, sino integrando las tres dimensiones simultáneamente. La planificación puede ser un instrumento útil para apoyar esos esfuerzos. Además, si los objetivos del desarrollo se articulan en torno al cierre de brechas, como lo plantea la CEPAL⁵, es necesario adoptar una visión de largo plazo que está en las raíces y la esencia de la planificación y en que la cooperación regional puede ser fructífera para consolidar los avances⁶.

⁵ Véanse CEPAL, *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago de Chile, 2010; *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo* (LC/G.2524(SES.34/3)), Santiago de Chile, 2012; y *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (LC/G.2586(SES.35/3)), Santiago de Chile, 2014.

⁶ Algunos ejemplos de los retos del desarrollo que podrían enfrentarse desde la perspectiva regional, con una visión integracionista son: el cambio climático y la gestión del riesgo ante desastres naturales, la migración internacional, la seguridad ciudadana, la gobernanza de los recursos naturales, el desarrollo de la infraestructura económica y social, el comercio y la inserción en cadenas mundiales de valor y redes mundiales de producción, la innovación y el desarrollo tecnológico, el desarrollo y la integración transfronterizos y la estrategia de atracción de inversión extranjera directa, entre otros.

c) La prospectiva y la visión de futuro: hacia una región más integrada

El interés por valerse de visiones de largo plazo para orientar las decisiones de política pública se hace visible a través de la cantidad y diversidad de ejercicios de visión de futuro que han realizado al menos 12 gobiernos del mismo número de países de la región en el período reciente⁷. No obstante, es evidente la ausencia de una mirada de América Latina y el Caribe como conjunto⁸. Sería útil incorporar en estos ejercicios de prospectiva la recreación de escenarios de mediano y largo plazo en los que no solo se incorpore la imagen deseada de país, sino también las formas de inserción en la región (integración) y en el resto del mundo (regionalismo abierto), así como la prospectiva de la región en su conjunto.

d) La planificación y los objetivos de desarrollo sostenible (ODS)

La agenda para el desarrollo después de 2015 constituye un principio articulador de agendas de desarrollo regional, nacional y local en América Latina y el Caribe. Adaptados a las realidades de los países, con prioridades y énfasis diversos, la agenda para el desarrollo después de 2015 y los nuevos objetivos de desarrollo sostenible que se acuerden pueden actuar como ejes articuladores de esas agendas de desarrollo de largo plazo y, de esa forma, contribuir a fortalecer la integración y la cooperación regionales.

4. Planificación para el desarrollo de América Latina y el Caribe: plan de acción hacia una agenda regional

En concordancia con lo expuesto, se presenta en esta XXIV reunión de la Mesa Directiva del Consejo Regional de Planificación (MD-CRP) del ILPES una propuesta de plan de acción para establecer una plataforma de planificación regional para el desarrollo y la integración latinoamericana y caribeña, que estaría constituida por un conjunto de instrumentos y herramientas que conformarían un prototipo de un sistema de planificación regional.

La propuesta se inscribe en las resoluciones de la XIV reunión del Consejo Regional de Planificación, realizada en Brasilia en noviembre de 2013, y del trigésimo quinto período de sesiones de la CEPAL; deriva de conversaciones y acuerdos previos con la Mesa Directiva (presidida por el Ecuador y Guatemala) y proporciona elementos para el sustento y la realización del punto I.2 del Plan de Acción de Montego Bay, aprobado en la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo (CALC), en Montego Bay (Jamaica), el 6 de noviembre de 2009, vinculado con el objetivo de profundizar la integración regional y establecer compromisos efectivos de acción conjunta. En forma paralela, para dar contenido y brindar acompañamiento al programa de trabajo, el ILPES desarrollará la publicación sobre planificación regional y el repositorio mencionados en la sección 1, que se detallan en el anexo.

⁷ Véase L. M. Cuervo y L. A. Rodríguez, “Visiones de desarrollo y planeación de largo plazo en América Latina y el Caribe: notas a partir de la experiencia de cuatro países”, *serie Gestión Pública*, Santiago de Chile, CEPAL, 2014, en prensa.

⁸ Bitar documenta una variedad de estudios sobre visiones de futuro del mundo realizados en los Estados Unidos, Europa, China y Asia meridional, en cuya construcción la región es casi inexistente (véase Sergio Bitar, “Las tendencias mundiales y el futuro de América Latina”, *serie Gestión Pública*, N° 78 (LC/L.3681), Santiago de Chile, CEPAL, enero de 2014). Es prioritario que la región conozca esas megatendencias y las incorpore en su planificación y sus estrategias de desarrollo y que los gobiernos instalen o fortalezcan capacidades en materia de prospectiva y planificación de largo plazo.

El espacio político que ofrece el Consejo Regional de Planificación es propicio para impulsar el fortalecimiento de una planificación integral en América Latina y el Caribe, con un enfoque regional, tendiente al objetivo de adoptar una agenda compartida para la planificación del desarrollo de la región y como parte de las agendas y procesos encaminados hacia las reuniones del CRP y la CELAC que tendrán lugar a fines de 2015.

a) Hacia un plan de acción para la planificación del desarrollo regional: principios y objetivos básicos

Se proponen los siguientes principios y objetivos básicos de un plan de acción para establecer una plataforma de planificación regional para el desarrollo y la integración latinoamericana y caribeña:

- i) Consolidar el resurgimiento de la planificación en las agendas gubernamentales, aprovechando la afinidad de los países de la región con dos de sus características: su naturaleza participativa y descentralizada. Esta tarea debiera rescatar las expectativas ciudadanas, en un proceso en que todos los niveles de gobierno puedan verse representados, como un ejercicio cooperativo entre centro y periferia, entre gobierno y ciudadanía, con comunicación en ambos sentidos, sin supremacía de un nivel sobre otro. La CEPAL, a través del ILPES, es la institución idónea para promover el intercambio de buenas experiencias en estas materias.
- ii) Impulsar la planificación regional, no solo a partir de procesos de planificación locales y nacionales, sino también con una mirada integrada de las políticas públicas, con aspiraciones compartidas y una visión conjunta de la región. La hoja de ruta que la CEPAL trazó con su trilogía de documentos que ponen la igualdad en el centro es uno de los sustentos para avanzar a una propuesta regional de planificación del desarrollo. Al optar por una ruta de desarrollo es esencial acompañar la visión programática o técnica con una discusión institucional y política que sea capaz de promover acuerdos sociales que puedan tener además una expresión en el ámbito regional latinoamericano y caribeño: un nuevo pacto por el futuro de América Latina y el Caribe⁹.
- iii) Construir una visión de largo plazo de la región. Para ello se requiere fortalecer los estudios de prospectiva, con metodologías robustas y herramientas técnicas de trabajo. Se necesita un plan de acción colectivo sobre temas en que se exprese una visión compartida del desarrollo, como la erradicación de la pobreza, la disminución de las desigualdades y el desarrollo sostenible, admitiendo que la región es un mosaico de realidades sociales y económicas. Las miradas sociogeográfica y geopolítica son componentes esenciales de la visión de conjunto y de largo plazo de la región, que deben reflejar la riqueza de esa diversidad. La prospectiva es el instrumento adecuado para la construcción de escenarios de futuro, y su complemento imprescindible para viabilizar la materialización del futuro deseado es la planificación¹⁰.

⁹ Véase el documento presentado por la CEPAL en su trigésimo quinto período de sesiones, realizado en Lima en mayo de 2014: *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (LC/G.2586(SES.35/3)), Santiago de Chile, 2014.

¹⁰ Como propone Alonso Concheiro, la prospectiva es reflexión, en tanto que la planificación es acción (véase “Prospectiva y planeación”, ponencia en el Seminario Internacional Experiencias de planeación en América Latina y el Caribe, Lima, 2011 [en línea] <http://www.planperu2040.org/Cvista/docs/versiones/antonioalonso.pdf>). Si la prospectiva y la planificación se manifiestan fuera del ámbito de la toma de decisiones, su propuesta y sus productos son meros ejercicios de indagación y exploración, y se vuelven irrelevantes al momento de orientar el rumbo de la gestión y de las políticas públicas.

b) Consideraciones iniciales y preguntas sobre el plan de acción: definición y acuerdo sobre el alcance y los niveles de análisis

Se propone considerar los siguientes alcances y niveles de análisis en el plan de acción:

- i) La construcción y consolidación de una visión regional (latinoamericana y caribeña) de desarrollo: cuáles son las características que definen a América Latina y el Caribe hoy; cuál es su esencia; qué la diferencia de otras regiones; qué quiere ser en el futuro; cuál es la imagen a la que aspira en 2030, por ejemplo, una región más próspera, sin pobreza extrema, en que ha disminuido de manera sensible la desigualdad, en otras palabras, una región más integrada y solidaria, en que se ha logrado una reducción significativa de las brechas del desarrollo.
- ii) La definición de un plan común de acción para la planificación del desarrollo en América Latina y el Caribe, es decir, qué sería necesario hacer para alcanzar esa imagen deseada; cuál sería el papel de la planificación, la prospectiva y las políticas públicas; como incidirían la cooperación y la integración regionales en el proceso; cómo incorporar en el proceso al CRP y a redes estructurales; de qué manera instrumentos como la prospectiva pueden contribuir a la gestión del cambio; cómo materializar propuestas como la de los pactos para la igualdad planteada por la CEPAL en su trigésimo quinto período de sesiones.

c) El papel de la agenda para el desarrollo después de 2015: dos vectores para el fortalecimiento de la planificación regional del desarrollo y la construcción del futuro que queremos

Para fortalecer la planificación regional del desarrollo y la construcción del futuro al que aspira la región se considera necesario consolidar, articular y coordinar los dos vectores que se describen a continuación:

- i) De lo global a lo regional y a lo nacional: cuáles son las pautas globales y las metas del desarrollo después de 2015 que deberían ser alcanzadas en un horizonte a 2030; cómo trasladarlas a la región, a cada país y a cada territorio dentro de cada país; ¿tiene esto significado y sentido siempre?, ¿debe tenerlo? Qué proponer en relación con la medición del desarrollo (nueva métrica); cómo priorizar los acuerdos globales en función de lo regional y lo nacional; cómo transformarlos en expresiones regionales, nacionales y locales.
- ii) De lo local a lo global, a partir del conjunto de planes nacionales y locales de desarrollo en que se manifiestan las visiones de cada país y localidad: cómo prepararse desde lo nacional y lo local para la agenda del desarrollo después de 2015; cómo transversalizar los ODS en la planificación nacional y local.

Anexo 1

**PROPUESTA PRELIMINAR DE CONTENIDOS PARA LA PUBLICACIÓN
SOBRE LA PLANIFICACIÓN REGIONAL DEL DESARROLLO**

A continuación se detallan los contenidos que se propone abordar en cada parte del documento.

i) Primera parte. Panorama del desarrollo y la planificación del siglo XXI

Capítulo I. Panorama y prospectiva del desarrollo mundial y de América Latina y el Caribe:

- grandes tendencias, patrones y estilos de desarrollo en América Latina y el Caribe;
- tendencias de la integración regional;
- impacto de la aceleración de los cambios, incertidumbre y volatilidad mundial;
- nuevos actores, tecnologías disruptivas, nuevos motores de crecimiento que deberían operar en la región;
- como resultado de los factores anteriores, necesidad de promover el pensamiento de largo plazo, prospectar (reflexión) y planificar (acción), para anticipar impactos y contar con herramientas para construir el futuro.

Capítulo II. La planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe:

- antecedentes y referencias a experiencias exitosas de planificación en otras regiones o en la propia región;
- caracterización conceptual de la nueva planificación del siglo XXI: la planificación para el desarrollo;
- hechos estilizados y análisis comparativo de la práctica de la planificación del desarrollo en América Latina y el Caribe, a partir de los estudios de caso de 12 países representativos de la región en materia de la práctica de la planificación (véase la descripción de contenidos de la segunda parte): resumen, principales hallazgos, análisis comparativo sobre la base de características previamente determinadas (por ejemplo, objetivos y papel de la planificación en las agendas de desarrollo, transversalización de los ODM y los ODS, coordinación entre diferentes niveles de gobierno, relevancia del largo plazo y otras);
- como base de comparación para el análisis se considerará también la experiencia de países de fuera de la región que puedan aportar lecciones aprendidas de utilidad para los países de América Latina y el Caribe.

ii) Segunda parte. Características y hechos estilizados de la práctica de la planificación en América Latina y el Caribe

La segunda parte del documento consistirá en alrededor de 12 estudios de caso sobre el estado del arte de la planificación para el desarrollo en otros tantos países de la región. En cada estudio de caso se seguiría un esquema similar previamente acordado, con sesgos, especificidades y características *ad hoc*, para luego realizar análisis comparativos. En principio, los contenidos de cada estudio abarcarán los siguientes aspectos:

Objetivos, sujeto y sustancia de la planificación:

- objetivos y papel de la planificación en la agenda de desarrollo y el quehacer de lo público;
- inserción de —y vinculación con— la integración y la cooperación regionales;
- transversalización de los ODM y los ODS en los planes y programas;
- relevancia del largo plazo en la práctica de la planificación (prospectiva);
- dimensión territorial en la planificación nacional y dimensión nacional desde la planificación local;
- expresiones sectoriales de la planificación (agricultura, industria, servicios y otros).

Institucionalidad e instrumentos de la planificación:

- marco legal e institucional en que se inscribe la planificación;
- coordinación entre diferentes niveles de gobierno;
- consideración de la dimensión regional y articulación con ella;
- metodologías de planificación, instrumentos y herramientas;
- seguimiento, monitoreo y evaluación de los planes, políticas, programas y proyectos.

El conjunto de países debe ser representativo desde el punto de vista geopolítico y económico. Se procurará realizar un abordaje metodológico previamente acordado, con el fin de facilitar las comparaciones entre los casos estudiados y la obtención de inferencias lo más generales que sea posible. Se proponen los siguientes países:

- Mesoamérica: Costa Rica, Cuba, México y República Dominicana;
- El Caribe de habla inglesa: Jamaica y Trinidad y Tabago;
- América del Sur: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia y Ecuador;
- Resto del mundo (como base de comparación): República de Corea y otros países de Asia.

iii) Tercera parte. Desafíos de la planificación: construcción de una agenda de planificación regional para el desarrollo y la integración

Los contenidos de las partes primera y segunda servirán de base para identificar los desafíos de la planificación, con especial énfasis en la dimensión global y regional, latinoamericana y caribeña, es decir, como instrumento para alentar el desarrollo, la integración y la cooperación. En esta tercera parte se incluirán los avances del ejercicio iniciado por el ILPES encaminado a la construcción de una visión estratégica de mediano plazo de América Latina y el Caribe, como una región que ha puesto el énfasis en los objetivos de cierre de brechas del desarrollo, más integrada y cohesionada¹¹. El documento concluye con la propuesta de antecedentes y elementos constitutivos del plan de acción y agenda de planificación regional para transitar hacia ese futuro deseable, al tiempo que se releva el uso de la planificación como un instrumento idóneo para avanzar en los cambios estructurales necesarios para el desarrollo con igualdad.

¹¹ Véase CEPAL, *Prospectiva y desarrollo: el clima de la igualdad en América Latina a 2020* (LC/G.2579), Colección “La hora de la igualdad”, N° 4, 2013.

Anexo 2

**GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO SOBRE PLANIFICACIÓN EN AMÉRICA LATINA
Y EL CARIBE: EL REPOSITORIO DE PLANES DE DESARROLLO (RPD)**

El repositorio de planes de desarrollo (RPD) será un vehículo para la difusión y el análisis de los avances de la planificación en América Latina y el Caribe, así como un elemento esencial para fortalecer el diálogo y fomentar las buenas prácticas y el intercambio de experiencias entre las autoridades de planificación de la región y con otras regiones¹².

El ILPES presentó una versión piloto del repositorio en la XIV reunión del Consejo Regional de Planificación, en Brasilia, en noviembre de 2013. Se elaboró con información de cinco países y tuvo por finalidad mostrar los elementos fundamentales del repositorio, a saber: concepto del servicio, propuesta de valor principal, funciones prioritarias, alcance, público objetivo y pasos que es necesario seguir en su construcción. El piloto se pobló con información de 75 agendas, planes, estrategias o programas nacionales, regionales o sectoriales de países seleccionados de la región y fue elaborado con el fin de visibilizar el potencial que tiene un instrumento de esta naturaleza, al brindar acceso, a través de un único portal virtual, a los planes, programas y agendas de desarrollo nacionales, subnacionales y sectoriales de los países de la región, así como facilitar búsquedas avanzadas de información, de manera accesible, clara y actualizada, posibilitando el análisis comparativo de los planes, la identificación de buenas prácticas y el intercambio de experiencias.

Desde noviembre de 2013 hasta la fecha (junio de 2014) el ILPES ha avanzado en el proceso de estudio de los componentes del repositorio a partir de un levantamiento de necesidades de los países. A lo largo de 2014 se seguirá avanzando en otras etapas y, de acuerdo con la planificación realizada, se espera tener una versión para pruebas en diciembre de 2014. En su versión final, el repositorio incluirá los siguientes contenidos.

a) Contenidos y aplicaciones del repositorio

- i) Programas y planes de desarrollo de los países de la región, distinguidos por su extensión temporal entre mediano y largo plazo, y por sus características: generales y sectoriales.
- ii) Sistema de indicadores de seguimiento y monitoreo de los planes y programas (por ejemplo, *balanced scorecard*).
- iii) Planes y programas relevantes de países de fuera de la región, por ejemplo, países que tienen características similares o que enfrentan desafíos comunes a los de la región.
- iv) Leyes y marcos jurídicos que rigen la planificación en los países. Se reunirán normas y estatutos que rigen la función de la planificación en cada país, y se identificará el lugar que ocupa esta función dentro del organigrama de los gobiernos.

¹² Un repositorio digital, en su arquitectura más elemental, es una ubicación central digital para recoger, preservar y difundir la producción intelectual de una organización o institución.

- v) Identificación, caracterización y análisis de enfoques, metodologías, herramientas e instrumentos del ejercicio de planificación, a nivel general, sectorial y subnacional, con el fin de contar con insumos para el seguimiento y la evaluación de planes así como para el intercambio y la cooperación en materia de buenas prácticas.
- vi) Listado de los ministerios y secretarías de planificación de los países de la región, con el detalle de sus funciones y sus autoridades.

El RPD se constituirá en un sistema de gestión del conocimiento en torno a la planificación y, como tal, en una herramienta para propiciar y fomentar el intercambio de experiencias, metodologías, buenas prácticas y lecciones aprendidas y la cooperación entre pares, así como para fortalecer, diversificar y enriquecer los seminarios, capacitaciones y talleres y las redes en temas como planificación, prospectiva, evaluación (de resultados, procesos e impacto), coordinación, gobierno abierto, gestión pública, modernización del sector público y otros.

b) Inventario de técnicas, métodos y enfoques de la planificación

En seguimiento de la resolución 697(XXXV) aprobada en el trigésimo quinto período de sesiones de la CEPAL, el ILPES desarrollará un mecanismo para recopilar, analizar y proponer usos y aplicaciones de las metodologías y técnicas que los países de América Latina y el Caribe utilizan en el desarrollo de sus procesos de planificación. Se busca con este esfuerzo rescatar la experiencia acumulada en la región en los diferentes niveles de gobierno (nacional y subnacional), contribuyendo a su difusión y desarrollo posterior. Se prevé que el uso del inventario por parte de los planificadores permita la aplicación *ad hoc* de las metodologías de acuerdo con cada realidad y contexto, para lo que se requiere conocer en detalle sus características, debilidades y fortalezas. El repositorio albergará este inventario en uno de sus subsitios, con mecanismos de búsqueda y acceso inteligentes para facilitar la consulta y aplicación de la información.