



CEPAL



XXX

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

Santiago, 27 y 28 de noviembre de 2024

Distr.
LIMITADA
LC/MDCRP.30/5
25 de noviembre de 2024
ORIGINAL: ESPAÑOL
2401172[S]

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

Santiago, 27 y 28 de noviembre de 2024

LINEAMIENTOS PARA LA ELABORACIÓN DE UNA AGENDA REGIONAL DE GOBERNANZA DE LA PLANIFICACIÓN Y LA GESTIÓN PÚBLICA PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

A. ANTECEDENTES

El Consejo Regional de Planificación (CRP) es el órgano subsidiario de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) a cargo de la orientación sustantiva de las actividades del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Fue creado en 1974 como Comité Técnico en virtud de la resolución 340(AC.66) de la Octava Reunión Extraordinaria del Comité Plenario de la CEPAL. Integrado por los ministros y otras autoridades en materia de planificación de los Estados miembros de la CEPAL, pasó a llamarse Consejo Regional de Planificación en 1988. Sus acuerdos se consignan en resoluciones que se ratifican en los períodos de sesiones de la CEPAL. El CRP y su Mesa Directiva, que se reúne cada dos años, constituyen los principales órganos de orientación y consulta en la conducción de los programas de trabajo del ILPES, así como en la evaluación de sus resultados.

En el marco de la XIX Reunión del Consejo Regional de Planificación del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, celebrada del 7 al 9 de noviembre de 2023 en Santo Domingo, la presidencia de la reunión destacó la necesidad de que el CRP se dotara de una agenda regional en la que se establecieran de manera colectiva ejes, prioridades e indicadores comunes de modo de fortalecer la planificación y la gestión pública en la región y avanzar de manera concertada y colaborativa para ese fin. Agregó que el CRP era el espacio propicio para debatir y dialogar sobre la práctica, la experiencia y las perspectivas de la planificación y la gestión pública en la región.

La propuesta fue acogida con beneplácito por las delegaciones presentes y quedó plasmada en la resolución CRP/XIX/01, en cuyo párrafo 4 se señala lo siguiente:

4. Aprueba la propuesta de la Presidencia de la Mesa Directiva de iniciar la negociación de una agenda regional de gobernanza de la planificación y la gestión pública para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe, constituida por cuatro ejes —la dimensión de futuro en el marco del desarrollo sostenible, la gobernabilidad y las instituciones resilientes, la planificación para la integralidad y coherencia de las políticas, y el valor público y la cultura del aprendizaje continuo—, a fin de contar con un instrumento regional que permita identificar los avances y desafíos en materia de institucionalidad y gobernanza de la planificación y la gestión pública para el desarrollo en los países de la región;

Con el objetivo de aportar a la negociación de una agenda regional de gobernanza de la planificación y la gestión pública para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe, el ILPES, en consulta con la Presidencia del CRP, pone a consideración de los países un análisis del contexto actual, las tendencias, los desafíos y algunos lineamientos en cada uno de los ejes propuestos para la agenda regional.

Una agenda regional permitiría continuar fortaleciendo la instancia regional del CRP como espacio de diálogo técnico-político en el que interactúan las autoridades de planificación de los países de manera continua para abordar los desafíos comunes que enfrenta la región. Por un lado, una agenda regional permitiría orientar acciones conjuntas, favorecer la cooperación entre países, incorporar los debates y las reflexiones sobre las innovaciones y las nuevas tendencias de la gestión pública en los sistemas de planificación de los países y reducir las curvas de aprendizaje en la región a través del aprendizaje e intercambio de conocimientos. Al mismo tiempo, una agenda regional daría fuerza a las autoridades de planificación en sus esfuerzos por avanzar en la construcción de visiones de futuro que respondan a las necesidades de la sociedad en su conjunto, permitan alinear el corto y el largo plazo, articular planes y presupuestos, rendir cuentas, y monitorear y evaluar las intervenciones públicas para la toma de decisiones basadas en datos.

Dada su mirada regional sobre los desafíos y oportunidades de la planificación pública, y por medio de investigaciones, asistencia técnica y oferta formativa, el ILPES ha acompañado por más de 60 años a los países en sus esfuerzos por alcanzar un desarrollo productivo, inclusivo y sostenible.

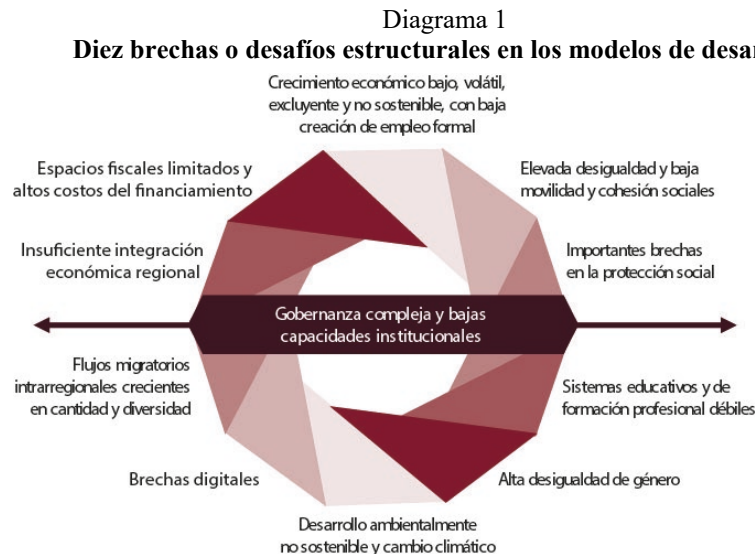
La Mesa Directiva del CRP está llamada a dotar de contenidos a esta propuesta de agenda regional de modo que se presente a la consideración de los países en la XX Reunión del Consejo Regional de Planificación del ILPES que se celebrará en 2025.

B. CONTEXTO

Como señala la CEPAL (2024a), la región en encuentra actualmente en una crisis del desarrollo constituida por tres trampas que se refuerzan mutuamente: una trampa de bajo crecimiento; una trampa de elevada desigualdad, con expresiones territoriales diversas, y de baja movilidad social; y una trampa de bajas capacidades institucionales y de gobernanza poco efectiva. Además de estas trampas, la región enfrenta el reto del cambio climático y de promover un desarrollo ambientalmente sostenible. Estas múltiples crisis regionales reducen las posibilidades de lograr las metas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, por lo que urgente poner en práctica políticas y acciones para contrarrestar las tendencias negativas y fortalecer aquellas que van en la dirección correcta de cumplimiento.

Ante el atraso relativo del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), América Latina y el Caribe necesita acelerar el paso en la conducción de las políticas públicas y poner en marcha iniciativas transformadoras que impulsen el desarrollo de la región. Además, se necesita una nueva gobernanza de la política pública, la participación efectiva de los actores sociales y el uso de herramientas estratégicas, como la planificación y la prospectiva, como se sostiene en el documento *América Latina y el Caribe ante el desafío de acelerar el paso hacia el cumplimiento de la Agenda 2030: transiciones hacia la sostenibilidad* (CEPAL, 2024b).

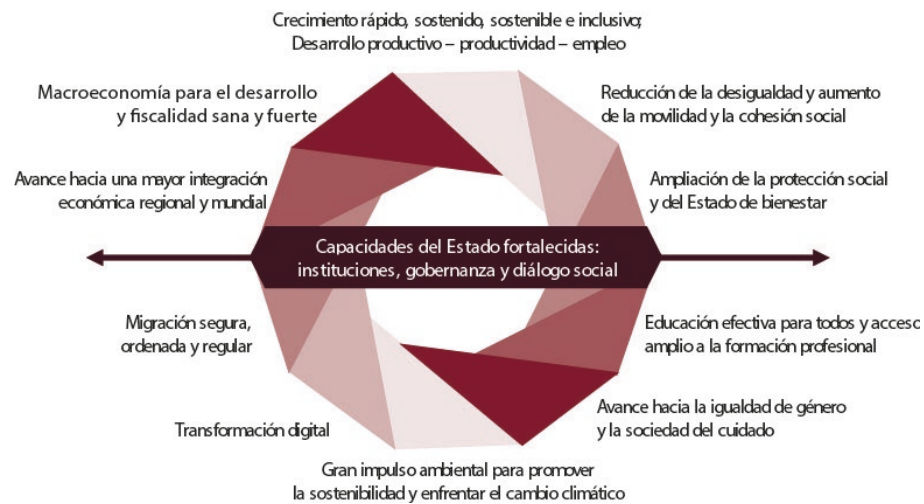
Entre las razones de los rezagos en el cumplimiento de los ODS se encuentran diversos retos del desarrollo en la región, que la CEPAL ha organizado en un decálogo de brechas o desafíos estructurales (véase el diagrama 1).



Fuente: J. M. Salazar-Xirinachs, “Repensar, reimaginar, transformar: los ‘qué’ y los ‘cómo’ para avanzar hacia un modelo de desarrollo más productivo, inclusivo y sostenible”, *Revista CEPAL*, N° 141 (LC/PUB.2023/29-P/-*), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2023, sobre la base de J. M. Salazar-Xirinachs, “Hacia la transformación del modelo de desarrollo en América Latina y el Caribe: producción, inclusión y sostenibilidad”, presentación realizada en el trigésimo noveno período de sesiones de la CEPAL, 2022 [en línea] https://periododesesiones.cepal.org/39/sites/pscs39/files/presentations/ppt_se_espanol_-_periodo_de_sesiones_cepal.pdf.

Para cerrar o reducir estas brechas, la CEPAL ha identificado 11 grandes transformaciones necesarias en el modelo de desarrollo de los países de la región para avanzar hacia un futuro más productivo, inclusivo y sostenible. Estas abordan cada uno de los diez desafíos del desarrollo y se suma una transformación adicional, que es transversal y que se refiere a los “cómo” enfocados en el fortalecimiento de las capacidades institucionales, de gobernanza y de diálogo social para las políticas públicas (véase el diagrama 2).

Diagrama 2
Once grandes transformaciones en el modelo de desarrollo



Fuente: J. M. Salazar-Xirinachs, “Repensar, reimaginar, transformar: los ‘qué’ y los ‘cómo’ para avanzar hacia un modelo de desarrollo más productivo, inclusivo y sostenible”, *Revista CEPAL*, N° 141 (LC/PUB.2023/29-P/-*), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2023, sobre la base de J. M. Salazar-Xirinachs, “Hacia la transformación del modelo de desarrollo en América Latina y el Caribe: producción, inclusión y sostenibilidad”, presentación realizada en el trigésimo noveno período de sesiones de la CEPAL, 2022 [en línea] https://periododesesiones.cepal.org/39/sites/ps39/files/presentations/ppt_se_espanol_-_periodo_de_sesiones_cepal.pdf.

De este modo, y como ha venido planteando la CEPAL, para hacer frente a los desafíos de la región y avanzar hacia un modelo de desarrollo más productivo, inclusivo y sostenible es necesario actuar de manera coordinada, definiendo de manera conjunta hacia dónde se quiere llegar y las posibles rutas y compromisos.

Las tres rutas que sugiere la CEPAL a todos los Estados miembros se centran en:

- El fortalecimiento de los procesos de gobernanza anticipatoria en cada uno de los países.
- El fortalecimiento de las capacidades técnicas, operacionales, políticas y prospectivas (TOPP) en todos los niveles del Estado.
- El impulso y fortalecimiento de los mecanismos de diálogo social en todos los procesos de interés público.

La primera ruta para la gestión de las transformaciones supone la creación y el fortalecimiento de procesos de gobernanza anticipatoria en la región. La unidad de prospectiva estratégica de la Organización

de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) define la gobernanza anticipatoria como la “incorporación y aplicación sistemática de prospectiva estratégica en toda la arquitectura de gobierno, incluido el análisis de políticas, el compromiso y la toma de decisiones” (OCDE, 2019, citado en Comisión Desafíos del Futuro, Ciencia, Tecnología e Innovación, 2024, pág. 47).

Dotar al Estado de capacidades de anticipación y construcción de futuro implica una estructura y organización institucional que incluya capacidades políticas y técnicas para tal función. Los países que han implementado la gobernanza anticipatoria distribuyen esas capacidades en diversas áreas del poder estatal. Algunas se fijan en el ámbito legislativo y otras en el ejecutivo, pero en la actualidad se recomienda la creación de ecosistemas prospectivos que permitan a los Estados anticiparse, construyendo mecanismos de resiliencia continua, ofreciendo insumos de calidad para tomar decisiones de política basadas en datos y creación de demanda de ejercicios prospectivos en la estructura gubernamental y en otras esferas de la sociedad civil y el sector privado.

En rigor, la prospectiva y la planeación estratégica deberían ser herramientas orgánicas tanto del quehacer público [...] como del sector privado y la sociedad civil, y en la CEPAL nos hemos propuesto darle una prioridad elevada al objetivo de ayudar a fortalecer los procesos de prospectiva en la región” (Salazar-Xirinachs, 2023, pág. 36).

La segunda ruta para la transformación en la región¹ supone que los Estados pueden reducir y superar las brechas del desarrollo al potenciar y fortalecer capacidades institucionales, denominadas capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP). Cada institución de la estructura gubernamental podría adaptar esta propuesta de acuerdo con su perfil de acción y los desafíos que debe enfrentar.

Las dimensiones de cada una de estas capacidades TOPP se reflejan en el cuadro 1.

Cuadro 1
Capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP) necesarias para impulsar las grandes transformaciones en el modelo de desarrollo

Capacidades	Objetivos
Técnicas	<ul style="list-style-type: none"> • Incorporar la planificación estratégica con visión de mediano y largo plazo en el proceso/ciclo de las políticas. • Generar políticas integrales con enfoques transversales en áreas clave del desarrollo. • Crear y gestionar sistemas integrales de información para apoyar la gestión e implementación de las políticas. • Evaluar el impacto de las políticas y los resultados de los programas. • Fortalecer la coherencia de los mandatos normativos con la capacidad de los organismos públicos. • Rendir cuentas para optimizar la función pública. • Generar una cultura de aprendizaje continuo.
Operativas (dimensión operacional de la gestión y la administración públicas)	<ul style="list-style-type: none"> • Uso de herramientas modernas de gestión pública en materia de procedimientos presupuestarios, de planificación, de gestión y evaluación de resultados, y de rendición de cuentas. • Mecanismos para evaluar la productividad y garantizar la provisión eficiente y eficaz de los bienes y servicios públicos.

¹ Propuesta que el Secretario Ejecutivo de la CEPAL, José Manuel Salazar-Xirinachs (2023).

Capacidades	Objetivos
	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer las políticas de recursos humanos para aumentar las capacidades profesionales, técnicas y administrativas para la ejecución de las políticas. • Interfases modernas basadas en el gobierno digital para la interacción y los servicios a la ciudadanía. • Instancias de coordinación público-pública efectivas. • Optimizar la participación significativa del sector privado y otros actores. • Mecanismos para la ejecución transparente y honesta de los recursos públicos. • Medición y seguimiento de la satisfacción ciudadana con los servicios y las instituciones públicas.
Políticas	<ul style="list-style-type: none"> • Gestión de espacios de diálogo social entre los actores del desarrollo para la formulación y ejecución de políticas públicas. • Liderazgos públicos que generen confianza y potencien la coordinación y la colaboración con la sociedad civil, el sector privado y el sector académico. • Colaboración y coordinación entre los diferentes niveles de gobierno. • Colaboración entre pares, a nivel local, nacional, regional e internacional. • Obtención de consensos entre y dentro de comunidades, gobierno, sector privado, sociedad civil, entre otros actores.
Prospectivas	<ul style="list-style-type: none"> • Anticipación y seguimiento de megatendencias globales que afectan el desarrollo regional. • Construcción participativa de escenarios futuros de desarrollo deseables y su apropiación por los agentes del desarrollo. • Apoyo al diseño y ejecución de políticas públicas de Estado. • Respuestas institucionales rápidas y eficaces frente a crisis, disrupciones y acontecimientos inesperados de alto impacto que trastocan el desarrollo. • Cultura del diálogo instalada para anticipar y gestionar conflictos entre actores del desarrollo.

Fuente: J. M. Salazar-Xirinachs, “Repensar, reimaginar, transformar: los ‘qué’ y los ‘cómo’ para avanzar hacia un modelo de desarrollo más productivo, inclusivo y sostenible”, *Revista CEPAL*, N° 141 (LC/PUB.2023/29-P/-*), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2023.

La tercera ruta hace referencia a la necesidad de diálogo social. En un contexto de múltiples crisis y creciente tensión y polarización social, y de diversos escenarios de conflictos sectoriales y territoriales, se hace necesario fortalecer la capacidad de diálogo entre el Estado, la sociedad civil y el sector privado. No es posible resolver problemas complejos solo desde uno de esos sectores, por ello cada vez es más recurrente apelar a los mecanismos de gobernanza para que, en un proceso permanente que busca objetivos comunes, el diálogo sea el mecanismo de entendimiento entre las partes. Esto incluye el diálogo social en al menos cuatro áreas: estabilización macroeconómica, políticas laborales, desarrollo productivo y desarrollo territorial (Salazar-Xirinachs, 2023, págs. 38-39).

Asimismo, en septiembre de 2024 se celebró la Cumbre del Futuro, de la que emanó el Pacto para el Futuro, negociado a nivel intergubernamental, que constituye un compromiso histórico y esperanzador para dar respuesta a los desafíos más urgentes en el mundo². Con un enfoque en los ODS de la Agenda 2030, este pacto es una hoja de ruta ambiciosa y detallada para mejorar el mundo y la humanidad en los próximos años. Propone 56 acciones en cinco ejes: desarrollo sostenible y financiación para el desarrollo; paz y seguridad internacionales; ciencia, tecnología e innovación y cooperación digital; juventud y generaciones futuras, y transformación de la gobernanza global.

El CRP constituye un espacio privilegiado para la discusión y el intercambio de conocimiento y análisis para comenzar a transitar las tres rutas propuestas por CEPAL, alineadas con el Pacto para el Futuro.

² Véase la resolución de la Asamblea General 79/1, de 22 de septiembre de 2024.

La cocreación de una agenda regional sobre planificación para el desarrollo y la gestión pública, que incorpore los procesos de gobernanza anticipatoria, el desarrollo de capacidades TOPP y la construcción permanente del diálogo social puede contribuir a orientar los esfuerzos para alcanzar los objetivos mediante las estrategias que se definan. Además, puede favorecer el fortalecimiento del papel del CRP como el principal foro de los organismos de planificación de América Latina y el Caribe para el intercambio y el análisis del Estado, los progresos de la gobernanza del desarrollo, la planificación y la gestión pública y los desafíos que han de enfrentarse.

C. Ejes propuestos para la agenda regional

A continuación, se presentan antecedentes de la situación actual, las tendencias y los desafíos para cada uno de los ejes que se incluirían en la agenda regional y, sobre esa base, se proponen objetivos y lineamientos estratégicos para su consideración. Los países que integren los grupos de trabajo para trabajar en la elaboración de una versión final de la agenda regional revisarán los lineamientos y las formas de cumplir los lineamientos estratégicos.

Eje 1: Gobernanza, institucionalidad y diálogo social

Con la aprobación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en 2015, los países concordaron en que los desafíos que enfrentan las sociedades no pueden ser abordados por un único actor, sino que se requiere de la colaboración de todos los sectores de la sociedad y sus diversidades territoriales. Se plantea así la necesidad de consolidar un nuevo marco de gobernanza que permita, como se establece en el ODS 16, promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas.

En este sentido, alcanzar la totalidad de los ODS de la Agenda 2030 supone avanzar hacia nuevas formas del Estado que establezcan una renovada arquitectura organizativa y de gestión para la prestación efectiva, oportuna y justa de los servicios públicos. Se trata de avanzar hacia un Estado dialogante, más transparente, que rinda cuentas, genere confianza en la ciudadanía y fomente la participación amplia de la sociedad civil, el sector académico y el sector privado de todos los territorios. Como plantea la Agenda 2030, la colaboración con múltiples actores de la sociedad refuerza y complementa las acciones del Estado para abordar los múltiples desafíos del desarrollo y construir sociedades más inclusivas y resilientes.

En línea con los postulados de la Agenda 2030 y su ODS 16, el paradigma del Estado abierto representa un esfuerzo institucional por promover y articular políticas y estrategias en materia de transparencia, acceso a la información y datos abiertos, rendición de cuentas, participación ciudadana y colaboración, e innovación en todos los poderes del Estado, así como también los niveles subnacionales y locales de gobierno. Los principales motores del paradigma del Estado abierto son la colaboración, la innovación y el trabajo en red. Se busca construir una nueva gobernanza que permita la participación de todos quienes forman parte del ecosistema social.

La CEPAL ha venido impulsando y acompañando por más de una década a los países de América Latina y el Caribe en la implementación de estrategias de Estado abierto, con participación de todos los órganos de gobierno, el sector académico y la sociedad civil, así como en la cocreación de planes con ese fin, en el marco de la iniciativa voluntaria global Alianza por el Gobierno Abierto, creada en 2011 y que integran en la actualidad 15 países de la región.

La región ha acumulado, asimismo, experiencia en la incorporación de múltiples actores en las estructuras de implementación y seguimiento a nivel nacional de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Hasta la fecha, al menos un tercio de los países de América Latina y el Caribe incluyen expresamente a múltiples actores en su arquitectura institucional de seguimiento o prevén que las instituciones encargadas consulten a los actores gubernamentales.

Además de lo anterior, 24 países han firmado el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú) y 17 han adherido a él o lo han ratificado. Este primer tratado regional sobre el medio ambiente tiene como objetivo salvaguardar el derecho de las generaciones presentes y futuras a un medio ambiente sano, proporcionando herramientas para hacer frente a las preocupaciones ambientales más acuciantes. Como declaró el Secretario General de las Naciones Unidas "al mejorar el acceso a los datos, los conocimientos y la información y prever la participación de los grupos vulnerables, defiende los valores fundamentales de la vida democrática y fomenta políticas públicas eficaces" (Naciones Unidas, 2020, pág. 21). El Acuerdo está abierto a la firma de los 33 países de América Latina y el Caribe. El tratado no solo es pionero por sus estándares sino también por haberse negociado de manera abierta, transparente y participativa, lo que permitió a los Gobiernos y a la sociedad civil trabajar juntos para alcanzar un acuerdo ambicioso basado en los desafíos y lecciones aprendidas de la región.

A pesar de todos estos avances, la confianza de la ciudadanía en las instituciones públicas sigue disminuyendo. Los datos del *Informe Latinobarómetro* revelan que la confianza no ha dejado de disminuir desde 2010. Al mismo tiempo, la percepción de que los gobernantes de la región gobiernan para los intereses de unos pocos no ha dejado de aumentar desde 2009, hasta alcanzar el 73% en 2020, y la percepción ciudadana sobre las garantías civiles y políticas, incluida la libertad de participar en política, se está debilitando (Corporación Latinobarómetro, 2023).

En este contexto, cada vez se reconoce más que los enfoques tradicionales de la participación ciudadana no funcionan y que, aunque los marcos jurídicos son necesarios para garantizar la participación pública, no son suficientes para garantizar mecanismos de respuesta adecuados para abordar las tensiones de las relaciones de poder. América Latina y el Caribe tiene un margen significativo para mejorar la institucionalización de mecanismos de respuesta apropiados para abordar las tensiones de las relaciones de poder y las desigualdades persistentes en la región.

A medida que los países enfrentan los desafíos del siglo XXI, el uso de enfoques más inclusivos, participativos y colaborativos en la toma de decisiones puede ayudar a disminuir las desigualdades sociales que siguen imperando en la región y fomentar una nueva era de mayor productividad. La experiencia con las políticas públicas implementadas como parte de los planes de acción emprendidos por los países en el marco de la iniciativa Alianza por el Gobierno Abierto y la negociación del Acuerdo de Escazú son evidencia de lo anterior. La clave parece estar en pasar de mecanismos más bien formales de consulta a procesos deliberativos donde la ciudadanía participe activamente en la cocreación de las políticas públicas. Las herramientas digitales pueden contribuir a acercar el Estado a la ciudadanía, en particular a grupos específicos como la juventud, sin embargo, el desafío continúa siendo no dejar a nadie atrás.

En este sentido, los países podrán potenciar los mecanismos de gobernanza y fortalecimiento institucional mediante diálogos sociales multiactor, multisectoriales y multinivel a fin de avanzar hacia el logro de los objetivos de desarrollo.

Objetivo:

- Promover nuevos estilos de gobernanza del desarrollo, entendiendo la gobernanza de una manera amplia, no solo como mecanismos de coordinación, sino también como reglas de juego, dinámicas institucionales e incentivos que permiten la alineación de múltiples actores, recursos y esfuerzos en torno a agendas estratégicas para avanzar en un desarrollo más productivo, inclusivo y sostenible con un enfoque basado en derechos, utilizando como mecanismos de entendimiento los diálogos sociales.

Líneas estratégicas:

- Fomentar la discusión y el análisis respecto de las condiciones esenciales para que la participación ciudadana en los asuntos públicos aborde adecuadamente las asimetrías de poder y canalice la resolución pacífica de conflictos y la construcción de visiones de futuro con un amplio consenso.
- Compartir lecciones aprendidas y buenas prácticas de la inclusión de múltiples actores en las estructuras nacionales de implementación y seguimiento de la Agenda 2030 y las iniciativas de gobierno abierto implementadas por los países de la región, que permitan avanzar hacia nuevos modelos de gobernanza multiactor para abordar los desafíos del desarrollo, considerando mecanismos de coordinación adaptables al contexto y necesidad.
- Impulsar la reflexión y el intercambio de experiencias respecto de la utilización de las herramientas digitales para involucrar activamente al público en consultas electrónicas y otras formas de participación electrónica, atendiendo las desigualdades persistentes en la región.
- Organizar diálogos sociales multiactor con el fin de establecer sinergias, compromisos y mínimos comunes para avanzar en las metas que cada Estado y cada uno de los territorios dentro de un Estado se propongan.

Eje 2: Dimensión del futuro y la gobernanza anticipatoria en el paradigma del desarrollo sostenible

Los países de América Latina y el Caribe actualmente enfrentan un período de bajo crecimiento económico, procesos de elevada inflación, aumento de la pobreza extrema e incremento de los precios de los alimentos y de los combustibles, lo que reduce las posibilidades de lograr las metas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. El informe *América Latina y el Caribe en la mitad del camino hacia 2030: avances y propuestas de aceleración* (CEPAL, 2023a) muestra que se han producido retrocesos en cuanto al logro del 27% de las metas, por lo que no podrían ser alcanzadas en 2030, y que solamente el 25% de las metas muestran una tendencia positiva hacia su cumplimiento en 2030.

Para revertir esta situación, es preciso que los países potencien sus procesos de planificación mediante políticas públicas enfocadas en inversión pública y privada en sectores estratégicos que promuevan el crecimiento sostenible, el conocimiento, la innovación, el empleo de calidad y la igualdad de género, y que reduzcan la huella de carbono. Pero, además, se requiere que ejerzan una gobernanza anticipatoria, es decir, que se adelanten a los paradigmas sociales y a las posibles transformaciones del entorno, exploren sistemáticamente el futuro de forma continuada y le den forma mediante medidas mejores y más preparadas. Incorporar el enfoque de anticipación a la práctica de gobernanza, es decir, la gobernanza anticipatoria, permitirá a los Estados asumir estrategias que reduzcan, en parte, la incertidumbre global, ofreciendo respuestas concretas a las realidades de cada uno y sus diversos territorios.

El Pacto para el Futuro ofrece la esperanza y la oportunidad de abordar desafíos urgentes de los países por medio los cinco ejes ya mencionados. La prospectiva para el desarrollo facilita la gobernanza anticipatoria no solo al incorporar la reflexión sobre futuros probables y la posibilidad de incidir en ellos y modelarlos, sino también en su construcción colectiva y apropiación ciudadana.

En la región han existido importantes avances en la creación de instrumentos de desarrollo con una visión de largo plazo que trascienden los ciclos gubernamentales. Actualmente, 19 países han formulado estrategias, planes o visiones de largo plazo, lo que sugiere que en América Latina y el Caribe estamos cada vez más conscientes de la importancia de incorporar la prospectiva en los procesos de planificación y gestión pública. Además, muestra los países de la región reconocen el valor de la prospectiva para generar políticas de Estado, mejorar capacidades de respuesta y fortalecer la resiliencia de las instituciones ante choques externos.

Sin embargo, la planificación a largo plazo no es suficiente para enfrentar las múltiples crisis que enfrenta la región. En un esfuerzo por responder a las realidades de los países de América Latina y el Caribe y a dichos contextos, el ILPES ha propuesto el concepto de “prospectiva para el desarrollo”. La prospectiva para el desarrollo constituye un proceso permanente y sistemático de reflexión participativa sobre las diferentes opciones de futuro, en el cual el Estado se coloca en una posición de líder e impulsor de la producción de conocimiento anticipatorio y de la construcción de futuros para orientar las políticas públicas nacionales y territoriales y lograr un desarrollo sostenible (CEPAL, 2023b).

En este sentido, la prospectiva para el desarrollo permite el diseño del futuro, al mismo tiempo que aporta elementos a la planeación y a la toma de decisiones, identificando amenazas y oportunidades y ofreciendo alternativas de toma de decisiones y acción. La prospectiva tiene mayor potencial cuando se combina con la planificación, al existir una retroalimentación mutua y constante.

Como ejercicio reflexivo, la prospectiva media entre la visión y la acción, proporcionando distintas alternativas dentro del ciclo tradicional de las políticas públicas, mientras que la planificación prepara para la acción, como un puente entre la prospectiva, que es la visión de futuro, y la gestión práctica, que es la acción.

La articulación entre la prospectiva y la planificación permite responder preguntas como ¿quiénes somos?, ¿dónde estamos?, ¿hacia dónde podríamos ir? Las respuestas a estas preguntas formarán parte de la misión y la visión del ejercicio de planificación, que debe realizarse a partir de un diagnóstico con mirada retrospectiva. Además, la prospectiva para el desarrollo crea un vínculo entre actores sociales y organizaciones gubernamentales, lo que favorece la implementación, brinda a la política pública racionalidad y coherencia, tanto para las autoridades políticas como para la sociedad, y permite que se configuren objetivos claros y definidos.

Por lo anterior, la institucionalización de la prospectiva para el desarrollo facilitaría la generación de políticas de Estado y la gobernanza anticipatoria para robustecer la capacidad de respuesta de las instituciones en los distintos niveles de gobierno (nacional, intermedio, local) y permitir que estas sean más resilientes ante los choques externos, que serán cada vez más frecuentes debido a las múltiples crisis económicas, políticas y sociales producidas por el cambio climático y otros fenómenos disruptivos.

Objetivo:

- Impulsar la institucionalización de la prospectiva y fomentar la gobernanza anticipatoria y la cultura de futuro por medio del fortalecimiento de capacidades para construir y monitorear escenarios de futuro, promover la apropiación ciudadana, y fortalecer la vinculación de los escenarios a la planificación para el desarrollo y a las políticas y planes de corto y mediano plazo.

Líneas estratégicas:

- Desarrollar herramientas para articular acciones y estrategias de largo plazo con los planes y políticas de desarrollo de corto y mediano plazo, con el fin de que la prospectiva se transforme en una política de Estado.
- Fortalecer la incorporación de la dimensión territorial, según las debilidades y potencialidades de cada territorio en la construcción de escenarios de futuro para avanzar hacia sociedades espacialmente más equilibradas.
- Promover la construcción participativa de escenarios de futuro y su apropiación por parte de los agentes del desarrollo.
- Fortalecer las capacidades de los países de la región para integrar la gobernanza anticipatoria y la dimensión de futuro en todo el ciclo de la planificación.

Eje 3: Coordinación para lograr coherencia e integralidad en las políticas públicas

Para abordar los problemas públicos de manera sistémica e integral es preciso tomar en cuenta los desafíos que enfrentan los procesos de planificación en todo el ciclo de las políticas públicas, así como las complejas interacciones e interrelaciones entre las dimensiones económicas, social y ambiental del desarrollo, la diversidad de opiniones de actores, las diferentes escalas territoriales en las que se aplican las políticas públicas, y la temporalidad de sus acciones y resultados.

La complejidad y multicausalidad de los desafíos del desarrollo exige que las políticas públicas tengan en cuenta cuatro criterios fundamentales: i) la intersectorialidad, que se refiere a las interacciones y la importancia de promover la coordinación y articulación entre los diferentes sectores del gobierno; ii) la participación de múltiples actores en los procesos de toma de decisiones por medio de procesos de diálogo social y colaboración; iii) la articulación multinivel, es decir, el proceso de coordinación, interacción e interdependencia entre niveles de gobierno (nacional, intermedio, local) para promover políticas coherentes y adecuadas tanto a las realidades nacionales como a las especificidades de los territorios, y iv) la intertemporalidad, que permite pensar en soluciones de corto, mediano y largo plazo sostenibles en el tiempo.

Además, las políticas públicas se construyen sobre los principios de descentralización, cooperación y coordinación, lo que implica que todos los niveles de gobierno sean responsables de la superación de las desigualdades que se expresan en los territorios. En este sentido, la mirada desde lo territorial es indispensable para evitar fracturas sociales y económicas producto de la alta conflictividad que estas desigualdades generan.

Para que los países se tornen socialmente justos y territorialmente cohesionados, este eje plantea la necesidad de potenciar las capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP) en cada uno de los niveles gubernamentales de manera que las políticas públicas puedan dar respuesta a los problemas

reales de la población. Del mismo modo, el fortalecimiento de estas capacidades permitirá que los sistemas de planificación vinculados a los presupuestos y los sistemas de inversión pública cuenten con mecanismos y capacidades para desarrollar políticas integrales de mediano y largo plazo, articuladas y coordinadas entre sectores, ajustadas a escalas del territorio y niveles de gobierno.

Objetivo:

- Fortalecer las capacidades institucionales en todos los niveles de gobierno con la finalidad de dar coherencia e integralidad al diseño y la implementación de políticas públicas, a fin de robustecer la capacidad de respuesta institucional a las demandas ciudadanas y de abordar de manera eficaz y sostenible los desafíos sociales, económicos y ambientales para alcanzar un desarrollo productivo, inclusivo y sostenible para toda la ciudadanía.

Líneas estratégicas:

- Fortalecer las capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP) en todos los niveles del gobierno a fin de optimizar el diseño y la implementación de las políticas públicas, con especial énfasis en la intersectorialidad, el establecimiento de mecanismos de coordinación interinstitucional y la colaboración entre diferentes sectores.
- Fortalecer los sistemas de planificación vinculados a los presupuestos, la cooperación internacional, otras fuentes alternativas de financiamiento y los sistemas de inversión pública anclados en el territorio con mecanismos que permitan el desarrollo de políticas integrales y con capacidades para generar políticas de mediano y largo plazo, articuladas y coordinadas entre sectores, ajustadas a escalas del territorio y niveles de gobierno.
- Fortalecer políticas de desarrollo territorial y promover el intercambio de experiencias entre instituciones y actores de diferentes países.
- Fortalecer las capacidades de los países de elaborar los marcos integrados de financiamiento para el desarrollo sostenible como instrumentos para la identificación de las brechas de financiamiento, la vinculación de planes estratégicos de mediano y largo plazo con los presupuestos nacionales, la movilización de recursos a través de mecanismos innovadores y la participación de actores no tradicionales, así como el análisis de la eficiencia y la eficacia de la inversión pública.

Eje 4: Evaluación, valor público y el establecimiento de una cultura de aprendizaje continuo

En la lógica del valor público, las acciones del Estado producen bienes y servicios públicos que abordan de manera eficaz y eficiente los problemas y necesidades de la ciudadanía, lo que genera confianza en las instituciones del Estado y mejora la legitimidad de la democracia. Este enfoque fortalece la cultura de la gestión basada en los resultados, definida como el conjunto de técnicas, valores y principios de administración pública que guían la modernización del sector público, mejoran la capacidad de gestión del Estado y aseguran la generación de valor público.

En un contexto de recursos limitados y competencia entre las prioridades, cumplir con las aspiraciones ciudadanas exige contar con información robusta sobre la calidad de las intervenciones para el desarrollo. De ahí que para instalar una cultura de gestión por resultados sea preciso fortalecer la función de monitoreo y evaluación basada en datos. Ello permite generar insumos técnicos e información para los

diferentes agentes del desarrollo, y facilitar la retroalimentación de la gestión institucional para la toma de decisiones y el aprendizaje continuo de modo de optimizar los procesos de planificación pública.

En la región existen distintos modelos de sistemas de monitoreo y evaluación, con diferentes grados de madurez, no obstante todos tienen como objetivo mejorar el desempeño de la gestión pública y, por tanto, de la calidad del gasto público. Como muestra la práctica en la región, la madurez de los sistemas de monitoreo y evaluación se produce gradualmente en un proceso continuo de ajustes y mejoras.

Los desafíos en la región son compartidos: instalar una cultura de evaluación, generar capacidades en las instituciones, robustecer los sistemas de información, vincular la información producida con la toma de decisiones (en particular para la planificación y el proceso presupuestario) y que la solución de los problemas públicos considere los procesos de interacción entre el Estado y la ciudadanía.

La generación de valor público y el establecimiento de una cultura de aprendizaje continuo van de la mano de la innovación pública. De ahí que en el último tiempo haya cobrado valor el fomento de una mentalidad experimental en el servicio público y el establecimiento de un entorno propicio para asumir riesgos e innovar.

Actualmente, las experiencias de innovación en el quehacer público son propias de cada institución en cada país y, en general, corresponden a esfuerzos desconcentrados y de equipos específicos, y no a prácticas institucionalizadas. Sin embargo, existen esfuerzos nacionales de países de la región que han creado su propia institucionalidad, como los laboratorios de gobierno en Chile, Colombia, el Perú y el Uruguay, por ejemplo, para avanzar en el desarrollo e implementación de metodologías de innovación, aplicadas o adaptadas al sector público a nivel central y local. Es objetivo es innovar para resolver problemas críticos de la gestión pública y proveer bienes y servicios con resultados significativos para la sociedad en su conjunto, con especial énfasis en las personas y grupos en situación de vulnerabilidad.

De ahí que la solución a los problemas públicos deba considerar los procesos de interacción entre el Estado y la ciudadanía. En este contexto, el gobierno (o Estado) abierto propone una transición de un enfoque de gestión pública centrado en el Estado a uno centrado en la ciudadanía, que promueve la participación y la colaboración en el diseño de políticas públicas.

Recopilar información, sistematizar buenas prácticas y desarrollar herramientas que permitan desplegar iniciativas innovadoras en el sector público resulta actualmente esencial para fortalecer una cultura de gestión por resultados y aprendizaje continuo para la generación de valor público.

Objetivo:

- Impulsar una cultura de aprendizaje continuo e innovación pública a través del fortalecimiento de la gestión por resultados y de los sistemas de monitoreo y evaluación, la mejora continua en la calidad de la información y producción de datos, para mejorar la capacidad de gestión del Estado y la generación de valor público.

Líneas estratégicas:

- Fortalecer los sistemas de monitoreo y evaluación en América Latina y el Caribe y la vinculación de la información producida con la toma de decisiones públicas para lograr una mejor calidad en la planificación, el diseño, el proceso presupuestario y la implementación de planes, políticas, programas y proyectos.

- Fomentar una mentalidad experimental en el servicio público y el establecimiento de entornos propicios para asumir riesgos, innovar y colaborar para la solución de los problemas públicos.
- Fortalecer el enfoque de valor público y la gestión por resultados en todo el ciclo de gestión pública por medio de mecanismos innovadores de amplia participación que potencien el intercambio de conocimientos, experiencias y buenas prácticas entre los actores, sectores y territorios para la solución de problemas públicos.
- Desarrollar y fortalecer los mecanismos institucionales que vinculen los ejercicios de planificación plurianual con el presupuesto nacional del Estado y los procesos de formulación y aprobación de este en los parlamentos, de manera de asegurar la sostenibilidad de los objetivos del desarrollo.
- Fortalecer las capacidades de los funcionarios públicos respecto de los conceptos y herramientas para la generación de valor público e innovación, y la aplicación e institucionalización de la gestión por resultados en todas las etapas del ciclo de la gestión pública (planificación, presupuestación, implementación, monitoreo y evaluación).

Bibliografía

- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2024a), *América Latina y el Caribe ante las trampas del desarrollo: transformaciones indispensables y cómo gestionarlas* (LC/SES.40/3-P/-*), Santiago.
- _____ (2024b), *América Latina y el Caribe ante el desafío de acelerar el paso hacia el cumplimiento de la Agenda 2030: transiciones hacia la sostenibilidad* (LC/FDS.7/3), Santiago.
- _____ (2024c), *Panorama de la Gestión Pública en América Latina y el Caribe, 2023: un Estado preparado para la acción climática* (LC/PUB.2023/27-P), Santiago.
- _____ (2023a), *América Latina y el Caribe en la mitad del camino hacia 2030: avances y propuestas de aceleración* (LC/FDS.6/3/Rev.1), Santiago.
- _____ (2023b), *Prospectiva para el desarrollo: aportes para una gobernanza territorial con mirada de futuro* (LC/CRP.19/3), Santiago.
- _____ (2023c), “Panel III: Papel de la innovación en las instituciones públicas para acelerar la plena implementación de los Objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, documento de referencia, XVII Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina y el Caribe, 17 y 18 de enero.
- _____ (s.f.), “Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe” [en línea] <https://www.cepal.org/es/acuerdodeescazu>.
- Comisión Desafíos del Futuro, Ciencia, Tecnología e Innovación (2024), *Gobernanza anticipatoria: una institucionalidad de prospectiva para Chile*, Santiago, Ediciones Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.
- Corporación Latinobarómetro (2023), *Informe Latinobarómetro 2023: la recesión democrática de América Latina*, Santiago.
- Genta, N. y otros (2022), “Panorama del desarrollo territorial de América Latina y el Caribe 2022”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/132), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- Karakas, C. (2020), “Public sector innovation: concepts, trends and best practices”, *Briefing*, Parlamento Europeo, 9 de junio.
- Naciones Unidas (2020), *Informe: el impacto del COVID-19 en América Latina y el Caribe*, Nueva York.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (s.f.), Observatory of Public Sector Innovation (OPSI) [en línea] <https://oecd-opsi.org/>.
- Salazar-Xirinachs, J. M. (2023), “Repensar, reimaginar, transformar: los ‘qué’ y los ‘cómo’ para avanzar hacia un modelo de desarrollo más productivo, inclusivo y sostenible”, *Revista CEPAL*, N° 141 (LC/PUB.2023/29-P/-*), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Torres, V., A. Naser y E. Kaufman (coords.) (2023), *Estado abierto y gestión pública: el papel del sector académico*, Libros de la CEPAL, N° 163 (LC/PUB.2023/24-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Williner, A. y M. F. Martínez (2023), “Políticas públicas integrales: el caso de las políticas de desarrollo territorial”, *serie Desarrollo Territorial*, N° 22 (LC/TS.2023/90), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).