

# Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe

Enfoques, experiencias y perspectivas

JORGE MÁTTAR  
LUIS MAURICIO CUERVO

*Editores*

Planificación para el Desarrollo



NACIONES UNIDAS

CEPAL



Ministry of  
Foreign Affairs

# Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe

Enfoques, experiencias y perspectivas

Jorge Máttar  
Luis Mauricio Cuervo  
Editores



NACIONES UNIDAS



Ministry of  
Foreign Affairs

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)  
Santiago, octubre de 2017

Libros de la CEPAL

148

**Alicia Bárcena**

Secretaria Ejecutiva

**Antonio Prado**

Secretario Ejecutivo Adjunto

**Cielo Morales**

Directora del Instituto Latinoamericano y del Caribe  
de Planificación Económica y Social

**Ricardo Pérez**

Director de la División de Publicaciones y Servicios Web

Este documento fue elaborado entre 2016 y 2017 por Jorge Máttar, ex-Director del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), y Luis Mauricio Cuervo, Oficial de Asuntos Económicos del ILPES. Recoge el resultado de una investigación de nueve experiencias de planificación documentadas entre 2014 y 2015 con recursos de cooperación del Gobierno de la República de Corea. La síntesis de las experiencias fue realizada por Marianela Armijo en 2015 y los resúmenes presentados en el anexo estuvieron a cargo de Dante Arenas. En el documento se incluyen fragmentos de una síntesis elaborada por Luis Mauricio Cuervo para la Decimoquinta Reunión del Consejo Regional de Planificación del ILPES, celebrada en noviembre de 2015 en Yachay (Ecuador). Igualmente, se han incorporado aportes de los siguientes especialistas del ILPES: Alejandra Naser, Carlos Sandoval, Luis Riffo, Alicia Williner, Paulina Pizarro y Lucy Winchester. Se agradece a los expertos de la región Alfredo Costa Fihlo, Edgar Ortigón y Pablo Yanes por la revisión y los comentarios sustantivos que hicieron de una versión preliminar del trabajo. Se agradece también la colaboración de Yunkyung Lee en las labores de apoyo e investigación.

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

Diseño de portada: María Luisa Avaria U.

Publicación de las Naciones Unidas

ISBN: 978-92-1-121964-7 (versión impresa)

ISBN: 978-92-1-058601-6 (versión pdf)

ISBN: 978-92-1-358067-7 (versión ePub)

Número de venta: S.17.II.G.17

LC/PUB.2017/16-P

Distr.: General

Copyright © Naciones Unidas, 2017

Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago

S.17-00693

Esta publicación debe citarse como: Jorge Máttar y Luis Mauricio Cuervo, *Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe: enfoques, experiencias y perspectivas*, Libros de la CEPAL, N° 148 (LC/PUB.2017/16-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2017.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Publicaciones y Servicios Web, publicaciones@cepal.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

# Índice

Resumen .....	7
Prólogo.....	9
Introducción.....	13
Capítulo I	
La planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe: albores y desafíos de cara a la complejidad del siglo XXI .....	17
A. Planificación del desarrollo.....	18
B. Planificación y gestión pública para el desarrollo.....	21
C. Nuevas sociedades, nuevos liderazgos, participación ciudadana y desafíos .....	24
D. Dinámica y ciclos económicos, política pública y planificación para el desarrollo .....	27
E. El contexto global: transformación del mundo hacia 2030 .....	29
F. Planificación para el desarrollo: tres momentos en la mirada del ILPES, las funciones, los sistemas nacionales y los retos de la planificación para el desarrollo.....	31
G. El concepto de planificación para el desarrollo .....	34
H. Los retos de la planificación para el desarrollo.....	36
Capítulo II	
Las experiencias estudiadas y la metodología empleada .....	41
A. El contexto .....	41
B. Las experiencias estudiadas.....	44
1. El reto de la pluritemporalidad .....	47
2. El reto de la multiescalaridad .....	48
3. El reto de la intersectorialidad.....	48

4. El reto de la participación..... 49
5. El reto de la evaluación y el seguimiento:  
acumulación de aprendizajes..... 49

### Capítulo III

- El reto de la pluritemporalidad, o la conjugación de tiempos y plazos..... 51
- A. El mediano plazo como pilar y columna vertebral ..... 52
  - B. Más allá del mediano plazo: visiones de largo plazo  
y construcción de futuro..... 55
  - C. Un ingrediente fundamental para construir el largo plazo:  
el liderazgo y la participación como elementos claves  
de la legitimidad de las estrategias..... 60
  - D. Entre el corto y el mediano plazo: la relación entre el plan  
y el presupuesto como pieza clave ..... 61
  - E. Articulación del corto, el mediano y el largo plazo  
en la planificación para el desarrollo..... 68

### Capítulo IV

- El reto de la multiescalaridad: la coordinación entre los niveles  
de gobierno en los procesos de planificación para el desarrollo..... 75
- A. Las definiciones diversas de la problemática territorial..... 78
  - B. Avances y desafíos en el manejo de las relaciones entre  
los niveles territoriales de planificación para el desarrollo..... 81
  - C. Aprendizajes a partir de las experiencias estudiadas ..... 84
    1. La experiencia de planeación multinivel en México ..... 86
    2. Ecuador: el Plan Nacional para el Buen Vivir  
y la Estrategia Territorial Nacional ..... 88
    3. Plan Estratégico Territorial de la Argentina: instrumento  
que apoya la calidad del gasto subnacional ..... 90
    4. La República Dominicana: un proceso reciente con desafíos  
en la integración de la planificación regional ..... 92
  - D. Retos de la coordinación multiescalar..... 93

### Capítulo V

- El reto de la intersectorialidad: la conjugación entre lo global  
y lo sectorial en la planificación para el desarrollo..... 97
- A. Avances y desafíos en la articulación entre  
la planificación sectorial y nacional..... 100
  - B. Vinculación entre el plan nacional y los planes  
y programas sectoriales ..... 102
  - C. Retos para mejorar la articulación entre  
la planificación global y la sectorial..... 105

### Capítulo VI

- El reto de la evaluación y el seguimiento de los planes y programas:  
el desafío del aprendizaje ..... 109
- A. Una panorámica del estado actual de los sistemas  
de evaluación y seguimiento en la región ..... 110

B.	Experiencias y aprendizajes desde lo nacional.....	115
1.	Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados en Colombia.....	117
2.	El Sistema de Evaluación y Control de Gestión en Chile.....	118
3.	La experiencia del Programa de Aceleración del Crecimiento en el Brasil.....	120
4.	Observaciones generales.....	121
C.	Los retos de la evaluación y el seguimiento.....	122

## Capítulo VII

Resumen, conclusiones y perspectivas.....	127	
A.	Articulación de actores, apropiación social y construcción de ciudadanía (el reto de la participación).....	130
B.	Articulación entre plazos y horizontes de tiempo (el reto de la pluritemporalidad).....	130
C.	Articulación entre sectores (el reto de la intersectorialidad).....	131
D.	La articulación de escalas y niveles (el reto de la multiescalaridad).....	132
E.	Evaluación y seguimiento (el reto del aprendizaje y la innovación).....	133
F.	Mirar hacia adelante en la consolidación de los sistemas de planificación para el desarrollo.....	134
Bibliografía.....	137	
Anexo.....	145	
Publicaciones recientes de la CEPAL.....	219	

## Cuadros

I.1	Principios de la alianza para el gobierno abierto.....	26
I.2	América Latina y el Caribe: planes nacionales de desarrollo e instituciones a cargo.....	33
II.1	América Latina y el Caribe: características de los estudios de caso de la planificación para el desarrollo en nueve países.....	45
III.1	América Latina y el Caribe: instrumentos de la planificación para el desarrollo.....	52
III.2	América Latina y el Caribe: ejercicios de prospectiva y planificación del desarrollo de largo plazo, siglo XXI.....	56
III.3	Prospectiva en cuatro países de América Latina y el Caribe: procesos, horizontes y herramientas metodológicas.....	57
III.4	América Latina y el Caribe: el abordaje del reto pluritemporal de la planificación.....	73
V.1	América Latina y el Caribe: presupuesto por resultados, avance 2007-2013.....	98

VI.1	América Latina y el Caribe: clasificación de los países según el puntaje obtenido en el pilar de seguimiento y evaluación.....	110
VI.2	América Latina: institucionalidad legal y normativa de las entidades de seguimiento y evaluación, mayo de 2017.....	112
VI.3	América Latina (10 países): usos del seguimiento y la evaluación, mayo de 2017 .....	113
VI.4	América Latina y el Caribe (5 países): sistemas de evaluación de resultados .....	116

## Recuadros

II.1	Planificación en el Caribe .....	43
III.1	República Dominicana: articulación de la Estrategia Nacional de Desarrollo 2010-2030 con el Plan Plurianual del Sector Público .....	59
III.2	Principales dificultades que se observan respecto de la articulación entre las metas del plan y el presupuesto .....	62
III.3	República Dominicana: avances y desafíos de incorporar la cadena de producción pública en el Plan Nacional Plurianual del Sector Público 2013-2016.....	65
IV.1	Características de las estrategias utilizadas en algunas experiencias de planificación subnacional.....	85
IV.2	México: acuerdos de programación, fondos y transferencias .....	88
V.1	El Plan Nacional de Desarrollo y los planes sectoriales en México .....	104
VI.1	Colombia: desafíos del Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados, su articulación con el sistema de presupuesto y camino hacia mejores prácticas .....	117

## Diagramas

I.1	Conceptos básicos del valor público.....	23
III.1	México: alineación de planes, programas e instituciones en el marco del Plan Nacional de Desarrollo.....	66