

## Planificación e Inversión Pública: Latinoamérica, El Caribe y España

Alberto Tobío Martel\* pp. 151-169

*Tradicionalmente, esta sección presenta la formulación de proyectos de investigación que están por comenzar o en ejecución. En esta oportunidad, se trata de un proyecto culminado que desembocó en una tesis doctoral. Nos ha parecido muy oportuno comenzar a incluir reseñas o síntesis de investigaciones ya finalizadas, que pueden resultar de gran interés tanto a estudiantes como a profesionales del área en cuestión.*

### Aspectos introductorios

La tesis doctoral que aquí se sintetiza, titulada «Planificación e Inversión Pública. Países de Latinoamérica, El Caribe y España, como caso especial de análisis», tuvo por objetivo fundamental la resolución de una situación problema que consiste en entender por qué unos países de la región poseen un mejor y más estructurado cuerpo de instrumentos de planificación y programación de inversiones que otros. Esto abarca desde los planes de desarrollo de mediano y largo plazo hasta los planes de inversión, generalmente de corto plazo. Igualmente, determinar aquellos aspectos que han influido con mayor fuerza para que esa situación sea así.

Para lograr lo anteriormente dicho, se planteó una hipótesis que afirma que existe una relación directa y proporcional entre los aspectos institucionales y organizativos relacionados con el proceso de *Planificación e Inversión Pública*, a nivel nacional, y los aspectos operativos, es decir, la manera cómo se elaboran y articulan los planes de desarrollo con los llamados planes de inversión, además, con otros instrumentos de inversión pública como los *Bancos de programas y proyectos, Sistemas de seguimiento y control de gestión y Sistemas de información*. En otras palabras, los aspectos operativos son explicados a través de la incidencia conjunta de los aspectos institucionales y organizativos.

---

\* Urbanista, Especialista en Ordenación del Territorio. Maestría en Planificación del Desarrollo y Doctor en Estudios del Desarrollo. Profesor-investigador del Cendes y director de City Plan Consult, S.A.  
Correo-e: albertotobiomartel@gmail.com

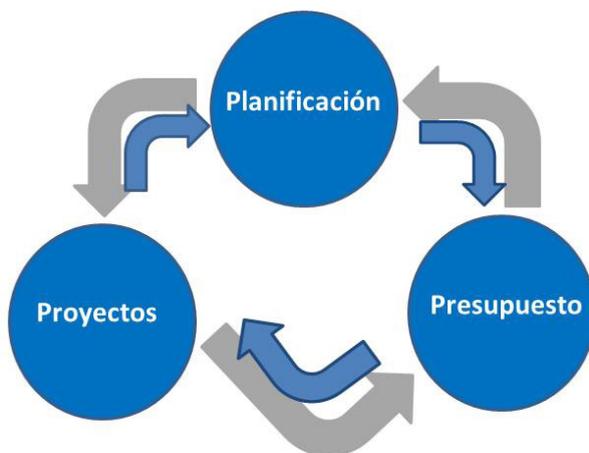
Por consiguiente, en la medida en que un país posee una mejor definición y coherencia entre los aspectos institucionales (es decir la legislación en la materia) y organizativos (las entidades o entes públicos vinculados al proceso de *Planificación e Inversión Pública*), en esa misma medida aumentará el nivel de definición, calidad y coherencia entre los planes de desarrollo generalmente de mediano plazo y los planes de corto plazo, así como otros aspectos relacionados con la inversión pública, ya citados.

Pero, sabiendo que existe esta relación directa y proporcional, entonces las preguntas claves serían las siguientes: ¿cuál será la medida de esta relación? y, además, ¿de qué manera se comportarán las variables a lo interno de los aspectos en el sentido de cuáles tendrán mayor o menor influencia sobre los resultados? La respuesta a la primera pregunta correspondió al análisis de regresión lineal. Las respuestas a la segunda pregunta son precisamente una parte muy importante de esta investigación, es decir, cuáles variables influyen más que otras en la conformación de un cuerpo de planes de alta calidad, con contenidos adecuados y convenientemente articulados entre sí.

Cuando hablamos del sistema de *Planificación e Inversión Pública* (PIP de ahora en adelante) nos estamos refiriendo al ciclo completo del proceso de planificación que va de lo general a lo específico, del mediano y largo plazo al corto plazo, de los lineamientos y políticas de los Estados Nacionales a los aspectos de tipo operativo. Este ciclo arranca con la actividad de planificación en donde, entre otras cosas, se determinan las prioridades en materia de inversión pública y se distribuyen de manera general los recursos financieros necesarios; pasa por la programación de las inversiones, lo cual consiste en llevar los lineamientos generales a acciones más específicas; continúa con la determinación de los recursos necesarios para concretar éstas en el corto plazo (formulación presupuestaria); y concluye con la elaboración técnica y posterior seguimiento de los programas y proyectos concretos. Estos últimos hacen que el proceso de planificación pueda llevarse a la práctica y, además, permiten medir la evaluación del desempeño de los planes. Por lo tanto, la fase de seguimiento y control es la que permite determinar en qué medida los objetivos y metas planteados se están cumpliendo en los lapsos fijados por los planes. Esta fase adquiere entonces una enorme importancia y fue una variable contemplada en el proceso de evaluación multicriterio.

Gráfico 1

### El triángulo de origen: planificación, proyectos y presupuesto



Fuente: elaboración propia.

Es necesario aclarar que dentro del ciclo completo de la PIP no se incorporó de manera formal para el análisis multicriterio la actividad de formulación presupuestaria. Dicha actividad, por si sola, constituiría un trabajo de investigación de enorme complejidad muy improbable de abordar en el tiempo disponible. En cuanto al componente proyectos, se estudió especialmente la calidad técnica con la cual formulan los proyectos y la manera de ordenarlos a través de la utilización de BPP o Portafolios de Inversión.

Lo otro que no incluye la tesis es la medición de la gestión pública de los países que forman parte de las referencias de estudio. Este trabajo, por lo demás bastante arduo, podría ser objeto de siguientes etapas en el proceso de investigación. Nuestro planteamiento es, en este sentido, el siguiente: aquellos países que posean sistemas de planificación e inversión pública más sólidos (lo cual se verá reflejado en las puntuaciones más altas del análisis multicriterio), estarán mejor preparados para encarar la implementación correcta de programas y proyectos y, por consiguiente, esto debería reflejarse en la atención de las prioridades de la población y, por lo tanto, en mejores indicadores que miden la gestión pública en todos sus componentes (social, económico, ambiental, institucional, calidad de vida, etc.).

La metodología de trabajo posee varios aspectos importantes. Por una parte, la consideración del marco de referencia institucional determinado por los *Sistema Nacional de Planificación* y los SNIP, los cuales forman parte

del gran sistema de PIP, además del *Sistema Nacional Presupuestario*. Estos responden generalmente a factores históricos, institucionales y políticos, y condicionan en buena medida todo el ciclo del proceso de PIP. Igualmente forman parte del marco referencial de la investigación la manera como los Estados se organizan desde el punto de vista político-territorial (Estados unitarios o federales) y los avances (o retrocesos) que han tenido en el diseño y la implementación de las políticas y estrategias de descentralización. Estos dos últimos factores igualmente influyen decididamente en la orientación del *Sistema Nacional de Planificación* y el *Sistema Nacional de Inversión Pública*. La metodología consideró, igualmente, la revisión, sistematización y análisis de la información referida al objeto de estudio, el cual está constituido por quince (15) países de América Latina y El Caribe (y España aparte como caso especial de estudio), y que permitió demostrar estadísticamente el grado y nivel de articulación entre los aspectos institucionales/organizativos y los aspectos operativos y, por supuesto, comprobar la hipótesis planteada.

Cuadro 1

**Listado de países referencias de estudio**

País	Ubicación	Población (Habitantes)	Superficie (km <sup>2</sup> )	Arreglo constitucional
Argentina	Suramérica	45.195.777	2.780.400	Federal
Bolivia	Suramérica	10.351.118	1.098.581	Unitario
Brasil	Suramérica	210.385.000	8.514.877	Federal
Chile	Suramérica	17.574.003	756.102	Unitario
Colombia	Suramérica	50.372.424	1.141.748	Unitario
Costa Rica	Centroamérica	5.137.000	51.100	Unitario
Ecuador	Suramérica	17.475.570	283.561	Unitario
España *	Europa	47.329.981	504.645	Federal
Guatemala	Centroamérica	17.263.239	108.889	Unitario
México	Norteamérica	112.336.538	1.972.550	Federal
Panamá	Centroamérica	4.170.607	78.200	Unitario
Paraguay	Suramérica	7.292.672	406.752	Unitario
Perú	Suramérica	33.050.325	1.285.216	Unitario
Rep. Dominicana	El Caribe	11.088.647	48.442	Unitario
Uruguay	Suramérica	3.518.552	176.215	Unitario
Venezuela	Suramérica	28.887.118	916.445	Federal

\* Referencia externa del estudio.

Fuente: elaboración propia con base en Wikipedia (actualizado, 2020).

La escogencia del caso español resultó clave para la investigación por dos razones fundamentales. La primera, porque una parte importante de la legislación en la materia y de la configuración de las organizaciones que planifican y programan inversiones viene de ese país. De hecho, España asume la planificación indicativa, cuyo primer exponente fue Francia a finales de los años cuarenta. La segunda, por el hecho de ser un país de régimen federal altamente descentralizado, lo cual constituyó un patrón de comparación bastante importante para la elaboración de los modelos o arreglos por tipologías de países.

Al final del trabajo se plantea una propuesta integrada basada en la conformación de tipologías o modelos de países, mediante la combinación de los factores federalismo/unitarismo y descentralización, y la generación de propuestas y acciones específicas para la conformación del *Sistema Nacional de Planificación* y del *Sistema Nacional de Inversión Pública* (SNP y SNIP de ahora en adelante) adecuados a cada tipo de país. La idea principal es que las propuestas puedan ser *generalizadas o extrapoladas* a países inclusive fuera de la muestra, lo cual constituye el componente práctico de la investigación. De esta manera, se desarrolla un conjunto de propuestas generales y específicas para cada tipología de país en áreas clave para el desarrollo y fortalecimiento de sus SNP y SNIP como lo son: legislación, aspectos estructurales y funcionales dentro de las organizaciones, metodologías e instrumentos de planificación y técnicas para la elaboración de proyectos, entre otros aspectos.

Dentro de la propuesta integrada, el componente de fortalecimiento institucional es clave a tales fines por cuanto plantea, de manera clara y detallada, los programas de capacitación y asistencia técnica que sería necesario formular para resolver los problemas encontrados.

Uno de los temas más importantes, de gran vigencia es la integración de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que forman parte de la Agenda 2030 de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) a los Sistemas Nacionales de Planificación y, por consiguiente, a los Sistemas de Inversión Pública. Esta situación es una confluencia de eventos que van a poner a prueba ambos sistemas, toda vez que los países deberán tomar decisiones políticas para asumir los objetivos y las metas de acuerdo a sus realidades y prioridades y, sobre todo, se deberán activar los equipos técnicos para que estas situaciones deseadas se conviertan en programas y proyectos específicos.

A manera de síntesis, podemos decir que, metodológicamente hablando, el hilo conductor del trabajo está conformado por seis (6) partes encadenadas entre sí:

1) Planteamiento del problema; 2) Marco de referencia de la investigación; 3) Planteamiento de la hipótesis; 4) Análisis de regresión a través de la técnica multicriterio; 5) Elaboración de modelos o tipologías de países, en los cuales se combina el tipo de arreglo constitucional (países unitarios y federales) con el nivel o grado alcanzado en el proceso de descentralización); 6) Planteamiento de las propuestas, tanto a nivel general, como las específicas tomando en consideración las tipologías de países.

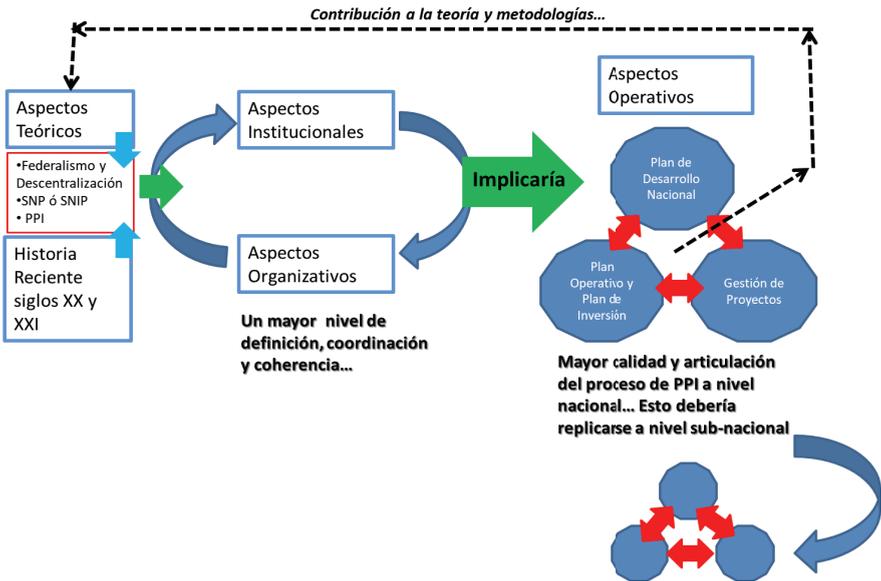
**Aspectos metodológicos**

**Hipótesis de la investigación**

La hipótesis general de la investigación se expresó fundamentalmente a través de la relación de un conjunto de aspectos y sub-aspectos independientes (los que determinan la explicación) y dependientes (los que son explicados). Ahora bien, fuera del grado o nivel de cumplimiento de la hipótesis, una de las condiciones requeridas era lograr que los resultados de la misma pudieran contribuir a formar parte del acervo teórico existente en la materia.

Gráfico 2

**Explicación esquemática de la hipótesis**



Fuente: elaboración propia.

Partiendo de que lo que se quiere es explicar por qué existen diferencias entre los países referentes de estudio, en cuanto a la calidad, contenido y coherencia interna del cuerpo de planes nacionales de desarrollo, de los planes de inversión pública, y de la coherencia entre ambos tipos de planes (problema a explicar o variable dependiente), podríamos resumir la hipótesis general de la investigación de la siguiente manera:

Bajo ciertos supuestos y considerando un conjunto limitado de variables, se tiene que un mayor nivel de definición, coordinación y coherencia entre los aspectos institucionales y organizativos (a nivel nacional) ... implicaría un mayor nivel de calidad y articulación del cuerpo de planes de desarrollo e inversión pública lo cual incluye entre otros temas, el nivel de coherencia entre el Plan Nacional de Desarrollo y el Plan Operativo de Corto Plazo o Plan de Inversión (este último aspecto, el operativo, es parte de nuestro problema a explicar y a resolver).

Ahora bien, esta relación de dependencia entre aspectos, sub-aspectos y grupos de variables que se demostró con la presente investigación, y para lo cual existen suficientes antecedentes históricos, técnicos y metodológicos que indican que es así, no necesariamente se dará en igual proporción o magnitud en los distintos países escogidos como referentes de estudio. Como se acaba de mencionar, existen una serie de supuestos o limitaciones a esta afirmación. Los factores que se describen a continuación, a pesar de que fueron estudiados, no obstante, no fueron incluidos directamente en la confección de la hipótesis y, por lo tanto, en el análisis multicriterio:

- No se tomaron en cuenta, de manera amplia y completa para la investigación, factores que pueden determinar de forma importante el funcionamiento de la relación anteriormente mencionada, tales como los culturales. De alguna manera, esta situación se verá compensada parcialmente mediante la utilización del Índice de Gobernanza, al cual se le dio un peso muy importante en la evaluación multicriterio.
- En la práctica de la gestión pública, no necesariamente el hecho que exista una gran coherencia entre plan y programación de inversiones quiere decir que los proyectos se ejecuten de acuerdo a las prioridades asignadas en los planes, inclusive a veces contando con los recursos dentro del presupuesto respectivo. Aquí influyen notablemente los factores políticos (o las decisiones políticas), los cuales no se consideraron en el análisis.

- Vimos, a través de una revisión de la historia reciente de la planificación del desarrollo e inversión pública en países de América Latina y El Caribe, que han sido determinantes, en la consolidación de los *Sistemas Nacionales de Planificación e Inversión Pública*, los factores económicos. Estos, fueron revisados, pero igualmente no incluidos en el análisis multicriterio.

### Escogencia de la metodología

La escogencia de la metodología se basó en dos aspectos fundamentales. Por una parte, en las investigaciones realizadas por la Comisión Económica para América Latina (Cepal) acerca de los SNP y SNIP en la Región. Por la otra, los ajustes específicos hechos por el investigador con respecto a dichas investigaciones y que tienen relación directa con el objeto de estudio y los alcances.

Con respecto a lo primero, al revisar la literatura existente sobre el tema consideramos que una de las maneras más claras de abordar el tema de la planificación y programación de inversiones de los países y su relación con el conjunto de condicionantes institucionales y organizacionales, es yendo de lo general a lo específico, de lo macro a lo micro, de la actividad de planificación a la programación de inversiones y a la gestión de proyectos.

En este sentido nos basamos en los tres ejes temáticos utilizados en el trabajo de Ortégón y Pacheco (2005),<sup>1</sup> que permiten de una manera clara y sencilla articular estas instancias de la Administración Pública. Este es nuestro documento fundamental de partida y su alcance corresponde, para sus autores, con lo que sería el SNP y el SNIP. Como se verá a continuación, dichos sistemas comprenden tanto ciclo de planificación como el ciclo presupuestario.<sup>2</sup>

En este documento se expresa lo siguiente:

...cuando hablamos de los ejes temáticos de la inversión nos referimos básicamente a tres temas: la coordinación y fuentes de financiamiento de la inversión pública, la vigencia de las funciones básicas de planificación y, finalmente, el eje plan-programación de inversiones-programación presupuestaria-proyectos. Con el estudio de estos ejes se intenta definir tres aspectos: primero visualizaremos los recursos con los cuales se financia la

<sup>1</sup> Ortégón, Edgar y Francisco Pacheco «Los Sistemas Nacionales de Inversión Pública en Argentina, Brasil, México, Venezuela y España como caso de referencia». Cepal-Ilpes, 2005.

<sup>2</sup> Este último, excluido de la investigación.

inversión pública; segundo, cómo se desarrollan en cada país las funciones básicas de la planificación (prospectiva, evaluación y coordinación); y, finalmente, el eje planificación-programación de inversiones-programación presupuestaria-proyectos, nos servirá como guía para entender el proceso desde el momento que se planifica hasta que se ejecutan los proyectos.<sup>3</sup>

En el siguiente cuadro se detallan las consideraciones del trabajo anteriormente descrito, con algunas adaptaciones y especificaciones hechas para la presente investigación.

Cuadro 2

**Aspectos teóricos de los ejes temáticos de la lógica planificación-programación de inversiones**

Nombre del eje	Qué incluye
El Marco de Referencia Nacional	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Aspectos institucionales y legales generales.</li> <li>✓ Distribución político-territorial de funciones y competencias.</li> <li>✓ Las fuentes de financiamiento.</li> <li>✓ La coordinación de funciones entre el nivel central y el sub-nacional.</li> </ul>
La Planificación	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Aspectos institucionales y legales relacionados con la actividad de planificación.</li> <li>✓ El Sistema Nacional de Planificación (SNP).</li> <li>✓ Los tipos de planes (sectoriales y globales) y su jerarquía.</li> </ul>
El Ciclo Programático	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ La coordinación planificación-programación de inversiones públicas-proyectos.</li> <li>✓ La elaboración del Plan.</li> <li>✓ La gestión de proyectos.</li> <li>✓ La programación presupuestaria.</li> </ul>

Fuente: elaboración propia hecha con base en el estudio de Ortegón y Pacheco, *Ob. Cit.*

- El primer eje (el Marco de Referencia Nacional) se refiere, en primer lugar, a los aspectos legales e institucionales que determinan la distribución de las competencias entre los niveles nacional y federal de gobierno. Estos aspectos, muchas veces señalados en las constituciones nacionales de los respectivos países y desarrollados en leyes específicas para los niveles subnacionales de gobierno, son el punto de partida para entender cómo se distribuyen las competencias entre los diferentes niveles de gobierno.

<sup>3</sup> Ortegón y Pacheco, *Op Cit.*, pág. 13.

Relacionado con lo anterior, se encuentra el punto de cómo se financian estas competencias, lo cual puede ser de diversas maneras que van desde la transferencia constitucional de recursos a los entes federales hasta la generación de ingresos propios por éstas.

Igualmente está el aspecto referido a la coordinación de funciones entre los diferentes niveles político-territoriales, lo cual en buena medida garantiza la eficacia y eficiencia del proceso de planificación y programación de inversiones públicas. Un ejemplo de ello es de qué manera en los diferentes países se distribuye el financiamiento conjunto entre los niveles centrales y federales, actividad que implica generalmente un gran esfuerzo institucional de coordinación entre ambos niveles de gobierno.

- El segundo eje (*la Planificación*) contiene el marco legal e institucional del proceso de planificación de un país, proceso que estará directamente relacionado con el grado o nivel de descentralización, con el nivel de intervención del Estado en la sociedad y en las actividades económicas, entre otros aspectos. La mayor parte de los países cuentan con un SNP legalmente constituido y con leyes que definen el tipo de planes a ser elaborados.

En el caso del presente estudio nos interesó el análisis, dentro de los *Planes de Desarrollo*, de los *Planes Globales y Sectoriales*.<sup>4</sup> Esto incluye, tanto los *Planes Nacionales de Desarrollo* o similares, como los *Planes Nacionales Sectoriales*. Es importante que, aunque no se consideró en el análisis los *Planes Territoriales o Planes de Ordenamiento Territorial*, a nivel de las propuestas sí se les considera, por cuanto deben constituir, de manera casi automática, el marco de referencia físico-espacial y ambiental a los planes globales y sectoriales.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> En casi todos los países en donde existe un Sistema Nacional de Planificación se distinguen, fundamentalmente dos tipos de planes de desarrollo de acuerdo a la dimensión que abordan (Castellano, 1991): a) los planes globales y sectoriales y b) los planes territoriales. Los planes globales incluyen todos los sectores de una sociedad, por lo que son planes integrales. Los planes sectoriales se concentran en una actividad o sector de la sociedad sin hacer referencia explícita al espacio geográfico en el cual éstas ocurren (por ejemplo, un Plan de Empleo o de Vivienda). Los segundos, se centran en las variables físico-geográficas y ambientales que constituyen el marco de referencia de los anteriores (aquí encontramos los Planes Nacionales de Ordenación del Territorio y los Planes de Ordenación Urbanística, entre otros). A su vez, los planes sectoriales pueden ser Globales o Parciales, en el sentido de incluir a todos los sectores de una sociedad o solamente a uno. En nuestra investigación abordaremos ambos tipos.

<sup>5</sup> De una revisión a la literatura en la Región acerca del ordenamiento territorial a nivel nacional, tenemos que, a pesar de que un grupo importante de países cuenta con una legislación nacional sobre ordenación del territorio (Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, República Dominicana,

- El último eje (el *Ciclo programático*) es el que sintetiza todo el proceso de gestión pública en cuanto a planificación y ejecución de políticas públicas se refiere, es decir, desde las fuentes de los recursos hasta la elaboración de los programas y proyectos, pasando por las fases de planificación, programación de inversiones y elaboración presupuestaria. Dicho de modo muy sencillo: la planificación dice cuándo, dónde y con qué prioridad hay que invertir; la programación de inversiones hace que el proceso pase de lo general a lo operativo, es decir, convierte las acciones generales en programas y proyectos viables y ejecutables. Dentro de este último aspecto entra todo lo referente a la gestión o administración de proyectos.<sup>6</sup>

Realmente los dos primeros ejes constituyen los marcos de referencia del tercer eje. El primero, es el marco de referencia nacional, es decir, las leyes e instituciones encargadas de definir las competencias entre los diferentes niveles político-territoriales y establecer las fuentes de recursos y su distribución. El segundo, define los aspectos legales, institucionales y técnicos específicos del proceso de planificación. En el tercero se pasa de lo estratégico a lo operativo, en el sentido que se definen los pasos metodológicos para instrumentar lo que dicen los planes y las instituciones.

Hay autores para quienes el ciclo presupuestario no forma parte integral de los SNIP, sino parte de otro sistema, el *Sistema Presupuestario*. Esto hace que se conformen dos sistemas que forman parte de organizaciones diferentes pero que, evidentemente, deben estar muy articulados. En los alcances de esta investigación y dadas las limitaciones del recurso tiempo, asumimos esta tesis mediante la cual el SNIP se circunscribe únicamente al ciclo de proyectos, o también, la gestión de proyectos.

A fin de cuentas, se trata de una metodología constituida por tres aspectos fundamentales:

---

Uruguay y Venezuela), no obstante, muy pocos de ellos cuentan con instrumentos nacionales de ordenamiento territorial (únicamente Argentina, Paraguay y República Dominicana). Venezuela es un caso notorio en el sentido que cuenta con una de las leyes más viejas de la Región (1983) y tuvo un Plan Nacional de Ordenación del Territorio (1988). Este plan, lamentablemente, fue desechado.

<sup>6</sup> Se entiende por gestión o administración de proyectos (*Project Management* en inglés) al conjunto de actividades y procesos que están presentes en el «ciclo de vida» de los proyectos y que van más allá de la formulación y evaluación de los mismos. Incluye los aspectos administrativos, el manejo de los recursos humanos, la gestión de las comunicaciones, la procura de materiales y equipos, la ejecución y el control del seguimiento. A fin de cuentas, la administración de proyectos busca elaborar, ejecutar, operar y darles seguimiento a los proyectos.

- Aspecto institucional, representado por la normativa jurídica que rige los *Sistemas Nacionales de Planificación y de Inversión Pública*, excluido, como ya vimos, el *Ciclo Presupuestario*. Aquí se revisan los siguientes componentes: Constitución Nacional, las Leyes del SNP y del SNIP, y otras leyes que rigen componentes muy importantes del SNIP como lo son: Portafolios de Inversión o Bancos de Proyectos, Sistemas de Seguimiento y Control de Gestión y los Fondos de Inversión.
- Aspecto organizacional, en el cual se hace toda la investigación particular referida a las organizaciones encargadas de dirigir ambos sistemas. Aquí destacan, por ejemplo, los Ministerios de Planificación o estructuras similares como Departamentos o Comisiones, pero además, otras de vital importancia como *los Comités de Coordinación, Consejos de Planificación, los mecanismos de Cooperación Internacional y los Fondos de Inversión*. En cuanto a la programación de inversiones se incluye tres estructuras clave: *los Bancos de Programas y Proyectos, los Sistemas de Información y los Sistemas de Seguimiento*.
- El aspecto operativo, en el cual se evalúa en profundidad el alcance, la coherencia y la calidad de los instrumentos de planificación y programación de inversiones, es decir, *los Planes Nacionales de Desarrollo, los Planes Operativos Anuales o Planes de Inversión, los Sistemas de Información, Bancos de Proyectos y los Sistemas de Seguimiento*. Además, la existencia de *Normas Técnicas*, por ejemplo, para la formulación y evaluación de proyectos, entre otras.

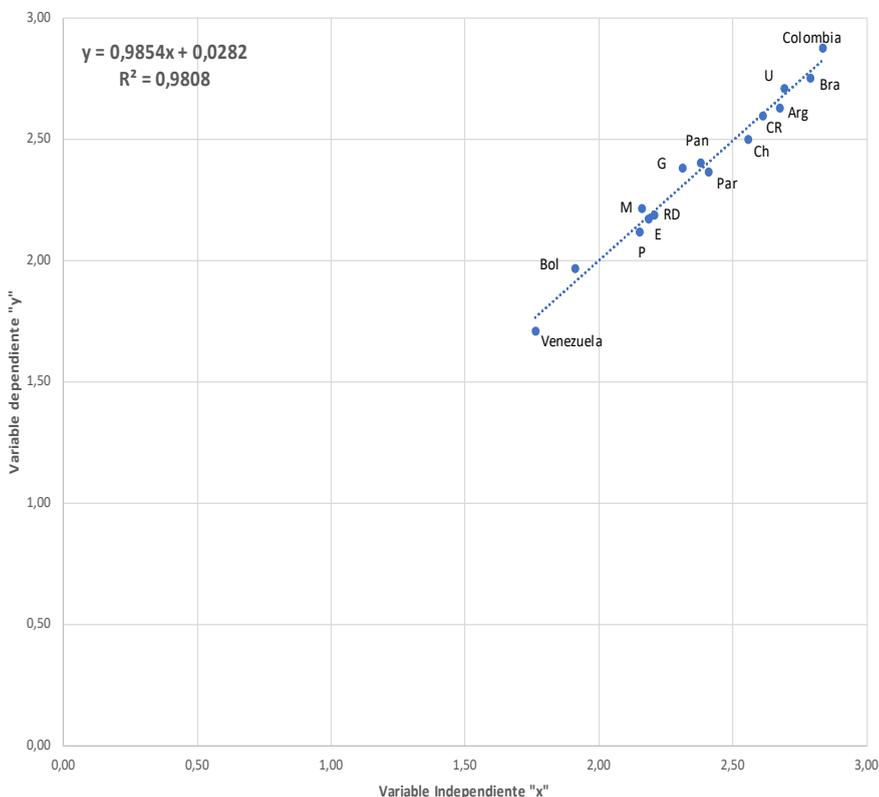
### Conclusiones y recomendaciones

Fue todo un reto la elaboración de la tesis doctoral. Uno de los principales avances fue, sin duda, hacer una investigación sobre los *Sistemas Nacionales de Planificación e Inversión Pública* diferente, que aporta algo novedoso a lo ya desarrollado que ha sido bastante y de muy buena calidad. En este sentido, hemos propuesto una metodología multicriterio que ha servido para analizar y calificar el nivel de desempeño de los 15 países escogidos como referencias de estudio y el mismo hecho de utilizar a estos para un análisis hasta cierto nivel de profundidad es posiblemente otro de los aportes de este trabajo. En la mayor parte de las investigaciones consultadas, se escoge un número reducido de países, con criterios particulares, como el hecho de ser países pequeños de régimen unitario o países muy descentralizados. Obviamente esto en nada desmerita estas investigaciones, pero pensamos que tener una visión general de la situación actual o del estado del arte era necesaria.

Esta metodología permitió, a través de un análisis de regresión, comprobar la hipótesis planteada, que decía que, si en un país están bien definidos los aspectos institucionales referidos al SNP y al SNIP y, además, existen las instituciones *ad-hoc* encargadas de llevar adelante estos procesos, entonces estos países elaborarán buenos planes de desarrollo de mediano plazo, convenientemente articulados con los planes de corto plazo, tanto de desarrollo como de inversión. Pues bien, se comprobó la hipótesis de la alta correlación entre ambas partes.

Gráfico 3

### Recta de Regresión y Coeficiente de Determinación



Bra= Brasil; U= Uruguay; Arg= Argentina; CR= Costa Rica; CH= Chile; Pan= Panamá; Par= Paraguay; G= Guatemala; M= México; RD= República Dominicana; E= Ecuador; P= Perú; Bol= Bolivia.

Fuente: elaboración propia.

Como se puede apreciar en el gráfico anterior, hay países que poseen un desarrollo importante de los Sistemas de Planificación e Inversión Pública (valores por encima de 2,50), países con desarrollo intermedio (valores entre 2,00 y 2,50) y países con desarrollo bajo (valores entre 1,50 y 2,00)

Pero, como toda investigación en ciencias sociales, esta relación no es automática. De lo que si estamos convencidos, después de realizar este largo recorrido investigativo, es que nuestros países contarán con mejores y más coherentes planes de desarrollo, planes de inversión y otros instrumentos operativos (sistemas de seguimiento y control de gestión, bancos de programas y proyectos, sistemas de información, etc.) cuando existan, al menos, las condiciones institucionales y organizativas necesarias y suficientes. Esto es, una adecuada y moderna legislación en materia de planificación e inversión pública, y el conjunto de dependencias encargadas de llevar adelante ambas actividades, desde la entidad rectora hasta las dependencias encargadas de lograr la articulación entre planificación e inversión pública. En el caso de los países federales, adquiere notable importancia el proceso de articulación del plan nacional con los planes subnacionales.

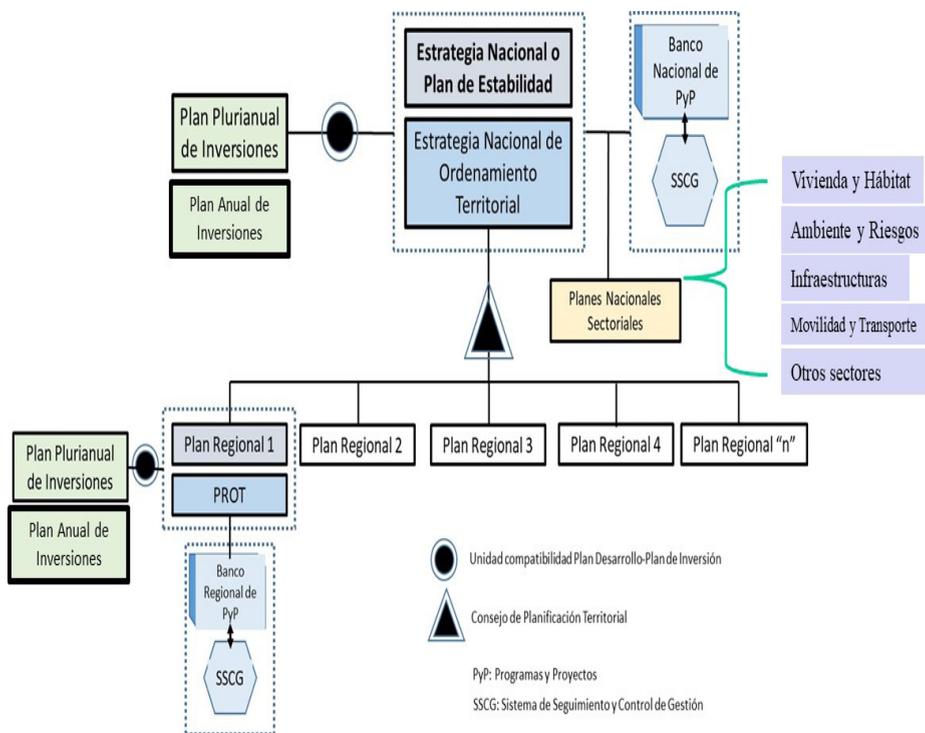
A través de la metodología diseñada especialmente para este trabajo se puede detectar con mucha claridad cuales aspectos, criterios y subcriterios influyen más que otros, tanto en los resultados positivos como los negativos. Por ejemplo, vimos como el criterio de gobernanza es clave para entender por qué algunos países aparentemente tienen una buena situación en la definición del SNP y el SNIP (leyes, instituciones, etc.) y, sin embargo, la calidad del cuerpo de planes de desarrollo e inversión pública, y su coherencia interna y externa, es pobre. Obviamente, en este bajo desempeño han influido aspectos institucionales no formales como, por ejemplo, la eficiencia y transparencia en la gestión pública.

Creemos que el hecho de analizar las referencias de estudio para, posteriormente, construir cuatro (4) tipologías de países, es un aporte metodológico importante. Esto significa que se usaron las referencias de estudio para establecer cuán lejos (o cerca) están los países en cuanto a un adecuado desempeño institucional en la materia para, posteriormente, olvidarnos de sus nombres y construir modelos eficientes tomando en consideración la combinación de dos factores clave: federalismo/unitarismo y descentralización. Dicho de otra manera, lo que se diseñó fue un baremo o tabla de comparación entre «lo que es» y «lo que debe ser».

A manera de ejemplo, en el siguiente gráfico se muestra el modelo «ideal» para los países con régimen político-territorial federal y con un alto grado de descentralización, tales como Brasil y Argentina, en Latinoamérica, y España, en Europa (país referencia de este estudio).

Gráfico 4

**Modelo SNP-SNIP. Países federales con alta descentralización**



Fuente: elaboración propia.

Pensamos que no necesariamente un país tiene bajo desempeño en el manejo de sus *Sistemas Nacionales de Planificación e Inversión Pública* por el hecho de ser unitario o federal, o más o menos descentralizados. Hay, al final de la investigación, cuatro (4) modelos que intentan adecuarse a cada situación.

Los países unitarios tienen la ventaja de contar con un SNP y un SNIP posiblemente más sencillos. Sin embargo, en la práctica, y todos los años,

deben sortear los problemas que significa repartir los recursos a las regiones de acuerdo a las prioridades nacionales y subnacionales, de manera de garantizar los equilibrios territoriales y la equidad de acceso a los servicios básicos a los habitantes de todas las regiones. Este proceso de negociaciones y discusiones tiene muchas razones técnicas, pero también políticas, que es lo que muchas veces lo hace un proceso engorroso, largo y de difícil solución.

Por el otro lado, los países federales cuentan con arreglos institucionales mucho más complejos, en donde las instancias de concertación entre el nivel nacional y el nivel subnacional son extremadamente necesarias. No obstante, una vez que estos sistemas están diseñados, probablemente operarán de manera más eficiente en el tiempo: por una parte, porque están claras las competencias y distribución de recursos entre el nivel nacional y subnacional, y, por la otra, –quizás lo más importante–, porque los entes subnacionales están en la posibilidad de generar importantes ingresos con el desarrollo, por ejemplo, de proyectos productivos, económicos y de infraestructuras, lo que les permite no depender tanto del nivel central. Obviamente esto bajo criterios de eficiencia, transparencia y equilibrio fiscal y presupuestario.

Nos parece que el esfuerzo hecho por algunos países de la región de contar con plataformas muy modernas para la integración de los ODS a los procesos de planificación sea muy importante, pero sí lo es el hecho de incluir los objetivos y metas dentro de los Planes de Desarrollo de mediano plazo y los Planes Operativos Anuales. Estas metas serán alcanzadas en el tiempo y en la magnitud siempre y cuando se planteen en los Planes de Inversión las acciones, programas y proyectos adecuados.

Más allá de las plataformas creadas *ad-hoc* para medir el nivel de cumplimiento de los ODS, los Planes de Desarrollo deben contener los objetivos generales y las estrategias para poder alcanzar los primeros. Los objetivos generales deben desagregarse en objetivos específicos (o metas) que sirven para poder medir el cumplimiento de los planes especialmente en el corto plazo.

Lo anterior es precisamente uno de los grandes retos que tienen hoy en día los Sistemas de Planificación y Programación de Inversiones en los países de nuestra región: que los mismos puedan recoger, priorizar, adaptar y desagregar territorialmente las metas de la Agenda 2030, para poder alcanzarlas por medio de los programas y proyectos contenidos en los *Planes de Inversión*. Aquí es clave, por una parte, la decisión política de los países para que esta tarea se pueda realizar; por la otra, contar con equipos técnicos en los

ministerios y demás dependencias que se encargan de planificar y programar inversiones para adaptar las metas a las particularidades de cada país.

Conectado con lo anterior, resulta imposible concebir un *Sistema de Seguimiento y Control* si no se cuenta, por una parte, con una organización encargada de hacerlo y, por la otra, con planes operativos o planes de inversión que estén desagregados en metas. Precisamente dicho sistema se basa en los sistemas de indicadores que deben medir, en términos generales, la relación entre lo planificado y lo realmente logrado.

Otro elemento tecnológico que es importante incorporar a los *Sistemas Nacionales de Planificación e Inversión Pública*, son los *Sistemas de Información Geográfica*, a través de los cuales se pueden representar elementos en el espacio (puntos, líneas y polígonos) y asociar a ellos un conjunto de atributos. Esta herramienta tecnológica puede ser aplicable al *Plan de Desarrollo y al Plan de Inversión*, pero también a otros instrumentos operativos como el *Mapa de Necesidades de Inversión*, el *Banco de Programas y Proyectos*, y el *Sistema de Seguimiento y Control de Gestión*.

Con respecto a los aspectos institucionales, destacan las experiencias exitosas cuando existen leyes modernas y actualizadas en materia de Planificación del Desarrollo e Inversión Pública, particularmente cuando se establece una clara coordinación y armonización entre ambas funciones. Lo ideal sería que un país contara con una especie de código orgánico el cual incluyera, además de las funciones anteriores, la gestión presupuestaria.

En relación a los aspectos organizacionales es clave que las dependencias que se encargan de planificar y programar inversiones cuenten con todos los aspectos necesarios para su conveniente funcionamiento; por ejemplo, que estén claramente definidas la visión, la misión y los objetivos, el organigrama con sus direcciones y departamentos, y, por supuesto, la interfaz hacia herramientas clave como los documentos del *Plan de Desarrollo y el Plan de Inversión*, el *Banco de Proyectos*, el *Sistema de Seguimiento y Control de Gestión*, el *Sistema de Seguimiento de los ODS*, las *instancias de asistencia técnica y capacitación*, la *base de datos de los documentos técnicos*, entre otras.

La experiencia reciente en nuestra región ha demostrado que usualmente es más eficaz aquella institución que concentra dos de las funciones clave: *Planificación y Programación de Inversiones*.

Con referencia a los aspectos operativos, más allá de la calidad de los Planes de Desarrollo e Inversión, está la necesidad de que exista una alta

coherencia entre los instrumentos de mediano y largo plazo y los de corto plazo. En este sentido, algunos países de la región han ensayado un producto que pareciera cumplir con esta exigencia: *el Plan de Desarrollo e Inversión Pública*.

Otros países se han ido por un esquema bastante innovador cual es la elaboración de *Planes Estratégicos* con un horizonte temporal de entre 20 y 30 años. Pero, para que este arreglo funcione, es indispensable que el *Plan Estratégico* este complementado con los llamados *Planes Sectoriales*.

Aunque no formó parte de los alcances de la investigación y, por lo tanto, no fue incluido en el análisis multicriterio, es importante mencionar que la planificación actual, aparte de estar vinculada al concepto y práctica de la sostenibilidad, debería incluir dos aspectos que son claves para analizar y proyectar la realidad mundial y regional, extremadamente compleja y cambiante:

- Uno, el análisis prospectivo y, relacionado estrechamente con este, los análisis de riesgo y sensibilidad.<sup>7</sup> Los análisis prospectivos incluyen el diseño de los cursos de acción de la realidad de los países en el tiempo, dentro de los cuales está la proyección de las tendencias recientes hacia el futuro. Dentro del análisis prospectivo, es clave el análisis de los escenarios del entorno y la probabilidad de ocurrencia de los mismos. Con esa información, los planificadores podrán diseñar la imagen objetivo de los países en el corto, mediano y, sobre todo, en el largo plazo.
- Por otra parte, las instancias de planificación deberán incluir técnicas y metodologías relacionadas con los análisis de riesgo, en vista que las realidades socioeconómicas son probabilísticas y no determinísticas. Esto quiere decir, por ejemplo, que un país puede tener varias estrategias de crecimiento en cuanto al Producto Interno Bruto (PIB), desde las más probables hasta las menos probables. Pues bien, estas situaciones pueden resolverse a través de modelos en los cuales se aplique la teoría de probabilidades y, en particular, la «distribución normal». Dentro de los análisis de riesgos, se incluyen los modelos de sensibilidad, de manera que se puede simular, por ejemplo, cuánto

<sup>7</sup> Actualmente, existe un grupo de países de la región que han optado por los análisis prospectivos del desarrollo y por la inclusión de instrumentos y estrategias de planificación de más de 10 años: Argentina, Guatemala, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay.

podría variar el crecimiento del PIB si algunas variables clave dentro de los escenarios planteados cambian. Estas pudiesen ser, por ejemplo, las importaciones y exportaciones, que forman parte de la balanza comercial de los países.

Uno de los aportes complementarios de la investigación fue, sin duda alguna, la búsqueda y sistematización de la información que el investigador utilizó y que fue organizada en dos Bases de Datos. La primera, por temas y áreas de estudio. La segunda, organizada para cada una de las 15 referencias de estudio (incluida España como caso especial de análisis). Al interior de estas carpetas, se crearon subcarpetas por aspectos (Institucionales, Organizativos y Operativos). A manera de ejemplo, en el caso de la carpeta correspondiente a los Aspectos Institucionales (Legislación Nacional), se hizo una tercera subdivisión: Constitución Nacional, Leyes referentes al SNP, Leyes relativas al SNIP y otras leyes.

Finalmente, nos planteamos continuar con el desarrollo de esta investigación en un futuro inmediato, completando tareas no realizadas por limitaciones de tiempo y recursos, y profundizando otras para mejorar los resultados y hacerlos más aplicables. Entes ellas, destacamos las siguientes:

- La utilización de un panel de expertos para la ponderación de los componentes y criterios, y la calificación o puntuación de las variables de acuerdo a la escala escogida.
- La incorporación de casos de estudio a nivel subnacional, para determinar en qué medida se replican las conclusiones nacionales en niveles territoriales inferiores. En este sentido, sería ideal escoger casos en países unitarios y federales, con niveles medios y altos de descentralización. Al mismo tiempo, incorporar en el análisis un par de CCAA españolas que cuenten con *Planes Regionales de Desarrollo y Planes de Inversión*.
- La integración, a los *Sistemas de Planificación y de Inversión Pública*, del ciclo presupuestario, lo cual implicaría el estudio de en qué medida se incorporan a los presupuestos nacionales, anuales o plurianuales, las prioridades contenidas en los planes de mediano plazo, de corto plazo y en los planes de inversión.
- La posibilidad de realizar entrevistas con expertos en las materias analizadas en la presente investigación, especialistas de la Cepal, de universidades de la región y de organismos multilaterales, especialmente del BID, Banco Mundial, CAF y Naciones Unidas.