

# Los desafíos de la planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe

Algoritmos, metodologías  
y experiencias

Luis Mauricio Cuervo  
María del Pilar Délano  
Editores



NACIONES UNIDAS

CEPAL

# Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.

**Deseo registrarme**



NACIONES UNIDAS



[www.cepal.org/es/publications](http://www.cepal.org/es/publications)



[www.instagram.com/publicacionesdelacepal](https://www.instagram.com/publicacionesdelacepal)



[www.facebook.com/publicacionesdelacepal](https://www.facebook.com/publicacionesdelacepal)



[www.issuu.com/publicacionescepal/stacks](http://www.issuu.com/publicacionescepal/stacks)



[www.cepal.org/es/publicaciones/apps](http://www.cepal.org/es/publicaciones/apps)

SERIE

**SEMINARIOS Y CONFERENCIAS**

**95**

# **Los desafíos de la planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe**

**Algoritmos, metodologías y experiencias**

Luis Mauricio Cuervo  
María del Pilar Délano  
Editores



NACIONES UNIDAS

**CEPAL**

Esta publicación es producto de la selección y edición de los mejores trabajos presentados en el seminario internacional 70 Años de la CEPAL: Planificación para el Desarrollo con Visión de Futuro, organizado en Santiago, los días 22 y 23 de octubre de 2018, por el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). En este documento se presentan los resúmenes y las conclusiones de las 26 ponencias seleccionadas. La versión completa de dichas ponencias puede descargarse del sitio web [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/48685/3/doc\\_completoSSC95\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/48685/3/doc_completoSSC95_es.pdf).

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización o las de los países que representa.

Publicación de las Naciones Unidas  
ISSN: 1680-9041 (versión electrónica)  
ISSN: 1680-9033 (versión impresa)  
LC/TS.2022/11  
Distribución: L  
Copyright © Naciones Unidas, 2023  
Todos los derechos reservados  
Impreso en Naciones Unidas, Santiago  
S.22-00021

Esta publicación debe citarse como: L. M. Cuervo y M. Délano (eds.), "Los desafíos de la planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe: algoritmos, metodologías y experiencias", *serie Seminarios y Conferencias*, N° 95 (LC/TS.2022/11), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2023.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Documentos y Publicaciones, [publicaciones.cepal@un.org](mailto:publicaciones.cepal@un.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
Introducción .....	9
<b>I. Retos de la planificación local para el desarrollo: casos de estudio en los municipios de Jalisco y Nayarit, México .....</b>	<b>11</b>
<i>Oscar Daniel Vega Mayorga</i>	
Resumen.....	11
Conclusiones.....	12
<b>II. La gobernanza colaborativa en la práctica: el caso del Acuerdo de Ciudades Capitales para la implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras.....</b>	<b>13</b>
<i>Diana Carolina Silva Díaz</i>	
Resumen.....	13
Conclusiones.....	14
<b>III. El sistema de monitoreo y evaluación del Seguro Popular de Hidalgo, retos para su consolidación .....</b>	<b>15</b>
<i>Mauricio García Ramírez, Abraham Rublúo Parra, Jorge Joel Ortiz Muñoz</i>	
Resumen.....	15
Conclusiones.....	16
<b>IV. Políticas públicas participativas y desarrollo territorial, un desafío para las democracias en América Latina .....</b>	<b>17</b>
<i>Melina Guardamagna, Malena Reyes, Paula Vogel</i>	
Resumen.....	17
Conclusiones.....	18

<b>V.</b>	<b>Experiencia de la Ilustre Municipalidad de La Serena en la implementación de la mejora continua: el caso del Modelo UIM de Buen Gobierno y Calidad Democrática</b> .....	19
	<i>Millaray Carrasco Reyes, Francisca Marcela Acuña Robledo, Cassiana del Mar Ardiles de Almeida</i>	
	Resumen.....	19
	Conclusiones.....	20
<b>VI.</b>	<b>La alineación presupuestal en el marco del presupuesto basado en resultados</b> .....	21
	<i>Rafael Meneses Jimarez</i>	
	Resumen.....	21
	Conclusiones.....	22
<b>VII.</b>	<b>Modelo para la Modernización de la Gestión Pública aplicado en la Municipalidad Provincial de Puno</b> .....	23
	<i>Verónica Greis Andía Flores, Efraín Franco Chura Zea, Paulino Quispe Apaza</i>	
	Resumen.....	23
	Conclusiones.....	24
<b>VIII.</b>	<b>Aportes de la planificación territorial con perspectiva de paisaje a la sostenibilidad y a la gobernanza: revisión de los resultados preliminares del proyecto MMA/GEF-PNUD Comunidades Mediterráneas Sostenibles</b> .....	25
	<i>Fernando Valenzuela Viale, Francisco Riquelme Acevedo, Claudia Cossio Traverso, Kairusam Rodríguez González</i>	
	Resumen.....	25
	Conclusiones.....	26
<b>IX.</b>	<b>Modelo analítico para la determinación de agrupaciones de unidades territoriales basado en indicadores de desarrollo: el caso del Estado de Jalisco, México</b> .....	27
	<i>Felipe Munguía Aguilar, Carlos Ernesto Vázquez Arias, José Alberto Loza López</i>	
	Resumen.....	27
	Conclusiones.....	28
<b>X.</b>	<b>Los proyectos JESSICA como catalizadores del desarrollo urbano sostenible en Polonia</b> .....	29
	<i>Ida Musiałkowska, Piotr Idczak</i>	
	Resumen.....	29
	Conclusiones.....	30
<b>XI.</b>	<b>Diseño de estrategias de futuro dicotómicas para las megatendencias de seguridad alimentaria y agroenergías: caso de estudio sector agropecuario colombiano</b> .....	31
	<i>Diego Hernando Flórez Martínez, Claudia Patricia Uribe Galvis</i>	
	Resumen.....	31
	Conclusiones.....	32
<b>XII.</b>	<b>Planificación participativa: aportes y experiencias desde el ámbito legislativo subnacional</b> .....	33
	<i>Laura Montero, Natalia Conti, Dana Morbidelli</i>	
	Resumen.....	33
	Conclusiones.....	34
<b>XIII.</b>	<b>Metodología para la implementación, monitoreo y evaluación del Plan Estratégico del Ministerio de Desarrollo Social de Tucumán</b> .....	35
	<i>Gabriel Yedlin, Gabriel Zang, Mariana Perea</i>	
	Resumen.....	35
	Conclusiones.....	36

<b>XIV. Agenda de Inclusión 2017: el desafío de la Región de O'Higgins por ser espacio de todos</b> .....	37
<i>Jaime Bustos Méndez, Gabriela Pérez Contreras</i>	
Resumen.....	37
Conclusiones.....	38
<b>XV. La adaptación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en la planificación territorial del Municipio de Godoy Cruz, Mendoza, Argentina</b> .....	39
<i>Matías Agustín Dalla Torre, Érica Pulido, Manuel Tadeo García Zalazar</i>	
Resumen.....	39
Conclusiones.....	40
<b>XVI. Las cadenas productivas como herramienta de planificación territorial</b> .....	41
<i>Ernesto Gómez Echeverri</i>	
Resumen.....	41
Conclusiones.....	41
<b>XVII. Los Geoparques mundiales de la UNESCO como estrategia para el desarrollo territorial</b> .....	43
<i>Diego Irazábal Tidemann</i>	
Resumen.....	43
Conclusiones.....	43
<b>XVIII. La descentralización de la educación en Colombia, una promesa por cumplir: retos y apuestas desde el sector público y privado</b> .....	45
<i>Olga Lucía Sánchez Poveda</i>	
Resumen.....	45
Conclusiones.....	45
<b>XIX. Descentralización de la ciencia, tecnología e innovación para el desarrollo endógeno de las regiones en Chile</b> .....	47
<i>Claudio Pérez-Méndez</i>	
Resumen.....	47
Conclusiones.....	47
<b>XX. Análisis y prospectiva para el desarrollo territorial en el estado de Rio Grande do Sul (Brasil): la experiencia de los planes estratégicos de desarrollo regional, 2015-2030</b> .....	49
<i>Antonio Paulo Cargnin, Bruno de Oliveira Lemos, Carla Giane Soares da Cunha</i>	
Resumen.....	49
Conclusiones.....	50
<b>XXI. Formación de liderazgos jóvenes para el desarrollo sostenible de Latinoamérica: aporte desde el voluntariado en la sociedad civil</b> .....	51
<i>María Jesús Silva Rozas, Laura Sánchez Gil, Mary Botero Serna</i>	
Resumen.....	51
Conclusiones.....	52
<b>XXII. Gobernanza democrática: un modelo de gestión para la igualdad de género</b> .....	53
<i>Yulieth Villegas Echavarría</i>	
Resumen.....	53
Conclusiones.....	54

<b>XXIII. Comunidades Modelo de Michoacán: una estrategia participativa para impulsar el desarrollo territorial con igualdad y seguridad ciudadana</b> .....	55
<i>Taygete Anaid Luna Cruz, José Christian Hernández Robledo, Rodrigo Torres González</i>	
Resumen.....	55
Conclusiones.....	56
<b>XXIV. La planificación participativa con perspectiva de género, como herramienta de gestión institucional</b> .....	57
<i>Julieta Hernández Prado, Ismael Sánchez Valdez</i>	
Resumen.....	57
Conclusiones.....	57
<b>XXV. Nuevas aproximaciones a la planificación estratégica participativa: experiencias en Argentina</b> .....	59
<i>Isidoro Felcman, Gustavo Blutman</i>	
Resumen.....	59
Conclusiones.....	60
<b>XXVI. Habla Curitiba: su relación con el desarrollo sostenible y la articulación entre planificación y presupuesto</b> .....	61
<i>Alexandre Jarschel de Oliveira, Bruna Kipper Barreto Roca</i>	
Resumen.....	61
Conclusiones.....	62
<b>XXVII. Conclusiones generales</b> .....	63
Serie Seminarios y Conferencias: números publicados .....	65

## Resumen

Esta publicación recoge la selección de trabajos presentados con ocasión de las VII Jornadas de Planificación “70 años CEPAL: Planificación para el desarrollo con visión de futuro”, realizadas el 22 y 23 de octubre de 2018 en la sede de CEPAL en Santiago de Chile. Estas Jornadas se han consolidado como un espacio emblemático de encuentro entre especialistas de la región en los temas de la planificación y de la gestión pública en América Latina y el Caribe.

En esta oportunidad, se hizo un llamado a trabajos que tomen como base experiencias y reflexiones interesadas en conocer e informar cómo articular las diferentes fases de la planificación y de la gestión pública, muy especialmente planificación y presupuesto, así como conjugar diferentes sectores, y/o distintos niveles de gobierno. Se seleccionaron 26 ponencias buscando abordar los procesos de planificación, como una aproximación para resolver los desafíos de multiescalaridad, intersectorialidad, pluritemporalidad y participación, en el marco de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Este abordaje integral es la mejor y más coherente forma de construir las bases del nuevo desarrollo que la humanidad reclama.



## Introducción

Esta publicación recoge una selección de trabajos presentados con ocasión de las VII Jornadas de Planificación “70 años CEPAL: Planificación para el desarrollo con visión de futuro”, realizadas el 22 y 23 de octubre de 2018 en la sede de CEPAL en Santiago de Chile. Estas Jornadas se han convertido en un espacio emblemático de encuentro entre especialistas de la región en los temas de la planificación y de la gestión pública en América Latina y el Caribe. Constituyen un lugar privilegiado para el encuentro entre los académicos e investigadores y los funcionarios públicos donde comparten su conocimiento, su experiencia y entretienen lazos de intercambio y colaboración que trascienden las paredes de la CEPAL y contribuyen a la construcción de un activo intangible de gran valor, como lo son las comunidades de aprendizaje. Aparte de todo lo anterior, constituyen para el ILPES y la CEPAL un momento de incalculable valor para conocer las interrogaciones, las investigaciones y las soluciones prácticas que se construyen en el día a día de los procesos de desarrollo de nuestros países.

En consonancia con lo que ILPES ha entendido como los desafíos de la planificación (Mattar y Cuervo, 2017), se hizo un llamado donde tendrían prioridad aquellos trabajos que tomen como base experiencias y reflexiones interesadas en conocer e informar cómo articular las diferentes fases de la planificación y de la gestión pública, muy especialmente planificación y presupuesto, así como conjugar diferentes sectores, y/o distintos niveles de gobierno. Especial lugar sería concedido a ponencias basadas en el tipo de experiencias antes mencionadas y que, además, alimenten reflexiones de futuro.

Para su presentación, las ponencias fueron organizadas en cinco áreas temáticas:

- i) Prospectiva
- ii) Desarrollo Territorial
- iii) Planificación: gestión de sistemas de planificación para el desarrollo y experiencias de articulación entre planificación y presupuesto
- iv) Planificación participativa y con enfoque de género
- v) Formación de Liderazgos Públicos para el Desarrollo

Las propuestas de ponencia se sometieron a un proceso de preselección que dio prioridad a los énfasis temáticos propuestos, pero que no excluyó otros trabajos de interés para conocer el estado del arte de la planificación y la gestión pública para el desarrollo de la Región. De esta manera, asistieron y se presentaron 211 ponencias que fueron sometidas a un segundo filtro de selección por parte de los coordinadores de mesa. Este momento de evaluación identificó 138 ponencias que fueron revisadas por los editores finales. La selección final, presentada en esta publicación, incluye 26 trabajos que se organizan en seis partes, clasificadas de acuerdo con la entrada particular que realizan de los ya mencionados desafíos de la planificación.

La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible llaman a la construcción de un desarrollo integral, donde las distintas dimensiones se trabajen equilibradamente y contribuyan a generar condiciones de igualdad y sostenibilidad. Para abordar este inmenso desafío se necesita no solamente un nuevo pensamiento, sino también procesos y procedimientos que permitan conjugar saberes plurales, intereses variados y perspectivas múltiples. De allí que el ILPES entienda que hablar de procesos de planificación donde se resuelvan los desafíos de multiescalaridad, intersectorialidad, pluritemporalidad y participación, es la mejor y más coherente forma de construir las bases del nuevo desarrollo que la humanidad reclama.

Pasar de 211 ponencias presentadas a solamente 26 publicadas, pone de presente y con elocuencia el hecho de que estos desafíos apenas están emergiendo como interrogantes generadores de prácticas sociales, administrativas y de gestión coherentes con sus ambiciones. Hay un largo camino por recorrer y se aspira a que la compilación acá recogida sea inspiradora de diálogos, intercambios y aprendizajes que consoliden y difundan estas prácticas.

Este documento presenta los resúmenes y las conclusiones de las 26 ponencias seleccionadas, con la finalidad de entregar un primer acercamiento a cada una de ellas y facilitar la consulta específica de alguno de los artículos de acuerdo con los intereses del lector. Una versión completa se encuentra disponible en el siguiente enlace: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/48685/3/doc\\_completoSSC95\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/48685/3/doc_completoSSC95_es.pdf).

# I. Retos de la planificación local para el desarrollo: casos de estudio en los municipios de Jalisco y Nayarit, México

*Oscar Daniel Vega Mayorga*<sup>1</sup>

## Resumen

En México, la planificación para el desarrollo presenta procesos horizontales y verticales establecidos en su Sistema Nacional de Planeación Democrática a través de la Ley de Planeación de los Estados Unidos Mexicanos. La creación e implementación de instrumentos de planificación respondió a lo que vivió México durante el siglo veinte, esto es, una acelerada urbanización, transformándose en menos de cuarenta años en un país predominantemente urbano y con altos índices de crecimiento.

Con el interés de abordar los retos presentes en los instrumentos de planificación para el desarrollo en el ámbito local, se decidió emplear un análisis cuantitativo correlacional entre los estados de Jalisco y Nayarit; examinando los planes municipales de desarrollo vigentes en las categorías de pluritemporalidad, multiescalaridad, integración de los diversos actores, y evaluación y seguimiento. Los resultados arrojan desafíos relacionados con las capacidades de los gobiernos locales para afrontar los retos de la planificación y cumplir con las exigencias legales en la elaboración de planes de desarrollos municipales.

---

<sup>1</sup> Universidad de Guadalajara, Puerto Vallarta, México.

## Conclusiones

Después del análisis de los ciento veintiún instrumentos de planificación local para el desarrollo en los estados de Jalisco y Nayarit en los cuatro retos seleccionados, se encontró que ningún plan municipal de desarrollo cumple con todas las variables analizadas. Sin embargo, al contrastar con los requerimientos legales a los cuales se ven los municipios obligados a cumplir al generar el plan municipal de desarrollo, cerca del 30% de los instrumentos analizados los cumplen.

Dentro de la estructura de los instrumentos analizados es posible denotar la utilización de la planificación estratégica y la metodología de marco lógico para la generación de estos, llegando pocos a incorporar ambas metodologías por completo; pero sin embargo mostrando un avance e interés en incorporar procesos internacionalmente consensuados en el nivel local. Sin embargo, queda en duda la capacitación continua de los servidores públicos en los diferentes niveles de la administración local y durante todo el tiempo que dura la administración, ya que no solo es trazar la ruta sino ponerla en práctica desde las diferentes áreas hacia una visión en conjunto. Al incorporar estas metodologías es imprescindible el seguimiento y evaluación a través de diversas categorías de indicadores, los cuales están ausentes en la mayoría de los instrumentos analizados.

También es importante resaltar que a pesar de que el Estado Mexicano es firmante de varios convenios, declaraciones, agendas y tratados, hay poca contextualización a nivel local de dichos procesos internacionales; aunque es de reconocer los esfuerzos recientemente hechos por el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) en buscar proporcionar, a corto plazo, herramientas que den seguimiento a las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 a los gobiernos locales, teniendo a mayo del 2018 veintidós municipios que se han pronunciado a favor de conducir su quehacer gubernamental alineado a la Agenda 2030 en el ámbito de sus competencias.

## II. La gobernanza colaborativa en la práctica: el caso del Acuerdo de Ciudades Capitales para la implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras

*Diana Carolina Silva Díaz<sup>2</sup>*

### Resumen

Esta investigación surgió de las lagunas existentes entre el valor agregado a la gobernanza colaborativa y la evidencia empírica de sus beneficios en Colombia. Si bien no existen indicadores de seguimiento que muestren con claridad cómo la colaboración mejora la implementación de políticas públicas complejas, el Gobierno nacional ha promovido esta estrategia, ignorando las disparidades que se registran entre los gobiernos locales y regionales, y, por tanto, los resultados reales de la gobernanza de varios niveles. En particular, en este capítulo se analiza el caso del Acuerdo de Ciudades Capitales para la implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (Ley núm. 1448 de 2011 por la cual se dictan Medidas de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas del Conflicto Armado Interno y se Dictan Otras Disposiciones), como el caso más tangible de una iniciativa de colaboración impulsada por entidades locales.

Más allá del tradicional análisis de insumo-producto, se exploran los factores impulsores, las motivaciones y la dinámica institucional entre las ciudades. Las lentes teóricas utilizadas son las de la gobernanza en red y las teorías de la gestión pública colaborativa.

---

<sup>2</sup> Máster en Estudios del Desarrollo con énfasis en estrategias de desarrollo local. Especialista en Cooperación Internacional y Gestión de Proyectos de Desarrollo.

Los resultados del estudio parecen indicar que el discurso de la colaboración ha avanzado más rápido que los mecanismos institucionales para su concreción. La vaguedad de los medios para actuar de manera colectiva desdibuja el modo en que la colaboración puede contribuir claramente a mejorar las tareas de los gobiernos locales en relación con las políticas sociales. Los resultados también explican cómo se llevaron adelante los intercambios en el caso del Acuerdo de Ciudades Capitales, mostrando el impacto que tienen los desequilibrios de poder y las motivaciones a la hora de concretar una colaboración.

## Conclusiones

Esta investigación presenta oportunidades y desafíos para las intervenciones de las políticas públicas en materia de gobernanza de varios niveles. El análisis denota que un mecanismo de cooperación es consecuencia de un proceso de aprendizaje institucional y que sus beneficios dependen mucho de un conjunto de condiciones previas. La más relevante quizás sea la capacidad de las autoridades para resolver problemas de forma colectiva y, con ello, la conexión de las entidades locales para prestar servicios conjuntos.

Uno de los principales aportes de este trabajo es la gestión de diferentes niveles de investigación cuando se trata de la colaboración intersectorial. El análisis del contenido de la forma llevado a cabo reconoce que la lógica de la sabiduría común (en el marco de la colaboración) condujo al establecimiento de conexiones primarias entre ciudades y organismos del ámbito nacional, al tiempo que se mantuvieron las conexiones secundarias entre ellos. Si solo hay unos pocos intercambios (y reciprocidad), es muy difícil que los socios logren entablar una relación estrecha, o al menos interdependiente, que mantenga el sentido del trabajo conjunto.

El estudio de caso seleccionado también ha revelado que la colaboración no puede resolver todos los problemas que aborda ni puede transformarse en una receta "única". Un conjunto de intereses individuales no se transforma automáticamente en un esfuerzo de cooperación y necesita una estructura que funcione de manera eficaz y pueda gestionar problemas públicos complejos. La Ley de Víctimas y Restitución de Tierras asignó a las entidades locales tareas específicas, que no pueden llevarse a cabo de forma colectiva. Hasta la fecha, no está clara la forma en que los gobiernos locales pueden contribuir a prestar ayuda humanitaria, a salvaguardar el acceso a los sistemas de educación y seguridad social, o a implementar de manera conjunta algunas de las medidas de reparación colectiva.

La segunda contribución tiene que ver con la colaboración y su capacidad para reducir el costo de las transacciones en entornos turbulentos. El Acuerdo de Ciudades Capitales es un caso empírico que muestra que trabajar en conjunto puede ser incluso más difícil que intentar resolver un problema público de manera individual. Los costos transaccionales asumidos por el Ministerio del Interior para intentar mantener el acuerdo fueron superiores a los beneficios obtenidos. Estos costos transaccionales se reflejaron no solo en el presupuesto extra asignado al funcionamiento de la alianza, sino también en el agotamiento político e institucional para cumplir los acuerdos.

El Gobierno nacional deberá realizar más esfuerzos para abordar la gobernanza colaborativa desde su enfoque de gobierno, en lugar de su perspectiva de resultados. El primer paso quizás sea comprender mejor lo que implica la gobernanza de varios niveles para determinar hasta qué punto los problemas estructurales podrían resolverse a través de la colaboración. Si bien esta investigación no pretende negar los beneficios del trabajo en conjunto, muestra que para proyectar nuevos órganos de gobernanza es necesario implementar fuertes incentivos institucionales, como el lanzamiento de proyectos de interés regional que involucren paulatinamente a los gobiernos locales y regionales en la idea de construir una agenda conjunta. El marco jurídico es importante, pero no es suficiente para crear un liderazgo entre las partes a largo plazo.

### III. El sistema de monitoreo y evaluación del Seguro Popular de Hidalgo, retos para su consolidación

*Mauricio García Ramírez<sup>3</sup>*

*Abraham Rublúo Parra<sup>4</sup>*

*Jorge Joel Ortiz Muñoz<sup>5</sup>*

#### Resumen

El Régimen Estatal de Protección Social en Salud del Estado de Hidalgo (REPSS Hidalgo), busca transitar a una gestión de la política de protección social en salud por medio de un proceso de monitoreo y evaluación que esté orientado al logro de resultados, con la finalidad de generar un impacto en la sociedad.

A partir del 2016, se han sistematizado gradualmente las acciones con el fin de construir un sistema de evaluación y monitoreo que apoye la gestión para resultados. En una primera etapa, se conceptualizó un conjunto de acciones de monitoreo y evaluación; sistema centrado en la gestión individual de los diferentes componentes de control, seguimiento y supervisión, respondiendo a los cambios recientes por su transición de una unidad administrativa de apoyo de la Secretaría de Salud del Gobierno del Estado de Hidalgo, a un Organismo Público descentralizado. En el marco normativo y aprendizaje institucional, se replanteó el esquema de actuación en materia de monitoreo y evaluación; esto a través de la institucionalización del Sistema de Monitoreo y Evaluación (SMyE).

---

<sup>3</sup> Director de Planeación y Prospectiva del Régimen Estatal de Protección Social. Igualmente es Socio Director de BGI & InnCuba Consultores.

<sup>4</sup> Director General del Régimen Estatal de Protección Social en Salud, Seguro Popular del Estado de Hidalgo.

<sup>5</sup> Docente de la Licenciatura en Turismo del Instituto de Ciencias Económico-Administrativas de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo.

Finalmente se concluye que, para consolidar la gestión por resultados y lograr un cambio contundente al interior del REPSS Hidalgo, es necesario trabajar bajo un enfoque integral que busque el logro de los objetivos y metas.

## Conclusiones

Para consolidar la gestión por resultados y lograr un cambio contundente al interior del REPSS Hidalgo, es necesario trabajar bajo un enfoque integral que busque el logro de los objetivos y metas; a través del SMyE, se concluye que es necesario un seguimiento integrado al avance físico y financiero de los proyectos, esto dentro de un marco unificado y con base en criterios de prioridad, para el desarrollo de evaluaciones periódicas y de impacto que permita identificar el efecto de los mismos en el mejoramiento de la calidad de vida de los beneficiarios del Seguro Popular Hidalgo, retroalimentar la toma de decisiones sobre la operación, asignación de recursos y diseño de acciones de mejora, con el propósito de facilitar y estimular la gestión del REPSS Hidalgo en relación con la planeación institucional, sectorial y nacional. Para lo cual, es necesario que en el corto y mediano plazo se asegure un avance en el cumplimiento de la misión y la visión a fin de cuantificar las relaciones causales entre las acciones implementadas mediante el logro de:

- Establecer un vínculo permanente y progresivo entre los procesos de planeación, presupuestación, ejecución, evaluación y monitoreo, con base en indicadores seleccionados de productos, resultados, impacto y metas.
- Generar una articulación y un balance de las funciones de monitoreo, evaluación y rendición de cuentas, para que contribuyan a orientar la gestión del REPSS Hidalgo al logro de resultados.
- Fortalecer la institucionalidad del sistema, precisando los papeles y responsabilidades de las diferentes unidades administrativas, así como los mecanismos de coordinación y decisión que se requieran.
- Incentivar dentro de la institución una nueva dinámica organizacional, que vincule a las áreas responsables de la planeación, programación y presupuesto, sistemas informáticos y evaluación, con las unidades operativas de las funciones sustantivas.
- Mejorar la calidad, disponibilidad y oportunidad de la información de evaluación y monitoreo del sistema, con base en una herramienta tecnológica que permita monitorear el cumplimiento de las metas institucionales y consolidarla, ya que, es de vital importancia que la información generada impulse la toma de decisiones a nivel estratégico y de gestión.
- Desarrollar la capacidad de evaluación y monitoreo para generar información contundente y veraz para la toma de decisiones de programación y presupuestación.

## IV. Políticas públicas participativas y desarrollo territorial, un desafío para las democracias en América Latina

*Melina Guardamagna<sup>6</sup>  
Malena Reyes<sup>7</sup>  
Paula Vogel<sup>8</sup>*

### Resumen

La noción de Estado que hoy se requiere para promover el desarrollo integrado de América Latina (CEPAL, 2012) nos plantea un desafío, el de abrir los espacios de decisión pública a nuevos actores, garantizando un involucramiento sostenido en el tiempo.

La retórica en torno a la participación ha triunfado en el continente, sin embargo ¿esto se ha traducido en una planificación más participativa y democrática de las políticas públicas? Creemos que muchas veces no ha ocurrido, sobre todo cuando los discursos pro participación no están acompañados de procesos rigurosos y sistemáticos que posibiliten la intervención de los diversos actores.

El presente trabajo es parte de la línea de investigación que venimos desarrollando desde el Centro de Estudios de Innovación Institucional de la Universidad Nacional de Cuyo, Argentina (CEII-UNCuyo), a partir de los enfoques del análisis de políticas públicas, la planificación estratégica y el desarrollo territorial. En la experiencia de la política de ordenamiento territorial en Mendoza, a lo largo de los últimos 10 años, son varias las instancias participativas que se han implementado, con diversas características y resultados.

---

<sup>6</sup> Las autoras son Directora y miembros del Centro de Estudios de Innovación Institucional (CEII) Universidad Nacional de Cuyo respectivamente. La Dra. Guardamagna es investigadora de Consejo Nacional de Investigaciones Científico Tecnológica (CONICET) y docente de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (FCPyS) y del Doctorado de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de la UNCuyo, Argentina.

<sup>7</sup> La Lic. Reyes es becaria doctoral CONICET y alumna del mencionado doctorado.

<sup>8</sup> Es becaria de la Secretaría de Investigación y Publicación Científica de la FCPyS UNCuyo y estudiante avanzada de la Licenciatura en Ciencia Política y Administración Pública.

A partir de las mismas se propone realizar un análisis crítico de las principales problemáticas que surgen del diseño y la implementación de políticas públicas participativas y aportar herramientas teórico-metodológicas que contribuyan a enriquecer dichos procesos. Se refiere específicamente al desarrollo de una propuesta orientada a mejorar la toma de decisiones, incorporando los principios de la equidad y la pluralidad, y al mismo tiempo, propiciando el aprendizaje organizacional.

Para ello se comenzó con el siguiente problema de investigación: ¿Cómo se diseñan, implementan y evalúan los mecanismos de participación ciudadana? Y, posteriormente, ¿cómo se trabajan los aportes de política que surgen de los mismos? Los supuestos de investigación indican que, para lograr instancias genuinas de participación ciudadana, en el marco de los procesos de desarrollo territorial, es necesario: primero, realizar dichos procesos de forma sistemática y con rigurosidad metodológica a fin de garantizar un involucramiento real, plural, equitativo y sostenido en el tiempo de la ciudadanía, principalmente de los beneficiarios de la política. Segundo, generar y fortalecer las bases institucionales que permitan el diseño e implementación de políticas participativas.

## Conclusiones

En la actualidad la participación ciudadana se ha transformado en una estrategia imprescindible para la legitimización de políticas públicas y principalmente aquellas que se orientan a los Objetivos del Desarrollo Sostenible, expresados en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas.

En dicho contexto, en el presente trabajo, nos propusimos contribuir, a la luz del caso de Mendoza, Argentina, a la discusión teórico-metodológica en torno al diseño, implementación y evaluación de la planificación participativa de políticas orientadas a la ordenación del territorio en América Latina.

Los resultados que surgen del análisis de la política de Ordenamiento Territorial en Mendoza, junto a las experiencias desarrolladas y recreadas por distintos autores a lo largo del mundo y especialmente en América Latina, nos permiten afirmar que, por lo general, la instrumentación de los mecanismos participativos evidencia una falta de sistematicidad y rigurosidad metodológica en el diseño, implementación y evaluación de los mismos, dificultando el logro de dichos principios. En muchos de estos casos, existe además una carencia de reglamentaciones claras que especifiquen no sólo cómo se tiene que instrumentar la participación, sino también cómo se van a trabajar los aportes que de esta surjan para que realmente constituyan insumos para las políticas. Sumado a lo cual, se trata de procesos donde se juegan múltiples intereses políticos y económicos, los recursos disponibles son escasos y se encuentran asimétricamente distribuidos.

La herramienta que proponemos permite evaluar, en primer lugar, la capacidad interna e infraestructural de las oficinas estatales que se encargarán del diseño, implementación y seguimiento de los procesos participativos. En segundo lugar, y relacionado a esto evaluamos el origen, relevancia y pertinencia de la temática en relación al área de gestión que estará a cargo de la instrumentación. Posteriormente, nos adentramos en todo lo referido a la implementación, es decir, las variables relacionadas a la coordinación del proceso participativo; a quiénes participan y a la capacidad de generar participación del método seleccionado. Por último, evaluamos las consecuencias de la participación. Aquí nos interesa indagar cómo se han trabajado los resultados en el tiempo y si estos han tenido impactos en la cultura organizacional por un lado, y en la ciudadanía por el otro.

Nuestro siguiente desafío es poner a prueba el instrumento. Para ello, hemos seleccionado como caso testigo un municipio de la provincia de Mendoza que se encuentra atravesando el proceso de elaboración del Plan Municipal de Ordenamiento Territorial. La idea es, además, trabajar, de forma simultánea, la adaptabilidad del mismo a partir de su aplicación a otros casos de la región.

## V. Experiencia de la Ilustre Municipalidad de La Serena en la implementación de la mejora continua: el caso del Modelo UIM de Buen Gobierno y Calidad Democrática

*Millaray Carrasco Reyes<sup>9</sup>  
Francisca Marcela Acuña Robledo<sup>10</sup>  
Cassiana del Mar Ardiles de Almeida<sup>11</sup>*

### Resumen

Este documento describe la trayectoria desarrollada por la I. Municipalidad de La Serena en la implementación de la mejora continua mediante la puesta en práctica de modelos de excelencia que ha aportado valor a la gestión local desarrollada, haciendo énfasis en el Modelo UIM de Buen Gobierno y Calidad Democrática como instrumento orientador de la gestión local hacia la excelencia. Se analiza el contexto al cual se deben enfrentar las municipalidades, los diferentes modelos de excelencia implementados por el Municipio de La Serena, su impacto en los servicios municipales, la metodología de mejora continua que se aplica en la Municipalidad. Se finaliza con la detención en la planificación y sus respectivos sistemas que se implementan en la Municipalidad, destacando la importancia de su alineamiento para la definición del presupuesto y logro de los resultados propuestos, que permitan alcanzar una gestión de calidad para una mejora del bienestar de la comunidad local.

---

<sup>9</sup> Coordinadora de Gestión de Calidad de la Ilustre Municipalidad de La Serena, Chile.

<sup>10</sup> Planificación y Control de Gestión de la Dirección de Desarrollo Comunitario (DIDECO) de la Ilustre Municipalidad de La Serena, Chile.

<sup>11</sup> Jefa de la Sección de Aseo de la Dirección de Servicio a la Comunidad de la Ilustre Municipalidad de La Serena, Chile.

## Conclusiones

Actualmente, el rol que deben desarrollar las Municipalidades es preponderante, en una sociedad cada vez más compleja y globalizada, cobra suma relevancia la importancia de lo local y en este ámbito son los Municipios las entidades gubernamentales en directa vinculación con la ciudadanía, debiendo ser capaces de dar respuesta a las variadas necesidades que les plantean sus comunidades, siendo efectivos en las respuestas a dichas demandas, optimizando y gestionando recursos públicos y articulando su trabajo y esfuerzo con otras entidades de públicas.

Para el desarrollo de esta importante labor, es necesario hacer uso de una serie de herramientas de gestión que les ayuden a optimizar su labor municipal, los tiempos de respuesta y el uso de los siempre escasos recursos públicos. Es en este marco que los Modelos de Excelencia son un real aporte para orientar a las autoridades comunales en el desarrollo de una gestión local acorde a las demandas ciudadanas, dado que por una parte permiten la realización de una completa radiografía a la gestión local desarrollada y, por otra la identificación de sus puntos fuertes y áreas de mejora, cobrando especial relevancia éstos últimos dado que permiten orientar las acciones, concentrando el foco, esfuerzos y recursos en lo importante por sobre lo urgente.

Este es el camino recorrido por la I. Municipalidad de La Serena que en una década ha implementado una serie de modelos y herramientas de gestión apuntados hacia la instalación de la mejora continua, desarrollando sucesivos procesos de medición de la gestión, mediante las autoevaluaciones, levantando información diagnóstica que posteriormente guía el diseño y ejecución de planes de mejoras anuales, los que son monitoreados mediante las revisiones internas; asegurando de esta manera su orientación hacia la excelencia.

En este contexto destaca la aplicación del Modelo UIM de Buen Gobierno y Calidad Democrática, como herramienta de apoyo a la gestión municipal que no sólo reconoce a las Municipalidades como meras entidades prestadoras de servicios públicos, sino que concentra el foco en la instalación y desarrollo de prácticas gestoras del desarrollo local, la gobernanza y la calidad democrática; permitiendo la identificación de acciones que apunten a las más variadas temáticas propias del hacer local, promoviendo la transparencia, participación ciudadana, cuidado del medio ambiente, enfoque de género, calidad en los servicios municipales, entre otros importantes elementos.

La larga trayectoria desarrollada por la Ilustre Municipalidad de La Serena en la implementación de la mejora continua, permitió el logro del reconocimiento público en el año 2011 con la obtención del sello de cobre con el Modelo de Gestión de Calidad de los Servicios Municipales, obteniendo además el primer lugar en Chile, para posteriormente ser reconocida el año 2017 con la distinción plata al buen gobierno y la calidad democrática con el Modelo UIM de Buen Gobierno y Calidad Democrática; lo que en definitiva va marcando importantes hitos que demuestran el recorrido de dicho camino hacia la excelencia.

A partir de la aplicación de los modelos de excelencia, cobra especial relevancia la planificación como herramienta estratégica y orientadora de la gestión municipal a corto, mediano y largo plazo, que permite trazar el camino a recorrer, asegurar el cumplimiento de la trayectoria, enfocar el uso y la inversión de los recursos públicos y municipales, y el logro de los resultados esperados. Esto para el caso de la Municipalidad de La Serena es una realidad, ya que en cada diagnóstico interno realizado con los modelos de excelencia, se han analizado las prácticas en torno a la planificación estratégica y operativa, relevando su importancia y consolidando esta importante práctica en el tiempo.

Finalmente, se espera que la experiencia de la I. Municipalidad de La Serena sea conocida por otros Municipios mediante el intercambio de buenas prácticas municipales, de manera de que otras entidades locales puedan tomar la iniciativa de replicar esta práctica de implementación de modelos de excelencia a su gestión, que les permita ir trazando su propio camino hacia la excelencia, para dar respuesta al mandato de sus comunidades locales y bienestar de la ciudadanía.

## VI. La alineación presupuestal en el marco del presupuesto basado en resultados

*Rafael Meneses Jimarez<sup>12</sup>*

### Resumen

La incorporación de la Nueva Gestión Pública surgió como respuesta a las múltiples crisis fiscales que sufrieron los países, impulsando un enfoque pragmático y económico, por sobre el político e ideológico. En el caso de México, se materializó en el año 2002 con la promulgación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; en el 2006 la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; en el 2009 entró en vigor la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

Sin embargo, en el día a día de las instituciones públicas, en muchos casos aún se vive en la zozobra del mal desempeño y de aún no lograr un servicio público de calidad que genere el bienestar y la confianza que exige y merece la ciudadanía. La falta de recursos, el incumplimiento de acciones en beneficio de la sociedad, la carencia de efectividad e impacto positivo de los esfuerzos gubernamentales sigue siendo una ocuenta pendiente.

En este escenario un tanto pesimista, este trabajo ofrece un análisis y reflexión sobre una de las causas del deficiente desempeño en la administración pública: la falta de "alineación presupuestal". La alineación presupuestal es un concepto simple que está basado en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: en la gestión pública se requiere programar una serie de actividades que permitirán generar un beneficio social. Además, se requiere asignar los recursos necesarios a dichas actividades, es decir, presupuestar.

---

<sup>12</sup> Docente de tiempo completo en la Universidad Interserrana del Estado de Puebla–Chilchotla.

Se propone una serie de indicadores que van desglosando el comportamiento de la información a través de su paso entre la programación y presupuestación, hasta llegar a estar en posibilidades de afirmar que porcentaje del presupuesto está relacionado a actividades debidamente programadas y que porcentaje solo es parte de un cálculo estimado con las mejores intenciones de acertar y de que alcance el recurso para las actividades.

## Conclusiones

El ejercicio de un presupuesto público implica un proceso complicado. Cuando el funcionario público, ya sea médico, enfermera, docente, electricista, etc. va a realizar su actividad, espera contar con todos los elementos necesarios para realizarla. ¿Cuántas veces cuenta con todos los materiales y/o servicios necesarios?

Se ha realizado un estudio en un OPD en el Estado de Puebla y los resultados arrojaron una muy baja alineación presupuestal. Bajo la experiencia de la convivencia con otros presupuestadores de la región de Puebla, que trabajan en condiciones parecidas, se puede suponer que los resultados de la alineación presupuestal en otros entes públicos, pueden ser similares, es decir, también bajos. De ahí que en este texto se propone, realizar estudios de alineación presupuestal en otros entes públicos y otras regiones.

Esta propuesta de determinar la alineación presupuestal al nivel micro, es decir, de cada ente público; es útil porque ningún plan estratégico del nivel que sea podrá funcionar si el operador, el que va a proporcionar el bien o servicio que impactará directamente en el bienestar de la población, no cuenta con los recursos necesarios para realizar su actividad. Después de los actos de corrupción que desvían recursos presupuestales para otros fines, el no contar con el material o el servicio necesario en tiempo y forma, para realizar la actividad gubernamental, es otra de las grandes causas de ineficiencia en México en materia de gestión pública.

La alineación presupuestal está garantizada en procesos de presupuestación que se hacen a través de sistemas de cómputo, donde el ejecutor del gasto puede capturar sus requerimientos de materiales y/o servicios y los presupuestadores, asignan un recurso monetario a cada requerimiento. En un escenario así, el presupuesto se construye "por si solo". La pregunta es, ¿Cuántos entes públicos cuentan con sistemas de este tipo? Ante la posibilidad de que sean los menos en el país, surge la pertinencia de realizar estudios por regiones, por estados de la República, por sectores, para determinar la alineación presupuestal de sus entes componentes.

En el país, ya existe software que atiende y resuelve este tema. Ya sea que se les llame con otros nombres, como "trazabilidad del gasto", "recorrido del gasto", existe software que permite darle un seguimiento puntual a un recurso, desde la solicitud de este, hasta el ejercicio y el reporte de transparencia. Una serie de estudios sobre la alineación presupuestal, justificaría la necesidad de fortalecer el área de tecnologías de la información en el quehacer público.

Por último, es claro que este indicador es una herramienta de auditoría, es decir, que califica algo ya determinado (el PbR de un ejercicio fiscal). Sin embargo, los resultados nos podrían ayudar a concientizarnos sobre la necesidad de mejorar la comunicación entre las áreas de programación y presupuestación, la urgencia de implementar sistemas de cómputo que manejen bases de datos homogéneas y reflexionar sobre las enormes dificultades que muchas veces, los servidores públicos enfrentan para cumplir con sus funciones, ante la falta o la entrega a destiempo de los recursos materiales y servicios necesarios para que estos puedan cumplir con sus actividades.

## VII. Modelo para la Modernización de la Gestión Pública aplicado en la Municipalidad Provincial de Puno

*Verónica Greis Andía Flores<sup>33</sup>  
Efraín Franco Chura Zea<sup>34</sup>  
Paulino Quispe Apaza<sup>35</sup>*

### Resumen

La investigación aborda el desarrollo y modelaje de una plataforma virtual diseñada en función de las necesidades actuales y los principios de modernización de la gestión pública. El piloto fue aplicado a la Municipalidad Provincial de Puno-Perú utilizando la metodología Balance Scorecard, operativizado en un software al cual se denominó e-Strategy, desarrollado como respuesta a dos factores críticos: bajos niveles de eficiencia en la gestión municipal y un nivel de insatisfacción muy marcado por parte de la comuna municipal (Kaulard & Andía, 2012); generados por una desarticulación de sus procesos internos, inadecuadas técnicas de planificación y control de actividades claves y el uso limitado de tecnologías de información y comunicación. Estos problemas justifican el planteamiento de los siguientes objetivos: la construcción de una herramienta tecnológica instrumentada que defina estratégicamente la criticidad de los factores claves, el diseño de un sistema metodológico que vincule las fases de diagnóstico estratégico y control con mayor funcionalidad en el marco de la planificación estratégica institucional, la adaptación de los planes estratégicos institucionales a los requerimientos del sistema de planificación nacional CEPLAN.

Como resultado se obtuvo el diseño de una plataforma que permite definir estratégicamente factores claves a partir del diseño del análisis FODA matemático, brújula de competitividad y mapa

---

<sup>33</sup> Catedrática principal Facultad Ingeniería Económica de la Universidad Nacional del Altiplano Puno.

<sup>34</sup> Consultor de proyectos de inversión pública.

<sup>35</sup> Catedrático principal Facultad Ingeniería Económica de la Universidad Nacional del Altiplano Puno.

estratégico, traducido en indicadores claves, los cuales proporcionan la estructura necesaria para un sistema de gestión, medición y corrección permanente, lo que impulsa un proceso dinámico de planificación, organización y control de la gestión pública.

## Conclusiones

La plataforma virtual e-strategy como herramienta de planificación, permite:

- Articular el proceso de planificación interna de las Municipalidades “Gobiernos Locales” con el de planificación nacional “Plan Bicentenario y 32 Objetivos del Plan Nacional” a nivel de líneas estratégicas, objetivos e indicadores, brindando coherencia al proceso, permitiendo con ello dinamizar el financiamiento de las actividades tendientes al cumplimiento de los objetivos.
- Realizar la priorización de los factores claves y críticos involucrados en el desarrollo local y visión institucional, sobre los cuales incidir de manera concreta, ello a través de dos herramientas FODA matemático y brújula de competitividad.
- Esquematizar los factores claves y críticos provenientes de los dos sistemas FODA y brújula de competitividad, integrándolos según sus relaciones de dependencia, codependencia permitiendo a los planificadores tener una representación visual de la estrategia del gobierno local, describiendo el proceso de creación de valor mediante relaciones de causa y efecto entre los objetivos de las cuatro perspectivas.
- El programa computacional e-strategy diseñado con la estructura del modelo Balanced Scorecard permite gestionar el sistema de planificación, ejecución, monitoreo y control concurrente a nivel de los procesos internos orientados a la mejora de la calidad de servicio a los ciudadanos y el cumplimiento de la misión y visión institucional.
- El programa computacional e-Strategy genera reportes relevantes sobre el desempeño físico y financiero de las diferentes actividades ligadas con las líneas y objetivos estratégicos, así como del avance y nivel de cumplimiento de actividades de la institución; permitiendo en los diferentes niveles jerárquicos la toma de decisiones oportunas, el monitoreo concurrente y el rediseño de medidas correctivas cuando el caso lo amerite.

A modo de recomendaciones, es necesario institucionalizar el proceso de modernización de la gestión pública en la Municipalidad Provincial de Puno a través de la asignación de recursos humanos, materiales y financieros sensibilizados y alineados con la plataforma. También, promover una cultura organizacional flexible, adaptable a los sistemas de monitoreo y control y a la reformulación permanente de estrategias en función a los objetivos definidos. Asimismo, es importante desarrollar un esquema de incentivos para los servidores de la institución por el nivel de cumplimiento de actividades y objetivos de tal manera que se garantice el cumplimiento de la visión, misión y objetivos institucionales, además de permanentes procesos de capacitación y adiestramiento en el uso y manejo de tecnología de información y comunicación que permitan mejorar el desempeño en adquisición de TICs. Finalmente, monitorear el nivel de satisfacción y necesidades sentidas de los usuarios del gobierno local, en forma permanente, sistematizando esta información para la toma de decisiones y el rediseño de estrategias, que eleven la calidad de prestación de servicios a través de la articulación con los procesos internos y los procedimientos administrativos de la institución.

## VIII. Aportes de la planificación territorial con perspectiva de paisaje a la sostenibilidad y a la gobernanza: revisión de los Resultados Preliminares del Proyecto MMA/GEF-PNUD Comunidades Mediterráneas Sostenibles

*Fernando Valenzuela Viale<sup>16</sup>*  
*Francisco Riquelme Acevedo<sup>17</sup>*  
*Claudia Cossio Traverso<sup>18</sup>*  
*Kairusam Rodríguez González<sup>19</sup>*

### Resumen

La ecorregión mediterránea representa la única ecorregión de matorral mediterráneo en toda Sudamérica, y a su vez es el área de Chile que cuenta con una alta diversidad biológica, el mayor valor agrícola del país, e importantes reservas de carbono. Además, es el área de Chile más densamente poblada, con mayor degradación del suelo y menor protección de sus ecosistemas y hábitat. Por todo lo anterior, esta ecorregión concentra una diversidad de intereses que exigen que la sustentabilidad de los servicios del ecosistema, su biodiversidad y productividad económica sean considerados bajo un enfoque que proporcione oportunidades, medios y motivación a las comunidades

---

<sup>16</sup> Es el actual coordinador nacional del proyecto Comunidades Mediterráneas Sostenibles.

<sup>17</sup> Profesional de Monitoreo y Evaluación Socioambiental del proyecto GEF/PNUD/MMA Comunidades Mediterráneas Sostenibles.

<sup>18</sup> Es la actual encargada de monitoreo y evaluación socio-productiva del proyecto Comunidades Mediterráneas Sostenibles.

<sup>19</sup> Fue encargada administrativa y financiera del proyecto Comunidades Mediterráneas Sostenibles.

para que desarrollen y/o adquieran el conocimiento y capacidades necesarias para gestionar sosteniblemente sus recursos con el fin de obtener beneficios del desarrollo ambiental a nivel local.

Bajo este contexto el proyecto “Comunidades Mediterráneas Sostenibles” financiado por el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF), cuya ejecución se inicia en el año 2015 y termina en el año 2020, implementado a través de la Oficina en Chile del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y ejecutado por el Ministerio de Medio Ambiente, define una metodología de trabajo (asentada en el concepto de paisajes de producción socio-ecológica de la iniciativa Satoyama) en los territorios de intervención (desde la región de Valparaíso hasta la Región de la Araucanía), donde el desarrollo de la planificación territorial es sustentada con perspectiva de paisaje, bajo un sistema de gobernanza comunitaria y sostenibilidad, con énfasis en sus medios de vida, producción y recursos naturales. Si bien, aun queda más de un año para el fin de este proyecto, ya se cuenta con resultados preliminares que pueden ser reportados para el análisis y discusión, lo cual es el objetivo de este documento.

## Conclusiones

La metodología descrita en este documento surge de la necesidad del Proyecto GEF CMS de optimizar recursos (tiempo-dinero) para la focalización de su intervención en sitios con las características establecidas en el documento a través de las metas y criterios descritos. Sin embargo, estos últimos pueden ser mejorados y adaptados en función del tiempo y juicio del interés público.

El Proyecto GEF CMS espera aportar desde dos ámbitos: la selección de sitios prioritarios para establecer intervenciones directas con una visión de un territorio dinámico y cambiante, que puede realizarse con el uso de datos ya catastrados y disponibles en la institucionalidad pública, y con los actores locales relevantes activos en los territorios (cuyas características son presentadas en este documento); y el mejoramiento de la elaboración e implementación de políticas públicas integrales que promuevan el desarrollo sostenible de los territorios.

Si bien la metodología se enmarca inicialmente en la integridad del territorio desde el punto de vista biofísico (utilizando como unidad de trabajo y delimitación las cuencas o microcuencas existentes, lo que es un elemento tecnocrático que entrega una visión especializada y validada por las instituciones), sin embargo –y sin poner en duda la veracidad de la información oficial disponible–, es importante que la información se valide a través de la planificación participativa bajo la lupa de los propios habitantes del territorio, quienes determinan si lo descrito por los técnicos a través de sistemas de cartografía responde o no a su realidad. Estas acciones que a simple vista pueden ser consideradas obviedades, gatillan procesos sociales importantes en las personas y grupos sociales como el reconocimiento, confianza y empoderamiento. Los actores del territorio tienen problemas y aspiraciones, los cuales muchas veces están interconectados, pero sus intereses son diferentes. A través de este enfoque metodológico se busca enfrentar los riesgos y los desafíos que se imponen a los territorios cambiantes y resilientes. Esta necesidad exige que se cumplan ciertos pasos, los que desde el enfoque de paisaje pueden ser abordados.

## **IX. Modelo analítico para la determinación de agrupaciones de unidades territoriales basado en indicadores de desarrollo: el caso del Estado de Jalisco, México**

*Felipe Munguía Aguilar<sup>20</sup>  
Carlos Ernesto Vázquez Arias<sup>21</sup>  
José Alberto Loza López<sup>22</sup>*

### **Resumen**

El presente trabajo tiene como objetivo presentar una propuesta metodológica que sirva como base para la determinación de agrupaciones de unidades territoriales a partir de la asociación de indicadores de desarrollo, mediante la aplicación de técnicas de minería de datos. El Estado de Jalisco en el occidente de México ha estado sujeto, en los últimos años, a distintos procesos de integración territorial con fines administrativos, de planeación y de coordinación intermunicipal que en la práctica no han permitido detonar verdaderos procesos de desarrollo regional. A partir del modelo propuesto, se abre la posibilidad de establecer nuevos criterios técnicos para posteriores ejercicios de regionalización en el estado de Jalisco, así como evidencia para el diseño de políticas públicas sectoriales focalizadas en el territorio a partir de la identificación de problemáticas y potencialidades comunes que no necesariamente son compartidas por unidades territoriales vecinas.

---

<sup>20</sup> Coordinador de la Red de Planeación Estatal y Municipal de la Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana del Gobierno del Estado de Jalisco, México.

<sup>21</sup> Director de Planeación en la Procuraduría Estatal de Protección al Ambiente del Gobierno del Estado de Jalisco, México.

<sup>22</sup> Coordinador General de Planeación del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco en la Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana.

## Conclusiones

Los resultados del análisis generado por el modelo propuesto abren la puerta a la posibilidad de establecer nuevos criterios técnicos que fortalezcan los procesos de toma de decisiones en el ámbito estatal (subnacional), basados en el establecimiento de políticas públicas sectoriales focalizadas en el territorio a partir de la identificación de problemáticas y potencialidades comunes, que no necesariamente son compartidas por unidades espaciales vecinas. Adicionalmente, los resultados del modelo permiten identificar diferencias al interior de las regiones, elemento que es desdeñado sistemáticamente en los instrumentos de la planeación estatal vigentes.

A partir de los resultados obtenidos en este trabajo, a través de la aplicación del modelo planteado para el caso de Jalisco, se pudo observar que existe un comportamiento similar entre unidades territoriales que no necesariamente están integradas administrativamente en regiones. En algunos casos, el comportamiento al parecer está ligado a una regionalización funcional subyacente identificada a través del modelo, que tiene que ver con el nivel jerárquico que presentan los municipios dentro del sistema urbano-rural de la entidad. A través del modelo, se puede constatar entonces el rol que juegan las distintas unidades territoriales dentro de un modelo explicativo centro-periferia.

Por otra parte, se evidenció que resulta completamente necesaria la incorporación de los Sistemas de Información Geográfica (SIG) y las diferentes técnicas de análisis espacial para mejorar la interpretación de los resultados puramente estadísticos y con ello generar información útil para el establecimiento de hipótesis que a su vez apoye el ciclo de las políticas públicas. Adicionalmente, el proceso de integración de los resultados del análisis estadístico en un SIG puede permitir el monitoreo puntual de los indicadores de desarrollo y con ello calibrar los impactos de las políticas públicas implementadas en el territorio.

Una de las limitaciones del modelo empleado, en el caso de Jalisco, es que existen dificultades importantes para integrar información a nivel municipal. A pesar de los esfuerzos de distintas instituciones generadoras de información, gran parte de los proyectos estadísticos de fuentes de datos oficiales no permiten la identificación y estimación de datos a este nivel de desagregación para un gran número de variables.

A este respecto, los principales desafíos para el estado de Jalisco se presentan en tres dimensiones. En primer lugar, es necesario fomentar la generación de información confiable para este nivel de análisis, involucrando para ello a los distintos órdenes de gobierno. En segundo lugar, es imperante que el gobierno del estado haga uso de evidencia sólida para la formulación de los instrumentos de planeación y, por último, como ya se dijo, es necesario incrementar el uso de datos geográficos que apoyen el análisis espacial para la política pública que permita finalmente focalizar el uso de los recursos en el territorio, buscando con ello reducir de manera más eficaz las desigualdades inter e intra regionales.

Finalmente, se debe reconocer que la aplicación de un modelo de este tipo, en la práctica, debe ir acompañado de la participación ciudadana. Sólo con la participación de todos los actores involucrados en las regiones es posible llegar a acuerdos que permitan el planteamiento de visiones realistas para el cumplimiento de los objetivos planteados en los instrumentos de planeación, así como la consecución de estos.

## X. Los proyectos JESSICA como catalizadores del desarrollo urbano sostenible en Polonia<sup>23</sup>

*Ida Musiałkowska<sup>24</sup>  
Piotr Idczak<sup>25</sup>*

### Resumen

Una de las consecuencias negativas de los procesos de desarrollo que han tenido lugar en la Unión Europea son las disparidades en el desarrollo de las ciudades y zonas urbanas, que afectan tanto a los ciudadanos como al nivel de actividad económica, lo que puede conducir a la degradación del propio espacio. Las disparidades pueden entenderse como el resultado de un fallo del mercado. Por lo tanto, es preciso llevar a cabo intervenciones que guarden relación con un proceso de regeneración. A fin de abordar este problema, la Comisión Europea decidió presentar la iniciativa de Ayuda Europea Conjunta en Apoyo de Inversiones Sostenibles en Zonas Urbanas (JESSICA), como parte de la política de cohesión ejecutada en el período comprendido entre 2007 y 2013.

JESSICA es un instrumento financiero rotatorio que se centra en el desarrollo sostenible de las ciudades, y 11 Estados miembros decidieron poner a prueba la solución propuesta. El primer país en firmar el acuerdo fue Polonia, que implantó JESSICA en cinco regiones (Pomorskie, Mazowieckie, Śląskie, Wielkopolskie y Zachodniopomorskie). Este enfoque innovador entrañó numerosos desafíos para todas las partes interesadas (actores europeos, regionales y locales procedentes tanto del sector público como del privado) que participaron en la planificación y la implementación de la iniciativa.

---

<sup>23</sup> El presente estudio se llevó a cabo con el apoyo del Centro Nacional de Ciencias de Polonia (proyecto núm. 2015/19/D/HS5/01561).

<sup>24</sup> Universidad de Economía y Empresa de Poznan (Polonia), Departamento de Estudios Europeos.

<sup>25</sup> Universidad de Economía y Empresa de Poznan (Polonia), Departamento de Estudios Europeos.

La metodología empleada se basa en el paradigma positivista, que examina las relaciones causales entre las intervenciones públicas (proyectos) y sus efectos. Se ha adoptado un enfoque realista en las técnicas de evaluación, así como en nuestra propia evaluación de todos los proyectos, realizada por expertos, que se han fundamentado a través de numerosas herramientas analíticas como el agrupamiento jerárquico y aglomerativo.

De las principales conclusiones del estudio se desprende que los proyectos ejecutados en Polonia tan solo cumplen parcialmente los supuestos teóricos, y que las dimensiones social y horizontal del desarrollo sostenible han estado infrarrepresentadas. Se observan ciertas divergencias a nivel regional en lo que respecta al enfoque modelo, y una región destaca en cuanto a la calidad de los proyectos (Zachodniopomorskie). Los proyectos relacionados con el patrimonio histórico o cultural, seguidos de los que se centran en la reconversión de los terrenos industriales abandonados, son los que mejor reflejan la complejidad del desarrollo urbano sostenible.

## Conclusiones

La iniciativa JESSICA constituye un ambicioso intento de contribuir al desarrollo sostenible y a la regeneración de las ciudades europeas empleando los mecanismos rotatorios de los fondos estructurales establecidos en la política de cohesión de la Unión Europea. En el presente estudio, la experiencia polaca ilustró la complejidad de la estructura institucional (sección A), el desarrollo sostenible (sección B) y los resultados de la implantación de la iniciativa (sección D). Construimos nuestro propio modelo de evaluación de la iniciativa JESSICA, basado en cinco contextos del desarrollo sostenible en las zonas urbanas, a saber, financiero, económico, social, espacial y horizontal, que posteriormente se transformaron en sendas dimensiones de evaluación. Los resultados demuestran que, a la hora de ejecutar los proyectos, no se prestó atención a todas las dimensiones. Las distintas regiones adoptaron diferentes enfoques, tanto en lo que respecta a la estructura institucional de los programas operativos regionales que utilizaron los recursos de JESSICA como en lo referente a los resultados obtenidos. La región de Zachodniopomorskie fue la que obtuvo mejores resultados en cuanto a armonizar los requisitos de los proyectos con el supuesto teórico del modelo urbano de desarrollo sostenible. Las regiones de Wielkopolskie, Mazowieckie y Śląskie se caracterizaron por presentar proyectos con diferentes grados de calidad (en lo que respecta al cumplimiento de los supuestos), aunque muchos de los proyectos se pueden calificar como parcialmente satisfactorios si se analizan los procesos de regeneración. La región de Pomorskie registró los peores resultados.

En cuanto a los ámbitos de apoyo, el análisis de conglomerados muestra que los proyectos que mejor reflejan las prioridades de JESSICA son los relacionados con la regeneración del patrimonio histórico y cultural y la reconversión de los terrenos industriales abandonados. Si a esto se suma la constatación de que las entidades privadas que ejecutaron proyectos de valor relativamente elevado obtuvieron los mejores resultados, se pueden extraer una serie de recomendaciones políticas bastante claras. En un futuro próximo, cuando se proponga un sistema de préstamos para reemplazar el sistema de subvenciones, será preciso tener en cuenta que los ámbitos de apoyo, el tipo de beneficiario y el valor del préstamo (y del proyecto) influyen de manera considerable en los resultados obtenidos.

## XI. Diseño de estrategias de futuro dicotómicas para las megatendencias de seguridad alimentaria y agroenergías: caso de estudio sector agropecuario colombiano

*Diego Hernando Flórez Martínez<sup>26</sup>  
Claudia Patricia Uribe Galvis<sup>27</sup>*

### Resumen

El objetivo de este trabajo es presentar las directrices de futuro para las megatendencias de seguridad alimentaria y agroenergías, como elementos dicotómicos de la política pública agropecuaria en Colombia. Se implementó una metodología de construcción basada en el análisis diagnóstico del estado actual en el contexto nacional e internacional de la seguridad alimentaria y las agroenergías identificando indicadores, cifras y tendencias. Complementariamente se desarrolló un ejercicio de vigilancia tecnológica para identificar interrogantes y factores de acción sobre estas dos megatendencias desde las actividades de investigación, desarrollo e innovación. Posteriormente, los resultados obtenidos fueron sujetos de discusión, validación y uso por parte de expertos nacionales vinculados a entidades propias y afines al sector agropecuario, para la formulación a través del juicio de

---

<sup>26</sup> Ingeniero Químico, Magíster en Ingeniería Industrial, Doctor en Ingeniería – Industria y Organizaciones Universidad Nacional de Colombia, Profesional de Planeación y Cooperación Institucional Inteligencia Competitiva Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria–Agrosavia.

<sup>27</sup> Zootecnista, Universidad Nacional de Colombia, Magíster en Desarrollo Rural Pontificia Universidad Javeriana. Jefe Departamento de Articulación Institucional, Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria–Agrosavia, Coordinadora del Observatorio del Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria.

experto de estrategias de futuro en el corto, mediano y largo plazo para el fortalecimiento de la ciencia, tecnología e innovación como soporte a estas dos megatendencias. Finalmente se analizan los puntos convergentes y divergentes de estas estrategias.

## Conclusiones

Si bien el trabajo de investigación confirma la existencia de elementos dicotómicos en los resultados de planificación estratégica, como insumo para el diseño de políticas públicas sectoriales, el diseño de procesos robustos que incorporen un desarrollo técnico para la gestión del conocimiento explícito en documentos sectoriales, documentos científicos y bases de datos especializadas; complementado con la visión de expertos desde su conocimiento tácito e implícito minimiza su ocurrencia.

Es por esto que, para esta investigación, más que conclusiones sobre dos megatendencias tan dinámicas como lo son la seguridad alimentaria y las agroenergías, queremos cerrar con las visiones concertadas y priorizadas de estas en la política pública vigente del sector en materia de CTI:

### ***Demandas en CTI***

"...temas productivos orientados a la seguridad alimentaria, con énfasis en el potencial de cada zona agroecológica..." (PECTIA<sup>28</sup>, p 52), "...Fortalecimiento de los sistemas productivos orientados a la seguridad y soberanía alimentaria..." (PECTIA, p 57).

### ***Focos en CTI***

"...Desarrollo de programas de mejoramiento genético y tecnologías de reproducción animal y vegetal, para la obtención, evaluación y adaptación de materiales nativos e importados con características deseadas en calidad sanitaria y fitosanitaria, contenido nutricional y sensorial, rendimiento, adaptabilidad agroecológica, que garanticen la sustentabilidad de los sistemas productivos y contribuyan a la seguridad alimentaria..." (PECTIA, p 62).

"...Desarrollar tecnologías en manejo cosecha, poscosecha y transformación (métodos de cosecha, métodos de conservación, procesos estandarizados de transformación, maquinaria, herramientas, infraestructura, cadena de suministros, valor agregado, generación de agroenergías y biocombustibles, etc.), para la diversificación de la oferta de productos y el aprovechamiento integral de subproductos, que potencien la industria agraria sectorial..." (PECTIA, p 62).

### ***Estrategias***

"... Poner en marcha programas y proyectos de CTi para mejorar la calidad y la inocuidad de los alimentos..." (PECTIA, p 106).

"... Poner en marcha proyectos de I+D+i para el cambio técnico necesario para la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático (incluye tecnologías para la disminución de gases de efecto invernadero y contaminantes, así como los procesos de transformación en la obtención de biocombustibles y bioenergías) ..." (PECTIA, p107).

---

<sup>28</sup> PECTIA hace referencia al Plan Estratégico de Ciencia, Tecnología e Innovación del sector Agropecuario colombiano.

## XII. Planificación participativa: aportes y experiencias desde el ámbito legislativo subnacional

*Laura Montero*<sup>29</sup>  
*Natalia Conti*<sup>30</sup>  
*Dana Morbidelli*<sup>31</sup>

### Resumen

Dentro de la Agenda de Desarrollo 2030 se plantea el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 16 que promulga: Paz, Justicia e Instituciones Fuertes; en este sentido, el objetivo mencionado considera que uno de los pilares para garantizar el fortalecimiento institucional —tanto en los gobiernos nacionales como subnacionales— es comprometerse a incorporar mecanismos participativos para que las políticas públicas atiendan a todas las necesidades, y de este modo al ser más inclusivas y democráticas, sean auténticamente representativas de toda la ciudadanía.

Enmarcada en el ODS 16, la Honorable Cámara de Senadores de la Provincia de Mendoza-Argentina, incorpora en su planificación institucional el objetivo estratégico de Promoción del Ejercicio de la Participación Ciudadana, el cual a su vez tiene como objetivo operativo Legislatura Abierta, que alcanza programas, subprogramas y proyectos dirigidos a generar actividades que impulsan la toma de decisión por parte de la ciudadanía en el ámbito parlamentario.

En el presente trabajo se exponen los casos de éxito en los que la experiencia del ejercicio de la participación en la planificación de objetivos y líneas de acción se hizo efectiva en la Legislatura de Mendoza, durante los años 2016, 2017 y 2018. Se desarrollan en detalle los casos de tres programas: Unidad de Enlace, Fomento de las Relaciones Institucionales y Vínculos con la Comunidad (que

---

<sup>29</sup> Vicegobernadora de Mendoza.

<sup>30</sup> Directora de Planificación y Control de Gestión de la Legislatura de Mendoza.

<sup>31</sup> Coordinadora de Gobierno Abierto de la Legislatura de Mendoza.

contiene los subprogramas de Géneros y la Equidad, Legislatura Joven y Seamos Constituyentes); Legislatura en Territorio.

En todas las acciones mencionadas, la metodología utilizada comprende: diagnóstico de problemáticas en el territorio provincial a través de foros y talleres que permiten relevar preocupaciones y miradas desde la experiencia —tanto individual como colectiva— de la ciudadanía en la temática; confección de árbol de problemas y posterior determinación de líneas de acción a seguir y cumplir; validación de las mismas en territorio; y, finalmente, articulación con los sectores responsables para la resolución de demandas.

La importancia de exponer la forma de trabajo en las experiencias mencionadas, inéditas en el país a nivel subnacional, radica en que las mismas han sido acompañadas por la ciudadanía en general y por los actores interesados en particular, es decir han tenido fuerte respaldo.

## Conclusiones

En primer lugar, se enfatiza, tal y como se pudo observar en los casos analizados, el uso de la metodología participativa de trabajo implementada a través de una rigurosa planificación estratégica que tiene como beneficio institucionalizar en el ámbito parlamentario prácticas proactivas que mejoran los vínculos con la ciudadanía y por ende fortalecen la calidad democrática.

También, resultan destacables los beneficios que ostentan los procesos participativos para poner en Agenda Política las temáticas relevadas en la Agenda Pública. Estos procesos, implican un gran despliegue que conlleva a que las problemáticas ya no puedan ser ignoradas, reclamando entonces, la urgente respuesta por parte del Estado.

Finalmente, se considera que este tipo de acciones están en completa consonancia con el ODS 16 debido a que son también estos procesos de planificación participativa los que permiten fortalecer la institución.

## XIII. Metodología para la implementación, monitoreo y evaluación del Plan Estratégico del Ministerio de Desarrollo Social de Tucumán

*Gabriel Yedlin*<sup>32</sup>

*Gabriel Zang*<sup>33</sup>

*Mariana Perea*<sup>34</sup>

### Resumen

El siguiente trabajo detalla cómo se ha logrado incorporar en el Ministerio de Desarrollo Social de Tucumán el concepto y la práctica de Planificación Estratégica y Monitoreo de esta.

En primera instancia, se desarrolla el marco normativo del Ministerio y el marco teórico sobre el cual se diseñó la Planificación Estratégica. Posteriormente se presenta el desarrollo del Plan Estratégico del Ministerio, indicando su horizonte de planeamiento, metodología de trabajo y objetivos estratégicos por eje. Se describe el proceso que llevó a diseñar e implementar la Planificación Operativa y la metodología de monitoreo del Plan Estratégico.

Tanto los logros como los desafíos que se presentaron en el ejercicio de la práctica diaria de planificación y control, son expuestos en la última sección del trabajo, dejando abierta la posibilidad de

---

<sup>32</sup> Médico-Ministro de Desarrollo Social de Tucumán.

<sup>33</sup> Licenciado en Administración de Empresas-Subsecretario de Monitoreo Institucional del Ministerio de Desarrollo Social de Tucumán.

<sup>34</sup> Licenciada en Economía. Jefa de departamento de Monitoreo y Control de Gestión de la Subsecretaría de Monitoreo Institucional. Colaboración: Luana Alias, estudiante de la carrera de Licenciatura en Administración de Empresas (UNT)-Pasante de la Subsecretaría de Monitoreo Institucional.

perfeccionar herramientas y metodología que las engloba en pos de lograr gradualmente una gestión más eficiente para la comunidad.

## Conclusiones

Los Ministerios de Desarrollo Social como tales nacen en la Argentina de manera categórica con la crisis del año 2001 y se consolidaron en los años subsiguientes. Anteriormente, existían direcciones generales o subsecretarías de otros ministerios como dependencias que se encargaban de los temas sociales. Lo que se va configurando de manera clara con el paso del tiempo es que, los Ministerios de Desarrollo Social en las diferentes jurisdicciones, conforman un área del Estado que tiene la finalidad de atender las necesidades de los sectores más vulnerables de la sociedad.

El Ministerio de Desarrollo Social de Tucumán entiende por vulnerabilidad una situación de indefensión social por distintos y variados motivos, concibiendo a su vez que la pobreza, comprendida en su más amplia expresión, es la vulnerabilidad fundamental de las sociedades contemporáneas. Tomando conciencia también que tienen alto impacto otros escenarios de vulnerabilidad como los fundados en cuestiones de género, violencia y riesgo de todo tipo, etapas de la vida como niñez o vejez, discapacidad, adicciones, jóvenes en conflicto con la ley, problemas de vivienda y hábitat, y todo aquello que se pueda considerar como "ausencia" de inclusión social. Sobre estos escenarios el Estado debe ser el garante del acceso igualitario a todos los derechos que existen en una comunidad organizada y constituida como tal, para todos los sectores que la conforman.

Es por ello que, desde la interpretación del Ministerio de Desarrollo Social, el mismo debe ser un área de gobierno de ejecución y articulación de políticas públicas que interprete el rol del Estado como una forma de posicionarse frente a las vulnerabilidades y, especialmente, frente a la pobreza. Para ello es fundamental la planificación estratégica de las políticas públicas.

Bajo esta lógica el proceso de Planificación y de Monitoreo en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social se basó en el convencimiento de que planificar la actividad permite realizar programas de Gobierno en tiempo y forma, con las partidas presupuestarias necesarias y con un mayor grado de previsibilidad.

Dicho proceso fue basado en un diagnóstico sobre las múltiples situaciones del área de competencia, la evaluación de alternativas de aplicación, la ponderación desde una mirada interdisciplinaria y la posterior visión de metas y objetivos a cumplir, visualizando su desarrollo en el tiempo. Esto fue a criterio del Ministerio de Desarrollo Social de Tucumán, planificar.

Quizá uno de los desafíos más importantes al proceso de Planificación y Control es que si bien el ejercicio de planificación determinó objetivos por cada área del Ministerio, cuando estos son observados en su totalidad desde una mirada más amplia y holística, aparece la necesidad de integrarlos mucho más entre sí. Las problemáticas que el Ministerio de Desarrollo Social atiende no aparecen ni claramente identificadas ni como compartimentos estancos. En general son complicadas, pluri-causales, con efectos de distinta incidencia. Se trabaja sobre la complejidad de lo social que muchas veces es la sumatoria de variados aspectos de vulnerabilidad.

## XIV. Agenda de Inclusión 2017: el desafío de la Región de O'Higgins por ser espacio de todos

*Jaime Bustos Méndez<sup>35</sup>  
Gabriela Pérez Contreras<sup>36</sup>*

### Resumen

El presente ensayo se enmarca en la experiencia de creación y coordinación de una agenda de inclusión para los servicios y secretarías ministeriales del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) en la región de O'Higgins, orientadas a entregar solución a 3 problemáticas sociales tales como, la diferencia cultural, la desigualdad económica y la desconexión social en 5 grupos sociales vulnerables: pueblos originarios; inmigrantes; personas con capacidades diferentes; víctimas de VIF; e infantes.

Reconociendo la problemática de la desigualdad social y la carencia de presupuesto específico, se trabajó en colaboración con otros servicios públicos especializados en las diferentes áreas. Dentro de lo diagnosticado, se reconoció además la desconexión social, vale decir, la existencia de barreras para relacionarse, tales como por el lenguaje, por lo cual uno de los aspectos a considerar. A ello se le suma la diferencia cultural y se reconoce a la ciudad como un derecho (intercultural), siendo un espacio donde muchas comunidades dialogan y se relacionan.

---

<sup>35</sup> Antropólogo, experto en ciudad y Gobernanza democrática, Consultor de Visión Humana.

<sup>36</sup> Administradora pública, diplomada en políticas interculturales e internacionales, Encargada de DIRAC, Ministerio de Relaciones Exteriores.

El presente ensayo no tiene por objeto transformarse en teoría social respecto a temas de inclusión, sino más bien describir la experiencia de aplicación de dicha agenda de Inclusión del ministerio de Vivienda y Urbanismo de la región de O'Higgins durante el año 2017.

## Conclusiones

Dentro de las conclusiones que se pueden desprender de este trabajo, la importancia del trabajo colaborativo, para lograr no tan solo una buena gestión presupuestaria, puesto que, tal como se ha expuesto en este ensayo ninguna actividad, ningún café y ninguna capacitación salió de fuera del presupuesto de nadie y a cambio todos los servicios pudieron enseñar a sus usuarios un poco más sobre las ayudas estatales que existen para optar a la casa propia y además se logró un espacio de diálogo ciudadano, donde en lugar de esperar que los ciudadanos acudan a las reparticiones públicas, estas llegaban a su barrio.

Si bien la necesidad de acceso al subsidio de vivienda es universal dentro de los sujetos de intervención adulta, la forma en la cual necesitan su vivienda cambia, lo cual va creando un parámetro de identidad regional que puede dar pie a fomentar la sustentabilidad regional, desde el momento que existen ciudadanos que a través del subsidio rural sean capaces de producir alimentos y productos que abastezcan a las ciudades, bajando la huella de carbono y potenciando el aprecio por el producto local, sumado con las preparaciones y prácticas llegadas con los inmigrantes se dará un sello regional propio, de la misma manera adultos mayores y personas con movilidad reducida necesitan un diseño de vivienda diferente a la vivienda tradicional en departamentos que se ha hecho popular en las viviendas urbanas.

Siguiendo esta línea, el desafío de reducir los obstáculos físicos que se alzan ante sus ciudadanos que son adultos mayores o tienen movilidad reducida ayuda a que la vida pública sea para todos, por lo cual se trabajó en la generación de funcionarios públicos que sean hablantes universales, que sean capaces de entregar la oferta pública en una forma en la que los ciudadanos lo comprendan, aportando en transparencia y participación ciudadana. Además de trabajar las barreras físicas en algunos edificios públicos y apoyar legalmente a las personas cuyas viviendas en altura se transforman en una barrera para que puedan desenvolverse fuera de su vivienda sin problemas.

En temas de equidad de género se ha dado un paso importante desde el momento en el cual además del acompañamiento se entrega solución habitacional a las víctimas que lo requieran, para asegurar el resguardo de su seguridad y buen vivir.

Dentro de las proyecciones posibles para potenciar en años venideros las políticas de inclusión regional, está la capacitación en Kreyòl para los funcionarios públicos y reforzar las capacitaciones en LENSECh y mapudungun, además la gestión y trabajo en conjunto con los distintos municipios para lograr espacio público inclusivo y seguro, además de la gestión de al menos un estamento público que ayude a potenciar los derechos de la infancia.

Finalmente agradecer los directores de servicio que confiaron en la idea de implementar las acciones de la agenda de inclusión, a todos los funcionarios involucrados y en especial a los dirigentes sociales que nos ayudaron a hacer de aquella experiencia de Agenda de Inclusión un espacio de sinergia y diálogo entre la ciudadanía y el aparato público.

## XV. La adaptación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en la planificación territorial del Municipio de Godoy Cruz, Mendoza, Argentina

*Matías Agustín Dalla Torre*<sup>37</sup>

*Érica Pulido*<sup>38</sup>

*Manuel Tadeo García Zalazar*<sup>39</sup>

### Resumen

El Departamento de Godoy Cruz está ubicado estratégicamente en el centro del Área Metropolitana del Gran Mendoza (AMGM), a 4 kilómetros de la capital de Mendoza, Argentina. De acuerdo con el Censo del año 2010, tiene una población de 191.903 habitantes y una extensión territorial de 107,3 km<sup>2</sup>. La política de ordenamiento territorial de la provincia de Mendoza —Ley 8051/09—, orienta la política pública para los próximos 30 años, marco en el cual el Municipio de Godoy Cruz elabora su propia planificación territorial.

Como enfoque innovador, el plan municipal de ordenamiento territorial Godoy Cruz 2018-2045, se constituye como un documento de gestión operativa que establece metas y acciones basadas en los ejes estratégicos del gobierno municipal, articulados con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS 2030) y dando cumplimiento a los lineamientos definidos en el plan provincial de ordenamiento territorial —Ley 8999/17. Este instrumento direccionador del quehacer local, se sustenta de la participación ciudadana, la cual adquiere una escala preponderante en el proceso de toma de decisiones.

El presente documento define los pasos que se deben llevar a cabo de manera inicial, con el fin de avanzar en los ejes estratégicos de gobierno, los cuales están vinculados con los ODS. En todas sus etapas, se impulsa generar una mejora en la calidad de vida para la población, en congruencia con

---

<sup>37</sup> Director de Planificación Urbana. Municipalidad de Godoy Cruz.

<sup>38</sup> Secretaria de Ambiente y Desarrollo Sustentable. Municipalidad de Godoy Cruz.

<sup>39</sup> Intendente del Municipio de Godoy Cruz, periodos 2015-2019 y 2019-2023.

los principios de equidad social y equilibrio territorial tendientes a lograr un desarrollo sostenible y sustentable.

## Conclusiones

La aprobación del Plan Municipal de Ordenamiento territorial (PMOT) Godoy Cruz 2018-2045, es un paso trascendental hacia el anhelo de concretar un modelo de gestión territorial sustentable y con capacidad de adaptarse a las necesidades de sus habitantes y a las vicisitudes generadas, principalmente, por las crisis de los territorios y el cambio climático. Ambos procesos están comprometiendo seriamente el bienestar de las generaciones actuales y futuras, sometiendo a los ciudadanos y a sus gobiernos a un desafío que se torna ineludible: generar acciones en el corto, mediano y largo plazo para desarrollar un modelo de desarrollo social y ambientalmente sustentable.

La lucha contra el cambio climático es un imperativo del siglo XXI, la comunidad internacional en la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó en septiembre de 2015 la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, como un plan de acción para lograr un desarrollo sostenible. En este marco el plan municipal de ordenamiento territorial de Godoy Cruz, establece un conjunto de metas e indicadores orientados y articulados a con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS 2030), incorporando de esta forma, en la gestión pública una cultura de planificación a largo plazo, perdurando a través de los cambios y estilos de gobierno, sentando las bases para que la generación de políticas estado, muchas veces ausentes en las políticas de los gobiernos locales.

Con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS 2030) como horizonte, las instancias participativas realizadas, que incluyeron reuniones periódicas con vecinos y con estudiantes de las escuelas secundarias del departamento, permitieron identificar los principales problemas ambientales y territoriales de Godoy Cruz. La contaminación ambiental, el déficit habitacional y de servicios, junto con los problemas vinculados a la seguridad ciudadana y al desempleo fueron las principales temáticas identificadas.

La identificación y visualización de las relaciones entre los principales problemas estructurantes y los ODS, impulsaron la generación de acciones (programas y proyectos) a fin de actuar de manera coordinada para hacer frente a problemas interrelacionados y a su vez, aportando a logro de múltiples objetivos. Pensar a los ODS de forma conjunta con los problemas estructurales detectados en el departamento de Godoy Cruz como una compleja red, permite visualizar las interrelaciones entre los problemas e identificar los nodos críticos, y aquellos también virtuosos, que pueden incidir en la implementación de las políticas y en los programas intersectoriales. La identificación de los nodos virtuosos y críticos facilita el establecimiento estratégico de metas para generar soluciones intersectoriales y multinivel.

De esta forma se plantearon objetivos en el corto, mediano y largo plazo, y programas y proyectos diseñados para dar solución a las problemáticas detectadas en el departamento. Los mismos se enmarcan en un paradigma de desarrollo sustentado en el impulso de las economías verdes y la generación de energías alternativas, a fin de mitigar y adaptar la ciudad a los efectos del cambio climático, con un desarrollo compacto, resiliente, innovador y tecnológico, promoviendo la eficiencia energética, para así reducir los niveles de carbono en la infraestructura urbana, en el consumo de los recursos naturales y en las prestaciones de servicios.

El PMOT de Godoy Cruz es un ejemplo de un cambio cultural que abarca a la gestión pública y a toda una comunidad, que, de manera participativa, con sus jóvenes estudiantes comienza a pensar en acciones para enfrentar el principal desafío para el ser humano: la lucha contra el cambio climático.

## XVI. Las cadenas productivas como herramienta de planificación territorial

*Ernesto Gómez Echeverri*<sup>40</sup>

### Resumen

El presente artículo de reflexión hace un análisis de la Cadena productiva de “Cafés espaciales” como herramienta de planificación agropecuaria del territorio en el departamento del Quindío–Colombia. Dicho análisis presenta la planificación de manera diferente a como se ha venido desarrollando en el país; partiendo las brechas del sector agropecuario y su relación con cada uno los eslabones de la cadena: (producción, transformación, comercialización y consumidor final); de igual forma, cada eslabón se relaciona con diferentes variables: (productiva, ambiental, social, legal, infraestructura, comercial e innovación – investigación). Por último, se realiza el análisis de cada eslabón y su componente para determinar el aporte a los procesos de planificación territorial.

### Conclusiones

El Gobierno Nacional ha hecho un esfuerzo importante para determinar las causas que han llevado al deterioro del sector rural en el país; fue así como se realizó en primera instancia el “Censo Nacional Agropecuario” el cual dio los primeros avances en determinar la estructura productiva del país en lo económico, social y laboral y, en segundo término “La Misión para la Transformación del Campo”,

---

<sup>40</sup> Profesor Tiempo Completo, Líder del Grupo de Investigación Gestión del Desarrollo de la Facultad de Ciencias Económicas, Administrativas y Contables de la Universidad la Gran Colombia seccional Armenia, Investigador Junior de Colciencias–Colombia.

el cual presenta las brechas que han obstaculizado el desarrollo del sector agropecuario; pero dichos estudios no se les ha dado la importancia que merecen, ya que a la fecha son pocas las políticas públicas que ha formulado el gobierno para cerrar cada una de las brechas.

Además, en el país, según cifras del Departamento Nacional de Planeación 2015, existen 16.275 establecimientos que pertenecen a alguna clase de cadena productiva que fueron creadas a través de la Ley 811 de 2003. La conformación de las diferentes cadenas productivas en el sector agropecuario tiene como objetivo aumentar la productividad y la competitividad de las empresas; pero es poco el avance que se ha tenido para determinar su nivel de producción, cuantificar el volumen y determinar la cantidad que se puede ofrecer en un tiempo determinado.

Es importante resaltar que las cadenas productivas son una herramienta de planificación ya que permite integrar de manera fácil a todos los productores, transformadores y comercializadores y los grupos de interés que están involucrados en la cadena de valor como los proveedores, las entidades que prestan servicios y en general a todos aquellos que tiene relación con el sector. El análisis de las cadenas va más allá de la simple formulación, llevando que cada integrante de los diferentes eslabones tome conciencia que puede alcanzar las metas que se propone, y mediante la unión puede alcanzar otros objetivos que no alcanzaría de forma individual.

A nivel regional el análisis que se concluye es que en el departamento del Quindío se han formulado diversos estudios como: el Plan de Desarrollo Agrícola Integrado de la Cuenca del Quindío 1990-2005, El Plan Quindío 20-20, El Plan de Desarrollo Turístico, Plan Exportador, La Agenda Interna de Productividad y Competitividad y el Plan Regional de Competitividad, para que fueran tenidos en cuenta al formular los planes de desarrollo municipales y departamentales. Lo que se puede observar a la fecha son los pocos esfuerzos que se han hecho para cristalizarlos a la realidad. Los anteriores estudios no han tenido en cuenta las cadenas productivas del departamento, dejando esta iniciativa a los empresarios del sector cafetero, los cuales comenzaron por iniciativa propia a consolidar la cadena de cafés especiales, sobre todo por la creciente demanda de estos en el mercado mundial y por los cambios en los hábitos de consumo de esta bebida y la posibilidad que los compradores paguen un mayor valor por un café de especial.

## XVII. Los Geoparques mundiales de la UNESCO como estrategia para el desarrollo territorial

*Diego Irazábal Tidemann<sup>41</sup>*

### Resumen

Los Geoparques Mundiales de la UNESCO buscan promover el desarrollo sostenible de los territorios, a partir de la conservación del patrimonio geológico y natural, la valorización de la herencia cultural y el involucramiento de las comunidades. En momentos donde las administraciones públicas —y también los ciudadanos— necesitan identificar proyectos transformadores y de largo aliento, los geoparques aparecen como un instrumento para extender las oportunidades sociales y económicas a escala territorial. Para gestionarlos es necesario movilizar los llamados “capitales intangibles” y contar con un adecuado sistema de gobernanza local. Conscientes de la enorme red de interacciones del planeta y con un enfoque holístico, los geoparques aplican distintas estrategias de turismo sostenible (geoturismo y turismo geológico), divulgación de las ciencias de la Tierra, fomento de las economías y productos locales e inserción internacional (Networking). A su vez, un Geoparque Mundial es una plataforma de localización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y su fin último es el “buen vivir” de las personas que lo habitan.

### Conclusiones

Tal vez la dificultad mayor que enfrentamos en el gobierno departamental al momento de iniciarnos en el tema de los geoparques era que ninguno de nosotros sabía lo que la palabra quería decir, y mucho menos estábamos en condiciones de entusiasmar a la población con un proyecto cuyo significado

---

<sup>41</sup> Director General de Promoción y Desarrollo, Intendencia Dptal. de Flores–Uruguay. Coordinador Geoparque Mundial UNESCO Grutas del Palacio. Secretario de la Red de Geoparques de América Latina y el Caribe.

revelaba las limitaciones de nuestro conocimiento; sabido es que lo desconocido, diferente e intangible siempre resulta azaroso, difícil de comunicar y contagiar.

Adentrarnos en la palabra “geoparque” y comenzar a nombrarla, de por sí ya significó una apertura imaginativa hacia lo desconocido y una manera de abrir nuevas perspectivas para el territorio. Debemos ser conscientes que si queremos promover el desarrollo del lugar donde vivimos tenemos que empezar por ampliar nuestros conocimientos del mundo. Bien decía Carlos Matus que *el mundo del hombre es del tamaño de los conceptos que conoce*. Por tanto, para darle nuevos horizontes a las comunidades enseñémosle nuevas palabras y hablémosles de lo que ocurre afuera.

Ahora bien, una vez que el geoparque logra su arraigo social, político y económico, se requieren algunas condiciones básicas que aseguren su desenvolvimiento y sostenibilidad:

- **Cambios en la cultura política.** En el plano territorial nuestros países todavía no han superado los viejos hábitos políticos, las relaciones clientelares, el predominio de los microproblemas y los impulsos posesivos del caudillaje, todo lo cual conspira contra la “capacidad de gobierno”. Así pues, los tomadores de decisión tienen que pensar y actuar más allá del “politicismo-electoralista” y ser capaces de habilitar los recursos materiales y financieros que concretizan los proyectos de largo plazo, aunque esos plazos no calcen con el calendario electoral. Y en una América Latina donde la mayoría de los proyectos de geoparques nacen y se gestionan desde gobiernos provinciales y subnacionales —lo cual supone la participación de actores políticos multinivel en la conducción— todo lo anterior evidencia enormes retos de cambio cultural.
- **Equipo multidisciplinario y gestión integral.** Muchos proyectos de geoparque adolecen de cierta exclusividad para algunas disciplinas científicas, concentrando sus aportes profesionales en la geología y otras ciencias de la Tierra. Sin desconocer que ellas importan y son la base en territorios que promueven la geoeducación, también es verdad que otras miradas resultan imprescindibles para desatar procesos comunicativos, productivos y comunitarios que dinamicen la existencia del geoparque y proporcionen hojas de ruta en todos los aspectos que le atañen. Sin una comprensión y actuación interdisciplinaria los resultados esperados serán parciales y escasos, o peor aún, inexistentes.

Para la gestión efectiva y sostenible de un geoparque es recomendable un sistema de Gestión Integral de los Recursos Territoriales (GIRT) que se nutra de muchas disciplinas profesionales y que puede abarcar algunos de los siguientes aspectos: i) Plan de concientización de actores relevantes; ii) Campañas de sensibilización, visibilidad e involucramiento; iii) Marco normativo y ecosistema institucional; iv) Marco económico y autonomía financiera; v) Estructura organizacional; vi) Planes de geoeducación; vii) Desarrollo de actividades socio-económicas y culturales; viii) Investigación, planes de manejo y conservación; ix) Monitoreo, evaluación y ajustes; x) Trabajo en red.

- **Participación ciudadana.** Finalmente, los geoparques son ante todo construcciones humanas que se asientan en el patrimonio geológico y la herencia cultural del lugar; pero como toda construcción humana y social se trata de una co-construcción que necesita el involucramiento propositivo de las comunidades y una adecuada capacidad metodológica. Por esto, el órgano de gestión en los geoparques nunca puede convertirse en una institucionalidad que ahogue la iniciativa y participación de los ciudadanos, ni que la vuelva improvisada y carente de resultados.

Este involucramiento —en el caso de Flores— logró aumentar significativamente el sentimiento de pertenencia e identificación de la población con su “lugar en el mundo”, y sentó las bases de un proyecto colectivo cuyo andamiaje cotidiano es custodiado por los propios habitantes, quienes elevan los estándares de exigencia, tanto para propios como ajenos.

## **XVIII. La descentralización de la educación en Colombia, una promesa por cumplir: retos y apuestas desde el sector público y privado**

*Olga Lucía Sánchez Poveda<sup>42</sup>*

### **Resumen**

La descentralización del sector educativo en Colombia se ha configurado fundamentalmente desde los aspectos normativos y administrativos. Si bien es un avance significativo, aún existen grandes desafíos en la generación de capacidades regionales que fortalezcan las decisiones públicas del sector.

En este artículo se realiza un balance del proceso de descentralización del sector educativo en Colombia desde la expedición de la constitución política de 1991. Se identifican los principales retos y desafíos que se presentan en el nivel nacional y regional y se generan algunas recomendaciones sobre las estrategias que le permitirán al país aprovechar los avances obtenidos en favor de las autonomías regionales.

### **Conclusiones**

A partir de la experiencia y el recorrido por el país y los diferentes niveles del sistema educativo me aventuro a proponer algunas acciones requeridas desde el sector público y privado para generar las capacidades regionales que le permitan al país fortalecer los procesos de planeación, gestión e

---

<sup>42</sup> Socióloga de la Universidad Nacional de Colombia y magíster en desarrollo rural de la Pontificia Universidad Javeriana. Coordinadora de capítulos regionales de la Fundación Empresarios por la Educación en Colombia.

inversión de recursos en las regiones, teniendo como foco los procesos de descentralización que generan autonomías regionales.

- ¿Cómo generar empatía territorial?

**Empezar por las relaciones:** Esto implica que las personas que hacen parte de las instituciones de los niveles nacional y regional se deben conocer. Es necesario que se establezca un vínculo y una visión compartida. Generar espacios de encuentro en donde no solo se aborden problemáticas o se resuelvan problemas burocráticos. Implica conocer y entender ¿qué hace el otro?, ¿qué lo motiva a trabajar en el sector público y en el sector educativo?, ¿cuáles son sus proyecciones?

**Fijarse en los detalles:** Esto implica cultivar el interés por descubrir las potencialidades de los territorios, no solo las necesidades. Para lograrlo es importante ser parte de la identidad construida. Es por esto por lo que las visitas de acompañamiento y asistencia técnica deben ir más allá del diligenciamiento de formatos y verificar el cumplimiento de requisitos.

El nivel regional y nacional debe garantizar que los acuerdos generados sean acogidos e implementados en los diferentes niveles de políticas públicas. Al respecto las Secretarías de Educación, tienen el gran reto de movilizar los acuerdos y definir estrategias y recursos que permitan dar cumplimiento a lo pactado en los ejercicios de planeación.

**Fortalecer estrategias de comunicación:** Una comunicación con unas características particulares. Debe ser clara, abierta, con un propósito definido y que fortalezca las agendas construidas de manera conjunta.

Los niveles regional y nacional deben encontrar mecanismos eficientes que permitan conectar las decisiones y políticas que se desarrollan en los dos niveles. Estos mecanismos deben facilitar la divulgación de las prácticas pedagógicas regionales y ponerlas en diálogo con las políticas y lineamientos nacionales.

- ¿Cómo fortalecer la capacidad de los funcionarios públicos?

Constituir equipos de trabajo que generen sinergia entre el nivel nacional y regional, implica desarrollar procesos de formación y acompañamiento a los funcionarios públicos, no solo en elementos técnicos propios de la prestación del servicio educativo.

Implica generar comprensiones sobre el territorio. Es importante formar y acompañar en metodologías y estrategias de planeación con enfoque territorial para que se puedan aplicar estos conocimientos en los diferentes escenarios.

- ¿Cómo contar con una fuente amplia de datos?

Es importante que el país fortalezca las instituciones nacionales encargadas de producir y analizar información como el Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE y el Departamento Nacional de Planeación DNP. Cada vez más estas entidades deben fortalecer sus indicadores y sistemas de medición que den cuenta incluso de las regiones más alejadas.

- ¿Cómo generar sinergia entre privados y públicos?

Es importante fortalecer los escenarios de articulación de los actores públicos y privados y contar con información sobre la inversión que se realiza en las instituciones educativas.

Es importante vincular a las organizaciones de la sociedad civil y a los empresarios en los procesos de planeación pública con el propósito de generar sinergias y optimizar la inversión tanto pública como privada con unos acuerdos y objetivos comunes definidos.

## **XIX. Descentralización de la ciencia, tecnología e innovación para el desarrollo endógeno de las regiones en Chile**

*Claudio Pérez-Méndez<sup>43</sup>*

### **Resumen**

El desarrollo es y ha sido un concepto en permanente transformación que ha derivado en la generación de múltiples modelos, cada uno de los cuales involucran una serie de diferentes dimensiones de análisis entre las que se encuentra la ciencia, tecnología e innovación (CTI). En ese sentido, el presente trabajo busca evidenciar la vinculación entre la institucionalidad de la CTI y los mecanismos de descentralización que contribuyen al desarrollo endógeno de las regiones en Chile. Se constata que la institucionalidad de la CTI se enmarca en diversas dimensiones y modalidades de descentralización. No obstante, la multiplicidad y descoordinación de normas e instrumentos del sistema de CTI no permiten contribuir de forma eficiente y eficaz al desarrollo endógeno de las regiones.

### **Conclusiones**

El objetivo propuesto del presente trabajo era revelar los elementos institucionales de la CTI a nivel nacional y cómo estos pueden contribuir a la dimensión de ciencia y tecnología del desarrollo endógeno a través de la vinculación con las distintas dimensiones y modalidades de descentralización. Respecto a esto, en primer lugar, se puede concluir que, si bien en la actualidad existen diversas normas e instrumentos que forman parte del Sistema de CTI que han permitido avanzar hacia la descentralización de la CTI, aún existen problemas importantes en cuanto a la coordinación de las

---

<sup>43</sup> Académico Asistente, Instituto de Ciencias Químicas Aplicadas. Universidad Autónoma de Chile.

múltiples normas, entidades e instrumentos. Esto se ha evidenciado, por ejemplo, en las fallas de coordinación existentes entre instituciones tales como CONICYT o la Iniciativa Científica Milenio que cuentan con programas de fomento de la CTI para cumplir con objetivos similares. En consecuencia, se hace necesario contar con una institucionalidad que permita, promueva y potencie las capacidades regionales en el ámbito de la CTI de forma eficiente y eficaz con el propósito de avanzar hacia un pleno Desarrollo Endógeno.

En la misma línea, se hace cada vez más indiscutible que si se busca avanzar hacia un desarrollo endógeno real en las regiones, es necesario promover con mayor esfuerzo la transferencia del poder a programas y organizaciones bajo la modalidad de devolución, dado que esta modalidad de descentralización corresponde a la de más alto nivel dentro de la cesión de poder para alcanzar la autonomía local. Sin embargo, se debe cautelar que, en el ámbito de la CTI, la promoción de medidas con una modalidad de devolución no termine generando licencias hacia agentes que realizan investigación, quienes, a partir de la idea de autonomía en sus propios quehaceres no tengan los estímulos y orientaciones suficientes para ejecutar programas de investigación a partir del contexto y los requerimientos regionales.

Actualmente se observa que existe una compleja red de normas e instrumentos vinculados con la CTI que carecen de mecanismos adecuados de coordinación entre los diversos niveles del Sistema de CTI. Esto, por consecuencia, hace necesario diseñar e implementar una Estrategia Nacional de CTI para el desarrollo que sirva para hacer converger a las múltiples normas relacionadas con el Sistema de CTI que existen actualmente. Frente a esta problemática, el momento actual se presenta como oportunidad para resolver esta situación, toda vez que está en plena instalación el nuevo Sistema de CTI el cual tendrá como uno de sus objetivos, elaborar la Estrategia Nacional de CTI para el Desarrollo, la cual, para promover un desarrollo nacional tendrá que considerar a las estrategias que cada una de las regiones diseñe para su propio Desarrollo Endógeno.

La instalación del nuevo Sistema de CTI con el MinCTCI, abre un abanico de oportunidades para la institucionalidad de la CTI en Chile. En primer lugar, porque el MinCTCI será el ente encargado de potenciar las capacidades de CTI con el propósito de incrementar los niveles de investigación científica para contribuir al Desarrollo del país. En segundo lugar, porque la nueva institucionalidad tiene como misión establecer una Estrategia Nacional de CTI para el Desarrollo la cual servirá de marco conceptual y procedimental para orientar a todas las nuevas normativas, tanto nacionales como regionales, en lo que a CTI respecta. Esto se presenta como desafío toda vez que la Estrategia Nacional de CTI para el desarrollo debe considerar las particularidades de cada una de las Estrategias Regionales de Desarrollo y las políticas regionales de CTI formando de este modo un cuerpo coherente para alcanzar un desarrollo nacional integral y endógeno en las regiones.

En tercer y último lugar, el desarrollo endógeno es un paradigma de desarrollo que se sustenta de varias dimensiones, entre las cuales está la de ciencia y tecnología. Si bien cada una de esas dimensiones se presenta de forma aislada, todas finalmente funcionan como un todo de tal forma que fomentar u obstaculizar el avance de una de las dimensiones termina generando consecuencias en alguna de las otras. Por lo tanto, fomentar la dimensión de ciencia y tecnología a nivel local, a través de mecanismos que propendan a una eficaz descentralización, generará, irremediablemente, resultados en las demás dimensiones lo cual terminará impactando positivamente en el desarrollo endógeno regional.

## XX. Análisis y prospectiva para el desarrollo territorial en el estado de Rio Grande do Sul (Brasil): la experiencia de los planes estratégicos de desarrollo regional, 2015-2030

*Antonio Paulo Carginin<sup>44</sup>  
Bruno de Oliveira Lemos<sup>45</sup>  
Carla Giane Soares da Cunha<sup>46</sup>*

### Resumen

El objetivo de este artículo es examinar los resultados de los estudios prospectivos de planificación territorial a largo plazo elaborados por el estado de Rio Grande do Sul, haciendo hincapié en el proceso de elaboración de los planes estratégicos de desarrollo regional (2015-2030). Para ello se utilizan dos perspectivas de análisis, a saber: la perspectiva de arriba abajo (desde el estado hacia las regiones), a partir de la coordinación de los planes realizada por el estado de Rio Grande do Sul, y la perspectiva de abajo arriba (desde las regiones hacia el estado), con los proyectos regionales que contribuirán a la planificación gubernamental de Rio Grande do Sul. Esta metodología se articula con una mayor valorización de la escala local en la planificación territorial, que cobró impulso a partir de la década de 1980. El análisis demostró que la consideración de las dos perspectivas conlleva grandes

---

<sup>44</sup> Analista de Proyectos y Políticas Públicas; Analista Geógrafo del Departamento de Planeamiento Gubernamental (DEPLAN) de la Secretaría de Planeamiento, Gobernanza y Gestión (SPGG); Profesor Colaborador del Programa de Posgrado en Geografía (POSGEA) de la Universidad Federal de Rio Grande do Sul (UFRGS); Doctor en Geografía. Rio Grande do Sul (Brasil).

<sup>45</sup> Analista de Proyectos y Políticas Públicas; Analista Geógrafo del Departamento de Planeamiento Gubernamental (DEPLAN) de la Secretaría de Planeamiento, Gobernanza y Gestión (SPGG); Máster en Geografía (POSGEA/UFRGS). Rio Grande do Sul (Brasil).

<sup>46</sup> Analista de Planeamiento, Presupuesto y Gestión del Departamento de Planeamiento Gubernamental (DEPLAN) de la Secretaría de Planeamiento, Gobernanza y Gestión (SPGG); economista; Doctoranda del Programa de Posgrado en Planeamiento Urbano y Regional (PROPUR/UFRGS). Rio Grande do Sul (Brasil).

beneficios para los procesos de planificación territorial, pues proporciona orientación estratégica, permite el desarrollo de políticas más amplias y estimula la organización y la gobernanza de los actores para el desarrollo regional.

## Conclusiones

La lucha contra las disparidades regionales no puede prescindir de la acción conjunta del estado y las regiones. Las acciones del estado hacia las regiones para coordinar la planificación territorial y el desarrollo regional son fundamentales para articular el desarrollo local con la estrategia de construcción de políticas públicas e instrumentos para viabilizar temas estructurantes y promover la gobernanza de los actores. Por otra parte, fomentar la organización de los actores y su protagonismo permite la creación de redes y sistemas territoriales basados en las especificidades regionales y la articulación de los territorios en el complejo sistema global.

La experiencia de elaboración de los planes estratégicos de desarrollo regional en la unidad de la federación de Rio Grande do Sul constituyó una oportunidad para observar en la práctica esa integración, sus límites y potencialidades. Entre otros puntos ya discutidos en este artículo, se destacan los siguientes: la importancia de aplicar metodologías que respeten la diversidad regional y presenten una unidad estratégica para el desarrollo del territorio; la necesidad de instrumentos para viabilizar los proyectos; la calificación de los proyectos regionales; la necesidad de un sentido de prioridad en esos proyectos de acuerdo con estrategias regionales; y la gobernanza de los actores. Un aspecto importante, que pone a prueba su legitimidad, es el desafío de los COREDE en la articulación de los actores regionales para asegurar la viabilidad de los proyectos listados en los planes mediante el financiamiento y la definición de los beneficiarios del crédito y las responsabilidades.

La participación de la sociedad debe fomentarse permanentemente para que pueda ser calificada y representar de la mejor manera posible la diversidad de actores que estructuran las regiones. Se trata de un ejercicio continuo y gradual en el que los ciudadanos que viven en las regiones influyen y deciden cada vez más sobre las posibilidades que se plantean en el futuro y, al hacerlo, se apropian del territorio en el que viven.

## XXI. Formación de liderazgos jóvenes para el desarrollo sostenible de Latinoamérica: aporte desde el voluntariado en la sociedad civil

*María Jesús Silva Rozas<sup>47</sup>  
Laura Sánchez Gil<sup>48</sup>  
Mary Botero Serna<sup>49</sup>*

### Resumen

La investigación tiene por objetivo generar una aproximación a la experiencia del voluntariado en la sociedad civil, como mecanismo de formación de liderazgos para el desarrollo sostenible en Latinoamérica. Se analizó como caso de estudio la experiencia de la organización TECHO, la cual promueve el trabajo de jóvenes voluntarios y liderazgos comunitarios, movilizando a más de un millón de personas en 19 países, en los últimos 20 años. Actualmente cuenta con un equipo de 7.000 voluntarios y mantiene relación con personas exvoluntarias en cargos de toma de decisión.

El estudio tiene un enfoque mixto. Desde una perspectiva cualitativa, se realizaron 10 entrevistas a personas que participaron como voluntarias y actualmente se encuentran trabajando en distintos sectores de la sociedad en temáticas vinculadas a desarrollo urbano, participación ciudadana y responsabilidad social empresarial. Desde un enfoque cuantitativo, se aplicó una encuesta a 851 voluntarios y ex voluntarios de 18 países; para caracterizar sus principales percepciones respecto a la experiencia desde el voluntariado y el vínculo con su formación personal y profesional. Esta propuesta pone en evidencia la oportunidad de articulación entre la sociedad civil y los gobiernos locales para la promoción de la formación de liderazgos para el desarrollo sostenible, estableciendo al voluntariado como mecanismo de participación para los jóvenes, promoviendo el interés por temas públicos y fortaleciendo sus capacidades a partir de la experiencia de trabajo territorial.

---

<sup>47</sup> Socióloga y Magíster(c) en Psicología Social. Directora de Investigación Social. TECHO Internacional.

<sup>48</sup> Profesional en Mercadeo y Magíster en Trabajo Social. Directora de Voluntariado y Equipos. TECHO Internacional.

<sup>49</sup> Comunicadora Gráfica Publicitaria y Magíster(c) en Comunicación y Educación. Coordinadora de Formación. TECHO Internacional.

## Conclusiones

Como se ha expuesto en el artículo, se identifica una oportunidad de articulación entre la sociedad civil y los gobiernos para la promoción de la participación de jóvenes de América Latina en temas de gran relevancia dentro de las agendas de desarrollo de sus sociedades. Se evidencia también el voluntariado de jóvenes como un mecanismo que promueve participación directa de esta generación en temáticas vinculadas al desarrollo económico y social de la sociedad, mientras que se fortalece su formación en conocimientos técnicos y habilidades personales para hacer frente a los principales desafíos identificados.

A partir del análisis de caso se presentan propuestas basadas en la experiencia analizada, se espera que puedan ser adoptadas por otras organizaciones a partir de la experiencia previamente expuesta y contextualizadas según sus objetivos y alcances permitiendo que se abran nuevos diálogos con temáticas específicas.

La propuesta pretende enfatizar la relevancia de avanzar en la generación de acciones sobre el fenómeno de los asentamientos populares, y el involucramiento activo de diversos actores de la sociedad a partir del reconocimiento de las habilidades y capacidades de las comunidades organizadas, voluntariado y otros actores que ya están haciendo frente al desafío de la desigualdad urbana. Conocer la realidad es el primer paso para la transformación en el marco de la agenda 2030 y reconocemos en la juventud un actor fundamental cuya participación en los aspectos públicos constituye una necesidad de fortalecimiento de la democracia de la región de América Latina.

Se propone fortalecer la implementación del programa de voluntariado de TECHO, y de otras organizaciones, estableciendo alianzas multisector que por medio de una red de colaboración que vincula a actores de gobierno, empresa privada, academia fortalezcan el desarrollo de proyectos y talentos específicos que surjan a partir del trabajo entre voluntariado y comunidades.

Se busca destacar la responsabilidad del sector público, privado, academia, organismos internacionales y sociedad civil en el reconocimiento del rol de las juventudes como actores de cambio, generando espacios de diálogo y construcción colaborativa de proyectos que profundice en la superación de la desigualdad y la pobreza. Formar, de manera continua, personas con intereses, habilidades y capacidades para proyectar el trabajo desde lo público al desarrollo de sus sociedades. Dentro de las acciones se propone:

- La generación alianzas con el sector público y privado para acompañar de forma técnica y presupuestal los proyectos que ya se desarrollan en las comunidades, generando un impulso a la acción ciudadana y a su vinculación con las temáticas de mayor interés público, en este caso específico a la mejora de hábitat de asentamientos informales.
- La generación de alianzas con instituciones académicas (colegios, universidades y centros de estudio técnicos) y sector público para la implementación de planes de formación vinculados a desarrollo sostenible, habilidades y conocimientos para la gestión pública y otros contenidos que se consideren relevantes, aplicables al trabajo en terreno.
- Finalmente se propone la creación de una red de desarrollo de programas de voluntariado que permita capitalizar el aprendizaje de organizaciones como TECHO por medio de la asesoría en el diseño e implementación de programas de voluntariado dentro del sector público, privado y tercer sector.

## XXII. Gobernanza democrática: un modelo de gestión para la igualdad de género

*Yulieth Villegas Echavarría<sup>50</sup>*

### Resumen

Avanzar hacia el logro de las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, más allá de plasmarse en tratados o visiones altruistas, implica una alta determinación en transformar las formas tradicionales de gestionar lo público e incorporar modelos de gestión como el planteado por la gobernanza democrática, esto es, que en las acciones implementadas confluyan las diversas miradas y expectativas frente al desarrollo y tengan total correspondencia con las realidades territoriales, y logre la vinculación y corresponsabilidad de diversos actores para fortalecer la ciudadanía y la democracia.

Bajo los planteamientos de la gobernanza democrática y el enfoque de género, en el año 2017 se realizó un análisis de caso del acuerdo de voluntades sostenido entre la Secretaría de las Mujeres de la Alcaldía de Medellín y la Corporación para la vida Mujeres que Crean durante el periodo 2009-2011, donde el propósito de la articulación fue la cualificación de la participación e incidencia de las mujeres en el Programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo-PLPP. Dicho acuerdo de voluntades fue seleccionado por ser una experiencia exitosa con claras evidencias de la posibilidad de aunar esfuerzos entre diversos sectores entorno a un propósito común; el cual, con todas las dificultades y retos que pudo representar, obtuvo resultados contundentes en torno al posicionamiento de las apuestas de las mujeres, en términos de necesidades prácticas e intereses estratégicos, en escenarios de participación y toma de decisiones, dejando capacidad instalada para la acción colectiva y la incidencia en la construcción del Plan de Desarrollo Municipal, el Consejo Territorial de Planeación, la construcción de agendas de paz de las mujeres en el marco del proceso de paz colombiano, entre otros.

Este análisis de caso, evidencia una experiencia exitosa en términos de gestión de lo público, corresponsabilidad, fortalecimiento de la ciudadanía, la recuperación del sentido de la democracia, la participación, la incidencia en los procesos de planeación, y la instalación de capacidades sociales en los

---

<sup>50</sup> Trabajadora Social–Universidad de Antioquía, Magister en Gerencia de Empresas Sociales para la Innovación Social y el Desarrollo Local.

territorios para la superación de brechas de desigualdad que es replicable en diversos niveles, territorios y retos existentes.

## Conclusiones

Considerando que uno de los retos que dejó la evaluación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) fue la gobernanza, sin la cual seguirá siendo complejo alcanzar las metas de desarrollo planteadas a 2030, es fundamental potenciar la gestión de lo público desde los planteamientos de la gobernanza democrática.

Lo anterior implica fomentar las articulaciones público-privadas, así como las interacciones Estado-ciudadanía-ONG-Academia, donde se potencien considerablemente las posibilidades de legitimar lo público con articulaciones cargadas de sentido político, estratégicas y que respondan a las apuestas de desarrollo sostenible de acuerdo con las realidades locales y aportando al cumplimiento de tratados internacionales y políticas nacionales.

También requiere impulsar una nueva concepción de lo público, la ciudadanía, la igualdad y la democracia en todos los sectores y niveles del desarrollo, promoviendo ejercicios colectivos basados en relaciones horizontales que disminuyan la competencia entre sectores, y donde se propicien escenarios de co-creación, innovación, cooperación y consensos sobre el desarrollo, considerando que el gobierno no es el centro exclusivo de dinamización de desarrollo y de políticas sociales, sino que existen policentros con los cuales hay que fortalecer redes e interacciones en torno al desarrollo sostenible, donde cada sector asuma responsabilidades respecto a la complejidad de las metas planteadas.

En la implementación de nuevas articulaciones es necesario fortalecer los procesos de concertación inicial en cuanto a propósitos estratégicos que generen transformación, estipular metas más ambiciosas que las logradas de manera independiente por cada institución, plantear indicadores de efecto e impacto superando indicadores de producto o las metas de un periodo de gobierno, definir claramente responsabilidades, aportes al proceso de acuerdo a las posibilidades económicas y profesionales de cada institución, así como estipular las formas de dirimir tensiones que son propias de las articulaciones entre diversos sectores.

En estos retos de alto nivel son fundamentales los procesos de gestión del conocimiento que develen las desigualdades que subyacen en las estructuras validadas culturalmente, y se avance hacia la incorporación de análisis y procesos de planeación prospectiva que orienten las acciones hacia los retos existentes de acuerdo con los escenarios de futuro. Así mismo, es necesario documentar, analizar y potenciar los procesos considerando las experiencias vividas en la implementación de los proyectos, incorporando buenas prácticas e iniciativas de innovación social en equidad de género que sean susceptibles de incorporación en los procesos locales.

Todo lo anterior implica incorporar los instrumentos necesarios para verificar avances y alertas respecto al cumplimiento de las metas planteadas en los ODS, haciendo énfasis en los modelos desde los cuales se está gestionando lo público y como se avanza hacia la igualdad de género. Para ello los análisis DOFA por territorio son fundamentales, planes de acción específicos o evidencias de cómo se está incorporando en los procesos de planeación estipulados normativamente para cada territorio, configurar matrices de riesgos y controles respecto a cada ODS, e incorporar indicadores de gobernanza que permitan el monitoreo permanente de la gestión de lo público.

Finalmente, es necesario fortalecer los ejercicios de rendición de cuentas como una estrategia para fortalecer la legitimidad del Estado y la posibilidad de brindar información oportuna e interactuar con las comunidades, fortaleciendo las bases para que estas participen en condiciones óptimas y con claridades sobre el manejo público por parte del gobierno local.

## XXIII. Comunidades Modelo de Michoacán: una estrategia participativa para impulsar el desarrollo territorial con igualdad y seguridad ciudadana

*Taygete Anaid Luna Cruz*<sup>51</sup>

*José Christian Hernández Robledo*<sup>52</sup>

*Rodrigo Torres González*<sup>53</sup>

### Resumen

En este artículo se presenta la experiencia de la implementación del Programa de Comunidades Modelo, diseñado, desarrollado y desplegado por el gobierno estatal de Michoacán, México. De igual forma, se expone una propuesta de rediseño del mismo. El programa consta de un conjunto de acciones que están dirigidas a mejorar los niveles de bienestar social de localidades que presentan altos niveles de marginación y de incidencia delictiva a partir de un modelo de participación ciudadana, que implica la definición de una estrategia de intervención entre los representantes de los distintos niveles de gobierno y los principales actores del territorio. Los resultados durante los primeros dos años de funcionamiento fueron evaluados y se optó por modificar el programa en tres vías: el impulso de políticas de cambio estructural, la implementación del ingreso por participación y el establecimiento de pactos territoriales para el desarrollo integral.

---

<sup>51</sup> Politóloga, integrante de la red FLACSO, actualmente se desempeña en el Gobierno Subnacional de Michoacán, en México.

<sup>52</sup> Economista, especialista en temas de Desarrollo Rural Regional, actualmente se desempeña en áreas de planeación del Gobierno Subnacional de Michoacán, en México.

<sup>53</sup> Diseñador y desarrollador de medios digitales, desde hace 10 años se desempeña en áreas de planeación del Gobierno Subnacional de Michoacán, en México.

## Conclusiones

La experiencia de dos años de desarrollo de una estrategia enfocada en el bienestar social y la seguridad ciudadana, llevó hacia la identificación de aciertos y fracasos en cuanto a los objetivos que se perseguían, que a su vez hicieron necesario su replanteamiento hacia elementos que dieron mayores resultados y hacia factores que no fueron considerados como prioritarios, particularmente la estrategia de cambio estructural y la generación de pactos regionales para impulsar una agenda común entre los distintos niveles de gobierno y los actores del territorio.

Un par retos son los que merecerán la principal atención durante los próximos meses y años. El primero, relacionado con la consolidación de los Pactos por el Desarrollo Integral como una herramienta de lo largo plazo para fortalecer una visión común para la igualdad en el territorio.

El segundo de ellos está relacionado con la capacidad presupuestal de los gobiernos subnacionales para sostener los niveles de inversión pública.

En el caso de México, la mayor parte de los recursos públicos que se obtienen a través de la tributación, más del 75 por ciento, son ejecutados por la Federación; el resto son transferidos a gobiernos estatales y municipales.

Para el caso del Michoacán, se observa que más del 90 por ciento de los recursos que ejecuta provienen de la Federación; situación similar que atraviesan los municipios y gobiernos subnacionales del resto del país.

Por tanto, el gran reto se enfoca en la propia condición de la coordinación fiscal de los tres niveles de gobierno y su necesaria modificación para promover una mejor redistribución del ingreso, a través de proyectos de desarrollo territorial, como el caso de Comunidades Modelo.

La expectativa que se tiene del rediseño del programa es que, quienes habitan el territorio, se conviertan en sujetos que consoliden los proyectos económicos, sociales y culturales, lo cual garantizará la continuidad de los trabajos realizados.

De igual forma, se espera la reducción de acciones de carácter asistencial al tiempo que aumente la inversión productiva, sobre todo con la estrategia de diversificación, que derivaría en un mecanismo más eficiente de redistribución del ingreso y de la reducción de las carencias sociales por la vía de la generación del empleo formal y de la mejora salarial.

Por último, también se espera mejorar la eficiencia de la gestión gubernamental, a través de la rendición de cuentas y la oferta de servicios de mejor calidad, cuyos resultados incrementen el nivel de satisfacción de la ciudadanía, quienes percibirán, de manera más cercana, el uso de los recursos públicos.

## XXIV. La planificación participativa con perspectiva de género, como herramienta de gestión institucional

*Julieta Hernández Prado*<sup>54</sup>

*Ismael Sánchez Valdez*<sup>55</sup>

### Resumen

El presente artículo muestra los resultados de aplicación de un modelo de planeación participativa para implementar la perspectiva de género en una institución de carácter nacional, mediante un conjunto de acciones como los son la investigación estadística de indicadores, análisis normativo programático y talleres participativos. de lo cual se obtuvieron resultados en dos vertientes principales.

Como resultados de la aplicación se pueden identificar dos vertientes: un resultado técnico de planeación en gestión institucional y un resultado de los talleres en perspectiva de género para la equidad.

### Conclusiones

La participación en la planeación es fundamental para lograr involucramiento en acciones de gobierno por parte de los servidores públicos, autoridades administrativas, y responsables de la ejecución de los programas presupuestarios, lo que permite mayor compromiso, comprensión de las situaciones y problemáticas, pero sobre todo contribuir determinadamente a los resultados esperados en cada sector de desarrollo nacional.

---

<sup>54</sup> Maestra en administración e ingeniera de la UNAM. Responsable de proyectos de Ingeniería en Gestión Pública, de la Coordinación de Prospectiva y Proyectos Estratégicos CPyPE, [jhprado@comunidad.unam.mx](mailto:jhprado@comunidad.unam.mx), de la UNAM-SDI.

<sup>55</sup> Consultor de proyectos de Gestión para Resultados en el cumplimiento de los ODS. Diagnóstico situacional, planeación territorial, rediseño institucional y evaluación de programas, en sectores de educación, agua, salud, vivienda, agricultura.

Mediante la planeación participativa con perspectiva de género permite la formulación de programas y proyectos acordes a las políticas públicas en la materia, tomando como base las situaciones tipo de la desigualdad de género entre mujeres y hombres (discriminación, violencia, hostigamiento y acoso sexual).

Los talleres participativos como mecanismo de trabajo colaborativo para la gestión institucional, mediante la aplicación de la Metodología de Marco Lógico, han facilitado la generación de una propuesta de ruta de acción, que contiene un propósito general, líneas de acción estratégica, proyectos específicos por cada región territorial de trabajo y unidad administrativa.

Para ello, ha sido necesario generar un cambio cultural que promueva el desarrollo de espacios de respeto e igualdad tanto en el ámbito laboral como en el social y el familiar de las mujeres y hombres de las instituciones. Dicho cambio cultural se ha ido logrando paulatinamente, a través de varias líneas de acción como lo es sensibilizar y capacitar al personal de las instituciones sobre la importancia de erradicar las conductas discriminatorias y desiguales que generan incertidumbre y limitan el desarrollo personal y laboral y prioritariamente orientar a la prevención de la violencia de género, así como del hostigamiento y acoso sexual, entre otros.

Los involucrados que se han incorporado a esta perspectiva, a través de sus acciones, cambios de actitud, de comportamiento, y de mejora de escala de valores, pueden influenciar al medio con el que se vinculan directa e indirectamente, y como consecuencia el cambio será perceptible por lo que estarán configurándose nuevas circunstancias con mejores relaciones, mejores grupos de trabajo, mejores instituciones, y una sociedad más igualitaria.

Como desafíos y propuestas específicas se recomienda completar acciones vinculadas a la gestión participativa con perspectiva de género, como lo sería con instrumentos tipo: continuar con el programa de capacitación en las regiones territoriales con métodos participativos; elaboración de un diagnóstico integral de la perspectiva de género en las instituciones, integrando los estudios realizados, estadísticas disponibles y construyendo una línea base actualizada; construir un observatorio en línea con datos e información (de tipo estadística, geográfica y documental) actualizada, clara, atractiva y disponible de la perspectiva de género; implementación de procesos ordenados de gestión para resultados en las unidades responsables, sobre planeación estratégica y programación operativa, monitoreo y evaluación, con perspectiva de género.

Finalmente, se considera que una herramienta de gestión institucional efectiva, lo es la aplicación de métodos de planeación participativa con perspectiva de género, pues involucra a hombres y mujeres en el proceso de toma de decisiones con igualdad de oportunidades, para generar resultados institucionales a partir de la implementación de planes, programas y proyectos que cuenta con ambos enfoques.

## XXV. Nuevas aproximaciones a la planificación estratégica participativa: experiencias en Argentina

*Isidoro Felcman<sup>56</sup>  
Gustavo Blutman<sup>57</sup>*

### Resumen

Este artículo pretende presentar una sistematización en conceptos e instrumentos factibles para encarar acciones de Planificación Estratégica Participativa en la Administración Pública. La idea es poner énfasis en esa planificación que, desde el Estado, pretende promover a través de un rol activo, una visión compartida de todos los actores sociales y de mercado, para obtener como producto final un proyecto colectivo de futuro. Este enfoque sostiene la centralidad que desempeña el Estado en la vida social como garante del bien público, siguiendo la idea de generar una visión compartida. La metodología de la planificación estratégica participativa pretende que el producto final de la misma pertenezca al conjunto de la sociedad.

Para respaldar lo anterior se sintetizan tres casos que han adquirido cierta relevancia en la implementación de acciones de planificación con las características mencionadas. Estos son: el Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial (PEA 2010-2020), el Plan Nacional del Seguro (PlaNes 2012-2020) y el Programa de Modernización de la Cámara de Diputados de la Nación (2013-2015). Cada caso tiene sus características específicas y sus resultados prácticos. Sin embargo,

---

<sup>56</sup> Doctor en Ciencias Económicas. Director del Centro de Investigaciones en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires. Profesor consulto de la UBA.

<sup>57</sup> Doctor y Pos Doctor en Ciencias Económicas. Secretario Académico del Centro de Investigaciones en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires. Profesor titular de Administración Pública.

se rescata, más allá de los avatares políticos, un modelo conceptual y metodológico claramente replicable en las Administraciones Públicas.

## Conclusiones

A lo largo de esta síntesis detallamos la estructuración de los diversos componentes del Planeamiento Estratégico Participativo (PEP). Está claro que no es una actividad simple: para llevarla a cabo se requiere tomar en cuenta una cantidad importante de actores, instancias, procesos, actividades y recursos.

Debe quedar claro que para todo accionar es necesario un modelo conceptual y metodológico que contemple la propuesta de planificación.

Si algo caracterizó a los PEP fue la flexibilidad para adaptarse a entornos cambiantes; diseñamos estrategias y documentos vivos que se fueron construyendo, reconstruyendo y deconstruyendo a medida que los procesos avanzaban. Esto significó mejora continua.

Construimos prototipos evolutivos que permitieron a los diseñadores e implementadores y a los actores en general, tener una comprensión cabal de todos los pasos de la planificación desde lo conceptual y lo metodológico a lo instrumental.

Finalmente, la idea principal a resaltar es que no existe posibilidad de pensar en el futuro sin un concepto y una metodología de planificación, concebida y luego ejecutada de manera estratégica con el involucramiento y compromiso de los actores sociales a fin de alcanzar un producto final: la construcción de una visión compartida de futuro.

Para terminar, y siguiendo el pensamiento de Kierkegaard, afirmamos *"la vida puede comprenderse mirando hacia atrás, pero sólo puede vivirse mirando hacia adelante"*. Sin mirada de futuro, el presente es solo consecuencia del pasado y, en cierta forma, sólo un reflejo de lo que alguna vez sucedió. El planeamiento estratégico participativo nos ayuda a crear futuro, a generar proyecto y a poner en marcha recursos, esfuerzos y voluntades para alcanzar dicho futuro colectivamente.

## XXVI. Habla Curitiba: su relación con el desarrollo sostenible y la articulación entre planificación y presupuesto<sup>58</sup>

*Alexandre Jarschel de Oliveira<sup>59</sup>  
Bruna Kipper Barreto Roca<sup>60</sup>*

### Resumen

El presente artículo tiene por objeto presentar el Habla Curitiba-Programa de Consulta Pública Municipal, proyecto desarrollado por el Municipio de Curitiba, dentro del Instituto Municipal de Administración Pública, en especial por la Directoría de Planificación, Investigación e Innovación. Así, procura demostrar cómo éste se articula con la discusión acerca del desarrollo sostenible dialogando directamente con el tema de Planificación: gestión de sistemas de planificación para el desarrollo y experiencias de articulación entre planificación y presupuesto, además de buscar atender objetivos especiales de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) propuestos por las Naciones Unidas.

Inicialmente se explica cómo el proyecto se relaciona con la propuesta de desarrollo sostenible y con el vector Planificación. A continuación, la relevancia de una gestión pública sostenible es abordada relacionando ésta con el Plan de Gobierno y Plan Presupuestario. Se busca aclarar la manera de

---

<sup>58</sup> Agradecimientos: A todos los que contribuyeron para la realización y reconocimiento de programa de consultas públicas ¡Habla Curitiba! Especialmente a: Alexandre Matschinske, Elaine Leal, Gabriela Berger, Guilherme Sell, Guilherme Zuchetti, Jussara Sorgenfrei, Rodolpho Feijó, Simone Lubel.

<sup>59</sup> Alumno de Master en Gobernanza y Sostenibilidad por el Instituto Superior de Administração e Economia (ISAE), presidente del Instituto Municipal de Administración Pública (IMAP) del Municipio de Curitiba.

<sup>60</sup> Estudiante universitaria de Relaciones Internacionales por el Centro Universitário Curitiba (UNICURITIBA), funcionaria en prácticas Instituto Municipal de Administración Pública (IMAP) del Municipio de Curitiba.

funcionamiento del proyecto para relacionar el programa de consultas públicas con las demandas de la sociedad, presentando los resultados obtenidos en 2018. Posteriormente, se demuestra cómo la participación de la población en la formación de políticas públicas es esencial y contribuye efectivamente en el proceso de toma de decisión, habiendo un análisis de cómo ese fenómeno puede recorrer dimensiones transnacionales. El método utilizado para el desarrollo de este artículo se constituyó en investigación bibliográfica y estudio de caso vivencial del plan de gobierno del Municipio de Curitiba.

## Conclusiones

Después de estas ponderaciones es posible afirmar que el avance de la dimensión subnacional ha ocurrido en las últimas décadas, sea por la "compresión tiempo/espacio", destino inevitable, presente y denominado globalización y la interdependencia que acompaña ese fenómeno, sea por otros factores.

La participación de los entes no centrales en este proceso se vuelve cada vez más clara, con la creación de bloques regionales; cooperativas en los más diversos sectores (unilateral y multilateralmente); conferencias internacionales; y varias otras acciones. Como observa Merle (1981):

“cada actor puede y debe ser él mismo considerado como un sistema (o si preferimos como un subsistema del sistema global). Es, pues, en función de su estructura interna y de sus relaciones con el ambiente, que podemos precisar el lugar y el margen de maniobra de los diferentes actores”.

Siendo el Municipio un ente no central, el arsenal de instrumentos disponibles para el desarrollo de políticas públicas sostenibles es bastante extenso: incluye leyes presupuestarias, planes de gobierno, Ley de Directrices Urbanas y también programas de participación ciudadana y planificación participativa. Cada uno de estos recursos reservando sus ventajas y desventajas, así como los costos de implementación, que deben ser conocidos y explicitados para una elección bien informada sobre las alternativas disponibles.

Frente a esto, la caracterización de la "buena gobernanza" para el desarrollo tiene aspectos de rendición de cuentas y participación social, que deben ser considerados vectores esenciales en el área de gobernanza sustentable y ejecución de los Objetivos del Desarrollo Sostenible en los Municipios. En este escenario, se presume que la observación del progreso e identificación de las prioridades de acción en cuanto a los aspectos de gobernanza, transparencia y otras vertientes de la Agenda 2030 están gradualmente siendo implantados en el Plan de Gobierno del Municipio de Curitiba.

En este sentido, un buen y democrático Plan de Gobierno debe contar con la participación popular a fin de articular desarrollo y presupuesto, de esa forma hay la limitación de áreas prioritarias y la acción estratégica de gobernanza entre la gestión pública y los demás interesados, beneficiando la efectividad de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, así como la realización de prácticas y políticas más amplias de gobernanza, transparencia y ciudadanía.

## XXVII. Conclusiones generales

Los artículos presentados en esta publicación responden a los desafíos de la planificación propuestos por Máttar y Cuervo (2017), que proponen repensar los procesos de planificación para resolver los retos de multiescalaridad, intersectorialidad, intertemporalidad y participación de múltiples actores.

En esta línea, estos artículos constituyeron un buen punto de partida para responder a las nuevas interrogantes para una planificación integral del desarrollo. Plantean aprendizajes para la construcción de buenas prácticas, tanto a nivel nacional como subnacional y local. Además, la utilización de herramientas que avanza hacia la articulación de la planificación, el presupuesto y la gestión pública, así como también para obtener un valor público progresivamente incrementado.

Estas experiencias ponen en evidencia la importancia de las acciones con enfoque multidimensional y de enfoque interinstitucional, con el reto de articular los Objetivos de Desarrollo Sostenible a la planificación nacional, subnacional y local. Quedan interrogantes y preguntas a ser profundizadas, pero sin duda es una compilación de prácticas que inspiran al diálogo y a los intercambios regionales para avanzar en conjunto hacia una América Latina y el Caribe con mayores condiciones de igualdad y sostenibilidad.





NACIONES UNIDAS

Serie

C E P A L

Seminarios y Conferencias

**Números publicados**

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en  
[www.cepal.org/publicaciones](http://www.cepal.org/publicaciones)

95. Los desafíos de la planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe: algoritmos, metodologías y experiencias, Luis Mauricio Cuervo, María del Pilar Délano (editores) (LC/TS.2022/11), 2023.
94. Aspectos conceptuales de los censos de población y vivienda: desafíos para la definición de contenidos incluyentes en la ronda 2020 (LC/TS.2019/67), 2019.
93. Planificación multiescalar: ordenamiento, prospectiva territorial y liderazgos públicos. Volumen III, Luis Mauricio Cuervo y María del Pilar Délano (editores) (LC/TS.2019/61), 2019.
92. Planificación multiescalar: las desigualdades territoriales. Volumen II, Luis Mauricio Cuervo y María del Pilar Délano (editores) (LC/TS.2019/54), 2019.
91. Planificación multiescalar, regional y local. Volumen I, Luis Mauricio Cuervo y María del Pilar Délano (editores) (LC/TS.2019/53), 2019.
90. Minería para un futuro bajo en carbono: oportunidades y desafíos para el desarrollo sostenible, (LC/TS.2019/19), 2019.
89. Bioeconomía en América Latina y el Caribe, 2018: memoria del seminario regional realizado en Santiago, los días 24 y 25 de enero de 2018. Adrián G. Rodríguez (editor) (LC/TS.2018/87), 2018.
88. Prospectiva en América Latina y el Caribe: aprendizajes a partir de la práctica. Luis Mauricio Cuervo y Francisca Guerrero (editores) (LC/TS.2018/38), 2018.
87. Indicadores no monetarios de pobreza: avances y desafíos para su medición. Memoria del seminario regional realizado en Santiago, los días 15 y 16 de mayo de 2017. Pablo Villatoro (compilador) (LC/TS.2017/149), 2017.
86. Prospectiva en América Latina y el Caribe. Instituciones, enfoques y ejercicios. Luis Mauricio Cuervo (editor) (LC/L.4194; LC/IP/L.344), 2016.

## SEMINARIOS Y CONFERENCIAS

### Números publicados:

- 95 Los desafíos de la planificación  
para el desarrollo en América Latina  
y el Caribe  
*Algoritmos, metodologías y experiencias*  
*Luis Mauricio Cuervo y María del Pilar Délano*  
*Editores*
- 94 Aspectos conceptuales de los  
censos de población y vivienda  
Desafíos para la definición de contenidos  
incluyentes en la ronda 2020
- 93 Planificación multiescalar  
Ordenamiento, prospectiva territorial  
y liderazgos públicos. Volumen III  
*Luis Mauricio Cuervo y María del Pilar Délano*  
*Editores*



Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)  
Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC)  
[www.cepal.org](http://www.cepal.org)



LC/TS.2022/11