

---

**gestión pública**

**F**unciones básicas de la  
planificación económica y social

Juan Martin

ILPES



NACIONES UNIDAS

CEPAL

**Instituto Latinoamericano y del Caribe de  
Planificación Económica y Social - ILPES**

Santiago de Chile, agosto del 2005

Este documento fue preparado por Juan Martin, Asesor Especial del Secretario Ejecutivo de la CEPAL para la Dirección del ILPES.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

---

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN impreso 1680-8827

ISSN electrónico 1680-8835

ISBN: 92-1-322735-3

LC/L.2363-P

LC/IP/L.260

N° de venta: S.05.II.G.102

Copyright © Naciones Unidas, agosto del 2005. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

---

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

## Índice

---

|  |    |
|--|----|
| <b>Resumen</b> .....                                   | 5  |
| <b>I. Introducción</b> .....                           | 7  |
| <b>II. Prospectiva</b> .....                           | 11 |
| <b>III. Concertación y coordinación</b> .....          | 15 |
| <b>IV. Evaluación</b> .....                            | 19 |
| <b>V. Comentarios finales</b> .....                    | 23 |
| <b>Referencias</b> .....                               | 25 |
| <b>Serie gestión pública: números publicados</b> ..... | 27 |



---

## Resumen

---

En este documento se destacan tres funciones básicas de la planificación. La primera, prospectiva, busca articular las perspectivas para el conjunto de los ciudadanos, más allá de las posibilidades de los mercados y de cada actor o grupo social por separado y, también, anticipar las consecuencias que producirán las decisiones de gobierno en distintos plazos.

La segunda apunta a mejorar la coordinación de las políticas públicas y admite dos dimensiones principales: una, la interacción del gobierno con las restantes fuerzas políticas, económicas y sociales que permita concertar sobre distintos temas y, otra, la coordinación que debe realizarse al interior del gobierno para alcanzar en tiempo y forma los objetivos trazados. Ambas dimensiones son imprescindibles para orientar el desarrollo con dirección estratégica.

La tercera función, evaluación, constituye uno de los pilares del nuevo modelo de gestión pública. Este modelo que se orienta a los resultados de la gestión involucra distintas dimensiones de la evaluación: dentro del propio aparato gubernamental, en su relación con el parlamento y, de manera más general, con la ciudadanía. Aunque la instrumentación plena de este enfoque requiere un conjunto equilibrado de instrumentos, la evaluación de las acciones públicas constituye su eje.

El documento concluye con algunas sugerencias para recuperar el valor de la planificación como instrumento esencial de la acción de gobierno.



## I. Introducción

---

Transcurrida ya casi la mitad del primer decenio del siglo XXI, el balance regional de la planificación económica y social es heterogéneo, tanto en relación con sus resultados como con las metodologías empleadas. No obstante esta apreciación general, cabe señalar que últimamente varios países están buscando nuevas modalidades para fortalecer esta función gubernamental.

Los países de nuestra región han experimentado profundas transformaciones en los últimos quince años. De hecho, América Latina y el Caribe fue la región del mundo en desarrollo que apostó con mayor convicción al programa de internacionalización y liberalización de sus economías y al papel protagónico del sector privado, cuya recopilación más clara fue el denominado Consenso de Washington. Este programa comenzó en algunos países de la región a fines de los años setenta, sufrió importantes reversiones en la década de 1980 y se instaló con mucha fuerza y cobertura casi generalizada desde comienzos de los años noventa.

El conjunto de las reformas encerraba la promesa de que los menores desequilibrios fiscales, la inflación controlada y los mercados más integrados al mundo, con mayor protagonismo privado e intervención estatal mínima, debían arrojar como resultado tasas de crecimiento más altas y estables y, en consecuencia, un menor desempleo y salarios reales en ascenso y partícipes de los frutos de una competitividad creciente. Por varias razones, estas expectativas no se materializaron según ha sido analizado por la CEPAL (Ocampo y Martín, 2003) y por otras instituciones como, por ejemplo, el Instituto de Economía Internacional (Kuczynski y Williamson, 2003).

Como más recientemente sostuvo la CEPAL (CEPAL, 2004), la inconformidad con los resultados de las reformas en materia de crecimiento económico y equidad social va dando pie a una visión alternativa a la que se sostuvo en el comienzo de los años noventa. Este cambio se puede resumir conceptualmente en el tránsito desde un enfoque que pregonaba “más mercado y menos estado” hacia otro que, sin renegar de los progresos alcanzados en el desarrollo de economías de mercado, revaloriza la necesidad de un mejor gobierno, es decir, de intervenciones públicas de mayor calidad.

El Estado no es únicamente la mayor y más compleja organización en nuestras sociedades. Además, tiene como hecho singular la representación de los intereses generales. Por consiguiente, es el único actor con capacidad de encarnar el interés común y, en tal sentido, constituye un importante instrumento para articular y canalizar las acciones del conjunto de los actores sociales. Desde luego lo anterior no implica desconocer la existencia de importantes “fallas de gobierno”, que han llevado a cuestionar la intervención pública en diversos ámbitos. Este reconocimiento es, por cierto, un punto de partida necesario, pero tampoco pueden atacarse las enfermedades destruyendo a quien las padece.

Un primer hecho insoslayable es que en los últimos quince años se han producido importantes transformaciones en las funciones económicas del Estado (Martin y Núñez del Prado, 1993). Ellas podrían resumirse bajo el siguiente lema: el Estado ha ido reformando y reformándose, es decir, ha sido simultáneamente sujeto y objeto del proceso de transformación. Esta característica implica la simultaneidad de dos momentos en la acción actual del gobierno: administración y cambio. Por un lado, se trata de definir y administrar las políticas públicas en el marco de una determinada configuración de las condiciones de borde en que el gobierno opera. Por otro lado, se busca alterar dichas condiciones para delimitar los ámbitos de actuación gubernamental, redefinir sus funciones y ampliar la viabilidad de sus políticas. En consecuencia, un segundo hecho relevante es que la gestión actual de gobierno está marcada por esta interacción de procesos de administración, o sea de normalidad y de cambio, es decir, de innovación.

Surge también una preocupación cuando se aprecia que reducir protagonismo es más sencillo que crear las capacidades efectivas para un nuevo perfil, aunque ambos procesos no sean necesariamente inconsistentes. El gobierno puede legítimamente considerar prioritario su accionar en determinadas áreas, lo que suele ser equivalente a postergar la búsqueda de soluciones a otros problemas vigentes. Sin embargo, postergar no es sinónimo de desatender. El gobierno simplemente tiene la obligación indelegable de conducir una acción colectiva para encarar el conjunto de los problemas nacionales que es, en última instancia, lo que espera y reclama la ciudadanía.

Además, el gobierno se ejerce por administraciones sucesivas y, por consiguiente, esa responsabilidad de conducir la acción colectiva va recayendo en distintos actores y, no siempre, los compromisos de una administración pasan a ser las obligaciones de la siguiente. Quizás, el logro de acuerdos, explícitos o implícitos, entre las fuerzas políticas con capacidad de alternarse en el poder sobre aspectos centrales de la dirección del desarrollo y el pleno funcionamiento de las instituciones, sea el camino más eficiente para enfrentar ambas dificultades y mejorar, así, la gobernabilidad del sistema.

Aparte de estos acuerdos sobre la orientación y el régimen de las políticas públicas, los activos a disposición del gobierno son, por un lado, el marco plurianual de su gestión, que le brinda holguras para encadenar resultados y acomodar demandas. Por el otro lado, están los diferentes grados de interacción público-privado para concretar acciones de interés conjunto, que le permite graduar su propio grado de participación en el diseño, financiamiento, ejecución y evaluación de las políticas relevantes. Sobre estos temas volveremos más adelante.

La planificación, como cálculo que precede y preside la acción pública, es un instrumento esencial de la gestión de gobierno. En este sentido cabe, sin embargo, establecer desde el inicio una

distinción entre las funciones de la planificación y la variedad de arreglos institucionales que han adoptado los distintos países para poner en práctica dichas funciones. Como bien sostiene Douglass North (1994), las instituciones “no viajan bien” y, por consiguiente, no cabe detenerse en el análisis de los arreglos particulares en cada caso elegidos o, más aún, que se han ido consolidando como consecuencia de las necesidades y de las prácticas públicas de los diversos países. Basta señalar que dichos arreglos van desde un ministerio especializado como es el caso de Brasil (Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión) hasta un departamento dependiente directamente de la Presidencia de la República como es el caso de Colombia (Departamento Nacional de Planeación).

Más bien, parece conveniente detenerse en lo que podríamos denominar las funciones básicas de la planificación. El ILPES inició en 1999 un trabajo sobre este tema que involucró distintas instancias de discusión. Entre ellas, una de las más destacadas fue la reunión celebrada en La Habana en 2000 (ILPES, 2000; Ocampo, 2000).

En este esfuerzo de reflexión se individualizaron tres funciones básicas de la planificación que, con algunos ajustes y mayor elaboración, se retoman en esta ocasión. La primera, prospectiva, busca ilustrar las perspectivas a mediano y largo plazos para el conjunto de los ciudadanos, clarificar las alternativas de decisión de las autoridades públicas y explorar nuevas estrategias económicas y sociales.

La segunda apunta a mejorar la coordinación de las políticas públicas y admite dos dimensiones principales: una, la interacción del gobierno con las restantes fuerzas políticas, económicas y sociales que permita concertar sobre distintos temas y, otra, la coordinación que debe realizarse al interior del gobierno para alcanzar en tiempo y forma los objetivos trazados. Ambas, la concertación y la coordinación, son imprescindibles para orientar con dirección estratégica el desarrollo económico y social y, al mismo tiempo, para velar por una asignación eficiente y equitativa de los recursos públicos.

La tercera función, evaluación, constituye uno de los pilares del nuevo modelo de gestión pública que se ha ido imponiendo tanto en el mundo desarrollado como, más recientemente y con mayores dificultades, en el mundo en desarrollo. Este modelo que se orienta a los resultados de la gestión también involucra distintas dimensiones de la evaluación: dentro del propio aparato gubernamental, en su relación con el parlamento y, de manera más general, con la ciudadanía. Aunque la instrumentación plena de este enfoque requiere un conjunto equilibrado de instrumentos, los diversos mecanismos de seguimiento y evaluación de las acciones públicas constituyen el eje de esta función.

En este documento se presentan algunas reflexiones en torno a estas tres funciones de la planificación moderna, es decir, prospectiva, concertación y coordinación y evaluación, para concluir después con algunos comentarios finales.



## II. Prospectiva

---

En principio, podemos distinguir dos visiones polares de la prospectiva. Una, de naturaleza exploratoria, es la que parte del presente y recorre un cierto espectro de futuros posibles. La otra, de carácter normativo, articula una visión del futuro deseable y construye un itinerario de las acciones necesarias para alcanzarlo. Ambas visiones de la prospectiva tienen ventajas y encierran dificultades.

Si el punto de partida es la realidad actual, el riesgo es quedarse en ella sin cambiar nada, o introducir sólo cambios en el margen. Por el contrario, si el punto de partida es una imagen deseable del futuro se puede quedar atrapado en ella, construyendo sueños divorciados de la realidad. Lo más lógico sería explorar imágenes del futuro a partir de la situación presente, pero el itinerario inverso también es atractivo pues lo esencial es romper inercias y movilizar energías. En realidad, el futuro se construye mediante un delicado equilibrio sobre un camino de doble vía entre las realidades presentes y los escenarios posibles y deseables. El arte de transitar intelectual y políticamente en ambos sentidos es precisamente el nombre del juego y éste no es otro que el de definir e instrumentar una estrategia de desarrollo.

En los países de la región se ha abandonado por largos años este ejercicio fundamental. El peso de los problemas estructurales que se han ido acumulando en las economías y sociedades, junto con la tiranía del corto plazo, han redundado en este olvido (Machinea, 2005). A veces algunos gobiernos han buscado atajos o soluciones casi-mágicas como, por ejemplo, la adopción irreflexiva de las medidas postuladas por el Consenso de Washington en el inicio de los años noventa o, actualmente, la firma de un tratado de libre comercio con países desarrollados. En ambos casos se ha supuesto que basta con una señal fuerte para que se ordene el resto de los problemas. No obstante, como se ha demostrado una y otra vez, esto no es así.

Por ende, debemos recuperar esa capacidad de construir el futuro, con todas sus complejidades y dificultades, pero también incluyendo las riquezas de una interacción fecunda entre los distintos actores sociales en torno a visiones que sean compartidas e inclusivas. Se abre así un espacio significativo para el aprendizaje institucional y, sobre todo, para el ejercicio de la democracia.

Sobre la base de experiencias internacionales, en particular de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico y de la Unión Europea, el ILPES inició una experiencia de construcción de escenarios alternativos. Estos escenarios estuvieron ordenados por la pregunta ¿hacia dónde vamos? Con el propósito de darle al ejercicio una visión estratégica, los escenarios se completaron con las preguntas ¿qué queremos? y ¿cómo podemos lograrlo? Estas dos últimas preguntas indujeron una reflexión sobre las posibilidades de cambio y ampliaron las fronteras de lo posible y lo deseable.

Los ejes de esta construcción de escenarios fueron el concepto de fuerza impulsora y el horizonte temporal adoptado. Considerando un horizonte de 10 años, las fuerzas impulsoras se clasificaron en tres grupos, según su incidencia en la configuración de los escenarios. El primer grupo correspondió a las fuerzas “transversales” que son aquellas para las que no madurarán los cambios de políticas dentro del horizonte previsto ya que obedecen a procesos de más largo plazo. Sin embargo, estas fuerzas transversales afectan y son comunes a todos los escenarios. Algunos ejemplos de ellas son: la demografía, los recursos naturales y el medio ambiente, los valores y elementos culturales y el ordenamiento territorial.

El segundo grupo estuvo conformado por las fuerzas “estructurantes”, es decir, aquellas consideradas clave en la diferenciación de escenarios ya sea porque son de carácter exógeno a cada realidad nacional e involucran, en consecuencia, elevada incertidumbre, o bien porque constituyen campos de acción que son propios de los diferentes actores nacionales. Ejemplos de las fuerzas estructurantes de carácter exógeno son el crecimiento mundial y la volatilidad externa, el grado de avance de la globalización en sus diversas dimensiones y el desarrollo y acceso a las innovaciones tecnológicas. Naturalmente los actores nacionales están presentes en cualquier escenario, pero en cada uno de ellos se establecen diferencias según su poder relativo, las instituciones que logran plasmar y las políticas que persiguen bajo determinadas alianzas de intereses.

Por último, el grupo de las fuerzas “resultantes” estuvo constituido por aquellas que, si bien no definen los escenarios, los caracterizan como variables de situación o variables de estado. En consecuencia, fueron utilizadas como ventanas para analizar y valorar cada escenario. Entre ellas, cabe destacar los siguientes: estabilidad macroeconómica, inversión y crecimiento, inserción internacional y estructura productiva, empleo y distribución del ingreso, cohesión social y gobernabilidad política.

En el ejercicio realizado por el ILPES se identificaron cuatro escenarios que son multidimensionales en su construcción y fueron, en buena medida, definidos por inducción. Posteriormente, los escenarios fueron completados y ajustados mediante trabajos analíticos y juicios de expertos, aprovechando numerosos trabajos realizados por la CEPAL. La narración de estos cuatro escenarios fue la siguiente.

**Mercados, sólo mercados:** prosperidad mundial y aumento de las desigualdades entre países y dentro de ellos a partir de la sucesión acelerada de innovaciones tecnológicas, la consolidación creciente de áreas de libre comercio y el protagonismo de las empresas transnacionales. Esfuerzos de los países desarrollados para coordinar los mercados globales, con episodios frecuentes de crisis en los países emergentes y en transición. En el plano interno de cada país, preponderancia de democracias delegadas, gobiernos que actúan como articuladores entre los grandes grupos económicos y el resto de la población, con atisbos de populismo. Ampliación de la fragmentación

social, con grupos integrados a una cultura y estilos de vida y consumo globales. Políticas económicas orientadas a generar credibilidad internacional y abrir crecientes espacios a la iniciativa privada. Papel subsidiario del Estado y reducción del tamaño de la administración pública. Ciclos de aceleración y freno dominados por la restricción externa. Imposición del interés económico de corto plazo sobre el desarrollo sostenible. Marcadas disparidades entre territorios ganadores y perdedores dentro de cada país. Conflictos entre los gobiernos locales y el poder central. Políticas sociales focalizadas sobre la extrema pobreza y orientadas a la conformación de redes de protección social, limitadas en su cobertura y de beneficios mínimos. Mercados de trabajo crecientemente flexibilizados y aumento de la informalidad hacia la constitución de una suerte de economía paralela o sumergida.

**Liderazgo público nacional:** los países de la región buscan incidir en la discusión internacional acerca de las instituciones de regulación global. En el plano nacional, se apunta a una reforma de los partidos políticos para mejorar la representación de intereses, ganar legitimidad y facilitar una participación social amplia. Revitalización y profesionalización de la labor parlamentaria y de los gobiernos locales. En cultura y valores, se afianza el logro de la unidad nacional sobre la base de aceptar la diversidad y se facilita un acceso más generalizado a los desarrollos globales en materia de información y educación. Procesos activos de modernización del Estado para hacerlo más eficaz, eficiente y transparente y para acercarlo a los ciudadanos. Iniciativas diversas para transformar lo estatal en público. Políticas económicas activas para el manejo del ciclo económico y el control de la volatilidad externa. Profundo esfuerzo de creación institucional para las tareas de promoción de la competencia, regulación y desarrollo de mercados. Énfasis en el sistema de innovación nacional para la difusión y adaptación tecnológica. Aumento de la capacidad de movilización de recursos financieros por parte del sector público (reforma tributaria y pacto fiscal) y búsqueda de soluciones estables y ordenadas para la distribución de funciones y financiamiento entre diferentes esferas de gobierno. Flexibilidad compartida de los mercados laborales, con prioridad en la capacitación apuntando hacia la constitución de un *Work-fare State*. Reformas en las políticas sociales a partir de los principios de universalidad, eficiencia y solidaridad. Posibles disputas entre gobiernos pertenecientes a un mismo bloque económico como consecuencia del choque entre intereses nacionales y subregionales.

**Organización comunitaria:** Las características centrales de este escenario son un desencanto generalizado de los ciudadanos respecto de las instituciones políticas y de gobierno, expresiones crecientes de enfado con la globalización y la integración regional y desarrollo de formas asociativas comunitarias para encarar soluciones a los problemas de diversos grupos sociales y étnicos. Coexistencia de diversas estrategias de supervivencia y frecuentes conflictos entre grupos sociales, regiones y etnias. Surgimiento de liderazgos políticos que buscan interpretar el descontento social y formas embrionarias de organización en las bases. Políticas económicas que apuntan a administrar la sucesión de conflictos, sin mayor capacidad de ofrecer, de manera creíble, visiones de futuro y de articulación de intereses. Ampliación de la heterogeneidad social sobre una base doble: diferenciación económica y capacidad de organización y presión. Aumento de la conflictividad entre los poderes locales y nacionales. Asimetría en la capacidad de respuesta frente a los problemas del entorno inmediato de los ciudadanos y de los acontecimientos de orden nacional e internacional. Acciones destinadas a preservar y mejorar el medio ambiente propio de cada comunidad y a bloquear o condicionar severamente la explotación económica de los recursos naturales.

**Patria grande:** El punto focal de este escenario es la capacidad de desarrollar progresivamente acuerdos y acciones tendientes a la conformación de uno o más bloques regionales, con un doble

propósito. Por un lado, ganar peso político y voz en el concierto mundial respecto de la definición de las instituciones del nuevo orden económico global. Por el otro, construir mercados y aunar iniciativas para aprovechar las oportunidades de un mundo crecientemente globalizado y competitivo. Énfasis en el desarrollo de un sistema de innovación de escala regional y en la discusión de los temas del desarrollo sostenible global. Posibles conflictos de liderazgo entre países de la región (quizás al sur y al norte de Panamá). Fuerte asociación económica con el mundo desarrollado y otras regiones en desarrollo. Caminos con grandes dificultades para construir la institucionalidad comunitaria en diferentes planos, armonizando intereses y condiciones nacionales, así como la distribución justa de los beneficios entre países y regiones de un mismo país. Importante desarrollo de la integración física, cultural y científica. Considerables migraciones internas. El gran desafío es la construcción y negociación de una agenda progresiva y mantener la hegemonía de una visión de largo plazo para ir acomodando soluciones a los problemas emergentes.

Más allá del valor intrínseco de estos escenarios —los que a pesar de haber sido formulados en el año 2000 mantienen su vigencia— vale destacar su aporte para "abrir la mente" y examinar su consistencia. Los escenarios, como fotografías de posibles situaciones futuras, permiten imaginar nuevas formas de funcionamiento, o al menos explorar potenciales desequilibrios o crisis. Asimismo, ellos sirven para identificar factores de riesgo y de tensión, así como los conflictos emergentes en la región.

Sin lugar a dudas, los temas de gobernabilidad van a definir el rumbo y la eficacia de las políticas públicas en los años venideros. La vida en comunidad no puede concebirse sin conflictos ni diferencias. Pero los conflictos no son siempre los mismos, ni se expresan de igual forma (Prats i Catalá, 2005). Ellos persisten, se superan, se transforman y se crean. De tal manera, se hace necesario identificar los principales conflictos actuales (distributivos, territoriales, étnicos, políticos y de otro tipo), la forma en que éstos se desenvuelven (capacidades y mecanismos de resolución institucional) y sus dimensiones (locales, nacionales, regionales e internacionales). Alrededor de ellos se puede elaborar sobre la capacidad de la organización social para procesarlos, así como para crear las principales visiones y consensos que permiten transformarlos en oportunidades y nuevas situaciones.

Quizás por este motivo, varios países (entre ellos Brasil, Finlandia, Irlanda, Malasia y República de Corea) han puesto énfasis en la constitución de grupos de trabajo público-privados, con diferente grado de institucionalidad, para examinar con metodologías diversas los problemas de largo plazo. En 2005, el ILPES conjuntamente con el Banco Mundial y el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA, por sus siglas en inglés) organizaron en la sede de la CEPAL un foro de discusión de alcance mundial sobre Visión de País y Estrategia de Desarrollo para conocer y debatir varias de estas experiencias (Banco Mundial/ILPES/IDEA, 2005).

El elemento más destacado de estos esfuerzos, y que es común a todos ellos, es el de compartir visiones, concertar acuerdos y coordinar las acciones a desarrollar en diversos planos. Esto precisamente nos lleva a la segunda función básica de la planificación, esto es la de concertación y coordinación.

### **III. Concertación y coordinación**

---

Con demasiada frecuencia, el debate acerca del papel del Estado, ya sea en relación con el sector empresarial privado o con las organizaciones de la sociedad civil, se ha esterilizado como consecuencia de una discusión abstracta y, por lo tanto, inconducente. La razón es simple, pero poderosa. No existe posibilidad alguna de delimitar las esferas de actuación de una manera general, sin referencias precisas a tiempo y lugar y, sobre todo, sin considerar la historia y el desenvolvimiento de cada una de esas instituciones.

Además, este debate se ha planteado a veces en términos de posiciones polares y excluyentes y, peor aún, contrastando las ventajas de uno con las deficiencias del otro. En uno de los polos de la discusión estado-mercado, se tiende a destacar las ventajas de los agentes privados (capacidad de adaptación a las cambiantes condiciones de los mercados y facilidad para aprovechar las innovaciones), así como la asignación más eficiente de los recursos que generaría un sistema de mercado basado en la empresa privada. Al mismo tiempo, se enfatizan ciertas deficiencias de los agentes públicos tales como la lentitud de la burocracia, el clientelismo, la ineficiencia y el empleo improductivo de los recursos. En el otro polo, se subrayan algunas virtudes de los agentes públicos como son la anteposición del beneficio social al privado, la visión de conjunto y la mayor sensibilidad a los temas del largo plazo. Simultáneamente, se insiste en las limitaciones de los agentes privados, esto es su escasa competitividad y su tendencia a privilegiar la captación de rentas.

Este contrapunto de agentes y organizaciones se utiliza también para contrastar las bondades de la representación política con las limitaciones de algunas formas de participación directa de la ciudadanía,

o viceversa. Si bien estas visiones apuntan a algunas de las virtudes y deficiencias reales de los diferentes tipos de agentes y organizaciones, también conducen a propuestas sin contenido sustantivo alguno como, por ejemplo, “más mercado” o “mayor participación social”. Tampoco se compadecen con la complejidad del tema y con lo que han sido las relaciones entre estos agentes e instituciones en el desarrollo económico de la región y de otros países del mundo.

En realidad, las acciones públicas toman cuerpo en un marco institucional, social y político determinado en que el Estado y el resto de los actores sociales, incluyendo a algunos poderosos agentes externos, se interrelacionan e influyen entre sí. Por lo tanto, parecería mucho más útil establecer “acuerdos de integración” entre agentes y organizaciones que insistir con la definición abstracta de “tratados de límites”. Es decir, sería más provechoso, utilizando una analogía médica, pasar de la anatomía a la fisiología de las economías mixtas de mercado.

Uno de tales acuerdos debería materializarse entre los sectores público y privado en torno al desarrollo productivo para enfrentar la creciente heterogeneidad de las economías de la región. En efecto, como destacó la CEPAL en su último documento institucional (CEPAL, 2004), la estructura productiva de los países de la región se puede representar, esquemáticamente, mediante un modelo de economía de “tres velocidades”, atendiendo a las características de las unidades productivas que la componen: microempresas informales, pequeñas y medianas empresas del sector formal y grandes empresas nacionales y extranjeras.

Estas tres velocidades —que resultan del tamaño, de la modalidad de inserción institucional y de la lógica económica de funcionamiento de las unidades productivas— demandan la aplicación de estrategias públicas diferenciadas: una, de inclusión, destinada a facilitar el traslado de las microempresas informales al sector formal de la economía. Otra, de articulación, orientada no sólo a proveer acceso a los factores productivos, sino principalmente a promover distintos esquemas de articulación entre empresas. La última, de densificación, busca inducir las innovaciones de todo tipo a través del tejido productivo. Estas estrategias diferenciadas, que demandan políticas públicas activas, se justifican por la necesidad de “nivelar el campo de juego” para compensar la diferente situación y oportunidades que enfrentan distintos tipos de unidades productivas. Al mismo tiempo, estas políticas públicas exigen transparencia, evaluación y concertación entre los diferentes actores involucrados. Es decir, deben basarse en la adopción de compromisos recíprocos y verificables, como antídoto a la mera captación de rentas y al cuestionamiento de su legitimidad.

Otro de los urgentes acuerdos de integración debería celebrarse entre el estado y la sociedad civil, con miras a la igualdad de oportunidades y a la cohesión social. En varios países de la región, muchos ciudadanos y grupos sociales han ido perdiendo su “sentido de pertenencia”, junto con la capacidad de asumir como propios los objetivos comunes. La superación de estas tendencias centrífugas exige una labor para “crear sociedad”, así como una participación más activa en las instituciones propias del sistema político, una mayor tolerancia de las diferencias y una creciente predisposición al compromiso. Con tal objeto, el concepto de política pública debería recobrar su significado original, esto es, toda forma de organización de decisiones que persigue fines de interés común, y no restringirse a su acepción, hoy más habitual, de acciones estatales, es decir, de la responsabilidad “de otros”.

Vinculado con lo anterior, aparece otro falso dilema entre participación social y formas de representación política. En los sistemas democráticos el parlamento constituye uno de sus pilares fundamentales ya que está en la base misma de la división de poderes. Sin embargo, en la realidad política de la región esta institución adolece de serias fallas vinculadas algunas con deficiencias propias de los partidos políticos y otras asociadas a sus modalidades de funcionamiento. Estas fallas han llevado en varios países de la región a severos cuestionamientos de la institución y de muchos de sus integrantes.

Como consecuencia de ello, se ha ido abriendo espacios a formas de participación directa de distintos grupos de ciudadanos, a veces agrupados en organismos no gubernamentales y, en otras ocasiones, organizados en torno a intereses o reivindicaciones de diferente tipo. Estas formas de participación social son ciertamente necesarias para ejercer el derecho a voz de la ciudadanía y, también, para progresar en el afán antes mencionado de transformar las políticas estatales en políticas públicas.

No obstante, sería una insensatez intentar reemplazar los sistemas de representación política por mecanismos de participación directa de la ciudadanía. Más bien de lo que se trata es de perfeccionar cada una de esas modalidades y, sobre todo, buscar las sinergias entre ambas. En efecto, la representación política se fortalece con la participación ciudadana, la cual a su vez sólo es posible cuando existe una vigencia plena del estado de derecho que corresponde a un sistema democrático. Además, más allá de apuntar a la complementariedad que induce beneficios recíprocos, es necesario preservar los espacios propios de una y otra modalidad de representación de intereses.

Aparte de estos acuerdos de integración, la función de coordinación interna del aparato gubernamental es muy importante. En efecto, el aparato de gobierno es una sumatoria de instituciones y de estructuras burocráticas con sus propias fuerzas de inercia y de movimiento. A veces, algunos segmentos del aparato estatal desarrollan sus propias técnicas de autodefensa y expansión y, también, se relacionan más estrechamente con grupos de interés del sector privado o con interlocutores internacionales. Por otra parte, en los últimos años se aprecian varios esfuerzos positivos para reducir trabas y costos, para volverse más sensibles a las prioridades gubernamentales y para brindar mayor atención a la ciudadanía.

Cuando se habla de coordinación, por lo general se hace referencia a una adecuada ejecución de las políticas públicas. Pero la coordinación, si bien tiene un alto componente técnico, es una función esencialmente política. Se trata de coordinar con un sentido estratégico, para promover determinados resultados de la acción pública en su conjunto. La definición de una estrategia significa, en buena medida, establecer las prioridades del desarrollo nacional y de los diversos programas de la acción gubernamental. De tal manera, el plan de gobierno debe servir de hilo conductor, de principio ordenador de las políticas públicas. El proceso de construcción de estas prioridades estratégicas constituye el reto fundamental de un gobierno moderno.

Con tal propósito, se requiere construir un espacio institucional capaz de conjugar el sentido estratégico con el principio de realidad, lo cual obliga a establecer la precedencia jerárquica y temporal de las distintas metas. Así, la instancia de coordinación, preferiblemente concebida como un espacio intermedio separado de la operación de los programas específicos, debe definir y negociar las políticas sectoriales, formular las grandes directrices, supervisar y evaluar resultados. En ausencia de un sentido de las prioridades, se hace imposible cualquier tipo de planificación estratégica, lo que a su vez conduce a una asignación de recursos que se reproduce en función de las inercias y rutinas existentes.

El espacio institucional de la programación presupuestaria es el lugar de privilegio de la coordinación intersectorial. En muchos países, con la celebración de convenios de desempeño, se han profundizado los esfuerzos para reemplazar las negociaciones bilaterales entre un ministro y el jefe de gobierno por negociaciones multilaterales en que participan las agencias y cuerpos del Estado, con competencia colectiva y con límites globales de gasto. Así, la asignación presupuestaria responde efectivamente a un proceso técnico de programación y a un proceso político de coordinación. La búsqueda de una mayor capacidad de gestión supone avanzar hacia un modelo de alta coordinación entre políticas, entre sectores, entre programas e instituciones.

Por otra parte, el aparato gubernamental se organiza sobre la base de sectores especializados. Sin embargo, los ciudadanos se enfrentan y piden soluciones a problemas que habitualmente no se

estructuran bajo una lógica sectorial, sino que son transversales a varios sectores. Tres áreas particulares merecen ser destacadas en los esfuerzos de coordinación gubernamental. La primera es el área social ya que en su mayoría los problemas que atiende son de características multidimensionales. Varios países de la región han adoptado distintos arreglos institucionales para forzar esa coordinación tales como los gabinetes sociales, los consejos de política social y también la conformación de una autoridad social. En todos estos casos lo que se busca es mejorar la coherencia intersectorial e intertemporal de los diferentes programas y acciones y abrir espacios a la participación social.

Una segunda corresponde al área de desarrollo productivo, cuyas instituciones han sido profundamente desarticuladas en los últimos años. Aquí se deben armonizar diversas dimensiones tales como el acceso a los mercados externos, la generación y adopción de innovaciones, la provisión de infraestructura, los encadenamientos productivos que faciliten la articulación de diferentes actores económicos y el acceso a los factores productivos. Nuevamente, cada uno de estos temas cae bajo distintos ministerios o agencias cuyas acciones requieren ser coordinadas y abiertas a la participación de los beneficiarios potenciales.

La tercera área, coordinación entre distintas jurisdicciones territoriales de gobierno, es particularmente relevante para aquellos países de organización federal, o que hayan experimentado procesos intensos de descentralización territorial. En algunos países esta coordinación entre jurisdicciones se efectúa mediante consejos federales u organizaciones con otro nombre. La práctica institucional revela que su buen funcionamiento requiere de una definición precisa de las atribuciones y responsabilidades de cada esfera territorial de gobierno, de la disponibilidad de instrumentos para llevar a cabo las políticas que vinculen resultados y asignación de recursos y, por último, de la construcción progresiva de una institucionalidad que permita operar con flexibilidad dentro de reglas estables.

Todos estos temas de concertación y coordinación demandan legitimidad política y ésta, a su vez, exige mayor transparencia hacia la ciudadanía y sus representantes. El pivote esencial para ello es la evaluación de las políticas y programas públicos, que constituye la tercera de las funciones básicas de la planificación anunciadas.

## IV. Evaluación

---

En los procesos presupuestarios modernos el manejo flexible y prudente de los agregados fiscales debe complementarse con la efectividad en la asignación de recursos y la eficiencia operacional en la prestación de los servicios públicos. De manera creciente se ha ido reconociendo que si bien la disciplina fiscal es una condición necesaria para modernizar la gestión presupuestaria, no es condición suficiente si no va acompañada de innovaciones que buscan satisfacer los restantes objetivos de las políticas presupuestarias (ILPES, 2004).

Uno de los logros importantes de las reformas de los años noventa ha sido el abatimiento de la inflación y el mayor control de los desequilibrios fiscales, dos males endémicos en nuestra región. Esto ha redundado, en la mayoría de los países, en indudables progresos hacia una mejor gestión de las finanzas públicas. Pero quedan temas pendientes, especialmente en relación con el tratamiento del ciclo macroeconómico en la programación presupuestaria y el papel estabilizador de la política fiscal, aspectos que son fundamentales para lograr un ambiente apropiado para la inversión. Por otra parte, si se busca mejorar la calidad de la gestión pública, no es posible supeditar el gasto a un manejo entregado a los vaivenes coyunturales, es decir, no se puede pensar en impactos significativos de las políticas públicas con problemas frecuentes de pare y siga en los programas gubernamentales. El ciclo presupuestario anual es una camisa de fuerza demasiado estrecha para una gestión efectiva. Por ello, es necesario evolucionar hacia esquemas presupuestarios plurianuales que brinden mayores horizontes y holguras al manejo del gasto público.

Asegurar un entorno apropiado para la inversión privada y administrar apropiadamente la inversión pública implica enfrentar tres desafíos fundamentales. El primero consiste en respetar una regla fiscal a lo largo del ciclo para eludir los costos económicos y políticos de los ajustes fiscales abruptos. El segundo apunta a identificar con antelación posibles déficits públicos estructurales a fin de evitar un endeudamiento excesivo que desemboque en una crisis. Por último, se debe eliminar el sesgo en contra de los gastos de capital los que, por su propia naturaleza, son más sensibles a los ajustes fiscales que los gastos corrientes.

Para respetar la regla fiscal a lo largo del ciclo, primer desafío, se deben desarrollar instrumentos que orienten el proceso presupuestario hacia un esquema flexible dentro de reglas preestablecidas, que permitan diferenciar los factores transitorios de aquellos permanentes y que aseguren una conducción consistente con el pacto fiscal subyacente. El criterio generalmente aceptado es buscar una posición financiera corregida por las fluctuaciones del nivel de actividad. Esto equivale a programar los gastos e ingresos con una visión de mediano plazo en el manejo de las finanzas públicas.

En economías con tasas de crecimiento tan volátiles como las de la región, el sector público se suele convertir en una caja de resonancia de las perturbaciones externas (Martner, 1996). Pero esto no debe ser necesariamente así ya que la política fiscal puede ayudar a la política monetaria en su función estabilizadora de dos maneras. En primer lugar, reforzando la plena operación de los estabilizadores automáticos para suavizar las fluctuaciones macroeconómicas derivadas de variaciones en la demanda agregada. En segundo término, proveyendo ayuda adicional mediante cambios en las políticas discrecionales del gobierno, cuando sea prudente y apropiado. En consecuencia, el criterio orientador de la política fiscal debe ser el componente estructural de las cuentas públicas.

Para enfrentar adecuadamente el segundo desafío, esto es, identificar con antelación eventuales déficits estructurales, es necesario asegurar una trayectoria plurianual consistente con la regla fiscal adoptada. Cuando se diseñan las políticas presupuestarias, se debe tomar en cuenta que la marcha de la economía es inevitablemente incierta y que las proyecciones de los determinantes de ingresos y gastos son necesariamente imprecisas (Martin, 1997). La mayor parte de los errores en la programación plurianual puede atribuirse a desaciertos de previsión sobre el potencial de crecimiento de la economía y estos errores suelen tener efectos permanentes en las finanzas públicas. Por ende, se requiere tomar en cuenta explícitamente la posición de la economía en el ciclo y adoptar supuestos moderados de crecimiento para la programación plurianual. Muchos de estos desaciertos suelen originarse en el excesivo optimismo respecto de las hipótesis de crecimiento a mediano plazo. Por ello, es necesario acotar este “sesgo de optimismo” para asegurar una programación fiscal más consistente.

Por lo tanto, los análisis de sensibilidad deben ayudar a definir una trayectoria plurianual prudente que resguarde posibles márgenes de maniobra frente a imprevistos y a errores de medición de la propia programación presupuestaria. Es decir, orientar la política fiscal en función de un objetivo estructural de mediano plazo va mucho más allá de adoptar un criterio simple, pues requiere efectuar mediciones sistemáticas de la posición en el ciclo y, por ende, de los elementos que están afectando al producto potencial de la economía. Para ello, la programación presupuestaria debería tener un componente de análisis macroeconómico, mucho más intenso de lo que es habitual en nuestros países.

En cuanto al tercer desafío, es decir, eliminar el sesgo en contra de los gastos de capital, es importante que se reconozca explícitamente la diferencia económica entre el gasto corriente y el de capital. En algunos países se están realizando grandes esfuerzos para adecuar los procesos presupuestarios con el objetivo de estimular y proteger el gasto de inversión. Una alternativa, no exenta de dificultades, es evolucionar hacia la contabilización de ingresos y gastos sobre base devengado para distribuir la depreciación de los bienes de capital a lo largo de su vida útil. De esta

manera, se eliminaría el sesgo contra los gastos de capital y se establecería un vínculo más fuerte entre el proceso de programación del gasto público y la regla fiscal.

El enfoque debe entonces enfatizar la programación presupuestaria plurianual para enmarcar la negociación de corto plazo, distinguir con claridad los gastos corrientes y de capital y, finalmente, basarse en la prudencia, creando un margen para enfrentar la inevitable incertidumbre. En este campo se han realizado también indudables progresos. En algunas experiencias internacionales, se han ido estableciendo planes “a firme” de tres años para todas las reparticiones públicas. Los límites establecidos, que suelen representar hasta la mitad del gasto total, constituyen una base sólida para la planificación y un fuerte incentivo para administrar los costos de manera eficiente.

De tal manera, el manejo de la política fiscal debe combinar reglas que aseguran el control de las finanzas públicas a mediano plazo y un régimen de programación presupuestaria, basado en la asignación plurianual de proporciones crecientes del gasto público. Estos dos pilares son inseparables. Las reglas fiscales otorgan factibilidad técnica a la programación plurianual y esta última brinda incentivos a las reparticiones públicas para manejar de manera más eficiente sus presupuestos y contribuir así al cumplimiento de las metas a lo largo del ciclo.

Por otra parte, y como ya se mencionó, las tendencias actuales apuntan a una gestión pública por resultados y, en tal movimiento, se establece una diferencia entre los organismos ejecutores y aquellos que tienen la función de velar porque los diferentes programas de gasto reflejen las prioridades sustantivas del gobierno y, además, su agregado sea consistente con la disponibilidad global de recursos. Estas dos funciones están normalmente insertas en el núcleo central del aparato gubernamental. Es evidente que ambas funciones deben estar integradas precisamente para que la evaluación tenga incidencia sobre la asignación de recursos entre sectores y en su interior y se dé inicio a un círculo virtuoso. No obstante, la práctica gubernamental ha tendido a separar la responsabilidad para el ejercicio de una y otra función, por buenas razones.

La función del cierre financiero de los presupuestos habitualmente recae en los organismos de hacienda o finanzas, la función de evaluación sustantiva suele asignarse, cuando se cumple, a distintos organismos del núcleo central (ministerios o departamentos de planificación, ministerios de la presidencia u otros). Independientemente del arreglo institucional elegido, esta función es clave y debe ser reforzada. Entre otras tareas, el organismo responsable debería proponer la estructura metodológica general de la programación por resultados, velar por su instrumentación en los distintos organismos y, sobre todo, diseñar y llevar a la práctica las diferentes instancias de evaluación. Estas deberían abarcar, como mínimo, al parlamento en el momento de la discusión presupuestaria, a las propias entidades ejecutoras con participación de evaluadores externos, además de los ejercicios de auto-evaluación. Por último, y de manera creciente, a la ciudadanía mediante diversos instrumentos (cartas al ciudadano, libros blancos y otras modalidades).

Para posibilitar lo anterior es necesario ordenar la programación que realiza cada organismo ejecutor sobre bases metodológicas comunes. En principio, los criterios orientadores son simples, pero están plagados de dificultades en la práctica. Un primer paso es la formulación de un plan estratégico para cada organismo ejecutor que identifique con claridad su misión, sus objetivos y metas como base para identificar y jerarquizar procesos, productos y resultados en la provisión de bienes y servicios. El segundo paso, es establecer un conjunto de indicadores de seguimiento que permita evaluar el grado de cumplimiento de cada una de esas metas. El tercer paso, es la negociación de un convenio de desempeño con el núcleo central del gobierno, mediante el cual se establezcan consensos acerca de los compromisos que resultan de los pasos anteriores y de los recursos requeridos y se acuerden las modalidades para enfrentar contingencias y resolver disputas. La idea básica es brindar mayor libertad de acción a los gestores públicos para cumplir con su misión, a cambio de una mayor rendición de cuentas por el lado de los resultados y el uso de los recursos.

Varios países van progresando en la instrumentación de sistemas de este tipo enfrentando numerosos obstáculos. Algunos de ellos surgen de la propia historia de las entidades públicas como, por ejemplo, la dificultad de pasar de una cultura de las organizaciones basada en los procedimientos a otra sustentada en los resultados y con una mayor orientación hacia los ciudadanos. Otros obstáculos tienen que ver con problemas típicos de los organismos públicos como son los niveles de remuneración de los funcionarios y los continuos cambios que atentan contra la consolidación de una estructura orgánica adecuada, con recursos humanos calificados y especializados. Esto hace que cada experiencia sea única, pues los factores específicos a la realidad de cada país llevan a que instrumentos y procedimientos difieran de caso a caso.

Más allá de las dificultades, algunos países han logrado avances muy significativos. La dirección del cambio es inequívoca, pero exige reconocer que se trata de una verdadera revolución en la cultura de las organizaciones que demanda imaginación y perseverancia. Para ello deben definirse bien las prioridades, construir las confianzas, capacitar a los funcionarios y abrirse a la ciudadanía a través de sus representantes políticos y de las organizaciones de la sociedad civil. Asimismo, es necesario desarrollar la capacidad gerencial y la responsabilidad de los gestores públicos, quienes deben ser reconocidos como emprendedores y no como burócratas. La acción rutinaria y repetitiva del agente público, sometido a un intrincado sistema de jerarquías, debe ceder paso a la responsabilidad grupal e individual, a la capacidad de iniciativa y a la libertad de juicio.

Retomando el panorama global, cabe enfatizar algunos comentarios finales respecto de las condiciones en que se puede desenvolver mejor la función de planificación del gobierno.

## V. Comentarios finales

---

En primer lugar, es necesario renovar el Pacto Fiscal en cada uno de nuestros países ya que la robustez o fragilidad de las acciones públicas refleja la fortaleza o la debilidad del acuerdo que legitima el papel del Estado y el campo de sus responsabilidades en la esfera económica y social. En efecto, la ausencia de un patrón generalmente aceptado de lo que deben ser los objetivos del Estado erosiona cualquier grado de consenso sobre la cuantía de los recursos que debe manejar, de dónde deben surgir los mismos y cuáles deben ser las reglas para su asignación y utilización (CEPAL, 1998). Por el contrario, un acuerdo político de los distintos sectores sociales sobre qué debe hacer el Estado, ayuda a legitimar el nivel, la composición y tendencia del gasto público y de la carga tributaria necesaria para su financiamiento.

En segundo término, es esencial fortalecer el papel del pensamiento estratégico. En períodos de rápido cambio como el presente, el pensamiento estratégico es imprescindible para articular perspectivas más allá de las posibilidades de los mercados y de cada actor o grupo social por separado y, también, para anticipar las consecuencias que producirán las decisiones de gobierno en distintos plazos. Esta función debe estar integrada al proceso decisorio real en su más alto nivel por una doble razón: implica un manejo de información y una armonización de racionalidades que sólo se expresan en dicha instancia. Por otra parte, constituye un instrumento fundamental para tomar decisiones importantes dentro del gobierno y definir la base técnica de concertación con otros actores políticos, económicos y sociales.

Por último, es imperioso reconstruir una imagen de la función pública socialmente valorada, con transparencia en su gestión y capacidad de acción efectiva. Esta tarea debería ser liderada por la dirección política, pero asumida por los distintos estamentos de la sociedad y, en especial, por el sector empresarial. El desarrollo exitoso de la economía privada tiene como prerrequisito la existencia de un sector público moderno y capaz de operar, con eficiencia, áreas críticas de su gestión y, en particular, el proceso de asignación de los recursos que la sociedad le entrega. Normalmente, esto ha de requerir el establecimiento de acuerdos políticos para mantener el rumbo de cambio más allá de una administración particular. Aunque parezca una paradoja, la Reforma del Estado tiene que ser una Política de Estado.

## Referencias

---

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (1998), *El pacto fiscal: fortalezas, debilidades, desafíos*, documento presentado al Vigésimo séptimo Período de Sesiones de la CEPAL, Santiago, Chile.
- \_\_\_\_\_(2004), *Desarrollo Productivo en Economías Abiertas*, documento presentado al Trigésimo Período de Sesiones de la CEPAL, Santiago, Chile.
- Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) (2000), Informe del Seminario Internacional de Alto Nivel sobre Funciones básicas de la planificación: experiencias exitosas, celebrado en La Habana, Cuba, 16 y 17 de noviembre, Santiago, Chile.
- \_\_\_\_\_(2004), *Panorama de la Gestión Pública*, documento presentado a la XXII Mesa Directiva del Consejo Regional de Planificación, Santiago, Chile.
- ILPES-CEPAL, Banco Mundial e IDEA (2005), *Las Visiones de País importan: Lecciones de Experiencias Exitosas de Desarrollo*, Banco Mundial, Washington.
- Kuczynski, Pedro-Pablo y John Williamson (2003), *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America*, Washington.
- Machinea, José Luis (2005), *Competitividad y bienestar: balanceando el corto y el largo plazo*, en ILPES-CEPAL, Banco Mundial e IDEA (2005).
- Martin, Juan (1997), “La equidad en el presupuesto público”, en *Revista de la CEPAL*, n. 63, Santiago, Chile, 1997.
- Martin, Juan y Arturo Núñez del Prado (1993), “Gestión estratégica, planificación y presupuesto”, en *Revista de la CEPAL*, n. 49, Santiago, Chile, abril.
- Martner, Ricardo (1996), “Indicadores de la política fiscal: diseño y aplicaciones para Chile”, en *Revista de la CEPAL*, n. 58, Santiago, Chile, 1996.

- North, Douglass (1994), "Economic Performance Through Time", *American Economic Review*, vol. 84, No. 3, junio.
- Ocampo, José Antonio (2000), Las funciones básicas de la planificación: Discurso inaugural, en ILPES (2000).
- Ocampo, José Antonio y Juan Martín (2003), "A Decade of Light and Shadow: Latin America and the Caribbean in the 1990s", *Libros de la CEPAL*, Santiago, Chile.
- Prats i Catalá, Joan (2005), *Las bases de un consenso político nacional de largo plazo*, en ILPES-CEPAL, Banco Mundial e IDEA (2005).

I L P E S



Serie

C E P A L

gestión pública

### Números publicados:

1. Función de coordinación de planes y políticas, Leonardo Garnier, (LC/L.1329-P; LC/IP/L.172) N° de venta: S.00.II.G.37 (US\$10.00), 2000 [www](#)
2. Costo económico de los delitos, niveles de vigilancia y políticas de seguridad ciudadana en las comunas del Gran Santiago, Iván Silva, (LC/L.1328-P; LC/IP/L.171) N° de venta: S.00.II.G.14 (US\$10.00), 2000 [www](#)
3. Sistemas integrados de administración financiera pública en América Latina, Marcos Makon, (LC/L.1343-P; LC/IP/L.173) N° de venta: S.00.II.G.33 (US\$10.00), 2000 [www](#)
4. Función de evaluación de planes, programas, estrategias y proyectos, Eduardo Wiesner, (LC/L.1370-P; LC/IP/L.175) N° de venta: S.00.II.G.49 (US\$10.00), 2000 [www](#)
5. Función de pensamiento de largo plazo: acción y redimensionamiento institucional, Javier Medina, (LC/L.1385-P; LC/IP/L.176), N° de venta: S.00.II.G.58 (US\$10.00), 2000 [www](#)
6. Gestión pública y programación plurianual. Desafíos y experiencias recientes, Ricardo Martner, (LC/L.1394-P; LC/IP/L.177), N° de venta: S.00.II.G.67 (US\$10.00), 2000 [www](#)
7. La reestructuración de los espacios nacionales (LC/L.1418-P, LC/IP/L.178) N° de venta: S.00.II.G.90 (US\$10.00), 2000 [www](#)
8. Industria y territorio: un análisis para la provincia de Buenos Aires, Dante Sica, (LC/L.1464-P; LC/IP/L.185), N° de venta: S.01.II.G.52, (US\$10.00), 2001 [www](#)
9. Policy and programme evaluation in the english-speaking Caribbean: conceptual and practical issues, Deryck R. Brown (LC/L.1437-P; LC/IP/L.179) Sales Number: E.00.II.G.119 (US\$10.00), 2000 [www](#)
10. Long-term planning: institutional action and restructuring in the Caribbean, Andrew S. Downes, (LC/L.1438-P; LC/IP/L.180) Sales Number: E.00.II.G.120 (US\$10.00), 2000 [www](#)
11. The British Virgin Islands national integrated development strategy, Otto O'Neal, (LC/L.1440-P; LC/IP/L.181) Sales Number: E.00.II.121 (US\$10.00), 2000 [www](#)
12. Descentralización en América Latina: teoría y práctica, Iván Finot, (LC/L. 1521-P; LC/IP/L. 188), N° de venta: S.01.II.G.64 (US\$10.00), 2001 [www](#)
13. Evolución de los paradigmas y modelos interpretativos del desarrollo territorial, Edgard Moncayo Jiménez, (LC/L. 1587-P; LC/IP/L.190), N° de venta: S.01.II.G.129, (US\$10.00), 2001 [www](#)
14. Perú: gestión del Estado en el período 1990-2000, Carlos Otero, (LC/L. 1603-P; LC/IP/L.193), N° de venta: S.01.II.G.143, (US\$10.00), 2001 [www](#)
15. Desempeño de las industrias de electricidad y gas natural después de las reformas: el caso de Argentina, Héctor Pistonesi, (LC/L. 1659-P; LC/IP/L. 196), N° de venta: S.01.II.G.193 (US\$10.00), 2001 [www](#)
16. Políticas de concesión vial: análisis de las experiencias de Chile, Colombia y Perú, Dolores María Rufián Lizana, (LC/L. 1701-P; LC/IP/L. 199), N° de venta: S.02.II.G.12 (US\$10.00), 2002 [www](#)
17. El sistema presupuestario en el Perú, Rossana Mostajo, (LC/L.1714-P; LC/IP/L.200), N° de venta: S.02.II.G.24 (US\$10.00), 2002 [www](#)
18. Competitividad, eficiencia energética y derechos del consumidor en la economía chilena, Patricio Rozas Balbontín, (LC/L.1718-P; LC/IP/L.201), N° de venta: S.02.II.G.29 (US\$10.00), 2002 [www](#)
19. Perú: el Estado como promotor de la inversión y el empleo, Juan Carlos Lam, (LC/L.1727-P; LC/IP/L.202), N° de venta: S.02.II.G.37 (US\$10.00), 2002 [www](#)
20. La equidad distributiva y el sistema tributario: un análisis para el caso argentino, Juan Carlos Gómez Sabaini, Juan José Santieri y Darío Alejandro Rossignolo, (LC/L.1733-P; LC/IP/L.203), N° de venta: S.02.II.G.43 (US\$10.00), 2002 [www](#)
21. ¿La presupuestación tiene algún futuro?, Allen Shick, (LC/L.1736-P; LC/IP/L.204), N° de venta: S.02.II.G.46 (US\$10.00), 2002 [www](#)
22. El proceso de privatizaciones en el Perú durante el período 1991-2002, Ariela Ruiz Caro, (LC/L.1762-P; LC/IP/L.207), N° de venta: S.02.II.G.75 (US\$10.00), 2002 [www](#)
23. Reformas y políticas sectoriales en la industria de telecomunicaciones en Chile y Perú, José Ricardo Melo, (LC/L.1768-P; LC/IP/L.208), N° de venta: S.02.II.G.83 (US\$10.00), 2002 [www](#)

24. Desarrollo local y alternativas de desarrollo productivo: el impulso de un cluster eco-turístico en la región de Aysén, Iván Silva Lira, (LC/L.1804-P; LC/IP/L.210), N° de venta: S.02.II.G.124 (US\$10.00), 2002 [www](#)
25. Competencia y conflictos regulatorios en la industria de las telecomunicaciones de América Latina, Patricio Rozas Balbontín, (LC/L.1810; LC/IP/L.211), N° de venta: S.02.II.G.121 (US\$10.00), 2002 [www](#)
26. Identificación y análisis de oportunidades de inversión para la Región de Aysén, Varios autores, (LC/L.1745-P; LC/IP/L.205), N° de venta: S.02.II.G.57 (US\$10.00), 2002 [www](#)
27. Nuevos enfoques teóricos, evolución de las políticas regionales e impacto territorial de la globalización, Edgar Moncayo Jiménez, (LC/L.1819-P; LC/IP/L.213), N° de venta: S.02.II.G.131 (US\$10.00), 2002 [www](#)
28. Concertación nacional y planificación estratégica: elementos para un “nuevo consenso” en América Latina, Ariela Ruiz Caro, (LC/L.1827-P; LC/IP/L.214), N° de venta: S.02.II.G.134 (US\$10.00), 2002 [www](#)
29. Planificación estratégica territorial y políticas públicas para el desarrollo local, Antonio Elizalde Hevia, (LC/L.1854-P, LC/IP/L.217), N° de venta: S.03. II.G.24 (US\$10.00), 2003 [www](#)
30. Constitución política, acuerdo nacional y planeamiento estratégico en el Perú, Fernando Sánchez Albavera, (LC/L.1861-P; LC/IP/L.220), N° de venta: S.03.II.G.34 (US\$10.00), 2003 [www](#)
31. La descentralización en el Perú a inicios del siglo XXI: de la reforma institucional al desarrollo territorial, Manuel Dammert Ego Aguirre, Volumen I (LC/L.1859-P; LC/IP/L.219) N° de venta S.03.II.G.31; Volumen II (LC/L. 1859/Add.1-P; LC/IP/L.219/Add.1), No de venta: S.03.II.G.32 (US\$10.00), 2003 [www](#)
32. Planificación estratégica y gestión pública por objetivos, Fernando Sánchez Albavera, (LC/L.1870-P; LC/IP/L.221), N° de venta S.03.II.G.41 (US\$10.00), 2003 [www](#)
33. Disparidades, competitividad territorial y desarrollo local y regional en América Latina, Iván Silva Lira, (LC/L.1882-P; LC/IP/L.223), N° de venta S.03.II.G.47 (US\$10.00), 2003 [www](#)
34. Comienzos diversos, distintas trayectorias y final abierto: una década de privatizaciones en Argentina, 1990-2002, Pablo Gerchunoff, Esteban Greco, Diego Bondorevsky, (LC/L.1885-P; LC/IP/L.226), N° de venta S.03.II.G.50 (US\$10.00), 2003 [www](#)
35. Política fiscal en Argentina durante el régimen de convertibilidad, Oscar Cetrángolo, Juan Pablo Jiménez, (LC/L.1900-P; LC/IP/L.227), N° de venta S.03.II.G.60 (US\$10.00), 2003 [www](#)
36. Gestión pública, regulación e internacionalización de las telecomunicaciones: el caso de Telefónica S.A., Patricio Rozas Balbontín, (LC/L.1934-P; LC/IP/L.228), N° de venta S.03.II.G.93 (US\$10.00), 2003 [www](#)
37. Ciudad y globalización en América Latina: estado del arte, Luis Mauricio Cuervo G., (LC/L. 1979-P; LC/IP/L.231), N° de venta S.03.II.G.138 (US\$10.00), 2003 [www](#)
38. Descentralización en América Latina: cómo hacer viable el desarrollo local, Iván Finot, (LC/L.1986-P; LC/IP/L.232), N° de venta S.03.II.G.147 (US\$10.00), 2003 [www](#)
39. La gestión pública en la Región Metropolitana de Santiago de Chile: aproximación a través del caso ambiental, Rodrigo Núñez, LC/L.1987-P; LC/IP/L.233, N° de venta S.03.II.G.148 (US\$10.00), 2003 [www](#)
40. Pensar el territorio: los conceptos de ciudad-global y región en sus orígenes y evolución, Luis Mauricio Cuervo González, (LC/L.2008-P; LC/IP/L.236), N° de venta S.03.II.G.169 (US\$10.00), 2003 [www](#)
41. Evolución reciente de las disparidades económicas territoriales en América Latina: estado del arte, recomendaciones de política y perspectivas de investigación, Luis Mauricio Cuervo González, (LC/L.2018-P; LC/IP/L.238), N° de venta S.03.II.G.179 (US\$10.00), 2003 [www](#)
42. Metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local, Iván Silva Lira, (LC/L.2019-P; LC/IP/L.239), N° de venta S.03.II.G.181 (US\$10.00), 2003 [www](#)
43. Acuerdo nacional y gestión presupuestal en el Perú, Fernando Sánchez Albavera, (LC/L.2020-P; LC/IP/L.240), N° de venta S.03.II.G.182 (US\$10.00), 2003 [www](#)
44. La cuestión regional y local en América Latina, Luis Lira Cossio, (LC/L.2023-P; LC/IP/L.241), N° de venta S.03.II.G.187 (US\$10.00), 2003 [www](#)
45. Tax reforms and fiscal stabilisation in Latin American countries, Ricardo Martner and Varinia Tromben, (LC/L 2145-P; LC/IP/L.244), Sales Number S.04.II.G.73 (US\$10.00), 2004 [www](#)
46. La sostenibilidad de la deuda pública, el efecto bola de nieve y el “pecado original”, Ricardo Martner y Varinia Tromben, (LC/L.2150-P; LC/IP/L.246), N° de venta S.04.II.G.75 (US\$10.00), 2004 [www](#)
47. La relaciones entre niveles de gobierno en Argentina. Raíces históricas, instituciones y conflictos persistentes, Oscar Cetrángolo y Juan Pablo Jiménez, (LC/L.2201-P; LC/IP/L.248), N° de venta S.04.II.G.126 (US\$10.00), 2004 [www](#)
48. Capital institucional y desarrollo productivo. Un enfoque de políticas públicas, Eugenio Lahera, (LC/L.2223-P; LC/IP/L.251), N° de venta S.04.II.G.141 (US\$10.00), 2004 [www](#)
49. Desarrollo económico local y fomento productivo: la experiencia chilena, Iván Silva y Carlos Sandoval, (LC/L.2279; LC/IP/L.252), N° de venta S.05.II.G.60 (US\$10.00), 2005 [www](#)
50. Opciones para enfrentar el sesgo anti-inversión pública, Ricardo Martner y Varinia Tromben, (LC/L.2321-P; LC/IP/L.256), N° de venta S.05.II.G.64 (US\$10.00), 2005 [www](#)
51. Funciones básicas de la planificación económica y social, Juan Martin, (LC/L.2363-P; LC/IP/L.260), N° de venta S.05.II.G.102 (US\$10.00), 2005 [www](#)

- 
- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: [publications@eclac.cl](mailto:publications@eclac.cl).

**www** Disponible también en Internet: <http://www.cepal.org/> o <http://www.eclac.org>

Nombre: .....

Actividad: .....

Dirección: .....

Código postal, ciudad, país: .....

Tel.: ..... Fax: ..... E.mail: .....