

ILPES



CEPAL



Distr.  
LIMITADA  
LC/CRP.16/3  
3 de octubre de 2017  
ORIGINAL: ESPAÑOL

---

Decimosexta Reunión del Consejo Regional de Planificación  
del Instituto Latinoamericano y del Caribe  
de Planificación Económica y Social (ILPES)

Lima, 12 de octubre de 2017

**PLANBARÓMETRO  
MEJORANDO LA CALIDAD DE LA PLANIFICACIÓN**

## ÍNDICE

|  | <i><b>Página</b></i> |
|--|----------------------|
| INTRODUCCIÓN.....  | 3                    |
| A. ANTECEDENTES DE LA HERRAMIENTA PLANBARÓMETRO .....                  | 5                    |
| B. ESTRUCTURA DE LA HERRAMIENTA PLANBARÓMETRO .....                    | 6                    |
| 1. Modelos de análisis.....  | 6                    |
| 2. Criterios .....   | 7                    |
| 3. Niveles .....   | 7                    |
| 4. Ámbitos.....  | 7                    |
| 5. Dimensiones.....  | 8                    |
| C. RESUMEN DE LA METODOLOGÍA DE CONSTRUCCIÓN DEL PLANBARÓMETRO.....    | 9                    |
| 1. Construcción del modelo preliminar.....                             | 9                    |
| 2. Aplicación del modelo preliminar.....                               | 10                   |
| 3. Diseño y aplicación de consultas Delphi .....                       | 11                   |
| 4. Consenso sobre el modelo final del Planbarómetro .....              | 11                   |
| 5. Resumen del proceso de aplicación de la consulta Delphi.....        | 12                   |
| D. PROPUESTA DE MODELO DE PLANBARÓMETRO .....                          | 16                   |
| E. INTERPRETACIONES BÁSICAS QUE SURGEN DEL MODELO.....                 | 26                   |
| 1. Gráficas de resultados.....   | 26                   |
| 2. Tipos de sistemas de planificación.....                             | 27                   |
| F. SISTEMA DE ALERTAS PROSPECTIVAS.....                                | 29                   |
| G. GLOSARIO DE TÉRMINOS .....  | 32                   |
| H. METODOLOGÍA DE APLICACIÓN DEL PLANBARÓMETRO A CASOS CONCRETOS ..... | 34                   |
| 1. Principios generales del ejercicio.....                             | 34                   |
| 2. Organización de la aplicación práctica .....                        | 35                   |
| 3. Perfil de los participantes y roles.....                            | 35                   |
| 4. Etapas de aplicación práctica del sistema Planbarómetro .....       | 37                   |
| 5. Ejecución de los talleres.....                                      | 38                   |
| 6. Informe final .....   | 48                   |
| 7. Consideraciones finales .....                                       | 49                   |
| BIBLIOGRAFÍA.....  | 49                   |

## INTRODUCCIÓN

El proyecto de Planbarómetro, que inicialmente se denominó “Libro blanco de la planificación”, se elaboró a partir de lo establecido en la resolución CRP/XV/01 del Consejo Regional de Planificación (CRP) del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), aprobada en la XV Reunión del Consejo, celebrada en Yachay (Ecuador), el 19 de noviembre de 2015. El ILPES asumió la tarea de generar una guía sobre buenas prácticas en los procesos de planificación nacional, subnacional y sectorial, que incorporara instrumentos, enfoques y metodologías de modelización de financiamiento de los planes de desarrollo y procesos de planificación, en particular aquellos vinculados con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. El propósito era que dicha guía sirviera como referencia a las personas responsables de llevar a cabo los procesos de planificación nacional, subnacional y sectorial de los países de la región.

Dada la realidad de la práctica de la planificación en la región y la base conceptual desarrollada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), se consideró oportuno extender el alcance y la profundidad del esquema inicial solicitado por el CRP. La herramienta desarrollada va un paso más allá del modelo inicial, con el objetivo de que los países y las instituciones de niveles subnacionales puedan tener una orientación de cómo mejorar sus procesos de planificación, sobre la base de sus propias realidades y objetivos. La herramienta permite analizar de forma integral, participativa y sistémica la práctica y la estructura de los sistemas de planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe. Por este motivo, se ha modificado el nombre original de la iniciativa, que ha pasado a denominarse “Planbarómetro de la planificación para el desarrollo”, concepto que responde de mejor manera a las características del instrumento desarrollado.

A pesar de los ajustes introducidos, es importante destacar que las características originales de la propuesta se han mantenido y fueron consideradas en el proceso de construcción de la herramienta. Su diseño surge de la experiencia y el aprendizaje de los países de América Latina y considera el aporte de la teoría y de los conceptos contemporáneos de la planificación, pero hace especial hincapié en los aprendizajes derivados de la práctica. Al mismo tiempo, está inspirada en las pautas de construcción participativa utilizadas por la Organización Internacional de Normalización (ISO), que buscan destacar y sistematizar los conocimientos técnicos de los funcionarios de los órganos de planificación de los países de América Latina y el Caribe. No obstante, no aspira a convertirse en un sistema de certificación y estandarización rígido, sino en una guía de uso y aprovechamiento basada en la autoevaluación y no en una vigilancia externa. En un principio se consideró conformar comités técnicos para la construcción de la herramienta, actividad que derivó posteriormente en la consulta a expertos en materias de planificación para el desarrollo mediante el método Delphi<sup>1</sup>. Finalmente, se recoge la necesidad expuesta por el CRP de evaluar los vínculos de la planificación con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, a través de la introducción en el Planbarómetro de una instancia para valorar el grado de incorporación de ciertos principios de la Agenda y la evaluación de cómo se comporta el sistema de planificación en función de esta, con el fin de promover la implementación de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

---

<sup>1</sup> El método Delphi tiene como finalidad generar un consenso de opiniones de expertos sobre temas específicos. Se considera un método de análisis cualitativo de opiniones mediante el uso de consultas con preguntas abiertas, que luego son sistematizadas en sucesivas rondas.

Este documento presenta los resultados del proceso coordinado por el ILPES, en conjunto con los órganos rectores de la planificación de la región. Se estructura en ocho capítulos. En el primero se revisan los principales antecedentes que justifican la necesidad de contar con un instrumento de caracterización de los procesos y sistemas de planificación para el desarrollo. En el segundo capítulo se presenta la descripción de la estructura propuesta para el análisis de los procesos de planificación. En el tercer capítulo se resumen las principales etapas y consideraciones de la metodología de construcción del sistema Planbarómetro. En el cuarto capítulo se presenta el modelo final propuesto. En el capítulo quinto se introduce un análisis y una explicación de las interpretaciones básicas que surgen de la aplicación del modelo propuesto, para facilitar la comprensión de las relaciones entre los distintos componentes, dimensiones, ámbitos, criterios y niveles. En el capítulo sexto se describe el sistema de alertas prospectivas construidas sobre la base de los criterios analizados y los niveles que estos pueden alcanzar. Posteriormente se incluye un glosario de los términos que se utilizan de forma recurrente en la propuesta, con el objetivo de homogeneizar el lenguaje y señalar la necesidad de comprender los conceptos y utilizarlos con precisión. En el último capítulo se detallan los pasos metodológicos que permiten la aplicación adecuada del Planbarómetro para el análisis de procesos y sistemas de planificación.

## A. ANTECEDENTES DE LA HERRAMIENTA PLANBARÓMETRO

El ejercicio de la planificación en América Latina y el Caribe ha experimentado cambios sustanciales en la última década; en muchos países se recuperó como instrumento de apoyo a las políticas de desarrollo, y sus funciones se han modernizado y adaptado a unas condiciones políticas, institucionales, económicas y sociales muy distintas a las que prevalecían en su génesis. En la revaloración de la planificación ha sido fundamental el avance democrático en la región, que se manifiesta en la apertura a la participación ciudadana en el quehacer de lo público y en los procesos de planificación y construcción de escenarios de futuro sostenibles, caracterizados por un claro empoderamiento de los ciudadanos a través de demandas de mejoras en materia de bienestar social.

Los desafíos y las demandas a los que hacen frente actualmente los países de la región apuntan a la necesidad de crear una segunda generación de planes, procesos y sistemas de planificación para el desarrollo. Esta nueva modalidad debe sistematizar, estructurar y poner en valor la experiencia ganada en la última década, además de responder a problemáticas sociales cada día más complejas, interconectadas y dinámicas, que exigen formas eficientes y flexibles para diseñar, implementar y evaluar los instrumentos de planificación.

Si bien cada país ejercita la planificación y construye su propia visión de futuro con herramientas y objetivos diferenciados, hay algunos hechos estilizados que permiten vislumbrar hacia dónde se orientan los objetivos y la práctica de la planificación. La CEPAL, a través del ILPES, realiza un ejercicio de seguimiento de la práctica de la planificación en la región que ha posibilitado la identificación de los hechos estilizados, énfasis y características comunes de los planes de gobierno y las agendas de desarrollo que se sintetizan a continuación<sup>2</sup>.

Por ejemplo, los compromisos globales y regionales que cada país ha suscrito constituyen un muy buen parámetro ordenador y orientador de los planes y programas de mediano y largo plazo. La implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible representa una excelente oportunidad para renovar los compromisos, acordar nuevos objetivos relevantes para la región y enmarcarlos en las instancias de planificación nacional, subnacional y sectorial, así como para fomentar la cooperación entre países para la construcción de una agenda regional.

Por otra parte, en los estudios analizados o acompañados en su elaboración o puesta en ejecución por el ILPES en los últimos años, la mayoría de los países establece metas de crecimiento del producto interno bruto (PIB) per cápita y de ocupación, y recupera la necesidad de priorizar los equilibrios reales (producto, empleo y salario real), sin descuidar los nominales (inflación, tasa de interés y tipo de cambio), con un enfoque dirigido a garantizar la sostenibilidad del proceso (social, económica y medioambiental). Al mismo tiempo, se observa la presencia de un fuerte énfasis en la trilogía de la igualdad, la cohesión social y la superación de la pobreza, lo que fortalece la perspectiva de una visión integral del desarrollo.

Teniendo en cuenta esta coyuntura actual propicia para el desarrollo y la consolidación de la planificación en nuestra región, la presente propuesta emana de las resoluciones del Consejo Regional de Planificación<sup>3</sup>, donde se recomienda al Instituto recopilar, sistematizar y contribuir a la difusión de las innovaciones metodológicas en materia de planificación del desarrollo que se están implementando en América Latina y el Caribe.

<sup>2</sup> Véanse análisis más detallados en Armijo (2010), CEPAL (2013) y Cuervo y Máttar (2014).

<sup>3</sup> Véanse la resolución CRP/XIV/01, aprobada en la XIV Reunión del Consejo Regional de Planificación (Brasilia, noviembre de 2013), y la resolución 679(XXXV) “Respaldo a la labor del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES)”, aprobada en el trigésimo quinto período de sesiones de la CEPAL (Lima, mayo de 2014).

## **B. ESTRUCTURA DE LA HERRAMIENTA PLANBARÓMETRO**

El Planbarómetro, herramienta para la caracterización de procesos de planificación para el desarrollo, es un instrumento sencillo de aplicar, que propicia una reflexión útil para alimentar decisiones dirigidas a mejorar dichos procesos. Integra distintas fuentes de conocimiento: la experiencia de los países miembros del CRP, la teoría de la planificación y las normas de calidad en materia de planificación. Adicionalmente, promueve la incorporación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible como visión de desarrollo compartida.

### **1. Modelos de análisis**

La planificación para el desarrollo se entiende en este documento como la expresión de un conjunto de acciones que tienen como finalidad última el logro de una condición de bienestar para la comunidad. El mandato del CRP señala la necesidad de contar con un modelo general de análisis de la planificación para el desarrollo. Sin embargo, la complejidad temática y conceptual de esta cuestión hace que sea muy difícil diseñar una sola herramienta que pueda abarcar cada detalle y especificidad con la suficiente precisión y eficiencia. Por esta razón, se plantea la necesidad de ampliar el alcance y la cobertura de la herramienta con instrumentos más detallados y específicos.

Teniendo en cuenta los trabajos desarrollados por el ILPES en el marco de los sistemas de planificación para el desarrollo, se plantean diferentes consideraciones que son el fundamento para identificar la estructura de análisis propuesta para el Planbarómetro. La primera hace referencia a la triple condición de la planificación como expresión técnica, política y administrativa de la realidad y los deseos de la comunidad, organizados en marcos metodológicos coherentes, eficientes y racionales. Esto se complementa con los grandes desafíos de la planificación en América Latina y el Caribe, que se presentan en tres niveles: la multiescalaridad del Estado, la intertemporalidad y la intersectorialidad (CEPAL, 2017). Estos elementos se estructuran en dos modelos de análisis.

El modelo nacional de planificación para el desarrollo se considera la base del análisis, ya que responde a la triple condición de la planificación como fenómeno político, técnico y administrativo. Con él se busca identificar los elementos básicos para definir la relación entre los procesos político, técnico y administrativo de la planificación para el desarrollo y se pone énfasis en los instrumentos de gobierno y administración del Estado, que son una expresión de los objetivos y los pasos necesarios para alcanzar un nivel determinado de desarrollo.

El modelo subnacional de planificación para el desarrollo, entendido como un esquema de análisis que responde con mayor precisión al desafío de la multiescalaridad de la planificación para el desarrollo, identifica las relaciones entre la planificación nacional y la subnacional, y busca fortalecer los mecanismos de articulación y coordinación entre los niveles del Estado. Al mismo tiempo, incorpora los vínculos con los compromisos globales y regionales como un nivel de análisis relevante.

En este documento se presenta una propuesta de modelo nacional de planificación para el desarrollo y una propuesta de modelo subnacional, que han sido validadas en los ejercicios aplicados y se han consensuado con expertos en la materia de los órganos rectores de la planificación en la región (véase la sección C).

Ambos modelos están compuestos por criterios y niveles, que se analizan de acuerdo con su ámbito y dimensión. Cada uno de estos elementos se detalla a continuación.

## **2. Criterios**

El modelo Planbarómetro está construido a partir de un conjunto de factores explicativos que se denominan criterios. Los criterios son la unidad central del análisis y se definen como los aspectos o elementos que inciden en la calidad de la planificación para el desarrollo o la determinan. Algunos ejemplos de criterios son: análisis de actores, trazabilidad, mecanismos de retroalimentación o actualización del plan, mecanismos de coordinación interinstitucional o distribución temporal del plan (véase el detalle de los criterios considerados en la sección D).

## **3. Niveles**

Cada criterio está compuesto por diferentes niveles, que reflejan el estado actual o la situación del criterio al momento de aplicar la metodología. La definición del nivel en que se presenta el criterio se hace siempre con respecto a la situación real o verdadera, aunque en ejercicios complementarios puede tomarse como referencia una situación ideal o deseada.

La gradación de los niveles no es la misma para cada criterio. Existe un mínimo de tres niveles y un máximo de cinco. Se considera que, a medida que va aumentando el nivel, la calidad del criterio va mejorando. La gradación de los niveles tiene dos formas de composición:

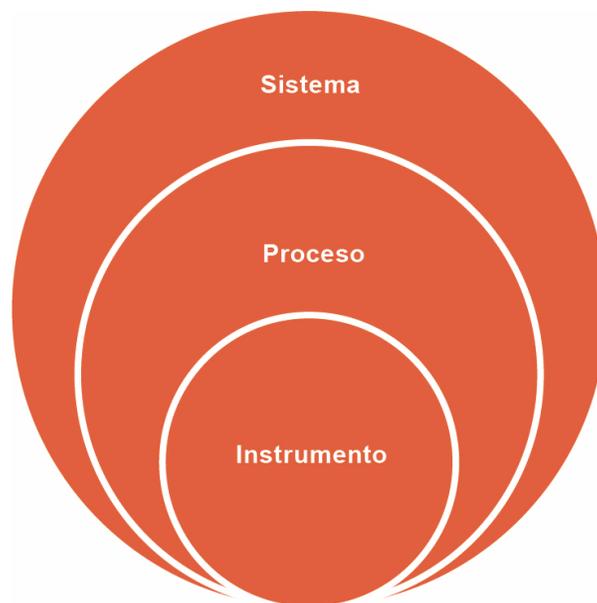
- i) Por complejidad: lo descrito en un nivel no necesariamente está incluido en el otro, sino que el criterio va cambiando y se va complejizando.
- ii) Por acumulación: van aumentando los factores y se van acumulando. Por lo tanto, lo que está descrito en un nivel está contenido en el nivel siguiente y, además, este último agrega nuevos factores, y así sucesivamente.

## **4. Ámbitos**

Cada criterio tiene un ámbito de análisis específico que puede ser instrumento, proceso o sistema. Este ámbito es un marco de referencia para la interpretación del nivel en que se presenta el criterio analizado.

Estos ámbitos pueden representarse como anillos concéntricos que van de menor a mayor complejidad y permiten tener una referencia útil para la aplicación práctica de la metodología (véase el diagrama 1).

Diagrama 1  
**Ámbitos de análisis de los modelos de planificación para el desarrollo**



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

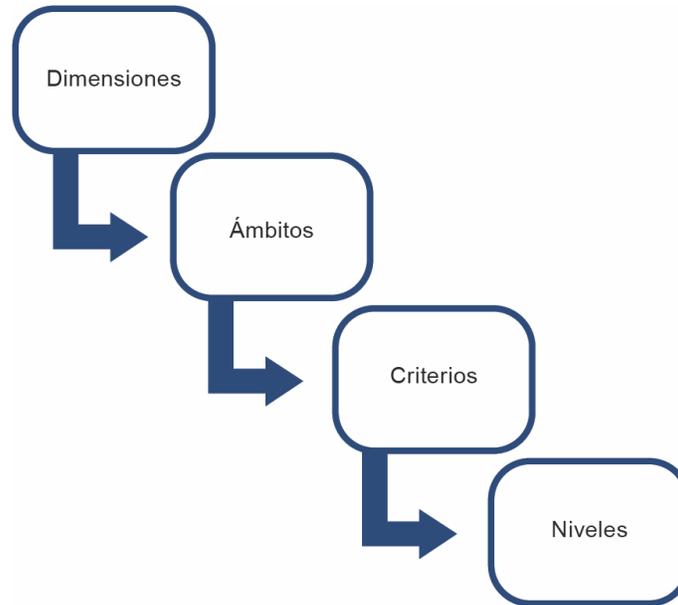
## 5. Dimensiones

Las dimensiones son agrupaciones de criterios que se relacionan por temáticas similares. Las dimensiones que se utilizan en los modelos presentados son las siguientes:

- Dimensión institucional: hace referencia a los elementos facilitadores o de apoyo a los procesos de planificación para el desarrollo.
- Dimensión de diseño: hace referencia a los elementos relacionados con la confección misma de los planes y estrategias.
- Dimensión de implementación: recoge la manera en que se llevan a la práctica los planes y las estrategias.
- Dimensión de resultados: agrupa los factores que permiten el monitoreo, el seguimiento y la evaluación de la calidad de los procesos de planificación.
- Dimensión de compromisos globales y regionales: recoge los aspectos más relevantes para medir la incorporación de la Agenda 2030 al sistema o los procesos de planificación.

El diagrama 2 sintetiza la estructura propuesta.

Diagrama 2  
**Estructura del Planbarómetro**



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

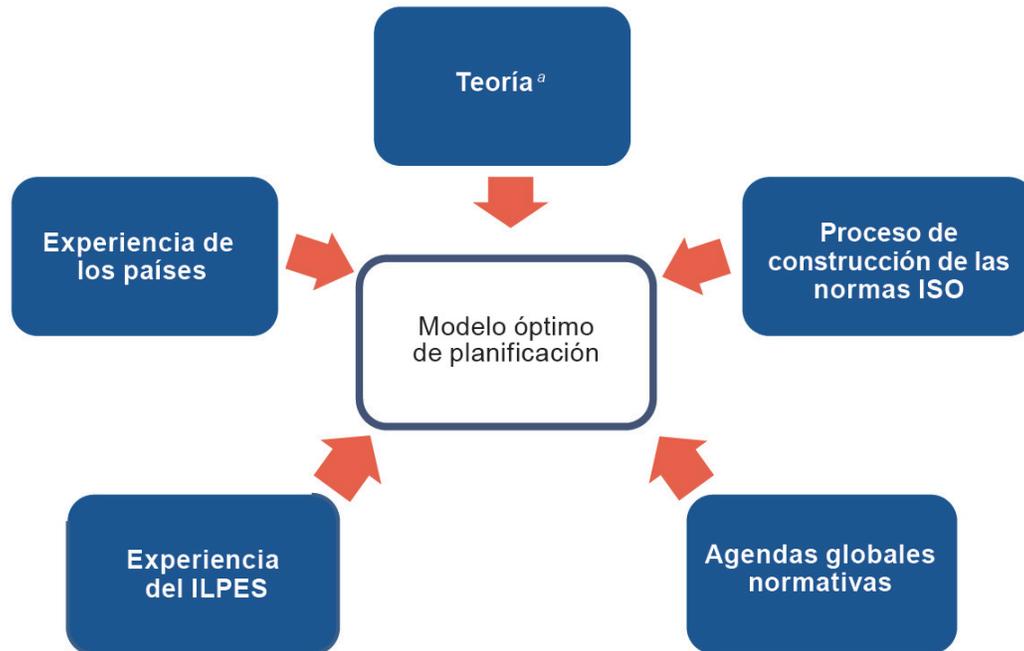
### **C. RESUMEN DE LA METODOLOGÍA DE CONSTRUCCIÓN DEL PLANBARÓMETRO**

A continuación se presenta una síntesis de las principales etapas por las que pasó la construcción del sistema, tanto en la fase de diseño como en la validación previa. Estas actividades fueron coordinadas y sistematizadas principalmente por el ILPES. Sin embargo, fue de crucial importancia la participación y el compromiso de las autoridades, los funcionarios y los expertos de los órganos de planificación que componen el CRP que formaron parte de los talleres y actividades prácticas desarrolladas.

#### **1. Construcción del modelo preliminar**

La primera fase consistió en la construcción de un modelo preliminar de análisis de la planificación subnacional del desarrollo, consistente en 32 criterios organizados en 4 dimensiones. Este modelo inicial se estructuró teniendo en cuenta los procesos de cooperación técnica desarrollados por el ILPES con la región de Valparaíso (Chile) durante el segundo semestre de 2014. Su elaboración se basó en un conjunto de fuentes, entre las que destacan la teoría de la planificación regional, las teorías del desarrollo local y los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Las fuentes para la construcción del modelo preliminar se muestran en el diagrama 3.

Diagrama 3  
Fuentes para la construcción del modelo preliminar



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

<sup>a</sup> Para la construcción del modelo se utilizaron las siguientes fuentes teóricas: P. Berke y D. Godschalk, “Searching for the good plan: a meta-analysis of plan quality studies”, *Journal of Planning Literature*, vol. 23, N° 3, Sage Publications, febrero de 2009; B. Helmsing y F. Uribe-Echeverría, “La planificación regional en América Latina: ¿teoría o práctica?”, *Experiencias de planificación regional en América Latina: una teoría en busca de una práctica* (E/CEPAL/ILPES/G. 6), S. Boisier, F. Cepeda, J. Hilhorst, S. Riffka y F. Uribe-Echeverría (comps.), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), septiembre de 1981, Santiago; P. R. Niven, *Balanced Scorecard Step-by-Step for Government and Nonprofit Agencies*, John Wiley & Sons, 2011.

## 2. Aplicación del modelo preliminar

El modelo subnacional preliminar desarrollado se aplicó a una serie de casos, con el objetivo de analizar su capacidad para caracterizar los procesos de planificación para el desarrollo y para evaluar las modalidades de aplicación en talleres o reuniones de trabajo. En esta fase se tomó como caso de análisis el estado de Jalisco (México) durante el primer semestre de 2015. Este ejercicio permitió recopilar información sobre las fortalezas y debilidades de la propuesta metodológica inicial, y realizar adecuaciones y mejoras para su extensión a otros casos. Se redefinieron y reordenaron algunos criterios y se precisó la dinámica de los talleres.

- Extensión del modelo subnacional al nivel nacional: a partir de las experiencias iniciales, se extendió el diseño inicial del modelo subnacional a la realidad de los sistemas nacionales de planificación, integrando nuevas dimensiones, criterios de análisis, la posibilidad de introducir un sistema de alertas prospectivas y la vinculación del sistema con el análisis de las fortalezas

de los sistemas de planificación para abordar los objetivos definidos en sus instrumentos de planificación. Este trabajo se desarrolló durante el segundo semestre de 2016.

- Aplicación del modelo nacional preliminar al caso del sistema de planificación de Costa Rica, en el primer semestre de 2017: se recogieron valiosas consideraciones sobre la pertinencia del enfoque metodológico a partir de un sistema que tiene un alto grado de estructuración, reconocimiento institucional y una larga trayectoria de funcionamiento.
- Sobre la base de la aplicación en Costa Rica, se incorporaron las recomendaciones y se ajustó el modelo, añadiendo la especificación de ámbitos del criterio (para indicar el alcance del análisis de cada criterio, es decir, si corresponde analizar el sistema, el proceso o el instrumento de planificación), y se agregó un apartado para la justificación y los medios de verificación del nivel consensuado.
- Aplicación del modelo subnacional al caso del estado de Guanajuato (México), la provincia de Tucumán (Argentina) y el municipio de León (México): estas instancias impulsaron el diseño de los manuales de aplicación de la metodología e instaron a precisar los criterios de conformación de los grupos de trabajo para el análisis.

### **3. Diseño y aplicación de consultas Delphi**

En esta fase se tomó la metodología Delphi como marco de análisis y se aplicó a un conjunto de expertos designados por las autoridades de planificación de la región, junto con otros expertos y exalumnos de cursos del ILPES. Esta etapa constituyó el eje central del trabajo colaborativo con los expertos y funcionarios vinculados a la planificación para el desarrollo y permitió identificar los principales desafíos de la planificación y aplicar un mecanismo de reconstrucción (destrucción creativa) del modelo preliminar, que buscó identificar los criterios más valorados para explicar los instrumentos, procesos y sistemas de planificación de calidad en América Latina y el Caribe.

Tras la sistematización de resultados de la primera ronda y la aplicación de la segunda ronda Delphi, fue posible identificar los niveles óptimos de cada criterio y las dimensiones que agrupan estos criterios.

### **4. Consenso sobre el modelo final del Planbarómetro**

A partir de la sistematización de las dos rondas de la metodología Delphi aplicadas, se precisaron los criterios consensuados del modelo. En esta última fase se llevó a cabo, al mismo tiempo, una socialización de la propuesta con los diferentes países, especialmente con los que participaron activamente a través de los expertos designados que respondieron a la consulta.

El diagrama 4 resume el proceso metodológico de construcción de la herramienta descrita en los puntos anteriores.

Diagrama 4  
Fases de la construcción del Planbarómetro



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

## 5. Resumen del proceso de aplicación de la consulta Delphi

Dada la importancia de esta consulta en la construcción del Planbarómetro, esta sección resume los aspectos más importantes de su aplicación.

### a) Estructura y productos de la consulta

#### Ronda 1:

- Valoración del nivel de importancia de los criterios establecidos en el modelo preliminar para determinar la calidad de la planificación para el desarrollo (preguntas obligatorias) (escala de 0 a 3).
- Identificación de nuevos criterios posibles para incorporar (preguntas opcionales).
- Identificación de las circunstancias del proceso de planificación y los principales desafíos enfrentados (preguntas opcionales).

**Ronda 2:**

- Validación del listado de criterios, niveles y las agrupaciones de criterios en dimensiones (preguntas obligatorias).
- Identificación del umbral para cada criterio (preguntas obligatorias).
- Priorización de criterios (preguntas obligatorias).

**b) Grupos consultados**

- Expertos designados por las autoridades nacionales de planificación de los países miembros del CRP. A las autoridades de planificación de los países miembros del CRP se les solicitó la selección de puntos focales, que procedieron a la designación de expertos en materias de planificación para el desarrollo.
- Otros profesionales de la planificación con experiencia en investigación, consultoría o docencia en materias sobre planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe.
- Exalumnos de los cursos de planificación para el desarrollo que ha impartido el ILPES en los últimos siete años.

En el cuadro 1 se resumen las respuestas registradas en la consulta Delphi.

Cuadro 1  
**Resumen de las respuestas registradas en la consulta Delphi**

| <b>Grupo consultado</b>   | <b>Ronda 1</b> | <b>Ronda 2</b> | <b>Total</b> |
|---|----------------|----------------|--------------|
| Expertos designados por las autoridades de planificación nacional | 31             | 31             | 31           |
| Otros profesionales   | 42             | 42             | 42           |
| Exalumnos de cursos de planificación del ILPES                    | 387            | 387            | 387          |
| <b>Total</b>  | <b>460</b>     | <b>460</b>     | <b>460</b>   |

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

**c) Resultados**

La metodología aplicada para sistematizar los resultados de la primera ronda utiliza las técnicas de análisis de contenidos, dado que la consulta contiene preguntas abiertas. En este sentido, se analizaron las respuestas de los expertos designados y se establecieron categorías que posteriormente se aplicaron a los otros grupos consultados (otros profesionales y exalumnos). En la segunda ronda se realizaron tres preguntas cerradas, por lo que se utilizó principalmente el análisis de frecuencias de las respuestas.

En el gráfico 1 se presentan algunos de los principales resultados obtenidos en la primera y la segunda ronda de la consulta Delphi, en los que se basó la construcción de los modelos del Planbarómetro y sus instrumentos de interpretación de resultados.

Gráfico 1  
**Promedio y frecuencia de valoraciones por criterio según consulta a expertos designados**

**A. Promedio de valoraciones**  
*(En puntajes en escala de 0 a 3)*



Gráfico 1 (continuación)

**B. Frecuencia de valoraciones**  
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

En el gráfico 1.A se presenta el promedio de las valoraciones hechas por los expertos designados por los organismos de planificación. Se han ordenado de menor a mayor valoración, con la finalidad de reflejar aquellos criterios que obtienen mayor valoración en promedio para explicar la calidad de los procesos de planificación. En general, se aprecia que casi todos los criterios propuestos tienen un promedio mayor que 2. La escala utilizada es la siguiente:

- 0: El criterio no agrega valor. No es un factor que sirva para valorar la calidad de un proceso de planificación.
- 1: El criterio agrega poco valor. No es un factor relevante para asegurar la calidad de un proceso de planificación.
- 2: El criterio agrega valor. Es un factor relevante para asegurar la calidad de un proceso de planificación.
- 3: El criterio agrega mucho valor. Es un factor indispensable para asegurar la calidad de un proceso de planificación.

Adicionalmente, se utilizó el análisis de la frecuencia de valoraciones para rescatar las opiniones que se alejan del promedio y que son complementadas con las respuestas abiertas. Los criterios que se ubican en la parte superior del gráfico 1.B son aquellos que presentan una menor valoración, al mismo tiempo que agrupan una mayor desviación estándar de las respuestas registradas.

#### **D. PROPUESTA DE MODELO DE PLANBARÓMETRO**

El resultado de los procesos de consulta y validación en ejercicios prácticos y con expertos sobre el tema permitió consensuar de forma participativa la estructura del sistema de análisis y los criterios que constituyen la base del ejercicio para dos modelos: el nacional y el subnacional. Los criterios se pueden ordenar, asimismo, en tres ámbitos de análisis distintos, que se entienden como niveles de referencia para su aplicación. El modelo nacional queda compuesto por los criterios que figuran en el cuadro 2, con su ámbito (S: sistema, P: proceso, I: instrumento) y descripción.

Cuadro 2

#### **Ámbito y descripción de los criterios que componen el modelo nacional de planificación**

| <b>Criterio</b>                       | <b>Ámbito</b> | <b>Descripción del criterio</b>  |
|---------------------------------------|---------------|--|
| 1. Capacidades instaladas             | S             | Con este criterio se busca analizar el grado de desarrollo de las capacidades de las personas que forman parte de las instituciones del sistema de planificación.  |
| 2. Contrapartes definidas             | S             | Son los responsables de conducir, liderar y coordinar los procesos de planificación. Se incluye a quienes forman parte de las instituciones rectoras de la planificación para el desarrollo y a las instituciones externas vinculadas a ellas. |
| 3. Definición de marcos metodológicos | P             | El criterio hace referencia al desarrollo o la aplicación de esquemas y modelos metodológicos adaptados a la realidad o a las temáticas abordadas en el proceso de planificación para el desarrollo.   |

Cuadro 2 (continuación)

| <b>Criterio</b>                                       | <b>Ámbito</b> | <b>Descripción del criterio</b>  |
|---|---------------|--|
| 4. Conformación de sistemas de planificación          | S             | El sistema nacional de planificación puede entenderse como el conjunto organizado y articulado de normas, instituciones, procesos, instrumentos, metodologías, mecanismos y procedimientos destinados a la planificación para el desarrollo en los diferentes niveles y escalas del Estado y respecto de los procesos nacionales, sectoriales e institucionales.   |
| 5. Instancias de participación                        | P             | Se busca conocer si los mecanismos de participación de la comunidad y la sociedad se integran de manera transversal en los procesos de planificación para el desarrollo.   |
| 6. Diseño de indicadores de línea base                | I             | Este instrumento sirve de insumo para el sistema de monitoreo y seguimiento y consiste en la confección de un conjunto de indicadores que describan el estado de la cuestión en el período de inicio.  |
| 7. Diseño de un sistema de seguimiento y monitoreo    | S             | Este sistema permite establecer un mecanismo para identificar si lo planificado está siendo implementado y si se realizan las actualizaciones o correcciones necesarias.   |
| 8. Análisis de actores                                | P             | Con este criterio se busca identificar si los procesos de planificación incorporan un instrumento que permita identificar a los principales actores que influyen sobre la planificación y las posturas que estos actores pueden tener en relación con los objetivos y estrategias del instrumento de planificación, con la finalidad de anticiparse a las reacciones de apoyo o rechazo que puedan manifestar.   |
| 9. Utilización de escenarios futuros                  | I             | Esta herramienta permite incorporar una función anticipatoria a la planificación. Los escenarios se interpretarán como configuraciones de variables a futuro que podrían incidir en la probabilidad de implementación de las estrategias.  |
| 10. Integración entre sectores o temas                | I             | Criterio que analiza el grado de integración con respecto al análisis de las problemáticas sectoriales o temáticas incorporadas en los instrumentos de planificación. Se espera que puedan entenderse en su complejidad multicausal e interconexión entre sectores o temas. En este criterio se incluye la definición de elementos como los macroproblemas y macroobjetivos que vinculan situaciones aisladas.   |
| 11. Marco metodológico de acuerdo con el tipo de plan | I             | El tipo de temática o complejidad nacional que se desea considerar debe tenerse en cuenta al plantear las bases metodológicas del proceso de planificación.  |
| 12. Trazabilidad                                      | I             | Se entiende este concepto como la capacidad de vincular de manera secuencial los elementos presentes en el diseño de los instrumentos de planificación a lo largo de sus fases o etapas metodológicas. El diseño del instrumento de planificación contiene información que permite reconstituir la secuencia inversa del instrumento, desde las acciones finales hasta los elementos que las justifican en el diagnóstico. Se valora si es posible o no establecer vínculos directos o claros desde el nivel último de desagregación (estrategias, acciones o planes, según sea el caso) hasta el diagnóstico. En este caso se considerará como punto inicial el diagnóstico; después, los objetivos e indicadores, seguidos de las metas y estrategias, y, por último, el plan de acción. El plan de acción se refiere a cualquier tipo de planificación a través de la cual se implementa la estrategia, y puede ser un programa, una política o un proyecto, entre otros. |

Cuadro 2 (continuación)

| <b>Criterio</b>  | <b>Ámbito</b> | <b>Descripción del criterio</b>   |
|--|---------------|---|
| 13. Complementariedad entre objetivos                                  | I             | Los objetivos específicos contribuyen, de forma conjunta, a lograr un objetivo nacional superior. Se busca analizar si se presentan situaciones como duplicación de objetivos, contradicciones entre prioridades sectoriales o superposiciones de objetivos que son similares pero se expresan de manera diferente.   |
| 14. Objetivos definidos y medibles                                     | I             | Los objetivos deben estar definidos como condiciones futuras que se desea alcanzar y, al mismo tiempo, deben cumplir con un conjunto de requisitos de calidad. Se espera que los objetivos sean específicos, medibles, alcanzables, orientados a resultados y tengan fechas límites de ejecución.   |
| 15. Diagnóstico interpretativo   | I             | Se requiere conocer la calidad explicativa del diagnóstico y procurar que su confección se vincule adecuadamente a los hechos detectados en el territorio a través de un modelo teórico relevante, para lo cual se precisa procesar datos e interpretarlos de acuerdo con estas propuestas teóricas.  |
| 16. Análisis de la interrelación entre el entorno interno y el externo | I             | Con este criterio se busca identificar si los instrumentos de planificación incluyen el análisis de la interrelación entre los factores internos y externos que condicionan el desarrollo; son internos aquellos gestionados por las autoridades.   |
| 17. Estrategia de comunicaciones                                       | P             | Este criterio está fuertemente vinculado a la participación y su principal objetivo es asegurar la implicación del mayor número de actores sociales posible en el proceso de planificación. Se consideran diferentes factores, que se agregan para poder valorarlos en conjunto. Se evalúa la manera en que, en cada etapa del proceso de planificación, se identifican elementos como: ¿qué se comunica?, ¿cómo se comunica?, ¿a quiénes se comunica? y ¿para qué se comunica? Además, se realiza una evaluación y retroalimentación de información. |
| 18. Distribución temporal del plan                                     | I             | Las propuestas que plantea el plan desarrollado deben detallar los diferentes horizontes de tiempo en que tendrán influencia o interacción. Se requiere poder identificar estas características para adaptar las estrategias y acciones a cada franja de tiempo y asignar las prioridades.  |
| 19. Inclusión de un plan de acción                                     | I             | En este criterio se consideran las propuestas específicas, formuladas como acciones, políticas, programas, proyectos o actividades, que materializarán las estrategias u objetivos planteados. La valoración tiene en cuenta la relación de las acciones con los objetivos y con las fuentes de financiamiento. Puede que el plan de acción no se encuentre dentro del documento del plan de desarrollo, pero está vinculado a él, dado que es la implementación de la estrategia.  |
| 20. Temas obligatorios incluidos en el plan                            | I             | Un conjunto de temas tiene que incluirse en la confección del instrumento de planificación, ya sea por requisitos legales o por normas que recomiendan que ciertos principios o valores sean comunes. Deben integrarse transversalmente en cada etapa y temática incluida en el plan (por ejemplo, el enfoque de género, la equidad o la biodiversidad).  |
| 21. Asignación de responsabilidades entre actores involucrados         | P             | Se analiza la asignación de responsables con la finalidad de poder establecer compromisos para la implementación de las estrategias y los objetivos establecidos en los instrumentos de planificación. El fin de este criterio es asociar responsables con políticas y estrategias.   |
| 22. Definición de indicadores  | I             | El cumplimiento de este criterio genera un instrumento útil para evaluar posteriormente cambios medibles en las condiciones del territorio atribuibles a la ejecución del plan.   |

Cuadro 2 (continuación)

| <b>Criterio</b>  | <b>Ámbito</b> | <b>Descripción del criterio</b>   |
|--|---------------|---|
| 23. Coordinación interinstitucional  | S             | Se presenta como una de las maneras en que puede medirse la calidad del plan, asumiendo que formas de relaciones sociales más densas permiten ejecutar tareas más complejas que requieren cambios sociales de importancia. Se identifica la relación horizontal en un mismo nivel de gobierno.  |
| 24. Coherencia interna del plan  | I             | Se busca analizar el grado de coherencia interna del instrumento de planificación, es decir, si se pueden hilar las vinculaciones lógicas entre objetivos y planes de acción. El plan de acción puede materializarse en políticas, programas o proyectos.   |
| 25. Articulación entre plan y presupuesto  | S             | Se puede entender como la forma de vincular el financiamiento con los objetivos de los instrumentos de planificación y el plan de acción definido en los instrumentos. Se entiende por plan de acción los proyectos, programas o políticas que emanan del instrumento de planificación, como acciones y actividades para cumplir con los objetivos y estrategias. Se incluye también la necesidad de analizar la vinculación entre las partidas presupuestarias y los objetivos o planes de acción. |
| 26. Factores que inciden en el desarrollo no considerados en los instrumentos de planificación                   | I             | Se analizan aquellos elementos que pueden influir en el cumplimiento de las metas pero que no estaban presentes en el momento de diseñar los instrumentos de planificación.   |
| 27. Inversión pública alineada a ejes estratégicos o acciones identificadas en los instrumentos de planificación | S             | Se considera una forma de estimar la relación entre el instrumento de planificación y la ejecución, es decir, que las prioridades establecidas se traducen, efectivamente, en nueva inversión.  |
| 28. Proyectos prioritarios materializados identificados en el instrumento de planificación                       | P             | Este criterio es clave para elaborar una evaluación aproximada de la ejecución de los instrumentos de planificación, sin desarrollar procesos de medición de impactos de mayor complejidad.   |
| 29. Mecanismos de retroalimentación o actualización del plan   | P             | Se refiere a los mecanismos que recogen, sistematizan y proporcionan información sobre los procesos de planificación desarrollados. Incluye la presencia de mecanismos de evaluación de los procesos de planificación.  |
| 30. Herramientas disponibles para vincular el logro de las metas a la gestión institucional                      | S             | Este criterio busca analizar la existencia de herramientas institucionales de incentivación o desincentivación asociadas al logro de las metas fijadas en los instrumentos de planificación.  |
| 31. Equilibrio temático de las propuestas (integralidad)   | I             | Las propuestas deben estar equilibradas en cuanto a temas o sectores. Se señala la necesidad de evitar estrategias sectoriales, que enfrenten los problemas desde una causalidad restringida, es decir, desde un solo enfoque sectorial.  |

Cuadro 2 (conclusión)

| <b>Criterio</b>                       | <b>Ámbito</b> | <b>Descripción del criterio</b>  |
|---------------------------------------|---------------|--|
| 32. Medios de implementación          | S             | Se definen los medios de implementación como las formas en que se lleva a la práctica la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.  |
| 33. Enfoque estratégico               | I             | Las propuestas desarrolladas tienen un enfoque estratégico, es decir, que priorizan las potencialidades y formulan caminos de acción.  |
| 34. Alineamiento de objetivos y metas | I             | Se espera que los planes de desarrollo estén alineados con los objetivos, metas e indicadores de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y que, aunque no tengan la misma meta o utilicen otro indicador para medir el cumplimiento del objetivo, estos elementos se identifiquen para posibilitar su comparación y el análisis de brechas. |

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

El modelo subnacional incluye los criterios anteriormente señalados y agrega los que se muestran en el cuadro 3.

**Cuadro 3**  
**Ámbito y descripción de los criterios adicionales del modelo subnacional de planificación**

| <b>Criterio</b>  | <b>Ámbito</b> | <b>Descripción Criterio</b>   |
|--|---------------|---|
| 1.1 Marco metodológico de acuerdo con el tipo de territorio (nivel de complejidad) | I             | Se analiza si el marco metodológico diseñado se adecua o está acorde a la complejidad de los elementos presentes en el territorio. Ciertos territorios pueden manifestar diferencias relevantes según los factores condicionantes de su desarrollo, ya sea en elementos como la población, que puede presentar heterogeneidades que generen conflictos o polarización y dificulten el proceso de planificación, o los recursos naturales, que pueden encontrarse en condiciones de fragilidad que no permitan su aprovechamiento económico.   |
| 1.2 Coordinación entre niveles del Estado  | S             | Se refiere a la forma de articular de manera vertical el funcionamiento del Estado en relación con sus niveles. Estos niveles pueden asumir diferentes configuraciones y nombres, y se entienden mediante la lógica nacional-intermedia-local-vecinal. En una visión de “arriba abajo” se requiere que los planteamientos nacionales sean incorporados en los procesos de planificación de sus niveles inferiores como factores estructurantes de sus propuestas. En la forma de interpretación de “abajo arriba” se precisa que las demandas o propuestas de los niveles inferiores sean incorporadas en los procesos de planificación de nivel superior. Esta bidireccionalidad debe ser equilibrada racionalmente por las personas encargadas de la planificación. |

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

En el cuadro 4 se describen los niveles de análisis para la valoración de cada criterio incluido en una de las cinco dimensiones consideradas en los modelos.

**Cuadro 4**  
**Niveles de análisis para la valoración de cada criterio**

| <b>Criterio</b>                               | <b>Niveles de análisis</b>  |
|---|---|
| <b>Dimensión institucional</b>                |   |
| 1.1 Capacidades instaladas                    | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Bajo nivel de capacidades; generalmente se requiere apoyo de expertos externos (consultores o asesores, entre otros).</li> <li>2. Existen profesionales a cargo del desarrollo de instrumentos de planificación, pero hay pocos procesos definidos y consensuados institucionalmente para apoyar la planificación.</li> <li>3. Alta capacidad profesional; existen expertos en la institución que pueden definir su propia metodología y procesos para apoyar la planificación.</li> </ol>  |
| 1.2 Contrapartes definidas                    | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. No están definidas las contrapartes ni los actores que tienen capacidad para tomar decisiones en el proceso de planificación.</li> <li>2. Están definidas las contrapartes responsables en el interior de la institución encargada de la planificación.</li> <li>3. Están definidas las contrapartes responsables en el interior y el exterior de la institución encargada de la planificación.</li> </ol>  |
| 1.3 Definición de marcos metodológicos        | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. No hay definidos marcos metodológicos específicos en los procesos de planificación.</li> <li>2. Se aplica un esquema o modelo metodológico genérico, sin mayores adaptaciones a la realidad nacional.</li> <li>3. Se adapta una variedad de esquemas o modelos metodológicos a la realidad subnacional o se define un marco propio para considerar las realidades específicas del territorio.</li> </ol>  |
| 1.4 Conformación de sistemas de planificación | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Los distintos instrumentos de planificación y los componentes del sistema no se relacionan entre sí ni con otros sistemas. No existe la definición formal de sistema de planificación.</li> <li>2. Los instrumentos de planificación se relacionan entre sí, pero no se identifican ni se establecen relaciones con los componentes y otros sistemas. Existe la definición formal de sistema de planificación.</li> <li>3. Los instrumentos de planificación se relacionan entre sí y se identifican y relacionan los distintos componentes que forman parte del sistema de planificación. Sin embargo, este no se identifica o no se relaciona con otros sistemas.</li> <li>4. La planificación se entiende como un sistema: se identifica y se establece su relación con otros sistemas.</li> </ol> |
| <b>Dimensión de diseño</b>                    |   |
| 2.1 Instancias de participación               | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Los instrumentos y los procesos de planificación contemplan la consulta a la ciudadanía.</li> <li>2. Los instrumentos y los procesos de planificación contemplan la validación por parte de la ciudadanía.</li> <li>3. Los instrumentos y los procesos de planificación consideran propuestas de la ciudadanía.</li> <li>4. Los instrumentos y los procesos de planificación consideran mecanismos de control por parte de la ciudadanía.</li> </ol>  |
| 2.2 Diseño de indicadores de línea base       | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. No se diseña una línea base para cada indicador.</li> <li>2. Se diseña una línea base para cada indicador y se identifica un valor para esta.</li> <li>3. Se establece una línea base para cada indicador y sus metas en diferentes períodos de tiempo.</li> </ol>  |

Cuadro 4 (continuación)

| <b>Criterio</b>  | <b>Niveles de análisis</b>  |
|--|---|
| 2.3 Diseño de un sistema de seguimiento y monitoreo                                | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. El sistema de seguimiento y monitoreo de la planificación se limita al control de la ejecución presupuestaria.</li> <li>2. El sistema de seguimiento y monitoreo de la planificación comprende el diseño de indicadores a nivel de estrategias.</li> <li>3. El sistema de seguimiento y monitoreo de la planificación comprende el diseño de indicadores a nivel de estrategias y objetivos (desde tácticos hasta indicadores de impacto).</li> </ol>   |
| 2.4 Análisis de actores  | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. No se identifica ni caracteriza a los actores relevantes para implicarlos en el logro de los objetivos del instrumento de planificación.</li> <li>2. Se identifica a los actores que participan en el proceso de desarrollo del instrumento de planificación, pero no se los caracteriza o no se identifican los niveles de relación establecidos con ellos.</li> <li>3. Se identifica a los actores y la relación establecida con ellos, y, en función de esto, se considera su postura frente a diferentes estrategias y objetivos del instrumento de planificación.</li> <li>4. Se identifica a los actores, la relación con ellos, sus posturas frente a estrategias y objetivos del instrumento de planificación, y se definen posibles alianzas con ellos.</li> </ol> |
| 2.5 Utilización de escenarios futuros  | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. No se consideran escenarios futuros.</li> <li>2. Se definen escenarios futuros.</li> <li>3. Los escenarios futuros definidos se vinculan con los objetivos o las estrategias.</li> </ol>  |
| 2.6 Integración entre sectores o temas   | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Los problemas u objetivos del instrumento de planificación se abordan de forma separada, por sectores, lo que no permite realizar un diagnóstico de causa y efecto entre ellos.</li> <li>2. Se establecen vínculos de causalidad entre problemas u objetivos identificados, con cierta integración entre sectores o temas del instrumento de planificación.</li> <li>3. Se utiliza el enfoque de problemas integrales, a través del cual los problemas u objetivos se abordan de forma integrada entre sectores o temas, y se establecen estrategias intersectoriales en el instrumento de planificación.</li> </ol>  |
| 2.7 Marco metodológico de acuerdo con el tipo de territorio (nivel de complejidad) | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. La metodología utilizada no analiza ni propone adaptaciones para el nivel de complejidad territorial.</li> <li>2. La metodología utilizada tiene en cuenta las diferencias originadas en alguno de los factores condicionantes del desarrollo (recursos naturales, recursos financieros, personas e instituciones).</li> <li>3. La metodología utilizada incorpora adaptaciones relacionadas con todos los factores que condicionan el desarrollo (recursos naturales, recursos financieros, personas e instituciones).</li> </ol>  |
| 2.8 Marco metodológico de acuerdo con el tipo de plan                              | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. No se aplica una metodología específica para el nivel subnacional.</li> <li>2. Se adaptan elementos de alguna escuela metodológica en el nivel subnacional.</li> <li>3. Se aplican metodologías específicas para el nivel subnacional.</li> </ol>   |
| 2.9 Trazabilidad   | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Se pueden establecer algunos vínculos secuenciales entre el plan de acción, las estrategias y las metas.</li> <li>2. Se pueden establecer vínculos secuenciales entre el plan de acción, las estrategias, las metas y los indicadores.</li> <li>3. Se pueden establecer vínculos secuenciales entre el plan de acción, las estrategias, las metas, los indicadores y los objetivos.</li> <li>4. Se pueden establecer vínculos secuenciales entre el plan de acción, las estrategias, las metas, los indicadores, los objetivos y los elementos del diagnóstico.</li> </ol>  |

Cuadro 4 (continuación)

| <b>Criterio</b>   | <b>Niveles de análisis</b>   |
|---|--|
| 2.10 Complementariedad entre objetivos                                  | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Los objetivos son definidos de modo aislado por áreas temáticas.</li> <li>2. Los objetivos son definidos de acuerdo con lineamientos generales o con una visión.</li> <li>3. La definición de los objetivos incluye un análisis de la forma en que cada uno contribuye a un objetivo superior y de su grado de complementariedad.</li> </ol>   |
| 2.11 Objetivos definidos y medibles                                     | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. La definición de objetivos está redactada como una actividad y no como una acción futura.</li> <li>2. La definición de objetivos se define como una acción futura.</li> <li>3. La definición de objetivos se define como una acción futura y cumple con algunos de los requisitos de una redacción adecuada.</li> <li>4. La definición de objetivos se define como una acción futura y cumple con los requisitos de una redacción adecuada.</li> </ol>   |
| 2.12 Diagnóstico interpretativo   | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. El diagnóstico recopila datos y estadísticas sin vinculación a un modelo teórico que posibilite su comprensión.</li> <li>2. El diagnóstico incluye el procesamiento de los datos y la vinculación parcial a un modelo teórico que posibilite su comprensión.</li> <li>3. El diagnóstico incluye una interpretación del procesamiento de los datos a través de la comparación con un modelo teórico que posibilite su comprensión.</li> </ol>   |
| 2.13 Análisis de la interrelación entre el entorno interno y el externo | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Se identifican algunos elementos internos o externos que favorecen o dificultan el logro de los objetivos de desarrollo planteados.</li> <li>2. Se identifican elementos internos y externos que favorecen o dificultan el logro de los objetivos de desarrollo planteados.</li> <li>3. Se interrelacionan los elementos internos y externos identificados y se configura un diagnóstico para la elaboración de estrategias.</li> </ol>  |
| 2.14 Estrategia de comunicaciones                                       | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. No se identifican acciones previas de información para motivar la participación de la comunidad o la sociedad en el proceso de planificación.</li> <li>2. Se establece un plan de comunicación sobre las fases del plan de desarrollo, y se identifica cómo pueden participar las personas en cada una de estas fases.</li> <li>3. Se establece un plan de comunicación y se identifican públicos diferenciados y estrategias diferentes para informarlos y motivarlos a participar en el proceso de planificación.</li> </ol>   |
| 2.15 Distribución temporal del plan                                     | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. No se considera un horizonte temporal específico para cada objetivo y estrategia.</li> <li>2. Se asume un horizonte uniforme para todos los objetivos y las estrategias.</li> <li>3. Las estrategias y los objetivos están clasificados de acuerdo con plazos definidos diferenciados.</li> <li>4. Las estrategias y objetivos están clasificadas de acuerdo con plazos definidos diferenciados y vinculados con la distribución temporal de los ciclos políticos que aborda el plan de desarrollo.</li> </ol>   |
| 2.16 Inclusión de un plan de acción                                     | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Se identifican actividades, acciones o proyectos que abordan de forma parcial los objetivos y estrategias del plan de acción.</li> <li>2. El plan de acción aborda todos los objetivos y estrategias e identifica fuentes de financiamiento.</li> <li>3. El plan de acción aborda todos los objetivos y estrategias e identifica fuentes de financiamiento, responsables y plazos.</li> <li>4. El plan de acción aborda todos los objetivos y estrategias, identifica fuentes de financiamiento, responsables y plazos y cuenta con una evaluación socioeconómica o de riesgos.</li> </ol> |

Cuadro 4 (continuación)

| <b>Criterio</b>  | <b>Niveles de análisis</b>  |
|--|---|
| 2.17 Temas obligatorios incluidos en el plan                   | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Se tratan estos ámbitos de forma separada como una temática aparte.</li> <li>2. Algunos temas se incluyen en ciertas etapas o temáticas del instrumento de planificación.</li> <li>3. Los temas se incluyen en la mayor parte de las etapas o temáticas, pero de manera no integrada.</li> <li>4. Los temas obligatorios se incluyen, desde el diagnóstico a las estrategias, de manera integrada y coherente en las etapas o temáticas del instrumento de planificación.</li> </ol>  |
| <b>Dimensión de implementación</b>                             |   |
| 3.1 Asignación de responsabilidades entre actores involucrados | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Se define la responsabilidad de cada actor sobre la estrategia.</li> <li>2. Se define la responsabilidad de cada actor sobre el objetivo.</li> <li>3. Se define la responsabilidad de cada actor sobre el objetivo y la estrategia.</li> </ol>  |
| 3.2 Definición de indicadores                                  | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Solo existe la definición de indicadores.</li> <li>2. Se completan algunos indicadores diseñados con datos, principalmente cuantitativos.</li> <li>3. Se completan todos los indicadores diseñados con datos y se incluyen indicadores cualitativos.</li> </ol>   |
| 3.3 Coordinación interinstitucional                            | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Existen objetivos comunes a las distintas instituciones.</li> <li>2. Las funciones, atribuciones y competencias de las instituciones son idénticas.</li> <li>3. Existen mecanismos explícitos de comunicación entre las instituciones.</li> <li>4. Existen grupos de decisión específicos formados por miembros de las distintas instituciones públicas.</li> <li>5. Existe la sincronización de tiempos, responsabilidades, interdependencias y recursos para la ejecución de acciones y actividades entre las instituciones.</li> </ol>                         |
| 3.4 Coordinación entre niveles del Estado                      | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Los lineamientos y políticas nacionales no forman parte de las propuestas del plan.</li> <li>2. Las políticas nacionales y las condiciones características de los territorios constitutivos del objeto de planificación forman parte de cada fase del proceso.</li> <li>3. Las propuestas elaboradas a nivel local se adaptan o modifican según las condiciones en las cuales se aplican las políticas nacionales.</li> </ol>   |
| 3.5 Coherencia interna del plan                                | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. No se observa una coherencia clara entre los elementos del instrumento de planificación.</li> <li>2. Existe coherencia entre lo establecido en el diagnóstico y los objetivos descritos en el instrumento de planificación.</li> <li>3. Existe coherencia entre lo establecido en el diagnóstico, los objetivos y las estrategias descritas en el instrumento de planificación.</li> <li>4. Existe coherencia entre lo establecido en el diagnóstico, los objetivos, las estrategias descritas en el instrumento de planificación y el plan de acción.</li> </ol> |
| 3.6 Articulación entre plan y presupuesto                      | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. No se identifica un presupuesto asociado a los objetivos ni al plan de acción.</li> <li>2. El instrumento de planificación presenta fuentes de financiamiento para todos los objetivos, pero no para todos los planes de acción.</li> <li>3. El instrumento de planificación presenta las fuentes de financiamiento para cada objetivo y plan de acción.</li> <li>4. Además de lo anterior, el sistema presupuestario permite vincular el presupuesto con los objetivos y los planes de acción del instrumento de planificación.</li> </ol>                       |

Cuadro 4 (continuación)

| <b>Criterio</b>  | <b>Niveles de análisis</b>  |
|--|---|
| <b>Dimensión de resultados</b>   |   |
| 4.1 Factores que inciden en el desarrollo del territorio no considerados en los instrumentos de planificación    | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. No se prevén factores que puedan afectar los instrumentos de planificación.</li> <li>2. En los instrumentos de planificación se prevén factores de incidencia, pero no se establecen estrategias que permitan anticiparse a estos eventos.</li> <li>3. En los instrumentos de planificación se establecen estrategias que se anticipan a los factores de incidencia detectados.</li> </ol>  |
| 4.2 Inversión pública alineada a ejes estratégicos o acciones identificadas en los instrumentos de planificación | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. El gasto en inversión no guarda relación con las acciones planteadas en el instrumento de planificación.</li> <li>2. El gasto en inversión se relaciona en más de una tercera parte y menos de tres cuartas partes con los lineamientos estratégicos planteados en el instrumento de planificación.</li> <li>3. El gasto en inversión está alineado en más de tres cuartas partes con las acciones planteadas en el instrumento de planificación.</li> </ol>  |
| 4.3 Proyectos prioritarios materializados identificados en el instrumento de planificación                       | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. No se identifican estrategias o proyectos prioritarios establecidos en el instrumento de planificación que hayan sido materializados.</li> <li>2. Se materializan ciertas estrategias o proyectos prioritarios establecidos en el instrumento de planificación sin justificación relacionada con el diagnóstico o la metodología desarrollada.</li> <li>3. Se materializan las estrategias o proyectos prioritarios establecidos en el instrumento de planificación según criterios relacionados con el diagnóstico, la metodología u otras justificaciones definidas por el Gobierno.</li> </ol> |
| 4.4 Mecanismos de retroalimentación o actualización del plan   | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. No existen mecanismos de retroalimentación o actualización.</li> <li>2. Existe un mecanismo de retroalimentación limitado.</li> <li>3. Se contempla un mecanismo completo de retroalimentación y actualización del instrumento de planificación.</li> </ol>   |
| 4.5 Herramientas disponibles para vincular el logro de las metas a la gestión institucional                      | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. No existen mecanismos institucionales de incentivación o desincentivación asociados al logro de las metas de los instrumentos de planificación.</li> <li>2. Existen incentivos institucionales asociados al logro de las metas de los instrumentos de planificación.</li> <li>3. Existen mecanismos institucionales de incentivación y desincentivación asociados al logro de las metas de los instrumentos de planificación.</li> </ol>  |
| <b>Dimensión de compromisos globales y regionales</b>  |   |
| 5.1 Equilibrio temático de las propuestas (integralidad)   | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Se presentan propuestas sectoriales.</li> <li>2. Se presentan propuestas que incluyen a más de un sector.</li> <li>3. Se presentan propuestas estratégicas intersectoriales.</li> <li>4. Existe una estrategia equilibrada en temas o sectores.</li> </ol>  |

Cuadro 4 (conclusión)

| <b>Criterio</b>                       | <b>Niveles de análisis</b>  |
|---------------------------------------|---|
| 5.2 Medios de implementación          | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. No se tienen en cuenta los aspectos sistémicos de la Agenda 2030 en las estrategias de implementación de los instrumentos de planificación.</li> <li>2. Se incluyen aspectos sistémicos de la Agenda 2030 en las estrategias de implementación.</li> <li>3. Se incluyen aspectos sistémicos de la Agenda 2030 e iniciativas propuestas por la CEPAL en las estrategias de implementación.</li> </ol>  |
| 5.3 Enfoque estratégico               | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. No hay evidencia del análisis de los elementos estratégicos (óptimo de Pareto) en la formulación de las estrategias de incorporación e implementación.</li> <li>2. Se definen elementos estratégicos (óptimo de Pareto) en la formulación de las estrategias de incorporación e implementación.</li> <li>3. Se definen elementos estratégicos (óptimo de Pareto) en la formulación de las estrategias de incorporación e implementación, así como los pasos necesarios para alcanzar los objetivos.</li> </ol>                                |
| 5.4 Alineamiento de objetivos y metas | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. No se identifica un alineamiento entre los objetivos del plan de desarrollo y los ODS.</li> <li>2. Se identifica un alineamiento entre los objetivos del plan de desarrollo y los ODS.</li> <li>3. Se identifica un alineamiento entre los objetivos del plan de desarrollo y los ODS, además de una comparación de las metas para cada uno de ellos.</li> <li>4. Se identifica un alineamiento entre los objetivos del plan de desarrollo y los ODS, además de una comparación de las metas e indicadores para cada uno de ellos.</li> </ol> |

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

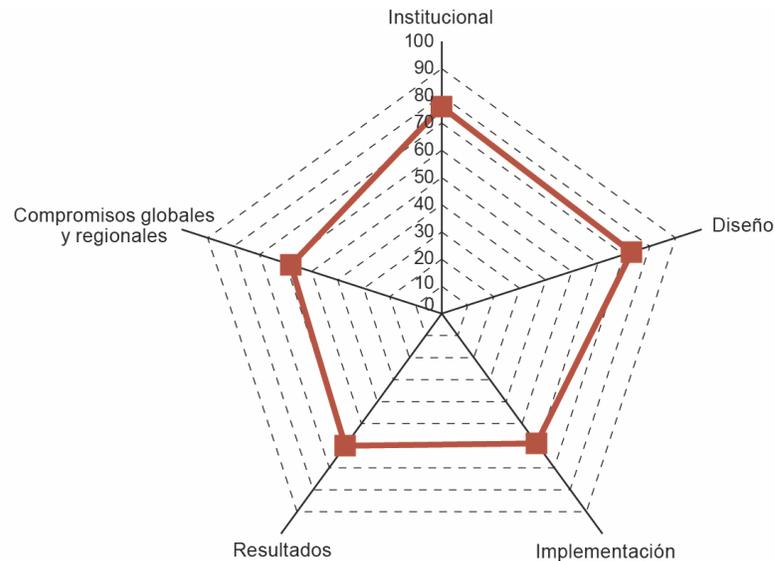
## **E. INTERPRETACIONES BÁSICAS QUE SURGEN DEL MODELO**

El diseño del instrumento Planbarómetro incluye un conjunto de técnicas y herramientas que facilitan la interpretación de los resultados y permiten iniciar una reflexión sobre las características de los sistemas, procesos e instrumentos de planificación para el desarrollo.

### **1. Gráficas de resultados**

Se propone la utilización del gráfico de radar, de dimensiones polares, para realizar una primera aproximación general a las características de los sistemas analizados, como se observa en el gráfico 2, en el que los porcentajes representan el nivel alcanzado en cada dimensión.

**Gráfico 2**  
**Aproximación general a las características del sistema analizado**  
*(En porcentajes)*



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

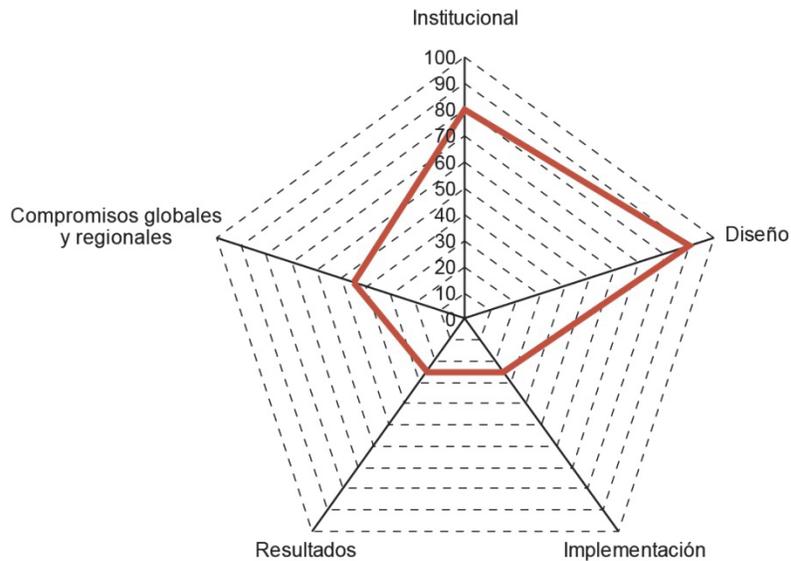
## 2. Tipos de sistemas de planificación

La interpretación del gráfico general permite analizar la forma en que se estructura el sistema de planificación, a partir de los resultados de las valoraciones de los criterios. Según su forma, es posible identificar tres tipologías de sistemas: centrados en el instrumento, en la implementación o en el presupuesto (Armijo, 2010).

Un sistema de planificación centrado en el instrumento de planificación se orienta, sobre todo, hacia la elaboración de dichos instrumentos, ya sean planes, estrategias o lineamientos estratégicos. Su identificación se complementa con la revisión del indicador asociado al ámbito instrumentos. La forma en que se representa de manera gráfica, por lo general, es la que puede observarse en el gráfico 3.

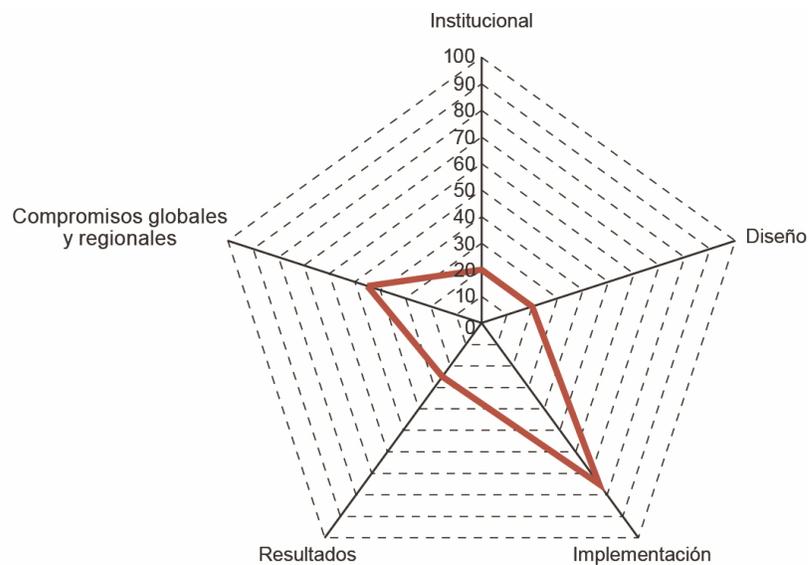
La principal prioridad de un sistema de planificación centrado en la implementación es la ejecución de acciones que respondan a los problemas públicos. Por lo general, esta tipología de sistema de planificación se presenta como programas o proyectos públicos que pueden representarse como se observa en el gráfico 4.

**Gráfico 3**  
**Estructura de un sistema de planificación centrado en el instrumento de planificación**  
*(En porcentajes)*



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

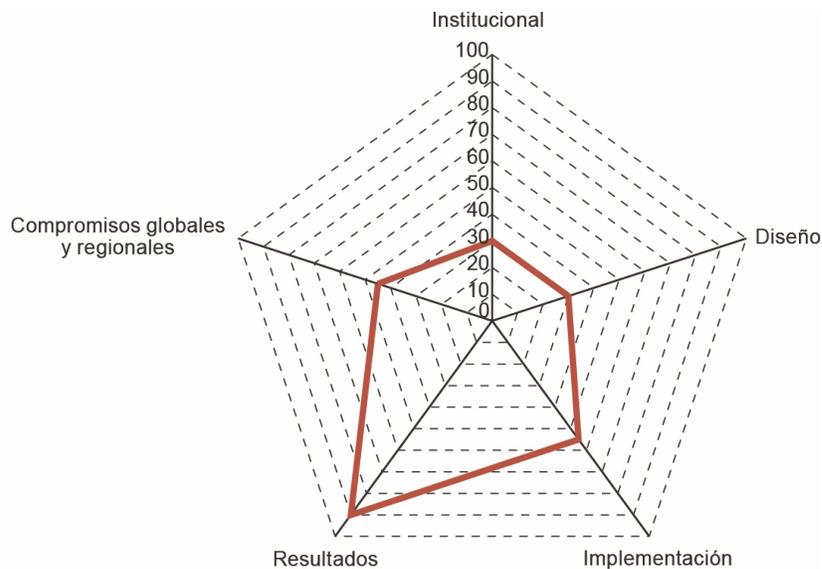
**Gráfico 4**  
**Estructura de un sistema de planificación centrado en la implementación**  
*(En porcentajes)*



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Un sistema de planificación centrado en el presupuesto se preocupa, sobre todo, por el uso de los recursos de gasto corriente e inversión. Por lo general, tiene un alcance de corto plazo y abarca el ciclo presupuestario. En el gráfico 5 se observa la forma en que se representa este tipo de sistema.

Gráfico 5  
**Estructura de un sistema de planificación centrado en el presupuesto**  
*(En porcentajes)*



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

## F. SISTEMA DE ALERTAS PROSPECTIVAS

El sistema de alertas prospectivas es un instrumento que permite identificar situaciones o riesgos latentes que tienen la capacidad potencial de configurar situaciones que pueden transformarse en problemas. Estas alertas se construyen sobre la base de los niveles que un conjunto de criterios puede presentar en las condiciones actuales.

La definición de las alertas se realizó teniendo en cuenta los problemas detectados en los talleres de validación de los modelos preliminares y la primera ronda de la consulta Delphi a expertos (véase el cuadro 5).

**Cuadro 5**  
**Alertas prospectivas: descripción y criterios que las conforman**

| <b>Alerta</b>  | <b>Descripción</b>  | <b>Criterios que constituyen la alerta</b>  |
|--|---|---|
| 1. Los instrumentos de planificación tienden al corto plazo (ciclo político).  | Los procesos de planificación y, por lo tanto, la implementación de los programas y planes se centran sobre todo en el corto plazo y buscan mostrar resultados durante los períodos de gobierno.  | 2.1 Instancias de participación<br><br>2.15 Distribución temporal del plan  |
| 2. Los instrumentos de planificación se vuelven obsoletos rápidamente.   | Los instrumentos de planificación no cuentan con mecanismos de adaptación o incorporación de los factores coyunturales de corto plazo, lo que hace que puedan transformarse en planes obsoletos rápidamente.                                      | 4.4 Mecanismos de retroalimentación o actualización del plan<br><br>2.5 Utilización de escenarios futuros<br><br>2.15 Distribución temporal del plan  |
| 3. Los planes no se implementan; el nivel de ejecución del plan, los proyectos o las acciones, entre otros, es bajo. | Los planes se quedan en la fase de diseño, sin que se puedan transformar en proyectos, acciones, políticas públicas u otros instrumentos de gestión pública.  | 2.16 Inclusión de un plan de acción<br><br>2.11 Objetivos definidos y medibles<br><br>3.1 Asignación de responsabilidades entre actores involucrados<br><br>3.6 Articulación entre plan y presupuesto |
| 4. La racionalidad de las propuestas es escasa <sup>a</sup> .  | Los instrumentos de planificación no cumplen con las racionalidades teóricas definidas; por ejemplo, la capacidad de explicar la realidad de manera eficiente.  | 1.3 Definición de marcos metodológicos<br><br>2.9 Trazabilidad<br><br>2.17 Temas obligatorios incluidos en el plan  |
| 5. Existe una escasa visión de Estado; la planificación se centra en la acción del poder ejecutivo.                  | Los ejercicios de planificación para el desarrollo ponen énfasis en la acción del poder ejecutivo, sin considerar la relación entre otros órganos del Estado, lo que les resta validez y disminuye la conexión entre los objetivos y estrategias. | 1.4 Conformación de sistemas de planificación<br><br>2.1 Instancias de participación<br><br>2.4 Análisis de actores<br><br>2.14 Estrategia de comunicaciones  |

Cuadro 5 (conclusión)

| Alerta   | Descripción  | Criterios que constituyen la alerta  |
|--|--|--|
| 6. Los problemas se abordan de manera sectorial mediante respuestas poco integrales (multicausalidad, complejidad, poca estructuración). | Mirada sectorial de la realidad, que simplifica el abordaje de los problemas, pero limita el impacto de las acciones, debido a la complementariedad de estrategias e intervenciones integrales. Esta perspectiva genera problemas de coordinación y articulación interinstitucional. | 1.4 Conformación de sistemas de planificación<br>2.6 Integración entre sectores o temas<br>2.10 Complementariedad entre objetivos<br>2.12 Diagnóstico interpretativo<br>3.3 Coordinación interinstitucional<br>3.4 Coordinación entre niveles del Estado<br>5.1 Equilibrio temático de las propuestas (integralidad) |
| 7. Existe una escasa voluntad política de apoyo a la planificación y su implementación.  | Las autoridades políticas no toman los instrumentos de planificación como un marco relevante para guiar u orientar su gobierno o plan de gobierno. Esta situación resta legitimidad al ejercicio y dificulta su implementación.  | 2.1 Instancias de participación<br>2.3 Diseño de un sistema de seguimiento y monitoreo<br>2.4 Análisis de actores<br>2.14 Estrategia de comunicaciones<br>4.3 Proyectos prioritarios materializados identificados en el instrumento de planificación   |

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

<sup>a</sup> Esta alerta se diseñó sobre la base de B. Helmsing y F. Uribe-Echeverría, “La planificación regional en América Latina: ¿teoría o práctica?”, *Experiencias de planificación regional en América Latina: una teoría en busca de una práctica* (E/CEPAL/ILPES/G. 6), S. Boisier, F. Cepeda, J. Hilhorst, S. Riffka y F. Uribe-Echeverría (comps.), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago, septiembre de 1981.

Existe un método de cálculo de las alertas que permite distinguir tres niveles de riesgo.

- i) Alerta roja: existe una alta probabilidad de que ocurra la situación indicada por la alerta.
- ii) Alerta amarilla: las condiciones configuran una probabilidad media de que se produzca la situación.
- iii) Señal verde: existe una baja probabilidad de que se produzca la situación.

En la sección H se presentan más detalles sobre la forma de construcción e interpretación de estas alertas.

## G. GLOSARIO DE TÉRMINOS

**Ámbito:** se entiende como el entorno o la capa en que se hace el análisis de cada criterio. Los tres ámbitos definidos para el modelo nacional y subnacional son: instrumento, proceso y sistema.

**Incorporación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en la planificación:** proceso mediante el cual se analiza si existe evidencia de que los ODS han sido incluidos o no en los procesos de planificación (se trata de una visión más estática).

**Implementación de políticas públicas que contribuyen al logro de los ODS:** es el proceso mediante el cual se observa cómo se están incorporando los ODS en las políticas públicas, planes y programas (se trata de una visión más dinámica).

**Planificación:** herramienta de gestión que permite apoyar la toma de decisiones de las organizaciones y sistemas sociales en torno al quehacer actual y al camino que deben recorrer en el futuro para adecuarse a los cambios y a las demandas que les impone el entorno y lograr la mayor eficiencia, eficacia y calidad en los bienes y servicios que proveen.

**Planificación para el desarrollo:** proceso de definición de los objetivos de desarrollo y de las estrategias necesarias para alcanzarlos.

**Visión de desarrollo:** imagen transformadora y estructurada del futuro perseguido, que tiene una condición de reconocida plausibilidad.

**Objetivo estratégico:** lo que se espera lograr; el resultado que se desea alcanzar en el mediano y largo plazo.

**Objetivo específico:** indica los efectos específicos que se busca conseguir, como medios para contribuir al logro de una transformación deseada (resultado) en el corto y mediano plazo.

**Estrategias:** conjunto de medios y acciones que constituyen la manera en que se logrará el cumplimiento de los objetivos.

**Objetivo descrito adecuadamente:** es aquel objetivo que puede describirse como específico, medible, alcanzable, orientado a resultados y con fechas límites de ejecución.

**Intertemporalidad:** la acción pública se despliega en horizontes temporales diversos y plantea el desafío de definir los mecanismos de articulación de estos diferentes horizontes de la planificación, a largo, mediano y corto plazo. La planificación intertemporal puede superar un período de gobierno y, en este caso, abarcar una visión de largo plazo. Incluye la gestión de enlaces, articulaciones, interacciones y acuerdos entre diferentes tiempos. Uno de los propósitos de una planificación intertemporal es promover acciones y políticas estables, menos vulnerables a los cambios de administración y gobierno.

**Intersectorialidad:** la acción pública se despliega en bloques institucionales, especializados en temas, áreas o sectores. La planificación debe tener en cuenta las articulaciones, interacciones y acuerdos entre los diferentes sectores y aproximaciones especializadas de la planificación, desde una perspectiva integrada.

**Interescalaridad:** la acción pública se despliega en niveles de gobierno con diferente alcance y cobertura territorial. La planificación debe desarrollar formas de definición y mecanismos de articulación de las distintas escalas territoriales de la planificación para el desarrollo. Incluye la gestión de enlaces, articulaciones, interacciones y acuerdos entre diferentes niveles (global, nacional, subnacional y local).

**Presupuestos plurianuales:** mecanismos de programación del gasto y la inversión pública que operan en una lógica temporal superior a un año. Se utilizan como estrategias para estabilizar el financiamiento de inversiones que trascienden el período presupuestal anual.

**Sistema de planificación:** es el conjunto de funciones, instituciones, procedimientos e instrumentos que permiten establecer objetivos y estrategias de desarrollo mediante el aporte coordinado de un conjunto de instituciones a su diseño e implementación. Los sistemas de planificación son una respuesta adecuada en la búsqueda de la institucionalización del proceso.

**Alineación:** es la adhesión de un plan de desarrollo u otro instrumento de planificación a un conjunto de principios u objetivos establecidos en un nivel superior o complementario. Es decir, cuando en el proceso de desarrollo de un instrumento de planificación se toma como propio todo lo expuesto en la agenda y se establece un plan a su semejanza.

**Articulación:** conjugación de dos o más piezas de política pública diferentes, de modo que por lo menos una de ellas mantenga alguna libertad de movimiento. Se entiende la articulación como la unión entre un plan de desarrollo u otro instrumento de planificación y los componentes del sistema.

**Coherencia:** en el contexto de la planificación, se espera que exista una relación lógica entre la visión, los objetivos generales y específicos, las estrategias, los programas, las acciones y las metas de las políticas públicas emanadas por cualquier instrumento de planificación de los que componen el sistema.

**Competencias exclusivas:** son aquellas cuyo ejercicio corresponde de manera excluyente a cada nivel de gobierno, conforme a la constitución y la ley. En términos generales, a mayor cantidad de competencias exclusivas, mayor autonomía del nivel de gobierno correspondiente. También se denominan competencias propias. Cuando la competencia exclusiva radica en la institucionalidad subnacional, no puede intervenir sobre ella ningún otro nivel de gobierno, a no ser para brindar apoyo por solicitud expresa del gobierno estatal.

**Competencias compartidas:** Son aquellas en las que intervienen dos o más niveles de gobierno y que comparten funciones complementarias o fases interdependientes dentro de los procesos implicados. La ley indica la función específica y la responsabilidad que corresponde a cada nivel. También denominadas competencias concurrentes, son las que normalmente corresponden a materias no propias o no exclusivas de la vida local o a sectores frente a los cuales el Estado estima que, pudiendo ser delegables con exclusividad, todavía no están dadas las capacidades para su ejercicio pleno por parte de los entes estatales.

**Competencias delegables:** son aquellas que un nivel de gobierno puede otorgar a otro de distinto nivel, por mutuo acuerdo y conforme al procedimiento establecido en la ley, tras lo cual el primero queda obligado a abstenerse de tomar decisiones sobre la materia o función delegada. La entidad que delega mantiene la titularidad de la competencia y la entidad que la recibe ejerce la delegación durante el período acordado. El gobierno municipal debe expresar su aceptación y el traslado debe ir acompañado, obligadamente, de los recursos necesarios para cumplir con la actividad encomendada. Por ejemplo, la Secretaría de Transportes delega en los gobiernos estatales la facultad para el diseño y la ejecución de vías interurbanas.

**Meta:** expresa el nivel de desempeño medible que ha de alcanzar un indicador.

**Indicador:** medida para establecer el grado de cumplimiento de los objetivos.

**Trazabilidad:** la capacidad de reconocer los vínculos lógicos entre las etapas o fases de un proceso de planificación (diagnóstico, objetivos, estrategias y acciones).

## H. METODOLOGÍA DE APLICACIÓN DEL PLANBARÓMETRO A CASOS CONCRETOS

### 1. Principios generales del ejercicio

A continuación se presentan las instrucciones generales y específicas para aplicar la herramienta Planbarómetro en un país o territorio determinado. Es importante tener en cuenta un conjunto de consideraciones que permiten orientar el análisis y facilitan la interpretación de los resultados.

1. El ejercicio de caracterización de los procesos de planificación tiene como base general de análisis el sistema de planificación, entendido como un conjunto de componentes (instituciones, normas y actores, entre otros) que funcionan de manera integrada y regular. Sin embargo, cada criterio tiene un ámbito de aplicación preferente en el cual se expresa de manera más directa ese criterio en la realidad.
2. El objetivo de la herramienta es fundamentalmente el autoanálisis institucional, con énfasis en los instrumentos, procesos y el sistema de planificación. Por lo tanto, los resultados de su aplicación son de gran utilidad para desarrollar ejercicios de reflexión, difusión y mejora de los sistemas de planificación.
3. Teniendo en cuenta lo expresado en el punto anterior, es importante que la convocatoria para la aplicación de la herramienta de caracterización sea realizada preferentemente por las autoridades que actúan como entes rectores de la planificación en los diferentes niveles en los cuales se pueda aplicar. Esto se debe a la necesidad de contar con participantes que tengan conocimiento suficiente de los diferentes componentes, actores y procesos involucrados y de que, al mismo tiempo, se encuentre dentro de las competencias de estos participantes la posibilidad de emprender acciones para mejorar dichas situaciones.
4. Es necesario identificar los componentes del sistema de planificación y buscar actores que sean representativos de estos sistemas.
5. La aplicación práctica de la herramienta Planbarómetro se centra en analizar de forma reflexiva y participativa cada uno de los criterios que componen el modelo utilizado. El análisis debe realizarse de manera grupal, fomentando una discusión participativa donde la composición de los grupos permita la reflexión, la deliberación y el aprendizaje mutuo.
6. El análisis grupal tiene por objetivo llegar a un acuerdo sobre el nivel que mejor refleja el estado de cada criterio discutido. Un punto muy importante para tener en consideración es que el análisis debe realizarse sobre la situación real del sistema de planificación, sus elementos, componentes o relaciones y no sobre la situación ideal o formal.
7. La estimación del estado actual mencionado en el punto anterior se realiza mediante la identificación del nivel en que se presenta el criterio. Los niveles representan distintos grados de complejidad de cada criterio y van desde una expresión básica o menos compleja (valores menores) hasta una expresión mejor o más compleja (valores mayores).
8. Se solicita que la discusión sobre la justificación de la elección de un nivel dado para un criterio quede registrada, para así identificar los elementos que fundamentan las interpretaciones posteriores de los resultados obtenidos.
9. Sobre la base de la aplicación de esta herramienta, es posible obtener un panorama general de las diferentes dimensiones involucradas en la planificación para el desarrollo. Los resultados permiten observar el todo y las partes y facilitan la toma de decisiones acerca de cómo mejorar, consolidar o cambiar los procesos y los sistemas de planificación para el desarrollo.

## 2. Organización de la aplicación práctica

El trabajo de aplicación de la herramienta se realiza de manera participativa, mediante un taller al que son convocados expertos o funcionarios involucrados en los procesos de planificación. La conformación de los grupos de discusión influirá en los resultados que puedan obtenerse de la aplicación de la herramienta, por lo que es necesario tomar algunas precauciones especiales para identificar o disminuir el sesgo que se podría generar a causa de los diferentes perfiles de participante.

El diseño de esta propuesta está pensado para dos días de trabajo aplicado en talleres prácticos. El cronograma que se propone en el cuadro 6 ayuda a ordenar las actividades y a estructurar los tiempos y espacios de trabajo.

Cuadro 6  
**Cronograma de trabajo del taller de planificación**

|               | <b>Día 1</b>   | <b>Día 2</b>   |
|---------------|--|--|
| 9.00 a 10.30  | Presentación de los objetivos del taller y organización de grupos de trabajo | Sistematización de los resultados por parte de los coordinadores     |
| Intermedio    |  |  |
| 11.00 a 12.30 | Taller 1. Identificación de problemas de planificación                       | Taller 3. Análisis del cierre de brechas estructurales               |
| Almuerzo      |  |  |
| 14.00 a 15.30 | Taller 2. Valoración de criterios del modelo Planbarómetro                   | Taller 4. Presentación de los principales resultados de los talleres |
| Intermedio    |  |  |
| 16.00 a 17.30 | Análisis de gráficos, niveles mínimos y alertas prospectivas                 | Conclusiones y compromisos de mejora                                 |

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

## 3. Perfil de los participantes y roles

### Coordinador de la actividad

Para la realización de los talleres se requiere de un coordinador de grupo, quien guiará todo el proceso. Se sugiere seleccionar a un experto en planificación para el desarrollo perteneciente al órgano rector de planificación.

### Asistente/secretario

Es importante que se tome nota de las respuestas y las discusiones que se desarrollan en los talleres. Por lo tanto, si el coordinador no puede hacerlo debido al gran número de participantes, será necesario contar con alguien que haga las veces de secretario para dejar registro de todas las intervenciones del grupo.

## Participantes

La aplicación de la herramienta se realiza a través de grupos de discusión cuyo rol es volcar todo su conocimiento en materia de planificación para el desarrollo y debatir en torno a las variables críticas presentadas en la herramienta y su estado actual en el territorio analizado.

La composición ideal del conjunto de participantes es la siguiente:

- dos representantes del órgano rector de planificación para el desarrollo;
- dos representantes del área de planificación de secretarías o departamentos sectoriales del nivel nacional o subnacional (municipio, estado o región), dependiendo del modelo aplicado;
- dos representantes del órgano colegiado del nivel subnacional o nacional, dependiendo del modelo aplicado, elegidos por votación popular (instancia de representantes electos que gobiernan con la autoridad máxima);
- dos representantes de un consejo o instancia participativa especializada en materia de planificación del nivel que corresponda;
- un representante de alguna organización de la sociedad civil que esté vinculado a los instrumentos de planificación (por ejemplo, que haya participado en la elaboración de un plan o que sea ejecutor de alguno);
- un representante del órgano rector de nivel nacional o estatal en el caso de la aplicación a nivel local (cuando se aplica el modelo subnacional);
- un representante de la asociación de municipios (cuando se aplica el modelo subnacional);
- un experto de alguna universidad o centro de investigación que haya trabajado en un proceso de planificación para el desarrollo o contribuido a él.

Con esta propuesta de 12 participantes, se deberán conformar 2 grupos de 6 personas cada uno. Cada grupo debe estar compuesto por al menos 3 funcionarios públicos y otros 2 representantes de las organizaciones o instancias mencionadas. Si no se logra contar con esta diversidad de integrantes en el grupo, el ejercicio debe ser aplicado por un total de no menos de 8 personas en 1 o 2 grupos, teniendo siempre presente que los factores indispensables son los de discusión y reflexión grupal, por lo que bajo ninguna circunstancia puede aplicarse individualmente.

Existe otra modalidad de conformación de grupos para los talleres participativos que considera la definición de grupos de personas con características similares; por ejemplo, un grupo de funcionarios de los sectores vinculados a la ejecución de los planes, otro asociado a la sociedad civil, o a un grupo de instituciones privadas o empresas. Esta estructura permite identificar si existen diferencias relevantes en la forma de considerar los elementos que están presentes en el sistema de planificación de análisis. Sin embargo, es importante tener en cuenta que algunos grupos pueden estar menos capacitados para justificar sus opiniones, ya que es posible que no cuenten con suficiente experiencia o información. La utilización de este formato se justifica en la medida en que se quieran observar las diferencias que surgen de los distintos puntos de vista, pero requiere de más tiempo de explicación del sistema de planificación y sus componentes.

#### 4. Etapas de aplicación práctica del sistema Planbarómetro

##### a) Organización de la información previa

Antes de proceder a la aplicación de la herramienta, se deben integrar todos los instrumentos de planificación que componen el sistema —formal o no— de planificación para el desarrollo:

- planes de desarrollo actual y anteriores,
- antecedentes metodológicos para la elaboración del plan de desarrollo,
- programa de gobierno,
- plan de ordenamiento territorial (cuando se aplica el modelo subnacional),
- planes sectoriales,
- proyectos, políticas y programas que se desprenden del plan de desarrollo<sup>4</sup>,
- presupuesto anual,
- normativa relacionada con el sistema subnacional o nacional de planificación y
- mecanismos existentes o instancias de trabajo en diferentes instituciones públicas y diferentes niveles de gobierno.

El coordinador de la actividad será el encargado de reunir esta información para que esté disponible y sea conocida por todos los participantes de los talleres.

Tomando en cuenta el enfoque del diseño del Planbarómetro, en donde el modelo sistémico se aplica de forma general, se requiere que el equipo organizador del ejercicio pueda sistematizar los antecedentes de cada componente del sistema.

Dependiendo de la cantidad de participantes, el coordinador deberá disponer de una o más salas para los talleres. Si hay más de un grupo, las salas deberán tener una disposición que permita la conversación y reflexión grupal.

##### b) Preparación de insumos para los talleres

Se requieren los siguientes insumos o materiales:

- computadores (uno por grupo),
- proyector,
- tarjetones,
- marcadores y
- pizarra para colocar los tarjetones (además de cinta adhesiva o chinchas, dependiendo del material de la pizarra).

---

<sup>4</sup> Se entienden como las acciones que se generan con el fin de implementar el plan de desarrollo, que afectan la oferta de programas de las instituciones públicas.

## 5. Ejecución de los talleres

En general, en los talleres se utiliza la metodología de la lluvia de ideas, a menos que se considere necesario utilizar otra técnica. A continuación se presenta la secuencia de actividades.

### a) Taller 1: análisis de las problemáticas de la planificación para el desarrollo (60 minutos, primer día)

La primera actividad tiene como objetivo generar una discusión abierta sobre las principales dificultades que se enfrentan en el territorio de análisis en relación con la planificación para el desarrollo. Los grupos deben responder a las siguientes preguntas realizadas por el coordinador:

- Identifique los cinco problemas principales que actualmente enfrenta la planificación para el desarrollo en su territorio de análisis.
- Relacione o agrupe estas problemáticas en torno a áreas temáticas similares.

El producto final de este primer taller es una nube de problemas que permite identificar los conceptos más frecuentes y sus posibles interconexiones.

### b) Taller 2: aplicación del Planbarómetro (90 minutos)

Para el desarrollo de los talleres de autoanálisis del sistema de planificación mediante el instrumento Planbarómetro, es posible utilizar tres herramientas que facilitan la discusión y sistematización e interpretación de los resultados.

#### i) Opción mediante el uso de un archivo de hoja de cálculo

##### Paso 1. Identificar nivel por criterio

Cada grupo deberá aplicar la herramienta, es decir, completar las casillas amarillas del archivo Excel suministrado por el coordinador del taller, colocando el número del nivel que representa el estado actual de cada criterio, como se observa en la siguiente imagen.

|    | A  | B       | C  | D   | E |
|----|--|---------|--|---|---|
| 1  | Criterio                                   | Ámbito  | Descripción  | Nivel   |   |
| 2  | <b>Dimensión institucional</b>             |         |  |   |   |
| 3  | 1.1 Capacidades instaladas                 | Sistema | Son los responsables de conducir, liderar y coordinar los procesos de planificación. Se incluye a quienes forman parte de las instituciones rectoras de la planificación para el desarrollo  | 1. 1. Bajo nivel de capacidades; generalmente se requiere apoyo de expertos externos (consultores o asesores, entre otros).   | 2 |
| 4  |  |         |  | 2. Existen profesionales a cargo del desarrollo de instrumentos de planificación, pero hay pocos procesos definidos y consensuados institucionalmente para apoyar la planificación.   |   |
| 5  |  |         |  | 3. Alta capacidad profesional; existen expertos en la institución que pueden definir su propia metodología y procesos para apoyar la planificación.   |   |
| 6  | 1.2 Contrapartes definidas                 | Sistema | Son los responsables de conducir, liderar y coordinar los procesos de planificación. Se incluye a quienes forman parte de las instituciones rectoras de la planificación para el desarrollo y a las instituciones externas vinculadas a ellas.   | 1. No están definidas las contrapartes ni los actores que tienen capacidad para tomar decisiones en el proceso de planificación   |   |
| 7  |  |         |  | 2. Están definidas las contrapartes responsables en el interior de la institución encargada de la planificación.  |   |
| 8  |  |         |  | 3. Están definidas las contrapartes responsables en el interior y el exterior encargada de la planificación.  |   |
| 9  | 1.3 Definición de marcos metodológicos     | Proceso | El criterio hace referencia al desarrollo o la aplicación de esquemas y modelos metodológicos adaptados a la realidad o a las temáticas abordadas en el proceso de planificación para el desarrollo.   | 1. No hay definidos marcos metodológicos a los procesos de planificación.   |   |
| 10 |  |         |  | 2. Se aplica un esquema o modelo metodológico genérico, sin mayores adaptaciones a la realidad nacional.  |   |
| 11 |  |         |  | 3. Se adapta una variedad de esquemas o modelos metodológicos a la realidad subnacional o se define un marco propio para considerar las realidades específicas del territorio.  |   |
| 12 | 1.4 Conformación sistemas de planificación | Sistema | El sistema nacional de planificación puede entenderse como el conjunto organizado y articulado de normas, instituciones, procesos, instrumentos, metodologías, mecanismos y procedimientos destinados a la planificación para el desarrollo en los diferentes niveles y escalas del Estado y respecto de los procesos nacionales, sectoriales e institucionales. | 1. Los distintos instrumentos de planificación y los componentes del sistema no se relacionan entre sí ni con otros sistemas. No existe la definición formal de sistema de planificación.   |   |
| 13 |  |         |  | 2. Los instrumentos de planificación se relacionan entre sí, pero no se identifican ni se establecen relaciones con los componentes y otros sistemas. Existe la definición formal de sistema de planificación.                              |   |
| 14 |  |         |  | 3. Los instrumentos de planificación se relacionan entre sí y se identifican y relacionan los distintos componentes que forman parte del sistema de planificación. Sin embargo, este no se identifica o no se relaciona con otros sistemas. |   |
| 15 |  |         |  | 4. La planificación se entiende como un sistema: se identifica y se establece su relación con otros sistemas.   |   |
| 16 | <b>Dimensión de diseño</b>                 |         |  |   |   |
| 17 | 2.1 Instancias de participación            | Proceso | Se busca conocer si los mecanismos de participación de la comunidad y la sociedad se integran de manera transversal en los procesos de planificación para el desarrollo.   | 1. El plan y los procesos de planificación contemplan la consulta a la ciudadanía   |   |
| 18 |  |         |  | 2. El plan y los procesos de planificación contemplan la validación por parte de la ciudadanía  |   |
| 19 |  |         |  | 3. El plan y los procesos de planificación consideran propuestas de la ciudadanía   |   |
| 20 |  |         |  | 4. El plan y los procesos de planificación consideran mecanismos de control por parte de la ciudadanía  |   |

### Paso 2. Justificar y agregar medios de verificación

Una vez que el grupo acuerda el nivel que representa de la mejor manera el estado actual de un determinado criterio en el territorio, debe escribir la justificación de por qué ha llegado a seleccionar dicho nivel e identificar algún medio de verificación que justifique su elección.

En el caso de que ninguno de los criterios represente completamente el estado del criterio, el grupo deberá seleccionar el nivel más similar a la realidad y escribir en la justificación todas las observaciones que quiera realizar al respecto.

Para ello, se completan la columna j y k del archivo Excel, como se muestra en la imagen siguiente.

|   |   | Justificación   | Medios de verificación  |
|---|---|---|---|
| 1. Bajo nivel de capacidades; generalmente se requiere apoyo de expertos externos (consultores o asesores, entre otros).  | 2 |   |   |
| 2. Existen profesionales a cargo del desarrollo de instrumentos de planificación, pero hay pocos procesos definidos y consensuados institucionalmente para apoyar la planificación.   |   |   |   |
| 3. Alta capacidad profesional; existen expertos en la institución que pueden definir su propia metodología y procesos para apoyar la planificación.   |   |  |  |
| 1. No están definidas las contraparte ni los actores que tienen capacidad para tomar decisiones en el proceso de planificación  |   |   |   |
| 2. Están definidas las contrapartes responsables en el interior de la institución encargada de la planificación.  |   |   |   |
| 3. Están definidas las contrapartes responsables en el interior y el exterior encargada de la planificación.  |   |   |   |
| 1. No hay definidos marcos metodológicos a los procesos de planificación.   |   |   |   |
| 2. Se aplica un esquema o modelo metodológico genérico, sin mayores adaptaciones a la realidad nacional.  |   |   |   |
| 3. Se adapta una variedad de esquemas o modelos metodológicos a la realidad subnacional o se define un marco propio para considerar las realidades específicas del territorio.  |   |   |   |
| 1. Los distintos instrumentos de planificación y los componentes del sistema no se relacionan entre sí ni con otros sistemas. No existe la definición formal de sistema de planificación.   |   |   |   |
| 2. Los instrumentos de planificación se relacionan entre sí, pero no se identifican ni se establecen relaciones con los componentes y otros sistemas. Existe la definición formal de sistema de planificación.                              |   |   |   |
| 3. Los instrumentos de planificación se relacionan entre sí y se identifican y relacionan los distintos componentes que forman parte del sistema de planificación. Sin embargo, este no se identifica o no se relaciona con otros sistemas. |   |   |   |
| 4. La planificación se entiende como un sistema: se identifica y se establece su relación con otros sistemas.   |   |   |   |

### Paso 3. Consolidar los resultados de los grupos<sup>5</sup>

Cada grupo deberá presentar a los demás participantes los resultados de la aplicación de la herramienta y se deberán integrar los resultados mediante una nueva discusión para llegar a un consenso general del nivel de desarrollo de cada criterio.

El coordinador debe asegurarse de que se llegue a un consenso respecto del nivel alcanzado por cada criterio, que dependerá principalmente de las justificaciones y los medios de verificación descritos por cada grupo.

### Paso 4. Interpretación de los resultados

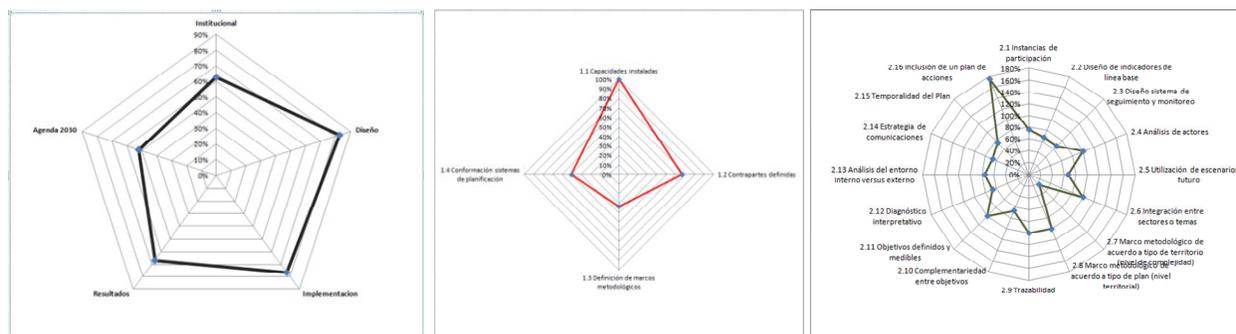
El último paso es de la interpretación de los resultados. En la medida en que se vayan completando todos los cuadros amarillos, automáticamente se irá procesando la información y se

<sup>5</sup> Este paso no se realiza si hay solo un grupo de trabajo.

mostrarán esos valores como porcentajes de cumplimiento del criterio en la hoja 2 denominada “Procesamiento”, como se observa en la imagen siguiente.

|                                   |     |             |   |      |
|-----------------------------------|-----|-------------|---|------|
| Institucional                     | 63% | Sistema     | 1 Capacidades instaladas  | 100% |
|                                   |     | Sistema     | 2 Contrapartes definidas  | 67%  |
|                                   |     | Proceso     | 3 Definición de marcos metodológicos  | 33%  |
|                                   |     | Sistema     | 4 Conformación sistemas de planificación  | 50%  |
| Diseño                            | 83% | Proceso     | 5 Instancias de participación   | 75%  |
|                                   |     | Instrumento | 6 Diseño de indicadores de línea base   | 67%  |
|                                   |     | Sistema     | 7 Diseño sistema de seguimiento y monitoreo   | 67%  |
|                                   |     | Proceso     | 8 Análisis de actores   | 100% |
|                                   |     | Instrumento | 9 Utilización de escenarios futuro  | 33%  |
|                                   |     | Instrumento | 10 Integración entre sectores o temas   | 50%  |
|                                   |     | Instrumento | 11 Marco metodológico de acuerdo al tipo de plan  | 75%  |
|                                   |     | Instrumento | 12 Trazabilidad   | 67%  |
|                                   |     | Instrumento | 13 Complementariedad entre objetivos  | 67%  |
|                                   |     | Instrumento | 14 Objetivos definidos y medibles   | 75%  |
|                                   |     | Instrumento | 15 Diagnóstico interpretativo   | 67%  |
|                                   |     | Instrumento | 16 Analisis de la interrelacion entre el entorno interno y el externo                     | 67%  |
|                                   |     | Proceso     | 17 Estrategia de comunicaciones   | 100% |
|                                   |     | Instrumento | 18 Distribucipn temporal del Plan   | 33%  |
|                                   |     | Instrumento | 19 Inclusión de un plan de acciones   | 75%  |
|                                   |     | Instrumento | 20 Temas obligatorio incluidos en el plan   | 75%  |
| Resultados                        | 76% | Proceso     | 21 Asignación de responsabilidades entre actores involucrados                             | 67%  |
|                                   |     | Instrumento | 22 Definición de indicadores  | 67%  |
|                                   |     | Sistema     | 23 Coordinación interintitucional   | 75%  |
|                                   |     | Instrumento | 24 Coherencia interna plan  | 67%  |
| Implementación                    | 67% | Sistema     | 25 Articulación entre plan y presupuesto  | 67%  |
|                                   |     | Instrumento | 26 Factores incidentes en el desarrollo del país no considerados en el plan               | 67%  |
|                                   |     | Sistema     | 27 Inversión pública alineada a ejes estratégicos o acciones identificadas en el plan     | 75%  |
|                                   |     | Proceso     | 28 Proyectos prioritarios materializados identificados en el instrumento de planificación | 67%  |
|                                   |     | Proceso     | 29 Mecanismos de retroalimentación o actualización del plan                               | 75%  |
| Compromisos globales y regionales | 52% | Sistema     | 30 Herramientas disponibles para vincular el logro de las metas a la gestión              | 67%  |
|                                   |     | Instrumento | 31 Equilibrio temático de las propuestas (integralidad)                                   | 67%  |
|                                   |     | Sistema     | 32 Medios de implementación   | 100% |
|                                   |     | Instrumento | 33 Enfoque estratégico  | 33%  |
|                                   |     | Instrumento | 34 Alineamiento de objetivos y metas  | 22%  |

En la tercera hoja del Excel, denominada “Gráficos”, aparecerán diagramas de radar, uno por cada dimensión de la herramienta, para interpretar visualmente los resultados en porcentajes, como en los ejemplos de las imágenes siguientes.



ii) *Modalidad mediante el uso de la versión web del Planbarómetro*

Esta modalidad requiere que uno de los participantes del taller registre los resultados del ejercicio de generación de consenso en el sitio web desarrollado para facilitar el análisis y la interpretación de las actividades.

Para hacer uso del sistema se puede acceder a [en línea] <https://goo.gl/gpPHG7>. Si se le solicita un nombre de usuario y una contraseña, utilice los datos entregados por el coordinador del taller o los valores genéricos (nombre de usuario: planbarometro; contraseña: aplicacion). Posteriormente, el sistema le solicitará ingresar el código del ejercicio, que le habrá proporcionado el coordinador, en la pantalla que se observa a continuación. Si desea registrar un nuevo ejercicio, puede crearlo seleccionando la opción “¿Desea ingresar un nuevo ejercicio?”.

Ingresar a un ejercicio :

Identificación de un grupo:

**Entrar**

**¿Desea ingresar un nuevo ejercicio?**

En la pantalla siguiente, como puede verse en la imagen, podrá ingresar a la valoración de cada criterio y ver el ámbito del criterio y los niveles correspondientes. También es posible revisar la descripción más detallada del criterio haciendo clic sobre el icono de ayuda (  ).



Ámbito: Sistema

1.1 Capacidades instaladas

1. Bajo nivel de capacidades, se utilizan expertos externos.

2. Existen profesionales a cargo para desarrollar un plan de desarrollo, pero hay pocos procesos definidos y consensuados institucionalmente que sostienen a la planificación

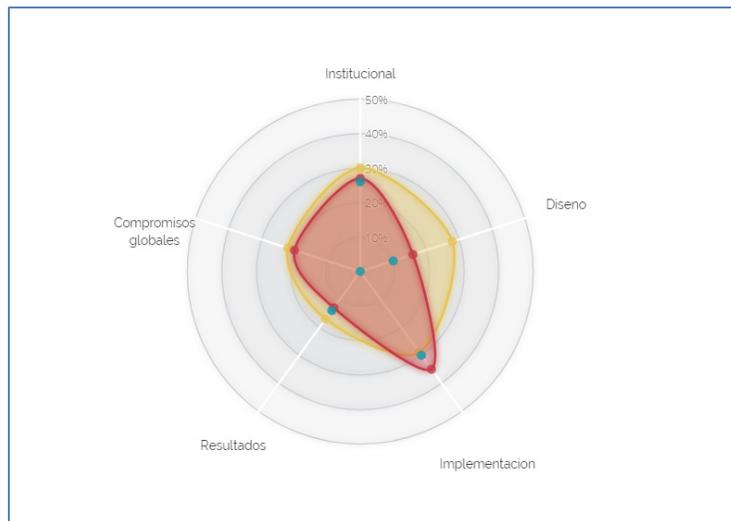
3. Alta capacidad profesional, expertos pueden definir su propia metodología, existen procesos que sostienen la planificación.

Al finalizar la valoración de todos los criterios, el sistema le mostrará los resultados del ejercicio en la pantalla que se observa en la imagen siguiente y le ofrecerá la posibilidad de ver los gráficos para su interpretación.

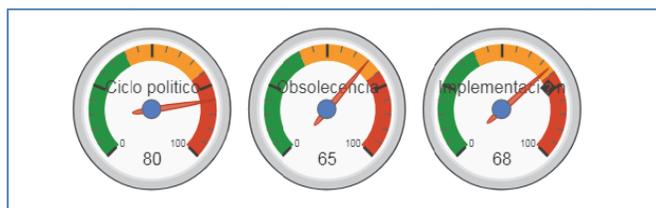
#### RESULTADOS

|                      |     |
|----------------------|-----|
| Institucional        | 70% |
| Diseño               | 65% |
| Implementación       | 60% |
| Resultados           | 55% |
| Compromisos globales | 40% |
| <b>Ver gráficos</b>  |     |
| <b>Ver alertas</b>   |     |
| <b>Volver inicio</b> |     |

Tenga en cuenta que los gráficos pueden variar si posteriormente se cambian las valoraciones de cada criterio. En la siguiente imagen se observa un ejemplo de gráfico.



Las alertas se revisan haciendo clic sobre el botón “Ver alertas”. En este mismo manual puede consultar el detalle de su construcción e interpretación. Las alertas se representan de la manera en que se muestra en la siguiente imagen.

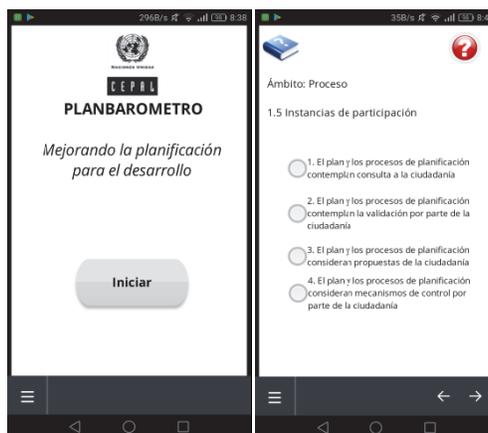


### iii) Modalidad mediante el uso de la aplicación para equipos móviles Planbarómetro APP

También es posible utilizar la aplicación para teléfonos móviles Planbarómetro APP, una herramienta que ayuda a la realización del ejercicio de autoanálisis del sistema de planificación. Puede accederse a la aplicación en [en línea] <https://goo.gl/ZHtAq5> o mediante el siguiente código QR.



La aplicación, cuya página de inicio se muestra en la imagen siguiente, puede utilizarse para que cada participante registre sus propios valores y tenga una referencia de los criterios e interpretaciones. Sin embargo, solo los resultados agregados del grupo serán considerados una vez que todos sus miembros completen la valoración de cada criterio.



La aplicación permite enviar los resultados del grupo y compartirlos con otros grupos mediante el botón “Compartir” (📎), para que sean integrados y analizados en conjunto.

**c) Taller 3: análisis de criterios relevantes para el cierre de brechas en el desarrollo (60 minutos, segundo día)**

La segunda actividad tiene como finalidad identificar cuáles son los criterios que caracterizan un proceso de planificación de calidad en relación con el cierre de brechas estructurales (el ejercicio puede resultar más completo si se consideran los objetivos de los planes y no solamente las brechas). Estas brechas pueden definirse a partir de fuentes estadísticas que identifiquen las desigualdades que presentan una mayor diferencia (amplitud) o que afectan a la mayor cantidad de personas.

Los grupos deben responder a las siguientes preguntas realizadas por el coordinador:

- ¿Cuáles son los criterios más relevantes por su influencia para el cierre de las principales brechas de desigualdad?
- Relacione o agrupe los criterios por áreas temáticas similares o criterios que responden a un mismo tipo de problema (por ejemplo, criterios relacionados con capacidades internas, participación, legitimidad, coordinación o diseño de los planes, entre otros).
- Analice el nivel que presenta cada criterio y su relación con los mínimos definidos como estándar básico.

La información se estructura como se observa en el cuadro 7. Las casillas se rellenan con el valor 1 si el criterio es relevante para explicar el cierre de la brecha.

Cuadro 7  
**Identificación de criterios relevantes para el cierre de brechas**

| Criterio   | Brechas  |          |          | Suma |
|------------|----------|----------|----------|------|
|            | Brecha 1 | Brecha 2 | Brecha n |      |
| Criterio 1 |          |          |          |      |
| Criterio 2 |          |          |          |      |
| Criterio 3 |          |          |          |      |
| ...        |          |          |          |      |
| Criterio n |          |          |          |      |

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

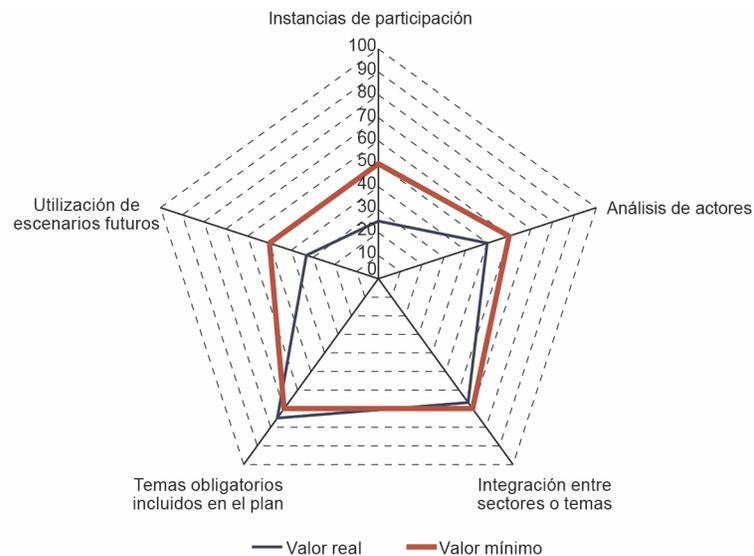
Una descripción de las posibles brechas puede consultarse en el análisis desarrollado por la CEPAL para el caso de Costa Rica, donde se identifican seis brechas estructurales<sup>6</sup> para el desarrollo (CEPAL, 2016).

Los resultados de este ejercicio permiten analizar la capacidad del sistema de planificación, los procesos y los instrumentos para el cierre de las brechas estructurales y los márgenes de mejora asociados a brechas específicas.

<sup>6</sup> Las brechas de pobreza y desigualdad, de educación, de género, de productividad e innovación, de infraestructura y la fiscal.

El producto final de este taller es el gráfico de valoración de la capacidad de cerrar brechas, que muestra los criterios de mayor incidencia y su nivel (véase el gráfico 6).

**Gráfico 6**  
**Ejemplo de valoración de la capacidad del sistema para cerrar la brecha de género**  
*(En porcentajes)*



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

El gráfico presenta la selección de criterios más directamente involucrados en el cierre de la brecha de género. Dados los niveles que presenta cada criterio, se aprecia que solo uno de esos criterios supera el mínimo estándar, por lo que el sistema tiene en este ejemplo un amplio margen de mejora si desea hacer frente a esta brecha específica de forma más eficiente.

#### **d) Taller 4: presentación de resultados (30 minutos)**

Independientemente de la modalidad utilizada para aplicar la herramienta, se deben analizar los resultados en conjunto.

Cada grupo deberá presentar sus resultados a los demás participantes y realizar una integración de los resultados mediante una nueva discusión para llegar a un consenso general sobre el nivel de desarrollo de cada criterio.

Una vez analizados los resultados de los gráficos de radar se deben vincular las principales problemáticas identificadas en el taller 1 con los criterios de la herramienta, priorizando los criterios en función del nivel que estos han alcanzado. Para ello, deben seguirse las siguientes instrucciones.

- Identifique los criterios que explican cada una de las problemáticas identificadas o están relacionadas con estas. Puede utilizarse un cuadro como el que se muestra a continuación (véase el cuadro 8).

Cuadro 8  
**Identificación de criterios vinculados a una problemática**

| Problemática del taller 1 | Criterios vinculados a la problemática |
|---------------------------|--|
| 1                         |  |
| 2                         |  |
| 3                         |  |
| 4                         |  |
| 5                         |  |

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- Priorice los criterios identificados dependiendo del nivel alcanzado, es decir, los criterios que presentan un menor nivel serán de alta prioridad y los podrá destacar con rojo, los criterios que se encuentran en un nivel medio son de mediana prioridad y los puede destacar con color amarillo, y los criterios de baja prioridad, que alcanzaron el nivel más alto y, por lo tanto, un 100% de cumplimiento, los puede destacar con verde. Puede realizar este paso en el mismo cuadro trabajado en el punto anterior de este taller.

**e) Taller 5: identificación de alertas (30 minutos, segundo día)**

La identificación de alertas se refiere al análisis de los criterios mediante la realización de diferentes agrupaciones que pueden configurar escenarios posibles.

Por ejemplo, si se tiene un nivel bajo en el criterio de participación, un nivel bajo en el criterio de distribución temporal del plan —donde no se considera un horizonte temporal específico para cada objetivo y estrategia o los plazos son muy cortos— y un nivel bajo de articulación entre plan y presupuesto, es posible que el plan de desarrollo sea permeable a los cambios de ciclo político y no se pueda implementar.

Las alertas que se han configurado previamente están disponibles en el archivo de procesos suministrado y se generan cuando el valor del criterio es menor que el promedio de la dimensión a la que corresponde (véase el cuadro 9).

**Cuadro 9**  
**Alertas prospectivas: descripción y criterios que las conforman**

| <b>Alerta</b>  | <b>Descripción</b>   | <b>Criterios que constituyen la alerta</b>   |
|--|--|--|
| 1. Los instrumentos de planificación tienden al corto plazo (ciclo político).  | Los procesos de planificación y, por lo tanto, la implementación de los programas y planes se centran sobre todo en el corto plazo y buscan mostrar resultados durante los períodos de gobierno.   | 2.1 Instancias de participación<br>2.15 Distribución temporal del plan   |
| 2. Los instrumentos de planificación se vuelven obsoletos rápidamente.   | Los instrumentos de planificación no cuentan con mecanismos de adaptación o incorporación de los factores coyunturales de corto plazo, lo que hace que puedan transformarse en planes obsoletos rápidamente.   | 4.4 Mecanismos de retroalimentación o actualización del plan<br>2.5 Utilización de escenarios futuros<br>2.15 Distribución temporal del plan   |
| 3. Los planes no se implementan; el nivel de ejecución del plan, los proyectos o las acciones, entre otros, es bajo.                     | Los planes se quedan en la fase de diseño, sin que se puedan transformar en proyectos, acciones, políticas públicas u otros instrumentos de gestión pública.   | 2.16 Inclusión de un plan de acción<br>2.11 Objetivos definidos y medibles<br>3.1 Asignación de responsabilidades entre actores involucrados<br>3.6 Articulación entre plan y presupuesto  |
| 4. La racionalidad de las propuestas es escasa <sup>a</sup> .  | Los instrumentos de planificación no cumplen con las racionalidades teóricas definidas; por ejemplo, la capacidad de explicar la realidad de manera eficiente.   | 1.3 Definición de marcos metodológicos<br>2.9 Trazabilidad<br>2.17 Temas obligatorios incluidos en el plan   |
| 5. Existe una escasa visión de Estado; la planificación se centra en la acción del poder ejecutivo.                                      | Los ejercicios de planificación para el desarrollo ponen énfasis en la acción del poder ejecutivo, sin considerar la relación entre otros órganos del Estado, lo que les resta validez y disminuye la conexión entre los objetivos y estrategias.                                    | 1.4 Conformación de sistemas de planificación<br>2.1 Instancias de participación<br>2.4 Análisis de actores<br>2.14 Estrategia de comunicaciones   |
| 6. Los problemas se abordan de manera sectorial mediante respuestas poco integrales (multicausalidad, complejidad, poca estructuración). | Mirada sectorial de la realidad, que simplifica el abordaje de los problemas, pero limita el impacto de las acciones, debido a la complementariedad de estrategias e intervenciones integrales. Esta perspectiva genera problemas de coordinación y articulación interinstitucional. | 1.4 Conformación de sistemas de planificación<br>2.6 Integración entre sectores o temas<br>2.10 Complementariedad entre objetivos<br>2.12 Diagnóstico interpretativo<br>3.3 Coordinación interinstitucional<br>3.4 Coordinación entre niveles del Estado<br>5.1 Equilibrio temático de las propuestas (integralidad) |
| 7. Existe una escasa voluntad política de apoyo a la planificación y su implementación.  | Las autoridades políticas no toman los instrumentos de planificación como un marco relevante para guiar u orientar su gobierno o plan de gobierno. Esta situación resta legitimidad al ejercicio y dificulta su implementación.  | 2.1 Instancias de participación<br>2.3 Diseño de un sistema de seguimiento y monitoreo<br>2.4 Análisis de actores<br>2.14 Estrategia de comunicaciones<br>4.3 Proyectos prioritarios materializados identificados en el instrumento de planificación   |

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

<sup>a</sup> Esta alerta se diseñó sobre la base de B. Helmsing y F. Uribe-Echeverría, “La planificación regional en América Latina: ¿teoría o práctica?”, *Experiencias de planificación regional en América Latina: una teoría en busca de una práctica* (E/CEPAL/ILPES/G. 6), S. Boisier, F. Cepeda, J. Hilhorst, S. Riffka y F. Uribe-Echeverría (comps.), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago, septiembre de 1981.

Los resultados que se obtienen de este análisis corresponden a un indicador de riesgo. Esto significa que se observará un color en la celda de cada alerta, que señala la probabilidad aproximada de que se presente la situación descrita. El color rojo señala que existe un alto riesgo de que se presente, el color amarillo, que el riesgo es mediano y el color verde, que existe un riesgo bajo de que se presente la situación.

**f) Sistematización de observaciones, comentarios o compromisos de mejora**

A partir de los resultados obtenidos, se plantea una discusión general de las reflexiones principales que surgen del ejercicio. En esta actividad se buscará rescatar los posibles acuerdos y compromisos para mejorar los aspectos más débiles observados en los instrumentos y fortalecer, a la vez, aquellos que presentan mejores condiciones.

## **6. Informe final**

A continuación se presentan los puntos básicos que deben tratarse en un informe final de la aplicación del Planbarómetro. Estos elementos pueden servir como plantilla tanto para la presentación final del trabajo de los grupos como para la redacción de un documento de conclusiones.

- a) Identificación del sistema, territorio o localidad que se está analizando con el Planbarómetro.
- b) Lugar y fecha de realización de las actividades del taller.
- c) Identificación y descripción del método de conformación de los grupos y los participantes.
- d) Principales problemas de la planificación detectados por los grupos y agrupación de estos problemas.
- e) Identificación de criterios relevantes en un proceso de planificación para el desarrollo.
- f) Presentación de los gráficos de radar.
- g) Relación entre las principales problemáticas detectadas y los criterios que podrían explicar estos desafíos, mediante el análisis de los valores obtenidos.
- h) Contraste de los criterios con los mínimos del modelo.
- i) Interpretaciones:
  - tipo de sistema de planificación,
  - criterios más débiles y
  - criterios más fuertes.
- j) Revisión de las alertas e identificación de vulnerabilidades asociadas a las alertas.
- k) Conclusiones, mecanismos de mejora y compromisos institucionales.

## 7. Consideraciones finales

- a) Todo el análisis se hace en referencia a las condiciones reales del sistema, los procesos e instrumentos, que no necesariamente coinciden con lo que está escrito, por lo que la reflexión debe ser desde lo que existe y no desde lo que debiera existir.
- b) Los criterios con que se analizan los instrumentos de planificación deben ser pensados en conjunto. Sin embargo, puede suceder que un instrumento —por ejemplo, un plan de desarrollo— cumpla con un nivel determinado en un criterio y que otro instrumento —por ejemplo, un plan de ordenamiento territorial, un presupuesto o un plan de gobierno— cumpla con otro nivel del criterio. En ese caso, el grupo debe indicar en la justificación de forma clara cómo resolvieron la situación: si incorporaron los lineamientos contenidos en los planes de más alta jerarquía, establecieron un promedio o consideraron el plan que tenía un nivel de desarrollo en ese criterio más alto o más bajo.
- c) Los grupos deben llegar a consensos y evitar promediar los niveles cuando no hay acuerdo.
- d) La asignación de los niveles debe estar debidamente justificada y los medios de verificación, identificados (por ejemplo, leyes, políticas o protocolos).

## BIBLIOGRAFÍA

- Armijo, M. (2010), “Planes nacionales de desarrollo en países de América Latina y el Caribe: análisis preliminar de sus propuestas” [en línea] [http://www.cepal.org/ilpes/panorama/documentos/Planes\\_Nacionales\\_de\\_Development\\_de\\_AL\\_MArmijo.pdf](http://www.cepal.org/ilpes/panorama/documentos/Planes_Nacionales_de_Development_de_AL_MArmijo.pdf).
- Baer, W. (1997), “General plan evaluation criteria: an approach to making better plans”, *Journal of the American Planning Association*, vol. 63, N° 3, American Planning Association (APA).
- Berke, P. y D. Godschalk (2009), “Searching for the good plan: a meta-analysis of plan quality studies”, *Journal of Planning Literature*, vol. 23, N° 3, Sage Publications, febrero.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2017), *Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe: enfoques, experiencias y perspectivas*, Libros de la CEPAL, (LC/PUB2017/16-P), Santiago.
- \_\_\_\_\_ (2016), *El enfoque de brechas estructurales: análisis del caso de Costa Rica* (LC/L.4265), Santiago.
- \_\_\_\_\_ (2013), *Planificación para el desarrollo y la integración regional: propuesta estratégica de mediano plazo para la cooperación del ILPES con los países de América Latina y el Caribe* (LC/L.3690(CRP.14/4)), Santiago.
- Cuervo, L. M. y J. Máttar (2014), “Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe: regreso al futuro. Primer informe de los diálogos ministeriales de planificación”, *serie Gestión Pública*, N° 81 (LC/L.3838), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), noviembre.
- Helmsing, B. y F. Uribe-Echeverría (1981), “La planificación regional en América Latina: ¿teoría o práctica?”, *Experiencias de planificación regional en América Latina: una teoría en busca de una práctica* (E/CEPAL/ILPES/G.6), S. Boisier y otros (comps.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), septiembre.
- Hoch, C. (2002), “Evaluating plans pragmatically”, *Planning Theory*, vol. 1, N° 53.
- Niven, P. R. (2011), *Balanced Scorecard Step-by-Step for Government and Nonprofit Agencies*, John Wiley & Sons.