



EMBAJADA
DE ESPAÑA
EN COLOMBIA



aecid



Cooperación
Española
CONOCIMIENTO/CARTAGENA

MATERIAL DE APRENDIZAJE CURSO “PLANIFICACIÓN, GOBIERNO Y DESARROLLO”

*26 al 30 de Septiembre de 2016
Cartagena de Indias, Colombia*

ILPES



NACIONES UNIDAS

CEPAL

El curso “Planificación, gobierno y desarrollo” hace parte del Programa CEPAL-AECID 2015-2017, tiene como finalidad fortalecer capacidades y competencias de funcionarios públicos gubernamentales de toda la región. Organizado por el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en colaboración con la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

La capacitación y formación profesional ofrecida en el marco del curso de “Planificación, gobierno y desarrollo”, pretende fortalecer competencias específicas del personal funcionario de las diferentes administraciones públicas de la región, consolidar la gobernabilidad institucional y la capacidad del personal de las administraciones públicas de países participantes mediante el uso de nuevas metodologías y marcos conceptuales, técnicas de gobierno y gestión pública, nuevas herramientas analíticas y de método y, sobre todo, el espacio y la oportunidad de compartir a partir del aprendizaje por interacción, buenas prácticas para la planificación y diseño de políticas públicas.

Los objetivos que persigue el curso son:

- Fortalecer la capacidad de planificación y gestión de quienes, en los equipos de Gobierno, conducen y participan en procesos de tomas de decisiones estratégicas, de diseño e implementación de las políticas públicas orientadas al desarrollo de los países de América Latina y el Caribe.
- Aportar a la revalorización de la planificación dentro de esta nueva lógica y atendiendo al contexto actual, abriendo espacios de análisis y debate en lo académico y en la práctica para los tomadores de decisiones y diseñadores de políticas públicas.
- Resaltar la importancia de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible como un marco articulador de los planes nacionales de desarrollo y de las visiones o estrategias de largo plazo de los países.

Cabe destacar que se contó con la participación de 29 representantes de países como Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, El Salvador, México, Perú, República Dominicana, Venezuela, Uruguay y Paraguay. Y su diseño pedagógico se sustenta sobre la base que el modelo más efectivo de enseñanza-aprendizaje, es el de construcción colaborativa, donde los participantes elaboran nuevos conocimientos a partir del análisis interactivo de los contenidos con los docentes y compañeros.

Dentro de los principales posicionamientos desarrollados en cada uno de los bloques temáticos de la actividad se destacan:

I. Horizontes 2030: La igualdad en el centro del desarrollo sostenible

Los presentes patrones de desarrollo marchan por una senda de insostenibilidad en lo ambiental, desigualdad en lo social, y de estancamiento y desacople económico. Socialmente los países se enfrentan a brechas en cuanto a ingresos, acceso a bienes y servicios básicos de calidad, infraestructura pública, brechas de género y productividad. En cuanto a producción, el modelo reinante sufre una brecha recesiva, puesto que está asociada a una tasa declinante de crecimiento de la producción y del comercio.

Además, los ciclos de producción y consumo no toman en cuenta sus externalidad negativas, tanto en la concentración de la riqueza, aumento de las inequidades y deterioro medioambiental. Actualmente el mundo está en un proceso de cambios acelerados, que desde CEPAL se comprenden a partir de cuatro movimientos fundamentales:

- La irrupción de China en el concierto internacional está reconfigurando los poderes económicos, comerciales, tecnológicos y militares;
- La conformación de mega acuerdos comerciales a nivel global (TTP, RCEP, ATCI), en donde se cambia la estructura comercial global, por lo que los países miembros y no miembros de los acuerdos vivirán cambios en su balanza comercial y en su matriz productiva;
- La cuarta revolución industrial, fruto de los avances tecnológicos, provocará cambios en el mercado del trabajo así como en los factores productivos, al cambiar la división del trabajo y el rol de la persona en él;
- Por otra parte, los efectos del cambio demográfico en los países desarrollados, que tienen una tasa negativa de crecimiento poblacional, es equilibrado con las múltiples olas migratorias Sur-Norte, por lo que el mercado del trabajo y los niveles de producción se mantienen en equilibrio;
- Por último, estamos frente a un punto de no retorno en materia ambiental, ya que la estructura fundamental de nuestro proceso productivo industrial descansa sobre fundamentos predadores a nivel medioambiental (ya sea de flora y fauna: del ecosistema en su totalidad), ya que se extraen recursos naturales de manera indiscriminada y las emisiones de carbono aceleran los daños del efecto invernadero.

Asimismo el escenario regional no es menos desafiante: la brecha de productividad en comparación con otras regiones deja a América Latina y el Caribe muy mal posicionada a nivel global; el precio de las materias primas están en descenso luego de un período de bonanzas (y el mercado externo demanda menos) por lo que la región se rezaga; hay poco gasto en inversión agregada (pública y privada) sobre todo en formación bruta de capital fijo; persisten los desequilibrios estructurales como la poca diversificación de la estructura productiva (la región se centra en las materias primas); la concentración del ingreso crece de manera exponencial (al igual que las desigualdades en todos los niveles); además Latinoamérica y el Caribe, está más expuesta a los efectos del cambio climático.

En este contexto, los Estados miembros de las Naciones Unidas acordaron una resolución para enfrentar, de manera conjunta y con todos los agentes que componen la sociedad, estos problemas comunes, tomaron forma en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Dicha

propuesta es un cambio estructural y paradigmático que impulsa el desarrollo sostenible en todas sus formas, abordando los problemas sociales, económicos y ambientales pero con el ser humano y su entorno como principal agente de cambio.

En el escenario regional esta Agenda toma forma a partir de tres principales directrices de política:

- Gobernanza de los recursos naturales para crear bienes públicos globales
- Fortalecer la acción y los acuerdos regionales, por medio de alianzas y acuerdos de cooperación bilaterales y multilaterales
- Políticas nacionales para el cambio estructural progresivo (políticas macroeconómicas contra-cíclicas, planes nacionales plurianuales de inversión pública, etc)
- Por lo tanto, desde Naciones Unidas y CEPAL se propone e invita a cambiar la matriz productiva y el paradigma de desarrollo poniendo la igualdad en el centro, garantizando la inclusión social en el acceso de bienes y servicios universales, y enfatizando la sostenibilidad de la matriz productiva, para que el desarrollo esté acompañado al mismo tiempo de procesos de producción que no deterioren el medioambiente. En este sentido el documento Horizontes 2030 nos invita a forjar un cambio estructural sobre la base de un gran impulso ambiental (big push ambiental), para renovar la ecuación entre el Mercado, Estado y Sociedad.

II. Sistemas de Información para la Implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio presentaron una serie de avances en diferentes ámbitos, se promovieron nuevas estrategias de colaboración entre gobiernos y las agencias internacionales, en las cuales se involucró a la sociedad civil y a la opinión pública en los temas del desarrollo.

A pesar de los progresos alcanzados el tránsito hacia el desarrollo ha sido desigual, la extrema pobreza, las inequidades y las desigualdades entre países y al interior de los países siguen siendo preocupantes. Bajo este contexto la agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible se posiciona como una guía, para dar continuación a los avances alcanzados por los Objetivos de Desarrollo del Milenio y al mismo tiempo abordar nuevas temáticas y otras dimensiones de los problemas tratados.

Para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) a nivel regional uno de los primeros pasos a seguir es la generación de diagnósticos a nivel de los países, es decir realizar un levantamiento de la línea base inicial de cada país en cuanto a los indicadores de los ODS. Para hacer este levantamiento inicial de línea base se requiere contar con los sistemas de información adecuados. Si bien se han producido avances en los sistemas de información de la región, existen muchos países que carecen de los datos necesarios para la el diseño de políticas de desarrollo; la información disponible es de baja calidad o no se puede tener acceso a ella; existen limitaciones para desagregar la información a nivel territorial; hay disparidad en las metodologías de medición e indicadores entre gobiernos locales y nacionales; se utilizan indicadores obsoletos; no hay instrumentos adecuados para la recopilación de información; los tamaños muestrales no permiten estimaciones confiables en regiones.

Así para darle sustento al diseño de políticas públicas, deben incentivarse una serie de mejora y procesos de modernización en los sistemas de generación de información; impulsar sistemas de generación de datos en tiempo real interconectados; y desarrollar tecnologías de georreferenciación para el monitoreo del funcionamiento de planes y programas.

La modernización de los sistemas de información no solo requiere que se invierta en estos, sino que han de ser apoyados por los marcos institucionales correspondientes y mecanismos de coordinación efectivos; la asignación personal capacitado y los recursos necesarios para la sostenibilidad de los sistemas.

El desarrollo de los sistemas de información permite avanzar a nivel mundial en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, esto de debe a que la obtención de los datos adecuados sienta las bases para identificar el punto de partida; la reinención de los indicadores y formas de medición (como la medición multidimensional de la pobreza); la evaluación y seguimiento de políticas y programas de desarrollo económico y social vinculados con el cumplimiento de metas; definir prioridades; simular escenarios; rediseñar las políticas públicas y alinearlas para alcanzar los ODS.

III. Medición Multidimensional de la Pobreza

América Latina y el Caribe al igual que otras regiones, transita hacia el predominio de marcos conceptuales basados en el desarrollo social y el bienestar, por lo cual la gestación de políticas públicas y los instrumentos de análisis que les dan sustento, como la medición de la pobreza, evolucionan para dar respuesta a dimensiones más profundas de la sociedad.

Así entre los países de la región surge un creciente consenso sobre la necesidad de contar con mediciones multidimensionales de la pobreza, las cuales incorporen el enfoque de derechos y las perspectivas de capacidades, las que abarcan distintas dimensiones de la vida humana y van más allá de la noción de pobreza limitada a la insatisfacción de necesidades básicas o basada en ingresos monetarios.

La pobreza deja ser entendida como un estado de carencia, y devela su complejidad en cuanto es abordada como una situación de falta de acceso a derechos básicos, y por lo tanto un estado de negación de la ciudadanía. De esta forma los principios éticos que están plasmados en los derechos humanos universales, que deben ser resguardados por los Estados, abarcan diversas dimensiones de la vida, y definen el acceso a los recursos y a las libertades para un nivel de vida adecuado de los seres humanos que pueden gozar de éstos.

De igual forma el enfoque de las capacidades da cuenta de que la medición de la pobreza basada únicamente en los recursos no brinda información sobre el accionar efectivo de las personas en la sociedad con los medios que dispone, tampoco del estándar de vida de la persona, ni del beneficio de acceder a bienes públicos los cuales no son adquiridos a través del ingreso. El enfoque de capacidades intenta medir las posibilidades o grados de libertad que las personas pueden alcanzar como funcionamientos básicos dentro de la sociedad, es decir la pobreza es la incapacidad para lograr grados de funcionalidad dentro de la sociedad.

Sin embargo hacer frente a esta nueva comprensión de la pobreza requiere de un esfuerzo regional para la resolución de los desafíos conceptuales; metodológicos y operacionales que esta presenta. Quizá uno de los retos más difíciles de abordar sea la forma de medir las diversas dimensiones de la pobreza que no son monetarias, y que permitirían un mejor desempeño de las políticas públicas.

La implementación de una medición multidimensional de la pobreza requiere de cuatro pasos básicos para ser desarrollada: la selección de las dimensiones del bienestar a evaluar; identificar los indicadores que corresponden a esas dimensiones; establecer los parámetros mínimos para cada indicador; y combinar los resultados de las diferentes dimensiones en un solo indicador. Como es posible imaginar cada uno de los pasos mencionados contiene diversas dificultades, como definir la metodología para seleccionar las variables a medir; seleccionar los estándares mínimos que deben considerar para que los indicadores sean cumplidos; la disponibilidad de recolección de la información en una fuente única; las unidades de análisis que sean seleccionadas; el peso relativo que deben tener las variables que serán medidas; establecer el límite para diferenciar entre pobres y no pobres.

Para avanzar hacia una medición multidimensional oficial de la pobreza se requiere asegurar un respaldo institucional permanente, y perfeccionar los instrumentos de recopilación de información y medición que se están desarrollando.

IV. Crecimiento, Pobreza y Desigualdad: Relaciones Peligrosas.

La nueva actualidad de una vieja pregunta

A la luz de las limitaciones de la cosmovisión de desarrollo que contempla como fin último de las sociedades el crecimiento productivo y los equilibrios macroeconómicos, hoy se torna hacia una comprensión de bienestar más allá de la riqueza económica y material, en donde se incluya el enfoque de derechos, desarrollo humano y cuidado medioambiental. La perspectiva actual de desarrollo tiende hacia un análisis integrador del ser humano en toda su complejidad como principio base del cambio de paradigma de desarrollo contemporáneo, por lo que ahora el desarrollo y el crecimiento necesitan ir acompañados de adjetivos tales como sostenibilidad, resiliencia, inclusividad y sustentabilidad. Aunque, si bien el mercado ha sido un agente positivo en la eficiencia técnica y en el desarrollo productivo general de las sociedades hasta el día de hoy, estos procesos virtuosos no han ido acompañado de una distribución de la riqueza y equidad social. En este escenario, la política pública resulta una herramienta que posibilita estabilizar las volatilidades económicas y sociales del capital que provocan las externalidades negativas en un mercado desregulado. Pero estas externalidades no se limitan sólo a outputs socioeconómicos que redundan en un aumento indiscriminado de la pobreza y precarización material y humana de las sociedades, sino que también esta dinámica productiva irracional e indiscriminada deriva en consecuencias tales como el deterioro ambiental ya irreversible.

Pero este momento de revisión a la economía contemporánea no se limita a oponer visiones críticas al paradigma hegemónico de la economía política neoliberal, sino que toma de sí su carácter productivo pero incorporando una perspectiva humanista, en donde se aborda al ser humano en toda su complejidad como ser social, así como la satisfacción de sus necesidades fundamentales, en el centro del análisis. Si previamente se indicó a la política pública como herramienta vinculada al progreso de la sociedad, esta progresividad no sólo es mejor cobertura de bienes y servicios públicos, sino avances en la densidad de los derechos y beneficios sociales, así como de calidad de las prestaciones públicas. Por lo que no basta con suscribir tratados de derechos o se reformen los marcos jurídicos en la perspectiva del reconocimiento de derechos si no se construyen los dispositivos para que los derechos no sólo sean aspiraciones abstractas sino garantías concretas.

Por ende, si por una parte la percepción del crecimiento y desarrollo han cambiado, también lo han hecho las maneras de medir el actual crecimiento y desarrollo. Si la metodología de análisis cuantitativa reinó en los métodos de análisis social, hoy esta no se elimina pero sí se incorpora el análisis cualitativo a la metodología de análisis social. Ahora, la abstracción reduccionista de la estadística se comprenderá como la dimensión técnica de un asunto político para medir la desigualdad y actuar con una perspectiva de desarrollo humano con un enfoque de derechos.

En este sentido, la superación de la pobreza y reducción de la desigualdad no sólo surge como imperativo ético sino como una estrategia clave para el desarrollo sostenible. A razón de este cambio paradigmático en lo productivo, social y ambiental, la Asamblea General de la ONU ha propuesto – en conjunto con miembros de la sociedad civil, académica, los Estados y el sector privado- la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, la que contempla 17 Objetivos y 169 metas que abarcan las brechas recesivas de desarrollo actuales, en lo económico, social y ambiental. Esta Agenda integra cambios a nivel estructural y a largo plazo que propone sociedades altas en igualdad, ricas en derechos y bajas en carbono.

V. Planificación Territorial

La planificación territorial está vinculada tanto a la planificación local como a la planificación regional. Se debe realizar dicha distinción ya que la planificación local hace referencia a la construcción colectiva que una comunidad realiza de sí, y que incluye al conjunto de la población para la movilización de recursos del territorio en torno a un proyecto común (Casalis, 2009), esta movilización de recursos busca generar crecimiento económico y cambios estructurales para una mejora en el nivel de vida de la población local (Vázquez Barquero 1988). La planificación regional, por su parte, se distingue ya que busca coordinar y articular el actuar público entre los diferentes niveles y divisiones administrativas del Estado que responden a la ciudadanía. Además se basa principalmente en la idea del “problema regional” el cual se configura a través de las particularidades y condiciones geográficas; sociales y de localización, que forman una dinámica interrelacional.

En un principio la planificación territorial se enfocaba meramente en el crecimiento económico y los aspectos físicos del territorio, sin embargo en la actualidad comprende de una forma dinámica el concepto de territorialidad, tomando en cuenta diferentes escalas y niveles del Estado, otorgando gran importancia a la localización de la actividad y la población como eje central, el cual debe ser intervenido para alcanzar los objetivos propuestos en un territorio. En concordancia con lo anterior, es posible proponer una metodología básica para la planificación territorial, la cual debe comenzar por la realización de un diagnóstico del modelo territorial vigente en contraste con el modelo ideal que se pretende, éste contraste que entrega la visión propuesta, permite tener noción de las brechas existentes, de tal forma identificar los objetivos y generar estrategias, que a través de los proyectos y acciones logren alcanzarse. Para generar un diagnóstico inicial relevante que ayude a identificar los puntos clave a intervenir, puede hacerse un modelo territorial, que surge de un análisis minucioso y revisión de todos los datos posibles, llevar a cabo este ejercicio puede facilitar la distinción de variables que caractericen una condición de desarrollo, sus relaciones y patrones que constituyen la dinámica del territorio. Generalmente son variables críticas para un diagnóstico y plan de intervención el ordenamiento territorial; el uso de los recursos naturales; la infraestructura; y la localización de la población y su actividad.

La importancia de planificar a nivel territorial radica en que ni los territorios ni las personas son iguales, la configuración espacial de los lugares y el devenir histórico, hace que sean en muchos casos incompatibles las políticas públicas que fueron ejecutadas con éxito en algún territorio, es decir las políticas y programas no pueden ser aplicados de forma homogénea a través de todo un país, y menos aún de un país a otro sin realizar la conversión y modificación de la política al territorio y a la idiosincrasia correspondiente. En este sentido la planificación territorial permite tener una aproximación mucho más certera a las realidades locales y regionales, y por consiguiente sus problemas; oportunidades; debilidades; riesgos; y necesidades, pueden ser mejor definidas y abordadas, existe además una mayor probabilidad de que los recursos locales sean mejor utilizados si los que toman las decisiones sufren los beneficios y perjuicios de sus decisiones. Finalmente realizar una planificación territorial y ejecutar proyectos y programas para alcanzar metas que han sido propuestas de forma local refuerza los sentimientos de pertenencia e identidad territorial.

VI. Metodologías de planificación y rol del Estado

El desarrollo humano es un proceso de ampliación de las opciones de las personas, es decir el desarrollo es una forma de expandir las libertades y derechos fundamentales. De igual forma el Desarrollo Sostenible ha sido descrito como la búsqueda de la satisfacción de “las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades” (ONU, 1987. Nuestro futuro común). Bajo esta última concepción del Desarrollo Sostenible a la cual los países adscriben, se comienza a configurar el escenario regional, sin embargo la dimensión de la sostenibilidad implica una visión de largo plazo, la cual debe ser abordada desde la planificación, por lo tanto es necesario planificar el desarrollo.

La planificación del Desarrollo es un proceso diseñado por la autoridad en el cual, se busca definir los objetivos de desarrollo y las estrategias para alcanzarlos. Al mismo tiempo los países tienen diferentes definiciones de lo que entenderán como planificación del desarrollo poniendo énfasis en diferentes características o mecanismos, como la generación de información; los lineamientos estratégicos; los indicadores; impactos y consecuencias. También poseen características comunes como la comprensión de que la planificación para el desarrollo es un proceso; la importancia de definir los objetivos; y la definición de cómo serán alcanzados los objetivos. El enfoque de planificación que sea adoptado está asociado al Rol del Estado:

- **Planificación Normativa:** existe la necesidad de definir objetivos formales de política para las nuevas preocupaciones de los Estados. Su principal énfasis está en la ordenación del tiempo del desarrollo de proyectos y programas para lograr los objetivos de la estrategia de desarrollo.
- **Planificación Situacional:** planificación mediante el diseño de cambios situacionales. La situación es el concepto base integrador de diferentes dimensiones de los fenómenos de desarrollo social.
- **Planificación Estratégica:** se produce a través de la identificación de temas críticos a abordar tomando en cuenta las posibles opciones y los cambios en el entorno, focalizando el logro de objetivos en función de las fortalezas.
- **Planificación Prospectiva:** consiste en un análisis de exploración del futuro, es decir intenta realizar, a través de un conjunto de técnicas de anticipación y previsión, una visualización del futuro basado en premisas del presente.
- **Planificación Participativa:** impulsa la generación de contexto de diálogo y colaboración de diferentes actores en el proceso de planificación, lo cual otorga a este tipo de planificación mayores niveles de legitimidad en la relación Estado-sociedad, y agrega un importante factor de descentralización.
- **Planificación Integral:** es un enfoque multidisciplinario, en el cual se busca identificar problemas y su relación entre diferentes aspectos contextuales y factores condicionantes.

Los Estados actuales no pueden ser comprendidos desde una lógica unidimensional, el rol del Estado es cada vez más flexible, dinámico, multidimensional, es decir que existe un rol de integralidad, y para responder a este rol la planificación se vuelve un fenómeno que debe ser abordado desde las distintas corrientes para tener lecturas y aproximaciones realistas al cumplimiento de los objetivos deseados.

VII. Métodos Prospectivos y Construcción de Escenarios

La prospectiva se enfoca en el análisis del futuro, principalmente en el largo plazo donde destacan tendencias estructurales en los sistemas sociales. Esta disciplina provee una estructura metodológica para la anticipación del futuro, es decir que a través del estudio del pasado y la búsqueda de patrones e hitos clave, sea posible anticipar acciones para alcanzar las metas deseadas en la construcción del futuro. De esta forma se produce un círculo virtuoso permanente de prospectiva, en el cual la anticipación, es decir el estudio de los hechos pasados, da pie al inicio de acciones estratégicas enfocadas al logro de la construcción futura deseada, lo que desencadena movilización colectiva, voluntad y motivación, generando reflexión estratégica y retroalimentando el ciclo.

Desde diferentes corrientes de estudio han surgido propuestas sobre el pensamiento prospectivo, así por ejemplo Godet propone 5 ideas clave: la estructura de los comportamientos se repiten en la historia; existen varios actores claves que deben ser identificados; las herramientas de análisis no requieren de mucha complejidad; deben hacerse las preguntas correctas sin tomar en cuenta las ideas preconcebidas sobre los fenómenos reales; el paso de la anticipación a la acción debe realizarse a través de la apropiación, es decir la movilización y motivación colectiva. Igualmente la Universidad de Manchester propone el proceso de “Foresight”, el cual consiste en: realizar un diagnóstico de tendencias, metodologías y procesos; luego identificación y movilización de actores clave; generación de conocimiento nuevo con la información que fue recopilada más la participación de los actores clave; a través de un plan estratégico accionar para la transformación deseada; para que finalmente se produzca un proceso de aprendizaje, diseminación y evaluación. Existen diversos estudios sobre prospectivas, sin embargo la mayoría conduce a una construcción de visión a largo plazo. La visión corresponde a una imagen de futuro que puede llegar a concretarse y que guía el accionar. Una visión permite unificar formas de pensar sobre el futuro; realza las fortalezas; expresa lo que se desea por lo cual ayuda a la comunicación con otros actores; motiva la acción y ayuda a la coordinación. Para la construcción de una visión es necesario tener en cuenta una noción del contexto en el que se desenvuelve el accionar, es decir un enfoque temático; una meta general a lograr; valores característicos; y la motivación que guíe las actividades.

Sin embargo no basta con desear que algo suceda en el futuro, sino que deben configurarse las acciones correspondientes para lograr las metas propuestas. Para tener un panorama más certero de qué podría suceder en el futuro se ha desarrollado el análisis morfológico, el cual consiste en explorar el campo de las evoluciones de los escenarios posibles, agrupando variables clave del análisis social estructural, y así identificando y definiendo configuraciones posibles que puedan representar el futuro al realizar una combinatoria de esas posibles configuraciones. Es poco probable que a través de este método el estudio prospectivo pueda ofrecer una visión completamente clara del futuro, sin embargo ofrece diversos tipos de escenarios (posibles; deseables; tendenciales; más probable; contrastado) bajo los cuales pueden anticiparse líneas de acción para cada uno.

VIII. Dinámica de Sistemas

Desde los años cincuenta del siglo XX se ha desarrollado una disciplina llamada dinámica de sistemas como metodología para simular el efecto de políticas y programas públicos, como herramienta para la planificación de escenarios y como metodología para apoyar la exploración de futuros y en general, la planificación para el desarrollo.

El componente fundamental de los sistemas sociales es el bucle o ciclo de retroalimentación, el cual sirve para simular los efectos de feedback entre las variables. Las variables básicas de un modelo de dinámica de sistemas son las variables de acervo o stock (acumulaciones definidas por los flujos) y las variables de flujo (tasa de crecimiento del stock). Entonces, la dinámica de sistemas propone un proceso de modelado que conduce a formular y mejorar los modelos mentales, mediante el análisis estructural y la reproducción de las conductas conocidas (histórica) del sistema de referencia y cuyas estructurales causales guardan coherencia lógica entre el modelo y el sistema.

El punto de vista de la Dinámica de Sistemas es radicalmente diferente al de otras técnicas aplicadas a la construcción de modelos de sistemas socioeconómicos, como la econometría. Las técnicas econométricas, basadas en un enfoque conductista, emplean los datos empíricos como base de los cálculos estadísticos para determinar el sentido y la correlación existente entre los diferentes factores.

La evolución del modelo se realiza sobre la base de la evolución pasada de las variables denominadas independientes, y se aplica la estadística para determinar los parámetros del sistema de ecuaciones que las relacionan con las otras denominadas dependientes. Estas técnicas pretenden determinar el comportamiento del sistema sin entrar en el conocimiento de sus mecanismos internos.

La dinámica de sistemas es una metodología de uso generalizado para modelar y estudiar el comportamiento de cualquier clase de sistemas y su comportamiento a través del tiempo con tal de que tenga características de existencias de retardos y bucles de realimentación.

Es un método en el cual se combinan el análisis y la síntesis, suministrando un ejemplo concreto de la metodología sistémica. La dinámica de sistemas suministra un lenguaje que permite expresar las relaciones que se producen en el seno de un sistema, y explicar cómo se genera su comportamiento.

El objetivo básico de la Dinámica de Sistemas es llegar a comprender las causas estructurales que provocan el comportamiento del sistema. Esto implica aumentar el conocimiento sobre el papel de cada elemento del sistema, y ver como diferentes acciones, efectuadas sobre partes del sistema, acentúan o atenúan las tendencias de comportamiento implícitas en el mismo. Como características diferenciadoras de otras metodologías puede decirse que no se pretende predecir detalladamente el comportamiento futuro.

El estudio del sistema y el ensayo de diferentes políticas sobre el modelo realizado enriquecerán el conocimiento del mundo real, comprobándose la consistencia de nuestras hipótesis y la efectividad de las distintas políticas.

Otra característica importante es su enfoque a largo plazo, entendiendo por tal un período de tiempo lo suficientemente amplio como para poder observar todos los aspectos significativos de la evolución del sistema.

Sólo en una escala de tiempos suficientemente amplia podrán verse las tendencias de comportamiento fundamentales. No hay que olvidar que, a veces, los resultados de determinadas políticas no son óptimos porque el horizonte temporal de la toma de decisiones fue demasiado corto o porque faltó una perspectiva de sistema en el planteamiento del problema.

En estos casos es útil conocer las consecuencias globales que a largo plazo, tendrían las decisiones tomadas en el momento actual, lo cual puede conseguirse de manera más tangible a través de un modelo adecuado.

La evolución a largo plazo podrá ser comprendida únicamente si se identifican las principales causas de los posibles cambios, lo cual es facilitado por una correcta selección de las variables. Idealmente, los límites del sistema deberán incluir todo el conjunto de mecanismos capaces de explicar las alteraciones importantes de las principales variables del sistema a través del amplio horizonte temporal utilizado.

Así pues, la Dinámica de Sistemas permite la construcción de modelos tras un análisis cuidadoso de los elementos del sistema. Este análisis permite extraer la lógica interna del modelo, y con ello intentar un conocimiento de la evolución a largo plazo del sistema.

Debe notarse que en este caso el ajuste del modelo a los datos históricos ocupa un lugar secundario, siendo el análisis de la lógica interna y de las relaciones estructurales en el modelo los puntos fundamentales de la construcción del mismo.

Los principales elementos de la dinámica de sistemas son:

- Flujos, stocks y variables auxiliares
- Vínculo causal (dirección y polaridad)
- Bucles de retroalimentación (feedback loops)
- Bucles positivos (reforzadores)
- Bucles negativos (compensadores)
- Diagramas de Bucle Causal (incluye bucles + y -)
- Demoras (material, informacional)

El modelo reproduce la estructura que explica la conducta del sistema (el problema) y los tomadores de decisión pueden identificar las dinámicas claves que trabajan en el sistema y pueden alterar su relativa fuerza.

IX. Fundamentos de los métodos de análisis de política pública

El análisis histórico de las políticas públicas no puede estar ajeno a la intervención y modelos predominantes de mercados de cada época, la evolución de la concepción del mercado desde la economía clásica y neoclásica, pasando por la economía del bienestar; el keynesianismo, la nueva economía institucional y el neoliberalismo, hacen diferir la construcción y el móvil de las políticas públicas. También es necesario considerar que las formas de ver la realidad y el individuo producen diferentes paradigmas de política pública: positivismo (objetividad); pos-positivismo (subjetividad); teoría crítica (multiplicidad de causas y efectos); constructivismo (importancia de la evidencia).

A pesar de la multiplicidad de corrientes que intentan analizar las políticas públicas, algunos autores (Schneider, Ingram y de Leon) identifican algunas características comunes que determinan el diseño de las políticas: la definición del problema y los fines perseguidos; los beneficios y cargas a distribuir; la definición de la población objetivo; las reglas; las herramientas; la implementación; el contexto; los fundamentos racionales; las capacidades organizacionales; y la lucha por el poder. Si bien es posible encontrar características esenciales para el análisis de las políticas públicas las definiciones al respecto son mucho más diversas, y deben ser igualmente estudiadas para entender y seleccionar una unidad de análisis.

Existen 4 enfoques predominantes para el análisis de políticas públicas:

- Elección Racional (racionalidad, maximización de beneficios, elección óptima)
- Elección Pública (Estado como corrector benigno de la economía)
- Análisis Conductual (enfocada en la toma de decisiones de los individuos, desde la racionalidad limitada)
- Institucionalismo (relación entre las instituciones y las organizaciones; reglas de interacción e interacción real)
- A partir de estos 4 enfoques se definen las vertientes principales de teorías sobre el análisis de políticas públicas:
 - Centradas en el Estado: teoría del poder, teoría de la burocracia, teoría de los partidos.
 - Centradas en la sociedad: teoría Marxista, teoría de la dependencia, teoría de la elección racional, teoría de la elección pública, teorías elitistas, teorías pluralistas.
 - Mixtas: neo-corporativismo, neo-institucionalismo, teoría de la acción.
- Finalmente para completar el análisis de políticas públicas, existen diversas metodologías las cuales al interactuar con las teorías existentes dan pie a una comprensión multidimensional de la política pública y su relación con el entorno en que es llevada a cabo. Métodos de análisis de políticas públicas: enfoque de caja negra; enfoque sistémico de Thomas Birkland; enfoque de corrientes de Jhon Kongdom; enfoque de construcción social; enfoque de Path Dependence; enfoque de Coalición de actores de Paul Sabatier y Hans Jenkins-Smith; y enfoque de equilibrio interrumpido o puntuado.

X. Valor Público

En la dinámica entre el Estado y la sociedad, se produce una interacción constante, en la cual el devenir evolutivo de la sociedad produce diversas demandas al aparato Estatal. El Estado al responder a estas demandas produce un cambio social lo cual es la esencia del valor público. Según Moore y Moreno, el valor público es aquel creado por el Estado mediante servicios, leyes y regulaciones; es decir mediante la transacción de la ciudadanía con el Estado, al garantizar por parte de este último los derechos, satisfacer demandas y prestando servicios de calidad.

El proceso de creación de valor público comienza al definirse e implementarse las políticas públicas e intervenciones Estatales, en el cual se atienden las demandas ciudadanas a través de intervenciones efectivas capaces de resolver problemas públicos, tales acciones tienen como resultado productos y servicios que deberían generar satisfacción de los usuarios y a nivel agregado de la ciudadanía, si el sector público es capaz de cumplir este proceso de forma efectiva se produce la creación de valor público.

Como es posible imaginar, no es un proceso fácil avanzar hacia mayores grados de creación de valor público en el Estado, es necesario incorporar un análisis, diseño y evaluación de las políticas públicas; promover la medición del concepto y por lo tanto la generación de indicadores dentro de la administración pública; valorar la opinión pública y tomar las medidas correspondientes frente a situaciones en las cuales la ciudadanía se sienta traicionada por el Estado; mejorar el diseño institucional y organizacional de los servicios públicos; profundizar el proceso formal e informal de democracia; y avanzar en la gestión estratégica por resultados.

XI. Evaluación de Impacto

En el contexto emergente de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), los países son llamados a realizar un alto en el camino, para evaluar la efectividad y la eficiencia de sus estrategias de desarrollo económico y social, de esta forma poder alinear las políticas y programas hacia la consecución de los objetivos y metas de sus planes de desarrollo y de los ODS.

Para conocer la capacidad de los países de lograr los ODS comprometidos, es necesario, realizar un levantamiento de información con el fin de identificar líneas base; llevar a cabo ejercicios de simulación que puedan develar la capacidad real del cumplimiento de los Objetivos; y costear inicialmente el cierre de brechas para el cumplimiento de los ODS.

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible presentan grandes desafíos metodológicos en cuanto a su medición, esto se debe a que muchas de las metas planteadas y conceptualizaciones que han sido usadas hasta ahora, no son capaces de plasmar la multidimensionalidad de las situaciones en la realidad.

Así, por ejemplo, al realizar un análisis del ODS I que se refiere a la erradicación de la pobreza mundial, surgen una serie de interrogantes sobre la incidencia de la pobreza, las variables que usualmente son utilizadas para medirla, el tiempo que demoraría erradicarla, la heterogeneidad del concepto a través de diferentes zonas geográficas y culturas, y cómo determinar el costo de erradicarla, entre otras.

Por este motivo es posible encontrar un punto de partida al revisar los antecedentes disponibles sobre la medición de la pobreza. Es común disponer de bases de datos de encuestas por hogares de los últimos años, lo que entrega información de la evolución de la pobreza entre los años con información disponible. Esto permite identificar los cambios en la incidencia de la pobreza y esclarecer algunas de los elementos que la caracterizan. De igual forma se puede analizar la evolución del ingreso en los indicadores de pobreza; el efecto del precio de los alimentos; y la distribución del ingreso.

Es de importancia debido a la complejidad del concepto de pobreza, profundizar en los métodos de medición ya que a través de estos se determina el enfoque y los elementos que son considerados relevantes como factores de incidencia.

Indicadores para medir pobreza:

- Porcentaje de población en situación de pobreza
- Brecha relativa de ingreso de los pobres
- Severidad de la pobreza
- Familia de índices de pobreza FGT
- Índice de Sen
- Índice de Sen-Shorrocks-Thon
- Índice de Watts