

LA DESCENTRALIZACIÓN PERUANA

LA CONDUCCIÓN DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN, EL PAPEL DEL SISTEMA NACIONAL DE PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO Y EL CEPLAN

PRESENTACIÓN¹

El éxito del proceso de descentralización requiere, entre otros aspectos, de una clara voluntad política y de un diálogo fluido entre los tres niveles de gobierno que permita articular la reforma descentralista con el desarrollo regional y nacional.

Para alcanzar este propósito es preciso dotar al Consejo Nacional de Descentralización, órgano creado para conducir el proceso, de mayores capacidades técnicas para el cumplimiento de sus funciones en la transferencia de competencias, la regionalización y el fortalecimiento institucional de los gobiernos regionales y municipales. Pero es también necesario afirmar la responsabilidad política en la conducción del proceso, para lo cual sería conveniente que sea el propio Presidente del Consejo de Ministros quien presida el CND y responda por el cumplimiento de las metas de la descentralización, en tanto política de Estado.

Las razones y alcances de estos planteamientos son expuestos en este documento que el Grupo Propuesta Ciudadana ofrece como una contribución al debate actual.

Nuestra propuesta para fortalecer la conducción del proceso de descentralización comprende, asimismo, una mayor participación de las autoridades regionales y municipales y la incorporación de la sociedad civil en el Consejo Directivo del CND.

El documento que ahora presentamos incluye una propuesta para vincular de manera efectiva la descentralización y la planificación del desarrollo local, regional y nacional. Para ello, consideramos urgente la puesta en marcha del

¹ LA DESCENTRALIZACIÓN PERUANA: La Conducción del Proceso de Descentralización, el papel del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y el CEPLAN. En: *LA DESCENTRALIZACIÓN PERUANA: La Conducción del Proceso de Descentralización, el papel del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y el CEPLAN*, Grupo Propuesta Ciudadana, Septiembre 2006. Pág. 31.

Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y del CEPLAN, como cabeza de dicho sistema. El proceso de descentralización y la constitución de regiones económica y socialmente integradas, son objetivos de Estado que trascienden a un gobierno y que, por tanto, deben ser parte de los planes nacionales de mediano y largo plazo; de allí la importancia de articular la labor de dos organismos tan importantes como el CND y el CEPLAN.

El Grupo Propuesta Ciudadana confía en que éstas, y otras importantes medidas, sean adoptadas en el corto plazo con la participación de autoridades, funcionarios y líderes políticos y sociales cuya responsabilidad y conjunción de esfuerzos son fundamentales.

I. SOBRE LA CONDUCCIÓN DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN²

A. El estado de la cuestión

El actual modelo descentralista peruano incluye un organismo responsable de conducir y dar cuenta de dicho proceso, el Consejo Nacional de Descentralización (CND). Al momento crearlo, se le asignaron Funciones muy importantes referidas, por ejemplo, a:

- i) la implementación de los componentes esenciales del proceso (en concreto, la transferencia de competencias y la conformación de regiones);
- ii) el fortalecimiento de las capacidades de gestión de los gobiernos regionales y municipales;
- iii) la coordinación de los planes de desarrollo nacional, regional y local;
- iv) la puesta en marcha de un sistema de información para la descentralización; y
- v) la información anual sobre el estado del proceso.

Pero el CND es definido también como un organismo intergubernamental, cuyo Comité Directivo está presidido por un representante del Presidente de la República e integrado por representantes del gobierno nacional, de los gobiernos regionales y de las municipalidades provinciales y distritales. Por lo tanto, el CND tiene también la Función de facilitar el diálogo y la concertación entre los gobiernos subnacionales y el gobierno nacional.

Posteriormente se aprobó la ley que crea el Sistema Nacional de Planificación

² Este capítulo ha sido elaborado por el Equipo Operativo del Grupo Propuesta Ciudadana: Javier Azpur, Epifanio Baca, Eduardo Ballón y Gerardo Távara.

y el Centro de Planeamiento Estratégico, como cabeza de dicho Sistema. Sin embargo, en el debate no se logró resolver la duplicidad de funciones entre el CEPLAN y el CND, pues este último mantiene funciones de planificación regional y local que debieron quedar en manos del nuevo CEPLAN para darle al Sistema de Planificación una mayor coherencia e integralidad. El Sistema de Planificación y el CEPLAN aún no se encuentran en funcionamiento.

Entre tanto, el CND ha mostrado hasta ahora serias deficiencias para cumplir de forma satisfactoria con sus funciones:

- i) el proceso de transferencias está retrasado;
- ii) no ha sido posible aún crear una sola región;
- iii) no existe un programa efectivo de fortalecimiento de capacidades; y
- iv) los gobiernos subnacionales no se sienten representados por el CND; sus negociaciones con el gobierno nacional son más bien de carácter "sectorial" y se realizan al margen del CND.

Adicionalmente, los esfuerzos del CND por propiciar la articulación de los gobiernos regionales o municipales entre sí han sido escasos y no muestran frutos sostenibles.

B. Propuesta general

En este escenario, el Grupo Propuesta Ciudadana plantea lo siguiente:

1. El impulso del proceso de descentralización requiere la expresión de una voluntad política incuestionable por parte del nuevo gobierno nacional. En esta perspectiva, el Grupo Propuesta Ciudadana propone dos medidas fundamentales:
 - i) establecer un diálogo directo del Presidente de la República con los presidentes de los gobiernos regionales. de periodicidad trimestral. Estas reuniones tendrían un carácter de concertación política; en ellas participaría, además, el presidente del Consejo de Ministros.
 - ii) asignar la responsabilidad política de la conducción del proceso al presidente del Consejo de Ministros, para dar garantías de la voluntad del gobierno nacional de cumplir con las responsabilidades que le competen, por ejemplo, en la transferencia de competencias sectoriales y recursos.
2. Para el adecuado desarrollo del proceso de descentralización se requiere una instancia técnica que se haga cargo y responda por el impulso que

requiere cada componente de dicho proceso. Se trata de anunciar la reorganización del actual Consejo Nacional de Descentralización, en un plazo de noventa días.

3. Dicha instancia debe ser encabezada por el presidente del Consejo de Ministros y articular las funciones del actual CND con las que corresponden al CEPLAN. La participación directa de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) haría más clara la responsabilidad política del gobierno nacional para lograr el cumplimiento de las metas de la descentralización en tanto política de estado; asimismo, el diálogo intergubernamental sería más directo y la articulación entre los planes de desarrollo y la programación presupuestal resultaría más estrecha, comprendiendo las funciones de priorización y calificación a cargo del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP).
4. Son tres los aspectos esenciales en torno a los cuales se pueden articular las funciones de conducción de la descentralización:
 - i) implementación de los componentes esenciales de la reforma descentralista: transferencia de competencias y recursos y regionalización;
 - ii) fortalecimiento de las capacidades de gestión de los gobiernos regionales y municipales; y
 - iii) concertación intergubernamental, que comprende el establecimiento de canales permanentes de diálogo y acuerdo entre los tres niveles de gobierno, así como facilitar la representación y articulación de los gobiernos subnacionales entre sí.
5. En la definición de la nueva instancia responsable de la conducción del proceso se debe considerar la adecuada representación de los gobiernos regionales y de las municipalidades provinciales y distritales, así como de la sociedad civil, cuyas organizaciones son en muchos casos las que dinamizan diversos componentes o aspectos del proceso: la regionalización, la descentralización de la salud y la educación o los presupuestos participativos, por ejemplo.

Actualmente el Consejo Directivo del CND está integrado por ocho miembros: cuatro representantes del gobierno nacional (dos de la PCM y dos del Ministerio de Economía y Finanzas), dos de los gobiernos regionales y dos de las municipalidades (uno de las provinciales y uno de las distritales).

Proponemos que su nueva composición sea la siguiente:

- a) Cuatro Representantes del Gobierno Nacional:
 - Uno de la Presidencia del Consejo de Ministros.
 - Uno del Ministerio de Economía y Finanzas,
 - Uno de los sectores productivos y
 - Uno de los sectores sociales.
 - b) Tres Representantes de los Gobiernos Regionales
 - c) Tres Representantes de las Municipalidades –
 - Uno de Municipalidades Provinciales,
 - Uno de Municipalidades Distritales Urbanas,
 - Uno de Municipalidades Rurales.
 - d) Cuatro Representantes de sociedad civil
 - Uno de los sectores empresariales y productivos,
 - Uno de las universidades,
 - Dos de los Consejos de Coordinación Regional (CCR), para lo cual cada CCR elige un delegado y éstos, en asamblea, eligen a sus dos representantes ante el CND.
 - e) El Presidente del CEPLAN
6. Una conducción efectiva del proceso de descentralización requiere una mayor capacidad para tomar decisiones, muchas de las cuales necesitan ser concertadas entre los tres niveles de gobierno: pero también necesita capacidad suficiente para lograr que los sectores del gobierno nacional se pongan al ritmo de la descentralización, desprendiéndose de las funciones que corresponde transferir y cumpliendo los plazos y las responsabilidades definidas.
7. Es necesario establecer relaciones fluidas y claras entre el CND y el CEPLAN. El proceso de descentralización y la constitución de regiones económica y socialmente integradas son objetivos de estado que trascienden a un gobierno, y que por lo tanto deben ser parte de los planes nacionales de mediano y largo plazo, cuya elaboración está a cargo del CEPLAN. El CND debe alimentar dichos planes nacionales con información y con su experiencia. Por su parte, para cumplir bien sus funciones de transferencia de competencias, el CND y los gobiernos regionales y locales precisan de la herramienta del planeamiento. El CEPLAN puede darles la orientación, capacitación y asesoría necesarias. De hecho, el CND participa como miembro pleno del Consejo Directivo del CEPLAN, lo que establece un vínculo al más alto nivel posible de la institución; a partir de allí se pueden ampliar y profundizar las relaciones entre ambas instituciones.

Hay, entre ambas instancias, tareas comunes como la elaboración de los planes nacionales de regionalización, de acondicionamiento territorial y de transferencias de competencias y tributos, entre otros.

8. La principal responsabilidad del CEPLAN y del Sistema Nacional de Planeamiento es elaborar el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (PEDN), con las principales orientaciones del desarrollo económico, social, ambiental e institucional del país. Este plan debe cumplir con los estándares internacionales en cuanto a calidad, coherencia y pertinencia. Esto significa que debe:

- i) ser breve (no más de ochenta páginas) y contener sólo lo sustantivo y central;
- ii) incluir una visión con la que se identifiquen todos los habitantes del Perú;
- iii) plantear los objetivos nacionales de desarrollo en los campos económico, social, ambiental e institucional-democrático, expuestos de manera priorizada;
- iv) establecer metas cuantificables para los objetivos, con indicadores verificables;
- v) identificar las principales oportunidades internacionales para el país, así como las principales fortalezas del país (secundariamente, también debe incluir las debilidades y amenazas que enfrenta);
- vi) diseñar las estrategias (caminos a seguir y secuencia de actividades) para lograr estos objetivos y sus metas;
- vii) proponer los actores y sus responsabilidades para con los objetivos, metas y actividades importantes (preferentemente actores voluntarios, públicos y privados, que hayan participado en la elaboración del plan);
- viii) establecer un sistema de seguimiento y evaluación transparente que llegue a los niveles de toma de decisiones, pero también a la opinión pública; y
- ix) definir un mecanismo para revisar, mejorar y perfeccionar el plan, de modo que se descarte la antigua idea de que está escrito en piedra y es de "cumplimiento obligatorio".

El PEDN será un instrumento indispensable para lograr el desarrollo de las sociedades regionales y locales, con sus gobiernos a la cabeza, pues a partir del mismo podrán definir y precisar mejor sus propias orientaciones estratégicas y sus objetivos de desarrollo regional y local. Constituirá, por lo tanto, un instrumento muy útil para desarrollar su trabajo.

Al mismo tiempo, el PEDN tendrá como insumo básico los planes regionales de desarrollo concertados (que en el futuro deben tener un carácter estratégico y seguir una metodología uniforme definida por el CEPLAN), los que por supuesto se deben alimentar de los planes de desarrollo locales, condición aún por lograr. A partir de entonces, los planes nacionales ya no se diseñarán sobre la base de los planes sectoriales, elaborados por los respectivos ministerios (como en el pasado), sino sobre la base de los planes regionales, preparados por los gobiernos regionales (con metodologías participativas, pues de otro modo no alcanzarán los estándares de calidad mínimos). Por el contrario, los ministerios sectoriales (que también tendrán sus propios planes sectoriales) deberán estar al servicio del desarrollo regional y alimentar los planes de desarrollo regionales y locales, aterrizando (o desagregando) sus propuestas sectoriales a nivel regional y local.

Por lo tanto, la relación entre los gobiernos regionales/locales y el CEPLAN será de doble vía: alimentarán el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (PEDN) con sus planes regionales y locales, y desarrollarán sus actividades en función de las orientaciones del PEDN.

La relación institucional resultante será la siguiente: los gobiernos regionales y locales formarán parte principal del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SNPE); sus gerencias de Planeamiento y Presupuesto serán parte del SNPE y dependerán técnicamente del CEPLAN como ente rector del sistema. Funcional, administrativa y económicamente, estas gerencias dependerán de los respectivos gobiernos regionales y locales. Por lo tanto, recibirán capacitación y asesoría y serán supervisadas por el CEPLAN; a cambio, deberán cumplir las normas y orientaciones para la elaboración de los planes de desarrollo concertados regionales y locales. No se ha contemplado —y no parece una buena idea hacerlo— establecer oficinas regionales del CEPLAN puesto que serían una duplicación de esfuerzos y debilitarían las gerencias de Planeamiento y Presupuesto regionales, que deben ser fortalecidas.

9. En lo que corresponde específicamente al CEPLAN, en el corto plazo es posible tomar las siguientes decisiones:

- i) Implementación inmediata del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) y construcción del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico a nivel nacional, como instrumentos clave para asegurar los objetivos de desarrollo económico, social, ambiental y democrático del nuevo gobierno, dando cumplimiento a la Ley 28522, aprobada con la votación del APRA, para que en un plazo de

noventa días se encuentren en pleno funcionamiento tanto el CEPLAN como el Sistema Nacional de Planeamiento.

- ii) Nombramiento inmediatamente del presidente del CEPLAN, a cargo de la tarea de implementar el Sistema Nacional de Planeamiento y el Centro dentro del plazo establecido, e incluyendo la propuesta y definición de los miembros del Consejo Directivo, en coordinación con el poder ejecutivo y las instituciones de la sociedad civil participantes en el mismo.
- iii) Transferencia inmediata de las funciones de planeamiento que realizan el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), la PCM y el CND, con su personal y presupuestos incluidos, con lo que el CEPLAN podría empezar a funcionar en muy corto plazo.
- iv) Reactivación del proyecto de apoyo a la función de planeamiento que tiene el estado peruano con el Banco Mundial y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, para canalizar los fondos disponibles —y otros que se puedan obtener— hacia la implementación del CEPLAN y el Sistema Nacional de Planeamiento.
- v) Gestión, ante el Congreso, de la ampliación presupuestaria necesaria para garantizar el normal funcionamiento del CEPLAN y del Sistema Nacional de Planeamiento.
- vi) Instauración de un plazo de noventa días al nuevo presidente del CEPLAN y su Consejo Directivo para establecer las nuevas normas y directivas referidas a la elaboración de los planes estratégicos regionales, locales, sectoriales, multisectoriales e institucionales, que permitan adecuar los miles de planes existentes en el país a un mismo formato (usando un mismo lenguaje), que supere las actuales diferencias abismales, y que sirva de base para un diálogo fructífero entre todas las entidades en el campo del planeamiento estratégico. A continuación, dar un plazo de noventa días a las entidades participantes del sistema para adecuarse a las nuevas orientaciones y enviar al CEPLAN sus planes estratégicos reformulados. Finalmente, dar al CEPLAN un plazo de otros noventa días para que, sobre la base de todos los insumos recogidos, elabore un primer Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (PEDN). Este documento sería el primer borrador de dicho plan, que serviría de base para impulsar un proceso participativo nacional que al cabo de 180 días lleve a establecer el PEDN definitivo que recoja los planteamientos de la sociedad peruana y que comprometa a todas las partes a cumplirlo.

C. Las medidas legislativas necesarias

1. Revisión de la Ley de Bases de la Descentralización, específicamente el

Título IV, referido a la conducción y ejecución del proceso de descentralización, así como la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, específicamente el Capítulo 1 del Título VIII, sobre la conformación del CND.

2. Presentación al nuevo Congreso, en el plazo de quince días, las modificaciones necesarias a la Ley 28522 referidas a la participación de los partidos políticos en el Consejo Directivo (artículos 4.º y 9.º) y a la duplicación de funciones con el CND (Disposición Complementaria n.º 7).
3. Aprobación de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

II. PROPUESTA SOBRE EL CEPLAN³

A. Antecedentes y situación del planeamiento en el Perú⁴

Los antecedentes del planeamiento en el Perú se remontan al año 1962, cuando se creó el Sistema Nacional de Planificación del Desarrollo Económico y Social (Decreto Ley 14220). Este sistema estuvo integrado por los siguientes organismos:

- (i) el Consejo Nacional del Desarrollo Económico y Social, conformado por ministerios e instituciones del Estado;
- (ii) el Instituto Nacional de Planificación, como organismo técnico del sistema encargado de elaborar los planes de largo, mediano y corto plazo que se elevarían al Consejo;
- (iii) el Consejo Consultivo de Planificación, en el que participaba el sector privado, representado por empresarios, trabajadores, profesionales y universidades; y
- (iv) las Oficinas Regionales y Sectoriales de Planificación que se creaban en los ministerios y organismos regionales, tales como las Juntas de Obras Públicas y las Corporaciones Departamentales.

En el año 1981 se eliminó el Consejo Nacional de Desarrollo Económico y Social del sistema de planificación (Decreto Legislativo 177, Ley de Organización y Funciones del Sistema Nacional de Planificación), y el Instituto Nacional de Planificación (INP) pasó a ser la cabeza del sistema con un renovado protagonismo, añadiéndose nuevos organismos como las Oficinas de Planificación de las instituciones públicas y municipalidades.

³ Este capítulo resume los resultados de una consultoría hecha por Fernando Villarán a pedido del Grupo Propuesta Ciudadana.

⁴ Ésta y la siguiente sección recogen los planteamientos de Fernando Sánchez Albavera en el documento "Constitución política, acuerdo nacional y planeamiento estratégico en el Perú", Lima, CEPAL, Febrero del 2003

Las funciones principales del INP quedaron establecidas en:

- (i) formular y evaluar los planes de largo, mediano y corto plazo y someterlos al Consejo de Ministros;
- (ii) orientar y coordinar la formulación y evaluación de los planes sectoriales, regionales y locales de desarrollo;
- (iii) informar periódicamente al Presidente de la República y al Consejo de Ministros sobre la situación económica del país;
- (iv) participar en la elaboración del Plan Económico-Financiero, conjuntamente con el Ministerio de Economía y Finanzas y el Banco Central de Reserva;
- (v) elaborar el programa de inversiones del Sector Público Nacional; y
- (vi) coordinar y evaluar la Cooperación Técnica Internacional,

En 1992, durante el gobierno de Alberto Fujimori, es decir, treinta años después de creado el sistema, el INP fue disuelto mediante el Decreto Ley 25548. Sus funciones se trasladaron al Ministerio de Economía y Finanzas, salvo las relacionadas con la Cooperación Técnica Internacional, que se transfirieron al Ministerio de la Presidencia.⁵

Durante la década de 1990 y buena parte del primer quinquenio del siglo veintiuno, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) asumió las funciones de planeamiento del sector público mediante la Programación Estratégica Multianual, con los siguientes componentes:

- (i) los Planes Estratégicos Multianuales (PESEM);
- (ii) la Programación Multianual de la Inversión Pública (PMIP); y
- (iii) los Planes Estratégicos Institucionales (PEI).

El Plan Estratégico Multianual (PEMA), que deben aplicar todos los ministerios e instituciones públicas, consta de tres componentes:

- (i) un diagnóstico, que usa básicamente el análisis FODA (fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas);
- (ii) el análisis estratégico, con la formulación de la visión, misión, lineamientos de política, objetivos estratégicos y metas; y
- (iii) indicadores para la medición del desempeño, que parten de una "línea de base" e incluyen indicadores de impacto, de resultados y de producto.

La función de planeamiento con mayor desarrollo en la actualidad es la de programación de la inversión pública, a cargo del MEE El Sistema Nacional

⁵ Hoy en el ámbito del Ministerio de Relaciones Exteriores.

de Inversión Pública (SNIP) fue creado mediante ley el 9 de julio del 2000. Éste consolida una serie de normas legales que se fueron dando desde la disolución del INP y la asunción de algunas de sus funciones por parte del MEF.

Un elemento central del proceso de planeamiento estratégico estatal es el acceso a la información del Estado y la participación ciudadana. En este sentido hay que destacar los avances que se dieron con la Ley 27806, de Acceso Ciudadano a la Información sobre Finanzas Públicas, dada en el 2001, así como la creación del Portal de Transparencia Económica del gobierno peruano.

La descentralización, la regionalización y el desarrollo regional han vuelto a ser una prioridad luego de la recuperación de la democracia. Estos procesos tienen implicancias muy importantes para el planeamiento en el Perú; desde la propia Ley Orgánica de Gobiernos Regionales se postula que deben fomentar el desarrollo regional integral y sostenible, promoviendo la inversión pública y privada, así como el empleo, y garantizar el ejercicio pleno de los derechos y la igualdad de oportunidades de sus habitantes, "de acuerdo con los planes y programas nacionales, regionales y locales de desarrollo".

Los gobiernos regionales tienen entre sus principales competencias exclusivas:

- (i) planificar el desarrollo regional integral de su región y ejecutar los programas socioeconómicos correspondientes, en armonía con el Plan Nacional de Desarrollo;
- (ii) formular y aprobar el Plan de Desarrollo Regional Concertado con las municipalidades y la sociedad civil de la región;
- (iii) aprobar su organización interna y su presupuesto institucional; y
- (iv) promover y ejecutar las inversiones públicas de ámbito regional, entre otras.

Como es obvio, todas ellas están vinculadas con la función de planeamiento estratégico.

Finalmente, el CND, creado por la Ley de Bases de la Descentralización, es el encargado de coordinar y articular los planes de desarrollo nacional, regional y local, brindando información, capacitación, asesoría y asistencia técnica a los gobiernos regionales y locales para cumplir sus objetivos, planes, programas y metas.

B. El marco constitucional y Acuerdo Nacional

En materia económica, la Constitución de 1979 tuvo como orientación general un gran programa consensuado que persigue la transformación social del Perú a partir de cuatro principios que limitan el orden constitucional económico: el pluralismo económico, la planificación democrática, la iniciativa libre dentro de una economía social de mercado y un enérgico papel promotor del Estado.

En lo que dicha Constitución llamaba el "régimen económico" se definían los siguientes principios generales: "El régimen económico de la República se fundamenta en principios de justicia social orientados a la dignificación del trabajo como fuente principal de riqueza y como medio de realización de la persona humana. El Estado promueve el desarrollo económico y social mediante el incremento de la producción y la productividad, la racional utilización de los recursos, el pleno empleo y la distribución equitativa del ingreso. Con igual finalidad, fomenta los diversos sectores de la producción y defiende el interés de los consumidores".

Dentro de la denominación general de "economía social de mercado", se mantienen el mercado y la empresa privada en el centro de la dinámica económica, aunque con algunos límites enmarcados dentro del concepto definido por la Constitución como el de "una economía mixta de planificación concertada".

La Constitución de 1993 significó un cambio importante respecto a la anterior, principalmente en materia económica. Si bien ambas postulan una "economía social de mercado", las diferencias radican en el rol del Estado. La de 1993 opta por un Estado que regula la actividad privada mediante la promulgación de normas jurídicas, supervigila el cumplimiento de las mismas, sanciona las infracciones y actúa subsidiariamente en los servicios públicos cuando el sector privado no lo hace.

El Estado tiene un rol facilitador y orientador del desarrollo, actúa en las áreas de los servicios esenciales y promueve el empleo, la salud, la educación, la seguridad, los servicios públicos y la infraestructura; asimismo, vigila el normal funcionamiento de los mercados, estimula la competencia y ejerce un rol de protección al consumidor.

La Constitución vigente no hace ninguna referencia a la planificación ni a temas relacionados con ésta. Ello es congruente con las acciones que desarrolló el gobierno de Fujimori al desactivar el Instituto Nacional de

Planificación en 1992 transfiriendo las funciones de programación de inversiones al Ministerio de Economía y Finanzas.

Con el Acuerdo Nacional (AN) se abrió un nuevo capítulo en el tema del planeamiento para el país. Nacido en marzo del 2002 por voluntad de las fuerzas políticas representadas en el Congreso —Acción Popular, Partido Aprista, Unidad Nacional, Somos Perú, Unión por el Perú, Frente Independiente Moralizador y Perú Posible—, las organizaciones más representativas de la sociedad civil —iglesia católica, iglesia evangélica, Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (Confiep), Sociedad Nacional de Industrias (SIN), Central General de Trabajadores del Perú (CGTP), frentes regionales, mesas de concertación para la lucha contra la pobreza— y el gobierno, el AN le dio un lugar muy importante al planeamiento estratégico.

Así, en su quinta política de Estado, el AN plantea lo siguiente:

"Nos comprometemos a impulsar las acciones del Estado sobre la base de un planeamiento estratégico que oriente los recursos y concerte las acciones necesarias para alcanzar los objetivos nacionales de desarrollo, crecimiento y adecuada integración a la economía global. Con este objetivo el Estado: (a) impulsará la creación de un sistema nacional de planeamiento estratégico sectorial e institucional, con una clara fijación de objetivos generales y objetivos específicos que establezcan metas a corto, mediano y largo plazo, así como los indicadores de medición correspondientes; (b) promoverá que la gestión gubernamental alcance los objetivos establecidos en los planes estratégicos, respaldado por un sistema de control del cumplimiento de los objetivos y metas presupuestarias; (c) garantizará el informe periódico de la gestión del Poder Ejecutivo, sobre el avance del cumplimiento de los objetivos trazados; y (d) promoverá que los funcionarios públicos orienten su gestión hacia el logro de las metas establecidas y que sean permanentemente capacitados en el desarrollo de las habilidades y los atributos necesarios para alcanzarlos." ⁶

En lo que respecta a la orientación de la economía, y por lo tanto al marco dentro del cual se manejaría el planeamiento estratégico, el Acuerdo Nacional establece lo siguiente:

"Concordamos que para lograr el desarrollo humano y solidario del país, el Estado adoptará una política económica sustentada en los principios de la economía social de mercado, reafirmando su rol promotor, regulador, solidario y subsidiario en la actividad empresarial. Dentro de este marco nos comprometemos a: i) Fomentar la competitividad y formalización de la actividad empresarial, especialmente de la pequeña y micro empresa, y promover la inversión privada nacional y extranjera, así como la identificación y desarrollo creciente de cadenas productivas que compitan exitosamente tanto a escala nacional como internacional. ii) Promover el planeamiento estratégico

concertado, políticas de desarrollo sectorial y regional que fomenten el empleo, la formación de capital humano, la inversión, la producción y consumo de bienes nacionales y las exportaciones, en el marco de una política económica de equilibrio fiscal y monetario, y de una tributaria que permita financiar adecuadamente el presupuesto para lo cual la base tributaria deberá ampliarse hasta alcanzar una recaudación no menor al 18% del PBI. iii) Promover la participación del sector privado en la construcción, mantenimiento y operación de infraestructura, así como desarrollar la infraestructura que, junto con la inversión pública del Estado, dinamice a todos los sectores de la actividad económica. iv) Fortalecer la capacidad de gestión y competencia del Estado y del sector privado, mediante el fomento de la innovación, la investigación, la creación, la adaptación y la transferencia tecnológica y científica. v) Desarrollar agresivamente el comercio exterior en base al esfuerzo conjunto del Estado y el sector privado para incrementar y diversificar nuestra oferta exportable y lograr una inserción competitiva en los mercados internacionales.”⁷

Adicionalmente a las 31 políticas de Estado concertadas por todas las fuerzas políticas y sociales participantes en el Acuerdo Nacional, existen sendas matrices, una por cada política de Estado, en las que se precisan los objetivos específicos, las metas, las actividades, los indicadores, las responsabilidades y las formas de medición del avance para cada política. Con ello, el Acuerdo Nacional adopta en su trabajo procedimientos centrales del planeamiento estratégico, lo que significa que el país ha avanzado significativamente en este tema. Con seguridad esta situación facilitará significativamente la labor del futuro CEPLAN y de todo el sistema nacional de planeamiento estratégico.

C. El Sistema Nacional y el Centro de Planeamiento Estratégico

El 6 de noviembre del 2003 se creó, mediante Resolución Suprema 324-2003-PCM, la Comisión de Alto Nivel para proponer las medidas necesarias para crear y poner en operación el Centro de Planeamiento Estratégico. Integraron esta Comisión Manuel Rodríguez (en ese momento viced Canciller y luego ministro de Relaciones Exteriores), Juan Julio Wicht (de la Universidad del Pacífico, representante de la sociedad civil), Fernando Zavala (en ese momento viceministro de economía y luego titular del MEF), Luis Giulfo (presidente de Pro Inversión) y Fernando Villarán, quien la presidió. La Comisión contó con el apoyo de un equipo técnico conformado por Jaime Johnson, Alberto García, Francisco Santa Cruz e Isy Faingold, expertos nacionales en planeamiento y desarrollo, con el soporte de la Secretaría de Gestión Multisectorial de la PCM, a cargo de Martha Olivares, y el financiamiento del Banco Mundial y el PNUD.

6 "31 Políticas de Estado" del Acuerdo Nacional, ver en www.acuerdonacional.gob.pe

7 "31 Políticas de Estado" del Acuerdo Nacional, *ibíd.*

La Comisión tuvo como objetivos presentar al Consejo de Ministros un anteproyecto de ley para la creación del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico y elaborar un documento técnico sustentatorio del anteproyecto, que incluyera las medidas complementarias y las acciones para dejar operativo el CEPLAN.

Sobre la base de los estudios previos y de consultas con expertos internacionales y nacionales, la discusión interna giró en torno a las características básicas del Sistema y del CEPLAN. Las actas de las reuniones de la Comisión dan cuenta de los consensos (y disensos) alcanzados. Las definiciones centrales de la Comisión fueron cinco:

- (i) establecer el CEPLAN como cabeza del Sistema de Planeamiento Estratégico Nacional, desechando la idea de crear una institución puramente académica aislada del sistema, tipo think tank norteamericano;
- (ii) definir que aquél debía depender del Presidente de la República y no ser un ministerio, como en el caso de Brasil o Chile, ni tampoco un organismo público descentralizado al mando de la CM;
- (ii) precisar que la cooperación internacional permanecería por el momento a cargo de la Cancillería;
- (iv) definir que el CEPLAN establecería las prioridades nacionales en materia de inversiones públicas, aunque el MEF continuaría administrando el SNIP; y
- (v) asegurar la inclusión de representantes de la sociedad civil en el Consejo Directivo del CEPLAN de manera paritaria con los del estado.

La Comisión de Alto Nivel realizó un conjunto de actividades para difundir los últimos conocimientos y avances internacionales en materia de planeamiento, intercambiar ideas con los expertos, empresarios y funcionarios locales, y recoger opiniones y propuestas de todos los actores nacionales en materia de planeamiento. Entre febrero y julio del 2004 se organizaron cuatro talleres con más de cien personas cada uno: Metodologías de Prospectiva y Construcción de una Visión Compartida de Futuro; "Planeamiento estratégico sectorial y nacional en el Perú y América Latina"; "El planeamiento estratégico y las proyecciones de la inserción internacional del Perú"; y "Visión compartida de futuro, principal aporte del planeamiento estratégico".

Durante ese mismo período hubo reuniones bilaterales con instituciones representativas del estado, el sector privado y la sociedad civil, como el Banco Central de Reserva del Perú (BCR); las comisiones de Economía e Inteligencia Financiera, Presupuesto y Cuenta General de la República; las

comisiones de Descentralización, Regionalización y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República; el Grupo de Trabajo de Reforma del Estado del Acuerdo Nacional; la CONFIEP, la Sociedad de Comercio Exterior del Perú (COMEX), la SNI, la CGTP, la Asociación Nacional de Centros (ANC), el Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES) y el grupo Propuesta Ciudadana. Se recogieron sugerencias y propuestas concretas sobre el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y el CEPLAN, que se incorporaron en los documentos de la Comisión.

Entre las ideas centrales recogidas en los cuatro seminarios y las diez reuniones bilaterales, que alimentaron el diseño final del Sistema y el Centro de Planeamiento Estratégico, destacan las siguientes:

- (i) buscar una mayor participación del sector privado y la sociedad civil, junto con el Estado;
- (ii) señalar que la función de prospectiva es la más importante de las que deben realizar el Sistema y el CEPLAN;
- (iii) utilizar plenamente el trabajo que ya realizan los gobiernos regionales y locales, así como los diversos sectores, de modo que se constituyan en insumos fundamentales del planeamiento nacional; y
- (iv) proponer el cambio del eje del planeamiento de sectorial a regional, con las políticas sectoriales al servicio del desarrollo regional y local, y no al revés como ha sido en el pasado.

El producto principal de la Comisión de Alto Nivel es el Anteproyecto de Ley para la Creación del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), aprobado con ligeras modificaciones el 28 de abril de 2004. El anteproyecto tuvo la siguiente estructura:

- (i) exposición de motivos, con el análisis de los antecedentes históricos del planeamiento en el Perú, del marco constitucional y de la política específica del Acuerdo Nacional, además de presentar el diseño básico del Sistema y el Centro;
- (ii) efectos de la norma sobre la legislación nacional;
- (iii) análisis costo-beneficio, con la explicitación del compromiso de construir una institución pequeña con capacidad para liderar todo el Sistema de Planeamiento Nacional;
- (iv) finalidad, objeto y ámbito del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico;
- (v) órganos que forman parte del Sistema;
- (vi) funciones del Centro Nacional de Planeamiento;

- (vii) definición de su dependencia de la Presidencia de la República y de su adscripción administrativa y presupuestal a la Presidencia del Consejo de Ministros;
- (viii) conformación mixta (pública-privada) del Consejo Directivo del CEPLAN;
- (ix) competencias del Consejo Directivo del CEPLAN;
- (x) designación y procedimientos de destitución del presidente del CEPLAN;
- (xi) rol del Acuerdo Nacional en el Sistema de Planeamiento Estratégico;
- (xii) régimen económico del CEPLAN; y
- (xiii) disposiciones complementarias correspondientes.

Con algunos cambios realizados en la PCM, dicho anteproyecto fue presentado al Congreso de la República por el presidente Alejandro Toledo en su mensaje a la nación del 28 de julio del 2004, como iniciativa legislativa del poder ejecutivo.

D. Los conceptos para el diseño básico del CEPLAN ⁸

Después de una larga experiencia de apoyo y asesoría en la creación y funcionamiento de los organismos de planeamiento en América Latina y el Caribe, el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) decidió realizar un balance de su trabajo y poner al día sus propios conceptos sobre planificación del desarrollo, incluyendo las lecciones aprendidas durante la década de 1990. Este esfuerzo se encuentra en la página web del ILPES, en particular en el documento denominado "Las funciones básicas de la planificación" ⁹

El trabajo del ILPES que sirvió para la propuesta llega a la conclusión de que en el siglo veintiuno el planeamiento se puede resumir en tres funciones básicas: la prospectiva, la coordinación intersectorial e interregional, y el seguimiento y la evaluación. A continuación, un resumen de las ideas básicas de cada función mencionada.

a) Prospectiva

A mediados de la década de 1970 se aceptaban tres enfoques principales — cada uno con sus propias características, fortalezas y debilidades— en esta

⁸ Esta sección se nutre del prolongado trabajo desplegado por el ILPES y la CEPAL durante los años 1999 y 2000 para analizar la experiencia de cuarenta años de planificación en América Latina, uno de cuyos productos es el texto *Funciones básicas de la planificación*, de Eduardo Wiesner, Leonardo Garnier y Javier Medina, publicado por el ILPES (Santiago de Chile, 2000). Además incluye los aportes de Jouvénal y Michel Godet, expertos franceses en prospectiva, líderes mundiales en el tema

⁹ Buscar en www.eclac.cl/ilpes

disciplina: el de pronósticos (*forecasting*), el de planeación de largo plazo (*long range planning*) y el de estudios del futuro (*future studies*).

El enfoque centrado en los pronósticos —que se aplicó particularmente en los campos económico y tecnológico— se organizaba a partir de un conjunto de relaciones causales definibles entre los acontecimientos, mediante las cuales se podían predecir sus estados futuros, con distintos grados de probabilidad.

La planeación de largo plazo —que aparecía asociada sobre todo al mundo corporativo y a la planeación gubernamental— ponía énfasis en la organización de los acontecimientos que sobrevendrían en los siguientes cinco a diez años, horizontes usualmente limitados por las relaciones funcionales con determinados sectores de la sociedad. Los estudios del futuro tendían a orientarse hacia el largo plazo, extendido a dos o tres décadas, con una lógica abierta a diversos sucesos, enfoques y métodos; muchos de estos estudios se refieren a sectores específicos de la sociedad o a áreas focales de actividad.

Luego de intensos debates, la comunidad académica consideró la expresión "estudios del futuro" como el concepto más adecuado, por su capacidad de incorporar diversos enfoques. El objeto de los estudios del futuro ha sido la exploración sistemática de los futuros posibles, a fin de mantener o mejorar la libertad, el bienestar y el desarrollo humano y sostenible, ahora y en el futuro. Mediante este proceso de reflexión se pretende saber, sobre la base de los hechos presentes, cuáles son los futuros verdadera o verosímilmente posibles; cuáles son los futuros más probables, dadas las diversas condiciones; cuáles futuros alternativos son los más deseables; y qué pueden hacer las personas —individual y colectivamente— para alcanzar el futuro deseable y evitar el futuro no deseable. Por lo tanto, su propósito no es predecir acontecimientos específicos en el futuro, puesto que no se cuenta con una bola de cristal, sino reflexionar sobre el futuro para comprender mejor el rol que podemos desempeñar en el presente.

Las turbulencias y sorpresas de las dos últimas décadas han demostrado la dificultad de hacer predicciones; por ello, se ha pasado a considerar el planeamiento como un proceso de aprendizaje institucional, y de desarrollo de un lenguaje común y de una visión y una cultura compartidas. De este modo, la calidad de un trabajo se mide por el cuestionamiento de los modelos mentales y la transformación de las personas implicadas, el desarrollo de sus habilidades para la coordinación y concertación de sus estrategias, y el estímulo a la intuición y a los procesos cognitivos que coadyuvan a comprender y conducir una acción eficaz, antes que por la

capacidad de hacer predicciones exactas. Hoy existe consenso en torno a que el valor de los métodos no consiste solamente en su capacidad de arrojar resultados, sino también en propiciar una reflexión estructurada y una comunicación inteligible sobre determinado tema.

Para distintos autores, la prospectiva se resume en dos palabras: comprender e imaginar. Sin embargo, quizás estas dos palabras son por sí solas insuficientes para alcanzar el desarrollo, porque es necesario también que la prospectiva brinde bases para la organización y sinergia entre los actores. La prospectiva contemporánea involucra la puesta a punto de los métodos, pero no se limita a ellos: incluye campos como el organizativo, el educativo y el humanístico. De esta manera, sus funciones básicas se pueden sintetizar en:

- esclarecer para comprender mejor;
- proyectar para estimular la imaginación;
- organizar para lograr sinergia entre los actores; y
- educar para aprender continuamente y tomar conciencia de nuestro papel activo en el presente como constructores del futuro.

b) Coordinación intersectorial e interregional

La función de coordinación estratégica debe ser entendida como una herramienta del planeamiento que, a su nivel más alto, permite transitar en la permanente construcción de un balance necesario entre la eficiencia económica, la equidad social y la democracia política. Éstos deben constituir los tres pilares de una adecuada gestión pública, y su balance debe permear toda la acción y visión del gobierno, lo que demanda un esfuerzo particular de coordinación política y capacidad de síntesis.

Para ello, los gobiernos requieren un espacio de coordinación política al más alto nivel, que en el caso peruano sería el Acuerdo Nacional, de manera que la acción de gobierno trascienda el puro y simple activismo, y la definición de las políticas vaya más allá de la mera especulación. Si bien la función de coordinación demanda una alta calificación técnica y un conjunto adecuado de herramientas de gestión, es una función de contenido eminentemente político.

Con la búsqueda de una mayor capacidad de coordinación estratégica no se trata de "despolitizar la política", sustituyéndola por algún tipo de decisión técnicamente óptima, sino más bien de "hacer bien" la política. Frente al *get privés right* que caracterizó los años de estabilización y ajuste, las tareas del momento parecen demandar un esfuerzo igualmente significativo en esta otra

dirección: *get politics right*. Desde la óptica del planeamiento estratégico, la función de coordinación supone que la coherencia de las políticas integre las decisiones y acciones del gobierno en una sola visión de conjunto y con una clara perspectiva de largo plazo. En otras palabras, se trata de coordinar en su sentido estratégico; de coordinar para avanzar en determinada dirección, para promover determinados resultados de la acción pública en su conjunto, y no sólo de cada parcela sectorial o institucional. El proceso mediante el cual se alcanza o se define ese sentido estratégico, esa dirección en que la sociedad pretende marchar, es eminentemente político.

Definir una estrategia significa, en buena medida, definir las prioridades del desarrollo nacional, así como el carácter y las prioridades de las políticas y los programas de acción gubernamental, de manera que aquéllas sirvan de hilo conductor y de principio ordenador a los procesos de toma de decisiones públicas. El proceso de construcción —o descubrimiento— de estas prioridades estratégicas constituye el reto fundamental de la vida democrática de una sociedad.

Desde la óptica gubernamental, se requiere reconstruir un espacio institucional capaz de una doble función de planeamiento. Por una parte, descubrir y explicitar la estrategia política que pretende guiar el accionar del gobierno en cada administración; por otra, permitir la constitución, a partir de esa estrategia, de un sistema de prioridades que dé orden y sentido al conjunto de políticas, programas y acciones mediante las cuales el gobierno piensa alcanzar las metas. Si la falta de prioridades claramente establecidas puede ser un problema para el funcionamiento estratégico de un gobierno, un problema igualmente serio se desprende de la carencia de una clara definición de las responsabilidades concernientes al cumplimiento efectivo de dichas prioridades. Por ello, a partir de las prioridades establecidas, es preciso asumir y sentar responsabilidades en todos los niveles del gobierno, de manera que se distribuyan y asignen correctamente las tareas y los recursos que correspondan a cada instancia, y se pueda exigir la consiguiente y necesaria rendición de cuentas.

En primer lugar, se deben definir las responsabilidades políticas: quiénes ejercen la rectoría política en los distintos ámbitos del gobierno, de manera que se concentren y se especialicen las funciones que les competen (definir y negociar las políticas sectoriales, formular las grandes directrices y supervisar la ejecución y evaluar los resultados). En segundo lugar están las responsabilidades financieras, mediante las cuales se establecen los compromisos referidos a la generación y asignación de los recursos necesarios para llevar adelante los programas y las acciones del gobierno;

esto debe incidir tanto en los procesos presupuestales como en la misma generación de los recursos. En tercer lugar tenemos las responsabilidades operativas, que suponen definir con claridad las reglas de juego a aplicarse en la ejecución de las políticas y los programas públicos y sectoriales, que incluyen no sólo los procedimientos de ejecución sino también los mecanismos de control y evaluación, así como los criterios para la rendición de cuentas.

Una de las dimensiones centrales de la función de coordinación es la relación entre los planes nacionales, sectoriales y regionales con el presupuesto. Normalmente el presupuesto se ve como un instrumento técnico mediante el cual los gobiernos optimizan la asignación de los recursos públicos de acuerdo con las preferencias de la sociedad. Sin embargo, éste no es un problema solamente técnico; es también político: ante la imposibilidad de conocer con certeza los costos y beneficios sociales y de largo plazo de diversas actividades, es preciso recurrir a un proceso político y democrático de construcción de acuerdos que nos acerquen a la mejor asignación de recursos en consonancia con las prioridades nacionales. De este proceso surge, entre otros elementos, una programación adecuada de las inversiones públicas, repartidas entre sectores, regiones y grupos sociales.

De acuerdo con la CEPAL, el diseño institucional en el campo fiscal debe responder a tres objetivos: el primero se refiere a la necesidad ineludible de que los niveles de ingresos y gastos sean conducentes al equilibrio macroeconómico y al crecimiento; el segundo supone la capacidad de garantizar que el uso de los recursos públicos se corresponda con los planes y las prioridades de gobierno que surgen del proceso democrático; y el tercero demanda el uso eficiente de estos recursos.

Finalmente, la función de coordinación tiene una obvia implicancia regional, de carácter territorial. La descentralización es una de las tendencias que más claramente marca los esfuerzos de reforma institucional impulsados durante las últimas décadas en América Latina. Es, ciertamente, una forma de fortalecer la democracia llevando las decisiones a espacios institucionales más cercanos a la gente y a sus comunidades. También es —o, más propiamente, puede llegar a ser— una forma de aumentar la eficiencia del sector público, descargando del gobierno central la responsabilidad de la producción y distribución de una amplia gama de servicios públicos para concentrarse propiamente en sus funciones políticas. Ciertamente este proceso no está exento de riesgos, pero la mayoría de países de la región está apostando por él.

c) Seguimiento y evaluación por resultados

Esta es la tercera función, aunque no por ello menos importante, del planeamiento estratégico. Sin ella todo lo anterior pierde significado, pues no hay forma de saber si se cumplieron los planes, se obedecieron las prioridades y se alcanzaron las metas; es decir, si el país va en la dirección que se trazó. Es la fase final —y por lo tanto, clave— para garantizar todo el proceso de planeamiento estratégico, que empieza con la planeación, sigue con la ejecución y termina con la evaluación, que permite retroalimentar información para mejorar y perfeccionar el proceso. Es decir, es el elemento que asegura la continuidad y reproducción del proceso.

Desgraciadamente, es la menos desarrollada de las tres funciones. La evaluación por resultados todavía no ha logrado despegar en América Latina, sobre todo porque no se ha logrado remover las restricciones y los beneficios particulares a que dan lugar los marcos institucionales vigentes. Esta debilidad institucional es aprovechada por intereses específicos dentro del sector público, que impiden que la evaluación se constituya en instrumento de reforma y modernización. Gran parte del gasto social termina siendo capturado por "buscadores de rentas (rent seekers)", más preocupados por sus propios intereses que por objetivos globales y generales. Los "buscadores de rentas" son frecuentes en funciones públicas como la educación, la salud, la infraestructura, las comunicaciones, la justicia y la seguridad social. Este fenómeno de captura lleva a evaluaciones espurias, "precisas pero falsas", y débilmente vinculadas a los procesos de asignación de recursos.

Sin embargo, esto se puede resolver con relativa facilidad asegurando un vínculo operacional entre los resultados de las evaluaciones y la asignación presupuestal. Si los resultados de las evaluaciones no logran afectar los procesos de asignación presupuestaria, será muy difícil desarrollar una necesidad (demanda) real de evaluación. Ésta no tendría credibilidad; y será entonces también difícil que la oferta de evaluación tenga la adecuada capacidad técnica y flexibilidad para responder eficientemente.

En general, se conocen dos tipos de evaluaciones: las autoevaluaciones y las evaluaciones estratégicas. Las autoevaluaciones son una forma eficaz de iniciar el desarrollo de un sistema general de evaluaciones para el sector público. Apuntan a que sean las propias instituciones y sus gerentes o directivos los que establezcan sus entornos de evaluación y sus maneras de corrección. El incentivo para ello es su mayor acceso a los recursos públicos. La idea básica detrás de las autoevaluaciones es no intervenir directamente y dar margen para que mecanismos de mercado o sustitutos del mercado

puedan actuar según las características propias de cada institución, programa o proyecto.

Las evaluaciones estratégicas consisten en seleccionar políticas, programas o proyectos de especial prioridad para hacer allí evaluaciones a fondo. Estas evaluaciones deberían concentrarse en aquellas áreas donde es difícil introducir la competencia y donde los desafíos institucionales y políticos son particularmente difíciles, como es el caso de la regulación, las privatizaciones y la descentralización.

d) El nuevo paradigma de la planificación

Después de la década perdida de 1980 y de las frustraciones de la década de 1990, que tuvieron un fuerte efecto en los procesos de planeamiento en América Latina, está surgiendo un nuevo paradigma que promete infundir nuevos bríos a esta disciplina en toda la región. Las diferencias respecto al viejo paradigma de la planificación van más allá de lo semántico, y se expresan en los siguientes campos:

- i) el objetivo ya no es sólo elaborar un plan sino incentivar y desarrollar procesos;
- ii) la propia elaboración se transforma de una con predominio técnico a otra de construcción social;
- iii) la orientación temporal pasa de ser reactiva a prospectiva;
- iv) el tipo de planeamiento pasa de ser principalmente normativo a ser principalmente participativo;
- v) el modo de producción de los planes y programas se traslada del escritorio a la interacción con los actores;
- vi) el rol del planificador se amplía de técnico a técnico-político;
- vii) la frecuencia del planeamiento pasa de puntual y ocasional a permanente;
- viii) el horizonte temporal se extiende del corto y mediano plazo (uno a cinco años) al mediano y largo plazo (cinco a treinta años);
- ix) la orientación profesional pasa de ser fundamentalmente monodisciplinaria a interdisciplinaria;
- x) el énfasis temático se traslada de la infraestructura física al desarrollo integral; y
- xi) el énfasis técnico pasa de la predominancia de la investigación a una combinación investigación-acción.

Todo el proceso del planeamiento estratégico es de carácter circular y tiene cuatro elementos centrales: anticipación, apropiación, acción y aprendizaje.

E. CEPLAN e INP: diferencias centrales

Uno de los temas más discutidos durante el tiempo que llevó diseñar el Sistema y el CEPLAN fue su analogía con el antiguo Instituto Nacional de Planificación (INP). Aunque muchos piensan que se trata simplemente de su reedición, en realidad es un cambio fundamental respecto a las concepciones, teorías y técnicas de planeamiento que manejaba el INP.

A continuación se plantean, de manera resumida, las principales diferencias entre el CEPLAN y el INP.

a) El futuro compartido

El planeamiento estratégico moderno tiene como punto de partida el futuro y no el pasado. Ésta es la gran diferencia con la planificación tradicional, cuyo punto de partida y principal preocupación eran el diagnóstico de la realidad —lo que, como sabemos, se presta a diversas interpretaciones—, el subrayar los problemas y no las oportunidades, y el estar sujeta a corrientes de pensamiento e ideologías. Este énfasis en el pasado explica en buena medida nuestra historia de desencuentros y enfrentamientos y ha dificultado de manera sistemática la búsqueda de consensos. Por el contrario, concentrarnos en el futuro deseado, en las expectativas y aspiraciones de los habitantes del Perú, permite maximizar las coincidencias y los encuentros, trazando una cancha donde los acuerdos y los consensos no sólo son posibles sino altamente probables. La relevancia del futuro significa convertir la prospectiva en la actividad fundamental del planeamiento estratégico.

b) Metodologías participativas

Compartir una visión de futuro requiere necesariamente el uso extensivo de metodologías participativas en el planeamiento, pues no se trata de la visión de un grupo de personas, de un partido o del gobierno de turno; es la visión de la sociedad en su conjunto. En el Perú se ha avanzado en este campo, pues desde hace varios años se realizan ejercicios participativos para elaborar planes de desarrollo concertados y presupuestos participativos, a nivel regional y local. Ésta no sólo es una práctica democrática muy valiosa, sino que tiene la virtud de comprometer a las instituciones (públicas, privadas y de la sociedad civil) y personas participantes, con los objetivos, las actividades y las metas trazados en los planes. Tal característica marca otra diferencia sustancial con la planificación tradicional, pues los planes nacionales se trazaban en las oficinas del INP, lo cual, por más que lo hicieran buenos profesionales que elaboraban documentos y estudios de

buena calidad, no sólo era centralista sino que tampoco comprendía concernía al sector privado.

c) Carácter estratégico

En el Perú, durante los últimos años se han elaborado muchos planes con la participación de miles de personas: planes sectoriales, departamentales, locales o institucionales, de diverso nivel y profundidad, con diversos métodos y tecnologías. Incluso muchos han sido llamado "estratégicos"; sin embargo, la mayoría son extensos diagnósticos de la realidad económica, social y física, así como amplios listados de buenas intenciones, pero no son precisamente planes estratégicos. Lo estratégico significa lo sustancial, lo principal, lo determinante; es decir, los temas y las decisiones que definen la situación y modifican la realidad en el sentido deseado. Esto significa que uno de los grandes esfuerzos (y ventajas) para tener un verdadero planeamiento estratégico es priorizar los objetivos, las metas, los ejes y las actividades, con el supuesto de que siempre nos movemos en condiciones de escasez de recursos (con mayor razón en un país como el nuestro) y de tiempo, y que por lo tanto es indispensable trabajar con lo sustantivo, y saber dejar de lado lo secundario y lo intrascendente.

d) El eje del planeamiento es territorial y regional

Otro cambio sustancial en el planeamiento estratégico moderno es tomar como base los planes de desarrollo regional y local para elaborar los planes nacionales, a diferencia del pasado, cuando se hacían sobre la base de los planes sectoriales. Este cambio se fundamenta en que, en el plano económico, los retos de la competitividad se enfrentan de manera territorial; las cadenas productivas y los clusters dinámicos que debemos construir tienen base regional y local. En este nivel hay que invertir en infraestructura, calificar recursos humanos, desarrollar tecnologías y simplificar los trámites, para vencer en la competencia mundial. En el plano social, igualmente, la lucha contra la pobreza, la construcción de capital social y la movilización de la sociedad civil, junto con la construcción de Estado, son acciones locales, que tienen base territorial.

e) Seguimiento y evaluación

Nuestra historia está llena de planes, buenas intenciones y promesas que no se cumplen, que quedan en el papel o en palabras que se las lleva el viento; ésta es una de las explicaciones del desencuentro entre las autoridades y los ciudadanos, que debilita la gobernabilidad de países como el nuestro. El

planeamiento estratégico tiene como un componente distintivo la construcción de una función de seguimiento y evaluación que se basa en un sistema de información que permite apreciar el avance en el cumplimiento de objetivos y metas mediante el uso de indicadores de impacto, resultados y proceso, previamente consignados en los planes regionales, locales y sectoriales. Esto permite elaborar informes (mensuales o trimestrales) sobre el avance de los planes dirigidos a los niveles de toma de decisiones en el gobierno, el sector privado y la sociedad civil. En especial, permite al gobierno tomar las acciones correctivas cuando los objetivos y las metas no se están alcanzando, contribuyendo a corregir errores, ayudar o, eventualmente, sancionar a autoridades, anticipándose así a las protestas y conflictos potenciales.

f) Tercerización de los servicios

Sabemos que uno de los ejes de la reforma del Estado —y, por lo tanto, de la construcción de instituciones al servicio de los ciudadanos— es evitar la burocratización y el centralismo, utilizando las capacidades que ya existen en la sociedad. Esto se logra aplicando extensamente la tercerización, una característica distintiva del CEPLAN y del nuevo sistema de planeamiento. Las actividades que impliquen estudios, investigaciones, diagnósticos, capacitación, asesorías, sistemas de información y evaluaciones serán encargadas a instituciones especializadas y de un adecuado nivel de excelencia que ya existen en el país, como universidades y centros de investigación.

g) Cabeza del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico

Al mismo tiempo que se afirma la necesidad de una institución pequeña y ágil como el CEPLAN que lidere este esfuerzo, también es necesario no perder de vista que se está construyendo un sistema de planeamiento estratégico del país, lo que involucra un conjunto muy amplio de instituciones públicas y privadas, sobre todo de ámbito regional. No se trata de plantear sólo un think tank independiente, desvinculado de las instituciones de planeamiento nacional y que sólo alimente con ideas, investigaciones y propuestas a los altos niveles de decisión del sector público y privado; tiene que ser pequeño y flexible, pero no olvidar su rol de liderazgo del sistema.

h) Desarrollo sostenible

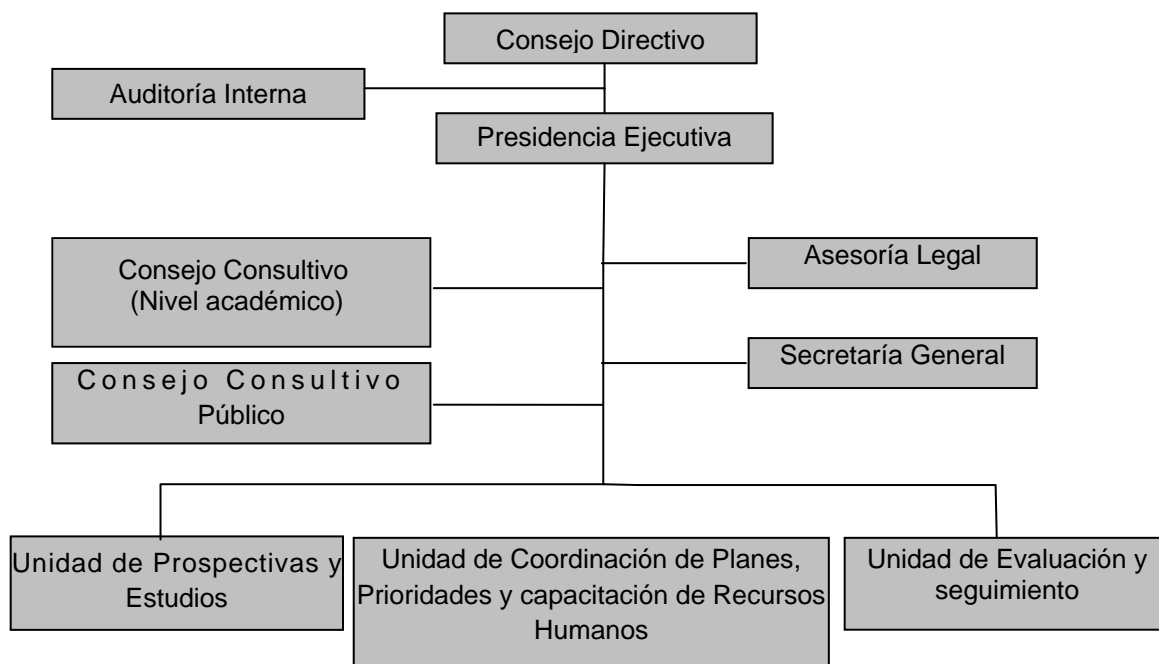
Si bien el trabajo realizado se ha centrado en el diseño institucional, se debe tener en cuenta que el Sistema y el CEPLAN deben tener un objetivo y una orientación claros: contribuir en forma decisiva al logro del desarrollo

sostenible del país. Se trata de combinar creativa y sinérgicamente las políticas económicas con las sociales, las ambientales y las institucionales. Cada una de estas políticas tiene sus propios objetivos, instituciones e instrumentos. En lo económico se busca la competitividad, la eficiencia, la estabilidad y el crecimiento; en lo social, la equidad, la reducción de la pobreza y la construcción de capital social; en lo ambiental, la preservación de nuestros recursos naturales, la descontaminación y la sustentabilidad en el largo plazo; y en lo institucional, la transparencia, la lucha contra la corrupción y la gobernabilidad. De la alineación, el equilibrio y la complementariedad de estos cuatro niveles de políticas depende el futuro de nuestro país.

F. Organización y ubicación del CEPLAN y del Sistema Nacional de Planeamiento

De acuerdo con todas las orientaciones, responsabilidades y características atribuidas al CEPLAN, la Comisión de Alto Nivel propuso una organización interna con los componentes centrales que se muestran en el siguiente gráfico.

Gráfico 1
CEPLAN: Organización interna



De acuerdo con el esquema, el órgano máximo del CEPLAN será el Consejo Directivo, en el cual participarán el estado, la sociedad civil y los

representantes de los gobiernos regionales y locales. La Presidencia Ejecutiva lo representará en el Consejo de Ministros y ante la sociedad. Habrá dos comisiones consultivas, una de carácter académico, con representantes de universidades, centros de investigación y think tanks públicos y privados, entre otros; y otra política, con representantes de los partidos, lo que permitirá a éstos conocer los avances del planeamiento para elaborar sus propios planes de gobierno, así como canalizar sus propuestas para la elaboración de los planes nacionales. Contará con los órganos de apoyo administrativo, legal y de control que corresponden a los organismos públicos descentralizados (OPD).

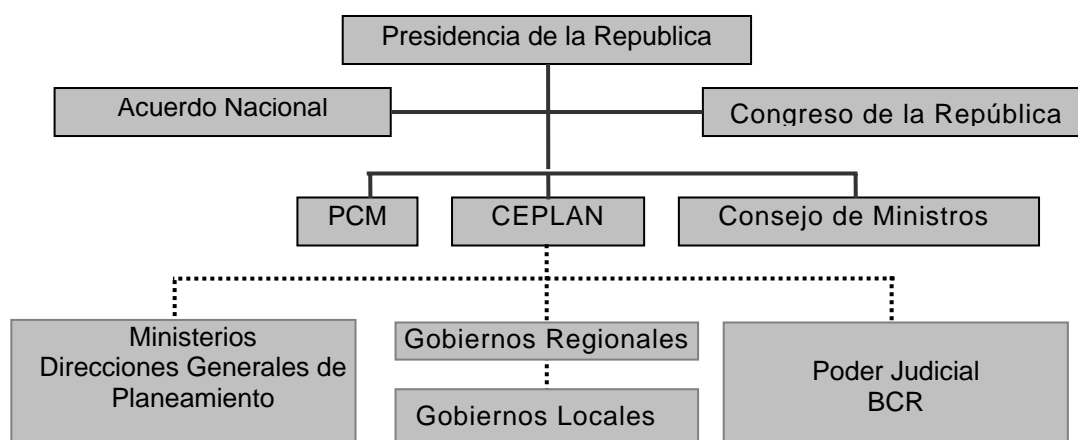
El CEPLAN tendrá tres unidades de línea, a cargo de sendas funciones básicas definidas para la institución:

- (i) Unidad de Prospectiva y Estudios, encargada de definir los estudios e investigaciones necesarias, elaborar los términos de referencia y seleccionar las entidades que los ejecutarán;
- ii) Unidad de Coordinación y Planes Estratégicos, encargada de la relación con todas las unidades del sistema de planeamiento estratégico, principalmente en las regiones y lo calidades del país; de capacitar y asesorar a las entidades miembros del sistema nacional; de establecer las normas y los parámetros de los planes regionales, locales, sectoriales, multisectoriales y prioritarios; así como de elaborar el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional sobre la base de los insumos proporcionados por las regiones y los sectores; y
- (iii) Unidad de Evaluación y Seguimiento, encargada de montar el Sistema Nacional de Planeamiento que permitirá seguir los planes, medir sus resultados de acuerdo con los indicadores y señalar las responsabilidades referidas a su cumplimiento o no.

Asimismo, el CEPLAN será una organización pequeña y moderna, sin mayores jerarquías, con unidades que gocen de bastante autonomía, con personal muy calificado y canales de participación y comunicación muy fluidos. Su fortaleza residirá en las relaciones y alianzas que logre establecer con instituciones públicas y privadas, nacionales e internacionales, y no tanto en su presupuesto o en el número de sus integrantes.

Por otra parte, el CEPLAN se ubicará como cabeza del Sistema de Planeamiento Nacional compuesto por todas las unidades y órganos encargados del planeamiento a nivel nacional (ver gráfico 2).

Gráfico 2
Sistema de Planeamiento Estratégico



El CEPLAN dependerá funcionalmente de la Presidencia de la República (siguiendo el modelo de Colombia y Uruguay); y administrativamente, de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). Establecerá relaciones muy estrechas con el Acuerdo Nacional (del cual proviene y toma como modelo de participación estado-sociedad civil-partidos) y con el Congreso de la República, con el que coordinará para lograr correspondencia entre los planes nacionales y la agenda legislativa. Al ubicarse administrativamente dentro de la PCM, apoyará sus gestiones de coordinación interministerial y otras responsabilidades multisectoriales, y será parte del Consejo de Ministros para poder tratar de igual a igual con los sectores, aunque sin tener una responsabilidad directa en las decisiones políticas que éste tome (de allí la propuesta de que en el Consejo de Ministros tenga voz pero no voto).

No obstante, las relaciones funcionales más estrechas serán con los gobiernos regionales y locales, no sólo porque estas instancias son las que más requieren del planeamiento para realizar sus funciones adecuadamente, sino también porque de ellas saldrán los principales insumos para el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (PEDN). El CEPLAN, como cabeza del Sistema, establecerá las normas y los estándares necesarios para los planes (actualmente esta función corresponde al MEF) que elaboren los gobiernos regionales y locales, recogiendo la valiosa experiencia de los planes de desarrollo concertados y los presupuestos participativos. Para que los gobiernos regionales y locales desempeñen adecuadamente estas nuevas funciones recibirán la capacitación, asesoría y asistencia técnica del CEPLAN, en forma directa o a través de instituciones regionales especializadas en planeamiento, como pueden ser las universidades y los institutos de investigación.

Un tratamiento similar de parte del CEPLAN recibirán los ministerios, organismos públicos descentralizados, organismos públicos, unidades ejecutoras y demás instituciones públicas del Sistema Nacional de Planeamiento, en lo que se refiere a capacitación, asesoría y asistencia técnica, aunque ciertamente será después de cumplir con los requerimientos de los gobiernos regionales y locales.

Una relación diferente será la del CEPLAN con el Congreso de la República y los organismos constitucionalmente autónomos como el Banco Central de Reserva y el Poder Judicial, entre otros, pues éstos no forman parte del Poder Ejecutivo y por lo tanto no tienen la obligación de cumplir las disposiciones del mismo. El trabajo, en estos casos, deberá ser de coordinación y convencimiento.

Otro complejo campo en cuanto al Sistema Nacional de Planeamiento son las relaciones entre el CEPLAN y el sector privado —empresarial, académico, de investigación, de promoción u otros—, cuyo involucramiento y compromiso es absolutamente clave para el éxito de los planes nacionales, regionales y locales. Como esta relación no es formal ni implica obligación alguna de las partes, y por lo tanto es de naturaleza libre y democrática, cabe al CEPLAN realizar un esfuerzo especial para interesar, convencer e involucrar al sector privado en todas las fases del planeamiento. En el pasado, esta relación estado-sector privado en el campo del planeamiento ha sido muy mala; hay, por lo tanto, un terreno por recuperar. Sólo un óptimo y transparente trabajo del CEPLAN podrá crear las bases de una relación de confianza, condición fundamental para que el Sistema de Planeamiento funcione y se convierta en instrumento clave del desarrollo económico y social del Perú.

G. Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y CEPLAN: ley de creación y reglamento

El 5 de mayo del 2005 se aprobó la Ley del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SNPE) y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico del Perú (CEPLAN), Ley 28522, culminando así un largo proceso que empezó con los debates en el Acuerdo Nacional en los años 2001 y 2002. La norma aprobada mantiene las orientaciones básicas que propuso la Comisión de Alto Nivel encargada de elaborar el anteproyecto de ley.

Los alcances, objetivos, finalidad, funciones y organización de las instancias del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico contenidas en la ley se caracterizan por:

- (i) poseer una clara orientación hacia la construcción de una visión de futuro compartido;
- (ii) usar metodologías participativas para recoger las propuestas de regiones, sectores públicos, sector privado y sociedad civil;
- (iii) subrayar el carácter estratégico (y no coyuntural, circunstancial o secundario) de los temas y aspectos a investigar, trabajar y resolver;
- (iv) convertir el planeamiento del desarrollo local y regional en el eje del planeamiento nacional, superando el enfoque sectorial y centralista del pasado;
- (v) establecer un efectivo sistema de seguimiento y evaluación que acabe con la promesa fácil y la letra muerta;
- (vi) utilizar toda la capacidad de investigación y análisis de la academia e intelectualidad nacional e internacional; y
- (vii) comprometerse con el logro de un desarrollo sostenible en el plano económico, social, político y ambiental.

Desgraciadamente, en el Congreso se introdujeron cambios que modificaron el diseño original. El primero, incluir a delegados de los partidos políticos en el Consejo Directivo del CEPLAN —el órgano de decisión—, alojando así un factor de inestabilidad política en un organismo eminentemente técnico. Con esto se confunde la necesaria separación de funciones entre los poderes ejecutivo y legislativo, e incluso del propio Acuerdo Nacional, en el cual también participan los partidos políticos.

En el diseño original los partidos participaban a través de los presidentes de regiones o alcaldes miembros del Consejo Directivo del CEPLAN; hacerlo de manera directa introduce un innecesario ingrediente de inestabilidad. Sin embargo, dado que es válida la intención de los partidos de estar cerca del trabajo del CEPLAN y alimentarse de sus estudios y propuestas para desarrollar su propio trabajo de planes de gobierno, se propone instalar una comisión consultiva política con participación de los partidos, que se podría reunir quincenal o mensualmente.

El segundo cambio introducido supone mantener una duplicidad con el Consejo Nacional de Descentralización en materia de planeamiento estratégico. Según la Ley aprobada quedan dos cabezas en esta materia, lo que pone en riesgo el funcionamiento eficiente del CEPLAN y del Sistema de Nacional de Planeamiento.

Para corregir ambos errores proponemos modificar los Artículos 4.º y 9.º, así como la disposición complementaria número 7 de la Ley 28522.

H. La relación entre el CEPLAN y el CND

Desde su creación, el Consejo Nacional de Descentralización (CND) ha tenido entre de sus funciones principales la asesoría y orientación del planeamiento regional y local. En la ley Orgánica de la Descentralización, en su artículo 5 (inciso g) se señala que “el CND que tiene por función orientar y asesorar a los gobiernos regionales y locales en la formulación de sus planes y en asegurar la articulación de estos con los planes nacionales”. Con esto se confirmaba que la actividad de planeamiento es indispensable para el desarrollo de las regiones y localidades, así como para impulsar el propio proceso de descentralización.

En la medida en que no existía ninguna institución estatal encargada del planeamiento nacional, era lógico que se le encargara esta tarea al CND. Los gobiernos regionales y locales necesitaban orientación, capacitación y asesoría en esta materia, la que fue dada, dentro de sus limitaciones y posibilidades, por el CND. Los legisladores que aprobaron la Ley de Descentralización lo entendieron así, e incluyeron este rol del CND en la misma. Sin embargo, todos actuaban suponiendo que este encargo era temporal, pues la función principal del CND era conducir el proceso de Descentralización y la constitución de regiones, y no guiar el planeamiento nacional. Por ello, cuando se creara la institución encargada de ello, en este caso el CEPLAN, dejarían de ser necesario que las funciones de supervisión del planeamiento regional y local estuvieran a cargo del CND.

Como ya hemos dicho, el proceso de descentralización y la constitución de regiones económica y socialmente integradas son objetivos de estado que deben ser parte de los planes nacionales de mediano y largo plazo, cuya elaboración corresponde al CEPLAN; el CND debe alimentar dichos planes nacionales con su información y su experiencia. Hay, entre ambas instancias, tareas comunes como la elaboración de los planes nacionales de regionalización, de acondicionamiento territorial y de transferencias de competencias y tributos, entre otros.