

HACIA UN SISTEMA DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA GUBERNAMENTAL PARA EL PERÚ¹

GUSTAVO GUERRA- GARCÍA PICASSO

1. Antecedentes.

En el Perú, la planificación, la programación y presupuestación han sido actividades o procesos históricamente desvinculados. Esta situación no ha permitido hasta la fecha superar un esquema en el que prevalecen formas tradicionales de manejo de la política fiscal y de la asignación presupuestal, imposibilitando, así, una orientación, sino óptima, al menos más racional del recurso público, con fines de desarrollo.

El modo como se concibe la planificación, la programación y la presupuestación tiene, implicaciones de forma y de fondo, pues supone requerimientos de información diferentes, así como, puede exigir una reorganización institucional y generar demanda para nuevas capacidades.

Desde la desactivación del Instituto Nacional de Planificación² (INP) en 1992 y hasta 1994 no ha existido una instancia que: a) formule los lineamientos generales del plan de desarrollo en una perspectiva de corto y mediano plazo; b) trabaje la coherencia y consistencia de las políticas sectoriales y espaciales (regionales y locales); c) coordine y centralice los planes y programas de desarrollo; d) lidere los aspectos conceptuales relacionados al desempeño de la función pública; e) fiscalice la calidad de los proyectos de inversión y f) establezca los mecanismos para programar las inversiones de forma multianual. Al desactivarse el INP, las competencias de éste –con excepción de aquellas referidas a la cooperación internacional- fueron transferidas al Ministerio de Economía y Finanzas.

1 GUERRA-GARCÍA, Gustavo. "Hacia un sistema de planificación estratégica gubernamental para el Perú". En: GUERRA-GARCÍA, Gustavo. *"Hacia un sistema de planificación estratégica gubernamental para el Perú"*. Proyecto Gobierno del Perú/CAF, Apoyo a la transferencia y gestión democrática del poder ejecutivo. Presidencia del consejo de ministros. Lima, Octubre 2001. Pág. 39.

2 Decreto ley N° 25548

1.1 Sistema Nacional de Inversión Pública.

Entre 1992 y 1994 se realizaron varios intentos por reasignar las funciones de programación e inversiones al interior del MEF y en otros ministerios. No obstante, recién en noviembre de 1994, la Ley 26404 creó la Oficina de Inversiones (ODI) que cumpliría con estas funciones. La creación de la Oficina de Inversiones ha sido el punto de partida para iniciar la coordinación de las actividades relacionadas a los proyectos de inversión pública y la recuperación de las actividades de planificación. La ODI se creó con las siguientes funciones:

- Evaluar iniciativas de inversión de los ministerios y demás entidades públicas que deben someter proyectos a consideración del MEF,
- Coordinar la programación de la inversión pública,
- Identificar los proyectos prioritarios en el contexto de la política de desarrollo del gobierno,
- Realizar el seguimiento físico-financiero de la inversión,
- Realizar la evaluación intersectorial de los proyectos de inversión para determinar su prioridad en la utilización de recursos del endeudamiento externo,
- Realizar la coordinación con las misiones de las agencias multilaterales y bilaterales de crédito para asegurar un manejo ordenado y sistemático de las prioridades del país.

En 1995, para hacer viable el funcionamiento de la ODI, la República del Perú y el Banco Interamericano de Desarrollo planeaban suscribir un convenio equivalente a US\$ 20 millones, de los cuales una porción (entre US\$ 4 millones) estaría orientada al mejoramiento del mecanismo de la inversión pública (procedimientos legales, manuales metodológicos, parámetros de evaluación, capacitación, etc.) y el resto al establecimiento de mecanismos de transferencia de recursos para pre-inversión.

La idea de incluir recursos de pre-inversión tenía que ver con el problema de que en el Perú se gastaban muy pocos recursos en pre-inversión y cualquier mejora sistémica requería más recursos para dicho fin. La posición del MEF y de la Oficina de Inversiones en ese entonces, fue eliminar el componente de pre-inversión debido a que se estaba en un momento inicial del proceso de restaurar los mecanismos de programación e inversiones.

El convenio de préstamo de Cooperación Técnica No 902/OC-PE se firmó en diciembre de 1995 con el objeto de lograr el mejoramiento del mecanismo de programación de la inversión. El préstamo fue de US\$ 4 millones con una

contrapartida de US\$ 1 millón. Los componentes del proyecto 902 fueron los siguientes:

- Formulación del programa de inversión pública.
- Apoyo al proceso de formulación, evaluación y ejecución de proyectos de inversión pública.
- Capacitación.
- Coordinación Interinstitucional.

Entre 1995 y 1998, la labor de la Oficina de Inversiones se concentró en ordenar el procedimiento de aprobación de los proyectos de inversión con endeudamiento externo. Estos proyectos equivalen a más de dos tercios del total de la inversión del país (incluyendo los recursos del endeudamiento con los recursos de las contrapartidas correspondientes). Esto significó la existencia de un triple estándar en los procesos de inversiones. Los proyectos con financiamiento externo (préstamos) tenían doble supervisión de parte de la ODI y de los oficiales de proyecto de la fuente de financiamiento externo. Los proyectos financiados con donaciones eran supervisados por la Secretaría de Cooperación Técnica Internacional (SECTI) y por la fuente donante y, finalmente, los proyectos de inversión que sólo se financiaban con recursos ordinarios del Tesoro no eran objeto de ningún tipo de supervisión externa a la que deberían darle las unidades ejecutoras a cargo.

Entre los proyectos que se encontraban en esta categoría estaban los proyectos del Instituto Nacional de Desarrollo (INADE, dedicados a la infraestructura de riego y proyectos integrales de desarrollo), la línea de asistencia social de FONCODES, la inversión en vialidad de la Dirección General de Caminos del MTC, el Banco de Materiales, el INFES (especializado en infraestructura básica de educación y salud), la Unidad Operativa de Proyectos Especiales (UOPE) del Ministerio de Agricultura y FONAVI (habilitación urbana).

Todos estos proyectos, estuvieron más expuestos a interferencia política y captura por parte de los proveedores que el promedio de las intervenciones públicas. Lo cual no implica que los proyectos con endeudamiento hayan estado exentos de problemas y que no hayan existido proyectos de calidad financiados solamente con recursos ordinarios del Tesoro.

A partir de 1999, la Oficina de Inversiones tomó la decisión de concentrar sus esfuerzos en el apoyo a la programación de la inversión pública en sectores claves. Para dichos sectores, la Oficina de Inversiones seleccionó y entrenó personal que fue destacado a las oficinas sectoriales. La labor se

inició con 4 equipos de apoyo a la programación de la inversión el primer semestre de 1999 y se amplió a 8 en el año 2000. Tras reforzar las capacidades de las principales instancias responsables de programas de inversión se logró la promulgación de la Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública (junio, 2000), su reglamento (agosto, 2000) y su directiva (diciembre, 2000).

Durante el primer trimestre del año 2001 y en el marco de la nueva normativa, se conformaron las Oficinas de Programación e Inversiones en los 26 sectores de la administración pública. La Oficina de Inversiones dejó de renovar los contratos de los profesionales destacados a los sectores y la gran mayoría de ellos fue absorbida o por los Ministerios sectoriales, aunque algunos fueron contratados en oficinas diferentes a las de Programación e Inversiones.

Entre los logros más importantes ocurridos entre 1998 y el año 2000, cabe mencionar los siguientes:

- a) Sectores que abarcan más del 80% de la inversión pública del gobierno central realizaron una programación multianual (2000-2002) de la inversión.
- b) Se formularon manuales metodológicos para la identificación, formulación y evaluación de proyectos para los principales ocho sectores de inversión del país (95% de la inversión).
- c) Se capacitó a 400 profesionales claves en módulos intensivos de identificación, formulación y evaluación de proyectos y a 1,500 profesionales en módulos de identificación de proyectos y marco lógico.
- d) Se promulgó la Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública³ y su Reglamento⁴. La Ley tuvo el respaldo unánime de los congresistas de la Comisión de Economía y del Pleno del Congreso⁵. La Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública fue considerada por la prensa especializada como una de las pocas reformas de segunda generación⁶ realizadas durante el segundo gobierno del Presidente Fujimori.

3 Ley N° 27293 promulgada el 27 de junio del 2000

4 Aprobado mediante Decreto Supremo N° 086-2000-EF del 14 de agosto del 2000

5 Sin embargo, debe señalarse que algunos congresistas de oposición se retiraron en el momento de la votación debido a problemas ajenos a la Ley en discusión.

6 Perú Económico, Setiembre de 2000.

El objetivo principal de la Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública es optimar el uso de los recursos públicos destinados a la inversión, mediante el establecimiento de principios, procesos, metodologías y normas técnicas relacionados con las diversas fases de los proyectos de inversión. Para lograr este objetivo, entre los principales aspectos que regula la Ley se tiene que:

- El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), a través, de la Oficina de Inversiones (ODI) es la más alta autoridad técnico normativa del sistema.
- Se crean las Oficinas de Programación e Inversiones (OPIs) en cada sector, para analizar la viabilidad técnico-económica y la priorización de los proyectos de inversión pública en una estrecha coordinación con la ODI.
- Cada sector elabora Programas Multianuales de Inversión Pública, que permitirán que los sectores puedan establecer las prioridades de ejecución de sus proyectos, dentro de un escenario presupuestal para el período de por lo menos tres años.
- Los proyectos de inversión pública siguen un ciclo con las siguientes fases: a) perfil, b) prefactibilidad, c) factibilidad, d) diseño definitivo e) ejecución y f) evaluación ex post. Las tres primeras etapas del ciclo se enmarcan dentro de la fase de preinversión, la de diseño definitivo y ejecución dentro de la fase de Inversión y, finalmente, existe una tercera fase que es la de post-inversión, en la cuál se realiza la evaluación ex post de los proyectos.

Cuadro 2: Atribuciones y responsabilidades: esquema básico

Etapa / Actor	Perfil	Pre-Factibilidad	Factibilidad	Declaración de Viabilidad	Expediente Técnico Detallado	Ejecución	Ex - Post
Unidad Formuladora	<ul style="list-style-type: none"> Elabora ^① estudio 	<ul style="list-style-type: none"> Elabora ^① estudio 	<ul style="list-style-type: none"> Elabora ^③ estudio 				
Unidad Ejecutora					<ul style="list-style-type: none"> Elabora ^② expediente técnico detallado 	<ul style="list-style-type: none"> Ejecuta ^② el Proyecto 	<ul style="list-style-type: none"> Elabora ^③ el estudio
OPI Sector	<ul style="list-style-type: none"> Aprueba ^② Registra en el Banco de ^③ Proyectos 	<ul style="list-style-type: none"> Aprueba ^② estudio 	<ul style="list-style-type: none"> Aprueba ^④ estudio 				<ul style="list-style-type: none"> Vº Bº Términos ^① de Referencia Aprueba el ^④ estudio
OPI del Sector Responsable de la Función o Programa		<ul style="list-style-type: none"> Visto Bueno al estudio ^③ 	<ul style="list-style-type: none"> Visto Bueno al estudio ^⑤ 				
Órgano Resolutivo Sector Institucional			<ul style="list-style-type: none"> Solicita ^① autorización para elaborar Estudio de Factibilidad 	<ul style="list-style-type: none"> Solicita ^① Declaración de Viabilidad 	<ul style="list-style-type: none"> Autoriza ^① 	<ul style="list-style-type: none"> Autoriza ^① 	
MEF - ODI		<ul style="list-style-type: none"> Aprueba ^④ estudio 	<ul style="list-style-type: none"> Autoriza ^② elaboración del Estudio de Factibilidad 	<ul style="list-style-type: none"> Declara ^② Viabilidad 	<ul style="list-style-type: none"> Supervisa ^③ condición de viabilidad e informa al VM de Economía 	<ul style="list-style-type: none"> Ratifica ^③ condición de viabilidad e informa al VM de Economía 	<ul style="list-style-type: none"> Vº Bº Términos ^② de Referencia Conformidad ^⑤ al estudio

Nota: Los números indican la secuencia para cada una de las etapas

Cuadro 3:
Sectoros responsables de funciones

Función		Sector Responsable
Función:	Legislativa	- Congreso de la República.
Función:	Justicia	- Justicia, - Poder Judicial, - Ministerio Público, - Defensoría del Pueblo y - Tribunal Constitucional, según corresponda.
Función:	Administración y Planeamiento	- Presidencia del Consejo de Ministros, - Economía y Finanzas, - Contraloría General de la República, - Jurado Nacional de Elecciones, - Oficina Nacional de Procesos Electorales y - Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, según corresponda.
Función:	Agraria	- Agricultura.
Función:	Asistencia y Previsión Social	- Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano y - Economía y Finanzas, según corresponda.
Función:	Comunicaciones	- Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción.
Función:	Defensa y Seguridad Nacional	- Defensa e - Interior, según corresponda.
Función:	Educación y Cultura	- Educación.
Función:	Energía y Recursos Minerales	- Energía y Minas.
Función:	Industria, Comercio y Servicios	- Industria, Comercio, Turismo y Relaciones Comerciales Internacionales.
Función:	Pesca	- Pesquería.
Función:	Relaciones Exteriores	- Relaciones Exteriores.
Función:	Salud y Saneamiento Programas: (todos excepto Saneamiento)	- Salud.
Función:	Salud Saneamiento Programa: Saneamiento	- Presidencia.
Función:	Trabajo	- Trabajo y Promoción Social.
Función:	Transporte	- Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción.
Función:	Vivienda y Desarrollo Urbano	- Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción.

- A través del ciclo del proyecto se establecen las responsabilidades de los órganos resolutivos sectoriales (ministros y otros), del MEF, de los programadores sectoriales, y de las unidades formuladoras/ejecutoras (ver Cuadro 2). Lo cual es crucial, pues antes de la referida Ley no estaban claramente asignadas las responsabilidades.
- Se crea el Banco de Proyectos, que permite contar con una cartera de proyectos evaluados viables económicamente.

- Se establece el Sistema Operativo de Seguimiento y Monitoreo. Este sistema contará con las herramientas necesarias para que cada sector lleve un control del avance físico y financiero de sus inversiones, en relación con el logro de sus objetivos sectoriales.
- Se le otorga atribuciones especiales a las Oficinas de Programación e Inversiones de sectores rectores de funciones (educación, salud, transportes etc.) de modo que los sectores que formulen proyectos de inversión de su función (por ejemplo el Ministerio de la Presidencia ejecuta proyectos de la función educación), deban coordinar con el sector rector de la función la viabilidad de los proyectos. Para ello se definen los sectores responsables de funciones (ver Cuadro 3).

El ámbito del Sistema Nacional de Inversión Pública abarca tanto al Gobierno Central como a los organismos constitucionalmente autónomos, los órganos reguladores, Essalud y las empresas públicas. Están exceptuados de la Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública, las instituciones de carácter financiero y sus empresas. Están fuera de la Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública las municipalidades y sus empresas.

1. 2. Sistema de programación multianual del gasto e indicadores de desempeño.

A partir de la promulgación de la Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal⁷ y su Reglamento⁸, la Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros del Vice-Ministerio de Economía del MEF, avanzó de forma significativa en dos líneas de acción: a) marco macroeconómico multianual y b) planes estratégicos sectoriales multianuales.

1.2.1 Marco Macroeconómico Multianual.

La Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal estableció, entre otras cosas, la necesidad que el MEF con, la opinión técnica favorable del Banco Central de Reserva, elabore el Marco Macroeconómico Multianual (MMM). El MMM debe mostrar consistencia entre las principales variables macroeconómicas y las líneas maestras del Programa Económico y la Declaración de Principios de la Política Fiscal.

El MMM contiene un conjunto de medidas de política económica, especialmente vinculadas a la estabilidad macro-económica, la consolidación

⁷ Ley N° 27245, Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal.

⁸ Decreto Supremo N° 039-2000-EF.

institucional, la transparencia de las acciones públicas, la promoción de la inversión privada y la racionalización del gasto público. Adicionalmente, el MMM propone prioridades de gasto. En este orden de ideas, el MMM 1992-1994 propone asignar más recursos a aquellas intervenciones públicas que permitan resolver el déficit de consumo de la población.

Entre las prioridades propuestas destacan programas y proyectos de nutrición, salud, educación, justicia, seguridad ciudadana e inversión social adicional. Asimismo, el MMM propone una visión multianual de la distribución funcional del gasto (que no comprende el financiero ni el previsional) (ver Cuadros 4 y 5).

Cuadro 4
Distribución económica del presupuesto público.
(En US\$ millones)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
GASTO NO FINANCIERO NI PREVISIONAL	6 596	6 424	5 929	5 641	5 807	5 962
GASTO FINANCIERO Y PREVISIONAL						
Servicios de la deuda	3 277	3 717	3 717	3 903	4 282	4 469
Obligaciones previsionales	1 784	2 039	2 195	2 316	2 663	2 818
	1 493	1 678	1 523	1 587	1 619	1 651
TOTAL	9 872	10 141	9 646	9 545	10 089	10 430

Fuente: MEF

Cuadro 5
Distribución funcional del gasto no financiero ni provisional.
(En US\$ millones)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
ADMINISTRACION Y PLANEAMIENTO	767	660	587	474	482	477
AGRARIA	379	359	290	314	323	318
ASISTENCIA Y PREVISIÓN SOCIAL	566	485	596	424	420	421
COMUNICACIONES	14	19	19	21	23	24
DEFENSA Y SEGURIDAD NACIONAL	1 428	1 545	1 291	1 175	1 123	1 103
EDUCACION Y CULTURA	1 553	1 548	1 428	1 483	1 547	1 608
ENERGIA Y RECURSOS MINERALES	99	76	69	81	84	90
INDUSTRIA, COMERCIO Y SERVICIOS	38	36	30	39	36	33
JUSTICIA	200	201	188	181	211	260
LEGISLATIVA	59	71	66	58	58	59
PESCA	26	29	30	27	28	28
RELACIONES EXTERIORES	102	107	92	102	104	107
SALUD Y SANEAMIENTO	790	835	854	852	911	949
TRABAJO	11	13	9	12	12	13
TRANSPORTE	517	396	340	363	397	419
VIVIENDA Y CONSTRUCCIÓN	47	42	39	36	48	51
TOTAL	6 596	6 424	5 929	5 641	5 807	5 962

El MMM establece orientaciones de mediano y largo plazo y explicita las restricciones macroeconómicas, por tanto es el marco adecuado para darle consistencia a la programación multianual del gasto público.

1.2.2 Planes Estratégicos Sectoriales Multianuales.

El Planeamiento Estratégico Sectorial Multianual tiene por objetivos: a) elevar la eficiencia en la gestión del Estado, b) consolidar la disciplina fiscal, c) aumentar la calidad de la ejecución del gasto público y d) mejorar la productividad en el uso de los recursos públicos.

Para la elaboración de los Planes Estratégicos Sectoriales Multianuales (Pesem) y los Planes Estratégicos Institucionales para el período 2002-2006 se dio una directiva⁹.

La directiva de los Pesem exige que los sectores elaboren un diagnóstico caracterizando el sector y realizando un análisis de los hechos y tendencias de la situación sectorial e institucional. Además, exigen se postule la visión, la misión y los objetivos estratégicos generales y específicos. Finalmente, la directiva mandaba que cada Pesem incluyese un presupuesto de gasto que incluyese las acciones permanentes (gasto corriente) y temporales (proyectos de inversión). Estas acciones debían contar con indicadores adecuados (insumo, producto, resultado e impacto) para el seguimiento y la evaluación de los Pesem.

Los Pesem articulados dan lugar al Plan Estratégico Nacional que debe contener la visión del país en el largo plazo, la misión del Estado, el objetivo general de gobierno y las principales prioridades nacionales y los retos del desarrollo económico. El alcance de la directiva de los Pesem abarca los 26 sectores institucionales y los 141 pliegos presupuestales. El Plan Estratégico Sectorial Multianual debe ser aprobado por la Presidencia del Consejo de Ministros. Los Pesem, para ser implementados requirieron de un significativo esfuerzo en capacitación.

Durante el Gobierno de Transición, se integraron al interior del Vice-Ministerio de Economía, las responsabilidades del Sistema Nacional de Inversión Pública con las referidas a la Planificación Estratégica Sectorial Multianual y se creó una nueva instancia: la Dirección General de Programación Multianual del Sector Público (DGPMSP). La Dirección de Asuntos Económicos y Financieros (DGSAES) –que antes se encargaba de los Pesem) se convirtió en la Dirección de Asuntos Económicos y Sociales.

9 RM N° 024-2001-EF/10

1.3 Sistema presupuestal y el sistema integrado de administración financiera.

El sistema presupuestal gira en torno a la Dirección Nacional de Presupuesto Público (DNPP). La DNPP es la instancia encargada de elaborar los proyectos de ley de la Gestión Presupuestaria del Estado y la Ley de Presupuesto.

La Ley de Presupuesto establece los lineamientos para la elaboración del Plan Estratégico de cada pliego y la DGPMSP establece las directivas para la elaboración del Plan Estratégico Sectorial. Actualmente, la DNPP y la DGPMSP están aunando esfuerzos para integrar y enlazar la programación multianual con el plan operativo del año 2003.

La DNPP formula las directivas de formulación y evaluación presupuestal y articula el manejo del presupuesto. El Presupuesto lo formula el MEF, lo aprueba el Consejo de Ministros y es remitido al Congreso para su discusión y aprobación final.

Los principales problemas que se producen en el proceso presupuestal están relacionados a los siguientes factores (Ver Cuadro 6):

- **Problemas de Asignación:** problemas asociados principalmente a procesos de asignación con fuertes componentes inerciales, falta de fundamentación técnica, presupuestos desarticulados de planes y políticas sectoriales o regionales y excesiva discrecionalidad en el Vice-Ministerio de Hacienda.
- **Problemas de incertidumbre en la asignación:** problemas asociados a la imposibilidad de asegurar un calendario mínimo que permita la programación de las unidades ejecutoras. Este problema genera cambios inesperados en los procesos de 'calendarización' y en las autorizaciones de los desembolsos de los recursos de los préstamos del exterior.
- **Problemas para asegurar equilibrio fiscal:** Un ejemplo claro es que la Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal se ha incumplido desde el primer año de vigencia de la norma.
- **Problemas de coordinación intrasectorial en el MEF:** Las DNPP y la DGPMSP aún no han logrado que los procesos de planificación predominen sobre los presupuestales.
- **Atomización y fragmentación:** La DNPP atomiza el proceso presupuestario en 146 pliegos y 559 unidades ejecutoras.

A pesar de los problemas presentados, también ha habido avances significativos desde 1998. Uno de los más importantes es el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF). El SIAF es una herramienta de seguimiento con soporte informático que le sirve a los 26 sectores institucionales, a los 146 pliegos y a 559 unidades ejecutoras del gobierno central.

Las normas generadas en el momento de implementar el SIAF han permitido, en primer lugar, disminuir los recursos financieros flotantes que se asignaban a las unidades ejecutoras y se gastaban lentamente. De este modo, la DNPP está en capacidad de reasignar rápidamente los recursos que las unidades ejecutoras no pueden comprometer.

El SIAF cuenta con cinco etapas: calendario, compromiso, devengado, girado y pagado. El calendario es el techo de gasto real que la DNPP establece a principio de cada mes para cada unidad ejecutora. El compromiso que no puede ser mayor al calendario es el monto del calendario que cada unidad ejecutora compromete mediante contratos con el prestador o proveedor de un bien o servicio. El devengado ocurre cuando el bien o servicio ha sido aceptado con conformidad de la unidad ejecutora y es el mejor indicador del nivel de ejecución. Las etapas de giro y pago corresponden a los momentos en que ocurren los actos referidos.

El SIAF reduce los requerimientos de información de parte de diferentes dependencias públicas (Presupuesto, Tesoro, Contraloría, etc.) a las unidades ejecutoras y, además, permite establecer una secuencia ordenada que impide, por ejemplo, que se devenguen bienes y servicios sin haber sido comprometidos adecuadamente. Es decir, con documentos sustentatorios adecuados suministrados por proveedores con RUC.

El SIAF permite, a través de internet, que se observe la ejecución financiera por función (categoría temática) o por institución. Por función siguiendo una cadena funcional (función-programa-sub programa) y por institución (sector-pliego-unidad ejecutora). El SIAF permite ver las metas financieras en tiempo real¹⁰ y las metas físicas de forma trimestral. La implementación del SIAF implicó un enorme esfuerzo de capacitación y complementación de equipos en todo el país.

¹⁰ Las metas financieras se registran de forma automática, salvo que se produzcan fallas en los sistemas de cómputo.

CUADRO 6
El Sistema Presupuestario: Principales Problemas, Consecuencias y Propuestas

PROBLEMAS PRINCIPALES	CONSECUENCIAS	PROPUESTAS
<p>1. Asignación</p> <ul style="list-style-type: none"> - Inercial - No existe fundamentación técnica - No congruente con plan nacional o sectorial de desarrollo - Congreso y Gabinete de Ministros no son contraparte. 	<ul style="list-style-type: none"> - Se arrastran errores de asignación de años anteriores. - El gasto social no es priorizado. - No se asegura el mantenimiento de maquinaria, infraestructura y otros equipos. - Se financian grandes obras con nula o negativa rentabilidad - Se potencia la improductividad e ineficiencia del gasto. 	<ul style="list-style-type: none"> - Establecer criterios técnicos estables, explícitos y transparentes para la asignación de recursos. - Fomentar análisis de costo-efectividad para priorizar recursos entre distintas alternativas de gasto.
<p>2. Excesiva discrecionalidad en el Viceministerio de Hacienda para reajustes, créditos suplementarios etc.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Los sectores no tienen control real sobre las reasignaciones interpliegos sobretodo cuando exceden el techo presupuestal del pliego - No se explican los criterios de reasignación ni al gabinete ni al Congreso. 	<ul style="list-style-type: none"> - Establecer criterios técnicos estables, explícitos y transparentes para la ejecución de recursos. - Separar responsabilidades de formulación y ejecución del presupuesto dentro del MEF: planificación y programación a cargo del Viceministerio de Economía y ejecución a cargo de DNPP. - Otorgar mayor prerrogativa de los Ministros sobre las reasignaciones de recursos inter e intra pliegos de su sector.
<p>3. Incertidumbre</p> <ul style="list-style-type: none"> - En los procesos de calendarización - En las autorizaciones de desembolsos relacionados a préstamos del exterior. 	<p>Los ejecutores tienen sobre saltos de asignación que generan enormes sobrecostos constructivos y moras</p>	<p>Contar con un presupuesto mínimo garantizado dentro del PIA, con la posibilidad de reasignaciones por encima de él</p>
<p>4. Proceso presupuestal no asegura equilibrio Fiscal.</p>	<p>Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal se incumple desde su primer año de vigencia.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Darle carácter constitucional para asegurar su cumplimiento y credibilidad. - Conformar un pacto fiscal que la sustente. - Incluir a todos los niveles de Gobierno.
<p>5. Problemas de coordinación intrasectorial en el MEF.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Los procesos presupuestales predominan sobre los de planificación y programación. - Autorizaciones de desembolsos y de calendario no son consistentes generando confusión. - El plan operativo de un año no corresponde con los requerimientos de la programación multianual. 	<ul style="list-style-type: none"> - Promover la planificación estratégica e introducir mejores sistemas de programación.
<p>6. Atomización y fragmentación.</p> <ul style="list-style-type: none"> - 146 pliegos. - Más de 500 unidades ejecutoras. 	<ul style="list-style-type: none"> - Se descentra el planeamiento. - Se pierde de vista la responsabilidad funcional. - No existe corresponsabilidad entre niveles y entre unidades públicas. - No existe consistencia entre los pliegos de un mismo sector. 	<ul style="list-style-type: none"> - Nueva estructura programática: reducir número de pliegos y reagruparlos bajo el sector correspondiente. - Elaborar plan de desarrollo sectorial para que pliegos guarden consistencia con él y entre sí.

<p>7. No hay evaluación de resultados o calidad / no hay políticas financieras.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - No hay incentivos al ahorro. - Se financian proyectos y actividades de baja calidad. - Se evalúan solamente procesos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Desarrollar planificación Estratégica. - Implementar sistemas de: evaluación del desempeño, convenios de gestión, indicadores estratégicos de gestión. - Desarrollar sistemas de auditoría que focalicen resultados. - Implementar sistemas de rendición de cuentas.
---	---	---

Fuente: Rossana Mostajo (2001), "El Sistema Presupuestario en el Perú", mimeo preparado en el marco del proyecto "Apoyo a la transferencia del Poder Ejecutivo y bases para una gestión democrática del Poder Ejecutivo", Gobierno del Perú-CAF-ILPES.

1.4 Mecanismos de coordinación intersectorial en la Presidencia del Consejo de Ministros: El CIAEF y el CIAS.

De acuerdo a la Constitución Política del Perú, el Primer Ministro es el encargado de exponer y debatir ante el Congreso la Política General del Gobierno y las principales medidas que requiere su gestión dentro de los primeros 30 días de asumir el cargo¹¹.

A su vez, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, establece que son funciones del Primer Ministro¹² a) colaborar con el presidente de la República en la elaboración y dirección de la política y programa general del gobierno, b) coordinar la actividad intersectorial de la función política administrativa, c) mantener relaciones con el Congreso, d) mantener relaciones con los gobiernos regionales y locales, e) promover la participación y concertación social y económica de la gestión de gobierno.

Además, las siguientes comisiones permanentes actúan bajo la conducción del Primer Ministro: a) la Comisión de Asuntos Económicos y Financieros y b) la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales. Ambas instancias carecen de reglamentación y, en términos prácticos, funcionan conjuntamente y participan todos los ministros. Las reuniones conjuntas CIAS/CIAEF funcionan como antesala del Consejo de Ministros.

Asimismo, la Presidencia del Consejo de Ministros realiza la coordinación con el Poder Legislativo y, de acuerdo a su reglamento de Organización y Funciones, debe promover la mejora de la gestión pública, la calidad del gasto público, el perfeccionamiento de la organización de las entidades públicas y la eficiencia de los procesos y sistemas administrativos.

¹¹ De acuerdo a la Constitución política del Estado, art.130°.

¹² De acuerdo a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, art. 14° y 15°

De acuerdo a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo corresponde a los Ministros¹³: a) formular las políticas sectoriales de su competencia, b) establecer los objetivos y orientar, formular, dirigir y supervisar las políticas de su competencia, en armonía con las disposiciones constitucionales, la política general de gobierno y los planes de gobierno y c) supervisar la aplicación de la política sectorial por parte de los órganos y organismos correspondientes al gobierno regional.

Actualmente, muchas de estas competencias recién se están desarrollando a partir de la existencia de un Ministro sin cartera y un equipo profesional comprometido con implementar los órganos de la PCM. El objetivo mínimo es lograr que dicha instancia lleve a cabo –plenamente- las tareas que el marco legal actual le asigna tanto con relación a otros poderes del Estado, gobiernos subnacionales, gremios empresariales y sociedad civil, como con relación al aparato público (ministerios y organismos dependientes de la propia PCM).

La PCM tiene un secretario General con rango de Vice Ministro y tres direcciones generales (Coordinación Intersectorial, Gestión Pública y Demarcación Territorial). A la DGCI le corresponde proporcionar el soporte técnico a las comisiones interministeriales, la armonización de las políticas sectoriales, el seguimiento de los planes y compromisos públicos del gobierno, la coordinación con la sociedad civil y con el Parlamento. Actualmente, la Dirección General de Coordinación Intersectorial (DGCI) ha conformado un cuerpo de sectorialistas de primer nivel para realizar las tareas básicas de coordinación y seguimiento de la PCM y dar soporte al resto de direcciones. A su vez, la Dirección de Gestión Pública (DGP) está organizando dos grupos de trabajo: uno para la reforma del Poder Ejecutivo y otro para la descentralización.

1.5 La distribución actual de las Funciones de Planeamiento.

Las funciones, que son parte del proceso de planeamiento, están asignadas principalmente a la DGPMSP del Vice Ministerio de Economía y Finanzas y a la DGCI de la Presidencia del Consejo de Ministros¹⁴, tal como se muestra en el Cuadro 7.

Si bien el Presidente del Consejo de Ministros, en el régimen presidencial del Estado peruano, no tiene atribuciones independientes de las que ejerce conjuntamente con el Presidente de la República o con los demás Ministros

13 Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, art. 19° al 37°

14 Ley de Gestión Presupuestaria del Estado, Ley N°27209.

reunidos en Consejo, el hecho de tener a su cargo las funciones de coordinación de los demás ministros, hace que, institucionalmente, a la Presidencia del Consejo de Ministros, le compete armonizar las políticas generales de gobierno, lo cual ejerce utilizando mecanismos de coordinación intersectorial (CIAS y CIAEF). Asimismo, la Presidencia del Consejo de Ministros realiza la coordinación con el Poder Legislativo y, de acuerdo a su Reglamento de Organización y Funciones, debe promover la mejora de la gestión pública, la calidad del gasto público, el perfeccionamiento de la organización de las entidades públicas y la eficiencia de los procesos y sistemas administrativos.

Independientemente de la toma de decisiones colegiada, a cada Ministro le corresponde formular las políticas sectoriales de su competencia. Esta función, de acuerdo a la normatividad vigente, debe realizarla con el apoyo del Vice Ministerio de Economía (VME), que a través de la Dirección General de Programación Multianual del Sector Público (DGPMSP), debe orientar el proceso de diseño de políticas sectoriales.

El VME concentra la mayoría de funciones relacionadas al planeamiento. Así, tiene a su cargo el primer paso de la planificación (el diagnóstico) pues debe realizar un permanente seguimiento y análisis de la realidad a nivel global, nacional, regional y local, evaluando el desenvolvimiento a corto y mediano plazo de la economía. El resultado de dicho análisis, basado en visitas periódicas a nivel provincial, debe ser informes analíticos que permitan la mejora continua del proceso de diseño e implementación de políticas públicas del Gobierno.

También dentro de las funciones enmarcadas en esta primera fase del proceso de planeamiento, que en verdad es una función permanente de seguimiento, el VME tiene a su cargo dirigir y coordinar el proceso de formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de la Política Económica y Social de corto, mediano y largo plazo, así como del Programa Económico y del MMM:

Cuadro 7

DISTRIBUCION ACTUAL DE LAS FUNCIONES DE PLANEAMIENTO	
Dirige la política general del Gobierno.	Pdte. de la República (Constitución Política del Estado)
Colabora con el Presidente de la República en la elaboración y dirección de la política y programa general de gobierno.	PCM (D.S. 004-2000-PCM)
Armoniza las políticas generales de gobierno, en coordinación con los organismos que integran el Poder Ejecutivo.	PCM (D.S. 004-2000-PCM)
Formula las políticas sectoriales de su competencia.	Ministros, (D. Leg.560)
Formula la política de Inversión Pública, apoyando a los diferentes sectores en el diseño de sus políticas sectoriales y desarrollando políticas de inversión regional, local y de áreas de menor desarrollo relativo.	VME, DGPMSP, (R.M. 158-2001-EF-15)
Dirige y coordina el proceso de formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de la Política Económica y Social de corto, mediano y largo plazo, así como del Programa Económico y del Marco Macroeconómico Multianual.	VME, DGAES, (R.M. 158-2001-EF-15)
Establece lineamientos para la elaboración del Plan Estratégico de cada Pliego.	Dirección Nacional del Presupuesto Público (DNPP), (Ley N° 27209)
Establece lineamientos para la elaboración del Plan Estratégico Sectorial Multianual.	VME, DGAES, (Ley N° 27209)
Dirige, coordinar, supervisar y evaluar la formulación del Plan Estratégico Nacional a partir de la consolidación de los Planes Estratégicos Sectoriales Multianuales, los Programas Multianuales de Inversión Pública, los Planes Estratégicos Institucionales, así como los Programas para la mejora del desarrollo regional y local.	VME, DGPMSP, (R.M. 158-2001-EF-15)
Formular, implementar y evaluar mecanismos de participación de la sociedad organizada en la formulación y programación multianual, para la inversión local a nivel provincial.	VME, DGPMSP, (R.M. 158-2001-EF-15)
Establece mecanismos de programación de la inversión.	VME, DGPMSP, (ODI en la Ley 27209)
Administra Sistema Nacional de Inversión Pública.	VME, DGPMSP, (ODI en la Ley 27209)
Orienta, coordinar, evaluar y emitir opinión técnica respecto a la identificación, formulación y evaluación ex ante y ex post de los Proyectos de Inversión Pública.	VME, DGPMSP, (R.M. 158-2001-EF-15)
Realizar el seguimiento de las acciones orientadas al desarrollo local.	VME, DGPMSP, (R.M. 158-2001-EF-15)
Establece condiciones generales para promoción de la inversión privada.	VME, DGAEICIP, (R.M. 158-2001-EF-15)
Propone la política tributaria.	VME, DGPIP, (R.M. 158-2001-EF-15)
Prepara la Agenda del Consejo de Ministros.	Secretaría del Consejo de Ministros, bajo la dirección del Presidente de la República y en coordinación con el Presidente del Consejo de Ministros (D.S. 009-93-PCM).
Establece y lleva a cabo los mecanismos de coordinación intersectorial, incluyendo soporte técnico en CIAS y CIAEF.	PCM (D.S. 004-2000-PCM)
Promueve la mejora de la gestión pública, la calidad del gasto público, el perfeccionamiento de la organización de las entidades públicas y la eficiencia de los procesos y sistemas administrativos.	PCM (D.S. 004-2000-PCM)
Establece coordinación ejecutivo-legislativa.	PCM (D.S. 004-2000-PCM)
Coordina formalmente (numeración y publicación de las Leyes, Decretos Legislativos, Decretos Supremos y Resoluciones Supremas).	Secretaría del Consejo de Ministros (D.S. 009-93-PCM).
Realiza permanente seguimiento y análisis de la realidad a nivel Global, Nacional, Regional y Local, evaluando el desenvolvimiento a	VME, (R.M. 158-2001-EF-15)

corto y mediano plazo de la economía, brindando las señales de alerta temprana necesarias y elaborando informes analíticos, resultantes de visitas periódicas a nivel provincial, que permitan la mejora continua del proceso de diseño e implementación de políticas públicas del Gobierno y, la prevención de daños.	
Programa, dirige, coordina, controla y evalúa la Gestión del Proceso Presupuestario en todas sus fases.	MEF, VMH, DNPP, (Ley N° 27209)
Elabora el Anteproyecto de la Ley Anual de Presupuesto y emitir las normas complementarias pertinentes.	MEF, VMH, DNPP, (Ley N° 27209)
Efectúa la programación global de ingresos y gastos, de acuerdo al Programa Económico del Gobierno.	MEF, VMH, DNPP, (Ley N° 27209)
Establece objetivos Institucionales.	Titular de cada Pliego, (Ley N° 27209)
Programa, Formula, Controla y Evalúa el Presupuesto de la Entidad.	Oficina de Presupuesto o la que haga sus veces del Pliego, (Ley N° 27209)
Formula estudios de investigación aplicada e informes analíticos que sirvan de insumo y permitan mejorar el proceso de diseño e implementación de políticas públicas del Gobierno y una adecuada evaluación y seguimiento del Gasto Público.	VME, DGPMSP, (R.M. 158-2001-EF-15)
Identifica áreas de inversión con participación del sector privado	VME, DGPMSP, (R.M. 158-2001-EF-15)

Respecto al proceso mismo de planificación estratégica, la normatividad vigente es confusa. La Ley de Gestión Presupuestaria encarga a la DNPP, establecer los lineamientos para la elaboración del Plan Estratégico de cada Pliego, y a la DGAES establecer los lineamientos para la elaboración del Plan Estratégico Sectorial. De otro lado, el nuevo Reglamento de Organización y Funciones del MEF, le encarga a la DGPMSP, dirigir, coordinar, supervisar y evaluar la formulación del Plan Estratégico Nacional a partir de la consolidación de los Planes Estratégicos Sectoriales Multianuales, los Programas Multianuales de Inversión Pública, los Planes Estratégicos Institucionales, así como los Programas para la mejora del desarrollo regional y local.

El VME, a través de la DGPMSP, es el órgano encargado de formular la política de Inversión Pública, como ya hemos mencionado, cumple esta función apoyando a los diferentes sectores en el diseño de sus políticas sectoriales. También debe desarrollar políticas de inversión regional, local y de áreas de menor desarrollo relativo. Para ello, debe formular, implementar y evaluar mecanismos de participación de la sociedad organizada en la formulación y programación multianual, para la inversión local a nivel provincial.

La DGPMSP, específicamente, tiene a su cargo el establecimiento de los mecanismos de programación de la inversión, la administración del Sistema Nacional de Inversión Pública (que implica orientar, coordinar, evaluar y emitir opinión técnica respecto a la identificación, formulación y evaluación ex ante y ex post de los Proyectos de Inversión Pública), realiza el seguimiento de las acciones orientadas al desarrollo local; formula estudios y elaborar

informes que permitan mejorar el proceso de diseño e implementación de políticas públicas del Gobierno (incluyendo la identificación de las áreas de inversión con participación del sector privado), así como realiza la evaluación y seguimiento del Gasto Público.

Además de las funciones señaladas, el VME, a través de sus otras direcciones, establece las condiciones generales para promoción de la inversión privada y propone la política tributaria.

2. Diagnóstico y Problemática Actual.

Durante la década del 90, los principales problemas relacionados a la planificación fueron los siguientes:

- La Presidencia del Consejo de Ministros nunca llegó a formular documentos explícitos que definieran la dirección política de la acción pública ni el programa general del gobierno. Por tanto, no hubo un marco para la elaboración de políticas sectoriales. Además, muy pocos sectores elaboraron documentos de políticas sectoriales o regionales y, por tanto, no existían patrones explícitos orientadores de la actuación de los vice-ministerios, pliegos y unidades ejecutoras. La ausencia de estrategias de desarrollo integral generaba el predominio de criterios de corto plazo y generaba muchas dificultades para establecer criterios para priorizar proyectos y sustentar una política de gasto público.
- Los Ministros estaban supeditados a los intereses y conflictos de los principales círculos palaciegos liderados por Santiago Fujimori, Jaime Yoshiyama, Jorge Camet, Valadimiro Montesinos, Absalón Vásquez entre otros que en diferentes momentos tuvieron diferentes niveles de importancia. Los círculos palaciegos realizaban las coordinaciones intersectoriales en la "sombra" debilitando a las instancias formales (CIAS y CIAEF).
- Las interfases de coordinación y decisión estaban interferidas debido a la rotación del personal clave y la interferencia política. Muchos ministros no designaban a sus vice-ministros y a su vez, muchos vice-ministros no nombraban directores generales, con lo que se incentivaba la microgerencia, el exceso de preocupación por problemas administrativos y poca atención de las autoridades en los temas de fondo de las políticas sectoriales y los principales proyectos. Además, existió un divorcio entre el trabajo en la línea y los grupos con poder de decisión. El

funcionamiento de estructuras paralelas duplicaba funciones y generaban inestabilidad.

- Existía un peso excesivo del Vice-Ministro de Hacienda en la toma de decisiones de asignación de recursos agravado por la debilidad del Congreso y el Consejo de Ministros para procesar las alternativas de asignación de recursos presupuestales. El sistema de presupuesto es extremadamente débil y rígido. Débil, por que los sectoristas de la DNPP, no están en capacidad de proponer asignación sobre la base de criterios técnicos y rígido, por el exceso de procedimientos.
- La DNPP maneja las reasignaciones de presupuesto con excesiva discrecionalidad y con demasiados procedimientos que limitan la autoridad de los ministros sobre los pliegos de cada sector. El proceso presupuestal está atomizado en 146 pliegos, cuando debería estar dividido sólo en 26 sectores. La atomización se ha producido bajo el principio de *"divide et impera"* y busca disminuir la influencia de los ministros sobre la asignación de los recursos entre pliegos. En general, el presupuesto sigue subordinado al flujo de caja como si el Perú todavía estuviera en emergencia y no tiene ningún incentivo para promover la eficiencia y/o vigilar la calidad del gasto público. Finalmente, la política de asignación responde en más de un 95% a la asignación del año anterior, con lo cual se arrastran año tras año los errores de los años anteriores.
- La programación multinacional del gasto está orientada en términos de mediano y largo plazo y no está directamente conectada con el presupuesto. Además, la programación multianual no ha logrado incentivar a los sectores a identificar los principales macroproblemas del país. Por tanto, no propone puntos de inflexión y mantiene la inercia presupuestal. El marco institucional excesivamente fraccionado genera que la programación sectorial sea más la suma de las programaciones parciales de las unidades ejecutoras que la respuesta a una visión de futuro del sector.
- Existe una enorme debilidad en las capacidades de planificación tanto en el MEF como en los sectores que administran la inversión nacional. En general, las autoridades políticas no han mostrado un compromiso con el fortalecimiento de sus instancias de planificación, coordinación y formulación de políticas. Los procesos de planificación están totalmente supeditados a los de presupuesto.

- Las consultas sobre los principales temas públicos se hacían de forma cerrada y excluyente.
- El exceso de centralización y concentración generaba que un gran número de proyectos de escala regional y local se realice en el nivel central.
- Los avances legales en materia de planificación y programación de gasto se llevaron a cabo basándose en iniciativas formuladas por mandos medios del MEF (principalmente del vice-ministerio de economía) y fuertemente respaldadas por las condicionalidades de los préstamos denominados de ajuste estructural (denominados préstamos de libre disponibilidad, préstamos para recursos fungibles o préstamos no condicionados a proyectos).

CUADRO 8
Principales funciones del Instituto Nacional de Planificación vs. Vice Ministerio de Economía

Principales funciones Instituto Nacional de Planificación (Desactivado en 1992)	Funciones Actuales del Vice Ministerio de Economía
Formular, coordinar y evaluar periódicamente los planes nacionales de desarrollo de largo, mediano y corto plazo, y someterlos a consideración del Consejo de Ministros.	Orientar, integrar, hacer seguimiento y evaluar los Planes Estratégicos Multianuales del Sector Público. (DGPMSP).
Informar periódicamente al presidente de la República y al Consejo de Ministros sobre la situación económica y social del país que afecte a la política nacional de desarrollo.	Asesorar y colaborar con el Ministro de Economía y Finanzas en las funciones relacionadas con la programación gubernamental, así como mantenerlo informado de su ejecución. (VME).
Orientar, normar y evaluar las actividades de las Oficinas de Planificación del Sistema	Proponer las normas técnicas y de gestión administrativa de su competencia. Expedir Resoluciones, directivas y manuales. (DGPMSP).
Capacitar a los funcionarios de la administración pública en materias relacionadas con la planificación del desarrollo.	Asesorar y capacitar a las entidades del Sector Público en la aplicación de dichas normas. (DGPMSP).
Realizar investigaciones básicas de apoyo al proceso de planificación.	Formular estudios de investigación aplicada e informes analíticos que sirvan de insumo y permitan mejorar el proceso de diseño e implementación de políticas públicas del Gobierno y una adecuada evaluación y seguimiento del Gasto Público. (DGPMSP).

2.1 Avances durante el gobierno de transición.

Durante el gobierno de transición se han producido los siguientes avances con relación a la planificación general de gobierno:

- Los círculos palaciegos del fujimorismo han sido desactivados y los Ministros designan a sus subordinados, mejorando las condiciones generales para coordinación y decisión en los sectores.
- Se han complementando los avances legales de las normas de los sistemas de inversiones y programación estratégica multianual.
- Se ha reestructurado el Vice-Ministerio de Economía agrupando las facultades y competencias correspondientes a planificación, programación y control de inversiones en la Dirección General de Programación Multianual del Sector Público.
- Se ha eliminado la mayor parte de los problemas de interferencia política que afectaban las decisiones de asignación de recursos.
- Se ha promovido la transparencia a través de la promulgación de la Ley de Acceso del Ciudadano a la Información y la implementación del Portal de Transparencia del Gobierno.
- Se ha promovido el diálogo y la concertación a través de un amplio número de mesas de concertación en una amplia variedad de temas.

3. Hacia un Sistema de Planificación Estratégica de Gobierno.

El Presidente del Consejo de Ministros, Roberto Dañino, en su reciente exposición en el CADE sobre competitividad, ha asumido el compromiso de reestablecer la planificación estratégica en el ámbito de la Presidencia del Consejo de Ministros.

Para ello se requiere de una redefinición de las principales competencias entre las diferentes entidades suprasectoriales (Palacio de Gobierno, Presidencia del Consejo de Ministros y Ministerio de Economía y Finanzas).

3.1 Distribución de competencias de las autoridades suprasectoriales.

En general existen tres alternativas básicas para organizar los procesos de planificación estratégica. En el Cuadro 9 se pueden apreciar como se distribuirían las competencias entre Palacio de Gobierno, la PCM y los Vice-Ministerios (Economía y Hacienda) del MEF en cada alternativa. Las alternativas se definen respecto a cuál de las instancias se convierte en el ente rector del proceso de planificación.

3.1.1 Alternativa I: el Vice-Ministerio de Economía del MEF como ente rector de la Planificación Estratégica.

La alternativa refleja, en gran medida, la situación actual desde el punto de vista de la normativa vigente. En dicho esquema, la principal competencia que tendría que reasignarse sería el proceso de formulación presupuestal. Es decir, todo el proceso de elaboración del presupuesto antes de que éste sea aprobado por el Gabinete de Ministros para su posterior remisión al Congreso de la República.

Esta medida es necesaria debido a que el presupuesto es la herramienta principal del proceso planificador. Una medida incremental alternativa sería la formulación de una directiva integrada MEF (elaborada conjuntamente por la DNPP y la DGPMSP), que establezca claramente la correspondencia entre la Planificación Multianual del Gasto (quinquenal) y el plan operativo anual del primer año del quinquenio. Sin embargo, mientras existan dos encargados distintos, uno de la formulación presupuestal y otro de los Pesem, será muy difícil que la planificación predomine sobre los procesos presupuestales.

Otro problema que se debe abordar es el papel del Congreso. Mientras el Congreso sólo decida sobre el presupuesto anual y no sobre el multianual será difícil que exista correspondencia entre uno y otro, sobre todo en períodos en los cuales el Poder Ejecutivo no cuenta con mayoría en el Poder Legislativo.

El traslado del proceso de formulación presupuestal no implica riesgos con relación al equilibrio fiscal debido a que los techos globales para el gasto no financiero (incluyendo los techos del nuevo endeudamiento) y no previsional serían establecidos por la DNPP.

Además, la administración y evaluación del presupuesto seguiría a cargo de la DNPP. Al respecto, también sería importante que el proceso presupuestal se modifique sobre la base de las siguientes recomendaciones:

- Recuperación de los papeles del Consejo de Ministros y del Congreso de la República en la definición del presupuesto. Para ello se requiere la profesionalización y la conformación de unidades de análisis del presupuesto tanto en el Congreso como en la PCM. La PCM y el Congreso deben tener una opinión propia y fundamentada sobre los criterios para asignar recursos y sobre las consecuencias de modificar la distribución de los recursos propuestas por el MEF.

- El MEF (a través de la DNPP y de la DGPMS), el Gabinete de Ministros y el Congreso de la República deben compartir y establecer criterios técnicos estables, explícitos y transparentes para la asignación de recursos.
- En los casos en los que por una caída de ingresos es necesario que los calendarios se recorten respecto del Presupuesto Institucional de Apertura (PIA), la proporción del recorte debe ser proporcional. Caso contrario, si el recorte no es proporcional debería ser aprobado trimestre a trimestre por el gabinete sobre la base de los informes del MEF y de la PCM.
- Se debe dar las condiciones para que los Ministros y, en general, los órganos resolutivos máximos de los sectores definan las reasignaciones entre pliegos al interior de cada sector y eliminar el requisito de autorización de la DNPP para reasignar recursos financieros siempre que el total del gasto previsto esté por debajo del techo sectorial.
- Se debe reducir el número de Pliegos al mínimo indispensable y reducir el número de categorías de análisis que sirven para desagregar las partidas. Los procesos de formulación y evaluación presupuestal deben ser simplificados. Ello, permitirá recentralizar la planificación al nivel sectorial.
- Se deben implementar políticas financieras, convenios y, en general, mecanismos para evaluar la calidad del gasto tanto corriente como de inversión.
- El Presupuesto Institucional de Apertura debe ser un presupuesto mínimo y debe permitir asegurar un determinado nivel de ejecución a todas y cada una de las unidades ejecutoras.

Finalmente, un tema conexo es el institucional. Se requiere que, en la medida de lo posible, se lleve a cabo la reforma institucional de modo de que no exista tanta fragmentación en las principales funciones (ver Cuadro 3).

3.1.2 Alternativa II: La Presidencia del Consejo de Ministros como ente rector de la Planificación Estratégica.

Para que la PCM se constituya en el ente rector de la Planificación Estratégica se requeriría trasladarle competencias tanto del Vice-Ministerio de Economía como del Vice-Ministerio de Hacienda.

En este documento se propone que estos cambios se realicen por etapas. En una primera etapa trasladar la formulación presupuestal de Hacienda (DNPP) a Economía (DGPMSP) y luego en una segunda etapa, trasladar todas las competencias del Vice Ministerio de Economía a la PCM integrándolas con las competencias de la DGCI relacionadas a armonización de políticas y seguimiento de la acción de gobierno. Sin embargo, el traslado traería como corolario una necesaria modificación en la que el Ministerio de Economía y Finanzas sustente el pliego de ingresos y el Presidente del Consejo de Ministros sustente el pliego de gasto general y cada Ministro sustente el pliego de gasto de su sector.

3.1.3 Secretaría Técnica de Planificación Estratégica dependiente del Presidente de la República como ente rector de la Planificación Estratégica.

Este planteamiento supondría crear una institución como el desactivado Instituto Nacional de Planificación que dependa del Presidente de la República, cuya máxima autoridad tenga rango ministerial y participación en el Consejo de Ministros de manera parecida a la que tuvo el Jefe del INP, es decir con voz pero sin voto. El problema de hacerlo dependiente del Presidente de la República es que no sería responsable ante el Congreso como si lo son los Ministros y no es conveniente que el Presidente sea el responsable político de los actos del responsable de la planificación estratégica.

La otra desventaja es que el Presidente de la República concentra ya muchas funciones a las que se agregaría una más.

El tránsito de entrega o transferencia de funciones podría ser similar al propuesto para el caso del la Presidencia del Consejo de Ministros, es decir, integrar primero las funciones relacionadas al Planeamiento Estratégico en el Ministerio de Economía y Finanzas y luego transferirlas como un solo paquete a la PCM.

3.1.4 Algunas Consideraciones Adicionales.

El régimen peruano de gobierno se encuentra a medio camino entre un régimen presidencial y uno semi presidencial-semi parlamentario. El Presidente de la República reúne ambos cargos el de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno pero también se cuenta con un Primer Ministro (Presidente del Consejo de Ministros) que comparte funciones Presidenciales como el ser vocero autorizado, coordinador de la política general de gobierno y de la gestión pública, algo que no es típico de otros gobierno de la región. No

obstante tener estas importantes funciones no cuenta con los instrumentos básicos para cumplirlas cabalmente. Este hecho tal vez explique la debilidad del cargo de Premier frente al de Ministro de Economía y Finanzas, que si reúne instrumentos tan reales como el de presupuesto). Es para cualquiera evidente que el poder del Ministro de Economía y Finanzas está por encima del de los demás ministros y el del propio Presidente del Consejo de Ministros. De hecho, el Ministro J. Camet daba poca importancia a las convocatorias a reunión de los Primeros Ministros durante su gestión.

Plantearse un mayor equilibrio entre los miembros del gabinete significaría trasladar los instrumentos de gestión que hoy detenta el Ministro de Economía y Finanzas a la Presidencia del Consejo de Ministros.

Otro de los argumentos para trasladar la función de planeamiento estratégico a la PCM es la constante preocupación por las urgencias coyunturales y el 'cortoplacismo' que se vive en el Ministerio de Economía y Finanzas, que constantemente concentran la atención del Ministro relegando asuntos del mediano y largo plazo.

De las tres alternativas pareciera ser la segunda la más sugerente y conveniente. En primer lugar, existe sustento constitucional en la medida que el Presidente del Consejo de Ministros es el encargado de coordinar las funciones de los demás ministros presentar, al Congreso de la República, la política general del gobierno y las principales medidas que requiere su gestión y la Ley del Poder Ejecutivo lo hace responsable de las relaciones con el Poder Legislativo.

En segundo lugar la concertación política que viene conduciendo el gobierno y la concertación multipartidaria que se viene dando en el Congreso de la República sitúan al Presidente del Consejo de Ministros en una posición clave en la medida que los acuerdos a que se arriben con las fuerzas políticas y la sociedad civil puedan constituir las políticas de Estado que orienten la planificación de largo plazo. (Ver cuadro 9).

Cuadro 9

ALTERNATIVAS DE LA DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS DE LA PLANIFICACION ESTRATEGICA DEL SECTOR PUBLICO		
ALTERNATIVA I	ALTERNATIVA II	ALTERNATIVA III
Ente Rector de la Planificación estratégica:	Ente Rector de la Planificación estratégica:	Ente Rector de la Planificación estratégica:
Vice Ministerio de Economía	Presidencia del Consejo de Ministros	Secretaría Técnica de Palacio de Gobierno
COMPETENCIAS DEL PALACIO DE GOBIERNO		
Define y establece lineamientos generales de las principales reformas.	Define y establece lineamientos generales de las principales reformas.	Define y establece lineamientos generales de las principales reformas.
Define la agenda pública.	Define la agenda pública.	Define la agenda pública.
Establece los lineamientos de participación de la sociedad civil.	Establece los lineamientos de participación de la sociedad civil.	Establece los lineamientos de participación de la sociedad civil.
Genera consenso y el apoyo político y social para las orientaciones generales de la política.	Genera consenso y el apoyo político y social para las orientaciones generales de la política.	Genera consenso y el apoyo político y social para las orientaciones generales de la política.
		Establece lineamientos del programa de gobierno.
		Establece directivas para formular políticas.
		Establece mecanismos de programación e inversión.
		Administra Sistema Nacional de Inversión Pública.
		Establece mecanismos de Programación e Inversión.
		Administra Sistema Nacional de Inversión Pública.
		Establece mecanismos para programación multianual del gasto y formula el presupuesto.
		Establece indicadores de gestión y sistema estadístico.
COMPETENCIAS DE LA PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS		
Establece Agenda Gobierno Ministerial.		Establece Agenda Gobierno Ministerial.
Establece y lleva a cabo los mecanismos de coordinación intersectorial, incluyendo soporte técnico en CIAS y CIAEF.		Establece y lleva a cabo los mecanismos de coordinación intersectorial, incluyendo soporte técnico en CIAS y CIAEF.
Establece los procesos y mecanismos que promueven y facilitan la modernización del Estado, reestructuración, descentralización.	Establece los procesos y mecanismos que promueven y facilitan la modernización del Estado, la reestructuración y descentralización.	Establece los procesos y mecanismos que promueven y facilitan la modernización del Estado, reestructuración, descentralización.
Establece coordinación ejecutivo-legislativa.	Establece coordinación ejecutivo-legislativo.	Establece coordinación ejecutivo-legislativa.

Coordina y da consistencia a las normas del Poder Ejecutivo.	Coordina y da consistencia a las normas del Poder Ejecutivo.	Coordina y da consistencia a las normas del Poder Ejecutivo.
Establece mecanismos para analizar conflictos y discrepancias al interior del gabinete.	Establece mecanismos para analizar conflictos y discrepancias al interior del gabinete.	Establece mecanismos para analizar conflictos y discrepancias al interior del gabinete.
	Establece lineamientos del programa de gobierno	
	Establece directiva para formular políticas.	
	Establece mecanismos de programación e inversión y formula el presupuesto.	
	Administra sistema Nacional de Inversión Pública.	
	Establece mecanismos para programación multianual del gasto.	
	Establece indicadores de gestión y sistema estadístico.	
	Establece Agenda Gabinete Ministerial .	
	Establece y lleva a cabo los mecanismos de Coordinación intersectorial, incluyendo soporte técnico en CIAS y CIAEF.	
3. COMPETENCIA DEL MEF		
COMPETENCIAS DEL VICE MINISTERIO DE ECONOMIA		
Establece lineamientos del programa gobierno.		
Establece Marco Macroeconómico Multianual.	Establece Marco Macroeconómico Multianual.	Establece MMM.
Establece directiva para formular políticas.	Analiza impactos de las principales intervenciones públicas.	Analiza impactos de las principales intervenciones públicas.
Establece mecanismos de programación de la inversión.	Establecer las coordinaciones generales para promoción de la inversión privada.	Establece las coordinaciones generales para promoción de la inversión privada.
Administra Sistema Nacional de Inversión Pública.	Ente normativo legal.	Ente normativo legal
Analiza impacto de principales inversiones públicos.		
Formula el presupuesto y establece los mecanismos para programación multianual del gasto.		
Establece indicadores de gestión y sistema estadístico.		
Establece condiciones generales para promoción de la inversión privada.		
Ente normativo fiscal.		
COMPETENCIAS DEL VICE MINISTERIO DE HACIENDA		
Establece proceso presupuestal.	Establece proceso presupuestal.	Establece proceso presupuestal.
Administrar sistema presupuestal.	Administra sistema presupuestal.	Administrar sistema presupuestal.
Articular el manejo del presupuesto en concordancia con el programa de gobierno.	Articula el manejo del presupuesto en concordancia con el programa de gobierno.	Articula el manejo del presupuesto en concordancia con el programa de gobierno.
Establece, proceso de crédito público.	Establece, proceso de crédito público.	Establece, proceso de crédito público.

3.2 Ministerios sectoriales, gobiernos regionales y municipalidades.

Respecto al nivel central y particularmente con relación a los ministerios lo que se detecta es una concentración de funciones y recursos que no son necesarios para la tarea de conducción; una visión y un análisis excesivamente fragmentado y sectorizado; baja profesionalización y especialización en los niveles de toma de decisiones; y, una gestión de gobierno no planificada.

Consecuentemente se debe plantear mejorar la toma de decisiones y la formación de políticas públicas al más alto nivel de gobierno; adecuar el aparato del Poder Ejecutivo a la necesaria descentralización político-administrativa del país; resolver problemas derivados de la descoordinación interinstitucional, de las rigideces en los procedimientos; y, una conformación y operación moderna de los órganos administrativos del Estado que permita articularlos alrededor de los objetivos y prioridades nacionales.

Con relación a los gobiernos regionales aun no existe claridad respecto a las competencias y funciones que estos han de asumir. Por el momento se han recentralizado las dependencias sectoriales que estuvieron vinculadas administrativamente a los CTARs. El propósito aparente es de racionalizar, homologar, y homogeneizar procedimientos y procesos que en el curso de los últimos años se fueron diferenciando por la diversidad de criterios empleados por los CTARs.

Sin embargo, algo que parece claro es que los gobiernos regionales, que se conformen a partir de las elecciones de las nuevas autoridades regionales, tendrán fundamentalmente responsabilidades sobre la inversión pública de nivel departamental. Se busca que las inversiones que se decidan sean producto de un planeamiento estratégico de nivel departamental que convoque a las principales y más representativas organizaciones económicas y sociales, así como a las autoridades municipales del departamento.

Esto debe llevar a extender progresivamente al nivel departamental el sistema de pre-inversión y el desarrollo de las capacidades necesarias para la formulación, priorización y evaluación de los proyectos de inversión.

Las demás funciones sectoriales se irán transfiriendo progresivamente, una vez que se cumplan determinados requisitos

3.2.1 Papel de los ministerios sectoriales.

Algo que caracteriza a la administración pública es la poca claridad respecto de la naturaleza y el rol que deben desempeñar los ministerios. En el caso extremo se ubica el Ministerio de Agricultura que, en su última ley de organización y funciones, eliminó sus órganos de línea y transfirió sus funciones de gobierno a los organismos públicos descentralizados del sector (ejem. Autoridad de Aguas al INRENA), transformándose en un simple ejecutor de proyectos (PRONAMACHCS, PETT, UOPE, etc.) sin capacidad de conducir u orientar el desarrollo del sector.

Queda claro que la nueva Ley del Poder Ejecutivo, que anuncia el gobierno, debe ser categórica al definir a los ministerios como órganos de gobierno, por tanto limitar sus funciones al campo normativo, haciéndolos responsables del planeamiento estratégico, la formación de las políticas públicas del dominio sectorial correspondiente, recuperar la potestad de asignar los recursos presupuestales al interior de su sector, realizar el seguimiento y evaluación de los programas y proyectos sectoriales y conducir la fiscalización del cumplimiento de las normas sectoriales.

De igual modo, los organismos públicos descentralizados deben pasar a ser instituciones de apoyo a las políticas ministeriales o simples brazos ejecutores del Ministerio.

Otro de los problemas que se detecta en los Ministerios es que varios de ellos han recortado su análisis y limitado su capacidad de gobierno a sólo partes del sector público, creando una ausencia de gobierno y de fiscalización sobre determinadas servicios públicos y del sector privado. Este problema es evidente en el caso del sector salud donde el seguimiento y el control sobre los hospitales públicos son notoriamente débiles y es un campo donde se requiere nuevas formas de organización y gestión para administrar más eficientemente y poder medir mejor el desempeño institucional.

Si se configuran ministerios limitados a su rol de gobierno se requiere de instituciones más pequeñas y profesionalizadas que asuman un rol de conducción planificada y más abiertas a la concertación y a la coordinación con el sector privado.

Las actuales oficinas de planificación y presupuesto por su debilitamiento y pérdida de calidad profesional han devenido en insuficientes para atender la complejidad en la medida que el sistema de planificación inició su progresivo deterioro en los años ochenta e hizo crisis con la desactivación del INP. Sin

un referente claro las oficinas sectoriales de planificación derivaron en oficinas de presupuesto que operan sujetas a las directivas del Ministerio de Economía y Finanzas con un predominio de la Dirección Nacional de Presupuesto Público. El ejercicio de los Pesem no arroja aun un producto satisfactorio y no tiene aun un correlativo presupuestal.

Los ministerios y en especial los órganos de línea deben asumir como función la planificación operativa y no depender para esta función de las oficinas de planificación que requieren ser fortalecidas para que operen como elementos que consolidan los planes y presupuestos sectoriales.

Sin embargo para la planificación estratégica los ministerios deben conformar cuerpos especializados de planificación estratégica por cada uno de los dominios sectoriales que les corresponde gobernar. Así los ministerios como Salud y Educación deberán constituir un equipo sectorial. En el caso de los ministerios que atienden varios sectores, deberán institucionalizar tantos cuerpos especializados como sectores gobiernan.

Dado el nivel de especialización que se requiere para cada sector lo recomendable es que los órganos de línea sean los que asuman el planeamiento operativo, la programación y la formulación presupuestal.

3.2.2 Papel de las instancias regionales.

El modelo de organización bajo el que se estructuraron los gobiernos regionales anteriores buscaba integrar los sectores de acuerdo a una homogeneidad de objetivos. Así se estructuraron las diferentes secretarías de asuntos sociales, asuntos productivos extractivos, asuntos productivos de transformación (valor agregado), asuntos de infraestructura y secretaría de planificación. Esta última como responsable del planeamiento estratégico regional y elemento que consolidaba y aseguraba la coherencia de los planes operativos y presupuestos de las demás secretarías. Infortunadamente el poco tiempo de vigencia del modelo, interrumpido por el golpe del 5 de abril del 92 no permitió que los sectores evolucionaran a un esquema integrado y no dio oportunidad de probar el nuevo esquema.

Sin embargo parece legítimo plantear este esquema como una posibilidad a ser reensayada.

3.2.3 Papel de los gobiernos locales.

Desde hace un tiempo se argumenta que la descentralización territorial es condición *sine qua non* para el logro de la transformación productiva, de la equidad y de la sustentabilidad ambiental y que se busca explicar la relación de estos vectores en su intersección con el vector espacial mediante una dialéctica social, tecnológica y territorial que otorga una importancia particular a las circunstancias y condicionantes territoriales, dado que el progreso técnico surge de un determinado entorno social y económico geográficamente acotado, se aplica sobre unos factores productivos e institucionales de base territorial y va a provocar respuestas diferenciadas en el espacio.

En este sentido el planteamiento es concordante con la idea, que cada día toma más cuerpo, y es, que el desarrollo local es cada vez más territorial que funcional, más inducido endógena que exógenamente, y adopta crecientemente una concepción más integrada que unidimensional.

En cuanto a la transformación productiva, lo que se postula, es la necesidad "de la conformación de "aglomerados sinérgicos", esto es, estructuras sistémicas con elevada retroalimentación, compuesta por empresas, universidades y centros de investigación científica y tecnológica, gremios, entidades financieras, corporaciones y el propio gobierno (en sus varias escalas)"..."cuyo objeto fundamental es librar la energía creadora latente en el mercado, procurando generar una senda de crecimiento sobre la que se pueda aplicar instrumentos de intervención pública tanto compensadora de las distorsiones del mercado, como potenciadora de ciertas líneas y actividades estratégicas".(Boisier 1991)

Se sostienen además que la conformación de estos conglomerados se hace posible en aquellos lugares en el que existen determinadas condiciones de capital acumulado tales como: tradición industrial, capacidades empresariales y gerenciales, capacidad innovativa y tecnológica, infraestructura de apoyo a la producción (vías, energía eléctrica, comunicaciones, parques industriales), entre otros factores.

De otro lado, se argumenta que la conformación de estos conglomerados tiene que ser asistida en la medida que no surgen por generación espontánea y que alguno de sus componentes debe operar como agente catalizador.

El gobierno viene impulsando la conformación de las mesas de concertación para el desarrollo al nivel de provincias y tratando que estas se articulen con

los gobiernos municipales de modo de ir sentando las bases para el aprendizaje colectivo, la construcción de capacidades, la identificación de problemas, la priorización de inversiones y la generación de condiciones para el desarrollo de sinergias.

Sin embargo es importante precisar que 'lo local' no es sinónimo de 'lo municipal', lo que interesa es la generación de capacidades locales para organizar la acción de todos los agentes institucionales y sociales que operan en el ámbito, de manera coordinada y complementaria; de conocer las formas en que intervienen las agencias del gobierno central y regional, por tanto no se trata de bajar al nivel micro y desconocer lo macro, sino organizarse desde el nivel local para responder a lo global, reduciendo sus amenazas y riesgos y potenciando sus fortalezas y oportunidades. Se parte de reconocer al gobierno local como instrumento estratégico para la construcción del desarrollo, apoyados en el valor y legitimidad que le otorga la población como su principal activo.

Algo alentador es el tránsito que se viene observando en un número creciente de municipalidades en camino a convertirse en gobiernos locales auténticos. Las más notables, pero no las únicas experiencias se vienen dando en Ilo, Calloma, Chivay, Huallanca, la Unión, Piura, Morropón, Chulucanas y en las municipalidades del Departamento de San Martín. Todas ellas cuentan con planes estratégicos de desarrollo elaborados con la participación de agentes locales. El Proyecto USAID-ESAN ha anotado los rasgos que caracterizan y diferencian a las municipalidades tradicionales de las innovadoras que se presentan en el cuadro siguiente:

Diferencias entre Municipalidades Tradicionales y Municipalidades Innovadoras

Municipalidades Tradicionales	Municipalidades Innovadoras
1. Protagonismo de alcaldes y regidores en decisiones.	1. Protagonismo de la sociedad civil, las autoridades elegidas e instituciones públicas y privadas.
2. Ejercicio del sistema representativo formal.	2. Combinación de democracia representativa y directa.
3. Acción centrada en el espacio urbano inmediato y exclusión de las comunidades rurales.	3. Asume jurisdicción sobre espacios urbanos y rurales.
4. Limitada voluntad o capacidad de convocatoria.	4. Voluntad y capacidad de convocatoria.
5. Priorización de obras sobre la base de criterios del alcalde y regidores o por presión social o interés político	5. Priorización de necesidades con el aporte y asistencia técnica del gobierno local e instituciones locales.
6. Limitada coordinación y complementariedad Interinstitucional.	6. La concertación y complementación de acciones interinstitucionales es base de su concepción y funcionamiento.
7. Dependencia exclusiva de recursos financieros del gobierno central y limitados recursos autogenerados.	7. Los recursos disponibles se acrecientan con el aporte organizado de la población, las empresas, las instituciones públicas y privadas
8. Capacidad de gestión técnica y administrativa limitada.	
9. Falta de continuidad de objetivos, metas y obras	

<p>cada período de cambio de autoridades ediles.</p> <p>10. Liderazgo de estilo caudillista, personalista o autoritaria.</p> <p>11. Estilo de gestión que genera conflictos y desgaste por la falta de información y transparencia en el uso de recursos públicos.</p> <p>12. Diseño de planes de acción cortoplacista.</p> <p>13. Superposición y paralelismo con la acción sectorial.</p> <p>14. Débil legitimidad que afecta la gobernabilidad.</p> <p>15. Desconocimiento de estrategias de desarrollo para el medio rural debido a sesgo urbano.</p> <p>16. Sistemas de gestión precarios: ausencia de sistemas de gestión de procesos y resultados.</p> <p>17. Limitada capacidad para asumir la gestión de los servicios sociales básicos como los de salud y educación, que exigen dar un salto en cobertura, calidad y eficiencia.</p>	<p>y la cooperación internacional.</p> <p>8. Capacidad de gestión multiplicada con el aporte de los diferentes agentes sociales e institucionales.</p> <p>9. Continuidad de objetivos, metas y obras por la vigencia de la concertación más allá de los cambios electorales.</p> <p>10. Liderazgos legítimos que convocan, conciertan.</p> <p>11. Espacios de gestión abierta a la fiscalización por parte de los agentes y población.</p> <p>12. Existe visión y planes de desarrollo de mediano y largo plazo.</p> <p>13. Visión compartida y planificación que permite ordenar los diferentes aportes.</p> <p>14. Gobernabilidad sustentada en consensos básicos.</p> <p>15. Red institucional y técnica presente en los espacios rurales con voluntad y capacidad de definir estrategias y concertar esfuerzos.</p> <p>16. Red institucional local que posibilita operar sistema de gestión superior, alimentando sistema de información de resultados.</p> <p>17. Espacios territoriales óptimos para organizar la gestión de los servicios básicos con la participación de los agentes locales.</p>
---	---

Fuente: Barrenechea, C., Díaz, Julio, Visiones y Desafíos desde lo Local, Proyecto de Desarrollo de Gobiernos Locales-PDGL-ESAN, Lima, 1999, p 42.

3.3 Capacidades.

Las capacidades que están por construirse requieren de una fuerte inversión por parte del Estado y dependerá de cómo se configura el sistema y los elementos que la integren. Lo recomendable sería concentrarse en la unidad central que como se ha recomendado debiera ubicarse en la Presidencia del Consejo de Ministros. La idea es conformar una 'isla de excelencia' desde donde se extienda y se expanda la innovación al resto del sistema.

4. Elementos conceptuales de la propuesta.

La propuesta plantea unificar en un solo proceso la planificación estratégica, la planificación operativa, la programación y la presupuestación, ubicándolo bajo el comando de la Presidencia del Consejo de Ministros. Plantea también la adopción gradual de un método, que si bien es más costoso y exigente en cuanto a información y capacidades técnicas, puede en un futuro mediano significar una revolución en la gestión pública nacional.

Todo sistema presupuestal, aún los más rudimentarios, comprenden funciones de planeamiento, de gerencia y de control, las que operacionalmente están estrechamente vinculadas. La presupuestación

siempre ha sido concebida como el proceso sistemático de relacionar el gasto de fondos a la consecución de determinados objetivos. No obstante, la diferencia entre los sistemas presupuestales rudimentarios y el que se propone consiste en que el planeamiento como función se realizada explícita y conscientemente. Es importante resaltar que el planeamiento no es la única función que se cumple para que un sistema presupuestal llegue a buen término. El sistema presupuestal comprende, asimismo, la función de gerenciar actividades y de controlar el gasto; funciones que, tampoco han recibido atención en la práctica presupuestal peruana y que, consistentemente, son soslayadas o reciben muy poca atención. Es cierto también que la función de planeamiento ha recibido escasa consideración en el actual sistema presupuestario peruano.

Lo relevante es señalar que la teoría presupuestal le atribuye a cada una de estas funciones, características especiales y que, de acuerdo a su evolución, cada una ha recibido mayor atención en un momento histórico determinado. También es importante no perder de vista que cada una de estas funciones debe ser considerada como etapa de un mismo proceso. Toda reforma altera o tiende a alterar el equilibrio de las funciones de planeamiento, de gerencia y de control. (Ver cuadro 10).

CUADRO 10
CARACTERÍSTICAS COMPARADAS DE LAS TRES ORIENTACIONES PRESUPUESTALES

CARACTERÍSTICA (Enfoque Predominante)	CONTROL	GERENCIA	PLANIFICACIÓN
Tipo de Especialista	Contadores	Administradores	Economistas
Enfoque de la Información	Por Objeto del Gasto	Por Actividad	Por Propósitos y Objetivos
Etapas que se Enfatiza	Ejecución	Formulación	Preformulación
Amplitud Mensurable	Limitada	Limitada a la Actividad	Comprensiva
El Rol de la Agencia Central	Controlista-Fiduciaria	Eficientista	Formuladora de Política
Flujo Decisional	Por Agregación Hacia Arriba	Por Agregación hacia Arriba	Por desagregación Hacia Abajo
Opción	Incremental	Incremental	Intencionada
Responsabilidad del Control	Nivel Central	Nivel Operativo	Nivel Operativo
Responsabilidad	Dispersa	Dispersa	Descentralizada
Clasificación	Por Objeto	Por Función	Por Programas

Algo que hay que resaltar es la expansión del horizonte temporal de un marco anual a uno multi-anual contribuirá a mejorar las oportunidades que tiene la planificación de influir en decisiones futuras en materia de gasto. Con la perspectiva anual, casi todas las opciones se cierran por los compromisos adquiridos, y el análisis se limita a los incrementos que se autogeneran y que hace difícil redireccionar recursos entre proyectos o actividades. Con un

horizonte temporal mayor se abren más opciones y el análisis económico puede tener un papel determinante en el curso de acción a tomar.

En el plano micro-económico, el presupuesto por programas está emparentado con los intentos de desarrollar un método basado en el principio de la utilidad marginal. Se esperaba que este método suministre criterios objetivos para determinar una asignación óptima de fondos públicos entre usos alternativos. Se pensaba que mediante el cálculo de costos marginales y beneficios de las alternativas, sería posible determinar cuál de las combinaciones del gasto proporcionaba la máxima utilidad. Al emplearse análisis de beneficio y efectividad-costo de alternativas, el presupuesto por programas abre la posibilidad de utilizar el análisis marginal en la presupuestación.

Por otro lado, es difícil concebir el surgimiento de una orientación planificada del presupuesto por programas de no haberse dado importantes innovaciones en la tecnología informática en la toma de decisiones. De no existir las nuevas capacidades suministradas por la informática y nuevas herramientas de decisión como el análisis de sistemas, es dudoso que el presupuesto por programas se hubiera desarrollado y aplicado como técnica presupuestal. Las nuevas tecnologías hacen posible manejar la enorme carga analítica e informática que requiere el método propuesto, extendiendo así el abanico de la toma de decisiones en materia presupuestal.

Por último, la planificación y la presupuestación generan perspectivas divergentes dado que una es innovadora y expansionista y la otra es conservadora y restrictiva, dado que una tiende al gasto y la otra a su disminución.

Sin embargo, las posibilidades de reconciliación o acercamiento son posibles para arribar a un sistema racional de asignación. La doctrina de planificación contiene tres principios que son relevantes a la presupuestación:

- a) la planificación se orienta al futuro y conecta las decisiones presentes a la obtención de una situación futura deseada;
- b) idealmente, la planificación comprende todos los recursos involucrados en la obtención de un objetivo futuro. Procura englobar totalidades incluyendo todos los factores;
- c) la planificación se orienta a fines y medios, asignándose recursos estrictamente en función de lo que se quiere alcanzar. Es decir, la

planificación es un proceso de economización aún cuando los planificadores están más orientados al futuro que los economistas.

4.1 Marco en el que se inscribe el Método.

4.1.1 El Planeamiento.

Con relación a la misión de quien dirige, es importante tener un marco conceptual dentro del cual debe, sistemáticamente, reunirse y ordenarse la información. No se puede confiar en que observaciones al azar y actividades no planificadas asistan al dirigente en su propósito. En síntesis, el planeamiento es, esencialmente, una función de gerencia cuya preocupación fundamental se orienta a: visualizar situaciones futuras, intencionadas, dirigidas o previsibles; proyectar estimaciones; identificar problemas; determinar necesidades y prever los obstáculos y puntos críticos, y determinar la forma y los medios para alcanzar las metas deseadas. Todo ello de acuerdo a una cronología en la que se estime los recursos necesarios, y dando oportuno inicio y orientación a las acciones a fin de prepararse para eventos contingentes.

4.1.2 Planeamiento Estratégico.

El planeamiento estratégico es una especialidad de la planificación que se ocupa de anticipar eventos, de diagnosticar y de modelar cursos de acción apropiados, a fin de dar respuesta efectiva a las contingencias.

Normalmente, se aplica planeamiento estratégico en esfuerzos de largo aliento, a fin de, oportunamente, capear emergencias y crisis haciendo uso de previsión estratégica, así como prevenir o mediatizar su impacto.

4.1.3 Formulación de Política.

El planeamiento estratégico está íntimamente relacionado con la formulación de política para el largo plazo, actividad que no debe ser confundida, como es común, con la fijación de objetivos y la elaboración de lineamientos para el largo plazo.

Esta última es una interpretación muy limitada y, en la práctica, tiene escasa capacidad para apreciar condiciones más allá de lo inmediato y las buenas intenciones de planificadores y gobernantes. El sentido cabal del planeamiento estratégico debe, más bien, ajustarse a la idea del acuerdo, que puede solicitarse por consenso o por concurrencia de pensamientos.

En este sentido, es un acuerdo sobre el objetivo u objetivos sobre los que deberá actuarse pero que resultan de estudio y análisis profundos. Como ejemplo, puede pensarse en la posibilidad de una política estratégica que debe seguir el país en el campo energético, dada su base de recursos (petróleo, gas, carbón, hidroenergéticos, nuclear, etc.) y conforme a las necesidades futuras del país.

La formulación de esta política estratégica implica un diagnóstico acertado de las necesidades futuras, una definición de los problemas internos y externos implícitos, una capacidad para actuar, un deseo de actuar y la oportunidad de la acción. Es evidente que esta materia es responsabilidad del Gobierno y no de empresas públicas o privadas que operan en los sectores involucrados.

Debe quedar claro que el planeamiento estratégico y el análisis estratégico están estrechamente vinculados con la formación de política de un gobierno o de una institución y que pueden tener un sentido supra presupuestal. Pero que son necesarios si se va a emprender la tarea de la reforma presupuestal al nivel nacional.

El análisis estratégico y el análisis de sistemas como conceptos y técnicas se confunden, especialmente porque algunos autores o expertos las emplean como conceptos equivalentes. Es fundamental, por tanto, aclarar las diferencias de estas dos técnicas.

El análisis estratégico precede al análisis de sistemas en la medida que el primero tiene relación con el establecimiento de los fines, es decir, la política, objetivos y lineamientos; mientras el segundo tiene relación con la evaluación de medios a fines o de medios a cursos de acción.

Por otro lado, el análisis de sistemas primordialmente, se ocupa de dar respuesta a cuestiones tales como cuál programa debe autorizarse por resultar más conveniente en función de costos, o bien qué opción de inversión dará los mejores resultados. Cabe señalar que para tomar tales decisiones, los sistemas o programas y sus componentes deben haber sido costeados anteladamente.

4.1.4 Análisis Estratégico.

En el caso peruano es notoria la ausencia de planeamiento estratégico en las decisiones de gobierno.

La inexistencia o la imprecisión de los objetivos de largo plazo y la manera como se inducen los mismos y su prioridad, da como resultado algo aleatorio e insuficiente que, además, guarda poca relación con el énfasis, la acción o respaldo político del gobernante.

La forma de acercarse al problema mediante análisis estratégico empieza con la elaboración de un modelo de la "situación futura". Para ello se emplean técnicas y métodos econométricos de proyección de las variables o componentes más importantes (petróleo, gas, carbón, hidroenergía, etc.) y sus potenciales demandas (internas y externas) a futuro. También se introducen los efectos de varios factores contingentes, tales como tasas de crecimiento económico y poblacional.

El propósito de este procedimiento no es predecir, en el sentido usual, sino más bien descubrir contingentes límite o limitantes. Por tanto, el enfoque consiste en examinar situaciones futuras potenciales y diagnosticar las necesidades, como base para delinear el problema y decidir el curso de acción a tomar o iniciar.

Conviene precisar que en la técnica de pronóstico empleada para delinear el problema, se busca dar respuesta satisfactoria a un conjunto de preguntas. De no tener alguna de ellas respuesta satisfactoria, obliga a profundizar el análisis y examinarlo en sus subcomponentes. Problemas así analizados proporcionan uno o más cursos de acción para resolverlos.

En el caso energético, por ejemplo, puede preguntarse ¿cuál es el objeto (petróleo, carbón)?; ¿dónde está localizado o puede localizarse?; ¿cuál es el curso de acción a tomar?; ¿en qué momento?, y ¿cómo debe hacerse?; ¿cuánta inversión se requiere?; ¿cuántas unidades son suficientes?; ¿cuánto debe producir cada unidad?; ¿cuál es el propósito o finalidad del curso de acción?. Todas estas preguntas son atendidas mediante la técnica de análisis estratégico cuya preocupación fundamental es el curso de acción. Su campo o área específica es el método interactivo de selección del curso de acción a seguir en relación, en este caso, a los recursos energéticos. El término opción se emplea para indicar o denotar aquellos cursos de acción a los que se han arribado mediante un procedimiento analítico formal de selección y que se juzga son los convenientes, factibles y aceptables. Las opciones son, por tanto, un conjunto de alternativas que se someten a la instancia responsable de fijar o establecer la política y de seleccionar el curso de acción que se estime más conveniente.

4.1.5 Análisis de Sistemas.

Por otro lado, el análisis de sistemas, aún cuando también usa modelos, tiene una forma más matemática, aunque no exclusivamente matemática. Usualmente se puede reducir a la aplicación de una disciplina matemática como la programación lineal o un modelo genérico que, mediante la especificación de sus parámetros, puede aplicarse a una amplia variedad de operaciones. La solución "óptima" puede obtenerse, entonces, mediante una rutina sistemática de cómputo.

Todo sistema de análisis involucra, en alguna de sus etapas, la comparación de cursos de acción en términos de sus costos y su efectividad en el logro de un objetivo especificado.

Usualmente, esta comparación toma la forma de intento de selección de la alternativa que minimiza el costo. Se expresa en un intento de selección de la alternativa que maximiza alguna meta física dentro de una limitación presupuestal. Tales evaluaciones se denominan análisis de costo-efectividad o efectividad-costo. El optar por una alternativa para la consecución de un objetivo implica que determinados recursos ya no pueden ser aplicados a otro fin. Estos son los costos. Para un período futuro los costos pueden ser medidos en dinero, pero su verdadera medida debe hacerse en términos de las otras oportunidades que son denegadas.

Debe enfatizarse que en el análisis de muchos problemas no es posible formular modelos cuantitativos y, como bien se sabe, la función primordial de un modelo es asistir en el proceso de raciocinio. Por tanto, la esencia del análisis de sistemas no tiene por qué recurrir, necesariamente, a la técnica o procedimiento matemático y sus recomendaciones no tienen por qué ser resultado de la computación. Lo que cuenta es el esfuerzo de comparar sistemáticamente alternativas, en términos cuantitativos cuando esto es posible, o bien utilizando una secuencia lógica de pasos que pueden ser seguidos y verificados por otros.

El análisis de sistemas tiene limitaciones. Algunas de estas limitaciones son inherentes a todo análisis de opción. Otras son consecuencias propias de la dificultad de análisis de materias de alta complejidad, y otras son simples errores en el proceso de raciocinio del analista que sólo desaparecerán como resultado de la mayor experiencia y del futuro desarrollo de instrumental más idóneo para análisis de problemas complejos, aún no superados por modelos de simulación. Sin embargo, sigue siendo mejor que recurrir a la simple intuición o a comités que deciden basándose en negociaciones o a comités

de expertos que no siempre están libres de prejuicios, dada la dificultad de conseguir expertos totalmente imparciales.

A pesar de sus múltiples limitaciones, el análisis de sistemas es útil en la toma de decisiones, dado que se basa en el esfuerzo de calcular necesidades y recursos a ser aplicados de forma iterativa. A través de la retroalimentación, se acerca a la comprensión de alternativas relevantes y de las interacciones claves, proporcionando una estimación de costos, riesgos, holguras de tiempo y ventajas de cada curso de acción haciendo, en todo caso, que la decisión que se tome sea más informada y menos intuitiva.

Por último, el análisis debiera, en lo posible, ajustarse al método científico y ser:

- a) intersubjetivo, es decir, que los resultados del análisis obtenidos mediante un procedimiento puedan ser replicados por otras personas si siguen el mismo procedimiento;
- b) explícito, es decir que se refleja en cálculos, supuestos, datos y juicios que se sujetan a constatación, a la crítica y al desacuerdo; y,
- c) objetivo, es decir, que las conclusiones o resultados no dependan de la personalidad, la reputación o los intereses creados. Cuando sea posible, deberán manifestarse en términos cuantitativos y experimentales.

4.1.6 Aspectos del Análisis de Sistemas.

De lo expuesto, se infiere que la presupuestación por programas, como proceso, requiere atender en esta etapa de análisis de sistemas varios aspectos. Algunos expertos los incluyen como partes de la etapa de análisis de sistemas, mientras que otros los excluyen y los tratan como elementos independientes de dicha etapa. Aquí se atienden como parte del análisis de sistemas.

Los aspectos más importantes de esta etapa son: a) los estructurales o de formato, b) los analíticos y c) los informáticos.

a. Aspectos Estructurales o de Formato. Estos aspectos atienden la necesidad de establecer un juego o conjunto de categorías y actividades que se orientan a la obtención de un producto final o de un objetivo final y que tienen sentido desde el punto de vista de la planificación a largo plazo (10 ó más años).

b. Aspectos Analíticos. Son los estudios que se realizan como parte integral del proceso de presupuestación por programas y cuyo objeto es la realización de un examen o evaluación de cursos de acción alternativos, haciendo uso de determinadas técnicas (CPM, costo-beneficio o utilidad costo) a fin de clarificar las opciones y sus implicancias y de asistir a quien toma las decisiones.

c. Aspectos Informáticos. Son los datos reunidos sistemáticamente y transformados en inteligencia para apoyar tanto el primero como el segundo de los aspectos antes mencionados. Esta información debe servir como base del proceso analítico y para la elaboración de informes de avance y control del programa.

Conviene comprender mejor cada uno de estos aspectos porque son consustanciales a la reforma o tránsito de una modalidad presupuestal tradicional a la modalidad de presupuesto por programas.

Este marco conceptual da una idea de las exigencias de información y los requerimientos de capacitación para llevar a cabo una reforma real en el campo de la planificación estratégica y la presupuestación por programas.

ANEXOS

ANEXO 1
**Normatividad sobre las facultades en relación al planeamiento
 ANTECEDENTES**

NORMA	CONTENIDO	SITUACIÓN
Decreto Legislativo nº 177	Ley de organización y funciones del sistema nacional de planificación	modificado por el decreto legislativo nº 593 derogado tácitamente por el decreto ley nº 25548
Decreto supremo nº 018-84-pcm	reglamento de sistema nacional de planificación	modificado por el decreto supremo nº 0004-85-pcm derogado tácitamente por el decreto ley nº 25548
Resolucion jefatural nº 001-84-inp-dt	directiva que norma la elaboración del inventario de estudios y proyectos de inversión realizados por entidades que conforman el sector público.	caduca ¹⁵
Decreto supremo nº 001-84-inp	reglamento del instituto nacional de planificación	derogado por el artículo 1 del decreto supremo nº 002-84-inp , que a su vez fue derogado tacitamente por el decreto supremo nº 187-91-pcm
Resolucion jefatural nº 005-inp-dt	directiva que norma el proceso de formulación del anteproyecto del plan nacional de desarrollo 1985-1990.	caduca
Decreto supremo nº 044-85-pcm	reglamento de las oficinas de presupuesto y planificación de los ministerios y organismos centrales	derogado tácitamente por el decreto ley nº 25548 y por las ll. oo. y r.o.f. sectoriales posteriores
Decreto supremo nº 066-86-pcm	plan nacional de desarrollo para 1986-1990 del instituto nacional de planificación	caduca
Decreto supremo nº 053-89-pcm	reglamento del consejo consultivo nacional de planificación	derogado tácitamente por el decreto ley nº 25548
Decreto supremo nº 187-91-pcm	reglamento de organización y funciones del instituto nacional de planificación	derogado tacitamente por el decreto ley nº 25548

15 CADUCA: NORMA QUE Surtió los efectos para los cuales fue dada y ya no se encuentra vigente.

ANEXO 2
Normatividad sobre las facultades en relación al planeamiento
Normatividad Vigente

NORMA	CONTENIDO
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO (1993)	
DECRETO LEGISLATIVO N° 560	LEY ORGÁNICA DEL PODER EJECUTIVO
DECRETO LEY N° 25548	CREAN LA COMISIÓN DE DISOLUCIÓN Y TRANSFERENCIA DEL INSTITUTO NACIONAL DE PLANIFICACIÓN - INP.
ARTÍCULO 5°	LAS FUNCIONES DEL INSTITUTO NACIONAL DE PLANIFICACIÓN SERÁN ASUMIDAS POR EL MEF
DECRETO SUPREMO N° 009-93-PCM	REGLAMENTO DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DEL DESPACHO PRESIDENCIAL
LEY 26404	LEY DE PRESUPUESTO DEL SECTOR PÚBLICO PARA EL AÑO 1995 - SEXTA DISPOSICIÓN TRANSITORIA Y FINAL CREA LA OFICINA DE INVERSIONES A CARGO DEL VICEMINISTERIO DE ECONOMÍA.
DECRETO LEGISLATIVO 790	CREA DENTRO DEL VICEMINISTERIO DE ECONOMÍA, EL SUBPROGRAMA OFICINA DE INVERSIONES.
ARTÍCULO 3°	LA OFICINA DE INVERSIONES SERÁ LA ENCARGADA DE COOPERAR CON LOS SECTORES Y DE RECOGER Y ANALIZAR LAS PROPUESTAS DE ESTOS PARA EL PROGRAMA ANUAL DE LA INVERSIÓN PÚBLICA, ASÍ COMO LOS PROGRAMAS MULTIANUALES A SER NEGOCIADOS ANTE LOS ORGANISMOS MULTILATERALES, PARA SU APROBACIÓN DE CONFORMIDAD CON LO DISPUESTO POR EL DECRETO SUPREMO NO 91-94-PCM.
LEY N° 27209	LEY DE GESTIÓN PRESUPUESTARIA
LEY 27293	CREA EL SISTEMA NACIONAL DE INVERSIÓN PÚBLICA.
LEY N° 27245	LEY DE PRUDENCIA Y TRANSPARENCIA FISCAL
DECRETO SUPREMO N° 039-2000-EF	REGLAMENTO DE LA LEY DE PRUDENCIA Y TRANSPARENCIA FISCAL
DECRETO SUPREMO N° 004-2000-PCM	REGLAMENTO DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DE LA PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS
RESOLUCIÓN MINISTERIAL N° 158-2001-EF-15.	REGLAMENTO DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DEL VICEMINISTERIO DE ECONOMÍA
RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 01 – 2000 – EF / 65.01	DIRECTIVA PARA LA ELABORACIÓN DE LOS PLANES ESTRATÉGICOS SECTORIALES MULTIANUALES 2001-2005
RESOLUCIÓN MINISTERIAL N° 151 – 2000 - EF / 15	DIRECTIVA PARA LA EVALUACIÓN DE LOS PLANES ESTRATÉGICOS SECTORIALES MULTIANUALES 2001-2005
RESOLUCIÓN MINISTERIAL N° 084 – 2001 - EF / 10	DIRECTIVA PARA LA FORMULACIÓN DE LOS PLANES ESTRATÉGICOS SECTORIALES MULTIANUALES Y LOS PLANES ESTRATÉGICOS INSTITUCIONALES PARA EL PERÍODO 2002 – 2006
SEPARATA ESPECIAL DEL 4 DE JUNIO DEL 2001	MARCO MACROECONÓMICO MULTIANUAL 2002-2004