

10 Tesis sobre el Sistema de Planeamiento Estratégico y el CEPLAN

Durante el año que va de julio del 2001 a julio del 2002, las principales fuerzas políticas y sociales, agrupadas en el Acuerdo Nacional, llegaron a la conclusión que nuestro país necesitaba un sistema de planeamiento estratégico que oriente sus recursos y acciones para alcanzar los objetivos nacionales de desarrollo económico, social, ambiental e institucional. Desde noviembre del 2003 el gobierno estuvo trabajando, en consulta con las instituciones públicas, el sector privado y la sociedad civil, una propuesta de ley para la creación del Sistema y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) que el Presidente presentó al Congreso el 28 de julio del 2004. Actualmente el proyecto se viene debatiendo en el Congreso, con muy buenas posibilidades de que se apruebe antes de fin de año y el Sistema pueda entrar en funcionamiento el 1 de enero del 2005.

A lo largo de este tiempo uno de los temas de mayor debate y controversia alrededor del sistema y sobre todo del CEPLAN ha sido su posible similitud (o diferencia) con el antiguo Instituto Nacional de Planificación (INP) que tuvimos en el Perú desde 1962 hasta 1992. Si bien se reconocen los aportes del INP y del anterior sistema de planificación al desarrollo económico y social del país, también se han señalado reiteradamente sus limitaciones y errores. De hecho, la propuesta del CEPLAN es diferente al INP, no sólo porque una nueva institución debe recoger las lecciones del pasado y evitar cometer los mismos errores, sino principalmente porque las metodologías del planeamiento estratégico modernos son muy diferentes a las de la planificación tradicional. Si bien estas ideas las hemos estado planteando a lo largo de los seminarios, talleres y reuniones de consulta con las instituciones públicas y privadas, lo que ha contribuido en forma significativa a lograr la adhesión casi unánime al proyecto, creemos conveniente ponerlas en blanco y negro.

Para contribuir a aclarar éstas y otras inquietudes publicamos el documento que sigue, al que le estamos llamando 10 tesis sobre el Sistema de Planeamiento Estratégico y el CEPLAN.

1. El futuro

El planeamiento estratégico moderno tiene como punto de partida el futuro y no el pasado. Esta es la gran diferencia con la planificación tradicional, que tenía como punto de partida y principal preocupación el diagnóstico de la realidad, que como sabemos se presta a diversas interpretaciones, reliva los problemas (y no las oportunidades) y está sujeta a corrientes de pensamiento e ideologías. Este énfasis en el pasado explica en buena medida nuestra historia de desencuentros y enfrentamientos, y ha dificultado de manera sistemática la búsqueda de consensos. Por el contrario, concentrarnos en el futuro deseado, en las expectativas y aspiraciones de las peruanas y peruanos permite maximizar las coincidencias y los encuentros, trazando una cancha donde los acuerdos y los consensos no sólo son posibles sino altamente probables. La relevancia del futuro significa convertir a la prospectiva en la actividad fundamental del planeamiento estratégico. La fortaleza de este enfoque reside en que al pensar sistemáticamente el futuro deseado uno lo está verdaderamente construyendo. Esto no significa, por supuesto, que los diagnósticos y la exploración del pasado no sean necesarios; sí lo son, pero vienen en un segundo momento y principalmente para saber desde dónde empezamos a caminar hacia nuestro futuro, cómo evitamos cometer los mismos errores y cómo vamos a medir nuestros avances.

2. Futuro Compartido

Este añadido a la visión de futuro es crucial, pues se trata de explorar en forma sistemática cuáles son las ideas, propuestas y aspiraciones compartidas por todos. Esto es lo que nos va a permitir terminar con los bandazos de 180 grados que hemos padecido reiteradamente en nuestra historia. Los nuevos gobiernos, ministros, alcaldes o incluso funcionarios de alguna responsabilidad, arrojan reiteradamente por la borda todo lo que hizo su antecesor y vuelven a empezar de cero, desperdiciando recursos y energías incalculables. La pregunta es ¿porqué sucede esto con tanta frecuencia que hasta lo consideramos normal? Debido sencillamente a que el nuevo dirigente o funcionario no comparte nada con el anterior, no tiene ningún compromiso con lo que se hizo antes de su gestión. Esto se evita si hacemos un esfuerzo por conocer qué ideas y propuestas tenemos en común las diversas fuerzas políticas y sociales, tanto a nivel nacional, regional y local. De hecho, el Acuerdo Nacional es un gran e histórico paso en esta

dirección, aunque desgraciadamente todavía algunos políticos y muchos peruanos no han entendido su trascendencia. Las 30 políticas de Estado serán un insumo básico del sistema de planeamiento estratégico. La búsqueda de consensos no significa que desaparecen las discrepancias o las diferencias, ellas son incluso buenas para hacer andar las cosas; pero, requieren que se canalicen adecuadamente, y sobre todo, no signifiquen parálisis, enfrentamientos o retrocesos. Es decir, un nuevo gobierno puede cambiar las políticas públicas de acuerdo a su ideología, plan de gobierno o mandato popular, puede cambiarlas en 5 o 10 grados a la izquierda o a la derecha, pero no 180 grados; es decir, retroceder.

3. Metodologías participativas

Alcanzar una visión compartida de futuro requiere necesariamente el uso extensivo de metodologías participativas en el planeamiento, pues no se trata de la visión de un grupo de personas, de un partido o del gobierno de turno; es la visión de la sociedad en su conjunto. En el Perú se ha avanzado en este campo, pues desde hace varios años se vienen realizando ejercicios participativos para elaborar (i) Planes de Desarrollo Concertados y (ii) Presupuestos Participativos, tanto a nivel regional como local. No sólo representa una práctica democrática muy valiosa, sino también tiene la virtud de comprometer a las instituciones (públicas, privadas y sociedad civil) y personas participantes con los objetivos, actividades y metas trazadas en los planes. Esto también marca una diferencia sustancial con la planificación tradicional pues los planes nacionales se realizaban en las oficinas del INP (es verdad que con buenos profesionales que elaboraban documentos y estudios de calidad), lo cual no sólo era centralista sino que se realizaba alejado del sector privado. Los retos principales en la aplicación de estas metodologías son: (i) lograr la mayor representatividad de los participantes, de manera que las opiniones sean democráticas y calificadas, y (ii) lograr la mayor calidad y coherencia de los planes sobre la base de estudios previos y del manejo de información relevante en las discusiones y acuerdos. Es decir, se debe evitar que el justo afán democrático y participativo devenga en un ejercicio demagógico y caótico que propicie el desorden y la frustración.

4. Carácter Estratégico

En los últimos años se han elaborado en el Perú miles de planes, en los que han participado decenas de miles de personas; planes sectoriales, departamentales, locales, institucionales, de diverso

nivel y profundidad, con diversos métodos y tecnologías. Muchos de ellos, incluso se han llamado estratégicos. Sin embargo, la mayoría de ellos son extensos diagnósticos de la realidad económica, social, institucional y física, amplios listados de buenas intenciones, pero no son precisamente estratégicos. Para nosotros estratégico significa lo sustancial, lo principal, lo determinante, los temas y decisiones que definen la situación y modifican la realidad en el sentido deseado. Esto significa que uno de los grandes esfuerzos (y ventajas) para tener un verdadero planeamiento estratégico es priorizar los objetivos, las metas, los ejes, las actividades, bajo el supuesto que siempre nos movemos en condiciones de escasez de recursos (con mayor razón en un país como el nuestro) y de tiempo, y que por lo tanto es indispensable trabajar con lo sustantivo. Por ello documentos y planes demasiado largos, engorrosos, desordenados, lejos de contribuir a aclarar la situación y el camino a seguir son saludos a la bandera que entrampan y frustran. La actividad rutinaria y burocrática en la que han devenido algunos PESEMs (Planes Estratégicos Sectoriales Multianuales) y algunos Planes regionales y locales tiene su origen en el abandono del pensamiento estratégico y son un ejemplo a evitar.

5. El eje del planeamiento es territorial y regional

Otro de los cambios sustanciales en el planeamiento estratégico moderno es tomar como base los planes de desarrollo regional y local para elaborar los planes nacionales, a diferencia del pasado en que éstos se hacían sobre la base de los planes sectoriales. Este cambio se fundamenta en que, en el plano económico, los retos de la competitividad se enfrentan de manera territorial; las cadenas productivas y los clusters dinámicos que debemos construir tienen base regional y local. En este nivel hay que invertir en infraestructura, calificar recursos humanos, desarrollar tecnologías, simplificar los trámites, para vencer en la competencia mundial. En el plano social, igualmente, la lucha contra la pobreza, la construcción de capital social, la movilización de la sociedad civil, junto con la construcción de Estado, son acciones locales, tienen base territorial. Por ello, hoy día el reto es que los sectores, los ministerios y las instituciones públicas se pongan al servicio del desarrollo regional y local, lo que significa un cambio sustantivo respecto de la práctica centralista que hemos vivido en el pasado. Este es el fundamento para decir que el planeamiento estratégico moderno es profundamente descentralista.

6. Seguimiento y evaluación

Nuestra historia está plagada de planes, buenas intenciones y promesas que no se cumplen, que quedan en el papel, en palabras que se las lleva el viento. Esta es una de las explicaciones del desencuentro entre las autoridades y los ciudadanos que debilita la gobernabilidad de países como el nuestro. El planeamiento estratégico tiene como uno de sus componentes distintivos la construcción de una función de seguimiento y evaluación que se basa en un sistema de información que permite apreciar el avance en el cumplimiento de objetivos y metas a través del uso de indicadores de impacto, resultados y proceso previamente consignados en los planes regionales, locales y sectoriales. Ello permitirá elaborar informes mensuales sobre el avance de los planes dirigidos a los niveles de toma de decisiones en el gobierno, el sector privado y la sociedad civil. En especial, permitirá al gobierno tomar las acciones correctivas cuando los objetivos y las metas no se estén alcanzando, contribuyendo a corregir errores, ayudar y, eventualmente, sancionar a autoridades, anticipándose de esta manera a las protestas y conflictos potenciales.

7. Tercerización de los servicios

Sabemos, hoy día, que uno de los ejes de la reforma del Estado, y por lo tanto de la construcción de instituciones al servicio de los ciudadanos es evitar la burocratización y el centralismo, utilizando las capacidades que ya existen en la sociedad. Esto se logra aplicando extensamente la tercerización (outsourcing), que va a ser una de las características distintivas del CEPLAN. Las actividades que impliquen la realización de estudios, investigaciones, diagnósticos, capacitación, asesorías, sistemas de información, evaluaciones, serán encargadas a las instituciones especializadas y de nivel de excelencia que ya existen en el país. Esto permitirá que el CEPLAN se dedique a sus responsabilidades centrales (core business): pensar estratégicamente, levantar los temas centrales de debate nacional (una verdadera agenda estratégica), elaborar los planes nacionales estratégicos (alimentados por los planes regionales y sectoriales), elaborar los informes de seguimiento y evaluación, diseñar y mejorar las metodologías de los planes concertados regionales y locales, organizar grupos de expertos, evaluar y contratar a las instituciones de excelencia que realizarán las actividades tercerizadas, y, dedicarse a la actividad central de coordinar y liderar las instituciones del sistema nacional de planeamiento estratégico, principalmente las ubicadas en las regiones del país.

8. Un think tank pequeño y ágil

Todas estas características son las que permiten construir al CEPLAN como una institución moderna, pequeña y ágil, dedicada a pensar estratégicamente, planteando a todo el país los temas y los retos del futuro. Se trata, en suma, de crear un puma y no insistir en recrear un elefante. Todos los consultores extranjeros y nacionales que hemos preguntado (algunos de los cuales han trabajado para nuestro proyecto apoyado por el Banco Mundial y el PNUD) nos han prevenido que lo peor que podría sucederle al CEPLAN es convertirse en un ministerio, pues perdería la capacidad de liderazgo que sólo se gana con iniciativa, agilidad, trabajo de excelencia, capacidad de convocatoria a las mejores cabezas del país y del mundo. Los propios directivos de los países en los que tienen ministerio de planificación, como Brasil, Chile y México, nos recomiendan no seguir sus pasos; ellos quisieran reconvertirse en algo pequeño y potente. Desde este punto de vista, con nuestra propuesta vamos a conseguir un inusual liderazgo de diseño institucional en toda América Latina.

9. Cabeza del sistema nacional de planeamiento estratégico

Al mismo tiempo que se afirma la necesidad de una institución pequeña y ágil, también es necesario no perder de vista que se trata de la cabeza del sistema de planeamiento estratégico del país que involucra a un conjunto muy amplio de instituciones públicas y privadas, sobre todo a nivel regional. No se trata de plantear un think tank independiente, no vinculado a las instituciones de planeamiento nacional y que sólo alimente con ideas, investigaciones y propuestas a los altos niveles de decisión del sector público y privado (tesis que fue propuesta en su momento). Resulta políticamente inviable que exista una institución dedicada al planeamiento estratégico nacional y que no tenga ninguna relación funcional con todas las instituciones, sobre todo gobiernos regionales y locales, que tienen actividades importantes en este mismo campo. Cuando se ha discutido el tema, sencillamente no ha sido aceptado por las instituciones involucradas, que se sentirían desplazadas, relegadas una vez más. No sería lógico tener una isla de excelencia en materia de planeamiento en medio del desorden y confusión en el planeamiento regional, local y sectorial.

10. Desarrollo Sostenible

Si bien nuestro trabajo se ha centrado en el diseño institucional, en todo este tiempo nos hemos topado con los retos que debe

enfrentar el CEPLAN a nivel teórico y programático. Uno de los principales va a ser darle contenido al concepto de Desarrollo Sostenible. Se trata de combinar creativa y sinérgicamente las políticas económicas, con las sociales, con las ambientales y las institucionales. Cada una de estas políticas tiene sus propios objetivos, instituciones e instrumentos. En lo económico se busca la competitividad, la eficiencia, la estabilidad, el crecimiento; en lo social se busca la equidad, la reducción de la pobreza, la construcción de capital social; en lo ambiental se busca la preservación de nuestros recursos naturales, la descontaminación, la sustentabilidad en el largo plazo; en lo institucional se busca la transparencia, la lucha contra la corrupción, la gobernabilidad. De la alineación, equilibrio y complementariedad de estos cuatro niveles de políticas depende el futuro de nuestro país. Hoy día, desgraciadamente, cada nivel marcha por su cuenta, dándose codazos como es el caso de la minería con las comunidades campesinas y no hay ninguna institución encargada de coordinarlos y acercarlos. Como hemos comprobado en pellejo propio y ajeno, no puede haber desarrollo económico sin un mínimo de estabilidad social, por más que mostremos cifras positivas en lo económico o aún logros sociales, no podemos construir un futuro sin instituciones sólidas y democráticas. ¿Cómo permeabilizar y comprometer a las instituciones y las empresas que tienen roles muy claros en el campo económico para tomar decisiones que afecten positivamente los campos social, ambiental e institucional? Y viceversa, ¿cómo involucrar a las instituciones sociales con el desarrollo económico, con la competitividad y la creación de riqueza, y a ambos en el cuidado de nuestro ambiente para entregar un mundo vivible a nuestros hijos y nietos? Esta va a ser tarea del CEPLAN, y probablemente su principal reto.

Lima, Octubre del 2004

Equipo del CEPLAN: Fernando Villarán, Jaime Johnson, Francisco Santa Cruz, Alberto García e Isy Faingold.