

DOCUMENTO BASE: IDEAS Y PROPUESTAS PARA LA CREACIÓN DE UN CENTRO DE PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO (CPE) EN EL PERÚ

Consultoría realizada para la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) durante los meses de Julio, Agosto y Setiembre del 2003

Consultor: Fernando Villarán¹

Octubre 2003

¹. El consultor ha contado con la estrecha colaboración de la Econ. Mariana Ballén, en especial en la elaboración de la sección referida a la situación de las instituciones de planeamiento en América Latina; así mismo se ha nutrido de las reuniones y conversaciones con la Econ. Martha Olivares, de la Secretaría de Gestión Multisectorial de la PCM, expertos nacionales e internacionales y de los funcionarios gubernamentales, especialmente de la PCM (cuyas contribuciones aparecen a lo largo del texto y cuya relación se encuentra el Anexo A), que están o han estado involucrados directa o indirectamente con el tema.

Contenido

1. Introducción
2. Antecedentes y situación del planeamiento en el Perú
3. Marco Constitucional y Acuerdo Nacional
4. Antecedentes del Centro de Planeamiento Estratégico (CPE)
 - 4.1 La propuesta original de Alejandro Toledo
 - 4.2 La propuesta de Francisco Sagasti
 - 4.3 Las ideas de Daniel Schydrowsky
 - 4.4 La propuesta de Edgar Jiménez
- 5 Las funciones básicas del Planeamiento Estratégico y su nuevo paradigma
- 6 El Planeamiento en América Latina
 - 6.1 Brasil
 - 6.2 Chile
 - 6.3 Colombia
 - 6.4 Uruguay
 - 6.5 Guatemala
- 7 Las propuestas en debate en el Congreso de la República
- 8 El Proyecto del Banco Mundial
- 9 Principales conclusiones
- 10 Próximos Pasos

Anexos

- a. Reuniones efectuadas por el consultor
- b. Viajes realizados por el consultor
- c. Documento "Puntos Básicos" presentados al Presidente de la República y a la Presidenta del Consejo de Ministros
- d. Borrador de Resolución Suprema para formar una Comisión de alto nivel que proponga medidas para la creación y puesta en operación del CPE
- e. Documentos analizados

1. Introducción:

Esta consultoría se origina en la conversación que el Presidente de la República y el suscrito sostuvieron el 28 de junio del presente año, fecha en que se produce el cambio de gabinete ministerial y asume su conducción la Primera Ministra Beatriz Merino. En esa reunión el Presidente me propone hacerme cargo de la creación y puesta en marcha del Centro de Planeamiento Estratégico, planteamiento que hace público esa misma tarde en su discurso de orden durante la ceremonia de juramentación de los nuevos ministros.

Basados en esa decisión convinimos con el Dr. Daniel Schydlofsky, encargado del tema por el Presidente y Director Nacional, en ese momento, del Proyecto de Apoyo al Centro de Planeamiento Estratégico del PNUD, y con la Dra. Martha Olivares, Secretaria de Gestión Multisectorial de la Presidencia del Consejo de Ministros, y Subdirectora del referido proyecto, que con cargo a dicho proyecto se me efectuara un contrato de consultoría por el período de tres meses, con una dedicación de medio tiempo.

El trabajo ha consistido básicamente en reuniones con expertos, con personas que actualmente realizan alguna función de planeamiento desde el Estado, con representantes del sector privado y la cooperación internacional, así como en la revisión de los trabajos previos que se han efectuado vinculados con este tema, incluyendo una bibliografía seleccionada y documentos relevantes. En este marco, también se han realizado viajes al exterior, a Brasil, Chile y Guatemala (sin que signifiquen costo económico para el proyecto) para conocer in situ el funcionamiento de los organismos de planeamiento. Las reuniones, los viajes y la documentación consultada están detalladas en los anexos.

El informe comienza por los antecedentes del Planeamiento en el país, ubicando el tema en su marco institucional y constitucional, realizando una especial mención a las políticas de Estado a las que arribó el Acuerdo Nacional. Incluye los aportes previos, específicamente en lo que se refiere al Centro de Planeamiento Estratégico, realizados por consultores contratados por la PCM, incluyendo las ideas que el actual Presidente del Perú planteó sobre el tema en un documento de 1993. Continúa con las funciones básicas del planeamiento recogidas de un documento en donde el ILPES y la CEPAL realizan un balance del Planeamiento en América Latina. Se amplía este panorama con una descripción de los principales campos de acción y la organización interna de los organismos de Planeamiento en la región. Presenta las propuestas de Ley en discusión en el Congreso de la República, así como un resumen del proyecto del Banco Mundial en apoyo al Centro de Planeamiento Estratégico. Finalmente expone algunas conclusiones que se desprenden de la realidad encontrada en países de la región aplicables a nuestro país y los próximos pasos a seguir para implementar el Centro de Planeamiento Estratégico.

Debe precisarse que si bien este documento recoge propuestas y opiniones de muchas personas vinculadas al tema, el contenido del informe es de entera responsabilidad del consultor, y por tanto no compromete ni a las personas mencionadas a lo largo del texto ni a las instituciones a las que pertenecen.

2. Antecedentes y situación del planeamiento en el Perú²

Los antecedentes del planeamiento en el Perú se remontan al año 1962, en el que se promulga el Decreto Ley 14220 por el que se crea el “Sistema Nacional de Planificación del Desarrollo Económico y Social”. Este sistema estaba integrado por los siguientes organismos: (i) el Consejo Nacional del Desarrollo Económico y Social (conformado por ministerios e instituciones del Estado), (ii) el Instituto Nacional de Planificación (como organismo técnico del sistema encargado de elaborar los planes de largo, mediano y corto plazo que se elevarían al Consejo), (iii) El Consejo Consultivo de Planificación (en el que participaba el sector privado, representado por empresarios, trabajadores, profesionales y universidades), (iv) Oficinas Regionales y Sectoriales de Planificación (que se creaban en los ministerios y los organismos regionales, como las Juntas de Obras Públicas y Corporaciones Departamentales).

En el año 1981, ya en el marco de la nueva constitución de 1979, se promulga el Decreto Legislativo 177 denominado “Ley de Organización y Funciones del Sistema Nacional de Planificación”. Dicha norma elimina el Consejo Nacional de Desarrollo Económico y Social del sistema de planificación, y el Instituto Nacional de Planificación (INP) pasa a ser la cabeza del sistema con un renovado protagonismo y añade nuevos organismos como las Oficinas de Planificación de las instituciones públicas y municipalidades.

Las funciones principales del INP fueron las siguientes: (i) Formular y evaluar los planes de largo, mediano y corto plazo y someterlos al Consejo de Ministros. (ii) Orientar y coordinar la formulación y evaluación de los planes sectoriales, regionales y locales de desarrollo. (iii) Informar periódicamente al Presidente de la República y al Consejo de Ministros sobre la situación económica del país. (iv) Participar en la elaboración del Plan Económico-Financiero, conjuntamente con el Ministerio de Economía y Finanzas y el Banco Central de Reserva. (v) Elaborar el programa de inversiones del Sector Público Nacional. (vi) Coordinar y evaluar la Cooperación Técnica Internacional.

Once años después, en 1992, se disuelve el INP, mediante Decreto Ley 25548, pasando sus funciones al Ministerio de Economía y Finanzas, salvo las relacionadas con la Cooperación Técnica Internacional, que pasaron al Ministerio de la Presidencia (hoy día se encuentran en el ámbito del Ministerio de Relaciones Exteriores).

Actualmente, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) realiza las funciones de planeamiento del sector público mediante lo que denomina la “Programación Estratégica Multianual”, que tiene los siguientes componentes: (i) los Planes

². Esta y la siguiente sección recogen los planteamientos de Fernando Sánchez Albavera plasmados en el documento “Constitución política, acuerdo nacional y planeamiento estratégico en el Perú”, CEPAL, Febrero 2003.

Estratégicos Multianuales (PESEM), (ii) la Programación Multianual de la Inversión Pública (PMIP) y (iii) los Planes Estratégicos Institucionales (PEI). El Plan Estratégico Multianual (PEMA) que deben aplicar todos los ministerios e instituciones públicas consta de tres componentes: (i) Un diagnóstico, en el que se utiliza básicamente el análisis FODA (Fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas). (ii) El Análisis Estratégico con la formulación de la Visión, Misión, Lineamientos de Política, Objetivos Estratégicos y Metas. (iii) Indicadores para la medición del desempeño, que parten de una “línea de base” e incluyen indicadores de impacto, de resultados y de producto.

La función de planeamiento de mayor desarrollo en la actualidad es la de programación de la inversión pública, a cargo del MEF. El Sistema Nacional de la Inversión Pública fue creado mediante Ley el 9 de julio del 2000. Éste consolida una serie de normas legales que se fueron dando desde la disolución del INP y la asunción de algunas de sus funciones por parte del MEF, como es el caso del DL 25548, Ley 26404, DL 790, Ley 27293, DS 071-2001-EF, RM 158-2001-EF, entre otros.

Uno de los elementos centrales del proceso de planeamiento estratégico estatal es el acceso a información del Estado y la participación ciudadana. En este sentido hay que destacar los avances que se dieron con la Ley 27806 “Acceso ciudadano a la Información sobre Finanzas Públicas”, dado en el 2001; así como la creación del Portal de Transparencia Económica del gobierno peruano.

La descentralización, la regionalización y el desarrollo regional, han vuelto a ser una prioridad con la recuperación de la democracia. Estos procesos tienen implicancias muy importantes para el planeamiento en el Perú. Desde la propia Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (27867 del 2002) se postula que los gobiernos regionales deben fomentar el desarrollo regional integral y sostenible, promoviendo la inversión pública y privada, el empleo, garantizar el ejercicio pleno de los derechos y la igualdad de oportunidades de sus habitantes, “de acuerdo con los planes y programas nacionales, regionales y locales de desarrollo”.

Los gobiernos regionales tienen entre sus principales competencias exclusivas: (i) Planificar el desarrollo regional integral de su región y ejecutar los programas socioeconómicos correspondientes, en armonía con el “Plan Nacional de Desarrollo”. (ii) Formular y aprobar el Plan de Desarrollo Regional Concertado con las municipalidades y la sociedad civil de la región. (iii) Aprobar su organización interna y su presupuesto institucional. (iv) Promover y ejecutar las inversiones públicas de ámbito regional, entre otras, todas ellas vinculadas con la función de planeamiento estratégico.

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

3. Marco Constitucional y Acuerdo Nacional

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

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

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

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

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

Esta Constitución no hace ninguna referencia a la planificación ni a temas relacionados con ella; de hecho, desaparece del texto constitucional. Esto es congruente con las acciones que desarrolló el gobierno de Fujimori al desactivar el Instituto Nacional de Planificación (INP) en 1992, y transferir las funciones de programación de inversiones al Ministerio de Economía y Finanzas.

El Anteproyecto de Ley de Reforma de la Constitución³ debatido ampliamente en el Congreso de la República, y que cuenta con el respaldo de las fuerzas políticas allí representadas (salvo algunas excepciones la mayoría de artículos han sido aprobados en consenso), introduce algunos cambios en el régimen económico respecto a la Constitución de 1993. Como principios generales postula que “El régimen económico se orienta a lograr la justicia social y el desarrollo humano sostenible dentro de una economía social de mercado. La iniciativa privada es libre. Se fundamenta en principios orientados a la dignificación del trabajo como fuente principal de riqueza y como medio de realización de la persona humana. La libertad económica está encuadrada en el contexto jurídico y tiene un centro ético” (Art.97).

En el Artículo 98 precisa cuáles serían los ámbitos y las prioridades de la acción del Estado en materia económica: “La acción del Estado está dirigida principalmente a:

- a) Garantizar el bien común, y actuar especialmente en las áreas de salud, educación, seguridad y justicia.
- b) Promover la generación de oportunidades de empleo y capacitación laboral.
- c) Garantizar la prestación de servicios públicos y supervisar su financiamiento.
- d) Promover la inversión privada y la competitividad de la economía.
- e) Promover la distribución equitativa del ingreso, así como establecer un régimen tributario equitativo y una política fiscal redistributiva.
- f) Promover la producción y el consumo de bienes nacionales.
- g) Promover el desarrollo económico y social de las regiones, provincias y distritos del país.
- h) Garantizar la libre circulación de bienes y la prestación de servicios en todo el territorio.
- i) Fomentar la investigación en ciencia y tecnología.
- j) Proteger el medio ambiente y la utilización sostenible de los recursos naturales.
- k) Proveer la infraestructura física.
- l) Promover la integración social, económica, política y cultural de América Latina.

Respecto al Planeamiento propone, en el artículo 105, lo siguiente: “El gobierno Central formula su política económica, social, laboral y ambiental mediante planes estratégicos, los cuales se materializan en el Presupuesto Público, el Programa de Inversiones Públicas y los Proyectos de Ley que sobre materia económica, social y ambiental se someten a consideración del Congreso. Estos incluyen las políticas y planes estratégicos formulados por los gobiernos regionales y locales en armonía con las políticas y planes nacionales. Por ley orgánica se establecen mecanismos de concertación y participación ciudadana en esta materia. Un Consejo Nacional de naturaleza consultiva, cuyas funciones y composición se

³. En este punto se han consultado: (i) La publicación “Anteproyecto de Ley de Reforma de la Constitución – Texto para el debate” del 5 de abril del 2002, publicado por la Comisión de Constitución, Reglamento y Acusaciones Constitucionales del Congreso de la República, y (ii) La versión de la Constitución debatida hasta el 29/01/03 que incluye algunas modificaciones respecto de la que aparece en la publicación anterior. Las referencias al número de los artículos se refieren a esta última versión.

determinan por ley, emite opinión sobre la política económica, social, laboral y ambiental del gobierno. Una Secretaría Técnica dependiente de la Presidencia del Consejo de Ministros se encarga del planeamiento estratégico, de acuerdo a ley”

En el anteproyecto es importante resaltar dos aspectos: (i) se eleva a nivel constitucional la necesidad de los planes estratégicos como instrumentos de gobierno, y (ii) se establece una relación vinculante entre estos y el presupuesto público, así como con el programa de inversiones públicas.

Por su parte, el Acuerdo Nacional, que nace en marzo del 2002 por voluntad de las fuerzas políticas representadas en el Congreso (Acción Popular, Partido Aprista, Unidad Nacional, Somos Perú, Unión por el Perú, FIM y Perú Posible), las organizaciones más representativas de la sociedad civil (Iglesia Católica, Iglesia Evangélica, CONFIEP, SNI, CGTP, Frentes Regionales, Mesa de Concertación para la lucha contra la pobreza) y el gobierno, le da un lugar muy importante al planeamiento estratégico.

En su quinta política de Estado plantea lo siguiente:

“Nos comprometemos a impulsar las acciones del Estado sobre la base de un planeamiento estratégico que oriente los recursos y concerte las acciones necesarias para alcanzar los objetivos nacionales de desarrollo, crecimiento y adecuada integración a la economía global.

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

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

“Concordamos que para lograr el desarrollo humano y solidario del país, el Estado adoptará una política económica sustentada en los principios de la economía social de mercado, reafirmando su rol promotor, regulador, solidario y subsidiario en la actividad empresarial. Dentro de este marco nos comprometemos a:

- Fomentar la competitividad y formalización de la actividad empresarial, especialmente de la pequeña y micro empresa, y promover la inversión privada nacional y extranjera, así como la identificación y desarrollo creciente de cadenas productivas que compitan exitosamente tanto a escala nacional como internacional.
- Promover el planeamiento estratégico concertado, políticas de desarrollo sectorial y regional que fomenten el empleo, la formación de capital humano, la

inversión, la producción y consumo de bienes nacionales y las exportaciones, en el marco de una política económica de equilibrio fiscal y monetario, y de una tributaria que permita financiar adecuadamente el presupuesto para lo cual la base tributaria deberá ampliarse hasta alcanzar una recaudación no menor al 18% del PBI.

- Promover la participación del sector privado en la construcción, mantenimiento y operación de infraestructura, así como desarrollar la infraestructura que, junto con la inversión pública del Estado, dinamice a todos los sectores de la actividad económica.

- Fortalecer la capacidad de gestión y competencia del Estado y del sector privado, mediante el fomento de la innovación, la investigación, la creación, la adaptación y la transferencia tecnológica y científica.

- Desarrollar agresivamente el comercio exterior en base al esfuerzo conjunto del Estado y el sector privado para incrementar y diversificar nuestra oferta exportable y lograr una inserción competitiva en los mercados internacionales.”

Adicionalmente a las 30 políticas de Estado concertadas por todas las fuerzas políticas y sociales participantes en el Acuerdo Nacional existen sendas matrices, una por cada política de Estado, en las que se precisan los objetivos específicos, las metas, las actividades, los indicadores, las responsabilidades y las formas de medición del avance para cada política. Con ello el Acuerdo Nacional adopta en su trabajo procedimientos centrales del planeamiento estratégico, lo que significa que el país ha avanzado significativamente en este tema. Con seguridad esta situación facilitará significativamente la labor del futuro Centro de Planeamiento Estratégico y de todo el sistema de planeamiento estratégico.

4. Antecedentes del Centro de Planeamiento Estratégico

Hasta el momento hemos presentado los antecedentes, la situación actual y el marco institucional dentro del cual se desenvuelve el planeamiento en general. En esta sección incluimos los antecedentes específicos del Centro de Planeamiento Estratégico (CPE).

4.1 La propuesta original de Alejandro Toledo⁴

El documento de la referencia presentaba las ideas fundamentales para la creación de un instituto de investigación de políticas denominado: Instituto de Investigación para el Desarrollo del Perú (PDRI: Peru Development Research Institute). Si bien la propuesta original proponía una institución enteramente privada, lo que lo hace diferente al Centro de Planeamiento Estratégico que se propone en este informe, hay un conjunto de conceptos que resultan relevantes para el mismo, los que pasamos a presentar brevemente.

“Las características distintivas del Instituto propuesto incluirían:

- Independencia respecto a cualquier partido político, gobierno o punto de vista ideológico, pero con la participación regular de los más experimentados tecnócratas en las políticas de investigación del PDRI.
- Un enfoque explícito sobre las políticas, particularmente articulado con los programas de estabilización con estrategias conscientes para promover y mantener altas tasas de desarrollo económico y social.
- Compromiso de obtener un equipo, políticas de investigación, publicaciones y difusión de la más alta calidad posible, y contribuciones al diálogo público sobre las políticas de desarrollo.
- Un enfoque de políticas correspondiente a la agenda de los ejecutores de políticas, aunque basada en investigaciones sólidas y en el desarrollo de una base de datos de alta calidad.
- Atención especial a los asuntos de mediano y largo plazo, algunos de los cuales, si bien no están en la agenda habitual, son de importancia crítica para el futuro económico y el desarrollo social del Perú.
- Liderazgo en investigación sobre el desarrollo futuro del Perú.
- Construcción de consensos con el gobierno y con el sector privado para el logro de una visión sobre el futuro del Perú.
- Liderazgo en el establecimiento y mejora de una red de ayuda entre los centros de investigación existentes en el Perú, con especial énfasis en los de provincias.

⁴. Lo que sigue son algunos extractos del documento “Concept Paper: Peru Development Research Institute (PDRI) elaborado por el Prof. Alejandro Toledo Investigador Asociado del HIID de Harvard, publicado en Diciembre de 1993 como un documento reservado (reserved draft). En este, como en los otros documentos que se presentan en esta sección, el autor del informe no ha pretendido hacer un “resumen fidedigno” de los mismos, sino resaltar algunas ideas que a su juicio pueden ser relevantes para el diseño del Centro de Planeamiento Estratégico.

- Un enfoque internacional en lo que se refiere a políticas de investigación y de equipos, mediante el establecimiento de vínculos e intercambios con centros similares de Sudamérica, Norteamérica, Asia y Europa.”

“Los objetivos del PDRI son contribuir al desarrollo del Perú mediante la mejora en la elección de políticas, favoreciendo el diálogo nacional sobre el desarrollo, alentando la construcción de consensos sobre las políticas de desarrollo en el Perú. Por medio de su compromiso, de su ejemplo, y de sus recomendaciones prácticas de políticas, el PDRI tratará de incrementar la posibilidad de que el Perú pueda transformar el éxito de su programa de estabilización en un desarrollo económico y social sostenido.”

“El PDRI eventualmente llevará a cabo programas de investigación en los siguientes temas de políticas:

- Política Macroeconómica, incluyendo la articulación de la estabilización con el crecimiento sostenido, ajuste estructural, política fiscal y monetaria, reforma del sector financiero, reforma tributaria, reforma arancelaria, tasa de cambio, tasas de interés, servicio de la deuda y proyecciones macroeconómicas y simulaciones.
- Inversión en Recursos y Humanos y Desarrollo Social, incluyendo nutrición, salud, educación, capacitación, mercados laborales, migración, comunicación y productividad laboral.
- Economía Sectorial, que se centrará en las diferentes variedades de “economías” del Perú incluyendo agricultura, desarrollo rural, economías urbanas y otras economías informales. Una investigación que combinará trabajo en antropología social y en economía.
- Recursos Naturales y Medio Ambiente, incluyendo el manejo de recursos renovables y no renovables, políticas de medio ambiente y desarrollo sostenible.
- Industria y Comercio Internacional, centrándose en oportunidades de mercado, obstáculos e incentivos, privatización, estructuras corporativas y de gobierno y condiciones conducentes a la actividad empresarial.
- Manejo y Capacidad Institucional, incluyendo análisis de la capacidad existente, reformas necesarias y necesidad de construcción institucional para el crecimiento sostenido y la mejora social.”

4.2 La propuesta de Francisco Sagasti⁵

“El objetivo central del proceso de planeamiento estratégico es la mejora del proceso de toma de decisiones al más alto nivel del Poder Ejecutivo.

Los objetivos específicos son:

⁵. Tomado del documento “Propuesta para la organización de la función de Planificación Estratégica para el Estado Peruano”, elaborado por Francisco Sagasti y Fernando Prada para la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) en abril del 2002.

- Mejorar la capacidad de articular visiones de futuro e imaginar escenarios para el país.
- Aprender el contexto interno y externo actual, su evolución, e identificar opciones estratégicas.
- Coordinar los criterios para hacer operativas y poner en práctica las políticas de Estado (Acuerdo Nacional).
- Vincular el planeamiento estratégico con el presupuesto (gasto corriente e inversión), la reforma del Estado, las prioridades legislativas, la gestión de recursos humanos y la formulación de políticas intersectoriales.”

Respecto a la organización de la Función de Planeamiento Estratégico “se propone la creación de tres unidades adscritas a la Secretaría de Gestión Multisectorial de la PCM, las cuales coordinarán con las diversas instancias al interior de la Presidencia del Consejo de Ministros para optimizar la toma de decisiones:

a) Funciones de la Unidad de Estudios Estratégicos (UEE):

- Articula la visión de país e identifica opciones, oportunidades y amenazas, e interrelaciones entre sectores y ámbitos de acción del Poder Ejecutivo.
- Define términos de referencia para la elaboración de informes, además los coordina y supervisa.

b) Unidad de Información Estratégica (UIE):

- Recopila y procesa información para identificar oportunidades y amenazas.
- Evaluación de la situación actual y los cambios en asuntos de importancia crítica para el país.
- Provisión de elementos de juicio (datos, hechos, opiniones) para el proceso de planeamiento estratégico y la toma de decisiones

c) La unidad de planeamiento estratégico (UPE):

- Formula las siguientes directivas con los insumos sistematizados y articulados de las unidades de información estratégica (UIE) y de estudios estratégicos (UIE), las prioridades políticas definidas en proceso de consulta entre los ministros y el presidente, y los lineamientos del Acuerdo Nacional para la Gobernabilidad:

- El *marco para decisiones estratégicas* (MADE), que inicia el proceso de elaboración / actualización de los Planes Estratégicos Sectoriales Multianuales (PESEM) en los diversos ministerios. El MADE es un documento político para orientar a los sectores en la preparación / actualización de los PESEM. Además el MADE define las prioridades sectoriales del gobierno e indica prioridades para las actividades multisectoriales.
- La *directiva anual de planeamiento estratégico* (DAPE), que contiene las directivas para el proceso anual de planeamiento estratégico, y busca coordinar y articular la formulación y actualización de los PESEM, asegurando coherencia y compatibilidad entre sectores.
- El *Plan Estratégico Nacional*, que articula el proceso de elaboración de las metas y compromisos sectoriales, con el proceso presupuestario. Este documento constituye el insumo para el proceso de seguimiento y

evaluación de metas, compromisos e impactos de la ejecución de los PESEM.

- Realiza ajustes de las prioridades y objetivos nacionales en coordinación con los responsables sectoriales y el resultado de la evaluación de los planes sectoriales.”

Adicionalmente, el documento plantea dos elementos importantes a tener en cuenta para el diseño del CPE.

a) Articulaciones dentro de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM): (i) con el Acuerdo Nacional, (ii) con la Reforma del Estado, (iii) con la gestión de los Recursos Humanos en el Estado, (iv) con el Consejo Interministerial de Asuntos Económicos y Financieros (CIAEF), con el Consejo Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS), y (v) con el Congreso a través de propuestas legislativas.

b) Articulaciones hacia fuera de la PCM: (i) con el Presupuesto Nacional, ahora a cargo enteramente del MEF, en sus etapas de formulación, aprobación, ejecución y evaluación, (ii) con el Sistema Nacional de Inversión Pública, a nivel nacional, regional y local.

4.3 Las ideas de Daniel Schydlowsky

Si bien Daniel Schydlowsky no ha elaborado un documento formal, como son los otros casos, estuvo encargado del tema por disposición presidencial desde mediados del 2002 hasta mediados del 2003, tiempo en el cual se obtuvo el grant del Banco Mundial (ver la sección 8 de este informe), así como un proyecto de apoyo al CPE por parte del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). El proyecto del Banco Mundial fue una iniciativa del Presidente Alejandro Toledo que tuvo una inusual acogida por parte del Presidente del BM James Wolfenson, aprobándose en tiempo record. En las negociaciones y la elaboración del proyecto con el Banco Mundial, participaron Daniel Schydlowsky, Martha Olivares y otros funcionarios de la PCM, por tanto sus ideas están de alguna manera plasmadas en éste. Adicionalmente se presentaron informes de avance y memorandos al Presidente. De ellos extraemos algunas ideas relevantes:

Sobre el propósito del CPE:

- Asegurar la expresión de los grandes objetivos nacionales en las metas de mediano plazo del país, así como las acciones de corto plazo.
- Asegurar la coherencia con estas acciones y también entre sí, de las políticas económicas, con las acciones administrativas del sector público y con las decisiones de inversión pública.

Sobre el carácter y la organización del CPE:

- El presidente del CPE debe tener nivel de ministro para asegurar que sus orientaciones se tomen en cuenta.
- Se requiere financiamiento del presupuesto público como contraparte de la cooperación internacional.

- También se podría considerar financiamiento por parte del sector privado en la modalidad de “endowment” – tipo Fundación.
- Vinculación operativa con aquella parte del gobierno que se ocupa de la coordinación de políticas económicas y de la relación del corto con el mediano plazo (prevista para la PCM en su nuevo ROF).
- Vinculación operativa con aquella parte del gobierno que se ocupa del programa de inversión (MEF/ODI).

Sobre los temas que deberían ser tratados por el CPE:

a) Temas principales

- Economía: Macro, Sector Fiscal, Sector Financiero, Economía Internacional, Economía regional, Sectores productivos, Empleo.
- Aspectos sociales: Educación, Salud y Población.
- Aspectos institucionales: Administración de justicia, Descentralización e Institucionalización de la democracia

b) Temas transversales:

- Competitividad
- Conectividad (correo, telefonía, cibernética)
- Democratización y gobernabilidad

4.4 La propuesta de Edgar Jiménez⁶

Se proponen los siguientes objetivos generales para la Unidad de Planeamiento Estratégico:

- Diseñar institucionalmente la creación del Sistema de Planeamiento Estratégico y dar seguimiento al Acuerdo Nacional.
- La Unidad deberá convertirse en un espacio de creación de pensamiento y de propuestas estratégicas de carácter económico, político y social.
- Realizar estudios de prospectiva económica y formular escenarios político-sociales con una visión de largo plazo.
- Elaborar planes que faciliten la administración de la transición y la democracia hacia la gobernabilidad; planes de acción, operacionales y curriculares para incorporar a los gobiernos regionales y locales y dar plena vigencia a la concertación en sus respectivos espacios de responsabilidad.
- Crear el espacio y las condiciones para administrar la globalización, en el marco de la economía de libre mercado, desde una perspectiva nacional.
- Formular el análisis y diagnóstico estratégico que comprende:
 - a) La visión, misión y lineamientos de política.
 - b) Las prioridades y los objetivos consistentes con los criterios institucionales.
 - c) Análisis situacional de los actores político-sociales, de los factores de turbulencia y perturbación.

⁶. Tomado del documento “De la Planeación Estratégica a la Planeación Estratégica Situacional y la Prospectiva Política”, elaborado por Edgar Jiménez C. Para la Presidencia del Consejo de Ministros, en junio del 2003.

d) Análisis de impacto y riesgo político.

- Promover la articulación entre el planeamiento estratégico concertado y las políticas de desarrollo sectorial en los niveles nacional, regional y local.
- Definir un nuevo estilo de gestión gubernamental para garantizar la gobernabilidad y la relación con la sociedad civil.
- Impulsar la modernización de la gestión pública y su diseño institucional acorde con las definiciones del Proyecto de Nación.

La estructura organizacional de la Unidad de Planeamiento Estratégico sería:

a) Un Consejo Consultivo (integrado por personalidades del mundo privado y público).

b) Una Dirección General.

c) Siete Areas (o Gerencias):

- Reforma y modernización del Estado
- Economía y grandes transformaciones globales (estudios económicos).
- Relaciones geopolíticas internacionales.
- Análisis político y gobernabilidad (análisis políticos y manejo de situaciones de crisis). Análisis situacional de los problemas de gobierno.
- Relaciones institucionales y regionales (política pública y desarrollo institucional).
- Area de Planeación Prospectiva (escenarios, proyecciones y prospectiva).
- Información y Banco de Datos

Son particularmente interesantes sus puntos de vista respecto de la prospectiva:

“La prospectiva es el elemento clave de la planeación. Toda decisión de planeación se lleva cabo considerando el futuro, en realidad, en función de éste, al adelantarse a sus efectos o consecuencias. Planear significa elegir, definir opciones frente al futuro, pero también significa proveer los medios necesarios para alcanzarlo. Se trata de trazar con premeditación un mejor camino desde el presente hacia el futuro.

A diferencia del enfoque que privilegia el pasado para construir el futuro, la prospectiva política consiste en atraer y concentrar la atención sobre el porvenir imaginándolo a partir del futuro y no del presente. La prospectiva no busca adivinar el futuro, sino que pretende construirlo. Así, anticipa la configuración de un futuro deseable; luego, desde ese futuro imaginado, reflexiona sobre el presente con el fin de insertarse mejor en la situación real, para actuar más eficazmente y orientar nuestro desenvolvimiento hacia ese futuro objetivado como deseable. La prospectiva se propone entonces hacer el futuro deseable, más probable que otros, trascendiendo lo exclusivamente posible, pero sin dejar de incorporarlo también.”

5. Las funciones básicas del Planeamiento Estratégico y su nuevo paradigma⁷

Después de una larga experiencia en apoyar y asesorar en la creación y funcionamiento de los organismos de planeamiento y planificación en América Latina y el Caribe, el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES, decidió realizar un balance de su trabajo y poner al día sus propios conceptos sobre planificación del desarrollo, incluyendo las lecciones aprendidas durante la década de los 90. El entonces Secretario Ejecutivo de la CEPAL, José Antonio Ocampo, que a su vez había sido Jefe del Departamento Nacional de Planificación de Colombia por espacio de dos años, organizó esta publicación alrededor de las tres funciones básicas del planeamiento: (i) la prospectiva, (ii) la coordinación intersectorial y (iii) el seguimiento y evaluación. Es así que se solicita a tres expertos en cada uno de estos campos para desarrollarlos y plasmarlos en el documento de la referencia.

A continuación presentamos un resumen de las ideas de estos autores en cada una de las tres funciones básicas del planeamiento.

51. Prospectiva

A mediados de los setenta se aceptaban tres enfoques principales en esta disciplina: (i) el pronóstico (forecasting), (ii) planeación de largo plazo (long range planning), y (iii) estudios del futuro (future studies). Cada uno de estos enfoques tenía sus propias características, fortalezas y debilidades.

Los pronósticos dan por supuesto un conjunto de relaciones causales definibles entre los acontecimientos, por medio de las cuales se pueden predecir sus estados futuros, con distintos grados de probabilidad. Se han aplicado particularmente en los campos económico y tecnológico.

La planeación de largo plazo enfatiza la organización de los acontecimientos que sobrevendrán en los próximos 5 a 10 años, asociados sobre todo al mundo corporativo y la planeación gubernamental. Estos horizontes están usualmente limitados por sus relaciones funcionales con determinados sectores de la sociedad.

Por su parte los estudios del futuro tienden a orientarse hacia el largo plazo, extendido a dos o tres décadas. Es una actividad abierta a diversos sucesos,

⁷. Esta sección se basa principalmente en el texto “Funciones Básicas de la Planificación”, de Eduardo Wiesner, Leonardo Garnier y Javier Medina Vásquez, publicado por el ILPES y la CEPAL, en Santiago de Chile, Año 2000.

enfoques y métodos. Muchos de estos estudios se refieren a sectores específicos de la sociedad o áreas focales de actividad.

Luego de un intenso debate, la expresión estudios del futuro fue considerada en la comunidad académica como el concepto más adecuado por su capacidad de incorporar diversos enfoques. El objeto de los estudios del futuro ha sido la exploración sistemática de los futuros posibles, a fin de mantener o mejorar la libertad, el bienestar y el desarrollo humano y sostenible, ahora y en el futuro (Bell 1994). Mediante este proceso de reflexión se pretende saber, sobre la base de los hechos presentes, cuáles son los futuros verdadera o verosímilmente posibles, cuáles son los futuros más probables dadas las diversas condiciones, cuáles futuros alternativos son los más deseables y qué es lo que las personas individual y colectivamente pueden hacer para alcanzar el futuro deseable y evitar el futuro no deseable. Por tanto, su propósito no es predecir acontecimientos específicos en el futuro, puesto que no se cuenta con una bola de cristal, sino reflexionar sobre el futuro para comprender mejor el rol que podemos desempeñar en el presente.

Las turbulencias y sorpresas de las dos últimas décadas han demostrado la dificultad de hacer predicciones, por ello el planeamiento ha pasado a considerarse como un proceso de aprendizaje institucional y de desarrollo de un lenguaje común y de una visión y una cultura compartidas. De ese modo, la calidad de un trabajo antes que medirse por la capacidad de hacer predicciones exactas, se mide por el cuestionamiento de los modelos mentales y la transformación de las personas implicadas, el desarrollo de sus habilidades para la coordinación y concertación de sus estrategias, y el estímulo a la intuición y los procesos cognitivos que coadyuvan a comprender y conducir una acción eficaz (Shwartz, 1996). Hoy en día existe consenso en torno a que el valor de los métodos no consiste solamente en su capacidad de arrojar resultados, sino también en propiciar una reflexión estructurada y una comunicación inteligible sobre algún tema.

Para Mayor (1998), la previsión se resume en dos palabras: comprender e imaginar. Sin embargo, quizás estas dos palabras son por sí solas insuficientes para alcanzar el desarrollo, porque es necesario también que la previsión brinde bases para la organización y sinergia entre los actores.

Así, puede observarse que la función de la previsión –consistente en el procesamiento de la información y el conocimiento- siendo tan importante, es apenas una dentro de un conjunto más amplio. La previsión contemporánea involucra la puesta a punto de los métodos, pero no se limita a ellos, incluye campos como el organizativo, educativo y humanístico. De esta manera, las funciones básicas de la previsión se pueden sintetizar en:

- Esclarecedora para comprender mejor.
- Proyectiva para estimular la imaginación.
- Organizativa para lograr sinergia entre los actores.

- Educativa para aprender continuamente y tomar conciencia de nuestro papel activo en el presente como constructores del futuro.

5.2 Coordinación intersectorial e interregional

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

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

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

Desde la óptica del planeamiento estratégico la función de coordinación supone que la coordinación de las políticas logren integrar las distintas decisiones y acciones del gobierno dentro de una sola visión de conjunto y con una clara perspectiva de largo plazo. En otras palabras, se trata de coordinar en su sentido estratégico, se trata de coordinar para avanzar en determinada dirección, para promover determinados resultados de la acción pública en su conjunto, y no sólo de cada una de las parcelas sectoriales o institucionales. Y el proceso mediante el cual se alcanza o se define ese sentido estratégico, esa dirección en que la sociedad pretende marchar, es un proceso eminentemente político.

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

Desde la óptica gubernamental, se requiere reconstruir un espacio institucional capaz de una doble función de planeamiento. Por una parte, la de descubrir y explicitar la estrategia política que pretende guiar el accionar del gobierno en cada administración. Por otra, la de permitir la constitución –a partir de esa estrategia– de un sistema de prioridades que dé orden y sentido al conjunto de políticas, programas y acciones mediante las cuales el gobierno piensa alcanzar las metas.

Si la ausencia de prioridades claramente establecidas puede ser un problema para el funcionamiento estratégico de un gobierno, un problema igualmente serio se desprende de la ausencia de una clara definición de las responsabilidades concernientes al cumplimiento efectivo de dichas prioridades. Por ello, a partir de las prioridades establecidas, es preciso asumir y sentar responsabilidades en todos los niveles del gobierno, de manera que se distribuyan y asignen correctamente las tareas y los recursos que correspondan a cada instancia, y se pueda exigir la consiguiente y necesaria rendición de cuentas.

En primer lugar, deben definirse las responsabilidades políticas: quiénes ejercen la rectoría política en los distintos ámbitos del gobierno, de manera que se concentren y se especialicen las funciones que les compete (definir y negociar las políticas sectoriales, formular las grandes directrices, y supervisar la ejecución y evaluar los resultados). En segundo lugar están las responsabilidades financieras, mediante las cuales se establecen los compromisos en la generación y asignación de los recursos necesarios para llevar adelante los programas y acciones del gobierno. Esto debe incidir, tanto en los procesos presupuestales, como en la misma generación de los recursos. En tercer lugar tenemos las responsabilidades operativas, que suponen definir con claridad las reglas de juego a aplicarse en la ejecución de las políticas y programas públicos y sectoriales, que incluyen no sólo los procedimientos de ejecución sino también los mecanismos de control, evaluación, y los criterios para la rendición de cuentas.

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

De acuerdo con la CEPAL, el diseño institucional en el campo fiscal debe responder a tres objetivos. El primero se refiere a la necesidad ineludible de que los niveles de ingresos y gastos sean conducentes al equilibrio macroeconómico y al crecimiento. El segundo, supone la capacidad de garantizar que el uso de los recursos públicos se corresponde con los planes y las prioridades de gobierno que

surgen del proceso democrático. Y el tercero demanda el uso eficiente de estos recursos.

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

5.3 Seguimiento y evaluación

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

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

Sin embargo, esto se puede resolver con relativa facilidad asegurando un vínculo operacional entre los resultados de las evaluaciones y la asignación presupuestal. Si los resultados de las evaluaciones no logran afectar los procesos de asignación presupuestaria, será muy difícil desarrollar una necesidad (demanda) real por

evaluaciones. Esta no tendría credibilidad. Y será entonces también difícil que la oferta de evaluaciones tenga la adecuada capacidad técnica y flexibilidad para responder eficientemente.

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

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

Finalmente, hay que considerar que existe una función muy importante, que merecería ser la cuarta, que es la de priorizar. Ella es fundamental en un contexto de escasos recursos que es en el que normalmente se desenvuelven nuestros países; siempre van a existir objetivos y metas que no podemos cumplir en su totalidad, de manera que uno de los ejercicios principales del planeamiento estratégico es determinar cuáles de estos objetivos y metas son prioritarios. Con una consideración adicional: hay algunos temas, programas y objetivos que tienen la particularidad de jalar a otros, que son literalmente “eslabones que jalan al resto de la cadena”. Descubrir, priorizar y dar adecuado tratamiento a estos eslabones es una de las principales funciones del planeamiento.

5.4 El nuevo paradigma

Después de la década perdida de los 80 y de las frustraciones de la década de los 90, que tuvieron un efecto en los procesos de planeamiento en América Latina, está surgiendo un nuevo paradigma del planeamiento estratégico, que se diferencia del anterior y promete dar nuevos bríos a esta disciplina en toda la región.

Las diferencias con el viejo paradigma de la planificación van más allá de lo semántico, y se expresan en los siguientes campos:

- a. El objetivo ya no es sólo elaborar un Plan sino ahora es incentivar y desarrollar procesos.

- b. La propia elaboración se transforma de una con predominio técnico a otra de construcción social.
- c. La orientación temporal pasa de ser reactiva a prospectiva.
- d. El tipo de planeamiento pasa de ser principalmente normativo a ser principalmente participativo.
- e. El modo de producción de los planes y programas se traslada del escritorio a la interacción con los actores.
- f. El rol del planificador se amplía de técnico a técnico-político.
- g. La frecuencia del planeamiento pasa de puntual y ocasional a permanente.
- h. El horizonte temporal se extiende del corto y mediano plazo (1 a 3 años) al mediano y largo plazo (3 a 10 años).
- i. La orientación profesional pasa de ser fundamentalmente monodisciplinaria a Interdisciplinaria.
- j. El énfasis temático se traslada de la infraestructura física al desarrollo integral.
- k. El énfasis técnico pasa de la predominancia de la investigación a una combinación investigación-acción.

Finalmente, y a manera de síntesis, todo el proceso del planeamiento estratégico es de carácter circular, y tiene los siguientes cuatro elementos centrales:

(1) anticipación, (2) apropiación, (3) acción y (4) aprendizaje.

Este proceso, a su vez, puede desagregarse del siguiente modo: (i) Teoría, información, conocimiento. (ii) Imágenes, visiones. (iii) Prioridades, decisiones. (iv) Procesos, métodos. (v) Actividades, acciones. (vi) Resultados. (vii) Aprendizaje, retroalimentación.

6. El Planeamiento en América Latina

Las instituciones (ministerios, departamentos, secretarías, oficinas, centros) dedicados a la planeación nacional en América Latina datan aproximadamente de los años 60 (Brasil 1962, Chile 1967, Colombia 1959, Uruguay 1960). Las funciones que estos centros tienen actualmente, distan mucho de las responsabilidades que asumieron hace cuarenta años. Inicialmente su tarea se centró en elaborar planes de desarrollo económico y diseñar las políticas económicas a seguir. Hoy, varios de estos centros diseñan y evalúan las políticas y proyectos de desarrollo nacional tanto económicas como sociales, coordinan con los diferentes sectores y regiones respecto a los programas y proyectos a implementar, asignan parte de la inversión pública y dirigen los procesos de modernización del Estado.

6.1 Brasil

El Ministerio de Planeamiento, Presupuesto y Gestión (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO – MPO) es el organismo encargado de la planificación en Brasil. Nació como Ministerio de Planificación en 1962 y tuvo a su cargo el planeamiento y coordinación de la política económica. Posteriormente perdió el rango de ministerio y pasó a ser una secretaría incorporando a sus funciones económicas otras en el campo social. En 1995 Fernando Enrique Cardoso le devolvió el status de ministerio incorporando a sus funciones las relacionadas con la gestión pública.

Funciones del MPO

- Elaboración del plan plurianual de inversión y presupuesto (PPA2004-07).
- Participación en la formulación del planeamiento estratégico nacional.
- Elaboración de estudios para la formulación de políticas.
- Evaluación del impacto de las políticas y programas del gobierno federal.
- Prestación de apoyo institucional y gerencial para implementación de políticas.
- Formulación de directrices para la modernización del Estado.
- Supervisión del desempeño fiscal.
- Coordinación y gestión de los sistemas de planeamiento y presupuesto federal.
- Formulación de lineamientos, negociación y evaluación del financiamiento externo de proyectos públicos.
- Búsqueda de nuevas fuentes de recursos para el Estado.
- Coordinación y administración de los sistemas de informática, personal civil, y modernización administrativa.
- Manejo del sistema cartográfico y estadístico.
- Formulación de directrices para la gestión de empresas estatales.
- Administración patrimonial.

Estructura del MPO

- ❖ Gabinete.
- ❖ Consultoría Jurídica.
- ❖ Asesoría Económica.
- ❖ Secretarías:
 - Secretaría Ejecutiva.
 - Secretaría de Planeamiento e Inversiones Estratégicas.
 - Secretaría de Presupuesto Federal.
 - Secretaría de Asuntos Internacionales.
 - Secretaría de Gestión.
 - Secretaría de Logística y Tecnología de la Información.
 - Secretaría de Recursos Humanos.
 - Secretaría de Patrimonio de la Unión.
- Organismos colegiados:
 - Comisión de Financiamiento Externo.
 - Comisión Nacional de Clasificación.
 - Comisión Nacional de Cartografía.
 - Comisión Nacional de Población y Desarrollo.
- Entidades Vinculadas:
 - Escuela Nacional de Administración Pública.
 - Instituto de Investigación Económica Aplicada.
 - Instituto Brasileiro de Economía y Estadística.

6.2 Chile

El Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) es la secretaría de estado encargada en Chile de colaborar en el diseño y aplicación de políticas, planes y programas del desarrollo nacional. Fue creada en 1967 como un organismo de servicio público descentralizado de dependencia directa del Presidente de la República, pero a partir de 1990 es transformada en Ministerio de Planificación y Cooperación incluyéndose entre sus funciones, la de asesorar a las oficinas regionales de planificación.

Funciones del MIDEPLAN

- Diseñar y aplicar políticas, planes y programas de desarrollo nacional y regional.
- Proponer las metas de inversión pública y evaluar los proyectos de inversión financiados por el Estado.
- Armonizar y coordinar las diferentes iniciativas del sector público encaminadas a erradicar la pobreza.
- Orientar la cooperación internacional que el país reciba y otorgue.

- Implementar y ejecutar las políticas y programas orientados hacia grupos prioritarios: infancia, juventud, adulto mayor, discapacitados, mujeres e indígenas, a través de sus servicios relacionados.

Estructura del MIDEPLAN

- ❖ Gabinete.
- ❖ Subsecretario de Planificación y Cooperación.
- ❖ Gabinete:
 - Unidad de Auditoría Interna.
 - Unidad de Apoyo Informático.
 - Unidad de Becas.
- ❖ Programas:
 - Programa de Vialidad y Transporte Urbano.
 - Programa Indígena.
 - Programa Iniciativa Científica Millenium.
- ❖ Divisiones:
 - División Planificación Regional.
 - División Planificación, Estudios e Inversiones.
 - División Jurídica.
 - División Social.
 - División Administración y Finanzas.
- ❖ Secretarías Regionales Ministeriales.
- Servicios relacionados:
 - Fondo de Solidaridad e Inversión Social – FOSIS.
 - Instituto Nacional de la Juventud – INJUV.
 - Corporación Nacional de Desarrollo Indígena – CONADI.
 - Fondo Nacional de Discapacidad – FONADIS.
 - Agencia de Cooperación Internacional – AGCI.
 - Servicio Nacional de la Mujer – SERNAM.

6.3 Colombia

El Departamento Nacional de Planeación (DNP) de Colombia, es un departamento administrativo que depende directamente de la Presidencia de la República, aun cuando tiene el mismo nivel que cualquier ministerio y participa de las sesiones del Consejo de Ministros. Fue creado en 1958 y además de encargarse de los procesos de planificación nacional, determina junto con el Ministerio de Hacienda, el presupuesto nacional.

Funciones del DNP

- Proponer los objetivos y estrategias macroeconómicas y financieras, consistentes con las políticas y planes del Gobierno Nacional, de acuerdo con la proyección de los escenarios de corto, mediano y largo plazo.

- Diseñar el Plan Nacional de Desarrollo para su evaluación por parte del Consejo Nacional de Planeación, el Consejo Nacional de Política Económica y Social –CONPES– para su posterior presentación al Congreso de la República. Igualmente, debe coordinar su ejecución y realizar el seguimiento y la evaluación de la gestión y resultados del mismo.
- Desarrollar las orientaciones de planeación impartidas por el Presidente de la República y coordinar el trabajo de formulación del Plan Nacional de Desarrollo con los ministerios, departamentos administrativos, entidades territoriales o las regiones administrativas y de planificación y las demás entidades que establezca la Ley orgánica de ordenamiento territorial que se organice en desarrollo de los artículos 306 y 307 de la Constitución Política.
- Aprobar las metodologías para el diseño, el seguimiento y la evaluación de las políticas, los programas y los proyectos contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo, así como para la identificación, formulación y evaluación de los proyectos financiados con los recursos del Presupuesto General de la Nación.
- Coordinar a todas las entidades y organismos públicos para garantizar el debido cumplimiento y ejecución de las políticas, los programas y los proyectos contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo.
- Dirigir, coordinar y dar cumplimiento a las políticas de inversión pública, y garantizar su coherencia con el Plan de inversiones públicas.
- Diseñar y organizar los sistemas de evaluación de gestión y resultados de la administración pública, tanto en lo relacionado con políticas como con proyectos de inversión. En todo caso, el Departamento Nacional de Planeación, de manera selectiva, podrá ejercer dicha evaluación sobre cualquier entidad territorial.
- Suministrar al Presidente de la República informes periódicos y los demás que éste solicite acerca del cumplimiento de los planes de desarrollo y asesorarlo en la preparación del informe que sobre la misma materia debe presentar anualmente al Congreso de la República.
- Participar en las gestiones de financiamiento externo o interno relacionadas con los planes, programas y proyectos de desarrollo económico y social. Para el efecto, apoyará a los organismos y entidades públicas en la preparación y presentación de proyectos que puedan ser financiados con crédito externo o interno y participará en las correspondientes negociaciones.
- Estudiar y evaluar el estado y cuantía de la deuda externa pública y privada, y proponer al Consejo Nacional de Política Económica y Social –CONPES– las medidas necesarias para lograr el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo, sin exceder la capacidad de endeudamiento del país. Para el ejercicio de esta función, el Departamento podrá solicitar el registro de los correspondientes compromisos.
- Diseñar, reglamentar, sistematizar y operar el Banco de proyectos que deberá incluir los proyectos financiables, total o parcialmente, con recursos del Presupuesto General de la Nación, y determinar los proyectos que se deben incluir en la Ley anual del presupuesto.

- Llevar el registro de los proyectos que hayan sido declarados viables por los respectivos ministerios, para ser financiados con recursos del Fondo Nacional de Regalías, y recomendar la priorización de la asignación de recursos a estos proyectos.
- Diseñar las metodologías para declarar viables proyectos a ser financiados con recursos de regalías o compensaciones.
- Preparar, con la colaboración de los organismos y entidades pertinentes, políticas, planes, programas y proyectos relacionados con el estímulo a la actividad productiva y la inversión privada.
- Participar en la evaluación de los proyectos de inversión privada nacional o extranjera que requieran intervención del Gobierno Nacional.
- Emitir concepto previo para la iniciación de negociaciones encaminadas a la concertación de acuerdos de complementación o programas sectoriales de desarrollo e intercambio comercial, de carácter bilateral o multilateral, y vigilar su realización.
- Ejercer las funciones atribuidas al Departamento Nacional de Planeación por la Ley 60 de 1993, relacionadas con las transferencias a las entidades territoriales a que se refieren los artículos 356 y 357 de la Constitución Política.
- Fundamentar la creación de nuevos departamentos y municipios, cuando fuere el caso, según las normas vigentes.
- Promover la realización de actividades tendientes a fortalecer los procesos de descentralización y modernización de la gestión pública.
- Participar en el diseño de la política para la prestación de servicios públicos domiciliarios, a través de las comisiones de regulación, y promover su adopción por parte de las empresas de servicios públicos.
- Trazar las políticas generales y desarrollar la planeación de las estrategias de control y vigilancia, para la adecuada y eficiente prestación de los servicios públicos domiciliarios.
- Diseñar metodologías de estratificación y sistemas de seguimiento y evaluación de dichas metodologías.
- Orientar y coordinar la formulación y ejecución de planes, programas y proyectos realizados por las entidades adscritas y vinculadas al Departamento.

Estructura del DNP

- ❖ Dirección General del Departamento:
 - Oficina Asesora Jurídica.
 - Oficina de Informática.
- ❖ Subdirección General del Departamento:
 - Oficina de Control Interno.
 - Subdirección de Crédito.
- ❖ Direcciones.
 - Dirección de Estudios Económicos:
 - Subdirección de Análisis Fiscal.
 - Subdirección de Estudios Macroeconómicos.
 - Subdirección de Estudios Sectoriales y de Regulación.

- Dirección de Desarrollo Territorial:
 - Subdirección de Finanzas Públicas Territoriales.
 - Subdirección de Ordenamiento y Desarrollo Territorial.
- Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas:
 - Subdirección de Crédito.
 - Subdirección de Programación y Seguimiento Presupuestal del Sector Central.
 - Subdirección de Programación y Seguimiento Presupuestal del Sector.
- Dirección de Evaluación de Gestión y Resultados.
- Dirección de Infraestructura y Energía:
 - Subdirección de Transporte .
 - Subdirección de Minas y Energía.
 - Subdirección de Telecomunicaciones.
- Dirección de Desarrollo Social:
 - Subdirección de Educación.
 - Subdirección de Salud.
 - Subdirección de Empleo y Seguridad Social.
- Dirección de Desarrollo Agrario:
 - Subdirección de Producción y Desarrollo Tecnológico.
 - Subdirección de Comercialización y Financiamiento Agropecuario.
- Dirección de Política Ambiental:
 - Subdirección de Planificación y Regulación Ambiental.
 - Subdirección de Estudios Ambientales.
- Dirección de Justicia y Seguridad:
 - Subdirección de Seguridad y Defensa.
 - Subdirección de Justicia.
- Dirección de Desarrollo Empresarial:
 - Subdirección de Política Industrial y Comercial.
 - Subdirección de Ciencia y Tecnología.
- Dirección de Desarrollo Urbano y Programas Regionales Especiales:
 - Subdirección de Vivienda.
 - Subdirección de Agua Potable y Saneamiento Básico.
- ❖ Secretaría General:
 - Subdirección de Recursos Humanos.
 - Subdirección Administrativa .
- ❖ Órganos de Asesoría y Coordinación del DNP:
 - Comité de Coordinación del Sistema de Control Interno.
 - Comisión de Personal.
 - Comité de Licitaciones y Adquisiciones.
- Entidades Vinculadas:
 - Fonade.
- Entidades Adscritas:
 - Colciencias.
 - Superintendencia de Servicios Públicos.

- Comisión Nacional de Regalías.

6.4 Uruguay

La Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) de Uruguay depende directamente de la Presidencia de la República y está dirigida por un director que debe reunir las mismas condiciones que un ministro de Estado, siendo designado por el Presidente de la República. Fue creada en 1960, sin embargo este antecedente institucional sólo estaba encargado de velar por las inversiones y el desarrollo económico. En 1985 con el restablecimiento de la normalidad institucional, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto recupera sus funciones e incorpora otras de orden social.

Funciones de la OPP

- Asesorar al Poder Ejecutivo en la formulación de los planes y programas de desarrollo, así como en la planificación de las políticas de descentralización que serán ejecutadas por el Poder Ejecutivo, los Entes Autónomos, los Servicios Descentralizados y los Gobiernos Departamentales.
- Asesorar al Poder Ejecutivo en la definición de los objetivos y políticas a corto y largo plazo, y en cuanto a los resultados de su aplicación a nivel sectorial.
- Asesorar al Poder Ejecutivo en la elaboración de los proyectos de leyes de Presupuesto Nacional y Rendiciones de Cuentas.
- Diseñar e impartir las normas técnicas para la definición de los sistemas de control de gestión de las unidades ejecutoras de los Incisos del Presupuesto Nacional.
- Evaluar el grado de cumplimiento de los objetivos y metas programadas de los Incisos del Presupuesto Nacional basado en indicadores de desempeño y elaborar los estados demostrativos correspondientes, para su incorporación en los proyectos de ley de Rendición de Cuentas.
- Proponer las prioridades, definir los cupos a nivel sectorial y asesorar en la formulación de los programas de inversiones públicas y de su financiamiento, ajustándose a los límites de endeudamiento externo establecidos en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas y el Banco Central.
- Realizar el seguimiento del proceso de la inversión pública.
- Orientar y coordinar la implantación del programa de reforma y modernización del Estado, así como verificar el grado de cumplimiento de las metas fijadas al respecto.
- Realizar la revisión de los precios y tarifas que perciben las unidades ejecutoras de la Administración Central por concepto de autorizaciones, prestación de servicios u otras funciones de naturaleza similar.
- Realizar la revisión de los instrumentos y mecanismos de regulación a efectos de identificar las restricciones legales y administrativas que limiten la competencia entre particulares en la oferta de bienes y servicios.

- Analizar los proyectos de Presupuestos de los Organismos incluidos en el artículo 221 de la Constitución de la República y proponer al Poder Ejecutivo las modificaciones correspondientes, así como evaluar las ejecuciones presupuestales de dichos organismos.
- Asesorar al Poder Ejecutivo en la política de fijación de precios y tarifas de la Administración Central, Entes Autónomos, Servicios Descentralizados y de los Servicios Públicos en General.
- Asesorar al Poder Ejecutivo en materia presupuestal y sobre la asistencia técnica y financiera a los Gobiernos Departamentales.
- Asesorar al Poder Ejecutivo en la planificación, coordinación, seguimiento y evaluación de actividades relacionadas con la realización de estudios de preinversión del sector público y del sector privado, cuando su ejecución requiera ser financiada con recursos públicos o con créditos externos avalados por el Estado.
- Asesorar al Poder Ejecutivo en la definición de la política de cooperación internacional, bilateral y multilateral, técnica y económica que se gestione y programe con los gobiernos e instituciones extranjeras y organismos internacionales a efectos de determinar las prioridades y objetivos nacionales en esa materia.
- Coordinar internamente las actividades, proyectos y programas de cooperación internacional y actuar en la negociación y concreción de convenios.
- Asesorar al Poder Ejecutivo en la determinación e instrumentación de las políticas de integración regional así como en las sectoriales.

Estructura de la OPP

- ❖ Dirección.
- ❖ Presupuesto y Gestión del Sector Público:
 - Presupuesto Nacional.
 - Empresas Públicas.
 - Gobiernos Departamentales.
 - Modernización del Estado.
- ❖ Política de Inversiones y Cooperación Internacional:
 - Política de Inversión.
 - Pre-inversión.
 - Cooperación Internacional.
- ❖ Política Económica y Social:
 - Política Económica y de Regulación.
 - Política Comercial y de Integración.
 - Políticas Sociales.
- ❖ Administración y Finanzas del OPP:
 - Recursos Humanos.
 - Contaduría.
 - Tesorería.
 - Administración Documental.
 - Intendencia.

- Adquisiciones y Proveduría.

6.5 Guatemala

La Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN) es el órgano de planificación del Estado establecido como una institución de apoyo a las atribuciones de la Presidencia de la República. SEGEPLAN planifica y programa tanto en el ámbito sectorial como en el regional por medio del Sistema de Consejos de Desarrollo.

Funciones de SEGEPLAN

- Coadyuvar a la formulación de la política general del gobierno y evaluar su ejecución.
- Diseñar, coordinar, monitorear y evaluar el Sistema Nacional de Proyecto de Inversión Pública y el Sistema Nacional de Financiamiento a la preinversión.
- Integrar y armonizar los anteproyectos de planes sectoriales recibidos de los ministerios y otras entidades estatales con los anteproyectos remitidos por los consejos de desarrollo regionales y departamentales.
- Elaborar conjuntamente con el Ministerio de Finanzas Públicas los procedimientos más adecuados para lograr la coordinación y la armonización de los planes y proyectos anuales y multianuales del sector público con los correspondientes presupuestos anuales y multianuales.
- Preparar conjuntamente con el Ministerio de Finanzas Públicas de acuerdo con la política general del gobierno y en consulta con los demás Ministerios el anteproyecto de presupuesto de inversión anual y multianual.
- Dar seguimiento a la ejecución del presupuesto de inversión e informar al Presidente de la República individualmente o en Consejo de Ministros, sobre los resultados alcanzados, debiendo proponer las rectificaciones que estime necesarias.
- Formular, para conocimiento y aprobación del Presidente de la República y en consulta con los Ministerios de Estado, las entidades estatales correspondientes y otros organismos del sector público, las políticas y programas de cooperación internacional, así como priorizar, gestionar, negociar, administrar y contratar, por delegación de la autoridad competente, la cooperación financiera no reembolsable proveniente de organismos internacionales y gobiernos extranjeros que le sea otorgada para la realización de proyectos de interés común y coordinar su ejecución.
- Coordinar el proceso de planificación y programación de inversión pública a nivel sectorial y territorial.
- Formular para conocimiento y aprobación del Presidente, la política de preinversión y promover la creación de los mecanismos financieros que funcionen descentralizadamente para el efecto.
- Crear y administrar el banco de becas que ofrece la comunidad internacional.

- Llevar a efecto las tareas que le sean confiadas por el Presidente y Vice Presidente de la República.
- Elaborar y proponer al Presidente de la República, para su aprobación, el proyecto de reglamento orgánico interno de la Secretaría a su cargo, en el que se ha de establecer la estructura, organización y responsabilidades de sus dependencias.
- Realizar las funciones y atribuciones que la Constitución Política atribuye al Órgano de Planificación del Estado y las que al mismo o a la Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica atribuyan otras leyes.

Estructura de SEGEPLAN

- ❖ Dirección Ejecutiva y Técnica del Sistema Nacional de Financiamiento de la Preinversión (SINAFIP).
- ❖ Auditoría Interna.
- ❖ Subsecretaría de Planificación e Inversión Pública.
 - Dirección Técnica de Políticas y Programación.
 - Dirección Técnica de Proyectos.
 - Dirección Técnica de Coordinación Regional y Departamental.
 - Unidad de Apoyo al Gabinete Social.
- ❖ Subsecretaría Cooperación Internacional para el Desarrollo.
 - Dirección Técnica de Cooperación Internacional.
 - Dirección Técnica de Fomento de Becas.
- ❖ Unidades:
 - Unidad de Administración Financiera.
 - Administración Interna.
 - Informática.
 - Asesoría Jurídica.

7. Las propuestas en debate en el Congreso de la República

Actualmente existen tres propuestas referidas al tema de la planeación estratégica, plasmadas en sendos Proyectos de Ley, presentados por tres diferentes congresistas pertenecientes a los principales partidos y movimientos políticos representados en el Congreso de la República. Estas iniciativas significan un avance importante en el debate sobre el tema puesto que por un lado expresan el consenso que existe en la representación nacional en cuanto a la necesidad y prioridad de un organismo o sistema de planeamiento en el país, sino que también muestran que hay algunos puntos y temas específicos donde ya se evidencian coincidencias importantes. Todo ello va a facilitar significativamente el proceso de creación y puesta en marcha del Centro de Planeamiento Estratégico (CPE).

A continuación presentamos un resumen de los Proyectos de Ley, resaltando sus principales puntos:

7.1 Luis Alva Castro, Partido Aprista Peruano

- a) Denominación de la propuesta: Ley que crea el Sistema Nacional de Planificación Estratégica y Concertada (No. 7318).
- b) Componentes del Sistema de Planificación Estratégica y Concertada:
 - 1). El Consejo Nacional de Planificación Concertada.
 - 2). El Instituto Nacional de Planificación (INP).
 - 3). Los Consejos de Planificación Concertada.
 - 4) Las Oficinas de Planificación y Presupuesto.
 - 5). Organismos Públicos Descentralizados:
 - ° Instituto Nacional de Estadística e Informática.
 - ° Consejo Nacional del Ambiente.
- c) Nivel en el Estado: El Jefe del INP tendrá rango de ministro, con voz pero sin voto.
- d) Principales funciones del Instituto Nacional de Planificación:
 - a). Formular y evaluar periódicamente la política y planes estratégicos concertados nacionales de largo, mediano y corto plazo, y someterlos al Consejo Nacional de Planificación Concertada para su debate y aprobación.
 - b). Orientar y coordinar la formulación de los planes estratégicos sectoriales, institucionales, regionales y locales concertados a cargo de las oficinas de planificación y presupuesto del Sistema.
 - c). Informar al Presidente de la República y al Consejo Nacional de Planificación sobre la situación económica y social que afecte la ejecución de los planes estratégicos concertados de desarrollo.
 - d). Coordinar la formulación de la políticas nacionales de carácter multisectorial, a ser incluidos en los planes estratégicos concertados de ámbito nacional, y llevar a cabo su evaluación.

- e). Participar en la formulación del Plan Económico-Financiero, conjuntamente con el Ministerio de Economía y Finanzas y el Banco Central de Reserva.
 - f) Participar en la formulación y evaluación del Presupuesto del Sector Público, asegurando que éste exprese los objetivos, metas y políticas de los planes estratégicos de desarrollo.
 - g). Elaborar, en coordinación con los organismos del Estado, el Programa de Inversiones Priorizadas del Sector Público Nacional, así como normar la formulación y evaluación de los proyectos de inversión, evaluando los proyectos que corresponda.
 - h). Diseñar, coordinar y evaluar la Política y Programa de Cooperación Técnica Internacional.
 - i). Formular la políticas de preservación del medio ambiente y de conservación de los recursos naturales.
 - j). Asesorar la conducción del proceso de la descentralización, compatibilizando la planificación estratégica nacional con las de ámbito regionales y locales.
 - k). Difundir la política y planes, programas y proyectos estratégicos nacionales.
 - l). Realizar estudios e investigaciones sobre la planificación estratégica, así como promover la capacitación de ella entre el personal del Sistema.
 - ll). Orientar, normar y evaluar la organización y actividades de las oficinas de Planificación del Sistema, así como establecer normas técnicas para su funcionamiento.
- e) Organización interna del INP:
La jefatura, la alta dirección, órgano de control, órganos de asesoramiento, apoyo y de línea.

7.2 Enma Vargas de Benavides, Unidad Nacional

- a) Denominación de la propuesta: Ley de Creación del Sistema Nacional de Planificación Estratégica del Desarrollo Sostenible Económico y Social (No. 4644).
- b) Componentes del Sistema de Planificación Estratégica:
 - 1) Consejo Nacional de Desarrollo Económico y Social – CONADES.
 - 2) Instituto Peruano de Planificación Estratégica – IPPE.
 - 3) Consejo Consultivo de Planificación Estratégica.
 - 4) Oficinas de Planificación de los Ministerios.
 - 5) Oficinas de Planificación de los Organismos Públicos Descentralizados.
 - 6) Oficinas de Planificación de los Organismos Públicos Autónomos.
 - 7) Oficinas de Planificación de los Gobiernos Regionales.
 - 8) Oficinas de Planificación de las Municipalidades.
- c) Principales funciones:

- a.) Poner a consideración del Consejo Nacional de Desarrollo Económico y Social las metas de desarrollo, incluyendo las alternativas posibles y las políticas generales y específicas para su aplicación y cumplimiento; también debe complementarse con las proyecciones macroeconómicas, sociales y otras que servirán de marco a los planes.
 - b.) Formular, evaluar y actualizar de manera periódica los planes de corto, mediano y largo plazo así como los prospectivos, para poner a consideración y aprobación del Consejo Nacional de Desarrollo Económico y Social.
 - c.) Elaborar e impartir directivas técnicas dentro de un marco macroeconómico que permita la elaboración coordinada y concertada de los diferentes planes de corto, mediano y largo plazo para ser incluidos en los programas y proyectos de inversión de todas las Oficinas de Planificación de los organismos y entidades públicas, sectoriales, regionales y locales.
 - d.) Elaborar en forma coordinada y concertada los planes anuales de inversión de todos los organismos públicos, a efectos de ser incluidos en el Presupuesto Anual del Sector Público, con respeto a la autonomía que goce cada organismo comprometido.
 - e.) Difundir los Planes de Desarrollo a través de los diversos medios de comunicación, a efectos de que la población pueda aportar o sugerir propuestas que permitan alcanzar los objetivos, metas, políticas y proyectos.
 - f.) Normar el procedimiento de formulación y evaluación de los proyectos de inversión.
 - g.) Normar, evaluar y apoyar la organización y actividades de las oficinas de planificación dentro de la estructura del Estado.
 - h.) Dirigir, coordinar y evaluar la política institucional de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional, conforme a los planes de desarrollo, en las que incluye la elaboración de los programas y proyectos correspondientes.
 - i.) Formular y aprobar la política de desarrollo sostenible en el aspecto ambiental y de conservación de los recursos naturales.
 - j.) Efectuar estudios e investigaciones sobre las ciencias y técnicas de planificación, así como promover la capacitación permanente del personal de la administración pública.
 - k.) Elaborar un diagnóstico nacional sobre la oferta y demanda interna en el rubro de importaciones y exportaciones y la evolución de precios en actividades productivas de bienes y servicios, que permitan visualizar un menor riesgo en la implementación y ejecución de los planes de inversión.
- d) Organización interna:
- a.) Alta Dirección: Jefe y Sub Jefe.
 - b.) Órgano de Control.
 - c.) Órgano de Asesoramiento.
 - d.) Órganos de Apoyo.

- e.) Órganos de Línea.
- f.) Entidades Descentralizadas:
 - Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI.
 - Comisión Nacional del Medio Ambiente – CONAM.

7.3 Rosa León Flores, Partido Aprista Peruano

- a) Denominación de la propuesta: Ley Orgánica del Sistema de Planificación (No. 3550).
- b) Componentes del Sistema de Planificación:
 1. Instituto Nacional de Planificación (INP).
 2. El Consejo Consultivo Nacional de Planificación.
 3. Los organismos Públicos Descentralizados del Sistema Nacional de Planificación.
 4. Las Oficinas de Planificación de los Ministerios y de los Organismos Centrales.
 5. Las Oficinas de Planificación de los Organismos Públicos Descentralizados.
 6. Las Oficinas de Planificación de los Gobiernos Regionales.
 7. Las Oficinas de Planificación de las Municipalidades.
- c) Nivel en el Estado: Jefe del INP tiene rango de Ministro, con voz y sin voto.
- d) Principales funciones del INP:
 - a. Asesorar a la Presidencia de la República en la orientación y conducción de la política nacional de desarrollo.
 - b. Asesorar a los organismos públicos en la toma de decisiones.
 - c. Formular y evaluar, permanentemente, el Plan Nacional de Desarrollo de corto, mediano y largo plazo, y proponerlo al Consejo de Ministros para su conocimiento, análisis y consideración.
 - d. Orientar y coordinar, con las entidades públicas correspondientes, la formulación y evaluación de los planes de desarrollo sectoriales nacionales, regionales y locales.
 - e. Informar, permanentemente, al Presidente de la República y al Consejo de Ministros sobre la situación económica y social que interfiera y afecte la ejecución de los planes de desarrollo.
 - f. Coordinar la formulación y elaboración de las políticas nacionales multisectoriales, a ser incluidas en los planes nacionales de desarrollo así como efectuar su evaluación.
 - g. Participar en la formulación y evaluación del Presupuesto del Sector Público, garantizando que éste exprese los objetivos, metas y políticas de los planes de desarrollo.
 - h. Participar en la formulación y evaluación del Plan Económico Financiero, en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas y el Banco Central de Reserva.
 - i. Elaborar, en coordinación con los organismos del estado, el Programa de Inversiones Priorizadas del Sector Público Nacional.

- j. Normar y reglamentar la formulación y evaluación de los proyectos de inversión, evaluando los proyectos que corresponda.
- k. Coordinar y evaluar la política de Cooperación Técnica Internacional.
- l. Formular, en coordinación con los organismos públicos y privados que corresponda, la política de preservación del medio ambiente y de preservación, conservación y utilización de los recursos naturales.
- m. Orientar, normar y evaluar la organización y actividades de las oficinas de Planificación del Sistema Nacional, así como establecer normas técnicas para su funcionamiento.

8. El Proyecto del Banco Mundial

En Marzo del 2003 el Banco Mundial aprobó una Donación de 288,000 dólares al Perú con el objeto de “Apoyar la creación de una Función Nacional de Planeación Estratégica (Grant for the Creation of a National Strategic Planning Function – IDF-TF 051856)”. Esta donación se originó a partir de una solicitud formulada por el Presidente Alejandro Toledo al Presidente del Banco Mundial James Wolfenson, durante una visita realizada al país meses antes.

El objetivo del Proyecto es el de construir capacidades para la función de planeamiento estratégico mediante: (i) la preparación, a través de consultas, de políticas y estructuras para el planeamiento estratégico sostenibles en el largo plazo, (ii) apoyar el establecimiento inicial de prioridades de política e inversión en línea con la visión de largo plazo definida en el Acuerdo Nacional, (iii) desarrollar una metodología para reorientar la política pública, acciones y gastos en concordancia con dichas prioridades, y (iv) diseñar y establecer un sistema de monitoreo y evaluación orientado a los resultados, que permita revisar las prioridades a lo largo del tiempo.

El proyecto contiene las siguientes partes:

Parte A: Intercambios de diálogo y consulta:

Esta parte incluye la implementación de una agenda de diálogo entre los actores involucrados directa e indirectamente con el planeamiento estratégico, con la participación de consultores internacionales. Esto se lograría a través de: (a) La organización de Mesas redondas, Talleres de Trabajo y Foros con autoridades nacionales, regionales y locales, en especial los miembros del Acuerdo Nacional con el objetivo de conocer las lecciones aprendidas a nivel del país y recoger reacciones y opiniones de los participantes. (b) Conocer las experiencias de otros países en desarrollo. (c) Organizar un mecanismo de consulta para validar los lineamientos de política que se propondrían.

Parte B: Desarrollo de Metodologías para el proceso de Planeamiento Estratégico:

Este diseño de metodologías se realiza mediante: (a) el diseño de un sistema de monitoreo y evaluación orientado a los resultados, (b) el diseño de una estructura sostenible para realizar las actividades del Planeamiento Estratégico y (c) llevar adelante un inventario de las capacidades de planeamiento que tiene el ejecutivo actualmente, que incluya los recursos financieros y humanos disponibles.

Parte C: Preparar un Proyecto Legislativo (de Ley) para la Función y el Sistema de Planeamiento Estratégico:

La preparación incluye la realización de talleres y mesas de trabajo con representantes del Congreso y el Ejecutivo, así como la contratación de expertos.

Parte D: Implementación de un Programa Piloto:

Se entiende que el programa piloto es un paso inicial para hacer operativa la función del Planeamiento Estratégico, seleccionando las actividades con mayor prioridad para iniciar la planeación estratégica. Esto permitiría incentivar el consenso político para el planeamiento estratégico. Incluye la preparación de un manual operativo con términos de referencia para cargos claves, sistemas de manejo de presupuesto y finanzas, lineamientos para las compras y los desembolsos, así como procedimientos administrativos y operativos.

El monto total de la donación del Banco Mundial es de 288,000 dólares USA. La contrapartida del gobierno peruano asciende a 123,000 dólares y hay un aporte del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de 50,000 dólares. En total el proyecto llega a los 461,000 dólares USA. Es importante mencionar que la contrapartida del gobierno ya ha sido aprobada por el ejecutivo y asignada por el MEF, de manera que el proyecto se encuentra totalmente expedito para iniciar sus actividades.

En trabajo conjunto, la PCM y el Banco Mundial han elaborado un Programa de Trabajo y un Presupuesto para utilizar los recursos disponibles, desagregando cada una de las cuatro partes (A, B, C, D) mencionadas líneas arriba. En este Programa se detallan las diversas actividades que se llevarían a cabo para cumplir los objetivos del proyecto.

9. Principales conclusiones

1. Durante la década del 90 el planeamiento gubernamental sufrió un proceso de debilitamiento a nivel mundial, en especial en América Latina, de la mano con el colapso de los países socialistas y el predominio de las políticas macroeconómicas de estabilización y ajuste. En años recientes está recuperando su importancia. Los gobiernos reconocen crecientemente que la planificación estratégica resulta una herramienta clave para alcanzar sus respectivos objetivos y metas económicas, sociales, ambientales y políticas. Han contribuido de manera significativa a este resurgimiento del planeamiento estratégico los avances y logros de esta disciplina dentro del sector privado al mostrar sus bondades para navegar en las agitadas aguas de la globalización.

2. En el Perú el debilitamiento del planeamiento llegó a disolver el Instituto Nacional de Planificación (INP) en el año 1992, aunque se traspasaron diversas funciones, como la Programación de Inversiones, al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Desde esa época hasta el presente, tanto los gobiernos como los partidos políticos y la sociedad civil han tomado creciente conciencia sobre la necesidad y conveniencia del planeamiento en el país. Es así que el Acuerdo Nacional, en donde están representadas las principales fuerzas políticas y sociales, llega en julio del 2002 a proponer en la Política de Estado No. 5 que se cree “un sistema nacional de planeamiento estratégico sectorial e institucional”.

3. Por su parte, el Congreso de la República está discutiendo, prácticamente por unanimidad, una nueva Constitución, en la que se postula la presencia gravitante del planeamiento estratégico en la formulación de las políticas, planes, metas y programas económicos, sociales y ambientales, tanto a nivel nacional, regional como local. Así mismo, las principales fuerzas políticas han presentado a las comisiones del Congreso por lo menos cuatro proyectos de Ley relacionados con el sistema de planeamiento, reforzando la importancia otorgada a esta función.

4. Si bien la discusión sobre este tema se mantiene todavía a nivel general y no se han llegado a niveles de precisión, como por ejemplo los objetivos del Sistema de Planeamiento Estratégico, sus funciones principales, su organización interna, sus relaciones con el Estado y con la sociedad civil, sus metodologías de trabajo, los mecanismos de participación de la población, entre otros, las amplias coincidencias en cuanto a la importancia de la función y la necesidad de contar con ella a la brevedad, permiten suponer que se pueden llegar a acuerdos sobre estos aspectos más puntuales.

5. Es evidente que el gobierno está recibiendo un mandato claro en este tema, y que cuenta con respaldo político para tomar las decisiones y realizar las acciones que lleven al establecimiento del sistema de Planeamiento Estratégico en el Perú, y los organismos que lo conformarían.

6. Los trabajos previos realizados por diversos especialistas y expertos, entre los que se encuentran el Presidente Alejandro Toledo, Francisco Sagasti, Daniel Schydrowsky y Edgar Jiménez, cuyos aportes se destacan en el informe, señalan que la función de Planeamiento Estratégico debe ser encabezada por una institución pequeña con gran liderazgo intelectual, de allí la propuesta de que se llame Centro de Planeamiento Estratégico – CPE (en contraposición con la creación de un Instituto, como era en el pasado). Este Centro debe tener capacidad para realizar y subcontratar (en el mundo académico nacional e internacional) investigaciones y estudios tanto sobre nuestra realidad y sus problemas, pero sobre todo con la capacidad de contribuir, de manera participativa, a imaginar el futuro promisorio y realista que todos queremos para nuestro país. Adicionalmente, se plantea que este Centro debe estar muy vinculado al Acuerdo Nacional, cuyas 30 Políticas de Estado se constituyen en orientaciones y parámetros obligados. Su máxima autoridad (Jefe o Presidente) debe tener nivel de ministro y participar en forma permanente en el Consejo de Ministros.

7. El CPE debe estar estrechamente vinculado con los organismos que actualmente realizan funciones de planeamiento como es el caso de los sectores (Oficinas de planificación y presupuesto en los ministerios), los gobiernos regionales (Gerencias de Planeamiento) y locales. Uno de los campos fundamentales de actuación del CPE es el de las políticas de desarrollo sostenible, puesto que es el organismo con la capacidad de integrar las políticas económicas, con las sociales, con las ambientales. Así mismo, tiene que relacionarse sinérgicamente con el Programa Nacional de Competitividad y con su Consejo Nacional de manera de orientarse en la misma dirección y no duplicar esfuerzos.

8. De la experiencia latinoamericana en materia de planeamiento se pueden extraer lecciones muy importantes para el diseño definitivo del CPE, siguiendo los sanos principios de “aprender de la experiencia ajena” y de “no volver a inventar la pólvora”. En un estudio realizado por el ILPES-CEPAL se concluye que las funciones principales de los organismos de planeamiento se pueden reducir a tres: (i) análisis prospectivo, (ii) coordinación intersectorial y regional, y (iii) evaluación y seguimiento. Esto significa que el CPE peruano debe encararlas de manera clara y eficiente, dejando de lado otras funciones que en el pasado distrajeron la atención del organismo planificador y dieron lugar a burocracia e inflexibilidad en su gestión. La principal característica del nuevo paradigma del planeamiento es la participación de los diversos niveles del Estado (organismos públicos, gobiernos regionales y locales) y de la sociedad civil, tanto en la formulación de los planes, como en la ejecución de los mismos, así como su evaluación y seguimiento. Esta participación de los actores directos resulta fundamental para asegurar la “apropiación” y el compromiso con los planes y metas por parte de los propios ejecutores y beneficiarios de las inversiones, programas y proyectos (económicos, sociales y ambientales), en cada una de sus etapas.

9. Por ello mismo, resulta conveniente que en la primera etapa de diseño del Centro de Planeamiento Estratégico (CPE) los expertos y los encargados de llevar adelante esta tarea busquen la participación y se mantengan en estrecho contacto con los actores, en particular con las fuerzas sociales y políticas representadas en el Acuerdo Nacional, de esa manera se garantizará que no sea un producto burocrático o vertical. De allí que el presente informe, en lugar de realizar propuestas de cómo debe funcionar el CPE, de cómo debe organizarse, etc., lo que hace es presentar los antecedentes, nacionales e internacionales, para que sean los propios actores quienes saquen sus conclusiones y lleguen al diseño definitivo.

10. Próximos pasos

1. Firmar y publicar la Resolución Suprema (ver Anexo D) que nombra un Grupo de Trabajo⁸ con el encargo de elaborar una propuesta para la creación y puesta en marcha del Centro de Planeamiento Estratégico (CPE), propuesta que incluye un Proyecto de Ley a ser presentado al Congreso de la República.
2. Constituir en la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) un equipo de funcionarios⁹, bajo la dirección de la Secretaría de Gestión Multisectorial, el que debe incluir a representantes del Consejo Nacional de Descentralización (CND) y de la Dirección General de Programación Multisectorial del Sector Público (ex Oficina de Inversiones -ODI) del MEF, que brinde apoyo técnico al Grupo de Trabajo nombrado por la Resolución Suprema.
3. Activar el proyecto firmado con el Banco Mundial, adecuándolo a las orientaciones y perspectivas del Grupo de Trabajo. Gestionar y obtener el apoyo de otros organismos internacionales que ya han manifestado su interés de colaboración, como el PNUD, el BID y el AID, para involucrar una gama más amplia de experiencias y conocimientos, y también obtener recursos adicionales para algunos gastos y actividades complementarias indispensables.
4. A partir de los talleres de trabajo, de reuniones con expertos nacionales, internacionales y funcionarios vinculados con el tema (previstos en el proyecto del Banco Mundial), así como de la revisión de los trabajos previos y la documentación disponible, el grupo de trabajo debe elaborar una primera propuesta sobre el CPE que incluya: (i) Sus funciones principales, (ii) su organización interna, (iii) la fusión o adscripción de funciones y organismos del sector público que actualmente realizan actividades de planeamiento, (iv) sus relaciones con el Estado, en particular, con la Presidencia de la República, la PCM, el MEF y el Ministerio de RREE, así como con el Acuerdo Nacional, la sociedad civil, los gobiernos regionales y locales, (v) recursos humanos indispensables (y necesarios), (vi) presupuesto y fuentes de fondos, (vii) un plan de trabajo de por lo menos tres años con las principales actividades a desarrollar en ese plazo.
5. Con esa primera propuesta, cuya elaboración debería tomar un tiempo aproximado de tres meses, el grupo de trabajo la presentaría y discutiría con los

⁸. La conformación y designación del Grupo de Trabajo corresponden al Presidente de la República y la Primera Ministra; la relación de personas que aparece en la propuesta de Resolución Suprema del Anexo D fue discutida con el Presidente de la República en la reunión del Jueves 11 de setiembre del presente año, en la que también participaron Richard Webb, Fernando Zavala, Juan de la Puente y el autor de este informe.

⁹. El equipo original que apoyó el trabajo del CPE estuvo conformado por: Martha Olivares, que lo presidía, Jaime Johnson, coordinador del Consejo Interministerial de Asuntos Sociales, José Palomino, asesor de la Primera Ministra, y Fernando Prada, Consultor de la PCM.

partidos y organizaciones miembros del Acuerdo Nacional para recoger comentarios, ideas y nuevas propuestas.

6. Tomando en cuenta este y otros insumos, el grupo de trabajo, con el apoyo de expertos en derecho y organización del Estado, elaboraría el Proyecto de Ley para la creación del CPE a ser elevado al Congreso.

7. Discutir el Proyecto de Ley con los niveles claves del gobierno, en especial la PCM, el MEF, Ministerio de Relaciones Exteriores y el Consejo Nacional de Descentralización, entre otros, para que finalmente se pueda presentar al Consejo de Ministros para que sea asumido como una propuesta del Ejecutivo.

8. Una institución como el CPE requiere un grado de estabilidad y permanencia para cumplir sus funciones a plenitud. Con ese fin es necesario que nazca como producto del mayor acuerdo político posible. Para ese efecto se programarían reuniones con las diversas bancadas representadas en el Congreso de la República y las diferentes Comisiones del Congreso que están viendo este tema.

9. Todo este proceso descrito no debería tomar más allá de seis meses.

Anexo A: Reuniones efectuadas por el consultor

Mes de julio 2003

1. Miércoles 2

Lugar: Presidencia del Consejo de Ministros (PCM)

Participantes: Martha Olivares, Secretaría de Gestión Multisectorial, PCM; Jaime Johnson, PCM; y Fernando Prada, consultor PCM.

Tema: Ideas iniciales sobre el Centro de Planeamiento Estratégico (CPE).

2. Sábado 5

Lugar: Presidencia del Consejo de Ministros (PCM)

Participantes: Martha Olivares, PCM; Juan Julio Wicht, Universidad del Pacífico; José Palomino, Asesor de la Primera Ministra; Jaime Johnson, PCM y Fernando Prada, Consultor PCM.

Tema: Debate sobre el diseño del CPE.

3. Sábado 12

Lugar: SASE¹⁰

Participante: Juan de la Puente, Consejero Presidencial

Tema: Trabajos previos realizados en torno al CPE.

4. Lunes 14

Lugar: Presidencia del Consejo de Ministros (PCM)

Participantes: Edgar Jiménez, experto mexicano en planeamiento estratégico contratado por la PCM, Martha Olivares, PCM; José Palomino, Asesor de la Primera Ministra; Jaime Johnson, PCM y Fernando Prada, Consultor PCM.

Tema: Continúa el debate sobre el diseño del CPE.

5. Martes 15

Lugar: SASE

Participante: Francisco Sagasti, Consultor internacional y experto en Planeamiento Estratégico.

Tema: Informe sobre la consultoría realizada a la PCM a principios del 2002.

6. Martes 15

Lugar: Club Empresarial

Participante: Claudio Herzka, Gerente General IPAE

Tema: Aportes al diseño y funciones del CPE.

7. Miércoles 16

Lugar: Palacio de Gobierno

¹⁰. Oficina de la Asociación Civil "Servicios para el Desarrollo: SASE", de la cual el consultor es miembro, cuya dirección es Pasaje Sucre 189, Oficina 102, Miraflores.

Participante: Dr. Alejandro Toledo, Presidente de la República
Tema: Presentación del primer informe titulado “Puntos Básicos”¹¹ en que se incluyen los avances del trabajo y los próximos pasos a seguir.

8. Miércoles 16

Lugar: Palacio de Gobierno

Participantes: Misión del Banco Mundial, encabezada por el Vicepresidente De Ferrantis, y el funcionario encargado del proyecto: Jorge Luis Archimbaud de la oficina de Lima.

Tema: El proyecto recientemente aprobado por el Banco Mundial en apoyo a la creación del CPE.

9. Miércoles 16

Lugar: ESAN

Participante: Santiago Roca, profesor de ESAN y especialista en Planeamiento Estratégico.

Tema: Aportes y propuestas para la creación del CPE.

10. Viernes 18

Lugar: Swisshotel

Participante: Juan Carlos Tedesco, Director del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación de la UNESCO, con sede en Buenos Aires

Tema: Los planes educativos de la UNESCO y su vinculación con el futuro CPE en el Perú.

11. Sábado 19

Lugar: SASE

Participante: Esteban Silva. Ex consejero presidencial.

Tema: Ideas originales sobre el CPE debatidas en el gabinete de consejeros del Presidente.

12. Lunes 21

Lugar: SASE

Participante: Francisco Sagasti, Consultor Internacional y experto en Planeamiento Estratégico

Tema: Experiencias internacionales de Instituciones de Planeamiento Estratégico.

13. Viernes 25

Lugar: MINCETUR

Participante: Raúl Diez Canseco, Ministro de Comercio Exterior y Turismo, y Primer Vicepresidente de la República.

Tema: Ideas sobre las funciones y orientaciones del CPE.

¹¹. Ver Anexo C

Mes de agosto 2003

14. Sábado 2

Lugar: SASE

Participante: Rafael Roncagliolo, Secretario Ejecutivo del Acuerdo Nacional.

Tema: Vinculaciones entre el Acuerdo Nacional y el CPE.

15. Lunes 4

Lugar: PCM

Participante: José Palomino, asesor de la Primera Ministra.

Tema: Elaboración de la propuesta de Resolución Suprema para nombrar un Grupo de Trabajo a encargarse de elaborar la propuesta del CPE.

15. Lunes 4

Lugar: Ministerio de Relaciones Exteriores

Participante: Manuel Rodríguez, Vice Canciller.

Tema: Aspectos de política exterior a ser considerados en el CPE, relaciones con la cancillería y la conformación del Grupo de Trabajo.

17. Jueves 7

Lugar: SASE

Participante: Amalia Cuba, experta en planeamiento y políticas sociales.

Tema: Tratamiento de los temas sociales en el CPE.

18. Viernes 8

Lugar: ESAN

Participantes: Santiago Roca, profesor de ESAN, Esteban Hnyilicsa, experto en políticas macroeconómicas.

Tema: Ideas para el tratamiento de los temas macroeconómicos en el CPE.

19. Viernes 8

Lugar: PCM

Participantes: Beatriz Merino, Primera Ministra, José Palomino, asesor de la Primera Ministra.

Tema: Informe de los avances en el trabajo sobre el CPE, entrega del documento "Puntos Básicos" (Ver Anexo C) y conformación del Grupo de Trabajo.

20. Sábado 9

Lugar: SASE

Participante: Fernando Sánchez Albavera, especialista de la CEPAL.

Tema: Procesos de Planeamiento en América Latina, y sus aportes para el CPE peruano.

21. Lunes 11

Lugar: ESAN

Participante: Eric Reinert, experto noruego en Desarrollo Económico.

Tema: Las nuevas modalidades del Planeamiento Estratégico en los países nórdicos.

22. Jueves 14

Lugar: PNUD

Participantes: Martín Santiago, representante del PNUD en el Perú, Luis Vargas, experto PNUD.

Tema: Posibilidades de cooperación del PNUD con la fase de preparación y puesta en operación del CPE.

23. Lunes 18

Lugar: IPAE

Participante: Claudio Herzka, Gerente General de IPAE

Tema: Participación del sector privado en el proceso de planeamiento.

24. Martes 19

Lugar: SASE

Participante: Alejandro Vera, experto en Desarrollo Industrial y en Planeamiento, ex funcionario de la CEPAL.

Tema: Lecciones aprendidas por la CEPAL en materia de Planeamiento.

25. Martes 19

Lugar: Palacio de Gobierno

Participante: Dr. Alejandro Toledo, Presidente de la República

Tema: Informe de avances en el trabajo, y posible conformación del Grupo de Trabajo encargado de hacer propuestas para la creación del CPE.

26. Martes 26

Lugar: Oficinas del Banco Mundial

Participantes: Pedro Francque, especialista sectorial del Banco Mundial, y miembros de la misión del Banco Mundial para el proyecto de Evaluación de Políticas Sociales (título aproximado).

Tema: Apoyo del Banco Mundial al CPE, y relaciones con el proyecto de la referencia con la función de Seguimiento y Evaluación del CPE.

27. Jueves 28

Lugar: SASE

Participantes: Fernando Carbone, ex ministro de Salud; José Campoverde, consultor y experto en Planeamiento Estratégico.

Tema: Posible colaboración del consultor en las actividades futuras del CPE, particularmente en los sectores sociales: salud, educación, trabajo, justicia.

Mes de setiembre 2003

28. Jueves 11

Lugar: Palacio de Gobierno

Participantes: Dr. Alejandro Toledo, Presidente de la República; Richard Webb, ex Presidente del BCR, Fernando Zavala, Viceministro de Economía, Juan de la Puente, asesor presidencial.

Tema: Conformación definitiva del Grupo de Trabajo encargado de elaborar las propuestas para crear y poner en marcha el CPE.

29. Lunes 15

Lugar: Palacio de Gobierno

Participantes: Dr. Alejandro Toledo, Presidente de la República; Juan de la Puente, asesor de la presidencia.

Tema: Entrega al presidente de la Resolución Suprema discutida el día Jueves 11 en su despacho.

30. Jueves 18

Lugar: SASE

Participante: Luis Manrique, experto en Planeamiento Estratégico y ex funcionario del INP.

Tema: Lecciones aprendidas en el INP, y las nuevas orientaciones del Planeamiento Estratégico en los sectores sociales.

31. Lunes 22

Lugar: Ministerio de Economía y Finanzas

Participantes: Carlos Giesecke, Director General de Programas Multisectoriales del Sector Público (DGPMSP), Alejandro Arrieta, Rafael Capristan, Ricardo Diaz, Milton Von Hesse, funcionarios de esta Dirección General del MEF, y Mariana Ballen, consultora

Tema: Las funciones de planeamiento que realiza la DGPMSP y las posibilidades de integración cooperación con el CPE.

32. Martes 23

Lugar: Consejo Nacional de Descentralización

Participante: Otoniel Velazco, asesor de la Presidencia del CND, encargado de la Planificación Regional.

Tema: Posible vinculación entre el CND y el CPE en materia de planeamiento regional.

Mes de octubre 2003

33. Sábado 4

Lugar: Colegio de Ingenieros del Perú - Departamental Lima

Participantes: 100 Ingenieros Industriales

Tema: Exposición general sobre el Planeamiento Estratégico en el Perú

Anexo B: Viajes realizados por el consultor ¹²

Brasil

Fecha: 30 de Julio del 2003

Local: Ministerio de Planeamiento, Presupuesto y Gestión.

Reunión con: Demian Fiocca, Secretario de Asuntos Internacionales; Flavio Sotomayor, Secretario de Planeamiento e Inversiones Estratégicas; Benvindo Belluco, Coordinador General de Políticas con Organismo Internacionales.

Temas: Historia, situación y perspectivas del Planeamiento en el Brasil, y las posibilidades de cooperación con la creación del CPE en el Perú.

Fecha: 30 de Julio del 2003

Local: Palacio de Planalto

Reunión con: Marco Aurelio García, Asesor Especial de Política Externa del Presidente de la República.

Temas: Alianza estratégica entre Brasil y Perú, y las posibilidades de cooperación en el campo del Planeamiento Estratégico.

Chile

Fecha: 21 de Agosto del 2003

Local: CEPAL

Reunión con: José Antonio Ocampo, Secretario Ejecutivo de la CEPAL; Fernando Sánchez Albavera, Jefe de la División de Recursos Naturales

Tema: Apoyo integral de la CEPAL e ILPES a la creación del CPE en el Perú.

Fecha: 21 de Agosto del 2003

Local: Fundación Chile

Reunión con: Javier Duarte, Director General Adjunto; Joaquín Cordúa, Asesor de la presidencia; Hernán Araneda, Director de la División de Recursos Humanos.

Tema: Proceso de creación de la Fundación Chile, la aplicación del planeamiento estratégico en su actividad, y las posibilidades de cooperación con el CPE peruano.

Fecha: 23 de Agosto del 2003

Local: Ministerio de Planificación - MIDEPLAN

Reunión con: Juan Cabada, Jefe de la División de Planeamiento

Tema: Funciones, metodología de trabajo y actividades del MIDEPLAN en Chile, y la posibilidad de cooperación futura con el CPE de Perú.

¹². Los tres viajes realizados por el Consultor al exterior fueron financiados por diversos organismos internacionales: en caso del Brasil, la OIT; en caso de Guatemala, el BID; y en caso de Chile, con recursos propios del consultor. Es decir, no le costaron al gobierno peruano.

Guatemala

Fecha: 4 de setiembre del 2003

Lugar: Secretaría General de Planificación - SEGEPLAN

Reunión con : Jorge Mario Calvillo, Secretario de Políticas Globales y Sectoriales.

Tema: Funciones y organización del SEGEPLAN, y posibilidades de cooperación con el futuro CPE peruano.

Anexo C: Documento “Puntos Básicos” presentados al Presidente y a la Presidenta del Consejo de Ministros

Centro de Planeamiento Estratégico

Ideas básicas¹³

1. El marco para la creación del Centro son los preceptos constitucionales de la economía social de mercado y la democracia participativa, así como una adecuada integración a la economía global. El mandato viene de la quinta política de Estado del Acuerdo Nacional que plantea la necesidad de impulsar la creación de un Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico con fijación de objetivos generales y específicos que establezcan metas e indicadores de medición.
2. El Centro debe ser pequeño, tipo Think Tank, con un fuerte contenido en estudios e investigaciones (vinculado al sector académico); debe ganarse un liderazgo a nivel intelectual, tanto en el sector público como privado, por su consistencia y claridad en el análisis y su capacidad propositiva. En este sentido es bastante diferente al INP (Instituto Nacional de Planificación) que imponía directivas al Estado y al propio sector privado.
3. Es indispensable asegurarle al Centro un mínimo de estabilidad, lo que significa que debería tener un horizonte que vaya mas allá de un gobierno. Ello implica el respaldo y apoyo de los principales partidos y de las instituciones de la sociedad civil.
4. Debe estar vinculado estrechamente al Acuerdo Nacional. Las 30 políticas de Estado son una referencia indispensable.
5. El Centro es de alto nivel, es decir, con rango ministerial, con participación permanente en el Consejo de Ministros, aunque sin voto. Su presidente despacha semanalmente con el Presidente y con la Primera Ministra.
6. Tiene que estar vinculado orgánicamente a la Presidencia del Consejo de Ministros (en especial con el CND), y relacionado estrechamente con el Ministerio de Economía y Finanzas y la Cancillería.

¹³. Buena parte de estos planteamientos han sido recogidos de propuestas previas elaboradas por Francisco Sagasti, Daniel Schydrowsky, Edgar Jiménez, Juan de la Puente y Jaime Johnson, así como de las sugerencias de Juan Julio Wicht, José Palomino, Martha Olivares y Fernando Prada.

7. Se constituye en la cabeza de un Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico, que en principio está integrado por: las secretarías sectoriales de planificación y presupuesto, las secretarías de planeamiento y programación de las OPDs, las gerencias de planeamiento de los gobiernos regionales, y las oficinas de planeamiento y presupuesto de los municipios provinciales y distritales. Una de las tareas centrales es diseñar e implementar este sistema, definiendo sus componentes y el tipo de relaciones del Centro con ellos.

8. Cuenta con un Consejo Consultivo de profesionales y científicos del más alto nivel y prestigio en la sociedad peruana, una especie de Consejo de Sabios.

9. Áreas de acción:

- a) Economía: inversiones (prioridad central), presupuesto, política macro, sectores productivos, competitividad, empleo, ciencia y tecnología.
- b) Acondicionamiento territorial, infraestructura, desarrollo urbano, conectividad, energía.
- c) Políticas sociales: educación, salud, lucha contra la pobreza, seguridad ciudadana, vivienda popular
- d) Reforma del Estado, descentralización, formación de recursos humanos – carrera pública
- e) Análisis político y gobernabilidad – análisis situacional sobre la marcha del gobierno.

10. El objetivo central del proceso de planeamiento estratégico es la mejora del proceso de toma de decisiones al más alto nivel del Poder Ejecutivo.

Los objetivos específicos serían:

- Institucionalizar el planeamiento como instrumento para fortalecer la capacidad de conducción estratégica del Estado.
- Mejorar la capacidad de articular visiones de futuro e imaginar escenarios para el país (Prospectiva).
- Aprender el contexto interno y externo actual, su evolución, e identificar opciones estratégicas.
- Coordinar los criterios para hacer operativas y poner en práctica las políticas de Estado (Acuerdo Nacional).
- Vincular el planeamiento estratégico con el presupuesto (gasto corriente e inversión), la reforma del Estado, las prioridades legislativas, la gestión de recursos humanos y la formulación de políticas intersectoriales (coordinar con las unidades de planificación de los sectores).

11. Debe contar con un financiamiento mínimo del Tesoro Público, sobre el cual se sumen los recursos de la cooperación internacional.

12. Decisiones inmediatas: Proponer al Presidente y la PCM la creación de una comisión de alto nivel integrada por representantes del MEF, PCM, RREE, y del Acuerdo Nacional. Esta comisión estaría apoyada por una secretaría técnica a cargo de la PCM, integrada por: José Palomino, Juan de la Puente, Jaime

Johnson, Martha Olivares, Fernando Prada, y otros que se determine por parte de la comisión. La norma legal que correspondería sería un Decreto Supremo de la PCM.

13. La principal tarea de esta comisión sería elaborar un Proyecto de Ley sobre el Centro de Planeamiento Estratégico a ser presentado al Congreso en un plazo de tres meses; esto supone conversar con los partidos representados en el Congreso y lograr un consenso que asegure su aprobación.

F. Villarán - 5/7/03

Anexo D: Borrador de Resolución Suprema para formar una Comisión de alto nivel que proponga medidas para la creación y puesta en operación del CPE¹⁴

BORRADOR

RESOLUCION SUPREMA N°

Constitúyase Comisión de Alto Nivel encargada de proponer las medidas necesarias para crear y poner en operación el Centro de Planeamiento Estratégico

CONSIDERANDO:

Que, el Acuerdo Nacional en su Quinta Política de Estado compromete al país a impulsar las acciones sobre la base de un planeamiento estratégico que oriente los recursos y concierte las acciones necesarias para alcanzar los objetivos nacionales de desarrollo, inclusión, crecimiento y adecuada integración a la economía global;

Que, con este objetivo el Acuerdo Nacional establece que el Estado impulsará la creación de un Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico sectorial e institucional, con una clara fijación de objetivos generales y objetivos específicos que establezcan metas a corto, mediano y largo plazo, así como los indicadores de medición correspondientes;

Que, con la finalidad de cumplir con lo señalado en el Acuerdo Nacional es necesario crear el Centro de Planeamiento Estratégico para lo cual resulta conveniente constituir una comisión de Alto Nivel encargada de proponer las medidas necesarias para su creación y operación, así como las normas que rijan su estructura y funcionamiento, siendo para ello necesario proceder a la designación de sus integrantes;

¹⁴. Este borrador de Resolución Suprema se origina en la PCM, con las propuestas de José Palomino, asesor de la Primera Ministra y Martha Olivares, Secretaría de Gestión Multisectorial. Una versión inicial es propuesta al Presidente Alejandro Toledo que realiza algunas sugerencias, y la redacción final corresponde a Juan de la Puente, consejero presidencial y el responsable de este informe.

De conformidad con lo establecido en el inciso 24) del artículo 118° de la Constitución Política y el Decreto Legislativo N° 560;

SE RESUELVE:

Artículo 1°.- Constituir una Comisión de Alto Nivel encargada de proponer las medidas necesarias para crear y poner en operación el Centro de Planeamiento Estratégico, así como las normas que rijan su estructura y funcionamiento, la misma que estará conformada por las siguientes personas:

.....
.....
.....
.....
.....
.....

Artículo 2° La Comisión de Alto Nivel alcanzará a la Presidencia de la República un Informe Final que contenga las medidas necesarias para iniciar las actividades de dicha institución y las acciones adicionales a llevarse a cabo para efectos de la mejor operatividad del Centro de Planeamiento Estratégico.

Asimismo propondrá un anteproyecto de ley de creación del Centro de Planeamiento Estratégico para su consideración y debate.

Artículo 3°.- La Comisión de Alto Nivel contará con una Secretaría Técnica de apoyo a cargo de la Presidencia del Consejo de Ministros.

Artículo 4°.- La Comisión de Alto Nivel deberá cumplir con lo señalado en el artículo 1° de la presente Resolución Suprema en un plazo no mayor de noventa (90) días hábiles contados a partir de la fecha de su instalación.

Artículo 5°.- La Comisión de Alto Nivel podrá convocar a reconocidos profesionales y expertos a fin de brindar su colaboración en forma temporal sobre temas relativos a los asuntos propios de la Comisión.

Artículo 6°.- La presente Resolución Suprema será refrendada por la Presidenta del Consejo de Ministros.

Regístrese, comuníquese y publíquese

Anexo E: Documentos analizados

1. **Acuerdo Nacional**, Secretaría Técnica del Acuerdo Nacional, PCM, Lima, julio 2002.
2. **Anteproyecto de Ley de Reforma de la Constitución** (texto para el debate), Comisión de Constitución, Reglamento y Acusaciones Constitucionales, Congreso de la República, Lima, abril 2002.
3. **Constitución política, acuerdo nacional y planeamiento estratégico en el Perú**, Fernando Sánchez Albavera, Serie Gestión Pública, CEPAL, Santiago de Chile, febrero 2003.
4. **Las funciones básicas de la planificación**, Eduardo Wiesner, Leonardo Garnier, Javier Medina Vásquez, ILPES, CEPAL, Santiago de Chile, 2000
5. **La modernización de los sistemas nacionales de inversión pública: análisis crítico y perspectivas**, Edgar Ortégón, Eduardo Aldunate, Juan Francisco Pacheco, ILPES, CEPAL, Santiago de Chile, diciembre 2002.
6. **Propuesta para la organización de la función de planificación estratégica para el Estado Peruano**, Francisco Sagasti, Fernando Prada, Working paper, PCM, Lima, abril 2002.
7. **De la Planeación Estratégica a la Planeación Estratégica Situacional y a la Política Prospectiva**, Edgar Jiménez, Working paper, PCM, Lima, junio 2003.
8. **Planificación estratégica y gestión pública por objetivos**, Fernando Sánchez Albavera, Serie Gestión Pública, CEPAL, Santiago de Chile, marzo 2003.
9. **Recopilación de Leyes: Ley General de Descentralización y su Reglamento**, SEPAZ, SEGEPLAN, Comisión Paritaria de Reforma y Participación, Fundación Konrad Adenauer, Guatemala, diciembre 2002.
10. **El régimen jurídico de la planificación en América Latina**, Dolores M. Rufián, Cuadernos del ILPES No. 37, ILPES, CEPAL, Santiago de Chile, 1993.
11. **Reglamento Orgánico Interno**, SEGEPLAN, Guatemala, mayo 2003.
12. **O desafio do Planejamento Governamental**, Ministerio do Planejamento, Orçamento e Gestao, Brasília, Octubre 2002.
13. **Sistemas Nacionales de Inversión Pública en América Latina y el Caribe**, ILPES, CEPAL, Compact Disk, Santiago de Chile.

14. **Seminario de Alto Nivel sobre las Funciones Básicas de la Planificación**, Consejo Regional de Planificación, ILPES, CEPAL, Compact Disk, Santiago de Chile, Octubre 1999.

15. **Guía Metodológica para la Identificación, Formulación y Evaluación de Proyectos de Riego Grandes y Medianos**, Dirección General de Programación Multianual del Sector Público, MEF, Lima, 2003.

16. **Retomar la Agenda del Desarrollo**, José Antonio Ocampo, CEPAL, Santiago de Chile, 2001.

17. **Ley 18989 – Ley de Creación del Ministerio de Planificación de Chile**, MIDEPLAN, Santiago de Chile.