
gestión pública

Constitución política, acuerdo nacional y planeamiento estratégico en el Perú

Fernando Sánchez Albavera

ILPES



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Instituto Latinoamericano y del Caribe de
Planificación Económica y Social (ILPES)

Santiago de Chile, febrero de 2003

Este documento fue preparado en la Dirección del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). El autor agradece los aportes del Consultor Juan Carlos Buezo de Manzanedo y los comentarios y contribuciones de carácter jurídico recibidos de Jimena Sánchez Velarde. Las personas interesadas pueden dirigirse a fsanchez@eclac.cl. El autor dedica este documento al Sr. Enrique Estremadoyro del Campo, recientemente fallecido, quien fuera uno de los pioneros e impulsores de la planificación en Perú.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

LC/L.1861-P

LC/IP/L.220

ISBN: 92-1-322144-4

ISSN impreso: 1680-8827

ISSN electrónico: 1680-8835

Copyright © Naciones Unidas, febrero de 2003. Todos los derechos reservados

N° de venta: S.03.II.G.34

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
Síntesis, conclusiones y recomendaciones	7
I. Introducción	13
II. Bases constitucionales del planeamiento estratégico	17
III. Antecedentes constitucionales	23
A. La Constitución de 1979	23
B. La Constitución de 1993	25
C. Anteproyecto de Ley de Reforma de la Constitución	26
IV. Antecedentes legislativos sobre la planificación en el Perú	31
A. Creación del Sistema Nacional de Planificación	32
B. Ley de Organización y funciones del Sistema Nacional de Planificación	34
C. Disolución del Instituto Nacional de Planificación	35
V. El planeamiento estratégico del sector público	37
A. Programación estratégica multianual	38
B. Ley de Prudencia y Transparencia Fiscales	43
C. El Marco Macroeconómico Multianual	46
D. La Cuenta General de la República	47
E. Acceso a la información pública: participación ciudadana	49
F. Desafíos y problemas del planeamiento estratégico del sector público	49
VI. El planeamiento estratégico y los desafíos de la regionalización	53

VII. Bases conceptuales y estilos de planeamiento estratégico	59
A. Desarrollo, instituciones y planeamiento estratégico	62
B. Planeamiento estratégico y modernización de la gestión pública	63
C. Estilos de planeamiento estratégico	67
VIII. Lineamientos para la organización del Sistema de Planeamiento Estratégico	71
A. Organización del sistema	72
B. Desarrollo de las capacidades del sistema	74
Bibliografía	81
Serie gestión pública: números publicados	83

Índice de cuadros

Cuadro 1	El sistema presupuestario en el Perú: principales problemas, consecuencias y propuestas	46
----------	---	----

Índice de recuadros

Recuadro 1	El concepto de Economía Social de Mercado, “Libre competencia y fomento para desarrollar mercados”, “Competencia en lo posible, planificación en lo necesario”	29
Recuadro 2	Lineamientos estratégicos de la gestión pública	38
Recuadro 3	Planeamiento estratégico del sector público	39
Recuadro 4	Matriz “FODA”	42
Recuadro 5	Componentes de la Ley de Prudencia y Transparencia Fiscales	45
Recuadro 6	Círculo virtuoso de la gestión por desempeño	48
Recuadro 7	Concepto y necesidad de un pacto fiscal en el Perú	50
Recuadro 8	Principios que rigen la gestión de los gobiernos regionales	54
Recuadro 9	Competencias constitucionales de los gobiernos regionales	55
Recuadro 10	Competencias exclusivas de los gobiernos regionales	55
Recuadro 11	Funciones básicas del planeamiento estratégico	61
Recuadro 12	La dirección del proceso del desarrollo	66
Recuadro 13	El papel de las casas presidenciales	75
Recuadro 14	Plan Avanza Brasil	76
Recuadro 15	Chile: evaluación de programas e indicadores de desempeño	77
Recuadro 16	La planificación participativa en Bolivia	77
Recuadro 17	Planeación participativa en Colombia	78

Resumen

Este informe ha sido elaborado para contribuir a la discusión sobre la creación de la institucionalidad del planeamiento estratégico en el Perú. La importancia de este debate fue puesta de manifiesto en las deliberaciones que dieron origen al Acuerdo Nacional suscrito, el 22 de julio de 2002, por las diferentes organizaciones políticas y de la sociedad civil.

El informe toma como punto de partida las bases constitucionales y los antecedentes legislativos sobre lo que fue el Sistema Nacional de Planificación en el Perú, hasta 1992, y las orientaciones del Acuerdo Nacional respecto del papel que debe cumplir el planeamiento estratégico, como un instrumento fundamental de gobierno. En este contexto, se analizan las relaciones entre el planeamiento estratégico y el presupuesto público, destacando los avances que se han producido, en los últimos años, en materia de programación plurianual, especialmente en lo que se refiere al marco macroeconómico multianual, al Sistema Nacional de Inversión Pública y las normas sobre prudencia y transparencia fiscales. Asimismo, se detallan una serie de problemas que deben superarse y se proponen algunas medidas correctivas. Bajo esta perspectiva, se analizan los impactos que tendría el proceso de regionalización y su articulación con el planeamiento estratégico.

Se estudian también los modelos conceptuales de planeamiento estratégico, poniendo énfasis en aspectos tales como, la organización de los Sistemas de Planeamiento, los estilos de gestión, el marco que les da sustento, su cobertura sectorial y regional y el papel que juega la

dimensión territorial en el proceso de desarrollo. El trabajo incluye también algunas experiencias de países de la región que podrían ser consideradas por las autoridades nacionales (Brasil, Bolivia, Colombia y Chile). Finalmente, se proponen algunos lineamientos que deberían ser tomados en cuenta para el nuevo diseño institucional del planeamiento estratégico.

Síntesis, conclusiones y recomendaciones

1. Este trabajo ha sido elaborado para contribuir a las reflexiones sobre cómo debería concebirse la institucionalidad del planeamiento estratégico en el Perú. La importancia del planeamiento fue puesta de manifiesto en las deliberaciones que dieron origen al Acuerdo Nacional suscrito, el 22 de julio de 2002, por las diferentes organizaciones políticas y de la sociedad civil. Asimismo, el régimen económico de la nueva Constitución, que está actualmente en debate, incluye la formulación de planes de desarrollo como una responsabilidad del Estado.
2. El informe toma como punto de partida los antecedentes constitucionales y legislativos sobre lo que fue el Sistema Nacional de Planificación en el Perú, hasta 1992; y las orientaciones del Acuerdo Nacional, respecto del papel que debe cumplir el planeamiento estratégico, como un instrumento fundamental de gobierno. En este contexto, se analizan las relaciones entre el planeamiento estratégico y el presupuesto público, destacando los avances que se han producido, en los últimos años, en materia de la formulación presupuestal, especialmente en lo que se refiere al marco macroeconómico multianual, al Sistema Nacional de Inversión Pública, y las normas sobre prudencia y transparencia fiscales sin embargo, se detallan una serie de problemas que deben superarse y se proponen algunas medidas correctivas. Bajo esta perspectiva, se analizan los impactos que tendría el proceso de regionalización y su articulación al planeamiento estratégico.

3. Se analizan también los modelos conceptuales de planeamiento estratégico, poniendo énfasis en aspectos tales como, la organización de los Sistemas de Planeamiento, los estilos de gestión, el marco que les da sustento, su cobertura sectorial y regional y el papel que juega la dimensión territorial en el proceso de desarrollo. El trabajo incluye también, algunas experiencias de países de la región que podrían ser tomadas en cuenta por las autoridades nacionales, entre las que se consideran las de Brasil, Bolivia, Colombia y Chile.
4. La intencionalidad de los firmantes del Acuerdo Nacional es bastante clara respecto del carácter que debe asumir el planeamiento estratégico y el correspondiente Sistema que debería constituirse. Los lineamientos básicos que deberían orientar a los legisladores, si se opta por crear el referido Sistema, que no existe actualmente en el ordenamiento legal del Perú, serían básicamente los siguientes:
 - El planeamiento estratégico debe fortalecer el desarrollo de una Economía Social de Mercado y debe ser además, concertado. Ello implica que deberían crearse las instancias de concertación para que las organizaciones suscriptoras del Acuerdo Nacional y otras entidades tanto políticas como de la sociedad civil, que puedan incorporarse en el futuro, contribuyan a su diseño y ejecución.
 - El planeamiento estratégico al ser concertado debe generar sinergias público-privadas, lo que implica no sólo acuerdo sino compromiso de ejecución.
 - El planeamiento estratégico debe incorporar a los gobiernos subnacionales, locales y regionales, los que a su vez deben dar plena vigencia al concepto de concertación en sus respectivos ámbitos de responsabilidad. Ello implica además, que para garantizar un desarrollo sostenible, dicho planeamiento debe sustentarse en una visión territorial del desarrollo que permita una mayor convergencia y una menor disparidad espacial en la distribución de los beneficios, lo cual otorga especial consideración al ordenamiento territorial.
 - La aplicación de una concepción, como la que propone el Acuerdo Nacional requiere una relación vinculante con el Presupuesto Público y una estrecha relación con lo que es actualmente el Sistema Nacional de Inversión Pública.
5. La experiencia peruana resulta muy interesante para otros países de América Latina y el Caribe ya que la institucionalización del planeamiento estratégico surge de una amplia discusión nacional que se ha plasmado en un documento que sirve de referencia para la elaboración de la estrategia nacional de desarrollo y de sus correspondientes planes y programas. Tiene por tanto un origen que se sustenta en un esfuerzo nacional sin precedentes en la historia peruana. Ello le otorga una muy significativa legitimidad por cuanto los sistemas de planeación, en los que concurren los ciudadanos y sus correspondientes organizaciones, tanto políticas como de la sociedad civil, permiten establecer y lograr consensos sobre prioridades, programas y proyectos específicos.
6. Es probable que muchas de las aspiraciones no puedan concretarse en la exacta dimensión en que fueron definidas pero justamente el carácter concertado del planeamiento estratégico permitirá establecer los correspondientes mecanismos de evaluación y corrección. De esta forma, se abordarán, de manera democrática, los problemas de escasez de recursos que tienen los países en desarrollo, permitiendo que la política sea esencialmente un ejercicio de encuentro entre voluntades y alternativas más que de confrontación.
7. La Constitución refleja un modelo político en el que están presentes, en diversos grados, los acuerdos, concesiones y los consensos. El peso de cada uno de estos factores tiene una importancia gravitante en la definición del modelo político que encierra un texto constitucional. Lo que define a una Constitución y le da identidad es por tanto, el modelo

político que ella prescribe, estructurando y subordinando, a ese fin, al conjunto de las instituciones del Estado.

Para alcanzar los objetivos del proyecto político definido en la Constitución, las autoridades elegidas deben definir un estilo de gestión de los asuntos de interés público que permitan satisfacer las necesidades humanas que garantiza el texto constitucional. Ello requiere definir una estrategia y una serie de instrumentos de gobierno, entre los que se cuenta el planeamiento estratégico, el presupuesto público y sus correspondientes programas. En una sociedad democrática deben existir por tanto, instancias que permitan que los ciudadanos ejerzan plenamente sus derechos, en la identificación de sus necesidades y en el tipo y forma de bienes y servicios públicos que el Estado debe proporcionarles con dicha finalidad.

8. La disolución del Sistema Nacional de Planificación tuvo más una connotación de carácter ideológico ya que la experiencia revela que, en la década de los noventa, se hicieron importantes esfuerzos para reforzar el planeamiento estratégico del Sector Público, en concordancia con la disciplina fiscal y el orden macroeconómicos necesarios para dar confianza a la comunidad financiera internacional. Lo que se descartó, y ello coincide con lo que los científicos políticos han dado en llamar “el fin de las utopías o el fin de las ideologías”, es la idea de una planificación que defina un modelo de sociedad, y que subordinaba la iniciativa privada a dicho modelo. Se trataba de reducir el margen de intervención del Estado sobre el comportamiento de los agentes privados, tanto individuos como empresas, lo que quedó plasmado en la Constitución de 1993.
9. Si bien esta Constitución no hizo referencia al planeamiento estratégico, no necesariamente lo descartaba para dar coherencia a la gestión de los asuntos de interés público que debían concretarse en el Presupuesto General de la República. Por eso, en la década de los noventa, el planeamiento estratégico adoptó una visión de carácter fiscalista, a efectos de garantizar una serie de reglas macro-fiscales, prudencia en el gasto, una eficaz asignación de los recursos públicos, mayor transparencia y en general, una conducción coherente de las finanzas públicas. En el lapso mencionado, se reforzó el papel del Ministerio de Economía y Finanzas, encargado de la Programación Estratégica Multianual y de formular el Presupuesto Público, en concordancia con los propósitos señalados anteriormente. Si bien la experiencia muestra una serie de avances, existen pendientes una serie de problemas que deben abordarse, destacando entre otros, una redefinición del carácter simplemente fiscalista del planeamiento estratégico; deficiencias de coordinación institucional en la formulación y ejecución del presupuesto; un marcado centralismo y discrecionalidad; y la necesidad de articular eficaz y participativamente los niveles nacionales, regionales y locales de gobierno.
10. La manera cómo la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales afronta el problema del planeamiento estratégico supera ampliamente la concepción fiscalista que sigue vigente. El proceso de regionalización requiere de una visión estratégica del desarrollo territorial y de las posibilidades de inserción de los espacios nacionales en el proceso de globalización. Sin duda para estos efectos, la responsabilidad atribuida en términos del fomento de la competitividad regional, para que las regiones y macro-regiones puedan articularse a redes internacionales, sustentadas en el nuevo paradigma de la acumulación flexible, implican una visión estratégica del contexto mundial, que permita aprovechar adecuadamente los acuerdos comerciales bilaterales y multilaterales ya suscritos; fomentar asociaciones regionales con redes de negocios internacionales; y promover la identidad cultural en el exterior para fomentar el turismo, entre otras potencialidades
11. Una de las principales responsabilidades asignadas al planeamiento estratégico es la de impulsar y contribuir a la modernización de la gestión pública y de su diseño institucional,

mediante directivas que tienen por objeto articular la misión específica de las instituciones con las orientaciones del Proyecto de Nación".

12. La gestión pública debe combinar un diseño transparente, con reglas que aseguren el control de las finanzas públicas; y un nuevo régimen de programación presupuestaria, basado en la asignación plurianual de proporciones crecientes del gasto público. Estos dos pilares son inseparables; el primero (las reglas fiscales) le otorga factibilidad técnica al segundo (la programación plurianual), al establecer normas independientes del ciclo macroeconómico, y el segundo otorga mejores incentivos a las agencias para manejar de manera más eficiente su presupuesto y contribuir así al cumplimiento de las metas.
13. El Perú tiene desafíos muy significativos, que adquieren mayor importancia y se hacen más complejos con el proceso de descentralización y la instauración de los gobiernos regionales. Lo que los ciudadanos quieren es un Estado que responda en las crisis, no que se encoja y se muestre incapaz de abordarla. Esta cultura tiene que imponerse y requiere de un planeamiento estratégico estricto y muy exigente respecto de la disciplina fiscal y del consenso político. Este es un tema poco debatido y constituye uno de los elementos más importantes para la concepción y gestión de un "Pacto Fiscal".
14. El Perú necesita un "pacto fiscal", a nivel nacional, que comprometa a todas las instancias de gobierno (central, regional, local, instituciones descentralizadas, etc.) y que permita un amplio consenso sobre los criterios que deben orientar la política fiscal, a nivel nacional, regional y local. Esto no sería difícil de obtener ya que una serie de lineamientos de la gestión presupuestal se incluyen todos los años, casi con el mismo texto, en la Ley de Presupuesto. Ello podría requerir, la revisión de algunos aspectos del Acuerdo Nacional, como por ejemplo, los que se refieren a definir una proporción determinada del gasto público para ciertos fines ya que lo que importa es la calidad del gasto y no solamente el monto asignado. Así por ejemplo, se puede asignar una proporción muy significativa para el gasto en educación y los resultados en términos de rendimiento pueden decaer en el tiempo.
15. El planeamiento estratégico no se refiere solamente a los lineamientos económicos que definen los regímenes constitucionales. Además, de su acción sobre las transacciones y contratos de carácter económico, tiene que estar orientado al desarrollo de las capacidades humanas, mediante la realización de una serie de acciones de la gestión pública que tienen relación con las garantías individuales, el pleno respeto de los derechos humanos, la tolerancia frente a las opciones individuales de vida y en el momento presente, a la preparación de los individuos y sus organizaciones para la sociedad de la información y del conocimiento.
16. Planificar o hacer planeamiento estratégico, no es otra cosa que convertir la información en conocimiento; el conocimiento en acción, mediante estrategias, planes y políticas; y éstos últimos en objetivos y resultados que sean "apropiados" por los individuos y sus organizaciones para su beneficio. Además, parte de la gestión de la información y el conocimiento consiste en sistematizar las experiencias y los actos de gobierno para dar cuenta de las mejores prácticas y hacer también un "benchmarking" institucional, que tome en cuenta no sólo las mejores prácticas nacionales sino de fuera del país.
17. La institucionalidad del planeamiento estratégico debe concebirse como un gran banco de información y conocimiento, que alimentan los ciudadanos y sus organizaciones. Debe ser receptora de conceptos, interpretaciones y propuestas sobre la sociedad, sistematizando y confrontando propuestas con los ciudadanos y sus organizaciones y que además, debe necesariamente transformar en "ideas fuerza", que orienten la acción de las autoridades políticas y de los gestores del interés público. Si no hace eso, es simplemente una biblioteca o

un centro de información e investigación pero, de ninguna manera, un organismo de planeamiento estratégico.

18. Los argumentos que justifican el planeamiento estratégico son básicamente los siguientes:
 - Necesidad de una mediación entre el pasado y el futuro para sistematizar la información en conocimiento y convertir a éste en acción. De allí la importancia del aprendizaje institucional para no repetir los errores del pasado.
 - Necesidad de una mediación entre el futuro y el presente para lo cual hay que interrogarse sobre si lo que se debe hacer hoy se refiere a si esa acción será eficaz mañana. El efecto de los actos de gobierno no se agota también en el presente sino que se prolonga en el tiempo.
 - Necesidad de vislumbrar y anticiparse a las posibilidades del mañana para diseñar con anticipación lo que debe hacerse hoy. Un vicio frecuente de la gestión pública es ahorrar preocupaciones haciendo el descuento de los problemas del futuro. La predicción exacta es realmente imposible, ya que habrán variables difíciles de imaginar y otras que definitivamente serán desconocidas, pero es mejor la aproximación que la ignorancia.
 - Necesidad de una mediación entre el conocimiento y la acción. Hay que pensar antes de actuar, hay que apuntar en el blanco antes de disparar.
 - Necesidad de anticiparse a las sorpresas y a la volatilidad de los acontecimientos y decisiones de los actores del mercado, a través de una gestión pública flexible y adaptativa a las diferentes esferas situacionales y cíclicas.
 - Necesidad de concertar y coordinar para dar coherencia e integrar los aportes de los actores sociales y superar las discrepancias. La clave es integrar y convertir en acción todo aquello que une y dialogar, permanentemente y sin desmayo, sobre todo aquello que divide.
19. El liderazgo presidencial es muy importante para abordar los nuevos desafíos relacionados con la Programación del Sector Público, pero no debe olvidarse que tareas como la visión de la inserción internacional, de la dimensión territorial del desarrollo y la capacidad político-social, concentrada en la definición y jerarquización de las prioridades específicas del "Proyecto de Nación", son las que van a dar sentido a la Programación del Sector Público. Ello podría implicar que en la Casa Presidencial funcione una dependencia que construya grandes ideas fuerza y que tenga una sólida capacidad de prospectiva concentrada en tres áreas de trabajo, para construir futuro: visión del panorama internacional y de las grandes transformaciones de la economía global; visión territorial del desarrollo; y fomento del desarrollo de capacidades humanas, asociado todo ello a una visión de largo plazo para una inserción dinámica en la sociedad de la información, del conocimiento y de la innovación. Esto permitiría que la Casa Presidencial maneje las grandes visiones estratégicas que deben orientar la Programación del Sector Público.
20. La Programación del Sector Público, por su carácter multisectorial, debería corresponderle a la Presidencia del Consejo de Ministros, quien asumiría todas las funciones que tienen relación con la programación multinual, que se encuentra hoy en manos del Ministerio de Economía y Finanzas y que bajo esta perspectiva quedaría como un Ministerio de Finanzas o Hacienda, encargado de la gestión del gasto y no de su asignación. Esta correspondería a la Presidencia del Consejo de Ministros, junto con las funciones de coordinación y evaluación en base a una gerencia por objetivos e indicadores de desempeño, buscando superar las inercias presupuestales, privilegiando los resultados.

I. Introducción

Este informe ha sido elaborado para contribuir a la formulación de elementos de juicio que fundamenten la creación de la institucionalidad del planeamiento estratégico en el Perú. Su importancia fue puesta de manifiesto en las deliberaciones que dieron origen al Acuerdo Nacional suscrito, el 22 de julio de 2002, por las diferentes organizaciones políticas y de la sociedad civil.

La Quinta Política de Estado incluida en el referido Acuerdo Nacional que tiene relación con el establecimiento de un gobierno, en función de objetivos, con planeamiento estratégico, prospectiva nacional y procedimientos transparentes, señala expresamente que los suscriptores del Acuerdo Nacional se comprometen a “impulsar las acciones del Estado sobre la base de un planeamiento estratégico que oriente los recursos y concierte las acciones necesarias para alcanzar los objetivos nacionales de desarrollo, crecimiento y adecuada integración con la economía global”. Con este propósito la Quinta Política precisa 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”.
- “Promoverá que la gestión gubernamental alcance los objetivos establecidos en los planes estratégicos, respaldada por un sistema de control del cumplimiento de los objetivos y las metas presupuestarias”.

- “Garantizará que el informe periódico de la gestión del Poder Ejecutivo, sobre el avance del cumplimiento de los objetivos trazados; y
- “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”.

La idea de constituir un sistema de planeamiento estratégico debe concordarse con lo que se afirma en la **Décimo Séptima Política de Estado** que se relaciona con la **“afirmación de la economía social de mercado”**. Allí se plantea que dicho enfoque sustentará la política económica nacional y que, aceptándose el libre mercado, se precisa que éste conlleva también “el papel insustituible de un Estado responsable, promotor, regulador, transparente y subsidiario en la actividad empresarial, que busca lograr el desarrollo humano y solidario del país, mediante un crecimiento económico sostenido con equidad social y empleo”...

En esta política se proponen una serie de lineamientos que van a marcar el carácter del planeamiento estratégico y muchas de sus principales funciones cuando se constituya como Sistema. En efecto la Décimo Séptima Política propone que el Estado:

- “Garantizará la estabilidad de las instituciones y las reglas de juego”.
- “Promoverá la competitividad del país, el planeamiento estratégico concertado y las políticas de desarrollo sectorial en los niveles nacional, regional y local”.
- “Estimulará la inversión privada”.
- “Fomentará el desarrollo de la infraestructura”.
- “Evitará el abuso de posiciones dominantes y prácticas restrictivas de la libre competencia y propiciará la participación de organizaciones de consumidores en todo el territorio”.
- “Fomentará la igualdad de oportunidades que tiendan a la adecuada distribución del ingreso”, y
- “Propiciará el fortalecimiento del aparato productivo nacional a través de la inversión en las capacidades humanas y el capital fijo”.

A su vez en lo que se refiere a la **“descentralización política, económica y administrativa para propiciar el desarrollo integral, armónico y sostenido” (Octava Política de Estado)** se precisa que el acuerdo nacional se propone construir.... “un sistema de autonomías políticas, económicas y administrativas, basado en la aplicación del principio de subsidiariedad y complementariedad en los niveles de gobierno nacional, regional y local del Estado, con el fin de fortalecer estos últimos y propiciar el crecimiento de sus economías”....

Esta política debe concordarse también con lo que precisa la **Décimo Novena** en lo que respecta al “desarrollo sostenible y la gestión ambiental” en la que los suscriptores del Acuerdo Nacional se comprometen a “..... integrar la política nacional ambiental con las políticas económicas, sociales, culturales y de ordenamiento territorial, para contribuir a superar la pobreza y lograr el desarrollo sostenible...”, aspecto en el que debe destacarse la importancia que se le atribuye, por ejemplo, a la promoción del ordenamiento territorial, lo que guarda estrecha relación con la política de descentralización y de constitución de instancias de gobierno de carácter subnacionales.

Consecuentemente, la intencionalidad de los firmantes del Acuerdo Nacional es bastante clara respecto del carácter que debe asumir el planeamiento estratégico y el correspondiente Sistema que debería constituirse. Las orientaciones centrales que debería guiar a los legisladores, si

se opta por crear el referido Sistema, que no existe actualmente en el ordenamiento legal del Perú, serían básicamente las siguientes:

- El planeamiento estratégico debe fortalecer el desarrollo de una Economía Social de Mercado y debe ser además, concertado. Ello implica que deberían crearse las instancias de concertación para que las organizaciones suscriptoras del Acuerdo Nacional y otras entidades tanto políticas como de la sociedad civil, que puedan incorporarse en el futuro, contribuyan a su diseño y ejecución.
- El planeamiento estratégico al ser concertado debe generar sinergias público-privadas, lo que implica no sólo acuerdo sino compromiso de ejecución .
- El planeamiento estratégico debe incorporar a los gobiernos subnacionales, locales y regionales, los que a su vez deben dar plena vigencia al concepto de concertación en sus respectivos ámbitos de responsabilidad. Ello implica además, que para garantizar un desarrollo sostenible, dicho planeamiento debe sustentarse en una visión territorial del desarrollo que permita una mayor convergencia y una menor disparidad espacial en la distribución de los beneficios, lo cual otorga especial consideración al ordenamiento territorial.
- La aplicación de una concepción, como la que propone el Acuerdo Nacional requiere una relación vinculante con el Presupuesto Público y una estrecha relación con el Sistema Nacional de Inversión Pública.

La experiencia peruana resulta muy interesante para otros países de América Latina y el Caribe ya que la constitución del Sistema de Planeamiento Estratégico surge de una amplia discusión nacional que se ha plasmado en un documento que sirve de referencia para la elaboración de la estrategia nacional de desarrollo y de sus correspondientes planes y programas. Tiene por tanto un origen que se sustenta en un esfuerzo nacional sin precedentes en la historia peruana. Ello le otorga una muy significativa legitimidad por cuanto los sistemas de planeación, en los que concurren los ciudadanos y sus correspondientes organizaciones, tanto políticas como de la sociedad civil, permiten establecer y lograr consensos sobre prioridades, programas y proyectos específicos.

Es probable que muchas de las aspiraciones no puedan concretarse en la exacta dimensión en que fueron definidas pero justamente el carácter concertado del planeamiento estratégico permitirá establecer los correspondientes mecanismos de evaluación y corrección. De esta forma, se abordarán, de manera democrática, los problemas de escasez de recursos que tienen los países en desarrollo, permitiendo que la política sea esencialmente un ejercicio de encuentro entre voluntades y alternativas mas que de confrontación. De esta forma, la sociedad, a pesar de las limitaciones y dificultades que puedan encontrarse, avanza hacia un estado superior de convivencia.

II. Bases constitucionales del planeamiento estratégico

La Constitución comprende un conjunto de principios y reglas básicas mediante los cuales se organiza el Estado. En este sentido, toda Constitución es una formulación de carácter programático. Por eso, siguiendo a Rousseau, podemos afirmar que la Constitución es la base del “Contrato Social” entre los gobernantes y los gobernados. Dicho Contrato tiene como objetivo la afirmación del derecho sobre lo político.¹

La Constitución refleja un modelo político en el que están presentes, en diversos grados, los acuerdos, concesiones y los consensos. El peso de cada uno de estos factores tiene una importancia gravitante en la definición del modelo político que encierra un texto constitucional. Lo que define a una Constitución y le da identidad es por tanto, el modelo político que ella prescribe, estructurando y subordinando a ese fin al conjunto de las instituciones del Estado. La Constitución es en última instancia, el marco político de referencia básica en la que se asienta la convivencia pacífica de un pueblo. Además, no existe sociedad civil, si no existe una Constitución que la posibilite y que la desarrolle.

Toda Constitución debe reflejar un proyecto de sociedad a la que se aspira y un modelo de Estado. Las líneas centrales de dicho proyecto son el sistema político, el sistema económico y los derechos ciudadanos. En torno a éstos elementos el Estado, los individuos y la

¹ En este sentido, el “Estado de Derecho” supone una jerarquía de normas cuya norma fundamental es la Constitución, puesto que establece esencialmente las “reglas del juego político” que sustentan las atribuciones y las funciones de las instituciones del Estado.

sociedad civil asumen las posibilidades y límites de sus derechos. El modelo subyacente a la Constitución y los principios generales que lo sustentan, se convierten en situaciones reales que ponen a prueba la posibilidad de su vigencia misma, según la capacidad, la energía y el compromiso de los actores sociales interesados en la conversión del texto constitucional en una situación que haga efectivos los derechos prescritos²

Una Constitución al ser expresión de un modelo político tiene como contenido:³

- a) Una concepción del ser humano, de los derechos individuales y de los valores y elementos que se priorizan y se protegen jurídicamente en la relación social.
- b) Una concepción de la actividad económica, de los principios que la rigen y de los derechos que se reconocen en la asignación de los recursos naturales, la propiedad y la producción, diferenciando entre derechos y roles que corresponden a las personas y al Estado, respectivamente.
- c) Una concepción y organización del Estado y su relación con la estructura del poder, el ejercicio de la autoridad y las responsabilidades en cuanto a orden, seguridad, soberanía y protección del territorio.
- d) Una concepción del derecho, orientada a la legitimación del orden social que se formaliza a partir de los contenidos de la Constitución, los mismos que serán presentados como expresivos de lo deseable por el conjunto de la sociedad.

La combinación de todos estos elementos es lo que en la Constitución configura su modelo o proyecto político. En suma, los diversos actores (estado e individuos) se ponen de acuerdo acerca de qué necesidades desean que se garanticen en la Constitución. La Constitución es una garantía de satisfacción mínima de necesidades humanas por parte del Estado (derechos individuales, derechos políticos y derechos económicos y sociales).

Para alcanzar los objetivos del proyecto político definido en la Constitución, las autoridades elegidas deben definir un estilo de gestión de los asuntos de interés público que permita satisfacer las necesidades humanas que garantiza el texto constitucional. Ello requiere definir una estrategia y una serie de instrumentos de gobierno, entre los que se cuentan el planeamiento estratégico, el presupuesto público y sus correspondientes programas. En una sociedad democrática deben existir por tanto, instancias que permitan que los ciudadanos ejerzan plenamente sus derechos, en la identificación de sus necesidades y en el tipo y forma de bienes y servicios públicos que el Estado debe proporcionarles con dicha finalidad.

La estrategia de desarrollo y el planeamiento estratégico no solamente definen el tipo de necesidades que deben ser satisfechas sino también la modalidad de gestión pública que permitirá alcanzarlas. Estas necesidades deben ser compatibles con los niveles normativos que contempla el texto constitucional.

Las necesidades humanas se transforman en aspiraciones colectivas que los miembros de una sociedad demandan al Estado. Se presupone que si el nivel presente de satisfacción de una necesidad no concuerda con su nivel normativo, la necesidad tenderá a ser demandada, en cuyo caso el déficit presente tendrá que ser resuelto en términos de su nivel normativo.

En las sociedades democráticas, las funciones del Estado surgen de un pacto social por el cual los ciudadanos le otorgan atribuciones para que gestione los recursos de manera compatible con las aspiraciones colectivas. Estas aspiraciones colectivas son dinámicas y relativas ya que responden a un momento histórico determinado. La labor de los líderes políticos consiste en

² Bernales, Enrique. La Constitución de 1993. Lima, 1996, p.24.

³ Bernales, Enrique. La Constitución de 1993. Lima, 1996, p.28.

interpretar esas aspiraciones para convertirlas en razones de interés público y en funciones concretas de gobierno para alcanzarlas.

No existe planeamiento estratégico, si no existe un escenario deseado, definido con objetivos y metas concretas y una estrategia para posicionarse en él. Por tanto, dicho planeamiento está ligado a un pacto social, implícito o explícito, que precisa el escenario deseado, el que a su vez debe corresponder al modelo político establecido en la Constitución.

El planeamiento estratégico permite articular las fuerzas sociales en la perspectiva de convertir las aspiraciones colectivas en realidad. Es una guía para los actores sociales. Planificar no es otra cosa que explicitar ordenadamente las prioridades de la sociedad. Planificar significa en definitiva hacer previsible y transparente al Estado. Un Estado activo y comprometido con el futuro es un Estado que planifica y promueve la realización de las obras que interpretan y satisfacen las aspiraciones de la sociedad. Todo Estado planifica –incluso aquellos que no han establecido expresamente la planificación como un instrumento de gobierno– entendiendo que una eficaz gestión de los asuntos de interés público requiere establecer prioridades, asignar recursos en función de éstas, evaluar resultados y hacer una rendición de cuentas a la ciudadanía. No debe asociarse por tanto, planeamiento estratégico o planificación con estatismo o intervencionismo sobre la actividad privada. Es más, todas las empresas privadas sustentan sus actividades en el planeamiento estratégico para posicionarse dinámicamente en el mercado y establecer sus proyecciones de futuro.

Dentro de este marco conceptual, son dos los papeles que las constituciones pueden adjudicar al Estado como actor económico: el primero consiste en dotarlo de ingresos para financiar sus gastos, es decir, de una hacienda pública; el segundo es otorgarle atribuciones para orientar el proceso de desarrollo económico y social, lo cual supone facultarlo para intervenir directamente o indirectamente en este ámbito. La forma primaria de intervención emana de los programas y acciones de gobierno que comprende el Presupuesto Público.

Si bien existe una coincidencia entre ambas funciones, éstas deben ser entendidas de manera independiente ya que el reconocimiento constitucional de una hacienda pública no implica necesariamente que exista uniformidad sobre la forma y alcance de la responsabilidad del Estado respecto de la segunda función. Debe tenerse en cuenta que esta última función depende tanto del modelo político-económico adoptado, como del momento histórico en el que se redactó la Constitución.

La base constitucional de estas facultades le otorga legitimidad a la acción del Estado, permite ejercer un control sobre estas decisiones; sirve para orientar la futura legislación al respecto, y obliga a los poderes del Estado a garantizar que esta misión se cumpla con arreglo a los principios predeterminados.

En la gran mayoría de las constituciones se atribuye al Estado un importante rol relacionado con el crecimiento y el desarrollo, lo que ha determinado el predominio de economías mixtas, con diversas dosis de intervención pública, tanto empresariales como no empresariales, y con diversos grados de protagonismo privado, nacional o extranjero; y con grados diversos también, de libertad económica tanto para las transacciones internas como para las que se realizan en el ámbito de la economía mundial.

Desde el punto de vista jurídico, las constituciones pueden asignar al Estado dos tipos de funciones dentro del proceso de desarrollo. La primera contempla su intervención en la economía, reglamentada por la legislación; y la segunda consiste en regular la actividad económica en general, proporcionando un marco jurídico en el que pueda desenvolverse la actividad privada. Del contenido de ambas normas dependerá la forma de gestión del interés público y el estilo de desarrollo del país.

Un aspecto muy importante respecto de la planificación o del planeamiento estratégico, que suele ser tratado en las constituciones, en un buen número de países, es el de sus efectos jurídicos, es decir, si su carácter es obligatorio o sólo indicativo. Desde un punto de vista jurídico-político, teniendo en cuenta que en la mayoría de países existen sistemas de economía mixta, la planificación sólo puede ser obligatoria para el Estado, las empresas públicas y las organizaciones regionales y locales, pero no para el sector privado. El carácter obligatorio de la planificación del sector público y su carácter indicativo en el caso del sector privado tienen que ser delimitados por la legislación.⁴

Para que el planeamiento estratégico tenga efectiva vigencia en el el Sector Público es necesario que exista alguna norma que obligue a la elaboración, la ejecución y evaluación del plan. Es muy importante por eso, que la obligatoriedad sea establecida en la propia Constitución.

Si la planificación adquiere rango constitucional, a lo planificado para el sector público no podrá oponerse ningún acto del Ejecutivo y tampoco de otro Poder. Por lo tanto, cuando la Constitución contiene una disposición en este sentido, existen suficientes garantías jurídicas para que la actividad del Sector Público corresponda al planeamiento estratégico acordado. Esto puede hacerse efectivo por medio de una Ley General de Planeamiento Estratégico o de Planificación, como se la quiera denominar, o mediante una ley aprobatoria del plan.

Bajo la perspectiva jurídica es el Poder Legislativo el que faculta al Poder Ejecutivo para estos efectos y éste debe darle cuenta de su cumplimiento. Este último sistema tiene la ventaja de incluir al Legislativo en el control del plan, al establecer que debe ser aprobado por este Organismo como condición de eficacia jurídica. Además, las funciones de elaboración, ejecución y evaluación pueden ser objeto de permanente revisión por cuenta del Poder Legislativo, ampliando o reduciendo, según el caso, el tipo de atribuciones y responsabilidades otorgadas. En este sentido, es muy importante, por ejemplo, la organización de un mecanismo de evaluación que permita una mayor participación del Poder Legislativo.

La idea es que la estrategia y su correspondiente plan, no solamente sean aprobados por el Poder Legislativo sino que éste también se pronuncie sobre su evaluación y resultados. Desde el punto de vista de mejorar la transparencia en la gestión pública ello constituiría un avance muy importante respecto de la rendición de cuentas de la gestión presidencial, que contemplan las normas constitucionales. Además, permitiría que la ciudadanía sea debidamente informada sobre la relación existente entre las ofertas electorales, sobre las cuales se pronunció al elegir a las autoridades políticas, y la forma como éstas fueron incorporadas en el planeamiento estratégico de la gestión pública; qué logros se obtuvieron y qué problemas se presentaron para alcanzar algunas promesas o metas establecidas.

El planeamiento estratégico es fundamental consecuentemente para la rendición formal de cuentas al Poder Legislativo (“accountability” político) y para que la ciudadanía ejerza sus derechos de control desde la sociedad civil (“accountability” social). Dicho de otra manera, el planeamiento estratégico permite ejercer los derechos ciudadanos y fortalecer por tanto el desarrollo de la ciudadanía en un régimen democrático.

Ahora bien, desde el punto de vista jurídico, es muy importante la relación entre la norma que establece la obligatoriedad del planeamiento estratégico de la gestión pública y las normas constitucionales que se refieren a la elaboración y aprobación del presupuesto público. Este necesariamente debe expresar las prioridades establecidas en el planeamiento estratégico y constituye un instrumento fundamental para evaluar el grado de cumplimiento de las metas y

⁴ Para entender los límites del concepto de obligatoriedad de la planificación del sector público también hay que referirse al de exigibilidad política, lo que implicaría la existencia de otro poder, distinto del Ejecutivo, con atribuciones que le permitan ejercer control político sobre él. Este tipo de exigibilidad no corresponde a los tribunales, sino al poder Legislativo

objetivos establecidos. El Poder Legislativo se pronuncia mediante su aprobación por Ley del Congreso de la República y en este sentido le otorga obligatoriedad a las correspondientes metas y objetivos. Jurídicamente hablando la Ley de Presupuesto es el instrumento por el cual, en la práctica, la programación del Sector Público se hace efectivamente obligatoria y demanda responsabilidad expresa del Poder Ejecutivo.

En cuanto al sector privado, en una economía mixta, el planeamiento estratégico tiene un carácter indicativo pero dependiendo de la orientación de la base jurídica que lo sustente, es factible que el Sector Público establezca mecanismos de concertación con el sector privado. Estos mecanismos permitirían que ciertas orientaciones o aspiraciones del sector privado se concreten en la acción del Sector Público y por tanto se expresen tanto en el Plan como en el Presupuesto Público. Por otro lado, las prioridades establecidas en el Presupuesto de la República y la dimensión que adquieran, tanto la captación de ingresos fiscales como el impacto que sobre la economía tenga el gasto público, permitirán una mayor eficacia en el planeamiento empresarial respecto de su posicionamiento en el mercado nacional e inclusive en sus proyecciones hacia los mercados internacionales.

No basta consecuentemente, que se fijen las “reglas de juego” para que la actividad privada se ejerza libremente, es también muy importante que el sector privado asuma las finanzas públicas y su impacto macroeconómico, como una especie de “activos” que potencian su actividad. La concepción contemporánea de las finanzas públicas presupone que la acción del Sector Público deben generar “valor agregado” en la sociedad, tanto en los individuos, respecto del mejoramiento de su calidad de vida, como en las empresas, con relación al impacto del gasto público sobre la dinámica del mercado.

III. Antecedentes Constitucionales

En esta sección se analizan los antecedentes constitucionales que existen en el Perú, y que deberían ser tomados en cuenta para la definición de la institucionalidad del planeamiento estratégico.

A. La Constitución de 1979

La Constitución de 1979 se nutre de una corriente de pensamiento que algunos tratadistas han denominado el **“Constitucionalismo Social”**⁵. Bajo este tipo de orientación, el Estado cumple una función de gran relevancia en la asignación de recursos, combinando diversas dosis de intervención pública y mercado. La intervención pública incluye, en esta concepción, la administración directa de bienes públicos y también la actividad empresarial del Estado, en ciertos sectores de bienes y servicios considerados esenciales para el desarrollo nacional. Se garantiza la propiedad privada y el libre ejercicio de la actividad empresarial pero condicionada al interés general y regulada en función de lo que el Estado considera como razones fundamentales de interés público.

⁵ La Constitución de 1979 fue elaborada por una Asamblea Constituyente convocada en 1978. Dicha Constitución define al Perú como una "República Democrática y Social, independiente y soberana, basada en el trabajo...". Su diseño continuó la tradición del constitucionalismo social, iniciado con la Constitución de Querétaro de 1917, la Constitución Soviética de 1918 y la Constitución de la República de Weimer de 1919, que tuvieron vigencia hasta después de la segunda guerra mundial. Ver **LANDA, Cesar**. **“El proceso de formación contemporáneo del Estado peruano”**, en **“La Constitución diez años después”** Lima, 1989. Fundación Friedrich Naumann p. 57.

La Constitución de 1979 “postula 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”.⁶

La intención del legislador se puede apreciar cuando define los principios generales del régimen económico: "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 de 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."⁷

Si bien la Constitución estableció que el régimen económico correspondía a una **“Economía Social de Mercado”** no lo definió expresamente. Sin embargo, dado el articulado, el concepto corresponde al de una **“Economía Mixta de Planificación Concertada”**. Esta determina límites al derecho de propiedad y a la iniciativa individual pero garantiza el pluralismo empresarial, precisa las funciones del Estado como conductor del proceso de desarrollo y señala la necesidad de armonizar los intereses públicos y no públicos para alcanzar los objetivos nacionales. Este modelo se diferencia tanto de una economía liberal o privatista como de una economía estatista, colectivista o de planificación centralizada.⁸

El régimen económico de la Constitución de 1979 no opta por la "mano invisible del mercado" en los términos que la entiende el liberalismo clásico; por el contrario, instaura un tipo de intervención del Estado que haga compatible su funcionamiento con intereses de carácter superior. Los criterios que limitan el acceso y uso de la propiedad y los principios que determinan la intervención del Estado no están referidos a las funciones tradicionales de un estado liberal, sino más bien a la promoción y planificación del desarrollo económico; al ejercicio de su actividad empresarial; a la regulación del ejercicio de la propiedad privada y de las libertades de comercio e industria; a la promoción de nuevas formas de propiedad y a la protección de los consumidores.⁹

En la Constitución de 1979 se afirma que el Estado tiene la función de promoción y planificación del desarrollo económico. Esto otorga amplias facultades al Estado para manejar los principales instrumentos de la política económica, en función de metas y objetivos, que puedan ser concordantes o no con los conceptos convencionales del "mercado libre". Los planes de desarrollo regulan la actividad del sector público y orientan en forma concertada, la actividad de los demás sectores. En este último caso, el cumplimiento es obligatorio sólo si es que ha sido factible concertar los intereses públicos y no públicos.¹⁰

La intención del régimen económico fue por lo tanto, ajena a una opción estatista, colectivista o de planificación centralizada. El Estado garantiza el pluralismo económico y la economía nacional se sustenta en la coexistencia democrática de diversas formas de propiedad y de empresa.¹¹

En este punto, es importante precisar que la Constitución, tuvo un vacío muy significativo, al no precisar los mecanismos que garantizarían la concertación de los intereses públicos y no públicos, lo que dejó un amplio margen de maniobra a la intervención del Estado.

La Constitución de 1979, permitía al Estado regular el uso de los factores productivos y fijar criterios para que éstos sean utilizados en función del interés social (Art.115) y también, podía

⁶ Alayza Grundy, Ernesto, ver “Diario de los Debates de la Asamblea Constituyente”, 1978, Tomo IV, Lima, s/f, p.386.

⁷ Artículo 110 de la Constitución de 1979

⁸ Sánchez Albavera, Fernando. “Aplicación y resultados del régimen económico de la Constitución”, en “La Constitución diez años después”. Lima, 1989. Fundación Friedrich Naumann, p. 76.

⁹ Sánchez Albavera Fernando, p.77.

¹⁰ Ibid, p.78

¹¹ Ibid, p.81.

exigir a las empresas eficiencia y su contribución al bien común (Art.130), tener monopolios públicos y además por causa de interés social o de seguridad nacional reservar para el Estado determinadas actividades productivas o de servicios (Art.114). La iniciativa privada podía ser reglamentada para hacerla compatible con el interés social (Art.115) y podía establecer restricciones y prohibiciones especiales para la adquisición, posesión y explotación de ciertos recursos (Art.127) y restringir el comercio exterior (Art.117) y estaba facultado también, para exigir a la actividad bancaria que cumpla una función social de acuerdo con los planes de desarrollo (Art.152).

Es justamente la ausencia de normas precisas sobre el carácter de la planificación concertada, lo que afectó el ejercicio de las prácticas democráticas en la gestión del desarrollo económico y explicó una serie de confrontaciones entre las esferas públicas y privadas.¹²

B. La Constitución de 1993

El régimen económico de la Constitución de 1993, alteró significativamente lo establecido en la Constitución de 1979¹³. Las diferencias entre la Constitución de 1979 y la de 1993 son notables. En la primera se optó por un Estado que regulaba e intervenía directamente en la economía. Para ello contaba con un Sistema de Planificación que podía tomar decisiones sobre inversión y asignación de recursos, tanto públicos como privados y las empresas públicas jugaban un papel de vital importancia en la dinamización del aparato productivo.¹⁴ La segunda, optó por un Estado Liberal que regula la actividad privada mediante la promulgación de normas jurídicas; supervigila el cumplimiento de las normas y sanciona las infracciones, y actúa subsidiariamente en los servicios públicos cuando el sector privado no lo hace.¹⁵

La Constitución de 1993, consagra, sin definirla expresamente como en la Constitución de 1979, que la libre iniciativa privada puede ser ejercida dentro de una “ **Economía Social de Mercado**”. Los preceptos constitucionales corresponden, en este caso, a una “**Economía de libre mercado y Estado Subsidiario**”.

La economía se sustenta en diversas formas de propiedad y empresa, gozando la inversión extranjera de iguales condiciones que la nacional. El Estado solamente puede brindar oportunidades de superación a quienes sufren desigualdad en la competencia dentro del mercado aunque se dispone que la pequeña empresa puede merecer especial atención.¹⁶ El Estado tiene un rol facilitador y vigilante de la competencia y la protección al consumidor adquiere vital importancia y queda a cargo del Estado.

El Estado tiene un rol orientador del desarrollo, actuando en las áreas de servicios esenciales y promoviendo el empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura.¹⁷ El Estado no asume un rol promotor del desarrollo ni interviene directamente en la economía. Sólo autorizado por ley expresa, puede subsidiariamente realizar actividad empresarial, directa o indirecta, por razón de alto interés público o de manifiesta conveniencia nacional. Asimismo, la actividad empresarial, pública o no pública, recibe el mismo tratamiento legal.¹⁸ Ninguna ley ni concertación puede autorizar ni establecer monopolios¹⁹, prohibiéndose tanto los monopolios privados como los públicos. Sólo por razón de seguridad nacional, se pueden establecer

¹² Ibid, p.79

¹³ Esta Constitución fue promulgada el 29 de diciembre de 1993, producto de un Congreso Constituyente y un referéndum. Actualmente se encuentra en debate en el seno del Congreso de la República la reforma de la misma pero aún mantiene su vigencia.

¹⁴ Sánchez Albavera Fernando, p. 79.

¹⁵ Ibid op cit, p. 196. Rubio, Marcial. Estudio de la Constitución Política de 1993. Lima, 1999. Tomo 3, p.196.

¹⁶ Ibid. p. 96.

¹⁷ Artículo 58

¹⁸ Artículo 60

¹⁹ Artículo 61

temporalmente restricciones y prohibiciones específicas para la adquisición, posesión, explotación y transferencia de determinados bienes.²⁰

La Constitución no hace ninguna referencia en materia de planificación y ni siquiera establece la posibilidad de concertación entre los intereses públicos y privados. La planificación desapareció no sólo del texto constitucional sino que además, se liquidó el Sistema nacional de Planificación y el Instituto Nacional de Planificación, cuyas funciones en materia de programación, evaluación y control de la inversión pública fueron transferidas al Ministerio de Economía y Finanzas.

C. Anteproyecto de Ley de Reforma de la Constitución

El proyecto de Constitución²¹ que se encuentra, al momento de escribir este informe, en debate en el Congreso de la República, propone también, afianzar una “**Economía Social de Mercado**” que reafirme los principios y valores de la solidaridad y de la persona humana, dentro de un sistema competitivo que fomente la propiedad y la libre empresa. Se plantea la intervención subsidiaria del Estado y a la vez se consolida su rol promotor del desarrollo económico y social.²²

Al igual que la constitución de 1979 no se define el concepto de Economía Social de Mercado que en la tradición del pensamiento social cristiano podría resumirse como "libre competencia y fomento para desarrollar mercados" y en la tradición social demócrata como "competencia en lo posible, planificación en lo necesario". Esta formulación social-demócrata, más recientemente, ha sido planteada como "tanta competencia como sea posible y tanta regulación como sea necesario". (Ver Recuadro 1).

Del texto en debate se podría concluir que la intención de los legisladores sería "competencia cuando es posible, planificación y regulación en lo necesario y fomento para desarrollar mercados " ya que recoge ambas escuelas de pensamiento.

En el tema de la libre competencia, el Estado facilita y vigila la competencia libre y leal, el buen gobierno de las sociedades y la transparencia financiera en las empresas. Combate toda práctica que limite o debilite la libre competencia y el abuso de posiciones dominantes o monopólicas. Además, prohíbe la creación de monopolios por ley.²³

La actividad empresarial del Estado sólo puede ser realizada subsidiariamente, autorizada únicamente por ley expresa, con el fin de promover la economía del país y alcanzar los objetivos del desarrollo. Asimismo, la actividad empresarial, pública o privada, recibe el mismo tratamiento legal.²⁴

²⁰ Artículo 72

²¹ El 15 de julio del 2001 una comisión presidida por el Ministro de Justicia, Diego García Sayán, entregó al Presidente Constitucional de la República, Alejandro Toledo, el Anteproyecto de reforma constitucional.

²² Se avanza en el reconocimiento de derechos fundamentales y se incorporan derechos amparados por tratados internacionales. Se reconoce rango constitucional a los tratados en materia de derechos humanos, al igual que la Constitución de 1979 y a diferencia de la Constitución de 1993 que tenía un vacío legal en la materia.

²³ Respecto a la inversión privada, el Anteproyecto regula los convenios de estabilidad jurídica que en la Constitución de 1993 eran llamados contratos-ley. Estos convenios no pueden ser modificados legislativamente, por lo cual el Poder Legislativo encuentra un freno para su intervención y fiscalización. Si bien este artículo señala que la ley establece mecanismos para garantizar la transparencia en el proceso de negociación y suscripción de dichos convenios, así como la publicidad de éstos, no permite la fiscalización por parte del Congreso. Sobre el particular, la Constitución de 1993 tampoco permitía su modificación por el Congreso. Se señala al igual que la Constitución de 1993, que todo contrato con el Estado debe someterse a la jurisdicción nacional. Pueden ser exceptuados de la jurisdicción nacional los contratos de carácter financiero. Asimismo, el Estado y las demás personas de derecho público pueden someter las controversias derivadas de la relación contractual a tribunales constituidos en virtud de tratados en vigor. Pueden también someterlas a arbitraje nacional o internacional, en la forma en que lo disponga la ley.

²⁴ El Anteproyecto plantea una diferencia frente a la Constitución de 1979 sobre la intervención excepcional del Estado en la economía. La constitución de 1979 señalaba que el Estado podía intervenir en materia económica en casos de grave crisis o emergencia. El anteproyecto señala que sólo en situaciones de conflictos armados o de grave, extendida y duradera calamidad pública, el Gobierno puede intervenir la actividad económica mediante decretos de urgencia.

La acción del Estado está dirigida principalmente a los siguientes aspectos:

- Garantizar el bien común, y actuar especialmente en las áreas de salud, educación, seguridad y justicia.
- Promover la generación de oportunidades de empleo y la capacitación laboral.
- Velar por el respeto de los derechos de los consumidores y usuarios, así como garantizar el derecho a la información sobre los bienes y servicios que se encuentran en el mercado.
- Garantizar la prestación de servicios públicos y supervisar su funcionamiento.
- Promover la competitividad en la economía.
- Garantizar la libre circulación de bienes y la prestación de servicios en todo el territorio.
- Fomentar la investigación en ciencia y tecnología.
- Proteger el desarrollo del medio ambiente y la utilización sostenible de los recursos naturales.
- Proveer de infraestructura física.
- Promover la integración continental, social, económica, política y cultural.

A diferencia de la Constitución de 1993, el proyecto en debate establece expresamente una norma constitucional sobre la planificación estratégica (Art. 123) que señala:

“El Gobierno formula su política económica, social y ambiental mediante planes estratégicos, de nivel nacional y regional, 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 sometan a consideración del Congreso. Un Consejo Nacional de naturaleza consultiva, cuyas funciones y composición se determinan por ley, emite opinión sobre la política económica, social y ambiental del Gobierno.”

La Comisión de Reforma de la Constitución retoma el tema de la planificación pero plantea diferencias frente a la Carta Magna de 1979. En esta última, el Estado formulaba la política económica y social mediante planes de desarrollo que deberían ser concertados. La planificación una vez concertada era de cumplimiento obligatorio.

En el anteproyecto en debate se propone, que el gobierno debe formular planes estratégicos tanto a nivel nacional como regional. Asimismo, se propone la creación de un Consejo Nacional que deberá opinar sobre la política del gobierno y cuyas funciones serán materia de una ley o reglamentación expresa. La creación de este Consejo Nacional tiene antecedentes en la legislación sobre planificación, que se abordará en el siguiente capítulo.

Se entendería que dicho Consejo Nacional, debería tomar como punto de partida la experiencia organizativa del Acuerdo Nacional, aunque sería factible un diseño institucional distinto. Este Consejo Nacional tendría un carácter simplemente consultivo, lo que aparentemente debilitaría el papel que podría desempeñar la concertación nacional. En todo caso, en el correspondiente dispositivo de creación debería precisarse que su carácter consultivo debería abarcar aspectos tales como los siguientes:

- Formulación de escenarios y lineamientos estratégicos de futuro.
- Visión territorial del desarrollo, descentralización y articulaciones macroregionales.
- Proposición de políticas, objetivos y metas.
- Proposición de iniciativas de inversión pública.
- Proposición de iniciativas de combate a la pobreza y generación de empleo
- Generación de sinergias público-privadas para impulsar el crecimiento.

- Iniciativas de articulación internacional que conduzcan a la suscripción de convenios y tratados comerciales.
- Propuestas de estilos de gestión de asuntos de interés público e iniciativas de reforma del Estado.
- Evaluación de la gestión pública desde una perspectiva no gubernamental.

Deben destacarse dos avances muy importantes en materia de la planificación o del planeamiento estratégico del desarrollo. En primer lugar la consagración constitucional de los planes estratégicos como instrumento de gobierno; y en segundo lugar, la relación vinculante con el Presupuesto Público y el Programa de Inversión Pública, aspectos que no estaban expresamente señalados en la Constitución de 1979, y que siempre fueron un aspecto de relativa controversia entre el Instituto Nacional de Planificación (INP) y el Ministerio de Economía y Finanzas, desde la creación del INP en 1962.

Pensamos que el texto del proyecto de Constitución podría ser un poco más explícito en materia institucional, planteando la creación de un Sistema Nacional de Programación del Sector Público, con un organismo rector, ya que ello resulta indispensable para articular de manera coherente el planeamiento estratégico nacional y regional y además, para que las políticas y programas sean incorporados en el Presupuesto Público.

Otro aspecto que resulta muy importante en la modernización del Estado es la relación que debería existir entre los entes reguladores y dicho sistema, en la medida que dichos entes son fundamentales en las orientaciones, fiscalización y evaluación de los sectores de producción de bienes y servicios que consideran ámbitos de acción que requieren la intervención regulatoria del Estado.

Esto resulta fundamental para abordar los aspectos sectoriales del planeamiento estratégico ya que, en este caso, la regulación es el instrumento esencial de la gestión pública. Lo que no está inmerso dentro de las atribuciones sectoriales regulatorias es objeto de libre mercado y por tanto se trata de actividades desreguladas en las que la iniciativa privada se ejerce a plenitud. Esta cuestión es muy relevante respecto de la definición de las actividades que son consideradas de servicio público²⁵ y de otros aspectos que, como el uso sustentable del patrimonio integral (natural, humano, cultural etc) requieren de la intervención regulatoria del Estado. En este último aspecto resulta implícito, en la intención de los legisladores, que el planeamiento estratégico es un instrumento de gestión para alcanzar el desarrollo sustentable o sostenido, que supone un equilibrio entre las diversas formas de capital que constituyen el patrimonio nacional.

En suma, si el nuevo texto constitucional es el que deberá regir el Proyecto de Nación, resulta evidente que el diseño institucional y operativo del planeamiento estratégico deberá ser objeto de creación luego de aprobarse la nueva Constitución Política.

²⁵ En materia de servicios públicos, el Anteproyecto señala que el Estado mediante una ley, califica las actividades esenciales para satisfacer las necesidades de interés colectivo que constituyen servicios públicos. Además señala que la regulación de los servicios públicos es facultad exclusiva del Estado. Este artículo se ocupa además de los organismos reguladores, definiéndolos como personas jurídicas de derecho público con autonomía dentro de sus respectivas leyes orgánicas. Son funciones de estos organismos supervisar, regular y fiscalizar la prestación de los servicios públicos y la racional utilización de la explotación de la infraestructura nacional de uso público.

Recuadro 1

**EL CONCEPTO DE ECONOMÍA SOCIAL DE MERCADO
"LIBRE COMPETENCIA Y FOMENTO PARA DESARROLLAR MERCADOS"
"COMPETENCIA EN LO POSIBLE, PLANIFICACIÓN EN LO NECESARIO"**

Después de la segunda guerra mundial hubo un resurgir del impulso liberal en Alemania frente al fracaso de los experimentos intervencionistas. Sin embargo, este impulso era nuevo, distinto y autocrítico respecto al liberalismo clásico, que había conducido a un convulsivo problema social y a otros muchos males endémicos y paralizantes. A la alternativa al liberalismo clásico se le denominó "Economía Social de Mercado" y se identifica a Ludwig Erhard-quien juró como Ministro de Economía de Konrad Adenauer, el 20 de setiembre de 1949-como el "padre fundador" de esta escuela de pensamiento. Sin embargo, Erhard perteneció al movimiento neoliberal que en el ámbito europeo adoptó la denominación de "ordo-liberalismo" asociado a la Escuela de Friburgo, que contó entre sus filas a Friedrich Von Hayek, Alexander Rustow, Frank Bohm, Alfred Muller y Friedrich Lutz. No obstante, Erhard siempre manifestó que Frank Oppenheimer de la Escuela de Frankfurt, que fuera su director de tesis y a cuya teoría socio-económica se denominaba "socialismo liberal" influyó decisivamente en su pensamiento, al extremo que lo consideraba su "maestro principal".

Erhard, en estrecho diálogo con los "ordo-liberales" concibió la "Economía Social de Mercado" que considera que sólo a través del mercado se puede alcanzar bienestar para todos. Para ello se requiere una política monetaria, financiera y crediticia - bajo un régimen de independencia del banco emisor - que tenga como objetivo el equilibrio de la balanza de pagos, el mantenimiento de la estabilidad monetaria, el crecimiento económico continuo y el pleno empleo.

Estos propósitos constituyeron el llamado "cuadrado mágico de Erhard". Sin embargo, es bueno precisar que Erhard consideraba la economía como un ámbito central de la vida humana, que debía ser adecuadamente ordenado por la autoridad política para que los resultados sociales puedan ser satisfactorios. Se trataba de poner en marcha, en palabras de Erhard, "un auténtico humanismo político-económico".

Erhard reivindicó siempre la necesidad insustituible y la importancia decisiva de la autoridad estatal y de una política económica "inflexible" que no ceda el bien común ni la igualdad fundamental de los ciudadanos, ante las presiones o intereses particulares, y que arbitre con justicia.

La Economía Social de Mercado lejos de instalarse en la desigualdad se instala en la lucha política contra ella. El Estado configura, arbitra y custodia un orden económico que refleja y sirve a la igualdad fundamental de todos los ciudadanos, como personas libres y responsables.

Erhard señala expresamente que "una economía de mercado no se realiza por si misma ni a partir de si misma. Su consecución es una importante tarea del Estado..... No se trata sólo de liberalizar, de anular racionamientos y controles de precios y suprimir subvenciones. También son necesarias medidas positivas de promoción; porque dónde una economía de mercado debe ser aún alcanzada faltan los agentes y las fuerzas del mercado en que se puede confiar".... "Las medidas de promoción y fomento son imprescindibles pero deben realizarse de tal modo que beneficien directamente a las fuerzas del mercado"... "En una economía de mercado que funcione adecuadamente carecen de sentido las medidas estatales..... "En cambio, para la instauración de una economía de mercado en pleno funcionamiento, las subvenciones fomentan los procesos de adaptación; posibilitan reconversiones de procesos productivos y con ello, crean empleo, ingresos y competencia".

"En todos los países en reforma, se debe, en primer lugar, constituir una economía de mercado en cuanto tal. El flujo cíclico de producción e ingresos, de demanda y oferta debe, antes que nada, ser puesto en funcionamiento y para ello son necesarias las ayudas y los apoyos a la inversión". "Obviamente en estas situaciones es también necesario el buen tino. Las medidas de promoción deben adaptarse con exactitud a las débiles fuerzas productivas de las nuevas estructuras de mercado: los medios que se destinan al fomento productivo deben dilatarse paulatinamente; no deben conducir a ofertas que no hallen la correspondiente demanda, con una capacidad adquisitiva suficiente, ni deben promocionar demandas que no puedan ser satisfechas con la correspondiente producción".

La influencia de Erhard fue decisiva tanto en Alemania como Europa Occidental al extremo que el Partido Social Demócrata Alemán y con él, la Internacional Socialista, abandonaron definitivamente los modelos económicos colectivistas y adaptaron sus programas a la concepción de la Economía Social de Mercado, a partir del Congreso de Godesberg en 1959 acuñando el slogan: "competencia en lo posible, planificación en lo necesario".

Fuente: Tomado de Ludwig Erhard "Economía Social de Mercado, su Valor Permanente". Ediciones RIALP Madrid, 1994. Colección Empresa y Humanismo. Debe aclararse que también se han tomado párrafos de la presentación que hace en este libro Ignacio Mirabel del Seminario Permanente Empresa y Humanismo y de Horts Friedrich Wunsche, en el momento de la edición, Director Gerente de la Fundación Ludwig Erhard.

IV. Antecedentes legislativos sobre la planificación en el Perú

Los orígenes de la planificación en el Perú, como en muchos países de América latina, tienen relación con un momento histórico muy especial en las relaciones interamericanas, asociado a la constitución de la “Alianza para el Progreso”, que marcó un nuevo rumbo en las relaciones de cooperación entre los Estados Unidos de América y los países de la región.

Predominaba en ese momento un consenso en torno a la necesidad de realizar reformas económicas y sociales que permitieran el desarrollo de los mercados nacionales, mediante una orientación “desarrollista” de la gestión pública; una mayor participación de la inversión pública en la generación de la infraestructura física para el desarrollo y la articulación del mercado interno; y un mayor impulso a la educación y la prestación de servicios sociales básicos a la población de menores ingresos.

En el marco de este consenso, el Estado era reconocido como el conductor del proceso de desarrollo, lo cual requería un nuevo estilo en la gestión pública, sustentado en una planificación que permitiera el uso óptimo de los recursos internos disponibles y de la cooperación financiera internacional.

En esta sección nos referimos a los dispositivos de carácter general que constituyeron el “**Sistema Nacional de Planificación**”. Estos fueron objeto de algunas disposiciones reglamentarias en sus aspectos operativos, especialmente en materia de su pliego presupuestal

y de su intervención en la formulación del Presupuesto Público, que para los efectos de este trabajo resultan aspectos muy específicos, que requerirían de un análisis centrado en una evaluación de la operatividad del Sistema, asunto que no es nuestro objeto de estudio.

A. Creación del Sistema Nacional de Planificación

En 1962 se legisló por primera vez en el Perú sobre el tema de la planificación. Mediante el Decreto Ley 14220 del 19 de octubre de ese año, se creó el “**Sistema Nacional de Planificación del Desarrollo Económico y Social**”. Esta ley se basó en la Constitución de 1933 que estaba en vigencia en ese momento y que correspondía a un diseño liberal, que no hacía mención expresa de la planificación.

El Decreto Ley 14220 contiene una exposición de motivos por los cuales el gobierno consideraba necesario legislar sobre el tema, entre los que destacan:

- El Sistema de Planificación permitiría mejorar las condiciones de vida de los peruanos mediante la ejecución de planes sistemáticos de desarrollo, que contengan metas de largo, mediano y corto plazo.
- La imperiosa necesidad de que el presupuesto fiscal se convierta en un instrumento fundamental del desarrollo, que refleje anualmente las metas de los planes y asegure su ejecución
- El proceso de planificación debía asegurar la participación de empresarios y trabajadores.
- Este sistema orientaría y haría más eficaz la acción pública, además de acentuar y armonizar estímulos a la iniciativa privada.
- Un sistema orgánico de planificación facilitaría una adecuada descentralización.

El “Sistema Nacional de Planificación del Desarrollo Económico y Social” estaba integrado por los siguientes organismos:

1. El “Consejo Nacional de Desarrollo Económico y Social”, encargado de dar las orientaciones fundamentales al proceso de planificación. Este Consejo estaba integrado por los Ministros de Hacienda y Comercio, Fomento y Obras Públicas, Educación Pública, Salud Pública y Asistencia Social, Agricultura, Trabajo y Asuntos Indígenas, un ministro de las Fuerzas Armadas, el Jefe del Instituto Nacional de Planificación y el Presidente del Banco Central de Reserva. Estaba presidido por el Presidente de la República, quien podía designar a un miembro del Consejo para que lo represente.

Entre las principales funciones que se encargaron a dicho Consejo se pueden mencionar las siguientes:

- Formular la política de desarrollo económico y social del Gobierno.
- Señalar las directivas generales para la elaboración de los planes de desarrollo.
- Aprobar los planes de largo, mediano y corto plazo que le fueran sometidos por el Instituto Nacional de Planificación.
- Acordar la política de financiamiento de los planes de desarrollo.
- Vigilar la coordinación de los planes con los programas anuales del sector público y el presupuesto fiscal.
- Crear organismos regionales de planificación en base a las necesidades geo-económicas del país, y
- Aprobar los programas de asistencia técnica internacional, entre otras.

Es importante destacar que todos los acuerdos del Consejo requerían, para su vigencia, de la aprobación del Presidente de la República.

2. El **Instituto Nacional de Planificación** como el organismo técnico central del **Sistema Nacional de Planificación (INP)**, bajo la autoridad de un funcionario con rango de Ministro de Estado, que era responsable ante el Presidente de la República y cuyo presupuesto estaba incluido dentro del pliego de la Presidencia de la República. Las principales funciones del INP eran las siguientes:

- Someter a consideración del Consejo Nacional de Desarrollo Económico y Social, las metas de desarrollo, sus alternativas y la política encaminada a su cumplimiento.
- Formular los planes de largo, mediano y corto plazo y someterlos a consideración del **Consejo Nacional de Desarrollo Económico y Social**.
- Impartir instrucciones técnicas a las oficinas sectoriales y regionales de planificación para la presentación de sus planes.
- Presentar al **Consejo Nacional de Desarrollo Económico y Social** informes periódicos sobre la situación económica del país y las medidas que estime convenientes.
- Coordinar los programas anuales del sector público que deberán incluirse en el presupuesto fiscal anual, con los planes generales y sectoriales.
- Coordinar e integrar los planes regionales con los planes generales.
- Presentar al **Consejo Nacional de Desarrollo Económico y Social**, un informe examinando el cumplimiento de los planes y programas.
- Recomendar al **Consejo Nacional de Desarrollo Económico y Social** los incentivos fiscales y crediticios para la actividad privada.
- Dictar las normas para la preparación de proyectos de inversión del sector público y asesorar en su elaboración, y
- Coordinar la asistencia técnica internacional.

3. El **Consejo Consultivo de Planificación** que constituía una instancia para concretar la participación del sector privado, mediante la discusión de los planes de desarrollo.

Este Consejo Consultivo estaba presidido por el Jefe del Instituto Nacional de Planificación y contaba con no menos de 20 miembros designados por el Presidente de la República en base a ternas propuestas por gremios de empresarios, trabajadores, profesionales y por las universidades. Sus principales funciones radicaban en asesorar al Instituto Nacional de Planificación y prestar su concurso técnico en la elaboración y revisión de los planes de desarrollo, y constituir y participar en comisiones de trabajo y estimular la cooperación público-privada.

4. **Oficinas Regionales y Sectoriales de Planificación** que se organizaban en cada uno de los ministerios y en los organismos regionales (Juntas de Obras Públicas y Corporaciones Departamentales en su origen).²⁶ Estas oficinas estaban bajo la dependencia jerárquica de la autoridad administrativa correspondiente y coordinaban su labor con el Instituto Nacional de Planificación. Entre sus principales funciones estaban las de analizar la problemática regional; preparar planes regionales de desarrollo y participar en la preparación del presupuesto público correspondiente a su jurisdicción regional; asesorar a los organismos encargados de la elaboración de proyectos de inversión; ejecutar y evaluar los planes regionales informando a su autoridad jerárquica y al Instituto Nacional de Planificación.

²⁶ Posteriormente el INP creó sus propias oficinas regionales de planificación.

B. Ley de Organización y funciones del Sistema Nacional de Planificación

Con el objeto de dar cumplimiento a lo establecido en el Art. 111 de la Constitución de 1979, se promulgó, el 15 de junio de 1981, el Decreto Legislativo 177, *Ley de Organización y Funciones del Sistema Nacional de Planificación*. Esta Ley le otorgó como función central la de elaborar los planes de desarrollo de acuerdo a las políticas que formularan el Presidente de la República y el Consejo de Ministros. Este dispositivo eliminó el denominado “**Consejo Nacional de Desarrollo Económico y Social**”, encargado de dar las orientaciones fundamentales al proceso de planificación, que estaba integrado por Ministros de Estado, cuyas funciones se detallaron en la sección anterior. Se entendería que dicha eliminación se justificaba en la medida que el “**Consejo de Ministros**” asumía sus funciones.

El *Sistema Nacional de Planificación* estaba integrado por el **Instituto Nacional de Planificación (INP)**; el “**Consejo Consultivo Nacional de Planificación**”; las “**Oficinas de Planificación de Ministerios y Organismos Centrales**”; las “**Oficinas de Planificación de Instituciones Públicas**” y las “**Oficinas de Planificación de las Municipalidades**”.

Según lo establecido en el referidos dispositivo las funciones de los organismos miembros del Sistema eran las siguientes:

a) Instituto Nacional de Planificación (INP)

El INP fue definido como el organismo técnico central del “**Sistema Nacional de Planificación**” responsable de asesorar al Presidente de la República en la orientación y conducción de la política nacional de desarrollo. Su Jefe tenía, a diferencia de la ley anterior, rango de Ministro de Estado, con voz y sin voto en el Consejo de Ministros, y era nombrado por el Presidente de la República, ante quien era responsable. A diferencia de la ley de 1962 que estableció que su asignación presupuestal era parte de la pliego de la Presidencia de la República, el dispositivo de 1981, designó a su Jefe como titular del correspondiente Pliego Presupuestal.

Las atribuciones y funciones que le confirió el dispositivo legal mencionado eran, básicamente, las siguientes:

- Formular y evaluar los planes de largo, mediano y corto plazo y someterlos a consideración del Consejo de Ministros.
- Orientar y coordinar la formulación y evaluación de los planes sectoriales, regionales y locales de desarrollo.
- Informar periódicamente al Presidente de la República y al Consejo de Ministros sobre la situación económica del país.
- Participar en la elaboración del Plan Económico-Financiero, conjuntamente con el Ministerio de Economía y Finanzas y el Banco Central de Reserva.
- Elaborar el programa de inversiones del Sector Público Nacional, y
- Coordinar y evaluar la cooperación técnica internacional.

El D.L. 177 tiene un agregado muy importante que se refiere a la participación del INP en la elaboración de los planes económicos y financieros anuales, junto con el MEF y el Banco Central de Reserva, aspecto que con la vigencia de la Ley de 1962 siempre fue motivo de controversia ya que en la práctica eran estas dos últimas instituciones las que marcaban definitivamente el rumbo de la política económica aunque el INP tenía una función muy relevante en la evaluación y programación de la inversión pública.

b) Consejo Consultivo Nacional de Planificación

Este Consejo tenía como función asesorar a los organismos del Sistema, estaba presidido por el Jefe del Instituto Nacional de Planificación e integrado por representantes de organizaciones empresariales, laborales, profesionales y universidades. Sus miembros eran designados por el Presidente de la República. Este Consejo mantuvo las funciones de la Ley de 1962 pero, en la práctica, no funcionó de acuerdo a lo previsto.

c) Oficinas de Planificación de los Ministerios Sectoriales

Estas oficinas se organizaban en los distintos ministerios y dependían directamente del ministro correspondiente y su función era la de asesorar en las respectivas políticas sectoriales, conduciendo además, el proceso de planificación en su sector, de acuerdo a las directivas del INP y del titular del pliego presupuestal.

d) Oficinas de Planificación de Instituciones Públicas

El dispositivo de 1981 estableció que todas las instituciones públicas debían establecer sus propias oficinas de planificación para formular sus correspondientes planes institucionales.

e) Oficinas de Planificación de las Municipalidades.

La norma estableció que todas las municipalidades provinciales de ciudades con más de 50,000 habitantes debían establecer oficinas encargadas de asesorar al alcalde en la formulación de las políticas de desarrollo local, de conformidad con las directivas técnicas del Instituto Nacional de Planificación.

Durante los treinta años de existencia del Instituto Nacional de Planificación, éste orientó la inversión pública en aproximadamente 20 mil millones de dólares y cerca de 3 mil millones de dólares en cooperación no reembolsable, jugando un papel protagónico en la descentralización, y programación de la inversión pública, ordenamiento territorial, además de formar importantes cuadros profesionales y técnicos.²⁷

C. Disolución del Instituto Nacional de Planificación

Mediante el Decreto Ley 25548, del 11 de junio de 1992, se disolvió el Instituto Nacional de Planificación pasando todo su personal a disposición del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) en calidad de excedentes. Las funciones del Instituto Nacional de Planificación pasaron a ser asumidas por el Ministerio de Economía y Finanzas, salvo las relacionadas con la cooperación técnica internacional que pasaron a ser competencia del Ministerio de la Presidencia y que en la actualidad están bajo la responsabilidad de la Agencia de Cooperación Internacional que depende del Ministerio de Relaciones Exteriores.²⁸ Mediante este mismo Decreto se creó el Consejo Nacional de Planificación (CNP) integrado por los miembros del Consejo de Ministros.

²⁷ Las cifras han sido extraídas del portal del Congreso de la República: www.congreso.gob.pe

²⁸ El Ministerio de la Presidencia se creó el 10 de mayo de 1992, mediante Decreto Ley 25490, estableciéndose que esta entidad se encargaría de normar, coordinar y hacer posible el financiamiento de las entidades multisectoriales y organismos públicos descentralizados del Gobierno Central. Posteriormente, el 18 de junio de 1992 se aprobó la Ley Orgánica del Ministerio de la Presidencia, mediante Decreto Ley 25556. Este organismo asumió una serie de funciones que estaban relacionadas con la programación de inversiones y con el proceso de descentralización aunque en la práctica significó un retroceso significativo respecto de la regionalización del país. Entre sus funciones estaban formular, evaluar y supervisar las políticas cuya ejecución estaba a cargo de las empresas, instituciones y organismos que lo integraban; desarrollar obras de infraestructura básica y programas sociales y en ese sentido, promover la ejecución de los proyectos de inversión social; normar, promover y ejecutar estudios que sustenten el planeamiento físico y la formulación de proyectos de desarrollo nacional; coordinar la conducción, supervisión y evaluación de los proyectos integrales de desarrollo de carácter multisectorial y de alcance nacional; promover y ejecutar programas y proyectos de carácter nacional, regional o local, enmarcados en las prioridades de planes de desarrollo de corto y mediano plazo; formular la política de descentralización y de promoción de las Regiones y prestar apoyo técnico a las Municipalidades; y formular, coordinar y evaluar la política de cooperación técnica internacional.

En la actualidad, este Consejo es presidido por el Presidente del Consejo de Ministros y debe aprobar los planes correspondientes, encargándose al Ministerio de Economía y Finanzas las funciones de Secretaría Técnica del Consejo. En este Ministerio y para esos efectos, se creó la Oficina de Planificación, Programación y Presupuesto. Cabe destacar que, como no se ha derogado el Decreto Ley 25548 este Consejo sigue vigente.

Este Decreto significó una significativa reestructuración del Poder Ejecutivo, destacándose las nuevas funciones asumidas tanto por el Ministerio de Economía y Finanzas como por el Ministerio de la Presidencia. El primero asumió una responsabilidad normativa y otra asociada con el planeamiento estratégico, especialmente de la inversión pública y en general de la orientación del gasto público mientras el segundo asumió como función principal la ejecución del gasto de inversión, todo lo cual reforzó el centralismo de la gestión pública, al extremo que el Ministerio de la Presidencia llegó a controlar alrededor del 23% del gasto público total. En realidad, se abandonó el planeamiento estratégico, basado en una visión integral del Proyecto de Nación, dándose mayor énfasis a la programación del Sector Público. La óptica adoptada fue marcadamente fiscalista y orientada a dar mayor coherencia a la gestión macroeconómica desde una perspectiva plurianual. Por otro lado, se debilitó la planificación e iniciativas regionales ya que los gobiernos regionales fueron prácticamente liquidados.²⁹

²⁹ En 1992 el gobierno central intervino los gobiernos regionales, y dispuso la instalación de Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR), cada uno de ellos con presidentes regionales "designados" por el Ministerio de la Presidencia. Los CTAR fueron adscritos a este Ministerio.

V. El planeamiento estratégico del sector público

En realidad, la disolución del Sistema Nacional de Planificación tuvo más una connotación de carácter ideológico ya que la experiencia revela que, en la década de los noventa, se hicieron importantes esfuerzos para reforzar el planeamiento estratégico del Sector Público, en concordancia con la disciplina fiscal y orden macroeconómicos necesarios para dar confianza a la comunidad financiera internacional. Lo que se descartó, y ello coincide con lo que los científicos políticos han dado en llamar “el fin de las utopías o el fin de las ideologías”, es la idea de una planificación que defina un modelo de sociedad, entendido como un “modo de producción o de acumulación” y la correspondiente subordinación de la iniciativa privada a dicho modelo y modo de producción. Se trataba de reducir el margen de intervención del Estado sobre el comportamiento de los agentes privados, tanto individuos como empresas, lo que quedó plasmado en la Constitución de 1993.

Si bien esta Constitución no hizo referencia a la planificación, es evidente que ésta no descartaba la utilización del planeamiento estratégico como un instrumento fundamental para dar coherencia a la gestión de los asuntos de interés público que debían concretarse en el Presupuesto General de la República.

De allí que, en la década de los noventa, el planeamiento estratégico adopte una clara visión de carácter fiscalista, a efectos de garantizar una serie de reglas macro-fiscales, prudencia en el gasto, una eficaz asignación de dichos recursos públicos y, en general, una

conducción coherente de las finanzas públicas. En el lapso mencionado, se reforzó el papel del Ministerio de Economía y Finanzas, encargado de formular el Presupuesto Público, en concordancia con los propósitos señalados anteriormente.³⁰

A. Programación estratégica multianual

El Ministerio de Economía y Finanzas tiene a su cargo el proceso de planeamiento estratégico del Sector Público mediante lo que denomina la “**Programación Estratégica Multianual**”. De acuerdo a lo dispuesto en sus directivas, dicha programación es una herramienta para orientar la ejecución de los recursos al cumplimiento de las funciones primordiales del Estado. Se basa en la capacidad de observación, anticipación y adaptación de una entidad, frente a los desafíos y oportunidades que generan, tanto el entorno externo, como su realidad interna, asegurando el mejor cumplimiento de sus funciones.

El Ministerio de Economía y Finanzas define la “**Programación Estratégica Multianual**”, como un proceso que involucra la capacidad de determinar objetivos, asociar recursos, definir cursos de acción que permitan cumplir dichos objetivos, seguir el progreso y examinar los resultados y las consecuencias de esas decisiones teniendo como referencia las metas preestablecidas.

Recuadro 2

LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS DE LA GESTIÓN PÚBLICA

- Desarrollar una gestión pública eficiente y austera y crear las condiciones para alcanzar un nivel de ahorro e inversión que permitan el crecimiento del empleo.
- Promover igualdad de oportunidades para todos los habitantes, principalmente con el acceso permanente a condiciones básicas adecuadas de educación, salud, justicia y prevención en grupos de mayor riesgo.
- Asignar adecuadamente los recursos disponibles, atendiendo criterios de priorización, simples, explícitos y transparentes, promoviendo la descentralización progresiva y el fortalecimiento del tejido social y las capacidades institucionales de los municipios provinciales, como actores centrales del desarrollo social del país.

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas.

A juicio de dicho Ministerio, la **Programación Estratégica Multianual**, es una manera de enfrentar y resolver los problemas críticos de las entidades del sector público, y se refleja en la formulación y ejecución de los **Planes Estratégicos Sectoriales Multianuales (PESEM)**, la **Programación Multianual de la Inversión Pública (PMIP)** y los **Planes Estratégicos Institucionales (PEI)**. Estos planes se formulan en términos de objetivos, medibles, verificables, cuantificados en términos de costos y resultados esperados, que se integran en un **Plan Estratégico**

³⁰ Los Pliegos Presupuestarios se crean por ley expresa, debiendo ésta precisar la fuente de financiamiento que se utilizará para su ejecución. Las normas que regulan la formulación, aprobación, ejecución, control y evaluación del Presupuesto Público son, entre otras, las siguientes:

- Artículo 81 de la Constitución Política del Perú, que establece los lineamientos generales del proceso presupuestario.
- Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal N° 27245,
- Ley de Gestión Presupuestaria del Estado N° 27209
- Leyes Anuales de Presupuesto del Sector Público.
- Directivas que emite la Dirección Nacional del Presupuesto Público y otras normas de excepción

Nacional, acorde con la disponibilidad global de recursos establecida en el escenario macroeconómico previsto.³¹

Cabe destacar que el referido **Plan Estratégico Nacional** no ha sido, hasta el momento, ni concertado ni mucho menos presentado a discusión nacional y tampoco objeto de presentación y aprobación por el Congreso de la República.

Recuadro 3

PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO DEL SECTOR PÚBLICO

El Ministerio de Economía y Finanzas define las orientaciones para que cada uno de los pliegos presupuestarios desarrolle su Plan Estratégico Institucional, en coordinación con sus respectivas unidades ejecutoras y tomando como base los Planes Estratégicos Sectoriales Multianuales para dicho periodo. El proceso de programación estratégica abarca a todas las entidades y Pliegos Presupuestarios. Estas orientaciones tienen como objetivos los siguientes:

- Asegurar la debida articulación entre los Planes Estratégicos Institucionales (PEI) y los Planes Estratégicos Sectoriales Multianuales (PESEM).
- Armonizar los Objetivos Estratégicos Sectoriales identificados en los PESEM con los Objetivos Estratégicos Institucionales identificados en los PEI.
- Garantizar que los PEI asuman adecuadamente los objetivos estratégicos institucionales y permitan su adecuado cumplimiento.
- Articular los presupuestos institucionales con la Programación Estratégica Sectorial en una perspectiva de mediano y largo plazo.

Fuente: Tomado de la Directiva para la Formulación de los Planes Estratégicos Institucionales 2002-2006, elaborada por el Ministerio de Economía y Finanzas.

El cumplimiento de los objetivos presupuestarios se mide a través de la Evaluación de los Planes Estratégicos Institucionales y los Planes Estratégicos Sectoriales de carácter Multianual (llamados PESEM), que son aprobados por el Ministerio de Economía y Finanzas y la Presidencia del Consejo de Ministros. Los Planes constituyen un importante instrumento para ejecutar y medir el cumplimiento de los objetivos presupuestarios.

1. Planes estratégicos institucionales

Según lo dispuesto en la Directiva para la Formulación de los Planes Estratégicos Institucionales 2002-2006, elaborada por el Ministerio de Economía y Finanzas, los Planes Estratégicos Institucionales (PEI) son Planes Estratégicos similares a los PESEM pero difieren de éstos por tener un alcance institucional a nivel de cada Pliego Presupuestario. La integración y síntesis de los PEI debería reflejar los objetivos estratégicos contemplados en los PESEM y el

³¹ Las bases legales del planeamiento estratégico multinual son: Decreto Legislativo N° 183, Ley Orgánica del Ministerio de Economía y Finanzas modificada por el Decreto Legislativo N° 325; Ley N° 27209 Ley de Gestión Presupuestaria del Estado, que en su artículo 55° dispone la elaboración de los Planes Estratégicos Sectoriales Multianuales y cómo el plan estratégico institucional, el plan operativo anual y el presupuesto institucional del pliego se enlazan con él; Ley N° 27245 Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal, que establece los lineamientos para una mejor gestión de las finanzas públicas y crea el Fondo de Estabilización Fiscal; Decreto Supremo N° 039-2000-EF que aprueba el Reglamento de la Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal; Ley N° 27293 Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública creado con la finalidad de optimizar el uso de los recursos públicos destinados a la inversión; Decreto Supremo N° 086-2000-EF mediante el cual se aprueba el Reglamento de la Ley que crea el Sistema Nacional de Inversión Pública; Decreto Supremo N° 071-2001-EF, que establece la nueva estructura orgánica del Viceministerio de Economía y su modificatoria mediante Decreto Supremo N°093-2001-EF; Resolución Ministerial N° 158-2001-EF/15 mediante el cual se modifica el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Economía y Finanzas; y las correspondientes leyes anuales de Presupuesto del Sector Público y de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público; y de Endeudamiento del Sector Público. Véase Directiva del Ministerio de Economía y Finanzas para la programación multianual 2002-2006.

correspondiente pliego presupuestario aportar al logro de las metas que se ha fijado el sector al cual pertenece.³²

El PEI es por definición, una relación priorizada (de mayor a menor importancia) de objetivos y acciones cuantificados. La formulación del PEI se efectuará en estrecha coordinación con la Dirección General de Programación Multisectorial del Sector Público (DGPMSP). Así, los (Planes Estratégicos Institucionales) PEI y sus Planes Multianuales de Inversión Pública (PMIP) incluyen lineamientos y objetivos, en concordancia con las atribuciones y responsabilidades de cada Pliego y de las Unidades Ejecutoras que lo integran para concretar su Misión Institucional.³³

2. Plan Estratégico Multianual

El **Plan Estratégico Multianual (PEMA)**, según lo dispuesto por el Ministerio de Economía y Finanzas, determina la dirección de un Pliego Presupuestario para conseguir sus objetivos de mediano y largo plazo, dentro de un marco de racionalidad, transparencia y eficiencia del gasto, debiendo comprender a todas las Instituciones y actores involucrados. El Plan es liderado por el Titular del Pliego siendo responsable de su diseño, ejecución e implementación.

El proceso parte con la elaboración de un diagnóstico que refleja el análisis tanto del entorno en el que se ubica la institución como de sus características internas. El Entorno General incluye el análisis de los factores que le correspondan en lo económico, geográfico, demográfico, político, legal, social, cultural, tecnológico y cualquier otro factor que se considere pertinente. El Entorno Específico incluye la definición de quiénes son sus usuarios/beneficiarios, cuáles son los principales colaboradores y la interacción con otras entidades públicas o privadas que prestan servicios similares.

El Ministerio aplica el análisis FODA (fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas) que permite identificar y evaluar los factores favorables o adversos del entorno y del ambiente interno. El Ministerio de Economía y Finanzas incluye este método para analizar los cambios del medio externo en términos de "amenazas y oportunidades" así como del medio interno en términos de "fortalezas y debilidades". Una vez lograda la identificación de las debilidades y fortalezas, junto con las oportunidades y amenazas que presenta el entorno, el análisis combinado de ambas, se expresa en una matriz que proporciona el panorama para determinar los objetivos estratégicos.

El diagnóstico debe comprender una mirada a la situación actual y a la evolución que ha tenido en los últimos cinco años, sobre la base de una Matriz de Diagnóstico que refleje: la situación encontrada, acciones emprendidas, resultados esperados y obtenidos.

Sobre esta base debe formularse el "**Análisis Estratégico**" que comprende la formulación de la Visión, la Misión, el Diagnóstico, los lineamientos de política y la determinación de los Objetivos Estratégicos. De este Análisis "surgen las prioridades y objetivos", que deben ser consistentes con los criterios y prioridades institucionales. A ello le sigue la "**Implementación Estratégica**" que toma como punto de partida los objetivos estratégicos y define las políticas, el diseño organizacional y el sistema de seguimiento y evaluación. La "**Implementación Estratégica**" comprende consecuentemente, las líneas directrices que permiten orientar el desarrollo de las acciones temporales o permanentes a ser desarrolladas en el corto, mediano y

³² La elaboración del PEI es liderada por el responsable de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, o Programación, o la que haga sus veces e involucra a las Unidades Ejecutoras que conforman el pliego presupuestario. Para la elaboración del PEI, se debe convocar a reuniones de trabajo del Pliego con sus Unidades Ejecutoras que, por la labor que realizan, son actores fundamentales en el desempeño de la Institución, estando todos los convocados obligados a participar en dichas reuniones.

³³ En esta etapa, los Pliegos Presupuestarios y sus Unidades Ejecutoras cuantifican sus objetivos y acciones en términos físicos y monetarios y la estrategia y cursos de acción que adoptarán para alcanzarlos. Es necesario establecer un orden de prelación entre cada uno de los objetivos y acciones que cada Pliego se fije. Cada Representante Institucional y el titular del Pliego, son responsables por la formulación del PEI en los plazos previstos por las directivas del Ministerio de Economía y Finanzas.

largo plazo; incluyendo las medidas concretas que se propone ejecutar una institución pública para el cumplimiento de los objetivos, siguiendo un conjunto de lineamientos de política general preestablecidos.

3. Indicadores para la Medición del Desempeño

En relación a los "**Indicadores para la Medición del Desempeño**", el Ministerio de Economía y Finanzas ha dispuesto la elaboración de indicadores cualitativos y cuantitativos que deben precisar la medida en que un determinado objetivo ha sido alcanzado. Estos indicadores, al ser instrumentos de medición de las principales variables asociadas al cumplimiento de los objetivos, constituyen una expresión cuantitativa de lo que se pretende alcanzar y mediante su evaluación se establecen y miden los éxitos o los fracasos, surgiendo una serie de criterios para las siguientes asignaciones de recursos presupuestarios .

Las Directivas del Ministerio de Economía y Finanzas destacan la siguiente tipología de indicadores de desempeño, que parten de una "**línea de Base**" - que es la primera medición de los indicadores seleccionados para evaluar el cumplimiento de los objetivos de una acción permanente o temporal que debe definirse al inicio del plan institucional-con la finalidad de contar con un "punto de partida" para compararlo con los resultados alcanzados. Al respecto, se han definido tres tipos de indicadores:

- **Indicadores de impacto**, asociados a los lineamientos de política que pretenden medir los cambios o transformaciones de fondo, que se espera lograr a mediano y largo plazo. Estos deben mostrar los efectos (directos o indirectos) producidos como consecuencia de los resultados y logros de las acciones sobre un determinado grupo de clientes o población.
- **Indicadores de resultados**, vinculados con el cumplimiento de los objetivos generales y específicos. Con estos indicadores se busca medir cuánto se ha progresado respecto de la finalidad, objetivo, meta o misión general realizada.
- **Indicadores de producto**, que tienen relación con las acciones permanentes y temporales que buscan medir los cambios que deben generarse durante la gestión. Estos indicadores deben reflejar las características y cambios efectivos que se han producido en los bienes y servicios que proporciona una institución o que son resultantes de un cierto tipo de intervención pública.

4. Programación Multianual de Inversión Pública

La Directiva del Ministerio de Economía y Finanzas define la **Programación Multianual de la Inversión Pública (PMIP)** como un proceso mediante el cual cada Pliego Presupuestario determina el conjunto de Proyectos de Inversión Pública que se encuentran en la etapa de preinversión e inversión, y en condiciones de ser evaluados o ejecutados, dentro del marco de las políticas y prioridades establecidas por el Sector al cual pertenece y que se encuentran expresados en los Planes Estratégicos Sectoriales Multianuales (PESEM). Es importante precisar que se debe considerar no sólo los proyectos de inversión que se encuentren en etapa de ejecución o preinversión, sino también perfiles de proyectos con una estimación de los recursos necesarios.³⁴

³⁴ Las Oficinas de Programación e Inversiones (OPI) o quienes hagan sus veces, elaboran los PMIP como parte integrante de los PEI. Se considera como **Proyecto de Inversión Pública** a toda intervención limitada en el tiempo que implique la aplicación de recursos públicos con el fin de ampliar, mejorar y modernizar la capacidad productora de bienes o prestadora de servicios, cuyos beneficios son independientes de otros proyectos.

La **Programación Multianual de la Inversión Pública (PMIP)** está inmersa dentro del **Sistema Nacional de Inversión Pública**, que fue creado mediante Ley el 9 de julio del 2000.³⁵ El propósito del Sistema es fortalecer la capacidad de planificación del Sector Público, para racionalizar y conducir de manera coherente el uso de los recursos destinados a la inversión, mediante el establecimiento de principios, procesos, metodologías y normas técnicas relacionadas con las diferentes fases de los proyectos de inversión. En este sentido, sus objetivos centrales son propiciar la aplicación del “Ciclo del Proyecto de Inversión Pública”: perfil, prefactibilidad, factibilidad, expediente técnico, ejecución y evaluación ex post; y crear las condiciones para la elaboración de Planes de Inversión Pública para períodos multianuales, no menores de 3 (tres) años.

Recuadro 4
MATRIZ "FODA"

Fortalezas que son las capacidades humanas y materiales con las que se cuenta para adaptarse y aprovechar al máximo las ventajas que ofrece el entorno social y enfrentar con mayores posibilidades de éxito las posibles amenazas.

Oportunidades que incluyen las situaciones o factores socioeconómicos, políticos o culturales que están fuera de control, cuya particularidad es que son factibles de ser aprovechados si se cumplen determinadas condiciones.

Debilidades que comprenden las limitaciones o carencias de habilidades, conocimientos, información y tecnología que se padece e impiden el aprovechamiento de las oportunidades que ofrece el entorno social y que no le permiten defenderse de las amenazas.

Amenazas que son aquellos fenómenos externos que están fuera de control y podrían perjudicar y/o limitar el desarrollo de la organización. Son hechos o acciones de actores que son parte del entorno, en que se desempeña la institución y que constituyen un factor de riesgo para el cumplimiento de su misión.

Fuente: Tomado de la Directiva para la Formulación de los Planes Estratégicos Institucionales 2002-2006, elaborada por el Ministerio de Economía y Finanzas.

Entre los principios, establecidos en la ley, destacan los siguientes: economía, priorización y eficiencia, los cuales deberán plasmarse durante el "Ciclo del Proyecto de Inversión Pública".

El Sistema está integrado por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), a través de su Oficina de Inversiones, los órganos resolutivos y las Oficinas de Programación de inversiones, o las que cumplan la misma función en el sector y dentro de las Unidades Ejecutoras.³⁶ EL MEF es la

³⁵ El marco jurídico del **Sistema Nacional de Inversión Pública** es el siguiente: el Decreto Ley N° 25548 que dispuso la asunción por parte del Ministerio de Economía y Finanzas de las funciones del disuelto Instituto Nacional de Planificación; la Ley N° 26404 que creó la Oficina de Inversiones a cargo del Viceministro de Economía, con la finalidad de que cumpliera con las funciones asumidas por el Ministerio de Economía y Finanzas en virtud de la disolución del Instituto Nacional de Planificación; el Decreto Legislativo N° 790, que estableció algunas de las funciones de la Oficina de Inversiones; el Decreto Legislativo N° 560, Ley del Poder Ejecutivo; la Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública, Ley N° 27293; el Decreto Supremo N° 071-2001-EF, que aprueba la reestructuración organizativa institucional del Ministerio de Economía y Finanzas, mediante la cual se modifica la Estructura Orgánica del Viceministerio de Economía; el Decreto Supremo N° 093-2001-EF, que modifica la Estructura Orgánica del Viceministerio de Economía propuesta por el Decreto Supremo N° 071-2001-EF; y la Resolución Ministerial N° 158-2001-EF/15, que modifica el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Economía y Finanzas en lo concerniente a los órganos dependientes del Viceministerio de Economía.

³⁶ El marco institucional sujeto a esta ley está constituido por todas las entidades y empresas del sector público de carácter no financiero –incluidas en el reglamento de la misma– y que utilicen recursos públicos para sus proyectos de inversión, las cuales se encuentran agrupadas por sectores según los criterios de la Dirección Nacional del Presupuesto Público. Están excluidos los Gobiernos Locales y sus empresas.

autoridad máxima que se encarga de dictar normas técnicas, métodos y procedimientos que registrarán los proyectos de inversión pública.³⁷

El Sistema Nacional de Inversión Pública está a cargo de la Dirección General de Programación Multianual del Sector Público (DGPMSP). Este es el órgano de línea del Ministerio de Economía y Finanzas, encargado de orientar, integrar, hacer seguimiento y evaluar los planes estratégicos multianuales del Sector Público, incluyendo la programación de la inversión pública. Además declara la viabilidad de los proyectos y recomienda su ejecución como inversión pública o con participación del sector privado.

A fin de optimizar la asignación de recursos a proyectos de inversión pública, la Oficina de Inversiones, la Dirección Nacional del Presupuesto Público y el Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado coordinan sus normas y directivas para el correcto funcionamiento del Sistema Nacional de Inversión Pública.

Cada Sector elabora Programas Multianuales de Inversión Pública, los mismos que se desarrollan en el marco de los Planes Estratégicos Sectoriales, de carácter multianual, a que se refiere la Ley de Gestión Presupuestaria del Estado.³⁸

Las Oficinas de Programación e Inversiones de cada Sector, o la que haga sus veces, priorizan los Proyectos de Inversión Pública que se encuentran en las fases de inversión y también los que están a nivel de preinversión, respetando la observancia del Ciclo del Proyecto. Es relevante señalar que la observancia de este Ciclo es obligatoria. Estas Oficinas mantienen relación técnico-funcional con la Oficina de Inversiones del Ministerio de Economía y Finanzas, quien a través de la Oficina de Inversiones señala las atribuciones y responsabilidades, que sean necesarias para el mejor cumplimiento de la ley.

El Sistema Nacional de Inversión Pública opera durante la fase de preinversión a través del Banco de Proyectos y durante la fase de Inversión a través del Sistema Operativo de Seguimiento y Monitoreo. La elaboración del perfil de los proyectos es obligatoria, mientras que las evaluaciones de prefactibilidad y factibilidad pueden no ser requeridas dependiendo de las características del proyecto de inversión.³⁹

Para estos efectos, el Banco de Proyectos contiene el registro de todos los proyectos de inversión pública para los que se hayan elaborado perfil, estudio de prefactibilidad o estudio de factibilidad, contemplando los mecanismos de calificación requeridos en la fase de preinversión. Existen Bancos de Proyectos en cada Sector, los que gestionan y mantienen actualizado, mediante un sistema de registro, un Banco Sectorial de Proyectos. A su vez, la Oficina de Inversiones del Ministerio de Economía y Finanzas, cuenta con un Banco consolidado en que agrupa a los Bancos Sectoriales.

B. Ley de Prudencia y Transparencia Fiscales

Las leyes de prudencia o responsabilidad fiscal son instrumentos para garantizar la sostenibilidad fiscal, aspecto fundamental para el desarrollo económico y social. Estos

³⁷ Las atribuciones del Ministerio de Economía y Finanzas vienen dadas por la emisión de directivas que regulan las fases de los Proyectos de Inversión Pública y el Banco de Proyectos. Asimismo, califica la viabilidad de los proyectos que se encuentren en la fase de preinversión, pudiendo delegar a los sectores esta atribución total o parcialmente. Del mismo modo, en cada Sector el Órgano Resolutivo puede delegar esta atribución a las entidades y empresas pertenecientes a su Sector.

³⁸ El Ministro, o la máxima autoridad ejecutiva, constituye el órgano resolutivo de cada sector y, en concordancia con la normatividad presupuestal vigente, autoriza la elaboración del expediente técnico, la ejecución de los Proyectos de Inversión Pública y se encarga de velar, en su Sector, por el cumplimiento de la ley, su Reglamento y las normas que a su amparo se expidan. Asimismo, el órgano resolutivo de cada sector puede delegar sus atribuciones a las entidades y empresas pertenecientes al Sector.

³⁹ Las excepciones se definen siguiendo la jerarquía de delegación establecida en la misma ley.

instrumentos jurídicos generan mayor credibilidad fiscal, disciplina y mayor eficiencia en el manejo de las finanzas públicas. Combinan decisión política con la implementación de instrumentos eficaces, en un marco de reglas de juego que lo garantiza.

La Ley de Prudencia y Transparencia Fiscales del Perú fue promulgada en diciembre de 1999, con el propósito de establecer lineamientos para mejorar la gestión de las finanzas públicas y contribuir a la estabilidad económica. Se trata de la introducción de reglas presupuestarias a manera de un marco normativo general que debe seguirse durante las etapas de formulación, aprobación y ejecución del presupuesto.

La idea de fondo es que al respetar ciertas restricciones y simultáneamente, adoptar procedimientos más claros y transparentes, para reducir la incertidumbre fiscal se reduce el "riesgo país" y se da mayor confianza a la inversión privada⁴⁰.

La Ley fija límites de gasto y déficit fiscales. Para ese fin, establece la obligación de informar al Banco Central de Reserva y a otros entes sobre la manera cómo se ejecuta el presupuesto público y rendir cuentas a la ciudadanía, aspecto en que cobra especial relevancia la incorporación de las nuevas tecnologías de información para garantizar la transparencia fiscal, así como la definición de instancias en que puedan discutirse las orientaciones del Presupuesto Público, en el proceso de su formulación y antes de ser presentado al Congreso de la República para su aprobación. En este sentido, a manera de ejemplo, se puede señalar que sería muy importante que los Gobiernos Regionales participen en la visión territorial de la inversión pública y que el sector empresarial conozca y se comprometa del impacto que se espera que el gasto público genere en la economía nacional.

Las orientaciones de la Ley de Prudencia y Transparencia Fiscales se consideraron válidas tanto para situaciones normales como también para periodos electorales, de tal manera que la política fiscal sea manejada de manera responsable y no sea utilizada con fines políticos de corto plazo.⁴¹ Si bien esta ley fue incumplida desde su vigencia, es importante destacar el avance conceptual sobre la materia y demandar que sea debatida, haciendo las correcciones del caso, bajo la perspectiva del Acuerdo Nacional y respecto de los lineamientos centrales que podrían constituir un "Pacto Fiscal" en el Perú.

La gran debilidad de esta Ley es el no establecimiento de sanciones. No obstante, debe tenerse en cuenta que las sanciones de tipo administrativo, civil o penal no calzan con la naturaleza del incumplimiento, tratándose especialmente de un encargo político como es la función de Ministro de Estado. En ese enfoque, tratándose de un incumplimiento de una meta de política fiscal y dada su importancia, es posible que el Congreso de la República interpele y censure al Ministro.

Independientemente de las fortalezas y debilidades de esta Ley, cabe destacar que contiene elementos que se retroalimentan para robustecer la gestión pública. Por un lado, la programación plurianual abre las puertas a un nuevo régimen de planificación presupuestaria; y por otro, el establecimiento de reglas macrofiscales reflejan la intención de controlar las finanzas públicas en el mediano plazo y proveen de factibilidad técnica a la programación multianual.

Estos elementos, junto a los propósitos de transparencia, constituyen bases muy relevantes para ordenar las acciones del gobierno. Lo fundamental es que una ley de esta naturaleza fortalezca

⁴⁰ Ver ILPES, Serie Gestión Pública No 17. Mostajo Rossana, El Sistema Presupuestario en el Perú.

⁴¹ La ley indica que en años electorales no puede acelerarse la ejecución del gasto para lo cual la ejecución del gasto primario del Gobierno Central durante los primeros siete meses no podrá exceder el 60% de lo presupuestado y el déficit del Sector Público Consolidado (SPC) en el primer semestre no podrá exceder el 50% del previsto para ese año. Finalmente, se contemplan dos casos de excepción: (i) se autoriza al Congreso suspender cualquiera de las normas anteriores en razón de una emergencia nacional y/o crisis internacional y (ii) si el PIB real cae el déficit del SPC podrá ser mayor hasta un límite de 2% del PIB.

la credibilidad en la política fiscal, garantice disciplina en el manejo de las finanzas públicas y permita mayor eficiencia en la asignación y uso de los recursos

Un estudio elaborado por el ILPES precisó, sin embargo, algunas debilidades que deberían ser tomadas en cuenta en una próxima reformulación de la referida Ley.⁴² En primer lugar, si bien dicha Ley establece reglas de juego, éstas no se acompañan de un marco adecuado que asegure su cumplimiento, y además, el propio Ministerio de Economía y Finanzas no cumplió a cabalidad lo que estaba estipulado, en el sentido que el Ministro debía sustentar ante el Congreso el cumplimiento de las reglas macrofiscales.⁴³

En segundo lugar, no incluye a todas las instituciones del Sector Público y su naturaleza de Ley atenta contra ella misma al dejarla sujeta a posibles modificaciones e inclusive a su derogación.⁴⁴

Recuadro 5

COMPONENTES DE LA LEY DE PRUDENCIA Y TRANSPARENCIA FISCALES

- a) **Reglas macrofiscales** que establecen como objetivos los siguientes:
- Déficit anual del Sector Público Consolidado (SPC) no superior a 1% del PIB
 - El gasto primario (neto de intereses) del Gobierno General (GG) sólo puede incrementarse hasta un 2% en términos reales.
 - La deuda total del Sector Público Consolidado (SPC) no puede aumentar más que el monto del déficit
- b) **Fondo de Estabilización Fiscal (FEF)**, constituido por recursos provenientes de excesos en los ingresos corrientes, privatizaciones y concesiones. Si tales recursos superaran el 3% del PIB, los excedentes se destinarán al Fondo Consolidado de Reservas Previsionales o al pago de deuda pública. Cuando los ingresos corrientes estén por debajo de la tendencia, el FEF cubriría la brecha entre los ingresos corrientes efectivos y los presupuestados hasta un máximo de 40% del monto del FEF y se asignaría prioritariamente hacia programas focalizados para alivio de la pobreza.
- c) **Marco Macroeconómico Multianual (MMM)** que establece las bases que sustentan la programación de las finanzas públicas y su impacto en la economía nacional.

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas del Perú

Asimismo, el Estudio a que se ha hecho referencia, advierte que el componente de transparencia involucra solamente los ámbitos económico y fiscal y no a la gestión pública vista integralmente. Dicho Estudio precisa que la Ley de Prudencia y Transparencia Fiscales se refiere al presupuesto “oficial” (convencional o visible) no regulando sobre la posibilidad de sustituir prácticas “visibles” por otras “cuasifiscales” (actividades extrapresupuestarias, gastos tributarios, pasivos contingentes, etc.). Este último tipo de prácticas impide conocer la magnitud real del gasto

⁴² ILPES, Serie Gestión Pública No. 17, "El sistema presupuestario en el Perú". Estudio elaborado por Rossana Mostajo. Véase capítulo IV, sobre reflexiones y propuestas. Santiago, Chile, marzo 2002.

⁴³ El Gobierno no respetó el límite de déficit fiscal que la ley estipulaba (2% del PBI en el 2000, 1,5% del PBI en el 2001 y 1% del PBI a partir del 2002). La gran debilidad de la ley consiste en que no define quién es el responsable del cumplimiento de las metas, y no establece sanciones por su incumplimiento.

⁴⁴ En lo referente al tope del déficit y crecimiento de la deuda, el estudio del ILPES precisa que no abarca a todos los niveles de gobierno al excluir a los gobiernos locales y sus instituciones, Banco Central de Reserva del Perú, y Superintendencia de Banca y Seguros. En cuanto al incremento del gasto primario excluye a las empresas públicas, ESSALUD y organismos reguladores de servicios públicos. Además, sería importante poner límites al gasto y endeudamiento de los gobiernos regionales y locales.

público, y las distorsiones que se puedan generar, lo que dificulta el control macroeconómico que ejercen las autoridades fiscales y transgrede los principios de una buena gobernabilidad.

C. El Marco Macroeconómico Multianual

El proceso presupuestario se inicia con la formulación del Marco Macroeconómico Multianual (MMM). De conformidad con la Ley de Prudencia y Transparencia Fiscales (Ley 27245) dicho Marco es elaborado anualmente por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y consigna las proyecciones para los tres años siguientes. Incluye también, las medidas de política económica vinculadas a la estabilidad macroeconómica, la consolidación institucional, la transparencia de las acciones públicas, así como a la promoción de la inversión privada y a la racionalización del gasto, que serían necesarias para alcanzar un cierto nivel de crecimiento promedio anual que permita garantizar la prestación de bienes y servicios públicos fundamentales.

Cuadro 1

**EL SISTEMA PRESUPUESTARIO EN EL PERÚ:
PRINCIPALES PROBLEMAS, CONSECUENCIAS Y PROPUESTAS**

Problemas Principales	Consecuencias	Propuestas
1. Asignación y ejecución <ul style="list-style-type: none"> • Inercia • No existe fundamentación técnica • No congruente con plan nacional o sectorial de desarrollo • Congreso y Gabinete de Ministros no son contraparte 	<ul style="list-style-type: none"> • Se arrastran errores de asignación de años anteriores. • El gasto social no es priorizado. • No se asegura el mantenimiento de la maquinaria, infraestructura y otros equipos. • Se financian grandes obras con nula o negativa rentabilidad • Se potencia la improductividad e ineficiencia del gasto 	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer criterios técnicos estables, explícitos y transparentes para la asignación de recursos • Fomentar análisis de costo-efectividad para priorizar recursos entre distintas alternativas de gasto
2. Discrecionalidad en el Viceministerio de Hacienda para reajustes, créditos suplementarios etc.	<ul style="list-style-type: none"> • Los sectores no tienen control real sobre las reasignaciones interpliegos sobretodo cuando exceden el techo presupuestal del pliego • No se explican los criterios de reasignación ni al gabinete ni al Congreso 	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer criterios técnicos estables, explícitos y transparentes para la ejecución de recursos • Separar responsabilidades de formulación y ejecución del presupuesto dentro del MEF: planificación y programación a cargo del Viceministerio de Economía y ejecución a cargo de DNPP • Otorgar mayor prerrogativa de los Ministros sobre las reasignaciones de recursos inter e intra pliegos de su sector
3. Incertidumbre <ul style="list-style-type: none"> • En los procesos de calendarización • Sobre el monto a ser efectivamente desembolsado 	Los ejecutores tiene sobre saltos de asignación que generan enormes sobrecostos constructivos y moras	Contar con un presupuesto mínimo garantizado dentro del PIA, con la posibilidad de reasignaciones por encima de él
4. Proceso presupuestal no asegura equilibrio Fiscal.	Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal se incumplió en el primer año de vigencia.	<ul style="list-style-type: none"> • Darle carácter constitucional para asegurar su cumplimiento y credibilidad • Conformar un pacto fiscal que la sustente • Incluir a todos los niveles de gobierno

Cuadro 1 (conclusión)

Problemas Principales	Consecuencias	Propuestas
5. Problemas de coordinación intrasectorial en el MEF	<ul style="list-style-type: none"> • Los procesos presupuestales predominan sobre los de planificación y programación • Autorizaciones de desembolsos y de calendario no son consistentes generando confusión. • El plan operativo de un año no corresponde con los requerimientos de la programación multianual. 	<ul style="list-style-type: none"> • Promover la planificación estratégica e introducir mejores sistemas de programación
6. Atomización y fragmentación <ul style="list-style-type: none"> • 146 pliegos • 559 unidades ejecutoras 	<ul style="list-style-type: none"> • Se descentra el planeamiento • Se pierde de vista la responsabilidad funcional • No existe corresponsabilidad entre niveles y entre unidades públicas • No existe consistencia entre los pliegos de un mismo sector 	<ul style="list-style-type: none"> • Nueva estructura programática: reducir número de pliegos y reagruparlos bajo el sector correspondiente • Elaborar plan de desarrollo sectorial para que pliegos guarden consistencia con él y entre sí
7. No hay evaluación de resultados o calidad / no hay políticas financieras	<ul style="list-style-type: none"> • No hay incentivos al ahorro • Se financian proyectos y actividades de baja calidad • Se evalúan solamente procesos 	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar planificación estratégica • Implementar sistemas de: evaluación del desempeño, convenios de gestión, indicadores estratégicos de gestión • Desarrollar sistemas de auditoría que focalicen resultados • Implementar sistemas de rendición de cuentas

Fuente: Tomado de ILPES, Serie Gestión Pública N° 17, "El sistema presupuestario en el Perú. Documento elaborado por Rossana Mostajo Guardia. Santiago, Chile, marzo 2002.

Esta información, junto con aquella proveniente del proceso de planeamiento estratégico multianual, son utilizadas en la elaboración de la Ley de Presupuesto Anual, la Ley de Equilibrio Financiero y la Ley de Endeudamiento Interno y Externo que deben ser remitidas al Congreso de la República para su aprobación antes del 30 de agosto de cada año.

De acuerdo con lo previsto en el MMM, el gasto público debe ejecutarse, a través de una gestión por resultados.⁴⁵ El Ministerio de Economía y Finanzas considera que, entre los objetivos más importantes se encuentran, los de garantizar una gestión pública que libere los recursos necesarios para aumentar el gasto social, reducir la carga de la deuda pública y aliviar la carga tributaria del sector privado. Asimismo, considera que debe promoverse una cultura de programación y evaluación del gasto público, que otorgue una participación activa a la ciudadanía.

D. La Cuenta General de la República

Se puede definir a la Cuenta General de la República como el documento público mediante el cual el Poder Ejecutivo informa al Congreso de la República, del cumplimiento de las metas y objetivos logrados por las entidades del Sector Público durante un ejercicio presupuestario. Se trata de

⁴⁵ Para efectos de mejorar la predictibilidad y la confianza en el proceso de elaboración y ejecución presupuestal, el Ministerio de Economía y Finanzas, se ha propuesto iniciar un proceso de Certificación ISO 9002 que podría concluirse en un lapso de tres años. Este proceso se vería facilitado en la medida que ya se cuenta con metodologías presupuestales elaboradas por la Dirección General de Crédito Público, y el Sistema Integrado de Administración Financiera del Sector Público (SIAF-SP). La obtención de este certificado permitiría al Ministerio de Economía y Finanzas establecer un "benchmark" a nivel internacional en materia de Transparencia Económica y Fiscal.

un instrumento de fiscalización y control. La Cuenta describe en términos monetarios y de metas la gestión gubernamental y empresarial del Estado ⁴⁶. De otro lado, sirve como mecanismo de evaluación de los indicadores de la economía, ya que expone la evolución y resultados macroeconómicos; la situación de la Hacienda Pública y la ejecución presupuestaria del Sector Público.⁴⁷

El Pleno del Congreso debe aprobar la Cuenta en un plazo de 30 días calendario de recibido el dictamen de la Comisión de Presupuesto. Si no hay pronunciamiento en este período, el dictamen se remite al Poder Ejecutivo dentro de los 15 días calendario siguientes para que la promulgue por Decreto Legislativo, teniendo para ello un plazo de 15 días calendario. La Cuenta General aprobada es publicada en el Diario Oficial El Peruano y remitida a diversos organismos públicos y privados así como a bibliotecas e instituciones académicas y empresariales en general.

Recuadro 6

CÍRCULO VIRTUOSO DE LA GESTIÓN POR DESEMPEÑO

Dimensiones	Conceptualización
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Planificación y gestión estratégicas 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Proceso dinámico que relaciona estrategias con recursos administrativos y metas a fin de asegurar una visión de mediano y largo plazo
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Auditoría del desempeño 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Control de actividades, sistemas y procesos desde una perspectiva objetiva y externa. Se trata de una nueva visión sobre la labor de las Contralorías: a las labores tradicionales de control financiero y de cumplimiento, se adicionan responsabilidades sobre el desempeño de las instituciones y programas públicos.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Medición del desempeño 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Evaluación cualitativa y cuantitativa que permite detectar inconsistencias operativas relacionadas con los objetivos fundamentales, inducir la adecuación de los procesos internos y aportar mayor transparencia. Se basa en sistemas de indicadores de desempeño que, complementados por mecanismos de rendición de cuentas apropiados, promueven la participación ciudadana, refuerzan la legitimidad institucional y fortalecen la credibilidad
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Evaluación de programas 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Revisión sistemática de procesos y resultados con criterios de eficiencia, eficacia, efectividad y calidad. Trasciende a la medición del desempeño al evaluar los programas públicos y determinar su efectividad
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Contratos de desempeño 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Acuerdos de gestión interna respecto de metas y resultados requeridos que complementados por esquemas de incentivos adecuados elevan la eficiencia operativa y mejoran el control (tanto interno como externo)
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Calidad del servicio 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Características de las respuestas a las necesidades de los clientes o ciudadanos, bajo criterios de accesibilidad y conveniencia, oportunidad, disponibilidad, pertinencia, etc.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Devolución y autonomía 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Descentralización de responsabilidades y decisiones, a los niveles administrativo (manejo de recursos organizacionales, financieros y humanos) y estratégico (objetivos, prioridades y modalidades)
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mejores prácticas "benchmarking" 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Evaluación del desempeño (procesos y resultados) con referencia a estándares correspondientes a las mejores prácticas de otras agencias nacionales, del sector privado o internacional

Fuente: Tomado de ILPES, Serie Gestión Pública N° 17, El Sistema Presupuestario en el Perú, p. 34. Documento elaborado por Rossana Mostajo Guardia.

⁴⁶ La información enviada son rendiciones de cuentas elaboradas en base a principios y normas contables emitidas por la Contraloría, al igual que los procedimientos y documentos sustentatorios. La información enviada es auditada por los Órganos del Control Interno de cada entidad y está refrendada por el Contador General o quien haga sus veces, Director General de Administración o quien haga sus veces y Titular de la Entidad. La Contaduría Pública de la Nación efectúa la verificación haciendo cruces de información y conciliaciones entre entidades receptoras de ingresos y ejecutoras de gastos y organismos normativos, tales como: la Dirección Nacional del Presupuesto Público, Tesoro Público, Crédito Público, FONAFE, y otras. La Contraloría elabora la Cuenta General, en base a las siguientes normas: Ley de Gestión de la Cuenta General de la República; Ley de Gestión Presupuestaria; Ley de Equilibrio Presupuestario; Ley de Endeudamiento; Ley de la Actividad Empresarial del Estado; Lineamientos de la Ley de Presupuesto Público; y normatividad contable que emite la propia Contraloría mediante instrucciones y y directivas.

⁴⁷ Cualquier persona puede acceder a la Cuenta General a través de Internet, en la Página Web de Transparencia Económica (<http://transparencia-economica.mef.gob.pe>).

De acuerdo a lo establecido por ley, la aprobación de la Cuenta General de la República es un acto formal de ordenamiento administrativo jurídico que no implica la aprobación de la gestión ni los actos administrativos que aquella sustenta, los que son objeto de acciones de control por parte de los Organos del Sistema Nacional de Control y de Fiscalización y por el Poder Legislativo.

E. Acceso a la información pública: participación ciudadana

En el año 2001, durante el Gobierno de Transición del Presidente Valentín Paniagua se dictó un dispositivo de urgencia sobre "**Acceso Ciudadano a la Información sobre Finanzas Públicas**" (Ley 27806). Esta norma garantiza el derecho de acceso, a solicitud del ciudadano, a la información sobre las finanzas públicas producida, procesada o en poder del Ministerio de Economía y Finanzas. Esta información incluye estudios, dictámenes, opiniones, datos estadísticos, informes técnicos elaborados por el Ministerio, así como, convenios, contratos, reportes y auditorías de organismos multilaterales o bilaterales.

Otro avance fundamental es el Portal de Transparencia Económica del gobierno peruano en internet que posibilita el acceso directo de todos los ciudadanos a una gran cantidad de información económica y fiscal oficial. De esta forma, la estrategia se sirve de las tecnologías de información para poner al ciudadano y a las organizaciones de la sociedad civil, en capacidad de fiscalizar a los gobernantes y funcionarios públicos ("accountability social").⁴⁸

F. Desafíos y problemas del planeamiento estratégico del sector público

Hay un aspecto central que debería tenerse en cuenta, desde la perspectiva del "Acuerdo Nacional". Este se refiere a lograr un "pacto fiscal", a nivel nacional, que comprometa a todas las instancias de gobierno (central, regional, local, instituciones descentralizadas, etc.) y que permita un amplio consenso sobre los criterios que deben orientar la política fiscal. (Ver Recuadro 7 sobre el concepto de pacto fiscal).

Esto no sería difícil de obtener ya que una serie de lineamientos de la gestión presupuestal se incluyen todos los años, casi con el mismo texto, en la Ley de Presupuesto.

Ello podría requerir, la revisión de algunos aspectos del Acuerdo Nacional, como por ejemplo, los que se refieren a definir una proporción determinada del gasto público para ciertos fines ya que lo que importa es la calidad del gasto y no solamente el monto asignado. Así por ejemplo, se puede asignar una proporción muy significativa para el gasto en educación y los resultados en términos de rendimiento pueden decaer en el tiempo. De hecho así ha ocurrido en la experiencia peruana de los últimos años.

Sin duda, durante los últimos años, el planeamiento estratégico del Sector Público revela algunos avances y también una serie de problemas y desafíos, especialmente en lo que se refiere a la aplicación efectiva de la Ley de Prudencia y Transparencia Fiscales, que además deberá adecuarse a lo establecido en la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales.

⁴⁸ Visitando el Portal se puede conocer, aunque no siempre con la debida actualización, información como la siguiente: el planeamiento estratégico del Gobierno Central; las proyecciones macroeconómicas, la ejecución presupuestal del Gobierno Central a través del Sistema de Administración Financiera Integral del Estado que incorpora a todos los sectores, incluyendo los tradicionalmente secretos de Defensa e Interior; los Estados Financieros de las empresas del Estado; el estado de la deuda pública, tanto interna como externa; las transferencias a los gobiernos locales; el inventario de inmuebles del Estado, entre otra información sobre compras, tributación y dispositivos legales.

Sin embargo, existe consenso entre los analistas y especialistas del propio Sector Público sobre una serie de insuficiencias y debilidades que presenta el planeamiento estratégico que tienen relación con las características y la dinámica del sistema presupuestario⁴⁹. Entre las más importantes pueden destacarse las siguientes:

- No existe normatividad ni un marco institucional que sustente la implementación de una visión integral del desarrollo, a mediano y largo plazo, con una estrategia de futuro que ponga énfasis en el desarrollo humano, el desarrollo territorial, el fortalecimiento del patrimonio de la sociedad y especialmente del capital social, y la elevación de la calidad de la gestión pública y privada para una inserción dinámica en el mundo global.

Recuadro 7

CONCEPTO Y NECESIDAD DE UN PACTO FISCAL EN EL PERÚ

El "Pacto Fiscal" debe insertarse en la necesaria transformación y modernización del Estado sobre la base de una visión estratégica de futuro. Un "Pacto Fiscal" es un acuerdo que legitima el ámbito, naturaleza y alcance de las responsabilidades del Estado en la sociedad. Este "Pacto" tiene que fundamentarse en los preceptos constitucionales que precisan las garantías y derechos de las personas y el régimen económico vigente. Es el plan constitucional, el que debe orientar el origen, monto y destino de los recursos con los que debe contar el Estado para cumplir con sus funciones. Las instituciones, atribuciones y funciones del Estado serán las que los ciudadanos y sus organizaciones políticas y de la sociedad civil decidan y en función de éstas, la sociedad debe proporcionar los recursos que sean necesarios para financiarlas.

El Acuerdo Nacional significa, en este sentido, un paso muy importante. Sin embargo, para establecer una relación vinculante con la gestión pública se requiere de un "Pacto Fiscal" que permita expresar las aspiraciones del referido Acuerdo en el Presupuesto de la República. Para que éstas se puedan materializar se requiere elevar significativamente la productividad del gasto público; efectivos logros en equidad e igualdad de oportunidades derivados de la asignación y ejecución de los recursos públicos; y mayor transparencia y concertación en la gestión pública, todo lo cual debe redundar en el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática.

La gran ventaja de un "Pacto Fiscal" es que reduce la incertidumbre respecto del manejo de las finanzas públicas, lo cual permite que los ciudadanos sean concientes de aquellos bienes y servicios públicos a que pueden aspirar y esperar que le sean efectivamente dados; que el Estado pueda generar sinergias (acuerdo, compromiso y acción) con los ciudadanos, empresarios y asociaciones civiles, para construir juntos una visión territorial del desarrollo, que permita una efectiva descentralización y desconcentración de las atribuciones y funciones del Estado y la regionalización del país; y que se pueda reforzar el patrimonio integral de la sociedad y especialmente su patrimonio social en términos de confianza y asociatividad. Si esto se logra se reducirá significativamente el "riesgo país", ya que el comportamiento de las finanzas públicas es un factor muy relevante en las decisiones de inversión, tanto de los empresarios nacionales como de los extranjeros.

Fuente: Elaborado por el autor en base a una adaptación del pensamiento de la CEPAL al caso peruano. Sobre el tema se puede consultar CEPAL, "El Pacto Fiscal: fortalezas, debilidades, desafíos. Santiago, Chile, 1998.

- La política macroeconómica se ha convertido en el principal, sino en el único determinante del conjunto de las políticas sectoriales. Los equilibrios macroeconómicos son muy importantes pero insuficientes, existiendo por tanto, una inadecuada información para la toma de decisiones estratégicas.
- Ausencia de una visión territorial del desarrollo, lo que por un lado acentúa el centralismo y por otro reduce la efectividad de la asignación mediante la dispersión de la inversión pública en pequeñas obras, que no tienen suficiente impacto regional.

⁴⁹ Un análisis exhaustivo sobre estos problemas se encuentra en ILPES, Serie Gestión Pública N° 17. Santiago, Chile, marzo 2002. Documento elaborado por Rossana Mostajo.

- Insuficiente participación real del Poder Legislativo en la definición y fundamentación de los criterios estratégicos para la asignación de recursos.
- Fuerte carácter procíclico. Se gasta cuando hay y se recorta fuertemente cuando no hay recursos, lo que acentúa las fases recesivas y crea problemas a futuro, incubándose crisis financieras, cuando se experimenta una relativa "bonanza" en la captación de recursos.
- Ausencia de un efectivo sistema de planeamiento estratégico que supere la visión fiscalista y fuerte influencia de factores políticos coyunturales. Dentro de estos problemas destaca la fragmentación de los procesos de planificación, programación y presupuesto siendo evidente que la visión presupuestalista y de "caja" predomina sobre las de planeamiento y programación.
- Los planes operativos anuales no corresponden frecuentemente con los requerimientos de la programación multianual. La experiencia viene mostrando que el requerimiento de recursos resultante del planeamiento estratégico sectorial multianual excede el monto que presupuesta el marco macroeconómico multianual.
- Elevado grado de inercia, al tomarse como base el presupuesto del año anterior, con lo que se arrastran, eventualmente, las mismas políticas y errores de asignación del pasado. Más aún, el componente inercial toma el presupuesto del año anterior y lo premia o castiga en función del porcentaje ejecutado y no mediante efectivos indicadores de desempeño y de las causas que explican los resultados de su ejecución.
- La Ley de Gestión Presupuestaria estipula que la programación debe hacerse en función del planeamiento estratégico institucional. Sin embargo, el presupuesto se formula más en función del mensaje político y de las inercias.
- Elevado grado de discrecionalidad en la asignación presupuestaria debido a que quien controla los recursos (oferta) no considera en su verdadera dimensión la demanda de recursos. Este divorcio se refuerza ante la existencia de una negociación caracterizada por el centralismo de la oferta versus la atomización de la demanda.
- Fuerte grado de incertidumbre en los ejecutores del gasto, respecto de los desembolsos, lo que genera una serie de sobre-costos. Así por ejemplo, generalmente se entregan montos inferiores a los que han sido asignados. Ello distorsiona los compromisos que se establecen en la calendarización.
- Ausencia de incentivos para el ahorro fiscal y para el mejoramiento de la productividad en el uso de los recursos. La capacidad del gastar al inicio de año es mínima y al final se trata de gastar todo para no ser castigado durante la ejecución el siguiente año.
- Insuficientes mecanismos institucionales y operativos para evaluar la calidad del gasto. Las evaluaciones del presupuesto se realizan ex post y ponen énfasis en aspectos de procedimiento y no en las políticas y sus resultados. No existe por tanto, un buen mecanismo institucional de indicadores de desempeño y una evaluación integral de éstos.
- Generación de expectativas infundadas y en algunos casos, sobreconcertación de recursos provenientes de fuentes de financiamiento externo debido a las insuficiencias del planeamiento estratégico del endeudamiento público y de la cooperación internacional.
- Ausencia de una carrera de servicio público y de un sistema de gerencia por objetivos y resultados que estimule el desarrollo de las capacidades humanas y las remunere en función de su efectiva contribución y productividad.

VI. El planeamiento estratégico y los desafíos de la regionalización

La Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley 27867 del 2002, señala que los gobiernos regionales tienen por finalidad esencial fomentar el desarrollo regional integral sostenible, promoviendo la inversión pública y privada y el empleo y garantizar el ejercicio pleno de los derechos y la igualdad de oportunidades de sus habitantes, de acuerdo con los planes y programas nacionales, regionales y locales de desarrollo.⁵⁰

La misión de los gobiernos regionales es organizar y conducir la gestión pública regional de acuerdo a sus competencias, en el marco de las políticas nacionales y sectoriales, para contribuir al desarrollo integral y sostenible de la región.

Esta ley entiende el desarrollo regional como la aplicación coherente y eficaz de las políticas e instrumentos de desarrollo económico, social, poblacional, cultural y ambiental, a través de planes, programas y proyectos orientados a generar condiciones que permitan un crecimiento económico en armonía con la dinámica demográfica, el desarrollo social equitativo y la conservación de los recursos naturales y el ambiente en el territorio regional, orientado hacia el ejercicio pleno de los derechos e igualdad de oportunidades. Debe precisarse que para estos efectos, las políticas de los gobiernos regionales deben guardar concordancia con las políticas nacionales de Estado.

⁵⁰ En noviembre de 2002 se celebraron las elecciones regionales y municipales, eligiéndose, después de más de diez años, en forma democrática a los representantes de los gobiernos regionales, en atención a un anhelo popular e histórico en favor de la descentralización.

De acuerdo con la Ley, el Gobierno Regional debe realizar la gestión estratégica de la competitividad regional. Para ello, promueve un entorno de innovación, impulsa alianzas y acuerdos entre los sectores público y privado; el fortalecimiento de las redes de colaboración entre empresas, instituciones y organizaciones sociales; junto con el crecimiento de eslabonamientos productivos; y facilita el aprovechamiento de oportunidades para la formación de ejes de desarrollo y corredores económicos, la ampliación de mercados y la exportación.

La gestión regional debe promover la integración intrarregional e interregional, fortaleciendo el carácter unitario de la República. De acuerdo con este principio, la gestión debe orientarse a la formación de acuerdos macrorregionales que permitan el uso más eficiente de los recursos, con la finalidad de alcanzar una economía más competitiva.⁵¹

La Ley precisa que la gestión regional es parte de la gestión pública del Estado, lo cual implica el redimensionamiento gradual del Gobierno Nacional, la transferencia de competencias y funciones a los gobiernos regionales y locales, fortaleciendo sus capacidades e incrementando sus recursos; el respeto en materia de sus competencias constitucionales y exclusivas, la coordinación y complementariedad respecto de las competencias compartidas; y la creciente integración espacial en ejes de desarrollo.

Recuadro 8

PRINCIPIOS QUE RIGEN LA GESTIÓN DE LOS GOBIERNOS REGIONALES

- **Participación**

La gestión regional desarrollará y hará uso de instancias y estrategias concretas de participación ciudadana en las fases de formulación, seguimiento, fiscalización y evaluación de la gestión de gobierno y de la ejecución de los planes, presupuestos y proyectos regionales.

- **Transparencia**

Los planes, presupuestos, objetivos, metas y resultados del Gobierno Regional serán difundidos a la población.

- **Gestión moderna y rendición de cuentas**

La Administración Pública Regional estará orientada bajo un sistema moderno de gestión y sometida a una evaluación de desempeño. Los gobiernos regionales deben incorporar a sus programas de acción mecanismos concretos para la rendición de cuentas a la ciudadanía sobre los avances, logros, dificultades y perspectivas de su gestión. La Ley dispone que uno de los mecanismos de rendición de cuentas será la realización de audiencias públicas. Los titulares de la administración pública regional son definidos como "gestores de los intereses de la colectividad".

- **Eficacia**

Los Gobiernos Regionales deben organizar su gestión en torno a los planes y proyectos de desarrollo regional concertados y al cumplimiento de objetivos y metas explícitos y de público conocimiento.

- **Eficiencia**

La política y la gestión regional se rigen por criterios de eficiencia, desarrollando las estrategias necesarias para la consecución de los objetivos trazados con la utilización óptima de los recursos.

Fuente: Ley 27867. Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales.

Sin duda, la manera cómo la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales afronta el problema del planeamiento estratégico supera ampliamente la concepción fiscalista que ha estado vigente en la última década. El proceso de regionalización requiere de una visión estratégica del desarrollo

⁵¹ El cumplimiento de los principios rectores establecidos son materia de evaluación en el Informe Anual presentado por el Presidente Regional.

territorial y de las posibilidades de inserción de los espacios nacionales en el proceso de globalización. Sin duda, para estos efectos, la responsabilidad atribuida en términos del fomento de la competitividad regional, para que las regiones y macro-regiones puedan articularse a redes internacionales, sustentadas en el nuevo paradigma de la acumulación flexible, implican una visión estratégica del contexto mundial, que permita aprovechar adecuadamente los acuerdos comerciales bilaterales y multilaterales ya suscritos; fomentar asociaciones regionales con redes de negocios internacionales; promover la identidad cultural en el exterior para fomentar el turismo, entre otras potencialidades.

Recuadro 9**COMPETENCIAS CONSTITUCIONALES DE LOS GOBIERNOS REGIONALES**

- Aprobar su organización interna y su presupuesto.
- Formular y aprobar el plan de desarrollo regional concertado con las municipalidades y la sociedad civil.
- Administrar sus bienes y rentas.
- Regular y otorgar las autorizaciones, licencias y derechos sobre los servicios de su responsabilidad.
- Promover el desarrollo socioeconómico regional y ejecutar los planes y programas correspondientes.
- Dictar las normas inherentes a la gestión regional.
- Promover y regular actividades y/o servicios en materia de agricultura, pesquería, industria, agroindustria, comercio, turismo, energía, minería, vialidad, comunicaciones, educación, salud y medio ambiente, conforme a Ley.
- Fomentar la competitividad, las inversiones y el financiamiento para la ejecución de proyectos y obras de infraestructura de alcance e impacto regional.
- Presentar iniciativas legislativas en materias y asuntos de su competencia.
- Ejercer las demás atribuciones inherentes a su función, conforme a ley.

Fuente: Ley 27867, Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales.

Recuadro 10**COMPETENCIAS EXCLUSIVAS DE LOS GOBIERNOS REGIONALES**

- Planificar el desarrollo integral de su región y ejecutar los programas socioeconómicos correspondientes, en armonía con el **Plan Nacional de Desarrollo**.
- Formular y aprobar el **Plan de Desarrollo Regional Concertado** con las municipalidades y la sociedad civil de su región
- Aprobar su organización interna y su presupuesto institucional conforme a la Ley de Gestión Presupuestaria del Estado y las Leyes Anuales de Presupuesto.
- Promover y ejecutar las inversiones públicas de ámbito regional en proyectos de infraestructura vial, energética, de comunicaciones y de servicios básicos de ámbito regional, con estrategias de sostenibilidad, competitividad, oportunidades de inversión privada, dinamizar mercados y rentabilizar actividades.
- Diseñar y ejecutar programas regionales de cuencas, corredores económicos y de ciudades intermedias.
- Promover la formación de empresas y unidades económicas regionales para concertar sistemas productivos y de servicios.

Fuente: Ley 27867, Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales.

La Ley señala expresamente que la gestión del Gobierno Regional se rige por un Plan de Desarrollo Regional Concertado, de mediano y largo plazo, así como por su Plan Anual y correspondiente Presupuesto Participativo Regional, aprobados de conformidad con las políticas nacionales.

Al momento de redactar este informe, no existe una institucionalidad para el planeamiento estratégico, que permita abordar el inmenso desafío de hacer compatibles los planes regionales con un plan nacional de desarrollo que existiría sólo con una visión fiscalista y para fines básicamente de la gestión presupuestal.

Los desafíos del proceso de regionalización deberían inducir a la formación de un Sistema de Planeamiento Estratégico Nacional, como fue establecido desde 1962 hasta 1992, en que fue disuelto. Ello requiere cambios sustantivos en la gestión de las finanzas públicas, sobre aspectos tales como los siguientes:

- Asignación de responsabilidades institucionales respecto de la prospectiva para construir futuro y para integrar la gestión pública desde el nivel local, al regional y de éstos al nivel nacional.
- Diferenciación entre las funciones de hacienda y manejo de la "caja fiscal" y las de planeamiento estratégico de la gestión presupuestal .
- Descentralización del Sistema Nacional de Inversión Pública y organización de sus contrapartes regionales y locales.
- Institucionalidad para el diseño y gestión de programas de inversión macro-regionales y para la articulación del territorio nacional al programa de integración física de América del Sur (IRSA), lo que requiere, en ambos casos, visiones estratégicas de futuro.
- Instauración de instancias de coordinación y evaluación de la gestión pública, en los niveles. Nacional, regional y local .
- Definición de las instancias institucionales y definición de las modalidades de concertación, para la formulación de los presupuestos participativos regionales

Todo esto reclama un Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico , que debe articular las instituciones nacionales y subnacionales del Sector Público. La ley es muy clara en el caso de los Gobiernos Regionales, al señalar expresamente que su administración se ejerce bajo un sistema gerencial y se sustenta en el planeamiento estratégico, organización, dirección, ejecución, evaluación y control, dentro del marco de las normas emitidas por los sistemas administrativos nacionales.

La regionalización del país presenta una serie de desafíos para el planeamiento estratégico del Sector Público debido a varios factores entre los que pueden mencionarse los siguientes:

- La ausencia de una visión territorial del desarrollo y la vigencia de una tradición de hipercentralismo en el manejo de la gestión pública.
- La dispersión jurídico-política derivada de la creación de regiones sobre la base de la demarcación política del país, lo que requiere de un planeamiento estratégico tanto regional como macroregional.
- La necesidad de mantener la disciplina fiscal en un contexto en que la descentralización de la gestión presupuestal se verá fuertemente influida por la correspondiente demanda de recursos de los Gobiernos Regionales.
- Las expectativas sobre participación en la renta de los recursos naturales de cada región y la aplicación racional de los correspondientes recursos. Estas expectativas pueden convertirse en un factor de presión muy potente ya que existen ciertas contradicciones entre la

participación regional en las rentas de explotación de recursos naturales, especialmente mineros, y los incentivos a la reinversión y las normas sobre estabilidad tributaria.

Estos desafíos solo pueden ser abordados con una visión integral del desarrollo territorial. La propia Ley de Bases de la Descentralización (Ley N° 27783) le encarga al Poder Ejecutivo que elabore planes nacionales y sectoriales de desarrollo, teniendo en cuenta la visión y orientaciones estratégicas de carácter nacional y los planes de desarrollo, a nivel regional y local, con la compleja responsabilidad de garantizar la estabilidad macroeconómica.

Sin duda, el mecanismo participatorio que se ha establecido requiere de una cultura de la concertación y la participación responsables, tanto de parte de las autoridades políticas elegidas como de los ciudadanos, a través de sus organizaciones. Esta experiencia requerirá un importante periodo de maduración ya que no existen antecedentes relevantes para articular "propositivamente" y no sólo "demandantemente", los intereses y expectativas de los ciudadanos y sus organizaciones, tanto empresariales como no empresariales.

Al momento de redactar este trabajo, la responsabilidad fundamental recae en el Ministerio de Economía y Finanzas quien debe dictar anualmente las directivas que regulan la programación, formulación, aprobación, ejecución, evaluación y control de los presupuestos regionales, respetando las competencias de cada nivel de gobierno, en el marco del Sistema Nacional de Inversión Pública, que se desarrollará y descentralizará progresivamente en el ámbito regional y local.

Todo el tejido institucional, ligado a la gestión presupuestal, debería ordenarse teniendo en consideración el papel que debe cumplir en este proceso el Consejo Nacional de Descentralización, recientemente constituido al amparo de la Ley de Bases de la Descentralización. El Consejo es un organismo independiente y descentralizado, adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros, y con calidad de Pliego Presupuestario, cuyo titular es el Presidente de dicho Consejo.⁵²

El Consejo Nacional de Descentralización cuenta con autonomía técnica, administrativa y económica y debe cumplir una función muy relevante en el proceso de regionalización por cuanto tiene la responsabilidad de conducir, ejecutar, monitorear y evaluar la transferencia de competencias y recursos a los gobiernos regionales y locales.

Desde el punto de vista del planeamiento estratégico tiene funciones sustantivas ya que, de acuerdo a las funciones que le han sido conferidas debe coordinar los planes de desarrollo nacional, regional y local; coordinar y articular políticas y planes de gestión descentralizada; desarrollar y conducir un sistema de información para el proceso de descentralización canalizar y apoyar la cooperación técnica nacional e internacional; brindar asistencia técnica y financiera no reembolsable en materia de inversiones y concesiones, en coordinación con los organismos especializados del gobierno nacional; capacitar y preparar en gestión y gerencia pública a nivel regional y municipal; y además de todo esto, que es sumamente complejo, debe también promover la integración regional y su fortalecimiento.

⁵² El Consejo Nacional de Descentralización está presidido por un representante del Presidente de la República y está conformado por dos representantes de la Presidencia del Consejo de Ministros, dos representantes del Ministerio de Economía y Finanzas, dos representantes de los gobiernos regionales, un representante de los gobiernos locales provinciales y un representante de los gobiernos locales distritales.

VII. Bases conceptuales y estilos de planeamiento estratégico

El planeamiento estratégico es un instrumento de la gestión pública, cuyo diseño y aplicación pretenden racionalizar y regular la misión de las instituciones públicas y la correspondiente asignación de recursos, que tienen relación con la organización del esfuerzo colectivo para lograr, dentro de un régimen democrático, metas y objetivos de consenso nacional.

De esta manera, por un lado, "interpreta" y por otra parte, "pone en operación" una visión de futuro, que construye "sinergias" (acuerdo, compromiso y acción) entre el Estado, los ciudadanos, la empresa privada y las organizaciones de la sociedad civil, que tienen, a grandes rasgos, como propósitos centrales los siguientes:

- Elevar integralmente el nivel de desarrollo de los individuos, a través de la plena vigencia de los derechos humanos, las garantías individuales, y la igualdad de oportunidades, para alcanzar una distribución equitativa del bienestar social.
- El desarrollo endógeno de las potencialidades internas, para lograr una afirmación pero también una articulación, asimiladora e innovativa, de la identidad nacional con el mundo global.
- La protección y aprovechamiento sostenible del patrimonio integral de la nación (cultural, natural, social, económico, territorial etc).
- Una mayor especialización productiva; una ampliación y mayor dinámica del mercado interno; una reducción de las disparidades territoriales internas y por ende una convergencia territorial de los beneficios del crecimiento; y dentro de este contexto una inserción dinámica y cada vez más competitiva en la economía mundial.

El planeamiento estratégico se inserta en el proceso de la gestión de los asuntos de interés público, con el objeto de establecer prioridades y por ende racionalizar la asignación de los recursos públicos y orientar la iniciativa privada en torno a un "Proyecto de Nación" que está definido en la Constitución de la República.

La Constitución define el "proyecto Nacional" y orienta la construcción de futuro y por tanto su temporalidad se limita al logro de los ejes de dicha imagen -objetivo o a la disolución del consenso social que dió origen a la carta constitucional. Por tanto, Constitución y planeamiento estratégico están estrechamente vinculados.

Para poner en marcha el "Proyecto Nacional" establecido en la Constitución, es necesario construir un itinerario o estrategia general, que debería ser concertada para alcanzar el consenso necesario que requiere como elección racional. Esta estrategia se pone en marcha a través de planes de corto, mediano y largo plazo y se ejecuta mediante programas específicos del Presupuesto Público y de ser posible, mediante programas concertados con la empresa privada y las organizaciones de la sociedad civil.

La peculiaridad del caso peruano radica en que se ha logrado un Acuerdo Nacional que define una serie de objetivos centrales y políticas de desarrollo.

Este Acuerdo tiene una gran significación histórica ya que es la primera vez que las organizaciones políticas y de la sociedad civil definen los ejes básicos de lo que, definitivamente, es un "Proyecto Nación". Luego, se ha iniciado un debate sobre la nueva Constitución Política, que debería dar forma jurídica a los principales objetivos y lineamientos generales que comprende dicho Acuerdo Nacional. Este Acuerdo ha establecido un estilo y una estrategia de desarrollo, que ha definido sus políticas fundamentales; y que no cabe duda, que constituye definitivamente un "Proyecto de Futuro", frente al que serán evaluados los gobernantes.

El desafío después de la aprobación de la nueva Constitución, radica en definir el diseño institucional del planeamiento estratégico; definir las articulaciones institucionales entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Subnacionales; establecer las relaciones entre el Poder Ejecutivo y Legislativo y entre el Poder Ejecutivo y las organizaciones de la sociedad civil para la evaluación de los avances y la correspondiente "rendición de cuentas"; y precisar las relaciones vinculantes entre los planes de mediano plazo (programación plurianual del Sector Público), los planes de corto plazo (programación operativa anual) y el Presupuesto General de la República.

El planeamiento estratégico además, debe ser concebido y articulado eficazmente a nivel, nacional, regional y local; y establecer también, un diseño institucional vinculante con la "concertación nacional" para que el consenso alcanzado en el Acuerdo Nacional se mantenga activo y vigente en el tiempo.

El planeamiento estratégico debería ser esencialmente participativo y estar inserto en una dinámica de "rendición de cuentas y resultados" dentro del propio Poder Ejecutivo, redefiniendo el papel de la Contraloría General de la República, de tal forma que se complemente con un esquema, también institucional, de evaluación, que supere el formal control del debido proceso administrativo y se pronuncie sobre los resultados alcanzados ("accountability administrativo"); que informe sobre los resultados al Poder Legislativo ("accountability político") y que haga lo mismo con la ciudadanía y las organizaciones de la sociedad civil ("accountability social").

La experiencia que está por iniciarse en el Perú, no ha sido muy común en los países de América Latina y podría afirmarse que es casi inédita. Si es que el debate constitucional logra interpretar y plasmar en el texto de la Constitución los propósitos del Acuerdo Nacional se habrá dado un paso de gran trascendencia histórica que expresaría un grado de consenso nunca alcanzado

en la vida republicana del Perú. Recuérdese que la mayoría de las constituciones del Perú han sido adoptada por dictaduras o en medio del agotamiento político de gobiernos autocráticos.

Para no remontarnos muy lejos, puede mencionarse como ejemplos, que en la Constituyente de 1933 se expulsó a los representantes del Partido Aprista; la Constitución de 1979 no fue firmada por un buen número de representantes de agrupaciones políticas; que la Asamblea Constituyente de 1992, surgió de un "autogolpe de estado" y tuvo vicios de fraude electoral; y que el referéndum para aprobar la Constitución de 1993 también fue cuestionado por las fuerzas democráticas.

Ahora bien, es muy importante comprender, que no se trata de la simple elaboración de documentos sino de un proceso que involucra a múltiples instituciones y sectores sociales. Es mucho más que un simple ejercicio teórico. Se trata propiamente de un estilo y de una práctica de gestión de los asuntos de interés público que irá evolucionando, de acuerdo a las correlaciones que se establecerán, en "tiempos-históricos" concretos, entre el Estado, los ciudadanos y sus organizaciones políticas, empresariales, laborales y civiles.

Sin duda, los estilos o modalidades del planeamiento estratégico están condicionados por el "Proyecto de Nación" que definen los regímenes constitucionales.

Recuadro 11

FUNCIONES BÁSICAS DEL PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO

El planeamiento estratégico es el común denominador en los procesos de modernización del Estado. Es un componente de la gestión pública considerado esencial para garantizar la continuidad de las transformaciones económicas y sociales, como también para dar sustentabilidad al desarrollo. Define prioridades como criterio ordenador en la toma de decisiones, como también en el diseño, elaboración, implementación y control de políticas públicas y por tanto, permite a los tomadores de decisiones, actuar eficazmente en función de las oportunidades actuales y futuras que ofrece el entorno. Promueve la congruencia y sinergia entre las áreas de la organización y permite establecer prioridades de operación e inversión, ayudando a identificar los problemas y sus causas y a tomar acciones correctivas de manera oportuna. Se desarrolla en un marco de consistencia y retroalimentación entre las acciones de corto plazo y mediano plazo y visualiza el futuro bajo una perspectiva integral.

Las principales funciones del planeamiento estratégico son:

- Formular estrategias, planes, políticas y programas para poner en ejecución un "Proyecto de Nación", definido en la Constitución Política.
- Evaluar estrategias, planes, políticas, programas y proyectos de inversión, poniendo énfasis en áreas donde existen complejos desafíos institucionales y de gestión pública como son, entre otros, el desarrollo humano y su adaptación a la sociedad de la información y el conocimiento; la modernización, desconcentración y descentralización del Estado; ordenamiento del territorio y desarrollo regional; proyección y aprovechamiento sustentable del patrimonio integral de la sociedad; regulación de actividades consideradas de servicio público para garantizar el traslado de la eficiencia privada a los usuarios o consumidores; y garantizar que las privatizaciones proporcionen más eficiencia y mayores recursos financieros al Estado.
- Coordinar la ejecución de estrategias, planes, políticas y programas, a fin de integrar las decisiones y acciones del gobierno bajo una visión de largo plazo, para promover resultados en democracia y con equidad social y eficiencia económica.
- Hacer prospectiva, para vislumbrar y anticiparse a las oportunidades y dificultades que pudiera experimentar la construcción de futuro en base al "Proyecto de nación".

Fuente: Adaptado por el autor para el caso del Perú, de Cuadernos del ILPES N° 46, "Las funciones básica de la planificación".

A. Desarrollo, instituciones y planeamiento estratégico

Después del significativo proceso de reformas económicas que emprendieron la mayoría de los países de la región, un buen número de estudios elaborados por diversos organismos internacionales consideran que, el balance de la década pasada, indica que los equilibrios macroeconómicos son fundamentales aunque insuficientes para impulsar el crecimiento y reducir las desigualdades. Asimismo, la desregulación y la privatización por sí solos no son garantía para obtener eficiencia, equidad, descentralización de la estructura productiva o de protección del patrimonio integral de las sociedades (humano, natural, social, cultural, etc).

Los estudios destacan la conveniencia de reforzar las instituciones insistiendo, por tanto, en la conveniencia de la intervención pública y de la regulación, para lograr el pleno funcionamiento de las fuerzas del mercado y de la competencia; para desarrollar los mercados cuando no existen y son posibles y para corregir las "fallas del mercado" o la generación de "externalidades negativas" derivadas de las relaciones entre los intereses tanto privados como públicos. En efecto, así como hay que corregir las "fallas del mercado" también es imprescindible corregir las "fallas del Estado".

Los nuevos enfoques sobre el desarrollo que otorgan especial relevancia a la calidad de las instituciones consideran que hay que dotarlas de mejores instrumentos de gestión y sobre todo de mecanismos que garanticen efectivamente la transparencia de sus actos administrativos y sobre todo una mayor interacción y concertación con los agentes privados.

La inestabilidad en el ritmo del crecimiento que han experimentado las economías de la región y la fuerte volatilidad de los mercados internacionales, unido a la mayor frecuencia de las crisis financieras, obligan a fortalecer la capacidad de previsión de las instituciones públicas. La experiencia más reciente demuestra que cuando más abiertas son las economías están más expuestas a las "euforias" y a los "contagios" financieros.

Una de las lecciones más importantes de la década pasada fue, sin duda, el carácter marcadamente procíclico que asumió la política fiscal en la mayoría de los países de la región. Este fenómeno distorsionó significativamente el funcionamiento de las economías de mercado, ya que se supone que el Estado debería dinamizar el gasto cuando hay un ciclo depresivo y más bien ahorrar cuando hay un ciclo expansivo.

En el contexto del proceso de globalización y de las políticas de apertura financiera y comercial no cabe duda que la gestión pública debe ser anticíclica y por tanto las instituciones deben desarrollar una elevada capacidad de previsión para reconocer oportunamente los factores desencadenantes de un ciclo, pero también, contar con atribuciones legales e instrumentos de gestión que les permitan enfrentarlos.

Dichos instrumentos deben ser enmarcados dentro de la planificación estratégica por cuanto la gestión pública anticíclica implica resguardar ciertos objetivos y metas que corresponden a "Políticas de Estado" y por ende de gran consenso. De allí que los enfoques institucionalistas del desarrollo propongan revalorizar las funciones básicas de la planificación estratégica (prospección, coordinación y evaluación).

Se trata de construir "Proyectos de Nación" con el mayor acuerdo posible y de garantizar que ciertas políticas, que por su naturaleza son políticas de Estado (políticas de desarrollo humano, competitividad territorial, protección del medio ambiente, etc.) que trascienden los periodos de gobierno, puedan tener continuidad en el tiempo.

Obviamente no hay que confundir planificación estratégica con estatismo. La planificación estratégica se inscribe en un "Proyecto de Nación" y constituye un instrumento indispensable para conducir el proceso de modernización de la gestión pública y de la sociedad en la medida que debe

estar sujeta a un esquema de concertación generador de sinergias público-privadas. En este sentido, la planificación estratégica es fundamental para lograr también una administración pública transparente e interactiva con la sociedad civil.

Los enfoques institucionalistas del desarrollo insisten en la eficacia de las instituciones para conducir y enfrentar los asuntos de interés público. La planificación estratégica permite identificarlos y priorizarlos, de manera rigurosa, precisando la finalidad, trayectoria, proceso y responsabilidades, bajo reglas de gestión controlables por una autoridad legítima, a fin de obtener un resultado que corresponde a un óptimo de interés general.

Es importante destacar que los organismos financieros multilaterales están otorgando especial importancia a la planificación estratégica y en consecuencia a la elaboración de los "proyectos de país" y a los esquemas de concertación, ya que estiman que los programas que cuentan con mayor viabilidad de financiamiento son aquellos en que existe un amplio acuerdo nacional.

Varios países de la región han hecho importantes avances y existen experiencias que pueden ser asimiladas por otros países de la región. En este sentido, es importante destacar los avances que se han producido en la región respecto de la concertación público-privada en tres situaciones muy concretas: facilitar las transiciones democráticas; restaurar la paz; y obtener mayorías para la ejecución de políticas de Estado cuando existe dispersión de la representatividad política.

B. Planeamiento estratégico y modernización de la gestión pública

Lo primero que hay que precisar es que modernización de la gestión pública no significa solamente mecanizar procedimientos y comprar masivamente ordenadores. Al respecto cabe recordar que los ordenadores son una especie de "sabios idiotas" que pueden manipular inmensas cantidades de datos, millones de veces más rápido que los humanos pero que no comprenden lo que hacen y no tienen un pensamiento independiente y además, su principal problema es que no pueden, por el momento, programarse a sí mismos.⁵³

Menos aún, modernizar la gestión pública significa reducir sólo el tamaño de las instituciones y despedir personal. Todo esto puede ser o no parte de un proceso de modernización pero son simples actos administrativos. De lo que se trata es de construir una gestión pública que corresponda a una organización y administración científicas, como diría Peter Drucker, interpretando a pioneros como Friedrich Taylor y Henry Fayol. La planificación o el planeamiento estratégico son instrumentos fundamentales en este propósito en cualquier tipo de organización, sea pública o privada.

La función primordial de la gestión pública es traducir la voluntad de los ciudadanos y de sus organizaciones, en políticas, objetivos y metas que correspondan a sus aspiraciones, en términos del desarrollo de sus capacidades para insertarse en la sociedad, de forma tal que puedan disfrutar del bienestar que ésta ha logrado y pueda alcanzar. Lo que hay que modernizar fundamentalmente son las modalidades de captar e interpretar los intereses de los individuos y de la sociedad y las formas de diseñar las instituciones para que conviertan la información disponible en la sociedad, en conocimiento y en acción hacia el logro de metas y objetivos definidos por consenso. Todo lo demás son simples insumos o bienes y servicios intermedios que deben estar disponibles, que duda cabe, "justo a tiempo".

⁵³ Michio Kaku, "Visiones: cómo la ciencia revolucionará la materia, la vida y la mente en el siglo XXI, p. 90. Editorial Debate S.A. Colección Temas de Debate. Primera edición en español, Madrid, España 1998.

La gestión pública no tiene por objeto administrar el pasado, su función esencial es construir el futuro aunque es obvio que los pasivos del pasado constituyen debilidades y sus activos fortalezas, que influyen decisivamente en la imagen - objetivo que se propone el "Proyecto de Nación". Si esto es así, todas las sociedades, y específicamente sus organizaciones, de una u otra forma, deben hacer planeamiento estratégico.

Esto presupone que, los ciudadanos y sus organizaciones, tienen que ponerse de acuerdo sobre cómo definir, medir y evaluar el cumplimiento de lo que propone la carta constitucional, que es la "partida de nacimiento" de un tiempo- histórico, en una sociedad civilizada; y lo más importante, de qué forma se van a diseñar las instituciones y cuál será la estrategia a seguir, de tal forma que se construyan, predominantemente, sinergias; y aceptando las discrepancias, haciendo plenamente vigente la tolerancia, se reduzcan al mínimo las confrontaciones.

En este sentido, la gestión pública, al captar información que convierte en conocimiento y a éste en actos administrativos concretos, debe necesariamente sustentarse en algunos principios e instrumentos cuya naturaleza sea esencialmente racional. Este concepto es fundamental ya que desbarata la idea de que la gestión pública es esencialmente "política", lo que implica una distorsión de conceptos ya que ello se interpreta como que la gestión sería discrecional, en función de intereses que están en juego que aprovechan, desde su propia perspectiva particular, los instrumentos coercitivos del Estado.

Uno de los problemas que explica la pérdida de confianza en las instituciones públicas y la ineficiencia en la gestión, es justamente la separación entre conocimiento y acción, suponiendo que la "política" obedece a leyes propias, según los "juegos del poder", y que por tanto, usa arbitraria y discrecionalmente, los criterios técnicos y científicos. Esto es muy importante ya que la moralidad de la conducta depende de la coherencia entre el conocimiento y la acción voluntaria. Dónde el conocimiento y la acción esta divorciados no hay fundamento para la ética. La conducta, para ser moralmente significativa, requiere del conocimiento que ilumina el significado y las consecuencias de la acción y de la decisión libre.⁵⁴

Estas consideraciones son muy pertinentes. Desde los tiempos de Maquiavelo, hay quienes entienden la política como el simple ejercicio de mantenimiento y aumento del poder. Podemos aceptar que eso pueda ser la política pero de ninguna manera la gestión pública. Sin embargo, la planificación no debe concebirse como un ejercicio tecnocrático. Debe ser concertada, participativa y situacional, y por lo tanto no está ajena a factores políticos, entendidos como la confrontación de posiciones diversas que, en un régimen democrático, buscan definir y gestionar razones de interés público. Es en este sentido y no bajo el criterio simplista del "juego de poder", basado en el interés partidario o de "lobby", que tiene, que duda cabe, una connotación política.

El consenso en esta línea de pensamiento es generalizado, de allí que temas relacionados con el control de la política; la transparencia en el financiamiento de los gastos electorales; el desarrollo de diversas formas de accountability" o de "rendición de cuentas" y de transparencia en el manejo de las finanzas públicas, son los temas más relevantes en la orden del día.

El planeamiento estratégico al hacer explícitos - dentro de una continuidad estratégica en varios periodos de gobierno el diagnóstico o "punto de partida"; la prospectiva y la imagen-objetivo que se espera alcanzar; la estrategia; las políticas; las metas y objetivos; los mecanismos de concertación, coordinación y de construcción de sinergias; los indicadores de desempeño; la evaluación de resultados; las responsabilidades institucionales para todo eso; y las formas de dar cuenta a los ciudadanos y sus organizaciones, cumple un papel fundamental para lograr los propósitos mencionados en el párrafo anterior.

⁵⁴ Antonio Pinilla en *Acción y Conocimiento*", Pág. 259 y 261. Impresora Gráfica Panamericana. Lima, Perú, 1966.

Es importante ahora precisar por qué se necesita planificar y qué es lo que fundamenta el planeamiento estratégico. Las reflexiones de Carlos Matus son muy ilustrativas en este sentido.⁵⁵

Los hombres organizados y en menor medida los individuos, hacen generalmente un cálculo que precede y preside la acción. Planificar consiste en reflexionar antes de hacer. Para que la reflexión se identifique con la planificación, debe relacionarse con la acción y debe constituirse en una "mediación" entre el conocimiento y la acción que se va a emprender.

Por tanto, una de las funciones básicas del planeamiento estratégico es gestionar la información y el conocimiento, para convertirlos en acción o más claramente en actos de gobierno. Además, parte de la gestión de la información y el conocimiento consiste en sistematizar las experiencias y los actos de gobierno para dar cuenta de las mejores prácticas y hacer también un "benchmarking" institucional, que tome en cuenta no sólo las mejores prácticas nacionales sino de fuera del país.

Cabe destacar consecuentemente, que un órgano de planificación constituye, un gran banco de información y conocimiento, que alimentan los ciudadanos y sus organizaciones. Es un Órgano receptor de conceptos, interpretaciones y propuestas sobre la sociedad, que debe sistematizar y confrontar con los ciudadanos y sus organizaciones y que además, debe necesariamente transformar en "ideas fuerza" que orienten la acción de las autoridades políticas y de los gestores del interés público. Si no hace eso, es simplemente una biblioteca o un centro de información pero, de ninguna manera, un órgano de planeamiento estratégico.

El principal problema que surge en la gestión pública radica en definir los ámbitos del planeamiento estratégico, o de la acción racional, y los de la improvisación y la discrecionalidad, que obviamente no tienen claros parámetros, de información y conocimiento que orientan la acción y menos de evaluación de resultados. Sin embargo, es evidente que no todo puede ser planificado, la descentralización y la libre iniciativa privada son fundamentales para garantizar la vigencia efectiva de una "Economía Social de Mercado". De acuerdo, a lo que se entiende por está y a lo expresado en la tradición constitucionalista, valdría la pena distinguir entre el planeamiento público y el privado. El público debería ser obligatorio por cuanto el manejo de los recursos requiere de una alta dosis de racionalidad, no solamente por la responsabilidad que se tiene frente a la sociedad y sus órganos de control, sino debido a que la planificación es indispensable para optimizar los resultados en la escasez.

Es evidente, que siempre los recursos disponibles serán insuficientes para alcanzar las aspiraciones de los ciudadanos y sus organizaciones, no sólo en términos de cantidad y calidad sino de tiempo. En cambio el planeamiento privado depende de decisiones que ponen en riesgo recursos individuales o de una organización asunto que, en la medida que no interfiera sobre los intereses de otros actores, y del interés público, debe ser de libre iniciativa y no debe estar sujeto a ningún tipo de intervención pública.

Es bueno destacar, sin embargo, que es muy importante que el interés particular se reconozca y haga suyo-"se apropie" dicen en la moderna ciencia política- del interés público y contribuya, mediante la concertación, a su formación, de tal manera que la gestión pública sea sinérgica en sus relaciones con los individuos y sus organizaciones.

Los argumentos que justifican la planificación o el planeamiento estratégico, interpretando el pensamiento de Carlos Matus, son básicamente los siguientes⁵⁶:

⁵⁵ Muchas de los conceptos que se proponen a continuación son, en algunas partes, síntesis y adaptación, pensando en el caso de Perú, de las reflexiones y proposiciones de Matus; y en otras partes, reflexiones y proposiciones propias del autor a partir de una interpretación de Matus. Las ideas de Matus se encuentran entre las pags 25 a 38 en ILPES, Carlos Matus, " Política, planificación y gobierno". Fundación ALTADIR, Caracas, Venezuela, 1988.

⁵⁶ Carlos Matus, Ilpes, p 29 a 46, obra citada.

- Necesidad de una mediación entre el pasado y el futuro para sistematizar la información en conocimiento y convertir a éste en acción. De allí la importancia del aprendizaje institucional para no repetir los errores del pasado.
- Necesidad de una mediación entre el futuro y el presente para lo cual hay que interrogarse sobre si lo que se debe hacer hoy se refiere a si esa acción de hoy será eficaz mañana. El efecto de los actos de gobierno no se agotan en el presente sino que se prolongan en el tiempo.
- Necesidad de vislumbrar y anticiparse a las posibilidades del mañana para diseñar con anticipación lo que se debe hacer hoy. Un vicio frecuente de la gestión pública es ahorrar preocupaciones haciendo el descuento de los problemas del futuro. La predicción exacta es realmente imposible, ya que habrán variables difíciles de imaginar y otras que definitivamente serán desconocidas pero es mejor la aproximación que la ignorancia.
- Necesidad de una mediación entre el conocimiento y la acción. Hay que pensar antes de actuar, hay que apuntar en el blanco antes de disparar.
- Necesidad de anticiparse a las sorpresas y a la volatilidad de los acontecimientos y decisiones de los actores del mercado, a través de una gestión pública flexible y adaptativa a las diferentes esferas situacionales y cíclicas.
- Necesidad de concertar y coordinar para dar coherencia e integrar los aportes de los actores sociales y superar las discrepancias. La clave es integrar y convertir en acción todo aquello que une y dialogar, permanentemente y sin desmayo, sobre todo aquello que divide.

En suma, es evidente que la gestión pública, en la medida que compromete el interés colectivo; el bienestar individual; el éxito o fracaso de organizaciones privadas y de la sociedad civil, en general, requiere de una fuerte dosis de racionalidad y sobre todo de transparencia y control. En este sentido, el planeamiento estratégico contribuye decisivamente a las diversas formas de rendición de cuentas o de "accountability" (político, legal, administrativo y social).

Recuadro 12

LA DIRECCIÓN DEL PROCESO DE DESARROLLO

El concepto de "dirección del proceso de desarrollo" existe desde el momento que la Carta Constitucional define un "Proyecto de Nación". Es responsabilidad central del aparato gubernamental poner en marcha y garantizar dicho Proyecto y los ciudadanos y sus organizaciones deben acatarlo, realizarse dentro de él y de ser el caso, transformarlo por medios democráticos de acuerdo a procesos debidamente establecidos.

El Proyecto de Nación supone una estructura de relaciones de poder al interior del Estado, que se expresan en variadas formas de centralización, desconcentración y descentralización; y entre los ciudadanos y sus organizaciones y el Estado nacional y subnacional. Estas interacciones caracterizan la toma de decisiones de gobierno y los márgenes de libertad para el ejercicio de la iniciativa privada.

Las relaciones entre los actores sociales deben ser sinérgicas, tanto respecto de los efectos de las políticas públicas sobre el interés particular como de los efectos de la iniciativa privada sobre el interés colectivo. A su vez, las relaciones sociales entre el capital y el trabajo, estimulan estrategias de ganancia, a nivel empresarial, que son compatibles con "las reglas de juego" que el "Proyecto de Nación" ha precisado, para definir el estilo de crecimiento, distribución del bienestar y desarrollo humano.

La definición del estilo de crecimiento es un proceso abierto que depende de factores históricos; de la identidad y el patrimonio nacionales; de la construcción histórica de las relaciones políticas y económicas internacionales; de las sinergias público-privadas; del papel del capital y del trabajo en las estrategias de generación de riqueza; del grado de desarrollo humano que permite la distribución de la riqueza; del capital social que se genere para la contratación y la innovación; y de una voluntad colectiva o de un "sueño de nación" que consolida la afirmación nacional. Sin duda, el Acuerdo Nacional es un paso muy importante para la "dirección del desarrollo" ya que ha dado las pautas para construir un estilo de crecimiento.

Fuente: Elaborado por el autor

C. Estilos de planeamiento estratégico

El planeamiento estratégico no se refiere solamente a los lineamientos económicos que definen los regímenes constitucionales. Además, de su acción sobre las transacciones y contratos de carácter económico, tiene que estar orientado al desarrollo de las capacidades humanas, mediante la realización de una serie de acciones de la gestión pública que tienen relación con las garantías individuales, el pleno respeto de los derechos humanos, la tolerancia frente a las opciones individuales de vida y en el momento presente, a la preparación de los individuos y sus organizaciones para la sociedad de la información y del conocimiento. Vale la pena mencionar que planificar o hacer planeamiento estratégico, no es otra cosa que convertir la información en conocimiento; el conocimiento en acción, mediante estrategias, planes y políticas; y éstos últimos en objetivos y resultados que sean "apropiados" por los individuos y sus organizaciones para su beneficio.

Descartado el estilo de planeamiento centralizado, que no interesa analizar, para los fines de este documento, puede afirmarse que, desde el punto de vista teórico o en su conceptualización más pura, el planeamiento estratégico contemporáneo, y concretamente en los sistemas capitalistas, se diseña sobre la base de tres opciones fundamentales:

- El planeamiento estratégico en un "Proyecto de Nación " que se sustenta en el auto-control y en la libre competencia entre capacidades individuales e institucionales.
- El planeamiento estratégico en un "Proyecto de Nación" que se sustenta en un esquema de competencia entre capacidades individuales e institucionales normadas y reguladas por el Estado que expresa el interés público.
- El planeamiento estratégico en un "Proyecto de Nación" que se sustenta en un esquema de competencia entre capacidades individuales e institucionales concertado y por tanto a través del consenso.

Podemos afirmar también, que éstos modelos no existen en su forma más pura en el mundo. En general, el planeamiento estratégico estará inmerso en una mezcla de los conceptos que definen los "proyectos de nación "posibles. Así lo demuestra además, la historia de los países desarrollados y también la de los países de América Latina. Esta mezcla que supone dosis de libertad privada y de intervención pública , ha estado determinada por los conflictos sociales y las transformaciones de los sistemas políticos y económicos

El esquema de autocontrol y plenamente competitivo es propio de la cultura anglo-sajona y del liberalismo clásico que aceptan la desigualdad y el éxito como resultados de las capacidades y del esfuerzo. En este caso el planeamiento estratégico se subordina al interés de los individuos y sus organizaciones. La gestión pública y su correlato en el manejo de los asuntos de interés público, expresan plenamente una opción que rechaza de plano la intervención del Estado en asuntos que no sean ajenos a facilitar la convivencia civilizada y los contratos entre los ciudadanos y entre sus organizaciones. En términos simples, el planeamiento estratégico se orienta a generar igualdad de oportunidades; impedir los abusos de dominio de cualquier naturaleza; garantizar el orden interno y la integridad nacional; y a proyectar a la nación , política y económicamente, de manera dinámica y eficaz en el mundo.

El esquema normativo y regulador es propio de la cultura latina, y tiene raíces muy profundas en los condicionantes históricos de la evolución de los países de América Latina, en la que no están plenamente consolidadas las ideas de autocontrol, éxito o fracaso como

responsabilidades estrictamente individuales y en las que se espera que el Estado conceda atribuciones, concilie y sancione en función del interés colectivo.⁵⁷

En este tipo de esquema la formación del interés público es mucho más compleja, en la medida que no tiene una definición tan precisa como en el esquema de autocontrol y plena competitividad. En este caso el interés público se expresa en una simple afirmación: "menos Estado es mejor que más Estado", lo que le otorga una gran estabilidad al planeamiento estratégico.

En cambio, la complejidad del esquema normativo y regulador radica en definir qué Estado, cuánto Estado y qué tipo de intervención. A diferencia del anterior esquema, éste necesita de la formación de coaliciones para definir el interés público, por lo que su naturaleza siempre dependerá de la correlación de las fuerzas sociales y será por ende siempre inestable en el tiempo. En este caso, el planeamiento estratégico se ve condicionado por el tiempo-histórico en que se define el interés público y por tanto, su estilo es inestable.

Finalmente, el planeamiento estratégico, en el esquema concertador y de consenso, propio de los países nórdicos se valora, sin duda, la capacidad de autocontrol pero ésta no se ejerce solamente de manera individual sino que es proclive a la asociatividad y ha definir razones de interés público que se orientan a obtener beneficios colectivos que son "apropiados" por los individuos o sus organizaciones. En este caso, el planeamiento estratégico está fuertemente ligado al ejercicio de la concertación y al logro de los objetivos y metas establecidos por consenso, sobre ciertos aspectos que se consideran relevantes para los individuos y la sociedad.

En síntesis, y a raíz de este intento de definir lo que podrían ser las relaciones entre las formas de gestión de las sociedades humanas y el planeamiento estratégico, es posible afirmar que en el caso peruano resulta sumamente valorable la suscripción del Acuerdo Nacional. Del texto constitucional en debate y de las orientaciones y políticas definidas en el Acuerdo Nacional puede afirmarse que en el Perú se ha producido un gran avance en la forma de hacer política debido al esfuerzo de concertación realizado.

La responsabilidad de los poderes Ejecutivo y Legislativo es esencial ya que tienen poder coercitivo legítimo. Sólo ellos puede diseñar, aprobar y ejecutar, según el caso, las normas jurídicas o institucionales que dirijan o delimiten lo planteado en el Acuerdo Nacional. Sin embargo, no cabe duda, como lo muestra la experiencia histórica, que surgirán coaliciones de grupos sociales que originen demandas, formulen propuestas e influyan por tanto, en la gestión pública. En el caso peruano, como en la mayoría de los países de América Latina, existen claras evidencias, que la gestión pública se ha sustentado en alianzas y compromisos, siempre parciales y que el antagonismo ha sido una forma usual de entender la política.

De allí la importancia de reforzar institucionalmente el Acuerdo Nacional y la concertación como la forma más eficaz de gestión pública. El problema es ahora cómo se diseña institucionalmente el planeamiento estratégico, cómo se le dá seguimiento al Acuerdo Nacional y cómo se mantiene la concertación y el consenso como bases de la gestión pública.

La forma institucional que se adopte finalmente, será la titular de la voluntad jurídica que justifica el "Proyecto de Nación". Será el actor principal que identifique la sociedad y su acción integrará y dará sustento al orden político que dá legitimidad al planeamiento estratégico.

La referida legitimidad se reforzará o debilitará en función de los recursos políticos y normativos con que cuente el diseño institucional y los recursos financieros que le sean asignados.

⁵⁷ Los condicionantes históricos tienen que ver con la herencia colonial, especialmente aquella que tiene relación con que el Rey era quien concedía beneficios a sus súbditos en la Colonia. De allí surge, en gran medida, la idea, por ejemplo, de que el Estado debe dar protección y ser aprovechado para obtener beneficios. La explicación cultural de este asunto excede los propósitos de este trabajo. Baste recordar lo dicho anteriormente, que ya es bastante, respecto de las expectativas que tienen los ciudadanos como individuos y empresarios.

Todo ello influirá en el estilo de planeamiento estratégico de la gestión pública que debe necesariamente delimitar el comportamiento de los agentes públicos y no públicos y orientarlos hacia los objetivos y metas establecidos en el Acuerdo Nacional. De esto dependerá también, en gran medida como se configure la confianza en el país. Cabe indicar que, las nuevas orientaciones que viene asumiendo la cooperación internacional, tanto financiera como no financiera, concurrirá con mayor convicción y recursos en aquellos países que logren una gestión pública basada en el consenso y no en el antagonismo.

VIII. Lineamientos para la organización del Sistema de Planeamiento Estratégico

Los lineamientos que se proponen asumen como premisa que los sistemas de planeamiento se configuran en cuanto a su diseño institucional y atribuciones en función de un "Proyecto de Nación" y de una concepción jurídico-política sobre cómo definir y gestionar los asuntos de interés público. De esto dependerán las dosis de libertad económica, autocontrol, normatividad, regulación, concertación y consenso que determinarán cada estilo de planeamiento estratégico, que a su vez definen las características de la gestión pública.⁵⁸

Esto delimita el carácter de las instituciones y su papel dentro del aparato gubernamental así como las relaciones político-administrativas con los individuos y sus organizaciones. Todo sistema presupone un ente rector y un conjunto de componentes institucionales que responden a una autoridad central (nivel superior de gobierno) que dirige y coordina las atribuciones y funciones de cada uno de los componentes del sistema, con una direccionalidad claramente definida que no es otra que el "Proyecto de Nación", plasmado en la Constitución Política.

Una de las principales responsabilidades asignadas a los sistemas de planeamiento es la de impulsar y contribuir a la

⁵⁸ Un asunto debidamente resuelto en las ciencias políticas y económicas es que no existe una sólo forma de capitalismo. Hay varias formas en vigencia que están ligadas a factores esencialmente culturales y a una serie de modalidades de pacto social.

modernización de la gestión pública y de su diseño institucional, mediante directivas que tienen por objeto articular la misión específica de las instituciones con las orientaciones estratégicas del "Proyecto de Nación".

Esta responsabilidad guarda estrecha relación con las corrientes de pensamiento institucionalistas que proponen desafíos tan interesantes pero tan complejos, tales como, "repensar el estado", la "reinversión del gobierno" o "la introducción del espíritu empresarial en el sector público".⁵⁹ En general, existe en la mente de los estadistas y de los estudiosos de la administración pública, una preocupación creciente respecto del papel decisivo y determinante que juegan las instituciones en el proceso de desarrollo. De allí, la renovada importancia que ha adquirido el planeamiento estratégico.

La eficiencia o ineficiencias de la Administración Pública influyen decisivamente en el nivel y dinámica del desarrollo económico y social. Las corrientes institucionalistas, mediante enfoques multidisciplinarios que articulan las contribuciones de la organización y administración; la economía, la política, la sociología y la psicología social, han puesto especial atención en las formas de gobernar y en cómo se configura el aparato público.

El objetivo de estos estudios persigue un resultado muy preciso: evitar que la maquinaria estatal se convierta en un obstáculo para el desarrollo y desaliente la iniciativa de los ciudadanos y sus organizaciones. Este desaliento puede provenir de los insuficientes resultados alcanzados en materia de desarrollo humano; las reducidas oportunidades que existen para el desarrollo individual; o de la existencia de un ambiente que no es favorable para hacer empresa e innovar constantemente.

A. Organización del sistema

El sistema de planeamiento es a la vez objeto y sujeto de la administración pública. Como objeto, su organización dependerá de cómo se conciba la forma de gobierno; y como sujeto, es un instrumento de la gestión o de gerencia de los asuntos de interés público. Su organización específica dependerá de la estructura político-administrativa que adopte la Nación y sus dimensiones en términos de sujeto operativo se pueden concretar tanto a nivel global como sectorial, así como a nivel nacional y subnacional (gobiernos estatales, gobiernos regionales, gobernaciones, intendencias, o municipales según el país de que se trate).

El funcionamiento de los primeros diseños institucionales de planificación no se caracterizó por una organización del tipo sistema ni por la aplicación de procedimientos previamente elaborados, sino por la creación misma de un método que pretendía abarcar tanto la realidad como los instrumentos conceptuales para captarla.

Como cuenta Matus, los primeros esfuerzos se concentraron en racionalizar la actividad del Sector Público mediante la programación presupuestal y en hacer un ejercicio de prospectiva para observar los obstáculos al desarrollo. Las limitaciones iniciales después fueron parcialmente superadas, cuando pudieron incorporarse nuevos aportes metodológicos como resultado de renovadas confrontaciones con la realidad. Así un método de proyecciones se fue transformando progresivamente en un método de planificación.⁶⁰

⁵⁹ El Banco Mundial inició hace algunos años una línea de trabajo para "repensar el estado" y las contribuciones de David Osborne y Ted Gaebler en términos de la "reinversión del gobierno" han sido muy difundidas y han tenido importante influencia en esta corriente de pensamiento. El ILPES y la CEPAL también, hicieron una importante contribución analizando la modernización del Estado, las nuevas formas de hacer políticas públicas; la racionalización de la gestión financiera del estado a través de reglas macrofiscales; y sobre la concertación y el "Pacto Fiscal".

⁶⁰ Carlos Matus, ILPES, "Estrategia y Plan". Ver el capítulo primero sobre las condiciones en que se desenvuelve la planificación. Siglo XXI Editores, Segunda Edición, México, 1978.

Al principio, la planificación fue una tarea encargada a una oficina vinculada con el nivel superior de gobierno, generalmente la Presidencia de la República. El impulso planificador se generalizó, hacia fines de la década de los sesenta, como resultado de las recomendaciones de la Carta de Punta del Este de 1967, que reflejó un consenso regional en torno a la necesidad de realizar cambios estructurales, para alcanzar ciertas metas de desarrollo y cuyo texto alentó la conveniencia de formular planes de desarrollo.

En ese momento existía el convencimiento - propiciado por los organismos internacionales de cooperación financiera- de que el proceso de desarrollo requería una direccionalidad (Ver Recuadro 12) y que el Estado debería ser el conductor. La idea de planificación se asociaba a superar los límites al crecimiento, que se visualizaban básicamente en la reducida dimensión de los mercados nacionales, que se explicaba por problemas de desarticulación espacial y por las formas de tenencia de la tierra y la distribución del ingreso. La planificación tenía sentido si es que se sustentaba en una estrategia orientada a realizar reformas estructurales que impulsaran la industrialización y articularan y acondicionaran el territorio para ampliar el mercado interno.

Frente a la situación, que prevaleció durante la década de los sesenta, el Perú fue un país pionero, al constituir en 1962, un Sistema Nacional de Planificación, cuya orientación, durante el decenio de los sesenta, estuvo muy marcada por una visión de integración física y de acondicionamiento del territorio, lo cual se complementaba con el perfeccionamiento del diseño, evaluación y ejecución de proyectos de inversión pública. Sin duda, no se podía concretar una visión territorial del desarrollo, para ampliar el mercado interno e impulsar la industrialización, sin un instrumento que, como la planificación, ponía orden y rumbo al esfuerzo de inversión del Estado, y para atraer la inversión privada hacia ciertos espacios nacionales. En este sentido, el actual mecanismo plurianual de planeamiento, que ejecuta el Ministerio de Economía y Finanzas tiene estos remotos antecedentes.

Los países de América Latina adoptaron, en unos casos, o consolidaron, en otros, los Sistemas Nacionales de Planificación en la década de los setenta. La planificación, al insertarse en un Sistema, se descentralizó y abrió un mayor juego a diversas instituciones del Gobierno Central y de las instancias subnacionales. La concepción de Sistema, fortaleció el papel del Órgano Técnico, y acogió nuevos ámbitos de la planificación, a nivel sectorial, regional y local; y creó instancias, al menos formales y con sentido consultivo, de participación del sector privado, laboral, colegios profesionales, universidades entre otras instituciones.

En general, lo que caracteriza actualmente, a los Sistemas Nacionales de Planificación es la existencia de un Órgano Técnico Central, que puede ser un Ministerio o una Oficina adscrita a un nivel superior de gobierno, que por lo general está relacionado, con la Presidencia de la República, como en el caso de Uruguay, que denomina al Órgano Central, Oficina de Programación y Presupuesto. En la mayoría de los casos adopta la forma de Ministerio, aunque las funciones que les son atribuidas difieren, entre los países de América Latina.

Los estudios del ILPES establecen una tipología basada en el papel que cumple el órgano de planificación en el proceso de diseño y preparación de planes. El primer modelo corresponde a un Órgano que cumple una función de asesoramiento; el segundo al que tiene una función coordinadora y evaluadora; y el tercero, a uno que tiene un papel ejecutivo.⁶¹

La tendencia, en los últimos años, ha sido reforzar la operatividad de los sistemas en lo que se refiere a la programación del Sector Público, estableciendo variables relaciones entre el Órgano Técnico y los Ministerios de Economía, Hacienda, Finanzas, según el caso. Dentro de estas tendencias, y según la tipología mencionada anteriormente, algunos Organos de Planificación cumplen una función de asesoramiento, como en el caso de Chile, en materia de evaluación de

⁶¹ Véase, por ejemplo, Cuadernos del ILPES No. 37, "El Régimen jurídico de la planificación en América Latina". Documento elaborado por Dolores M. Ruffián. Santiago, Chile, 1993.

proyectos de inversión pública, asunto en el que el papel del Ministerio de Finanzas es muy significativo. En Colombia, el Departamento Nacional de Planeación tiene un papel muy relevante en el manejo del Sistema Nacional de Inversión Pública y en la evaluación de los resultados de la gestión pública; mientras que el caso del Brasil, es concordante con una función ejecutiva ya que se trata de un Ministerio de Planeamiento, Presupuesto y Gestión Pública, que combina las responsabilidades que en otros países concentran los Ministerios de Hacienda o de Finanzas.

En América del Sur, Argentina y Perú, eliminaron los organismos centrales de planificación. Estas funciones fueron asumidas por los Ministerios responsables de las finanzas públicas. Sin embargo, el planeamiento, como instrumento de gestión continuó vigente y concentrado, como ya se ha dicho, en la programación del Sector Público. El caso de Argentina, mostró un desenlace dramático, en términos de inconsistencia en la gestión de las finanzas públicas, por los problemas suscitados entre el Gobierno Nacional y los subnacionales, lo que revela la significación que adquiere la concepción de sistema en la gestión de la hacienda pública. Este es un desafío que tiene el Perú con el reinicio del proceso de descentralización, que apuesta nuevamente por una opción regionalista, en el marco de una República Unitaria.

B. Desarrollo de las capacidades del sistema

Los Sistemas Nacionales de Planeamiento Estratégico requieren de cuatro tipos de capacidades de planificación y no solamente una concentrada en el nivel de ejecución del presupuesto de la República.

- Una capacidad concentrada en el panorama mundial, que construya una estrategia de inserción en la economía global, que implica analizar constantemente la viabilidad del "Proyecto de Nación". En este tema es muy importante la articulación entre las instancias de gestión hacendaria, sectorial y de relaciones políticas y comerciales internacionales; y especialmente la generación de sinergias público-privadas, tanto con inversionistas nacionales como con inversionistas extranjeros. La preocupación central es cómo insertarse en redes internacionales dinámicas de comercio, a partir del incremento de valor agregado en la economía nacional. No se trata de una orientación sólo comercial. Las alianzas políticas y el adecuado funcionamiento de las relaciones internacionales de los partidos, pueden significar fortalezas o debilidades muy significativas.
- Una visión territorial del desarrollo para acondicionar los espacios nacionales a los desafíos de la acumulación flexible que se va imponiendo a escala planetaria y que permita una mayor convergencia y una menor disparidad en la distribución regional de las opciones de crecimiento económico y desarrollo humano.
- Una capacidad político-social, concentrada en la definición y jerarquización de las prioridades específicas del "Proyecto de Nación" y en la identificación de los puntos neurálgicos para la definición de bienes y servicios públicos prioritarios y el seguimiento de las correspondientes políticas públicas estratégicas.
- Una capacidad de Programación del Sector Público, en las instancias nacional y subnacionales y con una elevada capacidad sectorial, para cumplir con los tres cometidos anteriores y sobre todo para dar coherencia, racionalidad e incrementar la productividad en el uso de los recursos, basada en un sólido sistema de programación presupuestaria, sustentado en un "pacto fiscal".

La mayoría de los países cuentan con capacidades de programación del Sector Público pero la orientación es muy influenciada por los condicionantes de la política macroeconómica y sobre todo por el fuerte impacto que tiene la volatilidad de los flujos de financiamiento externo sobre las economías nacionales, que inducen, frecuentemente, a una programación pro-cíclica del Sector

Público, que no se caracteriza por gestionar las "bonanzas" sino por "dilapidarlas", gestándose las crisis, justamente, en los periodos de auge.

Recuadro 13**EL PAPEL DE LAS CASAS PRESIDENCIALES**

En algunos países, como los Estados Unidos, la Casa Presidencial tiene una capacidad operativa muy significativa en lo que se refiere a la identificación de los aspectos estratégicos y concretamente en la definición y seguimiento de las políticas públicas prioritarias. En algunos países de América Latina, aunque no existe el tipo y nivel de organización que tiene la Casa Blanca, se está haciendo frecuente que las Casas Presidenciales se involucren estrechamente a aspectos estratégicos de la construcción de futuro, y que en términos concretos significan que el Presidente de la República esté involucrado directamente, en aspectos tales como:

- La visión estratégica y gestión de las relaciones políticas y económicas internacionales, mediante programas de viajes y alianzas en función de puntos centrales de la estrategia de desarrollo (caso de Chile con los acuerdos con la Unión Europea y el Acuerdo de Libre Comercio con los Estados Unidos y el viaje presidencial a Silicon Valley; y también, el caso del Perú para concretar preferencias arancelarias con los Estados Unidos).
- El seguimiento de programas macroregionales, la definición de programas para zonas y regiones de mayor atraso relativo y la articulación de estas visiones con programas de integración física internacionales (caso del Programa de Integración Física de América del Sur, impulsado por Brasil y que compromete a los presidentes).
- La definición de programas específicos de combate a la pobreza y de desarrollo humano (casos de programas de empleo temporal en Chile; A trabajar en el Perú y el programa de solidaridad en Brasil).
- El fuerte respaldo que los Presidentes otorgan a sus ministros de finanzas y la forma como deslindan y guardan distancia con los organismos financieros internacionales, para dar señales de que la disciplina fiscal está al margen de los vaivenes políticos.

Las Casas Presidenciales están cobrando un nuevo giro. En Brasil el Presidente Fernando Henrique Cardoso constituyó una oficina de análisis estratégico y en Chile el Presidente Ricardo Lagos, cuenta también con dos oficinas, una de seguimiento de políticas públicas y otra de análisis estratégico, más centrada en las relaciones entre los partidos y con el Poder legislativo. Se está haciendo común también, la formación de comisiones especializadas que dependen directamente del Presidente de la República para abordar asuntos estratégicos. Parece ser que se está imponiendo una tendencia, que supera el manejo del carisma y la imagen presidencial, para involucrar más a las casas presidenciales en el seguimiento de problemas muy concretos.

Fuente: Elaborado por el autor

En este ámbito se requiere fortalecer la capacidad de gestión macro-fiscal y sobre todo construir las condiciones para que el Sector Público tenga, más bien, un comportamiento anti-cíclico. Ello implica pasar de un Estado que gasta, cuando el ciclo le es favorable y generalmente lo hace en mayor medida que lo que su capacidad financiera permite; de un estado que cuando el ciclo no le es favorable, recesa fuertemente la economía, reduciendo fuertemente el gasto, afectando la continuidad de sus programas prioritarios; a otro, finalmente, que ahorra en los ciclos de alza y que tiene una respuesta anti-cíclica en los momentos depresivos, movilizándolo ahorrado para no afectar la viabilidad de sus programas prioritarios.

Recuadro 14
PLAN AVANZA BRASIL

En 1998 el Gobierno Federal elaboró un Plan Plurianual para mejorar la gestión pública. Este programa tiene tres ejes centrales: estructuración por programas, fortalecimiento de la orientación estratégica y gerenciamiento intensivo. Las acciones se organizan bajo criterios empresariales, definiendo objetivos y metas, con programación física y financiera que es acorde a la magnitud del programa, control de costos, plazos y calidad. Para la ejecución de cada una de las metas se designa a un gerente responsable que interactúa con los demás. Las mejores prácticas del sector privado fueron aplicadas a la gestión de los proyectos públicos, especialmente en infraestructura y desarrollo social

El Presidente de la República proporciona las orientaciones estratégicas para la construcción del plan plurianual, mediante directivas que definen las directrices que definen la agenda pública. Esta Agenda se concentra en la gestión del Estado los ejes nacionales de integración y desarrollo; la sostenibilidad ambiental; la generación de empleo y las oportunidades de ingresos; y la agenda de la sociedad de la información y del conocimiento.

Fuente: Elaborado en base a la exposición de José Paulo Silveira, Secretario de Planificación e Inversiones Extranjeras del Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión de Brasil. ILPES, Serie Seminarios y Conferencias N° 8. "Seminario de Alto Nivel sobre las funciones básicas de la planificación. Santiago, Chile, mayo 2001.

Como se planteó y discutió en la última Conferencia de Ministros y Jefes de Organismos de Planificación de América Latina y el Caribe, organizada por el Consejo Regional de Planificación del ILPES (Madrid 2002), "la gestión pública debe combinar un diseño transparente, con reglas que aseguren el control de las finanzas públicas a mediano plazo; y un nuevo régimen de planificación presupuestaria, basado en la asignación plurianual de proporciones crecientes del gasto público. Estos dos pilares son inseparables; el primero (las reglas fiscales) le otorga factibilidad técnica al segundo (la programación plurianual), al establecer normas independientes del ciclo macroeconómico, y el segundo otorga mejores incentivos a las agencias para manejar de manera más eficiente su presupuesto y contribuir así al cumplimiento de las metas".

Lo que los ciudadanos quieren es un Estado que responda en las crisis, no que se encoja y se muestre incapaz de abordarla. Esta cultura tiene que imponerse y requiere de un planeamiento estratégico estricto y muy exigente respecto de la disciplina fiscal y del consenso político. Este es un tema poco debatido en la mayoría de los países de América Latina y constituye uno de los elementos más importantes en la gestión de un "Pacto Fiscal".

El liderazgo presidencial es muy importante para abordar las nuevas tareas relacionadas con la programación del Sector público pero no debe olvidarse que tareas como la visión de la inserción internacional, la visión territorial del desarrollo y la capacidad político-social, concentrada en la definición y jerarquización de las prioridades específicas del "Proyecto de Nación", son las que van a dar sentido a la programación del Sector Público.

Resultaría interesante en esta perspectiva dos líneas de acción: el reforzamiento de la Casa Presidencial en los tres primeros problemas estratégicos. Ello podría implicar que dentro de dicha Casa funcione una dependencia –que sería el órgano central del Sistema de Planeamiento Estratégico– que construya grandes ideas fuerza y que tenga una sólida capacidad de prospectiva concentrada en tres áreas de trabajo: visión del panorama internacional y de las grandes transformaciones de la economía global; visión territorial del desarrollo; y fomento del desarrollo de capacidades humanas, asociado todo ello a una visión de largo plazo de una inserción dinámica en la sociedad de la información, del conocimiento y de la innovación.

Recuadro 15

CHILE: EVALUACIÓN DE PROGRAMAS E INDICADORES DE DESEMPEÑO

La evaluación de programas e indicadores de desempeño se instauró en 1997. Se trata de una evaluación ex-post que apoya la asignación de recursos y la gestión de los programas públicos. Su ámbito de aplicación son las instituciones del Sector Público, comprendiendo los programas de fomento productivo y los programas sociales. El diseño de este programa fue definido sobre la base de cinco principios:

- Eficiencia, que significa que el costo de la evaluación debe guardar relación con los resultados que se espera de ella.
- Independencia, que determina que la evaluación debe ser externa a la institución.
- Transparencia, debiendo hacerse público los resultados.
- Objetividad, que implica que la evaluación fundamentarse en antecedentes estrictamente técnicos y no políticos.
- Oportunidad, para que la información permita apoyar la toma de decisiones.

El programa se basa en la metodología de marco lógico utilizada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y por otras agencias internacionales. La evaluación del diseño consiste en el análisis del ordenamiento y consistencia del Programa considerando sus definiciones de finalidad y propósito, componentes, actividades y organización para responder a ello. La evaluación incorpora, sobre la base del análisis del diseño y del desempeño del programa, una fase de identificación de aprendizajes, un juicio con relación a su continuidad considerando también la evolución del diagnóstico inicial, y recomendaciones para corregir los problemas detectados y perfeccionar el programa.

El programa cuenta con un Comité Interministerial que tiene por objeto asegurar que el desarrollo del programa de evaluación sea consistente con las políticas gubernamentales.

Fuente: Exposición de Marcela Guzmán, Jefa de la división de Control de Gestión. Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda de Chile.

Recuadro 16

LA PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA EN BOLIVIA

La experiencia de participación popular de Bolivia, constituye un esfuerzo integral basado en políticas, instrumentos y recursos de diversa índole para ser factible el propósito de integrar efectivamente a toda la sociedad civil en la distribución y administración de los recursos públicos, incorporando a los estamentos de la vida jurídica, política, económica y social del país mediante instancias concretas de decisión, evaluación y control.

Su marco normativo y metodología de acción contempla la inclusión de diversos actores sociales, define instrumentos rurales, urbanos e indígenas de acuerdo a la organización espacial. Su enfoque estratégico promueve una demanda representativa, legitimada socialmente sostenible y zonificada. La "planificación participativa" se orienta a involucrar y corresponsabilizar a la sociedad civil en el diseño y construcción de su propio desarrollo. Busca integrar a los pueblos y comunidades indígenas, campesinas y juntas vecinales a la vida jurídica, política y económica del país, procurando que su aporte contribuya a mejorar las condiciones de vida. Asimismo, fortalece los instrumentos políticos y económicos para mejorar la democracia representativa generando instrumentos y procedimientos para impulsar la participación social en la toma de decisiones.

Para tales efectos, el Viceministerio de Planificación Estratégica y Participación Popular es la instancia responsable del proceso de planificación, diseñando normas e instrumentos metodológicos; coordinando el proceso de planificación y generando capacidades institucionales.

Fuente: Exposición de Mario Galindo, Viceministro de Planificación Estratégica y Participación Popular del Ministerio de desarrollo Sostenible y Planificación de Bolivia. ILPES, Serie seminarios y Conferencias N° 8 "Seminario de Alto Nivel sobre las funciones básicas de la planificación. Santiago, Chile, mayo 2001.

PLANEACIÓN PARTICIPATIVA EN COLOMBIA

La planeación participativa tiene el potencial de generar lazos de confianza entre el Estado y la sociedad, lo que constituye un valioso capital social. La Constitución de 1991 creó formal y jurídicamente el Sistema Nacional de Planeación, compuesto por el Consejo Nacional de Planeación y consejos territoriales en 32 departamentos y 1067 municipios. La función principal de estos consejos es opinar y formular recomendaciones sobre los planes de desarrollo que preparan el Gobierno Central, los departamentos y los municipios.

El Consejo Nacional y los territoriales están compuesto por representantes de sectores sociales, étnicos, ambientales, de mujeres y económicos de la población y por representantes de las grandes regiones del país. Los consejos territoriales tienen una conformación similar que varía según el tamaño y la composición social de cada municipio.

Los miembros de los consejos de planeación se eligen mediante la presentación de ternas por parte de los sectores o zonas geográficas, de las cuales el gobierno respectivo escoge el representante, por un período que, en el caso del Consejo Nacional de Planeación, la Constitución fija en ocho años, el doble de un período presidencial. Con ello se inició un proceso de complementación entre la democracia representativa y la democracia participativa, que incorpora a los planes de desarrollo una nueva racionalidad colectiva.

Los miembros del consejo de planeación, en su mayoría líderes de organizaciones sociales de todos los departamentos, participan en la evaluación de los planes de desarrollo constituyendo para el seguimiento de sus planteamientos “redes de apoyo” conformadas por ciudadanos y organizaciones sociales. Se considera que la cultura de la participación se ha fortalecido sustantivamente, a pesar de los problemas internos que confronta el país.

Fuente: Exposición de Clemente Forero, Consejero Nacional de Planeación y ex-Presidente del Consejo Nacional de Planeación de Colombia. ILPES, Serie seminarios y Conferencias N° 8. "Seminario de Alto Nivel sobre las funciones básicas de la planificación. Santiago, Chile, mayo 2001.

Esto permitiría que el Órgano Central del Sistema, que estaría en la Casa Presidencial, maneje las grandes visiones que deben orientar la programación del Sector Público. Esta responsabilidad, por su carácter multisectorial, debería corresponderle a la Presidencia del Consejo de Ministros, quien asumiría todas las funciones que tienen relación con la programación multinual, que se encuentra hoy en manos del Ministerio de Economía y Finanzas y que bajo esta perspectiva quedaría como un Ministerio de Finanzas o Hacienda, encargado de la gestión del gasto y no de su asignación, que correspondería al Presidente del Consejo de Ministros.

El órgano de Planificación del Sector Público estaría adscrito a la Oficina de la Presidencia del Consejo de Ministros, cuyas responsabilidades centrales serían conducir la modernización del Estado; coordinar y garantizar la coherencia intersectorial de la gestión pública y su convergencia hacia las metas globales; y concertar y articular los niveles nacional, regionales y locales de gobierno para avanzar hacia la imagen-objetivo del “Proyecto de Nación”.

Debería constituirse un Consejo Consultivo de Planeamiento que debería ser una instancia de relación entre el Sistema; los partidos políticos, los presidentes de los gobiernos regionales y las organizaciones de la sociedad civil. Sería una instancia de asesoramiento a la Presidencia del Consejo de Ministros en la formulación del Presupuesto de la República y en la elaboración de las directivas para la elaboración de los planes nacionales, regionales y sectoriales.

La aprobación de los planes nacionales correspondería al Consejo de Ministros, quien debería fundamentar el Plan Nacional, para cada periodo de Gobierno. Este Plan resultaría de una concertación entre lo que propone el Partido de Gobierno y lo que plantean los partidos que están representados en el Poder Legislativo; los planes, para el mismo periodo, que tienen los Gobiernos Regionales; y las proposiciones de las organizaciones de la sociedad civil. Así el Presidente del

Consejo de Ministros haría su presentación en el Congreso como portavoz de la concertación y el Acuerdo Nacional.

Una dinámica similar debería establecerse a nivel regional, constituyendo Consejos de Planificación Regional, con la misma composición pero, en este caso, con la participación de los Alcaldes Provinciales. Un esquema similar debería aplicarse en los niveles provincial y local. En este último caso con los partidos y la sociedad civil de cada localidad.

Bibliografía

- Alayza Grundi, Ernesto (1978) "Diario de los Debates de la Asamblea Constituyente", Tomo IV. Lima, Perú .
- Bernales Ballesteros Enrique (1993) "Del golpe de estado a la nueva constitución". Comisión Andina de Juristas. Lima, Perú.
- Bernales Ballesteros Enrique (1996) "La constitución de 1993". Instituto Constitución y Sociedad.
- Bresser Pereyra, Luis Carlos (1998) "La reforma del Estado en los años noventa. Lógica y mecanismos de control. Desarrollo Económico Vol. 38 N° 150, julio-septiembre.
- Congreso de la República del Perú b) (2002) "Proyecto de Ley de reforma de la Constitución. Comisión de Constitución, Reglamento y Acusaciones Constitucionales. Lima, Perú.
- Diario Oficial EL Peruano, índice de normas legales, varios números.
- ILPES (1971) Anticipos de investigación, N° 13, "La planeación en las formas de la racionalidad". Documento elaborado por José Medina Echevarría. Santiago, Chile.
- ____ (1980) Anticipos de investigación, N° 26, "El proceso de planificación en América Latina: escenarios, problemas y perspectivas. Documento elaborado por Aldo Solari. Santiago, Chile.
- ____ (1982) Serie Cuadernos N° 28, "El estado actual de la planificación en América Latina. Documento presentado a la III Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina y el Caribe. Santiago, Chile.
- ____ (1993) Serie Cuadernos N° 37, "El régimen jurídico de la planificación en América latina ". Documento elaborado por Dolores M Rufian.
- ____ (2000a) Cuadernos N° 46, "Funciones básicas de la planificación". Documento elaborado por Eduardo Wiesner, Leonardo Garnier y Javier Medina . Santiago, Chile.
- ____ (2000b) Serie Gestión Pública, "Gestión pública y programación plurianual. Desafíos y experiencias recientes. Documento elaborado por Ricardo Martner. Julio, Santiago, Chile.

- ___(2001a) Serie Gestión Pública N° 13, "Evolución de los paradigmas evolutivos del desarrollo territorial", documento elaborado por Edgar Moncayo. Santiago, Chile.
- ___(2001b) Serie Gestión Pública N° 14, "Perú, gestión del estado en el periodo 1990-2000. Santiago, Chile.
- ___(2002) Serie Gestión Pública N°. 17, " El sistema presupuestario en el Perú ", documento elaborado por Rossana Mostajo. Marzo, Santiago, Chile.
- ___Serie seminarios y Conferencias No. 8 "Seminario de Alto Nivel sobre las funciones básicas de la planificación. Santiago, Chile, mayo 2001.
- ILPES-CEPAL (2001a) Serie Seminarios y Conferencias N° 7, "Memorias del seminario internacional sobre bancos de programas y proyectos de inversión.
- ___(2001b) Serie Seminarios y Conferencias N° 8 (2001). Seminario de alto nivel sobre las funciones básicas de la planificación. Compendio de experiencias exitosas. Mayo, Santiago, Chile.
- ILPES-SEPLAN-CLAD (1990) "Planificación y gestión" Varios autores. Ver Arellano Vladimir" Coordinación de la planificación y el presupuesto. Caracas, Venezuela.
- Irazabal América Alicia (2001) "Tablero integral de comando". Editorial Aplicación Tributaria. Buenos Aires, Argentina.
- Konrad Aduar Stiftung- CIEDLA (1999) "El concepto de economía social de mercado: principios, experiencias y nuevos desafíos. Buenos Aires, Argentina.
- Kenichi Ohmae (1993) "La mente del estratega. El triunfo de los japoneses en el mundo de los negocios.
- Landa, Cesar (1989) "El proceso de formación contemporáneo del Estado peruano", en. "La Constitución diez años después". Lima, 1989. Instituto Constitución y Sociedad y Fundación Friedrich Naumann
- Ludwig Erhard (1994) "Economía social de mercado. Su valor permanente. Ediciones RIAL S.A. Colección Empresa y Humanismo. Madrid, España.
- Macón Jorge (2002) "Economía del sector público" Mc Graw-Hill Interamericana, Buenos Aires, Argentina.
- Matus Carlos (1978) "Estrategia y Plan". Siglo XXI Editores. México.
- ___(1988) "Política, planificación y gobierno". Fundación ALTADIR. Caracas, Venezuela.
- Michio Kaku, "Visiones: cómo la ciencia revolucionará la materia, la vida y la mente en el siglo XXI, p. 90. Editorial Debate S.A. Colección Temas de Debate. Primera edición en español, Madrid, España 1998.
- Ministerio de Planificación (1997) "Guía para la elaboración y evaluación de compromisos de resultados. Santiago, Chile.
- Osborne y Ted Gaebler (1997) "La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público". Editorial PAIDOS, Madrid España.
- Pinilla Antonio, "Acción y Conocimiento", p. 259 y 261. Impresora Gráfica Panamericana. Lima, Perú, 1966
- Rubio Correa Marcial (1994a), "Para conocer la Constitución de 1993. Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo (DESCO), Lima, Perú.
- ___(1994b), "El sistema legislativo en la Constitución de 1993", publicado en " La Constitución de 1993, análisis y comentarios". Comisión Andina de Juristas, Lima, Perú.
- Rubio Correa Marcial y Bernal Ballesteros Enrique (1988) "Constitución y Sociedad Política". Mesa Redonda Editores. Lima, Perú.
- Steve Smith (2000) " ! Haga que las cosas sucedan bien! Herramientas para un cambio colectivo". Editirial GRANICA. México.
- Sánchez Albavera Fernando (1989) Aplicación y resultados del régimen económico de la Constitución". En "La Constitución diez años después. Instituto Constitución y Sociedad y Fundación Friedrich Naumann. Lima, Perú.
- Stiglitz Joseph (1986) "La economía del sector público", Antoni Bosch Editor, segunda edición. Barcelona, España.
- Zas Friz Burga Johnny (2002) "El sueño obsecado. La descentralización política en la América Latina. Fondo Editorial del Congreso del Perú. Lima, Perú.

I L P E S



Serie

C E P A L

gestión pública

Números publicados

- 1 Función de coordinación de planes y políticas, Leonardo Garnier, (LC/L.1329-P; LC/IP/L.172) N° de venta: S.00.II.G.37 (US\$10.00), 2000 [www](#)
- 2 Costo económico de los delitos, niveles de vigilancia y políticas de seguridad ciudadana en las comunas del Gran Santiago, Iván Silva, (LC/L.1328-P; LC/IP/L.171) N° de venta: S.00.II.G.14 (US\$10.00), 2000 [www](#)
- 3 Sistemas integrados de administración financiera pública en América Latina, Marcos Makon, (LC/L.1343-P; LC/IP/L.173) N° de venta: S.00.II.G.33 (US\$10.00), 2000 [www](#)
- 4 Función de evaluación de planes, programas, estrategias y proyectos, Eduardo Wiesner, (LC/L.1370-P; LC/IP/L.175) N° de venta: S.00.II.G.49 (US\$10.00), 2000 [www](#)
- 5 Función de pensamiento de largo plazo: acción y redimensionamiento institucional, Javier Medina, (LC/L.1385-P; LC/IP/L.176), N° de venta: S.00.II.G.58 (US\$10.00), 2000 [www](#)
- 6 Gestión pública y programación plurianual. Desafíos y experiencias recientes, Ricardo Martner, (LC/L.1394-P; LC/IP/L.177), N° de venta: S.00.II.G.67 (US\$10.00), 2000 [www](#)
- 7 La reestructuración de los espacios nacionales (LC/L.1418-P, LC/IP/L.178) N° de venta: S.00.II.G.90 (US\$ 10.00), 2000 [www](#)
- 8 Industria y territorio: un análisis para la provincia de Buenos Aires, Dante Sica, (LC/L.1464-P; LC/IP/L.185), N° de venta: S.01.II.G.52, (US\$ 10.00), 2001 [www](#)
- 9 Policy and programme evaluation in the english-speaking Caribbean: conceptual and practical issues, Deryck R. Brown (LC/L.1437-P; LC/IP/L.179) Sales number: E.00.II.G.119 (US\$10.00), 2000 [www](#)
- 10 Long-term planning: institutional action and restructuring in the Caribbean, Andrew S. Downes, (LC/L.1438-P; LC/IP/L.180) Sales number: E.00.II.G.120 (US\$10.00), 2000 [www](#)
- 11 The British Virgin Islands national integrated development strategy, Otto O'Neal, (LC/L.1440-P; LC/IP/L.181) Sales number: E.00.II.121 (US\$10.00), 2000 [www](#)
- 12 Descentralización en América Latina: teoría y práctica, Iván Finot, (LC/L. 1521-P; LC/IP/L. 188), N° de venta: S.01.II.G.64 (US\$ 10.00), 2001 [www](#)
- 13 Evolución de los paradigmas y modelos interpretativos del desarrollo territorial, Edgard Moncayo Jiménez, (LC/L. 1587-P; LC/IP/L.190), N° de venta: S.01.II.G.129, (US\$10.00), 2001 [www](#)
- 14 Perú: gestión del Estado en el período 1990-2000, Carlos Otero, (LC/L. 1603-P; LC/IP/L.193), N° de venta: S.01.II.G.143, (US\$ 10.00), 2001 [www](#)
- 15 Desempeño de las industrias de electricidad y gas natural después de las reformas: el caso de Argentina, Héctor Pistonesi, (LC/L. 1659-P; LC/IP/L. 196), N° de venta: S.01.II.G.193 (US\$10.00), 2001 [www](#)
- 16 Políticas de concesión vial: análisis de las experiencias de Chile, Colombia y Perú, Dolores María Rufián Lizana, (LC/L. 1701-P; LC/IP/L. 199), N° de venta: S.02.II.G.12 (US\$10.00), 2002 [www](#)
- 17 El sistema presupuestario en el Perú, Rossana Mostajo, (LC/L.1714-P; LC/IP/L.200), N° de venta: S.02.II.G.24 (US\$10.00), 2002 [www](#)
- 18 Competitividad, eficiencia energética y derechos del consumidor en la economía chilena, Patricio Rozas Balbontín, (LC/L.1718-P; LC/IP/L.201), N° de venta: S.02.II.G.29 (US\$10.00), 2002 [www](#)

- 19 Perú: el Estado como promotor de la inversión y el empleo, Juan Carlos Lam, (LC/L.1727-P; LC/IP/L.202), N° de venta: S.02.II.G.37 (US\$10.00), 2002 [www](#)
- 20 La equidad distributiva y el sistema tributario: un análisis para el caso argentino, Juan Carlos Gómez Sabaini, Juan José Santieri y Darío Alejandro Rossignolo, (LC/L.1733-P; LC/IP/L.203), N° de venta: S.02.II.G.43 (US\$10.00), 2002 [www](#)
- 21 ¿La presupuestación tiene algún futuro?, Allen Shick, (LC/L.1736-P; LC/IP/L.204), N° de venta: S.02.II.G.46 (US\$10.00), 2002 [www](#)
- 22 El proceso de privatizaciones en el Perú durante el período 1991-2002, Ariela Ruiz Caro, (LC/L.1762-P; LC/IP/L.207), N° de venta: S.02.II.G.75 (US\$10.00), 2002 [www](#)
- 23 Reformas y políticas sectoriales en la industria de telecomunicaciones en Chile y Perú, José Ricardo Melo, (LC/L.1768-P; LC/IP/L.208), N° de venta: S.02.II.G.83 (US\$10.00), 2002 [www](#)
- 24 Desarrollo local y alternativas de desarrollo productivo: el impulso de un *cluster* eco-turístico en la región de Aysén, Iván Silva Lira, (LC/L.1804-P; LC/IP/L.210), N° de venta: S.02.II.G.124 (US\$10.00), 2002 [www](#)
- 25 Competencia y conflictos regulatorios en la industria de las telecomunicaciones de América Latina, Patricio Rozas Balbontín, (LC/L.1810; LC/IP/L.211), N° de venta: S.02.II.G.121 (US\$10.00), 2002 [www](#)
- 26 Identificación y análisis de oportunidades de inversión para la Región de Aysén, Varios autores, (LC/L.1745-P; LC/IP/L.205), N° de venta: S.02.II.G.57 (US\$10.00), 2002
- 27 Nuevos enfoques teóricos, evolución de las políticas regionales e impacto territorial de la globalización, Edgar Moncayo Jiménez, (LC/L.1819-P; LC/IP/L.213), N° de venta: S.02.II.G.131 (US\$10.00), 2002
- 28 Concertación nacional y planificación estratégica: elementos para un “nuevo consenso” en América Latina, Ariela Ruiz Caro, (LC/L.1827-P; LC/IP/L.214), N° de venta: S.02.II.G.134 (US\$10.00), 2002
- 29 Planificación estratégica territorial y políticas públicas para el desarrollo local, Antonio Elizalde Hevia, (LC/L.1854-P; LC/IP/L. 217), N° de venta: S.03.II.G.24 (US\$10.00), 2003
- 30 Constitución política, acuerdo nacional y planeamiento estratégico en el Perú, Fernando Sánchez Albavera, (LC/L.1861-P; LC/IP/L.220), N° de venta: S.03.II.G.34 (US\$10.00), 2003

-
- El lector interesado en números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Dirección del ILPES, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile. No todos los títulos están disponibles.
 - Los títulos a la venta deben ser solicitados a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, publications@eclac.cl.

[www](#): Disponible también en Internet: <http://www.eclac.cl>

Nombre:

Actividad:.....

Dirección:.....

Código postal, ciudad, país:

Tel.: Fax: E.mail: