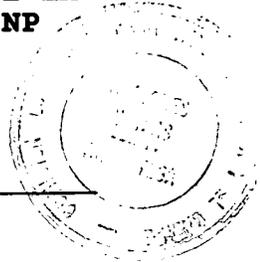


PARA USO EXCLUSIVO DE LA
ALTA DIRECCION DEL INP

29 de enero de 1992
Santiago, Chile



Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

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

**ALGUNAS REFLEXIONES EN TORNO A LA REDEFINICION DEL
INSTITUTO NACIONAL DE PLANIFICACION DEL PERU */**

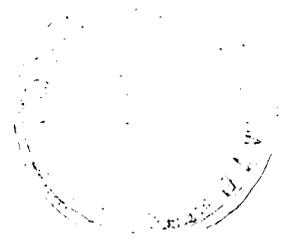
Alejandro Vera Vassallo

Percy Rodríguez Noboa

*/ Este documento ha sido preparado como resultado de una primera misión preparatoria sostenida en Lima entre el 6 y 12 de diciembre de 1991 por los señores Alejandro Vera Vassallo, funcionario de CEPAL y Percy Rodríguez Noboa, funcionario de CEPAL/ILPES. Las opiniones expresadas en este trabajo son de exclusiva responsabilidad de sus autores y pueden no coincidir con las de las organizaciones.



Indice



	<u>Página</u>
I. LAS RAICES DE LA CRISIS INSTITUCIONAL	1
II. LA SITUACION ACTUAL DEL SISTEMA NACIONAL DE PLANIFICACION	3
III. BASES PARA UNA REDEFINICION INSTITUTCIONAL	6
A. EL CONCEPTO ACTUAL DE LA PLANFICACION EN LAS ECONOMIAS DE MERCADO Y ABIERTAS	6
B. LA PLANIFICACION NACIONAL Y LA REFORMA DEL ESTADO	8
C. LAS TAREAS DE LA HORA PRESENTE	10
D. UNA ESTRATEGIA DE DESPEGUE INSTITUCIONAL	18
IV. ALGUNAS TAREAS ESPECIFICAS	20
A. SUBSISTEMA DE EVALUACION: INFORMES PERIODICOS AL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA	20
B. EL SISTEMA NACIONAL DE PLANIFICACION COMO CENTRO DE DIALOGO Y BUSQUEDA DE CONSENSOS	24
NOTAS	27
ANEXO 1: COMENTARIOS ESPECIFICOS AL INFORME EJECUTIVO: EVALUACION ECONOMICA. MES DE OCTUBRE DE 1991 ..	30

I. LAS RAICES DE LA CRISIS INSTITUCIONAL

1. El INP se encuentra atravesando una grave crisis institucional que tiene raíces claramente identificables, a partir de las cuales deben repensarse las bases de un renovado Sistema Nacional de Planificación (SNP). En este sentido se puede señalar:

a) La obsolescencia de la "planificación tradicional", que generalmente estuvo asociada a diferentes modalidades de intervención gubernamental.

Las nuevas circunstancias internacionales muestran, por un lado, una nueva estructura de poder mundial con el surgimiento de lo que se ha llamado la **triada** "Japón, Estados Unidos, Comunidad Económica Europea" 1/ y, por otro lado, un proceso de globalización de la economía mundial que se expresa a través del crecimiento de la interdependencia económica entre los países y la integración de los mercados a escala internacional. En este contexto se observa la emergencia y predominio de principios hoy aceptados universalmente entre los que destaca **el mercado y la empresa** en el plano económico, la democracia participativa y plural en el plano político y el bienestar colectivo basado en el bienestar individual y la autoayuda en el plano social.

Sobre estas bases, en todos los países del mundo, desarrollados y en desarrollo, se ha iniciado un proceso de **transformación productiva** orientado a elevar la competitividad internacional de las economías respectivas tomando obviamente en consideración las especificidades propias de cada uno. Esta reestructuración productiva está orientada a elevar la eficiencia y la productividad del aparato industrial y de servicios a través de inversiones de capital, de la modernización e innovación tecnológica y de la selección de nuevas formas de organización y gestión empresarial. El resultado de este proceso deberá significar resultados positivos en el campo de la producción interna y de las transacciones externas con la consecuente elevación de ingresos y salarios reales. En síntesis, se estarán sentando las bases para un verdadero proceso de "transformación productiva con equidad" 2/.

El desarrollo económico y social así concebido, en el marco de una economía de mercado, requiere un tipo diferente de acción gubernamental en el escenario social de los países en desarrollo. La estructura del Estado y su aparato administrativo deben entonces ser reformados y adecuados a las nuevas circunstancias así como las propias políticas públicas entre las cuales habrá de considerarse una serie adicional de reformas institucionales básicas. Es en este sentido que debe repensarse el nuevo papel, estructura y funciones del sistema de planificación nacional.

b) La ausencia de una concepción de "gestión gubernamental planificada" en todos los gobiernos posteriores a la creación del Sistema Nacional de Planificación en el Perú 3/. Esto generalmente se tradujo en problemas, primero, de inserción y articulación del SNP en el esquema de gobierno, y, segundo, de distanciamiento del Poder, en términos institucionales, que desmotivó la producción de alternativas de política pública, afectando negativamente la dirección, eficiencia y eficacia de la planificación nacional.

En el marco de estas circunstancias, la planificación, al intentar introducir un criterio de racionalidad en el proceso de toma de decisiones del Gobierno, se convertía en la "conciencia crítica" del régimen vigente. Entonces para algunos "dirigentes políticos" era mejor y más fácil desvirtuar sus funciones y escamotear sus fines en vez de intentar comprenderla y utilizarla positivamente. En otras palabras, la ausencia de una concepción adecuada terminaba por convertir al "instrumento de gobierno" en algo incómodo siendo por tanto deliberadamente marginalizado.

Por ejemplo: una decisión de inversión en grandes obras de infraestructura para propósitos de irrigación, consideradas como altamente rentables en términos electorales por el partido político en el gobierno, era rebatida por los análisis de costo - beneficio del sistema de planificación y descartada en las priorizaciones correspondientes; el criterio técnico del SNP habría recomendado alternativamente inversiones de menor cuantía en rehabilitación de tierras (léase obras de drenaje en la costa norte) de alta rentabilidad social. Este proyecto de inversión significaría un rápido incremento de la capacidad productiva de alimentos o insumos industriales y un menor impacto fiscal dando lugar a una tendencia decididamente anti-inflacionaria, además de la generación de oportunidades de trabajo directo en el campo e indirecto en otros sectores, etc.. El proyecto de inversión alternativo en infraestructura era de largo periodo de maduración, de gran impacto fiscal, requería créditos externos de tipo comercial y no concesional como la rehabilitación de tierras y configuraba una tendencia desestabilizadora PERO generaba no sólo "una placa de bronce" con nombres y apellidos sino también un dividendo electoral predecible. Por tanto, era necesario callar a los técnicos de planificación, debilitar el "sistema nacional de preinversión" (uno de los mejores de América Latina en su tiempo), festinar trámites y procedimientos, impedir que el informe del INP viera la luz.

Luego de conseguir el colapso del "sistema nacional de preinversión" ya se podía intentar iniciar cuantiosas inversiones, por ejemplo en medios de transporte masivo, sin tener siquiera un proyecto de ingeniería acabado. El imperio del electorerismo y la decadencia moral exigían el debilitamiento de la planificación nacional.

c) La inexistencia de una carrera pública basada en una normatividad que restituya la dignidad del servidor del Estado y le ofrezca oportunidades de perfeccionamiento profesional. La existencia de una carrera así concebida hubiera permitido la formación de un número suficiente de profesionales maduros y competentes en este campo que, sin dejar de lado su compromiso con el desarrollo económico y social del Perú, habrían sido capaces de:

- entender el papel trascendente de la "planificación peruana" en el escenario económico y social nacional como "un ejercicio colectivo de racionalidad en el cual se vayan conformando las preferencias consensuales de la sociedad nacional sobre sus posibles destinos" 4/ y de ilustrar al país en el significado y alcances de esta importante disciplina social;

- propiciar un esfuerzo permanente de perfeccionamiento y adaptación de las concepciones, métodos y procedimientos a las cambiantes circunstancias nacionales e internacionales, y

- comprender el comportamiento esencialmente informador, coordinador, concertador, consensual y propositivo del técnico planificador y de la planificación misma en el escenario nacional y en el seno del propio Gobierno.

2. De lo anterior puede colegirse que "o la planificación sigue invernando acongojada y continúa atrofiándose como instrumento de gobierno o recibe una fuerte reformulación conceptual, metodológica y de procedimientos, que la habilite para cumplir su designio principal que es colaborar con el perfeccionamiento del proceso decisorio respecto de la orientación general del desarrollo nacional en este fin de siglo" 5/.

II. LA SITUACION ACTUAL DEL SISTEMA NACIONAL DE PLANIFICACION

Después de comprender las raíces de la crisis institucional actual es necesario pasar revista a los principales problemas del SNP hoy en día: 6/

1. La planificación peruana no pudo substraerse de los sesgos y limitaciones de una concepción del desarrollo que estaba presente en las diferentes élites políticas y empresariales del país.

Los planteamientos cepalinos de los años 50, que favorecían el crecimiento hacia adentro y la industrialización sustitutiva, se habían arraigado a tal punto que, aun cuando la CEPAL desde fines de los 60 ya predicaba el desarrollo hacia afuera, las exportaciones no tradicionales, y la integración económica, en el país continuaba la vigencia del viejo paradigma de desarrollo en

diversos sectores políticos y empresariales que conformaban la resistencia al cambio. Esta situación se agravó con experimentos de corte populista que paradójicamente tuvieron la virtud de poner definitivamente en evidencia no solamente la obsolescencia del viejo paradigma de desarrollo, que ni siquiera su gestor, la CEPAL, sustenta, 7/ sino además el agotamiento de un patrón de crecimiento que cíclicamente transita en una secuencia de "expansión - crisis de balanza de pagos - recesión" con los consiguientes efectos sociales negativos.

Lo anterior trajo como consecuencia:

a) Una valoración insuficiente de la importancia de una política macroeconómica que privilegiara el equilibrio fiscal, la prudencia en materia de política monetaria, el equilibrio de las transacciones externas.

b) Una propensión a incrementar exageradamente la presencia del Estado en la economía nacional a través de:

i) la proliferación de diversos mecanismos de regulación y control, que la experiencia ha demostrado que por lo general son no solamente ineficientes e ineficaces sino también muchas veces fuente de corrupción, y

ii) la proliferación de empresas públicas que carecieron de una concepción y procedimientos adecuados de gestión empresarial y se convirtieron en escenario de las más variadas formas de tráfico de influencias políticas;

c) Un papel residual de las políticas sociales, cuya expresión en términos de gasto público mostraba una declinación hacia magnitudes insignificantes, postergándose por esta vía la solución de serios problemas en la educación, la salud, la vivienda y la seguridad social; sin dejar de mencionar la ausencia de una preocupación efectiva y focalizada por los crecientes sectores de pobreza crítica y por los mecanismos e instrumentos de política que fomentaran una mejor calidad de vida, entre ellos el empleo, la política de ingresos y la promoción de la participación y concertación social.

d) Una política económica que en los hechos favorecía la economía urbana en desmedro del agro y mostraba un fuerte sesgo antiexportador;

e) Un débil apoyo oficial a la modernización productiva y tecnológica del país y concretamente al fomento de la inversión privada.

2. Debilitamiento técnico de la planificación que se expresa en lo siguiente:

a) Pérdida de vista de la prioridad de los problemas en los que debía concentrarse; muchas veces asumió por encargo funciones que no eran de su competencia. En otras palabras: falta de selectividad, dispersión de funciones, malversación de esfuerzos y recursos e invasión de atribuciones correspondientes a otros organismos públicos.

b) Descuido de los procesos de consistencia y compatibilización "sectorial-regional" y "plan- presupuesto", con el consiguiente debilitamiento de su capacidad de coordinación multisectorial y pluriregional, y deterioro de los subsistemas de preinversión y cooperación técnica internacional;

c) Descuido de la articulación intertemporal (largo, mediano y corto plazo) de sus proposiciones, priorizando la formulación económica de corto plazo, en innecesaria confrontación con el sector administrativo correspondiente y descuidando la discusión de las grandes opciones de desarrollo nacional en un país donde este debate se da en términos de "catecismo" y no de "teología".

d) Descuido evidente del desarrollo social (salud, educación, vivienda, seguridad social, pobreza crítica, empleo, etc.) y de la promoción de la identidad cultural del país;

3. Problemas de personal, principalmente en lo que se refiere a las calificaciones profesionales, tanto por el nivel de los estudios universitarios y de postgrado en general como por su experiencia y formación especializada en materia de planificación. Esto naturalmente está asociado con el nivel de remuneraciones y con el desincentivo que significa trabajar en un área marginal de la administración pública.

Lo anterior configura un cuadro en que el técnico planificador no tiene un horizonte de expectativas en el cual realizarse. Sin embargo, la experiencia indica que la capacitación a nivel de magister o doctorado podría ser una importante vía de estímulo individual y perfeccionamiento institucional. Es imprescindible hacer una rigurosa selección de aquellos funcionarios que deben quedar dentro del sistema y diseñar un ambicioso y motivador programa de capacitación para ellos.

4. Aislamiento institucional derivado de todos los problemas anotados anteriormente y que se traduce en:

a) Limitada coordinación con los otros elementos del sistema (Oficinas Sectoriales de Planificación - OSP - y Secretarías

Regionales de Planificación - SRP) y con la administración pública en general;

b) Débil relación con la sociedad civil en general, incluyendo empresas y gremios del sector privado; centros académicos y de investigación, ONGs; organizaciones laborales, organismos internacionales y otros;

c) Falta de comunicación con el público en general.

Conspira a favor de este aislamiento institucional la ubicación del local del INP, en los suburbios de la ciudad, difícil de acceder para cualquiera y lejos de los organismos e instituciones con las cuales debe coordinar y de los servicios que puede precisar.

III. BASES PARA UNA REDEFINICION INSTITUCIONAL

A. EL CONCEPTO ACTUAL DE LA PLANIFICACION EN LAS ECONOMIAS DE MERCADO Y ABIERTAS

El primer elemento a considerar ante la perspectiva de una redefinición institucional se relaciona necesariamente con el concepto actual de la planificación en las economías de mercado y abiertas 8/. En este sentido cabe puntualizar lo siguiente:

1. **Planificación es la antítesis de la negligencia o indiferencia con respecto al futuro**

Es evidente que la trayectoria en el tiempo de una sociedad concreta es el vector resultante de un complejo diagrama de fuerzas que se originan en una red de múltiples actores sociales cuyos intereses se definen en función de factores y circunstancias de diversa índole. 9/ Sin duda el Gobierno es un actor privilegiado por su capacidad de influir en ese juego de fuerzas sociales con un criterio de racionalidad colectiva. Precisamente la función de planificación, con su capacidad de prever escenarios alternativos a futuro y posibles cursos de acción, le permite a los gobiernos diseñar estrategias, políticas y programas de acción orientados a influir en el vector definitivamente resultante: el desarrollo económico y social del país.

La línea argumental precedente es tan válida y generalizable que es difícil encontrar una gran corporación o empresa transnacional sin una gerencia de planificación o su equivalente al más alto nivel ejecutivo.

2. Planificación y mercado no son conceptos contrapuestos sino complementarios

El debate público que históricamente se ha dado en Perú sobre la oposición entre planificación y mercado se ha exacerbado últimamente en el marco de las nuevas circunstancias nacionales e internacionales a las que aludimos en el punto I. 1. a). Sin embargo, la argumentación en favor de la complementariedad de los conceptos pasa por la consideración de dos aspectos:

a) La mayoría de los instrumentos de la planificación operan a través de los mecanismos de mercado;

b) Nadie puede desconocer las imperfecciones del mercado y las insuficiencias del mismo para reflejar adecuadamente preferencias y escaseces futuras;

Las exitosas experiencias de economías de industrialización reciente revelan un funcionamiento global eficiente donde se destaca la complementariedad fecunda de la acción gubernamental y la actividad empresarial privada en economías de mercado. El sudeste asiático tiene algunos ejemplos que mostrar al respecto.

Precisamente la función de planificación, tal como es sabiamente recogida en la Constitución Peruana, debe conducir un activo proceso de negociación, búsqueda de consensos y concertación entre los diferentes actores sociales y sus organizaciones.

3. La planificación requiere una activa participación y concertación social

La tarea de un gobierno es construir un futuro mejor para todos los ciudadanos. Un esfuerzo de este tipo en un régimen democrático y en una economía social de mercado debería pasar necesariamente por:

a) un esquema amplio de participación social,

b) un debate alturado y con conocimiento técnico de la realidad y de las alternativas de acción sobre ella, y

c) un proceso de negociación, búsqueda de consensos y concertación social.

La participación social se reconoce, cada día más, no solamente como un valor propio del sistema democrático sino "como un requisito imprescindible para elevar la eficiencia social del gobierno" 10/.

Por estas razones la planificación peruana debe transitar "de una situación tradicional en que la planificación se resumía en la gran tarea de algún organismo de planificación (nacional, sectorial o regional) hacia otra, en que mecanismos de concertación social complementan las señales originadas en el mercado respecto a las decisiones esenciales de desarrollo" 11/. En este sentido, la construcción planificada del futuro exige una organización del sistema de planificación que le permita constituirse en el eje central del gobierno para el diálogo y la concertación social.

B. LA PLANIFICACION NACIONAL Y LA REFORMA DEL ESTADO

1. El país viene sufriendo la crisis más aguda de su historia republicana. A los problemas económicos y sociales, algunos de características seculares, se suman hoy en día una profunda crisis de valores y patrones de comportamiento cívico así como el resquebrajamiento de las instituciones fundamentales del Estado.

2. El año pasado un equipo de expertos internacionales 12/ señalaba que nadie confía en la capacidad del Estado para impartir justicia y que la función legislativa exhibe altos niveles de ineficiencia. Adicionalmente destaca que el Poder Ejecutivo también muestra los efectos de pasados estilos tradicionales y anacrónicos de gestión pública. El divorcio de la ética y la política parece ubicarse en el centro de los problemas nacionales y la restitución de su vinculación es, sin lugar a dudas, condición sine qua non para el desarrollo nacional. Esto debe traducirse, entre otras cosas, en una efectiva conducción de la administración del Estado y en el cumplimiento eficaz, responsable y oportuno de la función legislativa así como de la aplicación estricta autónoma e intachable de la función de impartir justicia por parte de la judicatura.

3. La administración pública ha sido el escenario de la improvisación crónica y de la falta de profesionalismo. La descoordinación es la característica más saltante de lo que ha sido el proceso de toma de decisiones y la formulación de las políticas públicas. El reclutamiento de personal basado en clientelismos o prebendas partidarias ha degenerado en burocratismo e hipertrofia de los organismos de gobierno, fenómenos que recién se está intentado corregir. Sucesivos gobiernos han demostrado una gran incapacidad para la gestión gubernamental debido entre otros aspectos a la ausencia de una concepción planificada del desarrollo. Los resultados han sido la incoherencia de las normas y la dación de medidas sin el debido estudio y maduración.

4. La actividad empresarial del Estado ha devenido en excesiva y su supervisión y control por el Estado se ha caracterizado por la ineficiencia y la inoperancia de ciertos mecanismos de gestión

absolutamente inadecuados 13/. Adicionalmente, la propia política económica, principalmente de precios y tarifas, casi llevó a la falencia a las empresas estatales en nombre de la lucha contra la inflación.

5. Como puede fácilmente comprenderse, la reorganización del Sistema Nacional de Planificación (SNP) y de su organismo central, el INP, pasa necesariamente por la reforma del Estado y específicamente del Poder Ejecutivo. Como ésta es una tarea de la mayor trascendencia en cuanto pretende instaurar un nuevo estilo ético y técnico de gobernar, se considera que debe incluirse como una de las tareas permanentes de la planificación nacional y por tanto del INP. El INP es la institución que debe procurar orientar y racionalizar esta reforma cuyo proceso de concepción, diseño y programación es de largo aliento y requiere una bien meditada estrategia de aplicación. Entre los propósitos de la reforma del Poder Ejecutivo, que debe iniciarse a la brevedad posible, estarán los de: garantizar la unidad de gobierno, garantizar la coherencia de la política general del Gobierno en sus componentes sectoriales y regionales, descentralizar y democratizar los servicios del Estado, racionalizar la administración y finanzas públicas especialmente la administración tributaria, e institucionalizar la concertación entre el Estado y la sociedad civil. Solamente de esta forma la planificación superará su carácter de ejercicio infructuoso.

6. El INP tiene una larga tradición de trabajos en este campo y si bien sus funcionarios que se especializaron en este tema ya no trabajan en el Instituto pero lo importante es reforzar las capacidades institucionales en este campo a través de la contratación de personal especializado. Lo peor que podría suceder es la improvisación o el empirismo en un área tan sensible del desarrollo nacional.

7.- Un punto serio de partida para esta tarea podrían ser los documentos producidos por el equipo técnico del proyecto PNUD PER/91/007/B/01/99 que surgió por iniciativa del Presidente del Consejo de Ministros en noviembre de 1990 como parte de los objetivos del Programa de Gobierno del Presidente Alberto Fujimori Fujimori en materia de reestructuración y modernización del Estado. Entre los materiales técnicos de este proyecto de CTI figuran varios documentos que perfilan opciones de reforma y que tiene la virtud esencial de postular una conducción planificada de gobierno para la construcción concertada del desarrollo futuro del país.

C. LAS TAREAS DE LA HORA PRESENTE

1. Queda perfectamente claro que la nueva organización del organismo central de planificación en el sistema nacional correspondiente está íntimamente ligada a la nueva estructura del Estado y al diseño definitivo del Poder Ejecutivo en el marco de dicha reforma. Sin embargo, a partir de las consideraciones hasta aquí esbozadas es factible pensar en algunos criterios básicos para su reorganización, en algunas funciones esenciales que debe cumplir un renovado INP en el contexto de las nuevas circunstancias nacionales e internacionales así como en algunos elementos de una estrategia orientada a reconstruir este maltratado organismo de gobierno.

2. La planificación nacional tal como hasta aquí estamos concibiéndola está estrechamente asociada al impacto global de la actividad gubernamental. Cabe señalar, en este sentido, que la complejidad de la realidad social y económica del país se multiplica por razones que derivan de su propio crecimiento vegetativo pero también por la emergencia de nuevas formas de organización productiva influidas ya sea por las exigencias de un mundo en acelerado proceso de cambio tecnológico y de globalización económica o por las necesidades de un amplio sector social que irrumpe en el escenario económico de una manera informal o en el escenario político de una manera violenta, en abierto desafío a las normas de un Estado en crisis. Frente a estos cambios en los patrones productivos y en los patrones de comportamiento político del país se producen cambios importantes en la estructura social donde aparecen y desaparecen grupos sociales diversos con intereses y comportamientos diferenciados. Al mismo tiempo se agudiza la necesidad de reforma del Estado por demandas de democratización y descentralización del mismo, de eficiencia en la prestación de los servicios públicos y de apoyo eficaz al desarrollo del sector productivo en el marco de los nuevos principios emergentes en el escenario nacional y mundial 14/.

Las necesidades de coordinación a nivel del Presidente se intensifican por obsolescencia de un esquema basado en coordinaciones bilaterales múltiples y la planificación nacional aparece como imprescindible en dicha tarea que abarca los planos de coordinación intersectorial, interregional e intertemporal. Por esta razón, la planificación nacional reclama el más alto nivel dentro del Gobierno debiendo insertarse en lo que podría ser la propia Presidencia de la República o en su defecto la Presidencia del Consejo de Ministros, con la misión suprema en este caso de apoyar al Presidente de la República.

3. Por la propia complejidad anotada de la realidad del país y la propia realidad actual del SNP, la planificación del Gobierno debe concentrarse en algunas tareas principales lo que a la larga permitirá un uso eficaz de los recursos escasos y la posibilidad de

exhibir resultados que permitan recuperar la credibilidad en la planificación nacional.

En este sentido, es necesario recordar lo que se dice en el punto I., 1., a) de este documento sobre los procesos en marcha de modernización productiva y tecnológica y sobre la tesis central de CEPAL titulada Transformación Productiva con Equidad. La respuesta nacional al desafío que plantea el desarrollo contemporáneo debe ser el fortalecimiento de la competitividad internacional de la economía peruana a través del fomento de la inversión privada y el diseño de acciones y políticas públicas específicas orientadas al reforzamiento de las ventajas naturales propias del país y el desarrollo de nuevas ventajas comparativas a partir de una concepción sistémica del desarrollo de la estructura productiva 15/. Una acción de este tipo debe priorizar 16/:

i) El mejoramiento de la maltratada infraestructura física del país (carreteras, puentes, aeropuertos, puertos, hidroelectricidad, agua potable).

ii) La promoción del desarrollo de diversos servicios básicos (al productor, al exportador, financieros, etc.) para el desarrollo empresarial.

iii) El desarrollo de la educación en sus diversos niveles, en función de los requerimientos del desarrollo productivo, así como la capacitación permanente de la mano de obra en instituciones especializadas o en la propia empresa. En forma paralela deberá promoverse el mejoramiento de los servicios de salud y previsión social.

iv) El desarrollo de la infraestructura científica y tecnológica y la promoción de las capacidades nacionales de asimilación, adaptación e innovación tecnológica. Es muy importante destacar la importancia de la acumulación de conocimiento y know how como base esencial del desarrollo.

Lo importante es promover la competitividad pero no a través de medidas "espurias" como la sobrevaluación de la divisa extranjera o la subvaluación de los salarios sino a través de medidas de "auténtica" elevación de la eficiencia y productividad a partir de la introducción de modernas formas de organización y gestión empresarial (just in time, control de calidad total, etc.) y de modernas tecnologías de proceso y de producto. 15/ El crecimiento económico derivado de una política de este tipo permitirá realizar simultáneamente esfuerzos orientados a reducir drásticamente la brecha social en sus manifestaciones de pobreza, especialmente la pobreza crítica, y el desempleo.

Toda la reforma del Estado debería orientarse por esta acción prioritaria del Gobierno que no es otra cosa que comprender la importancia que tiene, para las economías de mercado y para su posición relativa en la estructura económica mundial, "la nueva función productiva del conocimiento humano y la aceleración del progreso tecnológico reflejada en una creciente sucesión de nuevos procesos y nuevos productos" 17/. Esta comprensión permitirá a la larga superar las deficiencias acumuladas en el plano de:

i) la competitividad internacional, a causa de muchas décadas de industrialización sustitutiva, protección del mercado interno y populismo, y

ii) la equidad social, en directa relación con el conflicto histórico - cultural al que ya se hizo referencia y con la consecuente marginalización de amplios sectores sociales y geográficos del país.

4. De las premisas anteriores, surge con caracteres nítidos las siguientes funciones para el INP:

a) Programación económica global y análisis prospectivo

Se requiere una capacidad mínima para analizar la evolución económica y social del país, evaluar la eficacia de la política públicas y la eficiencia de las organizaciones del Estado encargadas de aplicarlas. Este análisis retrospectivo ayudará a ajustar permanentemente los programas en ejecución maximizando la eficacia de la acción pública.

Así mismo, debe ser capaz de prever o estimar probables escenarios futuros con el auxilio de algún instrumental moderno de modelación y proyección económica. Este tipo de análisis prospectivo favorecerá la unidad y coherencia intertemporal de las decisiones del Gobierno a nivel sectorial y regional. Además prestará de esta manera un importante servicio al sector privado que requiere indicadores de referencia para el cálculo económico empresarial. Actualmente, los empresarios privados no tienen otra alternativa que basarse en su intuición, acentuándose muchas veces las reacciones y oscilaciones consecuentes por efecto de la incertidumbre derivada de la desinformación oficial. Este mundo arcaico debe ser substituido por una economía donde coexistan la información técnica y seria y el orden instituido. De esta forma se apoya y enriquece la visión de las posibilidades de todos los integrantes de la estructura social.

b) Programación de inversiones públicas y promoción de inversiones privadas:

El SNP tiene una larga tradición de programación de inversiones públicas. El Subsistema Nacional de Preinversión que lideraba el INP ha sido uno de los mejor logrados en América Latina. El país llegó a tener una importante cartera de proyectos prioritarios para el desarrollo y los programas anuales de inversiones era un aporte importante de la planificación a la tarea de elaborar el presupuesto público. Debilitado por irracionalidades que ya se comentaron es muy loable saber que existe un proyecto PNUD en ejecución para restituir las bondades del subsistema perdido y lo que es importante, algunos de los creadores del subsistema mencionado, estarían colaborando en esta tarea de reconstrucción, en estrecha colaboración con el MEF.

El ILPES ha desarrollado recientemente un Banco de Proyectos (BP), que es básicamente un sistema de información sobre proyectos y programas de inversión a lo largo de su ciclo de vida 18/. Es decir, el Banco de Proyectos sigue cada proyecto desde que nace como una idea hasta que entra en operación. Para que el Banco de Proyectos cuente con información confiable es necesario desarrollar metodologías de formulación, evaluación y seguimiento de proyectos que sin duda están revisándose en el proyecto PNUD mencionado en el párrafo anterior. El Banco de Proyectos debe ser adaptado a las particularidades de cada país, tales como su sistema de manejo presupuestal, su estructura institucional, su nivel de descentralización, etc. Habría que estudiar el grado de complementariedad del proyecto PNUD en marcha y el Banco de Proyectos del ILPES.

Igualmente el INP debe incursionar en el desarrollo de modernos esquemas de promoción de inversiones privadas, nacionales y extranjeras, para lo cual debe montarse una red institucional donde participen COFIDE, en primer lugar, y otros organismos de promoción del desarrollo empresarial y de las exportaciones 19/, la Cancillería y las Embajadas del Perú en el exterior, obviamente priorizando algunos países claves, las asociaciones gremiales del empresariado (CONFIEP, SNI, SNP, SNM, SNE, ADEX, APEMIPE, etc.) y CONITE. Esta actividad, en lo que al sector público se refiere debe orientarse principalmente a la pequeña y mediana empresa altamente intensivas en tecnología. Sin duda este desarrollo empresarial requiere criterios orientadores sobre las prioridades del desarrollo productivo del país que proporcionaría el INP en coordinación con otros ministerios de los sectores productivos. La asistencia técnica y financiera para elaborar proyectos, previamente seleccionados a nivel de "ideas de negocios", sería prestada por COFIDE y su red de oficinas en las diferentes regiones del país. Las Embajadas serían entes de promoción de ideas de negocios y proyectos para captar recursos financieros externos principalmente capital de riesgo proveniente de inversionistas extranjeros.

c) Programación plurisectorial de la modernización productiva y tecnológica

A partir de una consideración sistémica del desarrollo de una moderna estructura productiva, tal como se ha referido en el punto III., C., 3. anterior, se programarían acciones de desarrollo conjuntamente con los sectores administrativos involucrados y en permanente consulta con el sector privado.

d) Programación del desarrollo social y apoyo a la compensación

La programación del desarrollo social debe orientarse en función de tres criterios básicos que surgen de la consideración de los dramáticos niveles de pobreza en el país, del agudo deterioro del nivel de vida que ha experimentado la mayoría de la población durante la década de los ochenta y de los preocupantes niveles de violencia y terrorismo político. 20/

La programación del desarrollo social, en primer lugar, debe procurar mejorar las condiciones de vida de amplios sectores de la población, viabilizando su acceso a los bienes y servicios que le permitan cubrir sus necesidades esenciales, a través de la generación de empleo productivo y una política de ingresos que tenga en cuenta las necesidades del grupo familiar. Un programa de acción de este tipo debe ser entendido como uno de elementos fundamentales de la política de pacificación del país en cuanto abriría rutas de esperanza para grupos sociales que han caído en la miseria y en la frustración, bordeando la anomia y la violencia, por la falta evidente de oportunidades. Pero también han reaccionado con inusitado vigor comercial y productivo en una estrategia de sobrevivencia que si bien cuestiona de hecho la normatividad oficial, al integrarse a un amplio sector informal, también sienta bases muy importantes para un desarrollo empresarial privado que el Estado debe promover.

En segundo lugar, se debe prestar atención urgente a la prestación de servicios, tanto públicos como privados, de educación, salud, vivienda y seguridad social partiendo de la premisa básica que este tipo de servicios son un factor determinante de las capacidades productivas del país y una base indispensable para la realización de la persona humana y el bienestar social.

En tercer lugar, la actual situación de deterioro y desarticulación social del país, agudizados por el propio costo social del programa de estabilización y ajuste, determina que en el cortísimo plazo la atención de las más urgentes necesidades esenciales de sectores críticos de la población tiene la más alta prioridad para el Estado y para la sociedad civil en general. El INP, en una primera etapa, quizás debería concentrar sus esfuerzos en apoyar directamente, con el personal más calificado que tenga en

esta área, a los programas de compensación o emergencia social tanto del Fondo de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES) como a otros programas de emergencia del Gobierno, comunales o privados.

Cuando se plantea la generación de empleo productivo, se trata de un conjunto de acciones concretas para promover principalmente el desarrollo de la micro y pequeña empresa (MyPE) ampliamente difundidas en el país la mayoría de las veces de manera informal. El INP debe actuar como centro ordenador y generador de programas especiales a cuyo financiamiento y ejecución concurrirían:

i) entidades privadas del sistema financiero nacional algunas de las cuales ya cuentan con experiencia en programas de este tipo;

ii) algunos organismos multilaterales, como el BID y Banco Mundial, que tienen recursos especiales para apoyar el desarrollo de este tipo de empresas;

iii) empresas del sector privado que pueden canalizar su demanda por cierto tipo de bienes y servicios producidos en la micro y pequeña empresa en favor del desarrollo propuesto, lo que se compatibiliza con la función social que toda empresa debe tener y con sus propios intereses en favor de la pacificación;

iv) entidades académicas, como ESAN, universidades, centros de promoción e investigación y ONGs en general, que pueden coadyuvar en el diseño y ejecución de programas prácticos y fácilmente operacionalizables;

v) entidades del Estado, entre las cuales se pueden contar organismos de gobierno de diferente tipo, a nivel sectorial y regional, y por supuesto COFIDE y la Banca de Fomento;

vi) asociaciones gremiales de carácter laboral y empresarial (CONFIEP, SNI, APEMIPE, SNA, SNM, etc.);

vii) la cooperación técnica internacional (CTI) puede brindar un apoyo importante a esta actividad de desarrollo social, debiendo destacarse aquélla proveniente de algunos países con experiencia en el campo de la MyPE como por ejemplo Italia.

Con relación a los sectores de servicios sociales es imprescindible poner fin a varias décadas de descuido y postergación. Existe, sin ninguna duda una nítida complementaridad entre las políticas públicas orientadas a mejorar las condiciones de vida y especialmente a impulsar y mejorar la formación de los recursos humanos y las políticas que persiguen el crecimiento apoyado en la difusión e incorporación del progreso técnico. Se recomienda la lectura acuciosa de dos documentos que sobre este tema presentará Secretaría de CEPAL al XXIV período de sesiones a celebrarse en Chile el próximo mes de abril 21/. En ellos se

destaca la función productiva que tiene la acumulación de conocimiento lo que al contrastarse con la pobreza de recursos financieros y técnicos de la educación peruana en sus diferentes niveles se concluye en la altísima prioridad que este sector de actividad tiene en el desarrollo del país, incluyendo por supuesto toda la infraestructura institucional y material que requiere el desarrollo científico y tecnológico peruano. El tema de la capacitación en la empresa es uno de los temas principales de la política de formación de recursos humanos. Sería muy extenso referirse a las experiencias recientes en países desarrollados que ponen en evidencia los importantes retornos que generan la capacitación en la empresa sin dejar de mencionar los efectos derivados en el nivel salarial, en la calidad de vida y en las relaciones industriales al interior de la empresa.

Finalmente, debe destacarse la trascendente labor que el INP puede cumplir en favor del país dando un respaldo técnico y operativo a los programas de compensación social en los siguientes aspectos:

i) Asistencia técnica para la identificación y localización espacial, urbana o rural, de los sectores de extrema pobreza en los cuales se debe focalizar el gasto público correspondiente y los recursos complementarios provenientes de la cooperación técnica internacional.

ii) Asistencia para el diseño, formulación y evaluación de proyectos sociales.

iii) Articulación y coordinación de las acciones sociales de emergencia para poblaciones-objetivo en el corto plazo con los programas sociales de mayor envergadura de mediano plazo.

iv) Asistencia especializada en el campo de la CTI tanto en lo que se refiere a la identificación y negociación con las fuentes de recursos y asistencia como en el diseño y construcción de bancos de programas y proyectos sociales.

e) Reforma del Estado

Sobre este punto ver II. B. donde se toca exhaustivamente el tema que sin duda debe ser tratado como tarea esencial del INP.

f) La cooperación técnica internacional

Recientemente el Gobierno ha dictado las normas generales a que se sujeta la cooperación técnica internacional (CTI) que proviene de fuentes del exterior de carácter público y/o privado (D.L. 719) en las cuales se determina que el INP es uno de los órganos responsables de su gestión con la responsabilidad de elaborar:

1. la política nacional de CTI en el marco de los planes nacionales de desarrollo, y

2. el programa nacional de CTI con base en los programas respectivos a nivel sectorial, regional y local.

El cumplimiento de estas responsabilidades tienen que ser coordinadas y consultadas con todos los organismos del Gobierno (de competencia sectorial, regional o local) y con las propias entidades receptoras del sector público o privado, utilizando para tal fin la estructura del SNP.

El dispositivo aludido al darle al INP estas facultades, de elaborar la política y el programa nacional de CTI, reitera la tradicional división de funciones en esta materia entre el Ministerio de Relaciones Exteriores, que trata con las fuentes en el exterior y representa ante ellas al Gobierno, y el INP, que tiene a su cargo la definición de los criterios de priorización global, intersectorial o interregional, que se expresan en la política nacional y se plasman en el programa nacional de CTI. El INP orienta, coordina y supervisa la elaboración, ejecución y evaluación de dicho programa nacional por sector de actividad, región de localización, fuente externa, entidad receptora, etc.

Parece muy pertinente la presencia del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) cuando se trata de programas de CTI vinculadas a programas de endeudamiento externo aunque en la definición de la política respectiva debería establecerse como criterio fundamental que el tratamiento de los proyectos de CTI deben ser materia de tratamiento y responsabilidad global por parte de las dos entidades encargadas de la "gestión" (Artículo 8, Título II del D.L.719): el Ministerio de Relaciones Exteriores y el INP, sin perjuicio de la participación del MEF en este caso específico.

Los ingentes recursos no reembolsables de la CTI volcados a Perú (alrededor de US\$ 300 millones de dólares anuales) otorgan al INP una alta responsabilidad en lo referente a su eficiente asignación en función de las necesidades del desarrollo económico y social. Se debe velar por la adecuada identificación y maximización de la oferta internacional y por su óptima absorción local. Cuando se trate de programas de cooperación financiera asociados a CTI se debe cautelar una adecuada sintonía fina a fin de optimizar los resultados de la inversión correspondiente y lograr los mayores efectos multiplicadores posibles. Un cuidado especial debe darse al comportamiento de las contrapartes nacionales de los organismos de cooperación internacional los que deben exhibir actitudes, estilos y estrategias comunes de tal manera de lograr las mejores condiciones de negociación y los mejores resultados para el desarrollo nacional restableciendo una imagen de seriedad y eficiencia frente a los donantes externos. Un personal idóneo, responsable y especializado en el INP y en el

resto del SNP debe encargarse de esta tarea que en el pasado reciente parecería que fue objeto de manejos no muy transparentes.

Un capítulo especial del manejo de la cooperación técnica internacional es el estudio sistemático de las fuentes de carácter público o privado, en el exterior. Es condición sine qua non identificar no solamente origen y montos de la CTI sino que es imprescindible conocer las características del organismo donante, sus preferencias y condicionalidades, su especialización y áreas de excelencia. Un estudio sistemático de los organismos donantes habrá de permitir maximizar no solamente la eficacia de la política respectiva sino también el volumen de los aportes externos. Un aspecto especial dentro de este punto lo constituyen los organismos internacionales de los cuales el país es miembro. Dependiendo de qué organismo internacional se trate, el Perú tiene mayor o menor capacidad de influir en la definición de sus programas de trabajo y su presupuesto correspondiente. Se trata por lo tanto de fuentes de cooperación cuya especialización y programa de actividades respectivo es definido con la participación del propio país. Debemos tratar de imitar comportamientos verdaderamente interesantes de países como Brasil, Chile o México que tienen una larga tradición de eficaz aprovechamiento de las posibilidades que ofrecen los organismos internacionales. Un trabajo coordinado y mancomunado con la Cancillería es fundamental en este campo pues parecería que los organismos internacionales son vistos desde el Ministerio de Relaciones Exteriores exclusivamente desde su perspectiva política y no desde el punto de vista de su colaboración o contribución potencial a los esfuerzos internos de desarrollo nacional.

D. UNA ESTRATEGIA DE DESPEGUE INSTITUCIONAL

La situación del INP y del SNP es tan crítica que se debe ser muy cuidadoso de los pasos a dar para recuperar, primero, utilidad para el Presidente de la República, y, segundo, iniciar un proceso sostenido de ascenso institucional en el cumplimiento principalmente de las tareas esbozadas en el punto anterior C.

Una estrategia de este tipo debe comenzar, en primer lugar, por elaborar sistemáticamente informes mensuales para el Presidente en los términos comentados en el punto IV. A. Paralelamente se deberían priorizar las actividades de programación de inversiones y acciones de desarrollo sectorial, reforma del Estado con especial atención al proceso de regionalización inconcluso, cooperación técnica y programación social. Esta última, en una primera etapa, debe dar atención preferente al apoyo y seguimiento a los programas de emergencia, hasta que el FONCODES despegue definitivamente.

En segundo lugar debe prestarse primerísima atención a la selección y capacitación del personal. Deben instalarse "comités de

selección y admisión" que califiquen muy severamente al personal actual del INP y lo mismo debe hacerse con las OSP y SRP. El personal que en definitiva permanezca en el Instituto debe tener o una buena formación o un evidente potencial profesional.

En tercer lugar, debería iniciarse un programa intensivo de capacitación en el país y en el exterior de los funcionarios del SNP (INP, OSP y SRP). En el país podrían reactivarse los cursos que se hacían con la ESAP para capacitar no menos de 60 funcionarios del sistema al año en cursos de reforzamiento en análisis macroeconómico y técnicas previsionales; en programación y políticas de desarrollo industrial y tecnológico; en programación de inversiones y formulación y evaluación de proyectos; entre otros. Los mejores alumnos deben enviarse, después de uno o dos años en el cargo, a estudiar al extranjero, preferentemente a Estados Unidos, Japón o Comunidad Económica Europea. No menos de 20 funcionarios del sistema deben estar permanentemente en el extranjero estudiando un curso de magister o doctorado en ciencias sociales. La capacitación de los planificadores progresivamente permeará a toda la administración pública y servirá de elemento de motivación hasta en tanto se legisle sobre la carrera pública y los salarios adquieran un nivel compatible con el Estado moderno que se quiere.

En cuarto lugar, el INP debe convertirse progresivamente en centro de diálogo y consenso en los términos planteados en el punto IV. B. Mientras se desarrollan las capacidades institucionales se debería contar con un proyecto específico de CTI para el reforzamiento institucional del SNP. Con cargo a estos recursos se debe financiar la capacitación y en una etapa inmediata la contratación de la inteligencia nacional para estudiar y analizar los principales problemas del país, tal como se sugiere más adelante. En relación a esta tarea el INP debe vincularse estrechamente al desarrollo institucional del Centro de Altos Estudios para el Desarrollo creado por el artículo 277o. de la ley No. 24767 que al igual que el INP debería depender del más alto nivel político del Gobierno.

IV. ALGUNAS TAREAS ESPECIFICAS

A. SUBSISTEMA DE EVALUACION: INFORMES PERIODICOS AL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

1. Un proceso planificado de desarrollo comprende tres subsistemas básicos que conforman el sistema nacional de planificación. Se trata del subsistema de programación, el de ejecución y el de evaluación. El primero y el tercero corresponden al Sistema Nacional de Planificación (SNP) y el segundo es competencia directa de los Ministerios correspondientes y entidades normativas y ejecutoras en general del sector público y privado (léase empresas). Estos subsistemas son continuos y simultáneos en el tiempo y se alimentan recíprocamente. Cada programación orienta la ejecución y cada evaluación debe permitir ajustar la programación (reprogramación) en una secuencia que no termina con la publicación del "plan". El plan-libro no es otra cosa que un simple corte en el tiempo en este proceso permanente e interactivo de los tres subsistemas planteados.

2. Hay dos tareas esenciales, en materia de evaluación, que el INP como órgano asesor de la Presidencia de la República debe cumplir en :

a) Realizar periódicamente el análisis de:

i) la situación económica y social del país, de la eficacia de los instrumentos de política económica y social aplicados, y

ii) de la eficiencia de la maquinaria pública para programar y ejecutar las acciones de desarrollo sectorial, regional y global;

b) Mantener informado al Presidente de la República y al Poder Ejecutivo, en general, sobre el resultado de dichas evaluaciones a través de un sistema de informes periódicos de diferente profundidad y cobertura.

3. Para el cumplimiento de lo anterior se requiere:

a) una capacidad mínima de coordinación del INP con las OSP, con las SRP, con toda la administración pública central y regional y con el sector privado a nivel de entidades gremiales, centros académicos, ONG's y algunas empresas productoras significativas;

b) una capacidad profesional y experiencia suficientes para ejecutar la tarea antes descrita y para diseñar un sistema de informes periódicos orientados al Poder Ejecutivo y,

principalmente, al Presidente de la República (una persona que dispone de poco tiempo y no necesariamente es un especialista en los diferentes temas abordados).

4. Los comentarios que siguen pretenden ayudar a perfeccionar el **subsistema de evaluación económica y social** y se basan en un Informe Ejecutivo: Evaluación Económica - Mes de octubre 1991 (diciembre de 1991) y un Informe Mensual: Evaluación Económica al Mes de septiembre 1991 (noviembre 1991):

a) La capacidad mínima arriba referida en el punto 3 a) existe en el INP y ésta es la base potencial para prestar un invaluable servicio al Presidente Fujimori quien aparentemente no recibe regularmente este tipo de información;

b) Por razones prácticas y para evitar posibles suspicacias de los responsables de los sectores administrativos que se podrían sentir "evaluados" se recomienda:

i) Preparar una Evaluación Mensual sobre la Situación Económica y Social (considerando que la información estadística no necesariamente corresponde con exactitud al mes de publicación que por lo demás es algo casi imposible de lograr aún en países desarrollados) y dirigirlo principalmente al Poder Ejecutivo con carácter de RESERVADO;

ii) Preparar una síntesis de los **aspectos relevantes** de la Evaluación Mensual antes mencionada, denominada Informe Mensual al Presidente de la República sobre la Situación Económica y Social del País al 30 de xxxx de 1992, de carácter **ESTRICTAMENTE CONFIDENCIAL**, que incluirá aquellos aspectos que requieren la atención del Presidente y de los Ministros que él considere pertinente, en reunión de Consejo o reunión ad-hoc.

Este Informe Mensual al Presidente debe ser eminentemente "ejecutivo", con inclusión de gráficos explicativos, de una breve reseña y de algunas sugerencias específicas;

iii) La información sectorial que los funcionarios del INP consigan de las OSP u otras entidades del Gobierno debe ser, simultáneamente, puesta en conocimiento de los Ministros del sector respectivo por las propias OSP. De esta manera las OSP estarán cumpliendo su doble papel de organismos asesores del Ministro del Sector y de organismos integrantes del Sistema Nacional de Planificación. No habría lugar entonces para suspicacias.

El proceso de recolección de información debe incluir la recepción automática de informes parciales que actualmente se estuvieran preparando en los diferentes Ministerios y demás órganos de Gobierno, tales como la Nota Semanal del BCR y el Alerta Semanal del MEF, los informes sobre empleo y conflictos laborales del Ministerio de Trabajo, entre otros.

iv) El INP quedará en poder de toda la información pertinente de los diferentes sectores y regiones para el correspondiente balance y análisis y para la preparación de los informes referidos en los puntos 4 b) i) y ii). El INP debe tener la información económica y social más completa del país para mejor cumplir su función de asesoramiento y apoyo a la gestión Presidencial.

v) Para completar el "subsistema de evaluación" del sistema de planificación se debe oportunamente adicionar evaluaciones anuales;

5. La Evaluación Mensual y Anual deben ser redactadas pensando en la memoria institucional, en su carácter de mecanismo esencial de alerta, ajuste y corrección de rumbo, en las tareas de programación del desarrollo que se reiniciarían oportunamente. Por tanto debe tener un nivel profesional lo más elevado posible y debe elaborarse con madurez y sobriedad, sin caer en el alarmismo o el pesimismo, enfermedad frecuente del planificador joven. El carácter de la crítica debe ser eminentemente constructivo entendiéndose que la planificación es un sistema de apoyo al Presidente y no una tribuna especial.

6. La mejor manera de complementar las líneas anteriores, en relación al Informe Mensual, es hacer algunos comentarios puntuales al Informe Ejecutivo recibido (ver punto 4 de este mismo literal A):

a) Como se trata de un Informe que pretende destacar aspectos **relevantes**, es decir aquellos aspectos problemáticos o que requieren acción para evitar la aparición del problema, no debiera tener un índice tipo de formato fijo sino un índice ad-hoc de acuerdo a las circunstancias.

b) Quizás debería tener una introducción en donde se destaquen los tres o cuatro problemas principales o asuntos a considerar en un lenguaje claro, directo, sencillo, sin sofisticaciones técnicas.

c) El cuerpo principal del informe debe consistir en gráficos bien diseñados y auto explicativos, seguidos de una breve presentación del asunto relevante y alguna acción que la Alta Dirección del INP considere pertinente sugerir.

d) El Informe debe ser revisado cuidadosamente, tanto en su aspecto técnico como político, en una sesión de trabajo que incluya al Jefe, Subjefe y principales asesores técnicos.

e) Entre los temas de mayor interés siempre estarán:

i) los asuntos relativos al **abastecimiento** nacional e importado, tanto de artículos para el consumo de bienes y servicios

esenciales como de insumos para la producción o prestaciones sociales primarias;

ii) el seguimiento físico - financiero de los grandes **proyectos de inversión** (en esta tarea la colaboración de las SRP será fundamental por el contacto directo con las obras y la gerencia de campo);

iii) la situación económico - financiera de las principales **empresas productivas y financieras**, tanto públicas como privadas, utilizando para tal efecto indicadores directos e indirectos tales como información sobre la cartera pesada de los bancos;

iv) la ejecución de los **programas de compensación y/o emergencia social**, identificando sus problemas de todo orden tales como trabas administrativas relacionados con aduanas, desembolsos presupuestales, desembolsos de créditos, limitaciones de equipo mecánico, etc. así como problemas de gestión a nivel de los organismos ejecutores tales como entidades públicas, ONGs y organizaciones comunales;

v) la ejecución del presupuesto y la evolución de las **cuentas fiscales** dando preferente atención a la evolución de la presión tributaria y otros aspectos de incidencias fiscal.

f) Cada Informe Mensual podría tener un **Informe Especial** anexo sobre un tema que merezca atención especial por su influencia sobre aspectos múltiples de la gestión gubernamental. Por ejemplo: un Informe Especial sobre la "reinserción internacional de la economía peruana": logros o avances y comparación con otras experiencias de países en desarrollo, efectos mediatos e inmediatos sobre el servicio de la deuda externa, etc. (preparado en coordinación con el MEF); sobre la salinización de las tierras en la Costa Norte por deficiencias de la infraestructura de drenaje: ¿cómo es posible que en el área cubierta por la irrigación de Tinajones hoy en día se cultiven menos hectáreas que antes de hacer el reservorio? ¿cómo es posible que se dediquen recursos a Chavimochic y no se ponga el énfasis en proyectos de rehabilitación de tierras, de rápida maduración y bajo costo, eminentemente anti-inflacionarios?

g) Comentarios específicos (ver Anexo I).

7. El subsistema de evaluación permanente del INP debe convertirse en un elemento propulsor de las acciones de Gobierno. Por lo general todos tratamos de aplicarnos en épocas de exámenes. Este subsistema fue deliberadamente debilitado o desmontado por los Gobiernos anteriores.

B. EL SISTEMA NACIONAL DE PLANIFICACION COMO CENTRO DE DIALOGO Y BUSQUEDA DE CONSENSOS

1. Por diversas razones que no es del caso analizar en este documento el Perú es un país donde el ejercicio de la política no se concibe fácilmente como la búsqueda de consensos y el arte de la concertación. Los diversos partidos políticos muestran síntomas claros de obsolescencia y su modernización es una demanda del pueblo peruano que viene expresándose en sucesivas contiendas electorales. El comportamiento político observado se caracteriza por la discrepancia y el conflicto irreconciliable así como por el divorcio con la ética lo que históricamente ha significado continuos vaivenes pendulares en los que lo que hace un régimen es destruido por el que viene y dónde el interés nacional se posterga en aras de intereses espurios, individuales o de grupo. Quizás todo esto tiene que ver con el "desgarro social que significó la Conquista" y el conflicto étnico-cultural que nos acompaña desde entonces y con el proceso aún inacabado de conformación de la nacionalidad peruana.

Las nuevas circunstancias internacionales y los principios emergentes referidos en el punto I., 1., a), así como la prolongada crisis económica que comienza a mediados de los años 70 y que, con interrupciones más o menos breves, continúa hasta ahora, convergen hacia la agudización de la carencia de diálogo y de la posibilidad de arribar a ciertos consensos que permitan construir concertadamente el futuro.

En directa relación con lo que se señala en el punto III., A. 3. sobre el diálogo, la participación y la concertación, el SNP debe convertirse en el eje central del Gobierno para el diálogo, la generación de consensos y la concertación social.

Para tal propósito, en primer lugar, el SNP debe constituirse en centro generador de estudios actualizados sobre las principales áreas-problema del desarrollo nacional con sus correspondientes análisis de alternativas de solución. Es imprescindible en el país elevar el nivel del diálogo en materia de desarrollo, sacarlo de su nivel trivial y provinciano y conferirle calidad técnica y revestirlo de seriedad y experiencia profesional. El país no desea "gurus" que vengan a dictar su "catecismo" ^{22/} sin que en el país se conozca y discuta la "teología" de fondo, habiendo como hay excelentes científicos sociales que lamentablemente muchas veces están mal remunerados. No se trata de ningún tipo de xenofobia sino por el contrario, el país debe inspirarse en el conocimiento científico - social universal y nutrirse de las experiencias ajenas pero sin caer en la copia mecánica de recetas concebidas para otras realidades inhibiendo la capacidad creativa de un pueblo que es creador de civilizaciones. En consecuencia conviene:

i) desarrollar las capacidades técnicas del SNP y particularmente del INP, de tal forma de convertirse en:

- el centro por excelencia de la información económica y social del país (información básica, estudios de otros organismos públicos o privados, publicaciones periódicas, bibliografía especializada, etc.) así como de información estadística y bibliográfica sobre la evolución de la economía regional y mundial y del pensamiento económico y social contemporáneo (suscripciones a revistas especializadas y contacto con centros académicos del exterior y organismos internacionales);

- disponer de una infraestructura computacional estandarizada de tal forma que permita el trabajo simultáneo y coordinado entre todas las dependencias del SNP y del INP con los centros académicos y de investigación del país y del extranjero;^{23/}

- implementar un riguroso sistema de selección y capacitación de personal;

ii) aprovechar la enorme capacidad y riqueza conceptual y metodológica que se ha desarrollado en numerosos centros académicos y de investigación del país, incluyendo los conocidos ONGs que en gran medida han impedido un mayor éxodo de las capacidades profesionales del país hacia el exterior;

iii) aprovechar las oportunidades que pueden brindarle al respecto su relación técnica con organismos internacionales como por ejemplo CEPAL, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, FMI, Centro de las Naciones Unidas sobre Empresas Transnacionales, UNCTAD, SELA, etc.

2. En segundo lugar, el SNP además de sus mecanismos de coordinación con el resto del sector público, debe contar con diversos instrumentos de relación con las organizaciones empresariales y laborales, con los centros académicos y de investigación económica y social (ONGs incluidos), con los diversos sectores políticos del país y con otras organizaciones de la sociedad civil. El papel del SNP en la relativo a la participación y concertación es:

i) buscar la armonización máxima posible de criterios y conceptos a partir de un ejercicio colectivo de aprehensión de la realidad y discusión de soluciones alternativas a los problemas identificados;

ii) establecer ciertos procedimientos básicos para ir definiendo y renovando la agenda de problemas económicos y sociales e ir construyendo ;

iii) cumplir una tarea de importancia fundamental cual es la búsqueda plural de crecientes niveles consensuales y acuerdos

básicos en el diseño de una estrategia de desarrollo y en las modalidades de su ejecución.

iv) desarrollar una política de comunicación social inteligente orientada, no a lograr adhesiones incondicionales a las acciones del Gobierno sino a inducir la participación responsable y alturada y el compromiso con el desarrollo planificado y concertado del país.

Notas

1/ United Nations Centre on Transnational Corporations (UNCTC), World Investment Report 1991, the Triad in Foreign Direct Investment, ST/CTC/118, New York, July, 1991, págs. 12 a 19.

2/ Este es el argumento central de la tesis institucional de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) que fue presentada por primera vez a los Gobiernos de la Región durante el XXIII período de sesiones de CEPAL celebrado en Caracas en Abril de 1990. Ver al respecto CEPAL, Transformación Productiva con Equidad, LC/G.1601-P, Santiago, Marzo de 1990 y CEPAL, Equidad y Transformación Productiva: Un Enfoque Integrado, LC/L.668, Santiago, del 6 de enero de 1992. Este último documento, complementario del anterior, será presentado al XXIV período de sesiones de CEPAL que se celebrará en Santiago en abril de este año.

3/ Cabe hacer la excepción de los Gobiernos Militares, sin que ésto signifique nada más que un registro histórico, cuyos integrantes por formación profesional asimilaron y aplicaron con facilidad esta disciplina durante el periodo señalado.

4/ Ver A.H. Costa Filho, Los nuevos retos de la planificación, ILPES, XVI Congreso Interamericano de Planificación "Políticas y Estrategias de Planificación ante los nuevos desafíos del subdesarrollo", San Juan, Puerto Rico, 22 al 26 de agosto de 1988, p. 14.

5/ A.H. Costa Filho, op.cit., p. 2

6/ El desarrollo de este punto se basa en conversaciones y aportes escritos con funcionarios y exfuncionarios del SNP.

7/ Ver nota 2/

8/ Se ha tomado como referencia básica un trabajo reciente de Juan Martín, Papel de los organismos nacionales de planificación en una gestión estratégica del desarrollo, ILPES, Distribución restringida, LC/IP/R.93, Santiago, 10 de setiembre de 1991, Sección A.

9/ Ibid.

10/ Juan Martín, op.cit., p. 5

11/ Ver al respecto A.H. Costa Filho, op.cit., p. 14, y otro trabajo del mismo autor donde se tratan estos mismos aspectos Progreso Social en América Latina: ¿Utopía para la próxima década?, ILPES, junio de 1988.

12/ Los párrafos que siguen a continuación (2., 3., y 4.) se inspiran o han sido tomados casi literalmente de la "Ayuda Memoria sobre Reforma del Poder Ejecutivo", documento elaborado por el equipo técnico del Proyecto PNUD PER/91/007/B/01/99 "Apoyo a la reestructuración del Poder Ejecutivo" por encargo del Presidente del Consejo de Ministros, 13 de julio de 1991.

13/ CONADE a partir de 1986 desarrolló e implantó un sistema de supervisión y control basado en los rígidos procedimientos de formulación presupuestal típicos del Gobierno Central. Se desechó en aquel entonces un esquema de gestión basado en los "contratos-programa" sobre cuya concepción y aplicación el Asesor Regional de CEPAL en Lima, en aquél entonces, hizo una propuesta escrita. Este concepto de los contratos-programa se recoge acertadamente en los informes de resultado del Proyecto PNUD referido en la nota 11/.

14/ Ver al respecto punto I., 1., a) de este documento.

15/ Ver al respecto CEPAL, Transformación Productiva con Equidad, LC/G.1601-P, Santiago, Marzo de 1990 y CEPAL, Equidad y Transformación Productiva: Un Enfoque Integrado, LC/L.668, Santiago, del 6 de enero de 1992.

16/ Ver al respecto: Naciones Unidas, Elementos para el diseño de políticas industriales y tecnologías en América Latina, Cuadernos de CEPAL, LC/G.1565-P, Marzo de 1990.

17/ Ver A.H. Costa Filho, op.cit., p. 10

18/ Ver al respecto: Francisco J. Mejía, La inversión pública en Colombia y el Banco de proyectos de Inversión Nacional, ILPES, Distribución limitada, LC/IP/L.41, 15 de octubre de 1991.

19/ Se está pensando en organismos equivalentes a Fundación Chile y Prochile en el hermano país del Sur.

20/ Ver, Percy Rodríguez Noboa, Perspectivas de la Programación del Desarrollo: Políticas Sociales para los Años Noventa, LC/IP/R.103, Proyecto PNUD/CEPAL-ILPES, Santiago, 30 diciembre 1991.

21/ Ver al respecto, además de CEPAL, Transformación Productiva con Equidad, LC/G.1601-P, Santiago, marzo de 1990, presentado al XXIII período de sesiones en 1990, los siguientes documentos que se presentarán el XXIV período de sesiones a celebrarse en Santiago en abril de este año:

i) CEPAL Equidad y transformación productiva: Un enfoque integrado, LC/L.668, Santiago, 6 de enero de 1992, y

ii) CEPAL Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad, LC/G/1702(SES.24/4), Santiago, enero de 1992.

22/ "En muchos de los actuales planteos de política económica, estamos asistiendo a un escamoteo de las discusiones de fondo: cuál es el proyecto de país deseable, cuáles serán los mecanismos para lograrlos y cuáles serán los beneficios que obtendrá y las cargas que sorportará cada grupo social. Para eludir ese debate substancial, se eleva a la categoría de objetivos, lo que sólo son instrumentos. Así, no se toma como meta la eliminación de la pobreza, o la industrialización del país, o la autonomía nacional para decidir su futuro, sino el equilibrio fiscal, el superávit de comercio exterior y la apertura comercial y financiera externa. De ese modo, se obvia el debate sobre la naturaleza y consecuencias de los instrumentos, haciéndolos aparecer como objetivos indiscutibles, y se ignora a los verdaderos objetivos." Estos comentarios fueron presentados por el señor Alfredo Eric Calcagno, economista argentino, durante el Seminario-Taller sobre "Coordinación de políticas de competitividad y nuevos desafíos para la integración regional" realizado por el ILPES el 26 de noviembre de 1991.

22/ Un ejemplo de estandarización al respecto, aplicable a todo el SNP, es el esquema aplicado por el Centro de Cómputos al Sistema CEPAL. Esto debería estar normado y reglamentado por la Comisión Nacional de Informática u organismo que haga sus veces en la actualidad.

ANEXO 1

COMENTARIOS ESPECIFICOS AL INFORME EJECUTIVO:
EVALUACION ECONOMICA. MES DE OCTUBRE DE 1991

1. En la página 1, punto 1, párrafo 2, se dice que el tipo de cambio se viene recuperando en términos reales; en la página 2, punto 5, primer párrafo, se dice que la recuperación fue de 9.3% en el mes pero, más adelante señala, que en lo que va del año la pérdida real es de 23.8%.

El problema concreto en el país parece ser:

a) El deterioro acumulado del tipo de cambio en términos reales y su nivel actual con relación al tipo de cambio de paridad estimado. Esta situación gravita esencialmente contra el objetivo principal de la apertura económica hacia el exterior cual es el incremento de la competitividad internacional del país (léase competitividad en el exterior de las exportaciones nacionales con respecto a productos similares de otros países y competitividad de la producción nacional para el mercado interno en relación a las importaciones). La situación descrita significa que las importaciones se abaratan en relación al producto nacional y las exportaciones se encarecen en relación a los productos similares de otros países. Se inhibe al sector exportador en su capacidad potencial de motor de la reactivación económica del país.

b) A comienzos de la década de los ochenta, durante el Gobierno del Presidente Belaunde, se intentó una apertura hacia el exterior de la economía peruana y aparentemente fracasó por varias razones, entre otras por la persistente subvaluación del tipo de cambio (léase precio de la divisa extranjera).

Se recurre a dos párrafos, en dos páginas diferentes, algo confusos, repitiendo el tema, en una redacción que podría mejor contener un gráfico y algunas líneas para sugerir atención sobre el problema, proponer quizás un Informe Especial (preparado en coordinación con el Ministerio respectivo) que esclarezca técnicamente el asunto y plantee itinerarios de acción política y administrativa.

2. Se dice que la **tasa de interés (t.i.)** continúa su tendencia a la disminución aunque no se señala si se refiere a la tasa para moneda nacional o moneda extranjera o ambas (punto 1, segundo párrafo); se dice que la política monetaria es contractiva y se hace referencia a las altas tasas de interés (punto 2, segundo párrafo). Hasta aquí uno deduce que las t.i. están bajando pero aún continúan altas por causa de la política monetaria contractiva. Más adelante (punto 8, primer párrafo) se dice que la liquidez del

sistema bancario creció en términos reales en lo que va del año en 35.04% y a continuación (punto 8, tercer párrafo) se señala que el crédito interno en el año se ha incrementado en términos reales en 12.4%, sin indicar si se trata de crédito en moneda nacional o extranjera o ambas. Finalmente se indica que la emisión primaria (moneda nacional) cayó en términos reales en 0.23%, no se indica si es en el mes o en lo que va del año.

Poniéndose en el lugar del Presidente, que no es ni tiene que ser un especialista en política monetaria, uno puede imaginarse la confusión que se generaría en él. La pregunta que él se haría es cómo se explica este jeroglífico. Sin ser un experto en la materia se puede inferir que lo que no se destaca claramente es: que la liquidez total efectiva de la economía nacional está hoy en día expresada tanto en moneda nacional como en moneda extranjera.

Sin embargo, en el punto 8, párrafo segundo, se indica que la liquidez en moneda nacional se mantuvo sin variación (no se dice si en el mes o en lo que va del año) y la liquidez en moneda extranjera, **que constituye el 61% de la liquidez total**, creció en 17% (tampoco se señala si se refiere al mes o al año). Esta situación, que refleja una historia de desmanejo económico, plantea serias restricciones al manejo del Banco Central en el país y a la ejecución de la política monetaria con innegables repercusiones en la marcha económica del país. Sin duda se trata de un tema que merecería un Informe Especial preparado en coordinación con el Banco Central de Reserva. En otras palabras la situación no se explica bien y **el problema existente** no se destaca convenientemente.

Adicionalmente, en esta esfera monetaria hay otro asunto de suma importancia que en una situación recesiva debe seguirse cotidianamente y que no se trata en el informe comentado: la evolución de la cartera pesada (clientes morosos) de las entidades del sistema bancario y financiero en general. Este indicador, adecuadamente analizado, nos revelaría los peligros efectivos de la recesión. Una quiebra masiva de las empresas productivas endeudadas podría causar el colapso del sistema financiero del país y si las deudas están en dólares, como se puede suponer, cualquier devaluación drástica podría causar una mortandad de pronóstico reservado. La situación de las empresas mineras debe merecer preferente atención.

3. Un comentario similar a los anteriores podría hacerse en relación al tratamiento de la recesión y de las cuentas fiscales. No será que la economía peruana, con su historia de intervención estatal, es adicta al gasto público hoy en día fuertemente contraído. Se puede pensar, sin temor a equivocarse mucho, que el éxito de una buena conducción macroeconómica se sustenta básicamente en la capacidad para montar, esta vez en forma definitiva, un sistema de recaudación tributaria eficiente, justo y probo, aspectos que sistemáticamente se evadieron en el Perú con

evidentes propósitos dolosos. Es preciso diseñar indicadores para evaluar los avances de la SUNAT. Por ejemplo, ¿cuántas evasiones dolosas se han descubierto y sancionado en un país donde nadie paga impuestos y todos evaden? ¿cuáles son los sectores de actividad económica que son objeto de las campañas del SUNAT? ¿cuál es su programa y cuáles los resultados concretos?

4. La pregunta que debe orientar la preparación del Informe Mensual al Presidente debería ser: ¿dónde están los problemas y cuáles son?. No se trata de describir situaciones sino de destacar los asuntos que merecen atención y sobre los cuales debe estar informado el Presidente.