



Seminario de Planificación organizado conjuntamente por el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), la Organización de Estados Americanos (OEA) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) Santiago de Chile, 17 al 21 de julio de 1972



LA PLANIFICACION EN EL PERU

Por Otoniel Velasco

LA PLANIFICACION EN EL PERU

A raíz de la firma de Carta de Punta del Este se constituyó en el Ministerio de Hacienda y Comercio del Perú, la Oficina Nacional de Planes y Programas entidad que es el antecedente más remoto de institucionalizar la planificación en el Perú.

En 1962 asume el poder la Junta Militar de Gobierno, como expresión de las Fuerzas Armadas que por primera vez en el país actúan corporativamente para la toma del mando nacional. A los pocos meses y con la estrecha asesoría de la CEPAL, la Junta dicta el D.L. 14220, partida de nacimiento del actual Sistema Nacional de Planificación.

Este decreto - ley establece que el Sistema está dirigido al nivel político por el Consejo Nacional de Desarrollo Económico y Social presidido por el Presidente de la República e integrado por los Ministros de Estado en carteras de asuntos económicos y de asuntos sociales, así como por el Jefe del Instituto Nacional de Planificación (INP). Las funciones del Instituto, órgano técnico central del Sistema, se refieren a la formulación y evaluación de planes de desarrollo para el largo, mediano y corto plazo. Como dependencias del Instituto se dispone la creación de Oficinas Regionales de Planificación, que tratarán los aspectos de la planificación regional en determinados ámbitos geográficos del país.

A nivel de los ministerios responsables de asuntos económicos o sociales se dispone el funcionamiento de oficinas sectoriales de planificación con responsabilidades para formular y evaluar planes del Sector correspondient. Estas oficinas son dependencias administrativas del ministerio respectivo, pero están obligadas a seguir las orientaciones técnicas emanadas del Instituto.

Completando el esquema organizacional se crea el Consejo Consultivo de Planificación, en el que se encuentra representada la Universidad Peruana.

/y el

y el Sector Privado a través de personeros de las entidades de empresarios, trabajadores y gremios profesionales.

Como complemento de la norma básica de la planificación peruana se expide el D.L. 14260, que introduce en el país el Presupuesto por Programas en cuya formulación y evaluación participa en forma determinante el Instituto y las oficinas sectoriales de planificación.

Se sientan así las bases legales que permiten establecer una organización cuya finalidad sea la de formular y evaluar planes de desarrollo íntimamente vinculados con el presupuesto público.

Los pasos siguientes adoptados por la Junta Militar, fueron el reclutamiento de personal, en base al mérito y a la capacidad potencial, con lo que se dotó al Sistema de un grupo brillante de jóvenes profesionales, fundamentalmente ingenieros, que entusiasmados por la idea de poner al servicio del país sus conocimientos, adoptaron la planificación como una vocación de fe.

En 1963 es elegido el gobierno constitucional del Sr. Belaúnde, cuyo partido Acción Popular en alianza con la Democracia Cristiana, controla el Poder Ejecutivo, mientras que la oposición constituida por el APPA y la Unión Nacional Odrista se coaliga y controla el legislativo.

Esta dispersión de poder político determina un lento pero continuo deterioro en las actividades de la planificación. Se modifica la Ley de Presupuesto, minimizando la intervención del Sistema en la definición de la estructura y nivel de gasto público, con lo que se imposibilita que los planes se implementen a través del presupuesto público.

Así no llegan a incorporarse al Presupuesto, y por tanto no se ejecutan, los planes de inversión pública para 1964 y para el bienio 1965-1966 que el sistema de planificación ha preparado.

Esta situación va provocando un sentimiento generalizado de frustración en los cuadros de planificadores y se inicia la salida de numerosos técnicos que buscan realizarse en otras entidades del Sector Público o en el exterior. Por otra parte sólo llegan a funcionar con relativa eficiencia oficinas

/sectoriales en

sectoriales en agricultura y salud y no se estructuran auténticas oficinas regionales de planificación.

Algunos mantienen su fe y permanecen en el Sistema formulando el Plan Nacional de Desarrollo para 1967-1970 que es aprobado por el gobierno de Belaúnde a principios de 1968 pero que corre igual suerte que los planes de inversiones: no es tomado en cuenta para la adopción de decisiones.

Paralelamente la situación económica del país se va deteriorando por el creciente desbalance en el Sector Externo que concluye con la devaluación del 40 por ciento del signo monetario a fines de 1967, devaluación que agrava la crisis y extiende sus repercusiones al campo político. La Democracia Cristiana rompe la alianza con Belaúnde y salen del partido de éste importantes grupos que están en desacuerdo con la política de conciliación con el APRA y el monopolio petrolero, implementados por el Presidente Belaúnde.

La crisis política se acentúa cuando el Ejecutivo con apoyo de la mayoría parlamentaria firma la denominada Acta de Talara por la cual se pretende zanjar la cuestión petrolera en beneficio de la International Petroleum Company, empresa subsidiaria de la Standard Oil de New Jersey. La protesta de los grupos nacionalistas y de izquierda es unánime y finalmente el 3 de octubre de 1968 la Fuerza Armada, en su segundo acto institucional en la década, asume el poder y en el Manifiesto dirigido a la Nación, señala que se responsabiliza de la conducción nacional hasta que la política revolucionaria de liberación se haya afianzado y no existan posibilidades de retorno; ofrece la realización de reformas en la estructura económica y social, la transformación del aparato estatal y la utilización de la planificación como instrumento de Gobierno. Pocos dan crédito al Manifiesto, pero cuando el 9 de octubre de 1968 el Gobierno Revolucionario dispone la expropiación de todas las instalaciones de la IPC en el Perú, las dudas empiezan a disiparse y se da inicio al largo camino de la independencia económica. Vale la pena señalar que si bien en el período 1962-1968, la planificación no pasa de ser una simple formalidad, los organismos del Sistema permiten la formación de una reducida pero importante tecnocracia

/comprometida con

comprometida con el cambio social que en los últimos años juega un rol determinante en el proceso peruano.

Uno de los primeros actos administrativos del Gobierno Revolucionario es reorganizar el INP y renovar todo el Sistema Nacional de Planificación, al mismo tiempo que se decreta la Reforma de la Administración Pública, colocando a un ministerio a la cabeza de cada sector de actividad económica y dependiendo de él como organismos descentralizados las entidades y/o empresas públicas que ejercen funciones en ese ámbito de actividad. Asimismo se establecen oficinas sectoriales de planificación en todos los ministerios, con excepción de los de la Defensa y Economía y Finanzas. Estas oficinas de planificación dependen administrativamente del ministerio correspondiente pero deben actuar de conformidad con orientaciones técnicas emanadas del INP.

Las relaciones con los ministerios de la defensa nacional se aseguran a través del Comando Conjunto de la Fuerza Armada y aquéllas con el Ministerio de Economía y Finanzas, se institucionalizan a través del establecimiento del Comité del Plan de Corto Plazo y su Secretaría Técnica, integrada por los titulares y funcionarios de Economía y Finanzas, del Instituto Nacional de Planificación, Banco Central de Reserva y Banco de la Nación.

Por otra parte el Instituto establece una estrecha y directa colaboración con el Comité de Asesoramiento de la Presidencia (COAP) integrado exclusivamente por coroneles designados por sus institutos militares y que constituyen el grupo de asesoría política del Presidente. Se dispone que el Jefe del INP, integre el Consejo de Ministros y se incorpora al Consejo Nacional de Desarrollo Económico y Social a todos los ministros de estado.

Queda así configurado un esquema institucional orientado a asegurar que toda la administración planifique y que el Instituto Nacional de Planificación participe por intermedio de su Jefe en el más alto cuerpo de decisión política del país; que todos los sectores de actividad económica tengan un organismo sectorial de planificación que se complementa, en algunos casos, con unidades de programación en las direcciones de línea, en los organismos descentralizados y en las empresas públicas. Además, a través

/del Comité

del Comité del Plan de Corto Plazo se extiende la planificación al quehacer coyuntural lo que se refuerza con la participación de funcionarios del Sistema en los directorios de la banca estatal y de las más importantes empresas públicas del país. Finalmente se prohíbe el endeudamiento externo sin previa opinión favorable de la oficina sectorial competente y del Instituto Nacional de Planificación, y se establece un mecanismo de formulación, preparación y evaluación de proyectos de inversión que hacen obligatoria la consulta a los organismos del sistema de los proyectos de inversión desde la etapa de simple idea hasta su presentación para financiamiento interno y/o externo.

Paralelamente a la reorganización institucional, se diseña e implementa una agresiva política de capacitación de cuadros de planificadores a través de dos grandes líneas de acción: capacitación básica a nivel de post-gradado por un año académico en la Escuela Superior de Administración Pública con la asesoría del ILPES; estudios de post-gradado en economía y otras ciencias sociales en universidades de los Estados Unidos, Europa Occidental y algunos países socialistas. Anualmente egresan 25-30 funcionarios del curso nacional y se envían al exterior 10-15 funcionarios del Sistema. En esta forma se va dotando a la administración de un equipo de tecnócratas comprometidos con el cambio social y que dominan las más sofisticadas técnicas analíticas. Así, de modestos modelos macroeconómicos basados en el principio de Harrod-Domar, utilizados por la planificación peruana en la formulación del Plan 1971-1975, estamos pasando a las tablas de insumo-producto preparadas con base 1969 y a modelos econométricos para el corto y el mediano plazo, respectivamente, que ya se encuentran en su fase final de formulación.

En los dos primeros años del Gobierno Revolucionario las actividades de planificación se orientaron fundamentalmente, a la preparación de la Estrategia Nacional de Desarrollo a Largo Plazo, aprobada en noviembre de 1968 y que constituye el gran marco en el cual se ha ido desarrollando la formulación de los planes. Asimismo se preparó un Plan para 1969 y otro para 1970. Estos planes fueron fundamentalmente de carácter estabilizador y sólo cuando se logró controlar los desequilibrios de la balanza de pagos

/y del

y del sector fiscal se pasó a preparar el Plan Nacional de Desarrollo para 1971-1975 que explicita una clara política antimperialista y antioligárquica, y señala los cauces fundamentales de la movilización social para garantizar una auténtica participación popular en el quehacer nacional.

Este plan de mediano plazo comprende: el Plan Global, Planes Sectoriales de: Agricultura, Pesquería, Minería, Electricidad, Hidrocarburos, Industria, Turismo, Transportes y Comunicaciones, Vivienda, Educación y Salud así como orientaciones de Política Regional para el Norte, Centro, Sur y Oriente y el Plan de Desarrollo de la Zona Afectada por el Sismo de 1970. Las orientaciones del Plan para la conducción de la política de desarrollo constituyen el eje alrededor del cual se adoptan las decisiones de política social y política económica y que muchas veces se traducen en dispositivos legales, tales como la Ley General de Educación, la Ley del Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social y la Ley de la Corporación Financiera de Desarrollo (COFIDE).

Para darle operatividad al Plan se preparan los planes de corto plazo, que comprenden un período similar al del ejercicio fiscal: dos años a partir de 1971. Estos planes de corto plazo tienen una expresión directa en el presupuesto público y orientan las decisiones de política monetaria y crediticia. Así se ha preparado el Plan para 1971-1972 y actualmente se está formulando el correspondiente a 1973-1974.

Por otra parte trimestralmente se efectúan análisis de control de la ejecución del Plan, y cada semestre se realiza una evaluación global en base a la que el Consejo de Ministros adopta las medidas correctivas que la oportunidad recomiende. En esta forma se asegura que los planes se ejecuten y se vincula la planificación del mediano plazo con el corto plazo evitando que las decisiones de coyuntura contradigan, en los hechos, los planteamientos y postulados del mediano plazo.

Pero quizás mayor trascendencia que la formulación de documentos concretos es la participación activa de funcionarios del Sistema en la discusión y planteo de las decisiones más importantes del país. Esta participación produce un doble beneficio: los planificadores cautelán que

/las decisiones

las decisiones sobre aspectos específicos se adopten en referencia de los marcos globales y por otro lado los planificadores adquieren una invaluable experiencia que permite hacer una planificación más realista.

Subsisten aún diversos problemas que se irán resolviendo en los próximos años, tales como el establecimiento de un verdadero sistema de estadística que permita la evaluación y procesamiento de datos, con suficiente veracidad y en la oportunidad adecuada para la toma de decisiones así como el diseño de mecanismos y procedimientos que faciliten la participación popular en el proceso de formulación y evaluación de planes, a fin de alcanzar una auténtica "planificación participativa" que se concilie con el ideal revolucionario del logro de una sociedad solidaria.

En síntesis, es posible afirmar que el Perú ha adoptado la planificación como instrumento de gobierno lo que formalmente se explicita en la vigencia de una Estrategia de Desarrollo Nacional a Largo Plazo, de un Plan para el quinquenio 1971-1975, de planes operativos de corto plazo así como de un mecanismo de control y evaluación del Plan.

Pero la planificación cobra su verdadera dimensión de instrumento al servicio de la liberación nacional, desde el momento que el Gobierno Revolucionario ha definido de acuerdo con las exigencias que plantea la realidad peruana, una concepción del desarrollo en términos de transformaciones estructurales profundas y en ellas ha fundamentado la definición de la acción estatal, surgiendo así nítidamente la necesidad de que en el Perú de hoy, desarrollo, transformación y revolución tienden a superponerse. Por tanto la planificación del desarrollo implica necesariamente la programación y el planeamiento del proceso revolucionario. En otras palabras en el Perú de hoy no se planifica para mantener el statu-quo. Se planifica para alterarlo de modo sustancial. La planificación del desarrollo, no se reduce por tanto, a un conjunto de medidas para lograr un crecimiento económico, sino que se constituye en la programación de una acción multidimensional que transforme la sociedad tradicional en una nueva sociedad, que en términos genéricos ha sido definida como "una sociedad solidaria de participación plena, de libertad auténtica, vale decir, con justicia social, donde la comunidad trabaje para el hombre y para ella misma y no para el Estado o para los grupos de privilegio y de poder.

