

Institucionalidad en Prospectiva: El caso de Perú

Serie Informes Nº 13-22, 27/05/2022

por Magdalena Cardemil Winkler

Resumen

El presente Informe fue elaborado a solicitud del presidente de la Comisión "Desafíos del Futuro, Ciencia, Tecnología e Innovación" del Senado de la República con el objetivo de iniciar una mesa de trabajo sobre una institucionalidad para la prospectiva estratégica en el Estado chileno.

Este Informe constituye uno de los estudios de casos solicitados y puede ser expuesto en una de las sesiones de la mesa de trabajo para ser debatido.

Disclaimer: Este trabajo ha sido elaborado a solicitud de parlamentarios del Congreso Nacional, bajo sus orientaciones y particulares requerimientos. Por consiguiente, sus contenidos están delimitados por los plazos de entrega que se establezcan y por los parámetros de análisis acordados. No es un documento académico y se enmarca en criterios de neutralidad e imparcialidad política.

Tabla de contenido

1. Institucionalidad	3
2. Objetivos y funciones	5
3. Relación con el sector privado y la sociedad civil	7

1. Institucionalidad

La institucionalidad en prospectiva del Perú recae principalmente en el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SINAPLAN) y el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), ambos implementados por el Decreto Legislativo N° 1088 del año 2008¹.

El SINAPLAN funciona como un conjunto articulado e integrado de órganos, subsistemas y relaciones funcionales cuya finalidad es coordinar y viabilizar el proceso de planeamiento estratégico nacional para promover y orientar el desarrollo armónico y sostenido del país². Entre las entidades que conforman el SINAPLAN se encuentran los tres poderes del Estado, los Organismos Constitucionales Autónomos (OCA), los Gobiernos Regionales y Locales, las Municipalidades Provinciales y Distritales y los Partidos Políticos y Organizaciones de la Sociedad Civil³.

El organismo técnico especializado que ejerce la función de órgano rector, orientador y de coordinación del SINAPLAN es el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN). La misión de este centro es "Ejercer la rectoría y orientar a las entidades del Sinaplan, en una gestión eficaz y eficiente, para alcanzar la visión concertada de futuro del país que permita el desarrollo armónico y sostenible"⁴.

El documento clave del trabajo de esta institucionalidad en prospectiva es el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (PEDN), el cual se somete a votación en el Consejo de Ministros para su aprobación. Los objetivos estratégicos del PEDN orientan la formulación de las políticas nacionales, que se traducen en políticas sectoriales, políticas multisectoriales y a nivel subnacional en políticas regionales, locales e institucionales con sus respectivos planes concretos y medibles: Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM), Plan Especial Multisectorial (PEM), Plan de Desarrollo Regional Concertado (PDRC), el Plan de Desarrollo Local Concertado (PDLCL), y los Planes Estratégico y Operativo Institucionales (PEI y POI)⁵.

El año 2011 fue publicado el PEDN llamado Plan Bicentenario "Perú hacia el 2021"⁶ como una propuesta para convertir al Perú en un país desarrollado, democrático y cohesionado socialmente, con una perspectiva de mediano plazo (10 años). Los 6 objetivos nacionales que guían esta estrategia son:

1. Plena vigencia de los derechos fundamentales y de dignidad de las personas
2. Igualdad de oportunidades y acceso a los servicios
3. Estado eficiente y descentralizado, al servicio de los ciudadanos y del desarrollo
4. Economía competitiva con alto empleo y productividad

1 Que deroga la anterior Ley N° 28522 del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico del año 2005. Decreto Legislativo N° 1088 Ley del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico. Disponible en: <https://www.ceplan.gob.pe/wp-content/uploads/2018/01/Decreto-Legislativo-1088-final.pdf>

2 <https://www.ceplan.gob.pe/sinaplan/>

3 Los dos últimos a través del Foro del Acuerdo Nacional. <https://www.ceplan.gob.pe/sinaplan/>

4 <https://www.gob.pe/institucion/ceplan/institucional>

5 Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe. <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/sistemas-planificacion/sistema-nacional-de-planeamiento-estrategico-de-peru#:~:text=Formulaci%C3%B3n%3A,%C2%B0%201088%20en%20el%202008.>

6 CEPAL (2011). Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021. Disponible en: https://www.ceplan.gob.pe/wp-content/uploads/files/Documentos/plan_bicentenario_ceplan.pdf

5. Desarrollo regional equilibrado e infraestructura adecuada

6. Aprovechamiento sostenible de los recursos naturales

Estos 6 objetivos están insertos en 6 ejes estratégicos y a su vez contienen los lineamientos de política, las prioridades, los objetivos específicos, indicadores, metas y acciones estratégicas y los programas estratégicos para materializarlos.

En los últimos años se ha estado trabajando en una actualización del PEDN, el cual ya cuenta con un documento de trabajo en su segunda versión⁷, basado en la Constitución Política del Perú, los consensos del Acuerdo Nacional, los compromisos globales como la Agenda 2030 de Naciones Unidas, la Política General de Gobierno para el período 2021-2026 (para medidas de menor plazo)⁸ y la “Visión del Perú al 2050”, documento aprobado el año 2019 en el Foro del Acuerdo Nacional⁹. La formulación de este próximo PEDN toma los siguientes enfoques orientadores como parte de su construcción:

- Considera a la persona como el centro del desarrollo
- Concibe el desarrollo desde un enfoque territorial
- Sus elementos constituyen un sistema dinámico, contiene una mirada prospectiva para plantear intervenciones relevantes para el futuro
- Responde a necesidades inmediatas a la vez que se va construyendo el futuro deseado a mediano y largo plazo y
- Sus elementos se encuentran en concordancia con la cadena de resultados.

Y Contendrá como mínimo los siguientes elementos:

- a. Visión compartida y concertada de futuro del país.
- b. Lineamientos de política.
- c. Prioridades de política.
- d. Objetivos, con indicadores y metas.

Objetivo Nacional 1: Alcanzar el pleno desarrollo de las capacidades de las personas, sin dejar a nadie atrás.

Objetivo Nacional 2: Gestionar el territorio de manera sostenible a fin de prevenir y reducir los riesgos y amenazas que afectan a las personas y sus medios de vida, con el uso intensivo del conocimiento y las comunicaciones, reconocimiento la diversidad geográfica y cultural, en un contexto de cambio climático.

Objetivo Nacional 3: Elevar los niveles de competitividad y productividad con empleo decente y en base al aprovechamiento sostenible de los recursos, el capital humano, el uso intensivo de la ciencia y tecnología, y la transformación digital del país.

Objetivo Nacional 4: Garantizar una sociedad justa, democrática, pacífica y un Estado efectivo al servicio de las personas, en base al diálogo, la concertación nacional y el fortalecimiento de las instituciones

7 CEPLAN (2021). Plan Estratégico de Desarrollo Nacional al 2050 Propuesta (documento de trabajo) Versión 2 12 de noviembre de 2021. Disponible en: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2406173/PEDN%202050%20-%20Propuesta%20Documento%20de%20trabajo%20-%20CEPLAN.pdf>

8 <https://www.gob.pe/institucion/ceplan/campa%C3%B1as/6319-participa-con-tu-comentario-en-el-pedn-al-2050>

9 <https://www.ceplan.gob.pe/visionperu2050/>

e. Acciones de orden estratégico que permitan el logro de los objetivos

En la actualidad y hasta la aprobación de un nuevo PEDN, el Plan Bicentenario es la estrategia nacional vigente en el Perú.

2. Objetivos y funciones

Según el Artículo 4 del Decreto Legislativo N° 1088, los objetivos del SINAPLAN son:

“1. Constituirse en el espacio institucionalizado para la definición concertada de una visión de futuro compartida y de los objetivos y planes estratégicos para el desarrollo nacional armónico, sustentable, sostenido y descentralizado del país.

2. Articular e integrar en forma coherente y concertada las diferentes propuestas y opiniones para la elaboración del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional y los planes nacionales, sectoriales, institucionales y subnacionales, así como las orientaciones, los métodos, los procesos y los instrumentos para el planeamiento estratégico.

3. Promover y articular los programas de fortalecimiento de capacidades para el planeamiento estratégico.

4. Desarrollar los procesos y las acciones para el monitoreo de la gestión para resultados de mediano y largo plazo, en coordinación con el Consejo Nacional de Competitividad, basada en los diferentes instrumentos de planeamiento estratégico y con orientación hacia la promoción de la modernización administrativa y el logro de estándares de eficiencia al servicio del ciudadano, así como de la mejora de los índices de competitividad del país para aprovechar las oportunidades que la dinámica internacional ofrece en el marco de los tratados internacionales de promoción, asociación y cooperación económica y comercial de los que el Perú es parte.

5. Promover la cooperación y acuerdos entre los sectores público y privado en el proceso de formulación de los planes estratégicos nacionales, sectoriales, institucionales y subnacionales, así como en la ejecución de los programas y proyectos priorizados en esos ámbitos, para asegurar el desarrollo nacional y la mejora constante de la competitividad del país.

6. Promover la formulación de planes estratégicos, programas y proyectos con visión prospectiva de mediano y largo plazo, así como el desarrollo de los aspectos teóricos que los sustentan, aplicando un enfoque nacional contextualizado en el ámbito internacional, con prioridad en las relaciones y oportunidades que tienen su origen en los acuerdos internacionales de los que el Perú es parte.”¹⁰

10 Decreto Legislativo N° 1088 Ley del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico. Disponible en: <https://www.ceplan.gob.pe/wp-content/uploads/2018/01/Decreto-Legislativo-1088-final.pdf>

Por otro lado, según el Artículo 10 del Decreto Legislativo N°1088, las funciones del CEPLAN, su órgano rector, son:

I. Funciones generales

1. Conducir el proceso de formulación y difusión de una visión compartida y concertada de futuro del país en sus diversos sectores y niveles de gobierno.
2. Apoyar al Presidente del Consejo de Ministros en el cumplimiento de la función de coordinación de la planificación estratégica concertada en el marco del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico, según lo establecido por el inciso 11 del artículo 19º de la Ley Núm. 29158 -Ley Orgánica del Poder Ejecutivo- y, en consecuencia, formular y actualizar el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional, mediante la coordinación multisectorial, interinstitucional e intergubernamental, según las reglas establecidas por la directiva respectiva.
3. Asesorar a las Entidades del Estado y a los gobiernos regionales y orientar a los gobiernos locales en la formulación, el seguimiento y la evaluación de políticas y planes estratégicos de desarrollos, con la finalidad de lograr que se ajusten a los objetivos estratégicos de desarrollo nacional previstos en el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional.
4. Desarrollar metodologías e instrumentos técnicos para asegurar la consistencia y coherencia del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional orientadas al desarrollo armónico y sostenido del país y al fortalecimiento de la gobernabilidad democrática en el marco del Estado constitucional de derecho.
5. Promover y orientar la formación y actualización profesional y técnica de especialistas en planeamiento estratégico, prospectiva y formulación y evaluación de políticas públicas y planes, en los tres niveles de gobierno y en las instituciones de educación superior.
6. Presentar a consideración del Presidente del Consejo de Ministros, para su posterior presentación al Consejo de Ministros, el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional que debe contener los lineamientos de política, las prioridades, los objetivos, las metas y la definición de las acciones de orden estratégico para el desarrollo armónico y sostenido del país.
7. Promover sinergias entre las organizaciones de los sectores público y privado y de la sociedad civil.
8. Expedir las directivas que corresponde dentro de su competencia.

II. Funciones especiales

En materia de prospección

9. Orientar y desarrollar estudios estratégicos para la identificación de tendencias internacionales, oportunidades, riesgos y contingencias, y plantear opciones estratégicas para la aplicación de las conclusiones y recomendaciones de esos estudios.
10. Identificar y definir escenarios estratégicos futuros a base de estudios prospectivos y del análisis integral de la realidad, de las potencialidades, de los activos tangibles e intangibles y del entorno internacional, promoviendo la participación de los centros académicos y de investigación del país.

En materia de coordinación

11. Promover, concertar y articular la propuesta del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional con los poderes del Estado, los organismos constitucionales autónomos, los gobiernos regionales y locales, los partidos políticos y las instituciones representativas de la sociedad civil, utilizando metodologías de participación directa y otras diversas de sondeo de opinión técnicamente válidas.

12. Recibir y orientar las iniciativas del sector privado y, previa evaluación, articular sus requerimientos de decisiones en cuanto a promoción y apoyo del Estado, guardando coherencia con los objetivos de desarrollo nacional.

13. Promover la armonización de la formulación de planes y políticas de desarrollo multisectorial, sectorial y territorial con el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional.

14. Coordinar con los órganos responsables la unificación de criterios y metodologías para la elaboración de líneas de base, indicadores y toda información relevante que sirve de insumo para la toma de decisiones en materia de planeamiento estratégico y definición de planes y políticas.

15. Coordinar con el Consejo de Seguridad Nacional con la finalidad de integrar los objetivos de seguridad nacional al Plan Estratégico de Desarrollo Nacional.

En seguimiento y evaluación

16. Desarrollar el seguimiento y la evaluación de la gestión estratégica del Estado, que comprende el seguimiento y la evaluación de los planes y políticas, los objetivos, los programas y los proyectos prioritarios de desarrollo nacional, en coordinación con los órganos del Sistema, e informar en forma periódica al Presidente de la República y al Presidente del Consejo de Ministros sobre sus avances, obstáculos y oportunidades y el nivel de cumplimiento de resultados esperados.

17. Informar en forma periódica o a su solicitud al Presidente de la República y al Presidente del Consejo de Ministros sobre la situación económica, social, ambiental e institucional del país con relación al Plan Estratégico de Desarrollo Nacional y los planes multisectoriales, sectoriales, institucionales y territoriales.”¹¹

3. Relación con el sector privado y la sociedad civil

En la construcción e implementación de la visión de futuro del Perú son fundamentales las contribuciones del sector privado y de la sociedad civil.

Es un objetivo explícito del SINAPLAN el “Promover la cooperación y acuerdos entre los sectores público y privado en el proceso de formulación de los planes estratégicos nacionales, sectoriales, institucionales y subnacionales, así como en la ejecución de los programas y proyectos priorizados en esos ámbitos”. También entre las funciones del CEPLAN se encuentran el “promover sinergias entre las organizaciones de los sectores público y privado y de la sociedad civil”, el “Promover, concertar y articular la propuesta del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional con los poderes del Estado, los organismos constitucionales autónomos,

11 Decreto Legislativo N° 1088 Ley del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico. Disponible en: <https://www.ceplan.gob.pe/wp-content/uploads/2018/01/Decreto-Legislativo-1088-final.pdf>

los gobiernos regionales y locales, los partidos políticos y las instituciones representativas de la sociedad civil, utilizando metodologías de participación directa y otras diversas de sondeo de opinión técnicamente válidas” y el “Recibir y orientar las iniciativas del sector privado y, previa evaluación, articular sus requerimientos de decisiones en cuanto a promoción y apoyo del Estado, guardando coherencia con los objetivos de desarrollo nacional.”

Estas contribuciones se articulan principalmente a través del Foro del Acuerdo Nacional, el cual es un espacio tripartito de diálogo y construcción de consensos creado en el año 2002, conformado por el gobierno en sus tres niveles (nacional, regional y local), los partidos políticos con representación en el Congreso de la República y organizaciones de la sociedad civil con presencia nacional¹². El Foro actúa como instancia de concertación de la planificación estratégica nacional cuando su intervención es solicitada, en su orden, por el Presidente del Consejo de Ministros o el Presidente del Consejo Directivo del CEPLAN¹³. También, el Foro participa activamente en la elaboración del PEDN, incorporando así el aporte de actores públicos de todos los niveles, actores privados, sociedad civil y academia en la construcción de futuro del Perú¹⁴.

Entre las Organizaciones de la Sociedad Civil miembro del Foro se encuentran el Concilio Nacional Evangélico del Perú, la Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP), la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (CONFIEP), la Conferencia Episcopal Peruana, el Consejo Nacional de Decanos de los Colegios Profesionales, la Coordinadora Nacional de Frentes Regionales, la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza (MCLCP), la Convención Nacional del Agro Peruano (CONVEAGRO), la Junta Nacional de Usuarios de los Distritos de Riego del Perú (JNUDRP), y la Sociedad Nacional de Industrias¹⁵.

Una característica para destacar de este Foro es que sus deliberaciones no se resuelven a través de votaciones, si no que los acuerdos se adoptan por consenso. “Los consensos buscan representar los intereses de los distintos sectores del país, aunque estos no integren el Acuerdo Nacional. El consenso no necesariamente significa que todas las organizaciones estén satisfechas con el íntegro del texto aprobado, pero estiman que lo alcanzado significa un buen avance; y es por ello que decimos que un buen acuerdo deja a todos un poco disconformes”¹⁶.

12 <https://www.acuerdonacional.pe/foro-del-acuerdo-nacional/definicion/>

13 Decreto Legislativo N° 1088 Ley del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico. Disponible en: <https://www.ceplan.gob.pe/wp-content/uploads/2018/01/Decreto-Legislativo-1088-final.pdf>

14 <https://www.gob.pe/institucion/ceplan/campa%C3%B1as/6319-participa-con-tu-comentario-en-el-pedn-al-2050>

15 <https://www.acuerdonacional.pe/foro-del-acuerdo-nacional/instituciones-miembros/>

16 <https://www.acuerdonacional.pe/foro-del-acuerdo-nacional/definicion/>