

# PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO PARA EL DESARROLLO: ENFOQUE Y METODOLOGÍA

Curso corto para funcionarios públicos conducido por  
Francisco Sagasti

Auspiciado por la Agencia Canadiense para  
el Desarrollo Internacional



## PROPÓSITO

El curso que iniciamos en esta sesión constituye una introducción a los enfoques modernos de planeamiento estratégico para el desarrollo. Presenta la evolución en la teoría y práctica de las distintas corrientes sobre este tema durante los últimos decenios. La idea general es ‘desmitificar’ los conceptos y métodos de planeamiento estratégico, señalando que son sólo una expresión del sentido común aplicado con rigurosidad, y situándolos en su contexto histórico.

El curso consta de tres módulos. El primero trata sobre los conceptos básicos de planeamiento estratégico para el desarrollo y la experiencia peruana en este campo. El segundo cubre el tema de las estrategias de desarrollo al iniciarse el siglo 21 y el tercero trata el caso del programa Agenda: PERÚ.

El curso está dirigido a quienes buscan fortalecer sus conocimientos en planeamiento estratégico, aunque con especial énfasis a los funcionarios y funcionarias del sector público encargados de realizar las funciones de planeamiento estratégico en el Poder Ejecutivo y los gobiernos regionales.

La motivación para la realización de este curso surgió de la experiencia durante el proyecto ‘Apoyo en planeamiento estratégico a la Presidencia del Consejo de Ministros.’ Este proyecto permitió identificar una divergencia marcada entre visiones opuestas para realizar esta función: por un lado existe un grupo de profesionales que proponen un retorno al “Instituto Nacional de Planificación” que fuera creado al principio del decenio de los sesenta, y que abogan por un sistema de planeamiento rígido y vertical; por otro lado, se tiene a quienes creen que la función de planeamiento debe minimizarse o reducirse al diseño de indicadores de desempeño para aumentar la eficiencia del sector público, dejando las consideraciones sobre orientación y dirección del desarrollo nacional en manos del mercado.

Esta divergencia constituye una gran limitación para la consolidación de la gestión del planeamiento estratégico en el sector público. La falta de información acerca de los enfoques y métodos actuales de planeamiento estratégico, así como las posiciones extremas adoptadas por algunos funcionarios, muestra la necesidad de organizar programas de formación cortos y flexibles al tiempo del funcionario público, que permita familiarizarse con los avances recientes en estos temas. En la medida que exista un grupo de funcionarios preparados para afrontar el reto de planificar y ejecutar políticas públicas con enfoques actualizados, será posible lograr mayor eficacia en el diseño y ejecución de estas políticas y mejorar el bienestar de los ciudadanos y las ciudadanas.

Sin embargo, además de cursos introductorios como el presente, es necesario desarrollar programas de formación profesional de mediano y largo plazo para contar con cuadros profesionales especializados en estos temas. Igualmente, es necesario convocar a grupos académicos para pensar en el diseño de herramientas aplicadas a la realidad del sector público peruano. Este curso corto de planeamiento estratégico puede considerarse como un primer aporte para el logro de estos objetivos.

## Estructura del curso

- Compuesto por tres módulos de 12 horas de duración (Jueves y Viernes en la noche, Sábado en la mañana)
- Cada módulo se compone de 8 sesiones de 1.5 horas cada una y será dictado con intervalos de dos semanas.
- La última sesión de cada módulo tendrá forma de panel con la participación de expertos en los temas tratados



## Módulos del curso

### *Módulo 1:*

Planeamiento estratégico para el desarrollo

### *Módulo 2:*

Estrategias de desarrollo a inicios del siglo 21 para los países en desarrollo

### *Módulo 3:*

Planeamiento estratégico y desarrollo en el Perú (Agenda: PERU; reforma del estado y planeamiento estratégico; casos estudio de propuestas de reforma con expertos invitados).

## Contenidos:

- **Sesión 1:** Introducción al planeamiento estratégico
- **Sesión 2:** Apreciación inicial del sistema para el cual se va a planificar
- **Sesiones 3 y 4:** Los 9 pasos en el proceso de planeamiento estratégico
- **Sesión 5:** Liderazgo y aprendizaje organizacional; políticas, instrumentos de política y sus efectos
- **Sesión 6:** Principales sistemas administrativos y de gestión en el Estado Peruano; propuestas para un sistema de planeamiento estratégico
- **Sesión 7:** Panel con la participación de especialistas
- **Sesión 8:** Resumen, recapitulación, evaluación e introducción al módulo sobre estrategias de desarrollo

### PRIMER MÓDULO: Planeamiento estratégico para el desarrollo

El primero de los tres módulos sobre el tema de planeamiento estratégico para el desarrollo se desarrollará en ocho sesiones de 1.5 horas de duración. Las cinco primeras sesiones tratan sobre la evolución teórica de los principales conceptos asociados al planeamiento estratégico; la sexta trata sobre la experiencia peruana de planificación del desarrollo; la séptima sesión contará con la participación de destacados profesionales y académicos quienes compartirán su experiencia en planificación estratégica en los sectores público y privado; y la última sesión será dedicada a la recapitulación y evaluación de los temas desarrollados en el curso corto.

El marco conceptual básico para el planeamiento estratégico y un recuento de las principales experiencias internacionales en planeamiento estratégico –tanto en América Latina, en el sector empresarial y el Perú– serán cubiertos la **primera sesión**.

El proceso de planeamiento estratégico consta de tres etapas que se analizarán en las sesiones segunda a quinta. La primera etapa tiene tres componentes: La apreciación de conjunto sobre gestión estratégica, la definición del sistema y la determinación de los horizontes temporales (**segunda sesión**). La segunda etapa se refiere al diseño y ejecución de los 9 pasos en el proceso de planeamiento estratégico (**sesiones tres y cuatro**). La tercera etapa cubre los tipos de liderazgo y de aprendizaje organizativo para el planeamiento y la gestión estratégica (**quinta sesión**). En la quinta sesión se presentará además un esquema conceptual para examinar las políticas públicas y los instrumentos de política.

La **sexta sesión** describe las características y capacidades de los sistemas administrativos y de gestión en el Estado Peruano, así como las propuestas actuales para poner en marcha un sistema de planeamiento estratégico. En la **séptima sesión** se convocará a un grupo de profesionales quienes compartirán sus experiencias con los asistentes del curso, a quienes se les podrá hacer consultas sobre la gestión estratégica en base a sus experiencias en el sector público y privado.

Finalmente, la **octava sesión** servirá para revisar los principales conceptos desarrollados, absolver consultas específicas, y evaluar el curso. También se hará una breve reseña de los principales puntos a tratar en el segundo módulo del curso, que cubre la evolución de las ideas y la práctica acerca de las estrategias de desarrollo para el Perú, América Latina y los países en desarrollo al iniciarse el siglo 21.



## **Sesión 1**

# **Introducción al Planeamiento Estratégico**

## Conceptos Básicos

- ¿En qué consiste la planificación o el planeamiento estratégico?
- ¿Qué es un plan estratégico?
- ¿Qué es una metodología de planeamiento?
- ¿Cómo se define el horizonte de planeamiento?
- ¿Cuál es el papel del planificador estratégico?
- ¿Qué es la planificación del desarrollo?
- ¿En qué consiste el planeamiento empresarial?
- ¿En qué consiste el planeamiento de las organizaciones de la sociedad civil?
- ¿Qué es la previsión y cómo se diferencia del planeamiento?

### Conceptos básicos

• **Planificación** es, en esencia, ‘tomar decisiones por anticipado’. La generación de una secuencia de eventos futuros deseables puede verse como un proceso de toma de decisiones en forma anticipada, en el que se definen líneas de acción en una serie de situaciones que aún no se han producido, pero que se espera que sucedan (Ackoff, 1970 y 1981; Sagasti, 1973; Branco, 1983; Gharajedaghi y Ackoff, 1986). Cuatro aspectos centrales en el proceso de planeamiento: (i) estrecha relación con el proceso de toma de decisiones; (ii) orientación hacia el futuro; (iii) transformación de las decisiones por anticipado en decisiones en el presente que tienen una naturaleza fija y definida; y (iv) revisión continua de las decisiones por anticipado, las cuales a medida que pasa el tiempo, se convierten en decisiones tomadas y se deslizan rápidamente hacia el ámbito del pasado.

• Un **plan** es un conjunto de declaraciones explícitas sobre las decisiones por anticipado, sus interrelaciones, y los criterios empleados para tomarlas.

• La **metodología de planeamiento** se refiere a los procedimientos para tomar decisiones por anticipado y ejecutarlas, y a la manera en que sirven de marco para tomar decisiones en el presente.

• El **horizonte de planeamiento** es la cobertura temporal del proceso de planificación.

• El **papel del planificador** consiste en ayudar a entender el futuro, no en predecirlo; en ayudar a los gestores a tomar decisiones claves y no tomarlas él mismo; y en conducir el proceso de planificación y no solamente ayudar a producir un plan.

• La **planificación del desarrollo** es el proceso que se refiere a la orientación del cambio político, económico y social; a la generación de una secuencia de eventos deseables para una colectividad; a la toma de decisiones por anticipado respecto a la evolución futura de un país o región; a la definición de políticas públicas para guiar la toma de decisiones en los sectores público, privado y de la sociedad civil; y a la derivación de decisiones reales a partir de las decisiones por anticipado especificadas en los planes de desarrollo.

• El **planeamiento empresarial** se refiere a la capacidad de una empresa para definir su misión u objetivos de largo plazo; identificar sus fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas; y establecer e implementar estrategias para mejorar su posición o efectividad en el mercado.

• El **planeamiento de las organizaciones de la sociedad civil** se refiere a la definición de las funciones, visión, misión y lineamientos para la toma de decisiones por parte de entidades que no pertenecen al sector público ni al sector privado con fines de lucro, y que participan en las actividades de desarrollo.

• La **previsión** consiste en anticipar posibles situaciones futuras, pero no implica necesariamente vincularlas a la definición de políticas o a la toma de decisiones reales o por anticipado,



## Antecedentes del planeamiento estratégico: primeras experiencias

1940s

1950s

1960s

1970s

1980s

1990s

- Estados Unidos (TVA, depresión); Europa (Estado benefactor); Unión Soviética (inversión pública)
- Segunda Guerra Mundial (organización industrial, investigación operacional, movilización científica)
- Cuentas nacionales (Stone)
- Exiliados europeos en Gran Bretaña (Rosenstein-Rodin)
- Modelos matemáticos (Dantzig: programación lineal)
- Estado Benefactor (empresas públicas)
- Plan Marshall (requisito de planes)

### Años 1930s y 1940s

- Durante los años treinta, en la época de la gran depresión, surgen los primeros intentos de planificación integral. Bajo el gobierno del presidente Roosevelt se crea el Tennessee Valley Authority (TVA), una gran empresa pública, que aún continúa en manos del sector público norteamericano.
- Los modelos matemáticos y la investigación operacional se empezaron a utilizar durante la Segunda Guerra Mundial para la planificación de las actividades y movilización de apoyo a las tropas aliadas. Esto generó una serie de nuevas técnicas y prácticas administrativas, que según algunos expertos (Bernal) fue uno de los pilares del éxito militar de los aliados.
- La experiencia de la ex-Unión Soviética durante los años 30s fue muy importante. La nueva política económica adoptada después de 1925 en ese país dio lugar a un crecimiento económico acompañado de un aumento de la calidad de vida de los ciudadanos, aunque se cuestionó fuertemente la restricción de las libertades ciudadanas y los costos que asumió la población rural para sostener la industrialización.
- El desarrollo de las cuentas nacionales en los años 30 y 40 sirvió de base para el diseño de una serie de modelos al que contribuyeron los avances en matemáticas, estadísticas, y econometría. Las cuentas nacionales permitieron analizar la estructura de las economías y las relaciones entre los sectores económicos. En esta innovación destacó el economista Richard Stone, ganador del premio Nóbel.
- El papel del sector público en el 'estado de bienestar' en Europa, sobre todo en Inglaterra, determinó que se empezara a planificar de una manera acelerada. Esta experiencia mostró que la intervención decidida, programada y racional tenía influencia sobre el desarrollo y la calidad de vida de la población. El éxito de la reconstrucción de las economías europeas permitió consolidar un cuerpo teórico sobre la relación entre planificación, intervención del Estado y desarrollo.
- La experiencia del proceso de reconstrucción de Europa luego de la Segunda Guerra Mundial, vinculada al plan Marshall, constituye un ejemplo de lo que es posible lograr mediante la acción colectiva y el adecuado financiamiento. El plan Marshall cumplió un papel de gran importancia, no solamente en la reconstrucción de los países europeos afectados por la guerra, sino también en la orientación de su proceso de integración económica, al estimular la suscripción del primer convenio intra-europeo de pagos e impulsar los esfuerzos de cooperación entre los países de Europa.

## Antecedentes del planeamiento estratégico: países en desarrollo

1940s

1950s

1960s

1970s

1980s

1990s

- Desarrollos metodológicos y primeras experiencias (sustitución de importaciones; modelo de dos sectores; modelo de doble brecha; planificación de inversiones públicas; tablas insumo-producto; polos de desarrollo)
- Diseminación y aceptación del planeamiento del desarrollo; importancia de "tener un plan" (India, América Latina, países socialistas)

### Años 1950s

•Esta etapa marcó la expansión y consolidación del planeamiento del desarrollo en distintos lugares del mundo. Avances conceptuales y metodológicos permitieron identificar problemas de carácter estructural (fallas de mercado, externalidades, bienes públicos) donde el papel del Estado es indispensable, y también identificar posibles áreas para la intervención pública.

•Entre otros avances, se puede señalar: (i) el *modelo de doble brecha* —la fiscal y la de divisas— que mostró su incidencia en los niveles de ahorro público y privado en un contexto de movimiento limitado de capitales; (ii) la planificación de las inversiones públicas utilizando criterios técnicos de *costo-beneficio o costo-efectividad*, con el fin de crear la infraestructura para el desarrollo de la actividad empresarial y de proveer servicios básicos para la población; (iii) las *tablas insumo-producto* que permitían conocer la estructura de la economía y la relación entre los diversos sectores, con el fin de identificar los sectores que generaban mayor valor agregado e identificar los cuellos de botella en términos de insumos; (iv) el concepto de *polos de desarrollo* y el *desarrollo de las ciudades intermedias*, que correspondían a acciones explícitas del Estado para crear mercados internos mediante la provisión de infraestructura, la identificación de actividades económicas potenciales y la provisión de servicios sociales básicos.

•Asimismo, surgieron experiencias como, el proceso de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) que tuvo éxito en términos de crecimiento económico, diversificación de la producción y creación de una base industrial, pero asimismo creó fuertes presiones sobre las cuentas nacionales y el nivel de precios internos. La distorsión de proceso de sustitución de importaciones, principalmente debido a su permanencia más allá de lo conveniente, creó un grupo privilegiado de empresarios industriales que se benefició indebidamente de la protección estatal.

•El conjunto de desarrollos metodológicos señalados dominaron la planificación de los modelos económicos a fines del decenio de los cincuenta y principios de los sesenta y dieron lugar a una diseminación y aceptación generalizada del planeamiento del desarrollo y de la importancia de "disponer de un plan". De esta manera, los planes de desarrollo servían no sólo para dirigir el proceso hacia el desarrollo, sino que permitieron a muchos países acceder a fuentes bilaterales y multilaterales de financiamiento de proyectos y programas de desarrollo.



## Antecedentes del planeamiento estratégico: metodología

1940s

1950s

1960s

1970s

1980s

1990s

- Enfoque convencional: corto plazo (menos de 2 años, presupuesto público); mediano plazo (2-5 años, evaluación de proyectos); largo plazo (más de 5 años, cambios estructurales)
- Rigidez y limitaciones de los planes de desarrollo
- Críticas: incompletos, rituales, utópicos, omniscientes, sin ponerse en práctica

### Años 1960s

•Durante este decenio se consolidó lo que se puede definir como el ‘enfoque convencional’ de la planificación del desarrollo. Según este enfoque, era necesario crear una entidad gubernamental central para la planificación, que debería formular planes a corto plazo (1 a 2 años), a mediano plazo (2 a 5 años) y a largo plazo (más de 5 años). Además, debería promover y controlar su ejecución mediante el uso de diversas herramientas técnicas y financieras (costo beneficio, programas sectoriales, evaluación de proyectos, tablas de insumo-producto, inversiones públicas, incentivos fiscales, banca de fomento, políticas arancelarias, entre otras).

•Los planes generales se disgregaban en componentes sectoriales, identificándose la estructura de las agencias del gobierno (ministerios, unidades ejecutoras, entre otras); y en componentes geográficos, mediante la asignación a las autoridades regionales (ya sea de manera descentralizada o desconcentrada) de la responsabilidad por la ejecución de proyectos y programas.

•Sin embargo, la planificación del desarrollo fue adquiriendo progresivamente un carácter rígido, que pronto se convirtió en ortodoxia y levó a la inacción y a la parálisis burocrática muchos casos. Las limitaciones e insuficiencias de los procesos de planeamiento y de los planes de desarrollo motivaron una serie de críticas justificadas, algunas de las cuales buscaban reformar la planificación y otras eliminarla por completo.

•Las principales críticas sostenían que los planes eran demasiado ‘economicistas’ y no incorporaban aspectos sociales, políticos y culturales, lo cual los convertían en incompletos e inadecuados. Además, el diseño y la ejecución de los planes se había convertido en un ejercicio ritual y burocrático, por lo tanto, eran planes inerciales que carecían de capacidad de respuesta ante los cambios que surgían en el contexto internacional y la situación interna. Se señalaba además, que algunos de estos planes eran utópicos, que planteaban ideales que nunca se pondrían en práctica.

•Sin embargo, una crítica que tuvo un gran impacto y fue una de las causas del abandono de los procesos de planeamiento, planteó que éstos asumían un Estado omnisciente, benefactor, bien intencionado y con una racionalidad capaz de conocer y saber las relaciones estructurales de la economía y los mejores caminos para avanzar hacia el desarrollo. Las deficiencias del sector público en la mayoría de los países en desarrollo, unidas a las críticas de la intervención gubernamental, hicieron perder la confianza en los procesos de planeamiento del desarrollo, y pusieron mucho más énfasis en el papel de las fuerzas de mercado.

## Antecedentes del planeamiento estratégico: evolución

1940s

1950s

1960s

1970s

1980s

1990s

- Primeros intentos de promover una visión integral: el "Enfoque Unificado" (Críticas: "teoría social unificada"; "teoría del desarrollo unificada"; ilusión del Estado racional y benevolente; impacto de la incertidumbre)
- Visiones de futuro: idealización (R. Ackoff); diseño de un futuro para el futuro (W. Sachs)
- Enfoque de sistemas y ecología social (Trist, Emery, Ozbekhan, Ackoff, Perlmutter, Saaty, Beer)
- Estilos de desarrollo (Varsavsky, América Latina)

### Años 1970s

• Ante la crítica de que los planes de desarrollo constituían planes incompletos por no contener sino variables económicas en su diseño, se introdujo por primera vez la idea de trabajar de manera unificada como parte de las actividades vinculadas al 'Segundo Decenio de Desarrollo de la ONU'. Esto llevó, por ejemplo, a incluir los aspectos culturales y sociales, los niveles de educación y las características del territorio en los planes de desarrollo. Asimismo, se puso énfasis en la idea de 'estilos de desarrollo' —que tuvo un enorme impacto en América Latina— y también en articular visiones de futuro como parte de lo que se llamó el 'enfoque unificado' de la planificación del desarrollo.

• Desde el principio surgieron críticas que cuestionaron también la posibilidad de considerar un enfoque unificado. Se planteó que esto exigía una 'teoría unificada del desarrollo', lo que suponía a su vez un Estado racional, coherente y benevolente, que estuviera exclusivamente dedicado a velar por el bienestar de la población. Se argumentó que este tipo de enfoque no consideraba las pugnas políticas al interior del Estado, que son un reflejo de los intereses de grupos de poder. Además, se puso énfasis en la incertidumbre, las dificultades de la previsión y en la necesidad de redefinir el concepto de desarrollo (necesidades básicas, reducción de la pobreza, impacto sobre el medio ambiente).

• Por otro lado, algunos avances conceptuales sobre el proceso de planificación empezaron a tomar en cuenta visiones más realistas de las interacciones sociales, políticas y económicas. La planeación interactiva (Ackoff) se caracteriza por ser participativa, coordinada, integrada y continua. Debe abarcar la planeación de fines, medios, recursos, organización, ejecución y control. Su punto de partida es siempre un "futuro idealizado" del sistema objeto de la planeación, es decir, el mejor futuro al que pudiera aspirarse si se eliminaran todas las restricciones existentes excepto las correspondientes a factibilidad tecnológica. Además, empezó a utilizarse el enfoque de sistemas y de ecología social (Trist, Emery) que postuló una apreciación más operativa y realista del contexto organizativo de los procesos de planeamiento. Estos desarrollos conceptuales dieron lugar a una serie de aplicaciones prácticas en lo que se denominó la 'Escuela de Filadelfia' en el planeamiento estratégico.

• Uno de los textos iniciales en la discusión de estilos de desarrollo lo elaboró un equipo encabezado por el argentino Oscar Varsavsky en el Centro de Estudios del Desarrollo (CENDES, 1969) en Venezuela. El trabajo se sirve de un modelo matemático para hacer comparaciones entre los efectos de diferentes 'estilos' de desarrollo, ordenados en torno a parámetros definidos previamente. El rigor formal del modelo matemático de Varsavsky entusiasmó muchos intelectuales y funcionarios públicos, pero tuvo poco impacto en la práctica.



## Antecedentes del planeamiento estratégico: declinación

1940s

1950s

1960s

1970s

1980s

1990s

- Deterioro y colapso de la Unión Soviética
- Primacía del mercado (**Reagan, Thatcher**)
- Importancia de "alinear los precios"; incentivos para el sector privado (Banco Mundial, FMI)
- Reducción del papel del Estado
- Redistribución pasa a segundo plano
- Desprestigio del planeamiento del desarrollo
- Predominio de ideología "neoliberal"; apoyo de ideólogos de países en desarrollo
- Lecciones de la "Década Perdida" y del "Consenso de Washington"

### Años 1980s

• En este período se produjeron cambios radicales en la concepción, ideas y práctica del planeamiento. Con el deterioro y colapso de la Unión Soviética, se desprestigió la planificación al estilo soviético y se intensificó el descrédito de la concepción de que el Estado puede controlar los elementos de la economía y de la sociedad mediante mecanismos racionales y modelos matemáticos.

• Se planteó la idea que la planificación era inoperante y que las fuerzas del mercado eran las únicas que podían resolver los problemas. Luego de varias décadas de predominio de concepciones que privilegiaban al Estado benefactor, bajo el impulso del Presidente norteamericano R. Reagan y la Primer Ministro británica M. Thatcher, la idea de que el mercado, la iniciativa privada y el individualismo adquieren primacía sobre el Estado, la sociedad civil, la solidaridad y las acciones conjuntas. Se planteó que, en lugar de planificar, lo más importante era alinear los precios para permitir que los mecanismos del mercado, al actuar libremente, señalen los incentivos correctos para el sector privado.

• Paralelamente, se planteaba una reducción en el papel del Estado en todos los niveles, promoviendo la desregulación, la liberalización y la privatización. No obstante, durante el gobierno de la Primera Ministro Thatcher el Estado creció en el Reino Unido al incrementarse el gasto público del 42 al 43% del PBI. Durante esta época se difundió el slogan que 'los pobres son pobres porque quieren serlo', pues no realizan esfuerzo individual para salir de la pobreza. Se planteó que los marginados, los excluidos y los informales eran los protagonistas del futuro, que bastaba con dejarlos surgir por su cuenta, sin apoyo del Estado —que más de ayudar constituía un impedimento— ya que de esta manera se convertirían en los grandes empresarios de mañana.

• Al mismo tiempo los temas de redistribución pasaron a un segundo plano. Se afirmaba que cualquier esfuerzo por redistribuir ingresos o riqueza hacia los pobres terminaría en una reducción del bienestar de la sociedad en su conjunto. Todo esto llevó a un desprestigio del planeamiento del desarrollo.

• En América Latina, la 'década perdida' contribuyó al descrédito del papel del Estado en la economía. De manera similar al caso de los países en desarrollo, la nueva concepción de desarrollo puso énfasis en la preeminencia y en la iniciativa del sector privado. Con este fin, diversos países iniciaron políticas económicas denominadas 'neoliberales', las cuales fueron resumidas y codificadas en el 'Consenso de Washington'. El 'Consenso de Washington' señala políticas económicas que recomendaban los organismos financieros internacionales, entre las cuales se encuentran la apertura de las cuentas de capitales, la liberalización comercial, el ajuste de los precios al mercado, la privatización de empresas públicas y la eliminación de los controles de cambio, entre otros.

## Antecedentes del planeamiento estratégico: resurgimiento

1940s

1950s

1960s

1970s

1980s

1990s

- Ideas, conceptos y desarrollos teóricos (**Sen, Stiglitz, Stern, Malinvaud**)
- Evaluación de las experiencias de planificación del desarrollo (buenas y malas)
- Colapso del modelo Soviético (variedad de economías de mercado)
- Avances en planeamiento estratégico empresarial

### Años 1990s

•Hacia finales del decenio de los noventa, la experiencia de los países en desarrollo sobre la aplicación de diversos modelos económicos, permitió una reflexión más balanceada y la acumulación de lecciones aprendidas. En este contexto, el planeamiento estratégico pudo resurgir como una herramienta adecuada para apoyar el proceso de toma de decisiones en los sectores público, privado y de la sociedad civil.

•Una serie de ideas, conceptos y desarrollos teóricos importantes en el campo de la economía recogieron las fallas y aciertos de los modelos económicos previos, tomando en cuenta el impacto que causaron en diversos países en desarrollo. Entonces se pudo encontrar un balance entre el impacto de las políticas intervencionista que llevaron a la ‘década perdida’ y las limitaciones de las políticas neoliberales del Consenso de Washington para enfrentar la volatilidad de los mercados internacionales y mejorar el bienestar de la población.

•Ante la desaparición del modelo soviético de planificación centralizada y sistema político de partido único, se pudo observar que no existía un solo tipo de economía capitalista y sistema político pluralista, pues existen grandes diferencias entre el capitalismo y sistemas políticos en Japón, Alemania, Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña, Singapur, la República de Corea y Malasia, entre otros. Cada uno de estos países pone distinto énfasis en los servicios sociales públicos y la provisión privada de servicios sociales; en la promoción del mercado interno y en la apertura externa; en la participación de los sectores público y privado en las actividades productivas; y en el papel del sistema financiero y el de los mercados de valores en el financiamiento empresarial. Por lo tanto, se pudo apreciar claramente que existe una gran variedad de maneras y formas de articular las relaciones entre el Estado, el mercado y la sociedad civil, todo ello dentro del marco de economías capitalistas.

•Asimismo, se tomó en cuenta los desarrollo surgidos a nivel empresarial sobre planeamiento y planificación estratégica. La gran paradoja es que en medio de todas las reformas de mercado — orientadas, entre otros aspectos, hacia reducir el papel del Estado en la planificación del desarrollo— las empresas que supieron planificar estratégicamente pudieron enfrentar mejor los desafíos y prosperar. Esto fue una clara demostración de que no existe contradicción alguna entre el juego de las fuerzas de mercado por un lado y la planificación racional en la definición de políticas y toma de decisiones por otro.

•De esta manera, hemos llegado al siglo 21 con una apreciación más correcta, balanceada y sensata del papel que juega la planificación estratégica en el proceso de desarrollo.



## Antecedentes del planeamiento estratégico: América Latina

1950s

1960s

1970s

1980s

1990s

- CEPAL: difusión de la programación económica, sustitución de importaciones, dependencia (Prebisch, Furtado, Pinto, Ahumada, Urquidi, Sunkel, Medina Echevarría, Herrera)
- Creación del ILPES (1962), y de institutos y ministerios de planificación en la región
- Alianza para el Progreso (1961) y planes de desarrollo ("Nueve Sabios" de la OEA)

### La planificación en América Latina: los años 1950s-1960s

A partir de la Segunda Guerra Mundial, América Latina buscó aplicar y desarrollar un pensamiento propio que permitiera a los países de la región lograr los niveles de desarrollo alcanzados por los países industrializados. La experiencia de la reconstrucción europea tuvo una influencia muy importante en los esfuerzos latinoamericanos de los años 50s y 60s.

•Durante estos dos decenios movilizó al aparato estatal para promover el desarrollo, se organizaron y fortalecieron los procesos e instituciones de planificación, y se difundió la programación económica como herramienta para examinar las relaciones entre los sectores económicos y diseñar políticas de manejo macroeconómico. La expresión más extendida de la intervención del Estado para promover el desarrollo fue la industrialización por la sustitución de importaciones. Sobre la base de conceptos y propuestas que se remontan al 19 (List) y principios del siglo 20 (Schumpeter, Keynes), y tomando en cuenta las contribuciones de economistas europeos de los años 40, la escuela de pensamiento latinoamericana aportó interesantes argumentos teóricos para justificar el desarrollo de los mercados internos, proteger a las industrias incipientes, iniciar procesos de reforma agraria, promover el crecimiento de las ciudades intermedias y los polos de desarrollo, y ampliar la provisión de servicios sociales públicos. Como parte de este bagaje se divulgó el 'pensamiento estructuralista' latinoamericano, del cual Raúl Prebisch, Celso Furtado, Aníbal Pinto, Jorge Ahumada, Víctor Urquidi, Osvaldo Sunkel, José Medina Echevarría, entre otros funcionarios y consultores de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), fueron los principales exponentes. Asimismo, desde América Latina se planteó la teoría de la dependencia, que surgió sobre la base de los aportes de Cardoso, Faletto, Theotonio do Santos y otros. Estos desarrollos teóricos contemplaban un papel clave para la planificación del desarrollo, y contribuyeron a su difusión y aplicación en la región.

•En 1962 se crearon el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) adscrito a la CEPAL, y una serie de institutos y ministerios de planificación a en los países, con lo cual la planificación del desarrollo adquirió gran auge en América Latina. Algunas de estas instituciones surgieron como resultado de la exigencia de la Alianza para el Progreso (1961), que estipuló como requisito para el acceso a los fondos la elaboración de un plan de desarrollo. En la mayoría de países de la región, la planificación estuvo vinculada a la puesta en marcha de grandes proyectos de inversión.

•Como anécdota, la Organización de Estados Americanos (OEA) fue designada como la institución para asesorar los países latinoamericano sobre la mejor manera de hacer uso de los recursos de la Alianza para el Progreso. Con este fin, convocó a nueve destacados economistas para esta tarea, quienes fueron conocidos en la región como los "nueve sabios", y entre los cuales se encontraba el peruano Emilio Castañón Pasquel.

## Antecedentes del planeamiento estratégico: América Latina

1950s

1960s

1970s

1980s

1990s

- Avances conceptuales y prácticos; evaluación y autocríticas en los 70s (Méndez, D'Acunha)
- "Década Perdida", "Consenso de Washington"; impacto de la liberalización y apertura
- Nuevas preocupaciones: democracia, medio ambiente, educación, pobreza
- Apreciación sobria del planeamiento estratégico del desarrollo: herramienta útil (usarla con cuidado)

### La planificación en América Latina: los años 1970s-1980s

Los resultados de los esquemas de planificación aplicados en América Latina durante los 60s y 70s motivaron la reflexión de estudios del tema. Méndez (1981) examinó veinte años de planificación en la región e identificó diversos estilos de planeamiento, lo que le permitió concluir que la planificación es más que la producción de 'planes' y que debe ser visto 'como proceso'. García D'Acuña (1982) resumió los problemas que enfrentaba la práctica de la planificación en el decenio de 1980:

*El análisis de la experiencia latinoamericana nos lleva a la conclusión que, si bien ha habido períodos y casos en los cuales la planificación ha desempeñado un papel importante en orientar el proceso de desarrollo en América Latina, ciertamente no ha sido posible insertarla en el proceso real de toma de decisiones y de formulación de política económica. Como resultado, esto llevó al estancamiento del concepto de planificación y al escepticismo respecto de la contribución que los planificadores podrían brindar, así como al aumento de la desintegración institucional (p.26)*

•De Mattos (1987) recomendaba "adoptar una actitud más pragmática y mesurada con relación a la modalidad, el papel y las perspectivas de la planificación". Sin embargo, pese a estas lecciones de la experiencia y admoniciones de estudiosos del tema, en 1988 persistía en algunos autores la idea de que es posible programar desde una entidad central las estructuras de producción y de consumo, tal como lo planteaba Ferrari (1988) al proponer el concepto de "planificación esencial".

•La planificación en América Latina se centró en problemas tales como la pérdida de dinamismo de las fuentes tradicionales de crecimiento como consecuencia de la redefinición del comercio internacional; la persistencia de desequilibrios macroeconómicos (inflación, déficit fiscal, deuda externa); y el fuerte descenso de la inversión (de 24.2% del PBI regional en 1981 a 19.0% en 1990). Al mismo tiempo, empezaron a surgir nuevas preocupaciones tales como el carácter regresivo del ajuste estructural, el deterioro social (la población en situación de pobreza en la región aumentó en 50 millones entre 1980 y 1985 y la distribución del ingreso empeoró en casi todos los países por región), y el creciente déficit social por la desatención de las demandas básicas de la población. Asimismo, se agudizó la preocupación por el deterioro del medio ambiente y el uso no sustentable de los recursos naturales, que se reflejaron en el estancamiento en la expansión de las áreas cultivadas y la sobre-explotación de recursos forestales y marinos (Rosenthal, 1989; CEPAL, 1990; Sagasti, 1992).

•La reflexión de estos autores permite una apreciación sobria de las fallas y las ventajas del uso del planeamiento estratégico para el desarrollo. Es una herramienta útil, pero no una panacea, y debe ser usada con cuidado e inteligencia.



## Antecedentes del planeamiento estratégico: América Latina



- CEPALC: "Transformación Productiva con Equidad" (Fanjzylber); educación, medio ambiente, cultura, ciencia y tecnología.
- Propuestas sobre sistema financiero internacional, libre comercio, globalización
- ILPES: Énfasis en la programación y planeamiento de inversión pública

### La planificación en América Latina: los años 1990s

• Las preocupaciones centrales sobre el desempeño de los países en el decenio de los ochenta y los noventa permitieron la elaboración de una síntesis de los desafíos y aspiraciones centrales para los países de la región. El libro 'Transformación Productiva con Equidad, preparado en la CEPAL bajo la dirección de Fernando Fajnzylber,' recogió los nuevos temas que aparecían con fuerza (la importancia de la educación y la inversión en el capital humano, el deterioro del medio ambiente debido a la presión de las actividades extractivas, la importancia de reconocer la diversidad cultural en las estrategias de desarrollo, y el papel central de la ciencia y la tecnología para la transformación productiva y la mejor inserción en la economía global). Este estudio hizo también un balance de la experiencia del desarrollo latinoamericano y la persistencia de algunos problemas estructurales (baja generación de ahorro interno, escasa diversificación de las economías, continuos problemas en balanza de pagos, inserción en desventaja en los mercados financieros, entre otros).

• La globalización de los mercados financieros y la apertura comercial y financiera pusieron a los países de la región en una posición de desventaja y de gran vulnerabilidad. A las crisis financieras que surgieron en los países más grandes de la región se sumó la participación diferenciada de los países latinoamericanos en el comercio mundial, de acuerdo a sus ventajas comparativas, la infraestructura disponible, el grado de especialización de su mano de obra y el tamaño de su mercado interno. Sin embargo, casi todos los países de la región experimentaron gran volatilidad en el flujo de capitales provenientes del exterior, lo que aumentó considerablemente su vulnerabilidad. Por esta razón, la estabilización de los mercados financieros internacionales, la construcción de una arquitectura financiera internacional más apropiada, y el diseño de estrategias para reducir la vulnerabilidad financiera se transformaron en temas prioritarios para los países de la región.

• Por su parte, el ILPES centró sus esfuerzos en mejorar la gestión pública por medio de tres prioridades, i) contribuir a la construcción de visiones estratégicas para fortalecer la institucionalidad de la planificación como instrumento de gobierno, basadas en experiencias de concertación de políticas de desarrollo y en esquemas de cooperación público-privada, y que pueden desembocar o no en planes formales de desarrollo; ii) programación y evaluación de las actividades del sector público, incluyendo las reglas macro-fiscales, programación plurianual, gestión y bancos de proyectos de inversión pública y cooperación internacional, y seguimiento y evaluación de la gestión pública y; iii) procesos de descentralización y el planeamiento y gestión del desarrollo local y regional, con énfasis en los temas de descentralización fiscal y competitividad territorial.

## Antecedentes del planeamiento estratégico: América Latina

1950s

1960s

1970s

1980s

1990s

- **Chile:** gestión del proceso de transición, Chile 21;
- **Colombia:** escenarios de futuro para el proceso de paz;
- **Brasil:** Ministerio de Planeamiento, procesos de decisión;
- **Venezuela:** esquema convencional de planeamiento
- **Argentina del Siglo 21**
- **Perú:** programa "Agenda: PERÚ" sobre estrategias de desarrollo, reformas institucionales y gobernabilidad democrática
- **Costa Rica:** los próximos 50 años

### La planificación en América Latina: los años 1990s

• Las experiencias de planificación del desarrollo y el uso de técnicas para imaginar futuros han tenido un auge en el decenio de los noventa. Por ejemplo, la Fundación Chile 21, presidida por Ricardo Lagos hasta antes de asumir la presidencia del país, se convirtió en un centro de estudios, reflexión y propuestas para promover el progreso económico y social de Chile. A través de estudios especializados, talleres temáticos, seminarios nacionales e internacionales, así como de sus diversas publicaciones, Chile 21 contribuyó a la elaboración y difusión de las ideas sobre el desarrollo Chileno.

• En Colombia, en el primer semestre de 1997 un grupo de empresarios convocó a 43 representantes de diverso sectores de la sociedad para que, a lo largo de tres talleres, imaginaran escenarios para el país en los próximos dieciséis años y analizaran sus consecuencias. Se identificaron cuatro escenarios para motivar una nueva actitud y estimular el interés por las opciones de desarrollo a largo plazo, tomando en cuenta en particular el impacto de la violencia y la guerra interna.

• Brasil tiene el sistema de planificación más avanzado en América Latina. Desde los años sesenta, durante los gobiernos militares, ha podido adaptarse a los diversos cambios y ha mantenido una constante actualización en el uso de técnicas y metodologías de planificación. Durante este tiempo, Brasil ha organizado diversos proyectos en torno a objetivos de desarrollo nacional, con programas de protección y estrategias de inserción económica de las regiones menos favorecidas, dentro de una noción muy clara de proyección internacional.

• El patrón de planificación en Venezuela ha mantenido las características convencionales utilizadas en decenios pasados. La economía venezolana depende fuertemente de los flujos financieros por la producción de petróleo, lo que mantiene básicamente al sistema de planificación, desarrollado sobre la base de la programación de inversión pública de las divisas generadas por la actividad extractiva, inalterado. Además, hacia fines del decenio de los noventa, el gobierno venezolano volvió a los esquemas rígidos de planificación que estuvieron vigentes en el decenio de los setenta, aunque a principios de los 2000 tuvo que abandonarlos.

• En el Perú, pese a los excesos y la corrupción de un gobierno autoritario, durante el decenio de 1990 se plantearon varias iniciativas para diseñar estrategias de desarrollo con una perspectiva de mediano y largo plazo. El más amplio y completo ejercicio fue realizado por el equipo de Agenda; PERÚ, y entidades como Perú 2021, Promperú, y el Consejo Nacional de la Visión de Futuro, plantearon ideas similares. Sin embargo, estas iniciativas tendrían un impacto sólo después de la caída del régimen autoritario hacia fines del 2000.



## Antecedentes del planeamiento estratégico: Planeamiento empresarial

- Siglo 20: administración científica, teoría organizativa, la corporación moderna.
- Cambios en los 50s: mayor sofisticación, enfoque tecnocrático, sistemas de información, control jerárquico, conglomerados internacionales
- Enfoque sistémico en los 60s y 70s, perspectiva de largo plazo, planificación y asignación de recursos
- Turbulencia en los años 70s y 80s (incertidumbre, entorno, fin de la "Epoca de Oro", adaptación)

### Planeamiento Empresarial

•La "administración científica", que es el antecedente de la que decenios después fuera la planificación estratégica empresarial, surge a inicios del siglo XX. Frederick Taylor, el principal pionero de este enfoque, desarrolló técnicas para medir eficiencia de los trabajadores y les fijó el pago en función de su productividad. Henri Fayol planteó una serie de conceptos para hacer frente a la necesidad de dirigir organizaciones complejas, lo que fuera ampliado y codificado por Alfred P. Sloan en los años 30s a partir de su experiencia con la empresa General Motors.

•Años más tarde, en la época de la Segunda guerra Mundial, los ingleses usaron la ciencia para investigar las estrategias y tácticas, a lo que llamaron "Investigación de Operaciones" (*Operational Research*). La participación de la ciencia en la toma de decisiones fue también señalizada por los primeros estudios sobre gestión empresarial y pública, que enfatizaron que la gestión y la ciencia debían estar vinculados, que la gestión es una tarea interdisciplinaria, que se trabaja con información incompleta, y que se debía visualizar el objeto de estudio como un todo orgánico (Beer, 1968).

•Gross (1968) estudió la naturaleza de la administración de las organizaciones y del proceso de toma de decisiones. Entre los conceptos que analizó figuran la turbulencia del entorno, la dinámica de las estructuras y la vinculación entre la teoría y la acción. Por otra parte, Gross (1971) fue uno de los primeros en estudiar en forma sistematizada los problemas de la administración pública y la gestión del desarrollo.

•La planificación empresarial moderna nació a mediados de los años cincuenta, basados en la mejora de los sistemas de planificación, programación, contabilidad y presupuesto aplicados en el decenio previo. Según Porter (1987), la planificación empresarial se originó en dos vertientes: la primera fue la planificación de programación y de presupuestos, que surgió de la Segunda Guerra Mundial; y la segunda fue una planificación que resaltaba la importancia de tener una estrategia corporativa global. (Webster et. al., 1989).

•Entre 1960 y 1970, los empresarios identificaron dos necesidades importantes: El desarrollo de un enfoque más sistemático para manejar las distintas unidades de una empresa; y la herramientas para extender el horizonte de la planificación y los presupuestos más allá del tradicional periodo operativo.

•En los años ochenta la planificación estratégica pierde importancia y relevancia debido a que se transforma en un proceso inflexible, formalizado y excesivo, pero principalmente porque se olvida de producir planes de acción integrados con el presupuesto y el manejo de los recursos de la empresa (Lenz, 1985; Marx, 1991; Webster et al, 1989). Por otro lado, se encontró que los ejecutivos no estaban satisfechos con el desempeño de sus asesores en planificación (Javidan, 1985; Reid, 1990; Millett y Leppänen, 1991), y que la brecha entre la teoría y la práctica de la planificación estratégica aparentemente estaba relacionada con la falta de mejores herramientas y técnicas.

## Antecedentes del planeamiento estratégico: Planeamiento empresarial

- Uso de escenarios para anticipar situaciones inciertas (Shell: de Geus, Schwartz, Wack)
- Auge y declinación del planeamiento estratégico (preocupación académica) durante los 70s y 80s
- Los 80s: gestión estratégica, aprendizaje, cultura innovadora, liderazgo, excelencia
- Los 90s: Globalización, competitividad, innovación y planeamiento estratégico

### Planeamiento empresarial

•Sin embargo, algunas empresas supieron desarrollar nuevos instrumentos y técnicas para planificar sus actividades en el mediano y largo plazo. Un ejemplo muy citado es el de la empresa Royal Dutch/Shell a principios de los 70s, cuando empezó a utilizar escenarios para prever las decisiones a tomar ante cambios bruscos en su entorno. En particular, se examinaron las posibles respuestas en el caso de una subida de precios del petróleo, lo que efectivamente sucedió a mediados de los setenta, para lo cual sólo esta empresa estaba preparada. Shell es considerada en la actualidad como la empresa líder en planeamiento estratégico. Utiliza el método de escenarios en forma intensiva y rigurosa para mejorar la toma de decisiones en situaciones de incertidumbre, y también ha desarrollado procesos de aprendizaje institucional (De Geus, 1988; Stokke et al., 1991; Tenaglia y Nooan, 1992). El objetivo de los escenarios es influir en la formación de imágenes mentales y la visión de la realidad de los ejecutivos y líderes de las empresas. Wack (1986) señala que el paso de un “buen documento” hacia el cambio de la imagen a la realidad que tienen quienes toman decisiones es tan fundamental como el paso de ventas a marketing.

•Luego de las críticas al planeamiento estratégico en los 80s, hubo un intervalo de tiempo en el que se consideró a estas ideas como preocupaciones académicas. Sin embargo, diversas propuestas sobre ‘gestión estratégica’, ‘aprendizaje’, ‘cultura de la innovación’, ‘liderazgo’ y ‘excelencia’ se fueron colocando en el centro de las actividades de las grandes empresas. Con la profundización de la globalización, el aumento de la escala de operaciones y la creciente competencia, las grandes empresas empezaron a desarrollar sistemas de innovación articulados bajo una visión común, que sirviera de marco para aumentar la competitividad de los diversos componentes, unidades, subsidiarias y empresas asociadas.

•Al mismo tiempo, la competencia de empresas más pequeñas, mejor organizadas y enfocadas, sirvió como incentivo para que se desarrollaran nuevas técnicas de innovación y aprendizaje institucional. En general, las empresas que pueden tomar decisiones por anticipado en un entorno cambiante y con operaciones en territorios diversos, son las que pueden aprovechar mejor las oportunidades y obtener mayores beneficios.



## Antecedentes del planeamiento estratégico: el caso peruano

- 19 de Octubre de 1962 - Creación del Sistema Nacional de Planificación del Desarrollo Económico y Social del País.
- Varios planes de desarrollo en este período: importancia del plan de largo plazo de 1968, planes quinquenales en los 70s, planes sectoriales, proyectos de inversión, primeros modelos econométricos

### Planeamiento Estratégico en el Perú: los años 60s y 70s

•La introducción de la planificación del desarrollo se formaliza en los años sesenta, influenciada por el pensamiento de la CEPAL, además de las exigencias de la Alianza para el Progreso. Sin embargo, a fines de los años 50s tuvo lugar un extenso debate nacional sobre la conveniencia de su implementación en el país, el mismo que polarizó a importantes sectores políticos y académicos y parte de la opinión pública nacional. Este debate se realizó a través de las páginas de los diarios El Comercio y la Prensa, con el primero de ellos tomando una posición favorable a la planificación y el segundo oponiéndose a ella.

•En octubre de 1962, la Junta Militar de Gobierno, pocos días antes de la culminación de su mandato, creó el Sistema Nacional de Planificación y el Instituto Nacional de Planificación (INP) como su órgano técnico central, en estrecha coordinación y bajo la asesoría de la CEPAL (Velasco, 1974). El modelo de planificación correspondía a las corrientes prevalecientes en la época, considerándose a la planificación como un instrumento normativo de previsión y racionalización de las actividades del sector público, que tenía sólo carácter indicativo para el sector privado.

•El primer plan de mediano plazo, el Plan 1967-1970, preparado durante el primer gobierno del Presidente Fernando Belaunde Terry, partió de un diagnóstico centrado en la organización dual de la economía y la sociedad peruana, y planteó una estrategia de crecimiento económico basada en cambios en la estructura productiva, para lo cual considera indispensable la integración nacional y el desarrollo industrial. El Plan 1967-1970 asignó un papel importante al Estado en el incremento de la producción y la productividad así como en la redistribución del ingreso (CIEPA, 1982).

•En el decenio de 1970, durante el gobierno militar, se elaboran dos planes de mediano plazo, el Plan 1971-1975 y el Plan 1975-1978, y se inicia la formulación de planes de corto plazo de periodicidad primero anual y luego bienal. El Plan 1971-1975 es el que mejor resume las perspectivas que se tenía de la planificación y del desarrollo económico y social en la primera mitad del decenio de 1970, cuando el General Juan Velasco Alvarado gobernaba el país. La concepción del plan confirma la necesidad de efectuar sustantivos cambios estructurales en la economía y la sociedad a fin de alcanzar una situación de mayor equidad social y romper los lazos de dependencia con el exterior. El plan tuvo un fuerte sesgo estatista y controlista, que no guardaba correspondencia con la limitada capacidad de acción del sector público. Asimismo en este decenio se refuerza la planificación regional mediante la creación de las oficinas regionales y zonales de planificación, y comienzan a integrarse los planes regionales en el proceso de planificación nacional del desarrollo.

## Antecedentes del planeamiento estratégico: el caso peruano

- 15 de Junio de 1981 - Ley del Sistema Nacional de Planificación, formado por el Instituto Nacional de Planificación, el Consejo Consultivo Nacional de Planificación, las Oficinas de Planificación de los Ministerios, Organismos Centrales, Oficinas Regionales, Organismos Públicos Descentralizados y las Municipalidades (burocratización)
- Revitalización en 1985, pero en forma distorsionada ("Perú heterodoxo", "Rimanacuys", visión de largo plazo, colapso del sistema)

### Planeamiento Estratégico en el Perú: los años 80s

•Entre 1978 y 1982 el INP aborda la formulación de un Plan Nacional de Largo Plazo con horizonte al año 2000, el que, luego de sucesivas versiones, da lugar al Plan Nacional de Desarrollo 1982-2000. Sin embargo, la agudización de la crisis económica privilegió la conducción económica de corto plazo en el manejo de marcos de estabilización y ajuste económico, con el consecuente desplazamiento de la planificación como herramienta para la toma de decisiones. El INP fue marginado en la formulación de políticas públicas, mientras que el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) adquirió mayor importancia, y también en la coordinación del aparato estatal, principalmente debido a que sus oficinas regionales y zonales fueron absorbidas por las Corporaciones Departamentales de Desarrollo. En el caso de las inversiones públicas, el MEF comienza a disputar esta función con el INP y finalmente constituye una Dirección General de Inversiones Regionales.

•El INP intentó retomar un papel protagónico 1985 y 1990, para lo cual convocó a diversos agentes económicos y sociales (partidos políticos, sindicatos, cooperativas y empresarios, iglesias, universidades, intelectuales y gremios profesionales) para participar en diversos foros de discusión destinados a intercambiar ideas e iniciar un proceso de planificación concertada. El resultado final de este esfuerzo del Sistema Nacional de Planificación consistió en un proyecto de ley sobre planificación concertada (Romero, 1991), el cual no se aprobó finalmente al fracasar las iniciativas de concertación entre el Estado y el sector privado en el marco de la crisis desatada por el gobierno del Presidente Alan García a raíz del fracasado intento de la estatización de la banca.

•Antes del intento de estatizar la banca en 1987, el INP había iniciado una serie de actividades de consulta popular en el interior del país, mediante los "Rimanacuys", había lanzado una iniciativa para explorar opciones de desarrollo en el largo plazo con un horizonte temporal hasta el año 2000, y había formalizado sus políticas económicas "heterodoxas" que en última instancia llevaron a la hiperinflación.

•En las postrimerías del gobierno del Presidente Alan García se crearon, mediante decretos legislativos modificatorios del poder ejecutivo (D.L. 560) y del Sistema Nacional de Planificación (D.L. 593), los Consejos Sectoriales de Planificación Concertada y el Consejo Nacional de Planificación Concertada, respectivamente. Sin embargo, éstos no llegaron a funcionar, ni tampoco se puso en marcha el Consejo Nacional Concertado, que fue creado por el Decreto Supremo 102-90-PCM, y que entraba en colisión con el Consejo Nacional de Planificación Concertada mencionado anteriormente. Al igual que gran parte del sector público, al finalizar el gobierno aprista el sistema nacional de planificación había colapsado y se había vuelto totalmente inoperante.



## Antecedentes del planeamiento estratégico: el caso peruano

- 1º de Junio de 1992 - Disolución del INP. Se crea el "Consejo Nacional de Planificación", conformado por los Ministros de los diversos sectores que conforman el Poder Ejecutivo. El Presidente del Consejo de Ministros preside el Consejo Nacional de Planificación —CNP— y el Ministerio de Economía y Finanzas ejerce las funciones de Secretaria Técnica de dicho Consejo.

### Planeamiento Estratégico en el Perú: los años 90s

•En 1992 se desactivó el INP mediante Decreto Ley 25548 (11.06.92) y las funciones de planificación se distribuyen entre el Ministerio de Economía y Finanzas, el Presidente del Consejo de Ministros (quien junto con los ministros la función de aprobar los planes de Estado), el Ministerio de Agricultura, que asume la función de preservación del medio ambiente y recursos naturales, y el Ministerio de la Presidencia, que se convierte en el más grande ejecutor de obras públicas y canaliza los recursos de la cooperación técnica internacional.

•Sin embargo, los ministerios conservaron las estructuras burocráticas del sistema de planificación y mantuvieron las oficinas encargadas de cumplir con funciones que habían perdido importancia. Sus responsabilidades fueron disminuidas y se limitaron a la elaboración del presupuesto y el seguimiento de los planes operativos de corto plazo en sus respectivos sectores.

•En la primera mitad del decenio de 1990 las políticas que privilegiaban el papel del mercado hicieron que no se preste ninguna atención al planeamiento estratégico. La "planificación" era considerada por funcionarios gubernamentales como algo nocivo e inútil, al extremo que un ministro de Economía y Finanzas de esa época llegó a declarar que "la mejor política industrial es la que no existe".

•Mientras otros países de la región renovaban y consolidaban sus sistemas de planeamiento estratégico, el gobierno peruano dejó de lado esta herramienta fundamental para el desarrollo. Sin embargo, el debate sobre la importancia del planeamiento estratégico se renovó a mediados del decenio de 1990.

## Antecedentes del planeamiento estratégico: el caso peruano

- Debates sobre la importancia o irrelevancia del planeamiento (mercado a ultranza vs. gestión estratégica)
- Mayo 1995: informe *Democracia y Buen Gobierno, de Agenda: PERU*, que identifica la necesidad consensuada de "definir estrategias de desarrollo" y de "recuperar y actualizar la capacidad de planeamiento estratégico en el sector público"
- Reconocimiento de que el planeamiento estratégico es imprescindible para el desarrollo

### Planeamiento Estratégico en el Perú: debates sobre el papel del Estado en los 90s

•El debate sobre las funciones del Estado a mediados de los noventa puso sobre el tapete la relevancia del planeamiento estratégico del desarrollo. De manera muy esquemática, surgieron dos posiciones encontradas: (i) aquella de quienes propugnaban reducir al mínimo el papel del Estado y rechazaban cualquier tipo de planeamiento, argumentando que libre juego de las fuerzas del mercado era lo mejor para promover el crecimiento económico; y (ii) aquella de quienes proponían una visión crítica de la experiencia de planificación durante los setentas y ochentas, pero consideraban que era necesario establecer un nuevo sistema de planeamiento estratégico, que debería actuar en armonía con el mercado pero regulándolo y orientando los esfuerzos de desarrollo. Ambas posiciones estaban de acuerdo en que el sistema nacional de planificación había colapsado al iniciarse el decenio de los noventa.

• La primera posición prevaleció entre los funcionarios y asesores gubernamentales, especialmente en el MEF. Argumentaron que las 'fallas del Estado' y la excesiva intervención gubernamental como causas de las crisis económicas y los problemas del país.

•El primer informe de Agenda: PERU, *Democracia y Buen Gobierno*, publicado en 1995, destacó la necesidad de emplear el planeamiento estratégico como herramienta para promover el desarrollo nacional. Este informe fue preparado en consulta con una amplia gama de expertos y ciudadanos en diversas regiones del país, y encontró a mediados de los noventa una creciente reacción en contra de la posición extremista asumida por el gobierno de Alberto Fujimori. Se identificó claramente la necesidad de definir de manera consensuada las estrategias de desarrollo que proporcionen un marco para el funcionamiento del Estado en el mediano y largo plazo, de tal manera que orienten la formulación y ejecución de políticas públicas en el corto plazo. También se identificó la necesidad así como recuperar y actualizar la capacidad de planeamiento estratégico en el sector público, sobre todo en el interior del país, para elevar la calidad de las políticas públicas y su ejecución.

•El informe final de Agenda: PERU, *Perú: Agenda y Estrategia para el Siglo 21*, plantea que es necesario lograr un equilibrio entre los papeles del Estado, el sector privado y la sociedad civil en el proceso de desarrollo peruano. El planeamiento estratégico juega un papel central en el logro de este equilibrio y en la coordinación entre los diversos actores e instancias que participan en las actividades de desarrollo. En particular, es preciso lograr una mayor coherencia y consistencia en el gobierno central, así como en las políticas públicas en los ámbitos de los gobiernos locales, los gobiernos regionales y el gobierno central.



## Comentarios Finales sobre el planeamiento en el Perú

- Es necesario desmitificar la planificación estratégica ("Toma de decisiones por adelantado")
- No confundir planeamiento estratégico con procedimientos mecánicos
- Evitar falacias; herramienta útil pero no panacea
- Problemas de gestión estratégica y no sólo de planeamiento estratégico:

Perú: país "sobrestudiado", pero "subgerenciado"

### Comentarios finales sobre el planeamiento estratégico del desarrollo en el Perú

• Si bien es importante destacar la importancia que viene adquiriendo el planeamiento estratégico en el Perú al iniciarse el siglo 21, este nuevo énfasis no está libre de problemas y dificultades que deben enfrentarse para no cometer los mismos errores del pasado.

• Es posible detectar una tendencia hacia la complicar excesivamente y sofisticar más allá de lo necesario las metodologías y procedimiento de planeamiento estratégico. Esta tendencia se viene acentuando en los últimos años, sobre todo con la aparición de gran número de expertos y empresas consultoras dedicadas a esta actividad.

• Esto está motivado por la exigencia, establecida por ley, de que las instituciones del sector público preparen 'planes estratégicos' para orientar sus actividades, asignar recursos y preparar sus presupuestos. El resultado ha sido una proliferación de planes, ejercicios de programación y estudios de diagnóstico en todos los niveles de la administración pública, pero muchas veces realizados en forma mecánica y sin rigor. Se corre el riesgo de banalizar el proceso de planeamiento estratégico, al igual que sucedió en los años setentas —pero con la diferencia de que en vez de burocratizar el planeamiento estratégico sólo en el gobierno central esto sucedería también en los gobiernos locales y regionales.

• El planeamiento estratégico es una herramienta potencialmente útil y no una panacea para resolver los problemas de la administración pública. Las metodologías deben ser tomadas como referencia y adaptarse a la realidad y las necesidades del sistema que se quiere planificar. La "toma de decisiones por adelantado" no es una ciencia oscura e ininteligible que sólo puede ser realizada por expertos, sino algo que hacemos todos cotidianamente.

• A veces se confunde el planeamiento estratégico con el uso de indicadores de gestión, la definición de contratos de gestión, la administración por resultados, y el análisis FODA (fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas). El planeamiento estratégico puede emplear estas técnicas, pero además involucra procedimientos participativos, requiere reflexión y creatividad, y debe incluir explícitamente los procedimientos para poner en marcha y ejecutar los planes.

• Las experiencias de los últimos años permiten afirmar que no hay contradicción entre planeamiento estratégico y el buen funcionamiento del mercado; que la visión de largo plazo y la flexibilidad son fundamentales en un entorno turbulento de cambios acelerados; y que la democracia, la descentralización y la participación son condiciones necesarias para el planeamiento estratégico con una visión integral del desarrollo

## Sesión 2

### Etapas y Pasos en el Proceso de Planeamiento Estratégico

**Etapa I:** Apreciación inicial del sistema para el cual se va a planificar

**Etapa II:** Diseño y ejecución (9 pasos)

**Etapa III:** Liderazgo, aprendizaje y gestión estratégica

#### Etapas y pasos en el proceso de planeamiento estratégico

El objetivo central del planeamiento estratégico es definir el sistema para el cual se va a planificar, de manera de poder entender las relaciones e interacciones entre los elementos, y de esta forma poder tomar decisiones que se anticipen a los acontecimientos futuros. La metodología propuesta considera tres etapas, las cuales serán analizadas durante las siguientes sesiones.

En esta sesión se desarrollará los elementos de la *primera etapa*, la que incluye tres elementos que permiten dar una apreciación inicial del sistema para el cual se va a planificar. Estos elementos son: *i)* apreciación de conjunto sobre gestión estratégica, definición del sistema, y determinación de los horizontes temporales; *ii)* movilización del apoyo político (Ejecutivo, Congreso, regiones, municipios, empresarios, sociedad civil); *iii)* diseminación de conceptos, ideas y experiencias de planeamiento estratégico (con el fin de lograr que los conceptos se afiancen, refuercen y enriquezcan mediante consultas)

En las siguientes sesiones se desarrollará la *segunda etapa*, que es una propuesta sobre diseño y ejecución de los 9 pasos en el proceso de planeamiento estratégico, y la *Tercera etapa*, donde se explica las características del liderazgo y aprendizaje para el planeamiento y la gestión estratégica.



## Etapas y Pasos en el Proceso de Planeamiento Estratégico

### *Primera etapa:*

- *Apreciación de conjunto sobre gestión estratégica, definición del sistema, y determinación de los horizontes temporales*
- *Movilizar apoyo político (Ejecutivo, Congreso, regiones, municipios, empresarios, sociedad civil)*
- *Diseminar conceptos, ideas y experiencias de planeamiento estratégico (participación)*

### **Primera etapa**

• La primera etapa consiste en formar una apreciación de conjunto sobre la gestión estratégica y la definición del sistema y del horizonte en el cual se espera que el planeamiento sea puesto en marcha. Para llevar acabo esto, es necesario obtener el apoyo político de los grupos de poder que facilite la ejecución de las actividades necesarias. *Muchos planes muy bien formulados fallan en el hecho que imponen altos costos de transacción a los grupos de interés vigentes, o precisan de concesiones que probablemente no sean obtenidas de manera unilateral o con poca presión.*

• En esta etapa es fundamental involucrar a las diversas partes que componen el sistema para el cual se va a planificar y conseguir el apoyo necesario, así como estudiar y entender su nivel de compromiso y motivaciones. De esta manera, se pueden establecer alianzas entre los grupos interesados que tienen similares orientaciones con el fin de aumentar la probabilidad de aplicar y acelerar los cambios necesarios.

• Igualmente, la diseminación de ideas y conceptos permite obtener apoyo de otros elementos que no han sido considerados en el sistema para el cual se va a planificar, y que eventualmente pueden ejercer presión para acelerar los cambios propuestos. Igualmente, permite contrastar las experiencias y conclusiones, así como crear redes de trabajo y conocimiento.

# Planeamiento Estratégico y Tipos de Decisiones



## Tipos de decisiones

•Previamente a la definición del sistema, el planificador debe determinar en qué plazos y ámbitos toma las decisiones. En este sentido, el período puede ser definido como corto, mediano o largo plazo, y el ámbito de las decisiones puede ser determinado por acciones focalizadas o integrales.

•La noción del corto y del largo plazo varía sensiblemente de acuerdo al sistema para el cual se planifica. Por ejemplo, el corto plazo en la evolución demográfica de una población es 15 años, mientras que el largo plazo puede ser de varios decenios. No ocurre lo mismo en el mercado de valores, donde el corto plazo puede ser de una semana, y el largo plazo sólo de un año. En general, hablaremos de corto plazo cuando el contexto, las instituciones y la visión no pueden ser modificadas de manera importante, mientras que en el largo plazo el espacio de maniobra para cambiar estos elementos es más amplio.

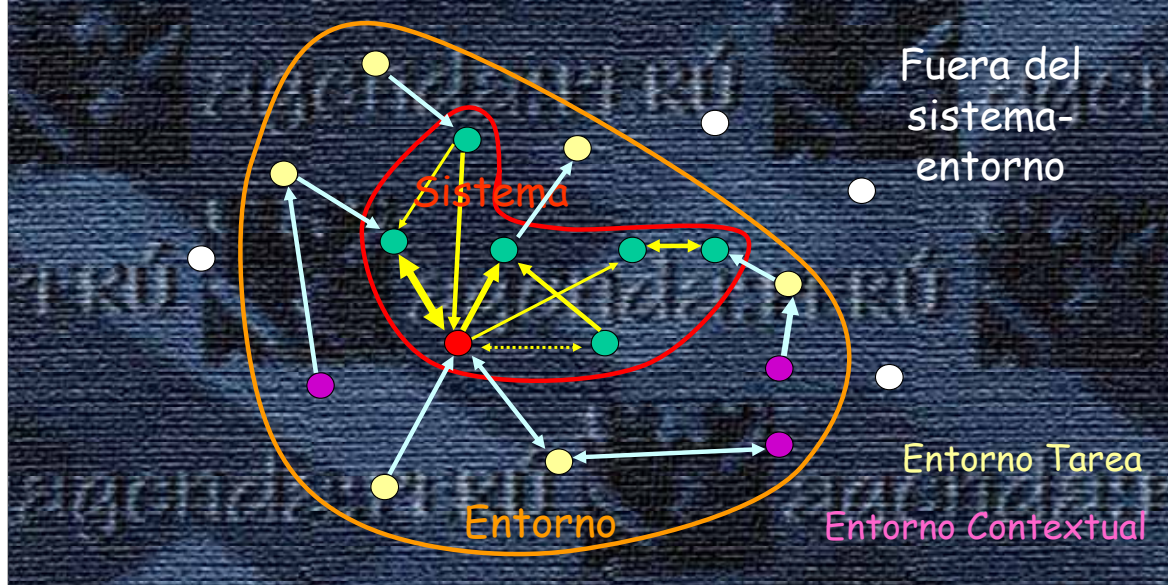
•Lo mismo sucede con la idea del ámbito de las decisiones (integrales o focalizadas), las cuales se encuentra en relación con el sistema que se defina. A largo plazo, decisiones para cambios integrales pueden ser tomadas, mientras que en el corto plazo sólo es probable poder intervenir sobre los recursos y las actividades, de manera más focalizada.

•En el planeamiento estratégico se identifican cinco tipos de decisiones: (i) Sobre *cómo asignar recursos*, ya sea humanos, financieros, físicos, tiempo y atención; (ii) Qué tipo de *actividades* van a ser realizadas y definir prioridades, secuencias y opciones de acuerdo a los 'trade off' existentes; (iii) Qué tipo de *instituciones* y organizaciones serán necesarias, por lo que hay que considerar cuáles son las reglas del juego, qué incentivos y qué grado de regulación deben existir; (iv)Cuál es el *contexto* en el cual nuestro sistema se inserta, cuáles serán las interacciones, cómo se puede influir sobre él, cuáles son las políticas implícitas y explícitas; finalmente (v)Cuál es el camino hacia el cual se va, la *visión*, cuáles son los ideales, valores, aspiraciones.

•El proceso integrado de planeamiento estratégico tiene que considerar todos estos aspectos.



## Definición del sistema para el cual se planifica: Sistema y su entorno



### Sistema para el cual se planifica

•El sistema se define por aquellas entidades con las cuales existe una relación inmediata. Esta relación es distinta con cada entidad que conforma el sistema, y se caracteriza porque el conjunto de estas interacciones son indispensables para el correcto funcionamiento de la organización para la cual se hace la planificación. Los criterios para definir un sistema son: i) definir el objetivo que se busca y el objetivo que se tiene para el planeamiento estratégico; ii) identificar el tamaño adecuado de la organización o del sistema ¿Debe ampliarse o recortarse?; y iii) determinar los límites de un sistema utilizando un conjunto de elementos que tengan la mayor densidad de relaciones entre sí. Para definir un sistema se requiere de conocimiento, experiencia y arte.

•La ventaja de un enfoque sistémico, es que permite reconocer las propiedades de la relación entre los componentes del sistema para el cual se planifica, que no pueden ser analizados por separado, pues “el todo no es sólo la suma de las partes”. Entre los componentes, existen características o propiedades compartidas, que constituyen información central para establecer relaciones entre ellas: interdependencia, objetivos comunes, niveles de coordinación, sinergias y retro-alimentación.

•Es imprescindible identificar el **entorno** en el cual el sistema está inmerso. En el entorno existen dos componentes fundamentales que hay que identificar: el **entorno tarea** (ET), que son aquellos elementos que tienen interrelaciones directas con el sistema; y el **entorno contextual** (EC), determinado por aquellos elementos que afectan indirectamente al sistema (influyen el ET). Asimismo, hay que identificar que elementos están fuera del alcance del sistema y del entorno.

•Cuando se produce un *shock* externo que afecta al entorno tarea y al entorno contextual se tiene un impacto sobre el sistema. El impacto se va a determinar por el grado de interdependencia que existan entre cada unidad del sistema. Las unidades afectadas reaccionan y crean secuelas en otras unidades no afectadas en primera instancia.

•Es necesario que los sistemas incluyan mecanismos de aprendizaje para estar preparados ante siguientes *shocks* similares, que son retroalimentados en cada dinámica de cambio. Para ellos hay que diseñar mecanismos de aprendizaje, en los que los sistemas deben rediseñarse cuando el contexto y los objetivos cambian. Es parte de la toma de decisiones determinar que unidades permanecen dentro de cada entorno, cuáles nuevas se incluyen y cuáles salen.

## Análisis de Grupos de Interés (Stakeholders)

- Identificar los principales grupos de interés
- Identificar la lógica y las motivaciones de los grupos de interés
- Analizar los vínculos e influencias recíprocas
- Gestionar las relaciones con los grupos de interés

### Análisis de grupos de interés

• Los grupos de interés son aquellos agentes (entidades o personas) que influyen en la organización o son afectados por las acciones que ella realiza. Con el fin de identificar los elementos del sistema, es necesario definir cuáles son los grupos de interés o *stakeholders*, así como sus relaciones y niveles de influencia, la lógica de sus comportamientos y sus cambios, los objetivos y motivaciones, y comparar estas características con los del planificador.

• El *stakeholders analysis* o el análisis de los grupos de interés implica que sólo conociendo las características de los grupos con los que la organización interactúa y al interior de la organización, será posible realizar cambios y promover conductas para apoyarlos. El análisis de grupos de interés se hace a partir de la lógica interna de cada uno de ellos, y en segundo lugar a partir de cómo esa lógica interna tiene consecuencias o resultados que directamente afecten lo que el planificador está haciendo.



## Sesión 3 - Sesión 4

### Etapas y Pasos en el Proceso de Planeamiento Estratégico

*Segunda etapa:*

Diseño y ejecución de los 9 pasos en el proceso de planeamiento estratégico

#### **Etapas y pasos en el proceso de planeamiento estratégico**

La *segunda etapa* del proceso de planeamiento estratégico está conformada por el diseño y ejecución de 9 pasos. Estos pasos pretenden ser una herramienta útil para que el planificador pueda sugerir las medidas más adecuadas que deben tomarse en situaciones que se puedan presentar. La explicación de los 9 pasos se desarrollarán durante las sesiones 3 y 4.

## Proceso de Planeamiento Estratégico

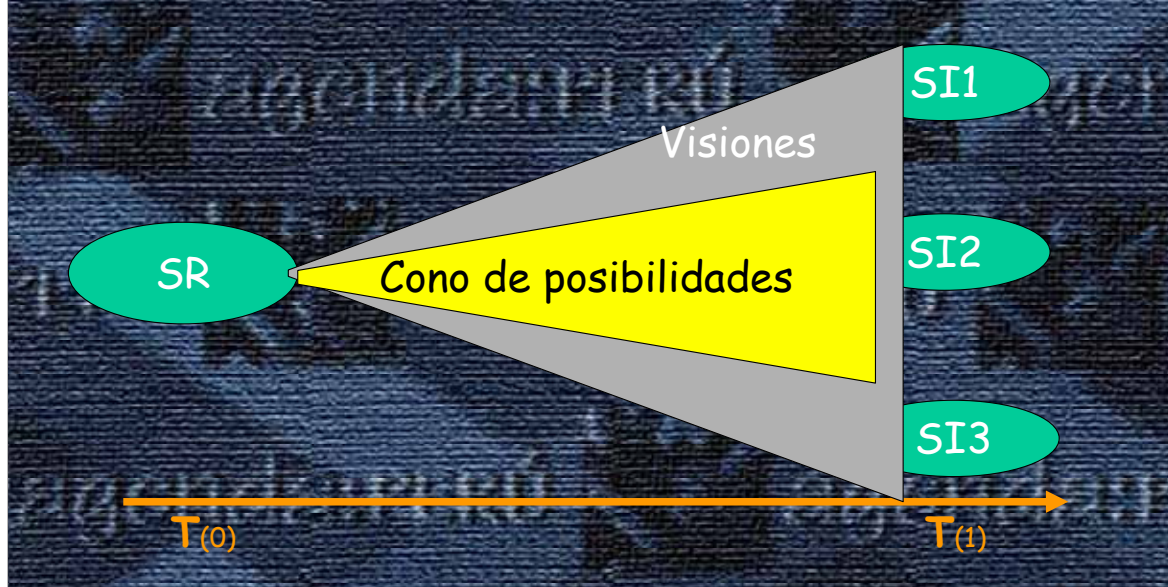
1. Visión de largo plazo y objetivos del sistema
2. Análisis del contexto internacional y nacional
3. Características y capacidades internas de la institución
4. Identificación y multiplicación de opciones estratégicas
5. Articulación del marco para decisiones estratégicas
6. Decisiones sobre opciones; definición de líneas estratégicas y de actividades dentro de ellas
7. Determinación de prioridades y secuencias; asignación de recursos a líneas estratégicas y actividades; diseño y ajustes institucionales
8. Seguimiento de la ejecución del planeamiento estratégico
9. Evaluación de la ejecución del plan e introducción de ajustes

### **Segunda Etapa. Nueve pasos para el proceso de planeamiento estratégico**

• Los nueve pasos para el proceso de planeamiento estratégico constituyen una ayuda referencial para el planificador y no una receta sobre cómo planificar. La flexibilidad del proceso de planificación permite que estos pasos se realicen sin orden y tomando como punto de partida cualquiera de los pasos. Sin embargo, el proceso de planificación estratégica debe incluir todos estos pasos para ser completo.



## (1) Visión de largo plazo y objetivos del sistema

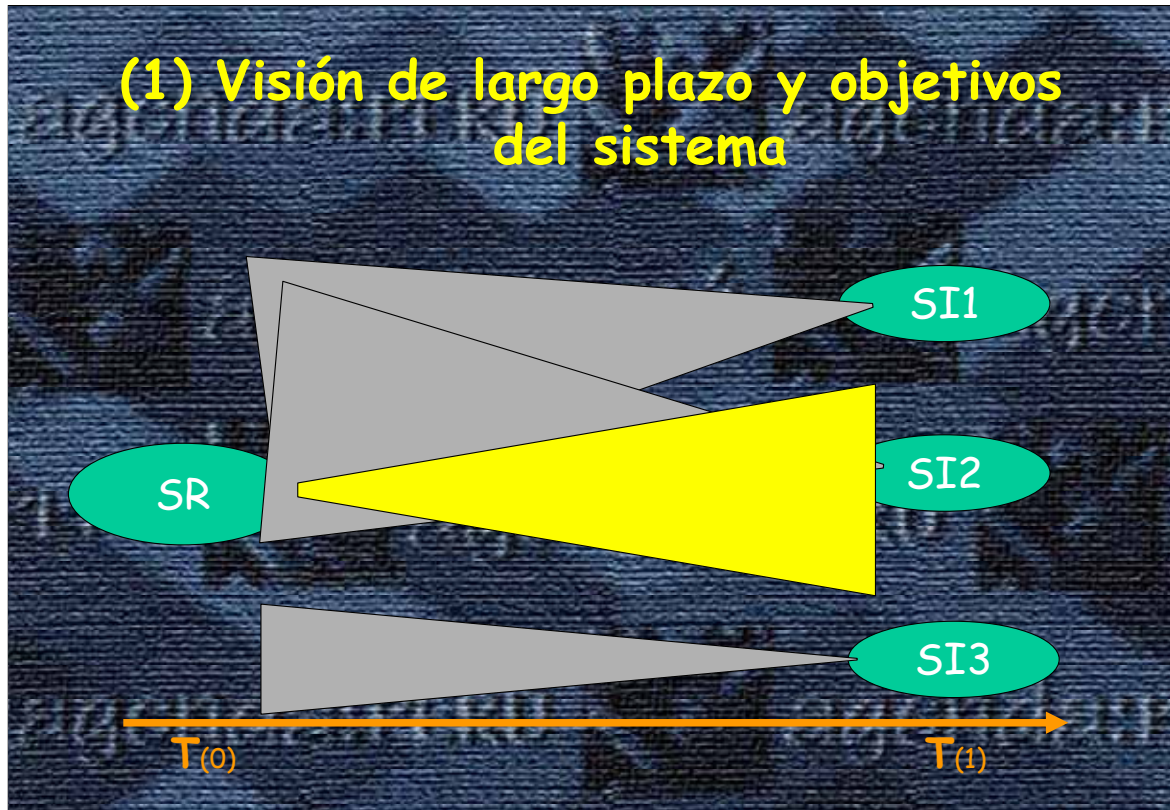


### **Paso 1. Visión de largo plazo**

•La visión de largo plazo es el conjunto de imágenes de diversas *situaciones ideales* (SI) a las que se espera llegar en un período de tiempo (de  $T_0$  a  $T_1$ ) partiendo de la situación actual – o *situación real* (SR). Sin embargo, las visiones requieren ser plausibles y ‘realistas’ con el fin de que sirvan para el proceso de planeamiento estratégico.

•A partir del análisis situación actual (SR) se proyecta el cono de posibilidades que contiene los criterios más importantes que hacen plausible una visión determinada, considerando el conjunto de recursos con los que se cuenta en la SR y la evolución del contexto en el cual se proyecta la visión.

## (1) Visión de largo plazo y objetivos del sistema



### **Paso 1. Visión de largo plazo**

- Una vez definido el cono de posibilidades, es posible realizar el ejercicio en retrospectiva para lograr definir qué visión puede ser plausible al final del horizonte del planeamiento.
- A partir los sistemas ideales se identifica cuáles son las condiciones iniciales necesarias para alcanzar la situación ideal. Como en el cono de posibilidades, estos criterios indican si es posible de una situación actual llegar a una situación ideal.
- Buscar la convergencia entre el cono de posibilidades y las condiciones iniciales necesarias permitirá encontrar los elementos necesarios para considerar una situación ideal posible como plausible.
- Sin embargo, este ejercicio no es estático y debe ser revisado continuamente, pues tanto las condiciones iniciales para arribar a la visión de la situación ideal como el cono de posibilidades cambian conforme nos movemos en el tiempo.



## (2) Análisis del contexto internacional y nacional

- Identificar los factores pertinentes
- Examinar lo que afecta a cada factor
- Categorizar los factores (impacto, proximidad, tiempo...)
- Ordenar categorías según criterios (vinculados a objetivos)
- Ver los aspectos comunes entre factores
- Identificar casos de otras instituciones similares
- Caracterizar el entorno
- Analizar los escenarios posibles y las tendencias predominantes

### **Paso 2. Análisis del contexto internacional y nacional**

• Con el fin de definir los elementos que pueden afectar los componentes del entorno contextual o el entorno tarea, es necesario analizar el contexto nacional e internacional. Este paso debe permitir la identificación de riesgos y oportunidades para el logro de la visión, y el tiempo dedicado a este análisis varía de acuerdo al sistema que el planificador haya definido. Los pasos 2a y 2b presentan algunos criterios útiles que pueden facilitar el análisis.

## (2a) Análisis del Contexto Internacional

- Orden Global Fracturado:
  - Seguridad internacional en un mundo "posbipolar"
  - Interdependencia económica y financiera
  - Desigualdades persistentes e incertidumbre económica
  - Condiciones sociales (desigualdades, carencias)
  - Sustentabilidad ambiental
  - Cultura, religión y preocupaciones éticas
  - Gobernabilidad y diseminación de las prácticas democráticas
  - Explosión y fractura del conocimiento

### Paso 2a. Análisis del contexto internacional

• *Seguridad internacional en un mundo posbipolar*: fin de la Guerra Fría y de la rivalidad Este-Oeste; virtual eliminación de la amenaza de una guerra nuclear total y de los conflictos basados en la ideología de la Guerra Fría; aparición de nuevas preocupaciones de seguridad; desgaste del poder de los Estados nación como unidades para la formulación y ejecución de políticas; aumento en el número e intensidad de conflictos regionales; mayor papel de las instituciones internacionales y regionales en el mantenimiento de la seguridad, y para las Naciones Unidas en especial.

• *Interdependencia económica y financiera*: rápido crecimiento y globalización de los mercados financieros, cambios en los patrones de comercio; transformación del contenido del comercio en favor de servicios y productos manufacturados de alta tecnología, emergencia del Pacífico Norte como área dominante en el comercio internacional, multiplicación de acuerdos comerciales regionales, crecimiento del comercio al interior de empresas transnacionales, creación de la Organización Mundial del Comercio; nuevas situaciones en países clave.

• *Desigualdades persistentes e incertidumbre económica*: disparidades persistentes y crecientes entre los países ricos y los países pobres; crecientes desigualdades de ingreso y oportunidades al interior tanto de los países ricos como de los pobres; mayor inestabilidad del sistema económico internacional; creciente preocupación y demandas por una mejor gobernabilidad económica internacional.

• *Condiciones sociales*: desbalances demográficos; demandas sociales crecientes en los países pobres; desempleo; exclusión social extendida y en aumento tanto en los países ricos como pobres; redefinición de las relaciones de género.

• *Sustentabilidad ambiental*: mayor conciencia de la importancia del uso sustentable de recursos naturales y de los problemas de la contaminación; amenazas a la sustentabilidad del medio ambiente y al uso adecuado de recursos; pobreza en los países en desarrollo y consumo excesivo en los países ricos; factores ambientales condicionan la seguridad internacional; imperativo de contar con tecnologías apropiadas para el medio ambiente que sean capaces de garantizar el desarrollo sustentable; aceptación del peligro que representan los problemas ambientales globales.

• *Cultura, religión y preocupaciones éticas*: creciente importancia de los valores religiosos y espirituales; emergencia del fundamentalismo religioso como fuerza importante detrás de acciones políticas, sociales y aun económicas; conflictos entre la tendencia hacia la homogeneización cultural y el deseo de reafirmar la identidad cultural, como resultado de la globalización de los medios de comunicación masiva, del transporte y de las comunicaciones; importancia creciente de los temas éticos y morales en los temas de equidad y derechos humanos;

• *Gobernabilidad y diseminación de las prácticas democráticas*: crisis de gobernabilidad en los países pobres y en los de altos ingresos; el pluralismo político, la democracia y la participación popular se han extendido en la mayor parte de las regiones del mundo; los papeles del sector público, el sector privado y de las organizaciones de la sociedad civil están siendo redefinidos en todas partes; las consecuencias sociales de las reformas de política económica agudizan los problemas de gobernabilidad; impacto de las tecnologías de la información en los sistemas políticos y en la gobernabilidad; creciente importancia del capital social y del desarrollo institucional.

• *La explosión del conocimiento y la fractura del conocimiento*: crecimiento exponencial y mayor importancia del conocimiento científico y tecnológico como factor de producción; transición hacia la sociedad de la información y del conocimiento; cambios en la conducción de la investigación científica: costos en aumento, mayor especialización, importancia de las tecnologías de la información; carácter crecientemente sistémico de la innovación tecnológica: se requiere mayor cantidad y diversidad de insumos, participa un mayor número de actores; cambio de paradigma tecno-económico (de uno intensivo en energía a uno intensivo en información); importantes avances en las tecnologías de comunicación e información; la biotecnología y los nuevos materiales transforman las actividades de producción y servicios; desigualdades extremas y acumuladas en las capacidades de ciencia y tecnología entre los países industrializados y los países en vías de desarrollo; limitada capacidad científica y tecnológica de los países pobres para afrontar los desafíos económicos, sociales, políticos, culturales, ambientales y de la sociedad del conocimiento.



## (2a) Análisis del Contexto Internacional

- Amenazas a la seguridad:
  - Reconceptualizar amenazas tradicionales a la seguridad (externas e internas)
  - Apreciación realista y no ilusoria de la naturaleza de las nuevas y antiguas amenazas
  - Exploración y diseño de opciones para hacerle frente a las amenazas
  - Identificación de potenciales aliados
  - Diseño de estrategia de seguridad articulada con estrategia de desarrollo

### Paso 2.A Amenazas a la Seguridad

•La seguridad de las naciones está siendo reconceptualizada. Luego de que la Guerra Fría terminara y que la rivalidad Este-Oeste dejó de ser la amenaza potencial de enfrentamientos nucleares, los países tienen nuevas preocupaciones de seguridad. Los conflictos ambientales, terrorismo, tráfico de drogas, crimen internacional, proliferación de armas químicas, biológicas y de artefactos nucleares de pequeña escala son ahora algunas de las nuevas amenazas a la seguridad. Dos hechos señalizan esta transformación de las amenazas, el primero es la caída del muro de Berlín (09/11/89), en el que se pone fin al mundo bi-polar y los países se alinean a una ideología capitalista única con múltiples adaptaciones y variedades; y el segundo hecho es el ataque terrorista a los edificios del Centro del Comercio Mundial en Nueva York (11/09/2002), cuando las grandes potencias militares (EEUU, Inglaterra), asumen al terrorismo como la principal amenaza para el mundo.

- Factores culturales, sociales, económicos y políticos continúan violentando a la [humanidad](#).
- La tolerancia como valor fundamental(intolerancia por lo no-occidental, por parte de los occidentales y por lo occidental por parte de los no-occidentales).
- El manejo de las tecnologías de información ha revolucionado los modos de enfrentamiento
- Las situaciones de conflicto violento y su impacto sobre el proceso (y el planeamiento) del desarrollo
- La “guerra contra el terrorismo” y la disposición a dejar en suspenso el respeto a los derechos humanos
- Los recursos naturales y el acceso a ellos como fuente de conflictos violentos.
- Los “gatillos de conflictos violentos”: liderazgo político que se beneficia con la violencia y grupos interesados en el exterior.
- El desarrollo como manera de prevenir los conflictos violentos.

## (2b) Análisis del Contexto Nacional

- Factores Políticos:
  - Prioridades del Gobierno Central y de los gobiernos regionales y locales
  - Partidos políticos y propuestas alternativas
- Factores Sociales:
  - Niveles de desarrollo humano
  - Papel de las organizaciones de la sociedad civil
  - Justicia social, ciudadanía e integración
  - Violencia
- Factores Económicos:
  - Sectores: real, fiscal, financiero y externo
  - Ciclos económicos
  - Participación privada y sistema financiero

### **Paso 2b. Análisis del contexto nacional**

•El análisis del contexto nacional es fundamental, especialmente cuando la organización para la cual se realiza un plan pertenece al aparato del Estado. Un primer aspecto que se debe tener en cuenta es el rumbo que la política del Gobierno de turno desea tomar, identificar cuales son las prioridades de corto y mediano plazo, y comparar la línea asumida por el Gobierno con las opciones de los principales partidos políticos de oposición.

•El segundo aspecto que se debe tomar en cuenta es la función que tiene la organización dentro de los retos sociales. Para lo cual se debe identificar cuales son las principales carencias de la sociedad, que otros agentes de la sociedad civil o sector privado realizan esfuerzos en el mismo sentido que la organización, y evaluar la importancia de la organización para la coordinación y supervisión de los distintos esfuerzos.

•El último aspecto es tener conciencia de la evolución de la economía y las posibilidades de financiamiento de la institución. Para lo cual se debe considerar las limitaciones financieras, las prioridades, y los acuerdos. *Un plan no sirve si es que no se consideran y aseguran las fuentes para financiarlos, estos deben ser realistas a las posibilidades y deben considerar las proyecciones de los ingresos y obligaciones futuras del conjunto de la economía.*



### (3) Características y capacidades internas de la institución

- Diagnóstico de la situación interna (FODA u otros métodos)
- Mapeo de los procesos de gestión (importante para poner en práctica el planeamiento estratégico)
- Descripción del sistema - objeto: análisis de datos pasados, presentes y tendencias futuras
- Análisis de las potencialidades del sistema
- Identificación del desafío central

#### **Paso 3. Características y capacidades internas de la institución**

•Este paso es muy importante, pues permite hacer un inventario de los recursos y capacidades disponibles para avanzar hacia la situación ideal que se ha definido:

•El diagnóstico interno se puede realizar con diversas metodologías (FODA es un buen ejemplo) y va a permitir conocer las características principales del sistema definido.

•Igualmente, el planificador debe conocer cómo las cosas se hacen, qué métodos se utilizan, cómo se logran los objetivos, qué prácticas son comunes.

•Estos elementos sirven para identificar el desafío central, es decir, cuál es la situación concreta que esperamos cambiar. La importancia de tener claro el desafío central permite avanzar con mayor seguridad hacia el logro de los objetivos planteados.

## (4) Identificación y multiplicación de opciones estratégicas

- Más arte que ciencia: lluvia de ideas (*brainstorming*); ideas que desafíen el pensamiento convencional, pero que sean plausibles
- Uso de varias metodologías:
  - Revisión de literatura, uso de consultores especializados
  - Procesos participativos (grupos de enfoque, consultas al personal, entrevistas en profundidad)
  - Idealización, escenarios, simulación, modelos
- Definición de criterios previos: Horizonte temporal, viabilidad técnica, coherencia con la definición del sistema

### **Paso 4. Identificación y multiplicación de opciones estratégicas**

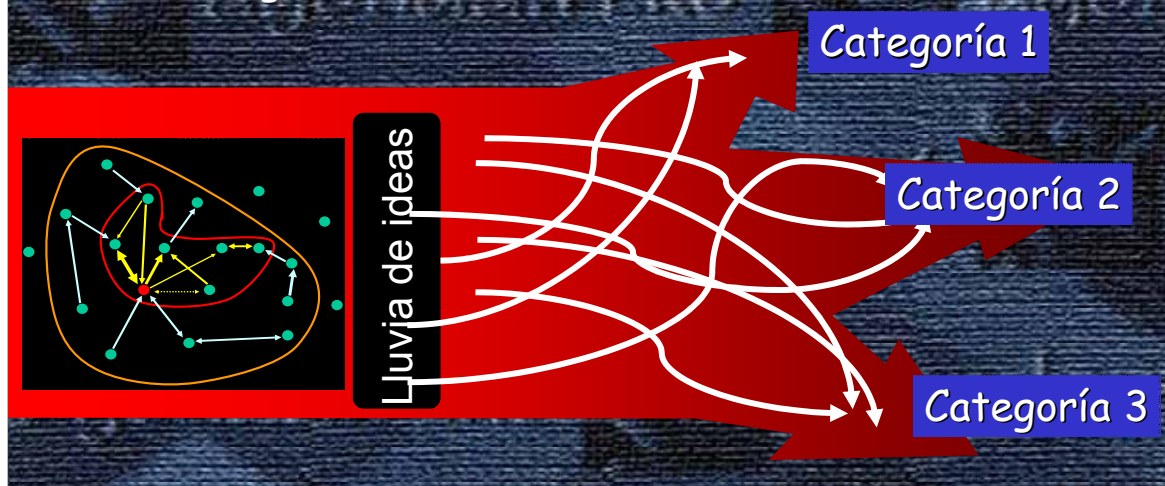
•La idea central de este paso es poder imaginar opciones estratégicas que sirvan como insumos para el planeamiento estratégico y sirvan como propuestas de políticas para alcanzar los objetivos planteados y enfrentar el desafío central identificado. En esta etapa, todas las ideas sobre opciones plausibles y decisiones por anticipado que tomar son aceptadas. Por esa razón, se afirma que este paso es más arte que ciencia, pues la imaginación de situaciones futuras es un ejercicio que puede ser realizado de diversas maneras, con muchos grados de libertad, con diferentes técnicas

•Sin embargo, este despliegue de opciones es acotado por el sistema definido y debe guardar coherencia con los criterios utilizados para definir el cono de posibilidades y las características del entorno contextual y el entorno tarea. Igualmente, parte importante de los insumos debe ser sometida a la opinión de expertos para asegurar la viabilidad técnica de las mismas (análisis de los pros y contras de las opciones estratégicas). Este análisis debe hacerse permanentemente para asegurar la calidad de las propuestas.



## (5) Articulación del Marco para Decisiones Estratégicas

- Ordenar las opciones en categorías de manera coherente: Hacia el Marco para Decisiones Estratégicas



### Paso 5. Articulación del marco para decisiones estratégicas

•La viabilidad técnica de cada una de las propuestas ha sido analizada y ahora se tiene un conjunto de ideas, políticas y reformas posibles que nos permiten enfrentar el desafío central. Sin embargo, lo importante es ordenarlas y darles coherencia. Parte del problema con las experiencias de planeamiento estratégico es que se analizan las políticas y reformas, se proponen acciones concretas, pero resultan siendo demasiadas y muy amplias, lo cual dificulta la tarea de ordenar los recursos, identificar los pasos siguientes, asignar responsabilidades. Muchos planes fracasan aún habiendo identificado los desafíos y acciones necesarias porque no son ordenados y fáciles de explicar a los que finalmente van a comprometerse a realizar las acciones para enfrentar el desafío central.

•Por lo tanto, el siguiente ejercicio es ordenar en categorías las opciones estratégicas identificadas (nuevamente, los criterios para ordenar las categorías corresponden más al campo del arte que de la ciencia, y cuanto mayor flexibilidad se pueda obtener, mejor). ¿Cuántas categorías? El criterio central debe ser la facilidad para hacer aprehensibles los planes y poder involucrar a todos los actores del entorno tarea. Cada categoría involucra atención y seguimiento por parte del planificador, y la atención es limitada: La experiencia señala que sobre tres y siete categorías es posible tener completa atención. Menos categorías puede encubrir la diversidad y muchas más limitarían la posibilidad de atenderlas todas.

•Una vez ordenadas en categorías tenemos el Marco para Decisiones Estratégicas, uno de los productos centrales del proceso de planeamiento estratégico.

## (6) Decisiones sobre opciones, líneas estratégicas y actividades

- El *Marco para Decisiones Estratégicas (MADE)* estructura las opciones estratégicas usando las categorías identificadas y transformándolas en *líneas de acción*
- Cada línea de acción tiene varias *actividades*, que se organizan de acuerdo a criterios tales como:
  - Nivel de detalle
  - Coherencia
  - Direccionalidad
  - Correspondencia con capacidades institucionales
- El MADE es el principal instrumento de referencia en el planeamiento estratégico

### **Paso 6. Decisiones sobre opciones, líneas estratégicas y actividades**

•El Marco para Decisiones Estratégicas (MADE) estructura las opciones estratégicas usando las categorías identificadas, de las cuales se derivan las líneas de acción. El MADE es el instrumento que ordena la gama de posibles acciones e intervenciones con el fin de enfrentar el desafío central y avanzar hacia el cumplimiento de los objetivos.

•Las categorías del MADE ordenan las opciones estratégicas, de las cuales surgen líneas de acción con actividades concretas. Cada una de estas actividades debe estar correctamente descrita, de acuerdo a los criterios señalados y las necesidades del proceso de planeamiento (con indicadores, objetivos, entre otros). Si bien todas estas actividades guardan coherencia lógica con las opciones estratégicas y las líneas de acción, aún no están ordenadas para la ejecución. En este sentido, el MADE es un documento de referencia, es necesario hacer 'aterrizar' al MADE mediante planes concretos.



## (7) Determinación de prioridades y secuencias; asignación de recursos; diseño y ajustes institucionales

A partir del MADE se toman decisiones sobre actividades, asignación de recursos, cambios institucionales, y sobre responsabilidades:

- **Prioridades y secuencias de actividades** (vinculaciones, transacciones, peso relativo)
- **Recursos:** financieros, personal, equipo, maquinaria, espacio, tiempo, atención (asignados a las actividades a través de instituciones)
- **Ajustes institucionales** para ejecutar el plan (cambios organizativos, modificar reglas del juego, identificación de instituciones faltantes)
- **Asignación de responsabilidades** a funcionarios (rendición de cuentas)

### Paso 7. Determinación de prioridades y secuencias; asignación de recursos; diseño y ajustes institucionales

• Sin la intención de complicar el concepto del MADE, éste puede considerarse un meta-plan. El MADE debe permitir derivar una infinidad de planes de acuerdo a las decisiones por anticipado se tomen sobre la secuencia, asignación de responsabilidades, uso de recursos y cambios institucionales. La tarea más importante del planificador es generar un MADE, y no necesariamente lo que conocemos como 'plan'. Esta idea permite flexibilidad pero tiene ventajas adicionales:

- Un MADE permite centrar la discusión en las cuestiones operativas de los planes (prioridades, metas, secuencias, asignación de recursos, entre otros), mientras que la dirección (visión), los objetivos (desafío central) y las opciones estratégicas (líneas de acción) ya han sido consensuadas.
- El planificador no es el jefe o líder, pues no toma decisiones sobre las prioridades, secuencias, recursos. El planificador ayuda a que esas decisiones por anticipado se tomen de la mejor manera, pues de otra manera podría dedicarse atención sólo a cuestiones operativas. En este sentido, el gran aporte del planificador es poder tener la visión de conjunto del sistema, y ayudar a ordenar los aspectos específicos.
- Un MADE no se identifica con una sola persona, sino que es un trabajo conjunto y referencial. En este sentido, diseñar un MADE (y no un único plan), permite la continuidad y sostenibilidad de las políticas: Los siguientes encargados o líderes tomarán decisiones por anticipado sobre los aspectos operativos tomando como referencia el MADE, asignándoles sus propias prioridades y secuencias, así como las responsabilidades. Pero finalmente debe existir consenso sobre los desafíos centrales y las opciones estratégicas.

## (8) Seguimiento y monitoreo de la ejecución

- Diseñar procedimientos para detectar **variaciones, tendencias y situaciones imprevistas** en la ejecución del plan estratégico (MADE +)
- Definir **metas, indicadores y procedimientos para recabar información** cuantitativa y cualitativa sobre la ejecución del plan (fuentes internas y externas)
- **Introducir correcciones** para mantener el rumbo (comportamiento de variables y actores dentro de márgenes aceptables en el MADE +)

### Paso 8. Seguimiento y monitoreo de la ejecución

•Sin embargo, el MADE no puede ser considerado de ninguna manera inmutable, pues el entorno contexto varía y puede motivar cambios en el entorno tarea igualmente. Las situaciones imprevistas ofrecen interesantes desafíos al MADE, pues pone a prueba la flexibilidad y la capacidad de adaptarse de una organización. Si el MADE fue bien diseñado, es consensual y aprehensible, probablemente será una herramienta central para afrontar los imprevistos. En este caso existirá un MADE+.

•Las actividades de monitoreo y evaluación del MADE (seguimiento de metas e indicadores definidos para las líneas de acción y actividades) debe ocupar gran parte del tiempo del planificador, pues tiene como responsabilidad introducir y proponer correcciones para mantener el rumbo del MADE. En este sentido, el sistema de información que provea de insumos de análisis al planificador debe ser diseñado como parte del sistema y debe adecuarse al sistema para el cual se quiere planificar.



## (8) Seguimiento y monitoreo de la ejecución

- **Seguimiento:** centrado en la ejecución cotidiana; se basa en datos inmediatos y desagregados; introduce cambios menores en las líneas estratégicas pero no afecta al MADE
- **Monitoreo:** abarca plazos mayores de ejecución; procesa datos para interpretar la eficiencia y adecuación de procesos en marcha; evalúa avances y tendencias; introduce cambios mayores y algunas modificaciones en el MADE
- **Situaciones imprevistas:** cambios "sobre la marcha" (Mintzberg: estrategia emergente y estrategia deliberada)

### Paso 8. Seguimiento y monitoreo de la ejecución

- Importancia de definir desde el inicio metas, indicadores y procedimientos para recabar datos cuantitativos y cualitativos sobre el desempeño del plan (información de ejecutores y fuentes externas)

*¿Datos cualitativos o cuantitativos?*

- Los datos cualitativos son tanto o más importantes que la información cuantitativa en el seguimiento y monitoreo del desempeño de planes y proyectos.
- Los mecanismos que se diseñen para recoger la información proveniente de los ejecutores o de los monitores externos debe permitir que los actores involucrados describan narrativamente los sucesos asociados con la ejecución del plan o proyecto, que emitan opiniones y hagan juicios de valor.
- Información puede ser subjetiva, no necesariamente exacta o veraz pero de la comparación de diferentes perspectivas se puede detectar aspectos de la ejecución que no marchan de manera adecuada, más fácil que la observación de cifras y porcentajes que pueden generar falsos consensos y apariencias de "normalidad".
- Las cantidades y porcentajes no son necesariamente más veraces ni más concretos.

*Situaciones imprevistas*

- Las situaciones imprevistas deben provocar cambios sobre la marcha. Algunos de estos cambios pueden ser anticipados y otros no, haber comprendido decisiones por anticipado. Es necesario pensar en una estrategia para afrontar los cambios imprevistos (estrategia emergente) que tiene que complementar la estrategia frente a cambios anticipados (estrategia deliberada).
- La magnitud de los cambios imprevistos podría llevar a la decisión final, la cual es responsabilidad entera del planificador: Iniciar una nueva secuencia de planeamiento para hacer un MADE nuevo.

## (8) Seguimiento y monitoreo de la ejecución

*¿Cómo hacer que el seguimiento y el monitoreo sean oportunos?*

- La información **debe llegar a tiempo** a quienes toman decisiones para introducir cambios oportunamente
- Diseño institucional: **descentralización, autonomía, reducir demoras, rendición de cuentas**
- Garantizar **disponibilidad de tiempo de ejecutivos y funcionarios** a cargo del plan estratégico y la gestión del sistema

### Paso 8. Seguimiento y monitoreo de la ejecución

•El monitoreo y seguimiento del proceso de planeamiento estratégico requiere mucha dedicación, pero también interacción con los encargados del proceso de toma de decisiones. Por esta razón, el recurso “tiempo” es sumamente importante. El flujo de información debe ser constante y la complejidad del sistema está en directa relación con la cantidad de información que se debe procesar. Para garantizar un proceso de toma de decisiones eficiente, se debe sistematizar el flujo de información, por un lado, y garantizar un espacio de tiempo y atención por parte de los que toman las decisiones:

- El primer mecanismo consiste en crear un sistema de información eficiente, con el fin de lograr que la información llegue a tiempo a aquellas personas o instancias que toman las decisiones (de modo que las correcciones se puedan aplicar oportunamente durante el proceso) y que ésta llegue lo más procesada y sistematizada con relación al tiempo disponible de quien la recibe.
- El otro mecanismo es asegurar de manera constante un período de tiempo y atención de las personas encargadas de gerenciar las actividades contenidas en las líneas de acción.



## (9) Evaluación del proceso de planeamiento estratégico

- **Evaluación:** analiza los resultados, el impacto y la efectividad del proceso de planeamiento
  - Incluye revisión de la metodología y los procedimientos de planeamiento estratégico
  - Interpreta y evalúa cambios ocasionados en los actores, grupos de interés y sistemas implicados.
  - Propone cambios en el proceso y los instrumentos de planeamiento estratégico para el siguiente ciclo

### Paso 9. Evaluación del proceso de planeamiento estratégico

•Este paso tiene como objetivo producir los reportes o documentos necesarios para la difusión de la experiencia de planificación estratégica. La experiencia general indica que los procesos de planeamiento tienden a volverse mecánicos a medida que los objetivos se van logrando y los componentes del sistema internalizan su tarea. Sin embargo, es crucial que el planeamiento estratégico se refuerce continuamente con la inclusión de nuevas experiencias y mecanismos, introducción de mejoras metodológicas, entre otros.

•Por lo tanto, la evaluación debe permitir que el proceso de planeamiento estratégico se renueve continuamente. Es importante que quienes evalúen estén en constante interacción con las personas que forman parte del proceso, para evaluar la operatividad del mismo y sobre todo su pertinencia. Es difícil evitar que los procesos se vuelvan mecánicos a medida que el tiempo avanza, pero se debe minimizar el riesgo que se conviertan en irrelevantes.

•Además, la evaluación debe servir para proponer cambios en el proceso, los instrumentos y las metodologías para el siguiente ciclo.

## Sesión 5

### Etapas y Pasos en el Proceso de Planeamiento Estratégico

#### *Tercera etapa:*

Liderazgo y aprendizaje para el planeamiento y la gestión estratégica: cambios en la forma de liderar (sobre todo en el sector público);  
Políticas públicas, instrumentos de política y sus efectos

#### **Tercera etapa. Liderazgo y aprendizaje para el planeamiento de la gestión estratégica**

•La tercera etapa corresponde al campo de la acción y la ejecución de las actividades previstas en el MADE, con la asignación de recursos y prioridades claras. El insumo más importante en esta etapa es la capacidad y estilo del liderazgo de quien conduce el proceso, con especial énfasis en el caso del sector público.



## Liderazgo y estilos de planificación y gestión

- Formas y estilos de liderazgo en el proceso de planeamiento estratégico (personalidad, formación, experiencia de los líderes).
- Apreciación del estilo de la organización en conjunto ("Metaphors of Organization")
- Correspondencia entre liderazgo en planeamiento y gestión estratégica, y las características de la organización

### Liderazgo y estilos de planificación y gestión

•En la planificación del desarrollo, la necesidad de procesar una gran variedad de aspiraciones competitivas, demandas de grupos de interés y presiones de varios segmentos de la sociedad hace necesaria la presencia de líderes capaces. Se espera que éstos integren una visión de futuro con el análisis de caminos viables hacia el desarrollo, con la continua evaluación de los cambios y con la identificación de opciones y direcciones estratégicas. Además, éstos tienen la responsabilidad de movilizar y lograr apoyo político para las estrategias que diseñan (Cunningham y Adwan, 1991).

•El contexto incierto y turbulento requiere de líderes que sepan delegar el poder y las responsabilidades. Así también que estén preparados para dejar de lado sus propios intereses y ambiciones para motivar el avance en forma colectiva, compartiendo el poder, y que combinen la visión con imaginación práctica (De Lusignan, 1990)

•Para alcanzar los objetivos deseados no sólo se requiere de un cuerpo de líderes, sino que también es importante la presencia de un grupo de personas que fortalezca al primero y le sirva de apoyo. Este grupo se encargaría de organizar reuniones, sintetizar opiniones divergentes en consensos, preparar y distribuir minutas, proveer *seed money* para las operaciones del grupo de liderazgo, y, generalmente, mantener el impulso, coherencia y factibilidad de todo el proceso (Hunger Project, 1991)

## Políticas, instrumentos de política y sus efectos

- **Políticas:** Declaraciones de alto nivel gubernamental o representantes del sector privado. Generalmente asociados a cuerpos gubernamentales de máximo nivel
- **Dispositivos legales:** Leyes, decretos, reglamentos, estatutos, contratos y acuerdos formales
- **Estructura de organización:** Instituciones y organizaciones individuales. Procedimientos y metodologías que emplean.
- **Mecanismos operativos:** Mecanismos de trabajo reales que hacen que el instrumento funcione cotidianamente

### Políticas, instrumentos de política y sus efectos

• Esta sección trata de los instrumentos disponibles para el ejercicio del liderazgo y la conducción del proceso de planeamiento estratégico. El uso de los mismos debe tomar en cuenta sus interacción, los impactos (los probables y los no previstos), y la relación entre ellos y el tipo de decisiones se toman por anticipado.



## Políticas

- **Política explícita:** declaración oficial a nivel gubernamental sobre un tema: expresa un fin y fija objetivos, define resultados deseados y establece metas cuantitativas.
- **Política implícita:** destinadas a actividades y funciones distintas a las de interés que pueden tener efectos imprevistos en las actividades y funciones de lo que se busca. Estos efectos indirectos rara vez se toman en consideración al concebir las políticas y sus instrumentos.

### Políticas explícitas e implícitas

Se define de acuerdo al tipo de impacto que logran sobre el sistema.

# Instrumentos de Política

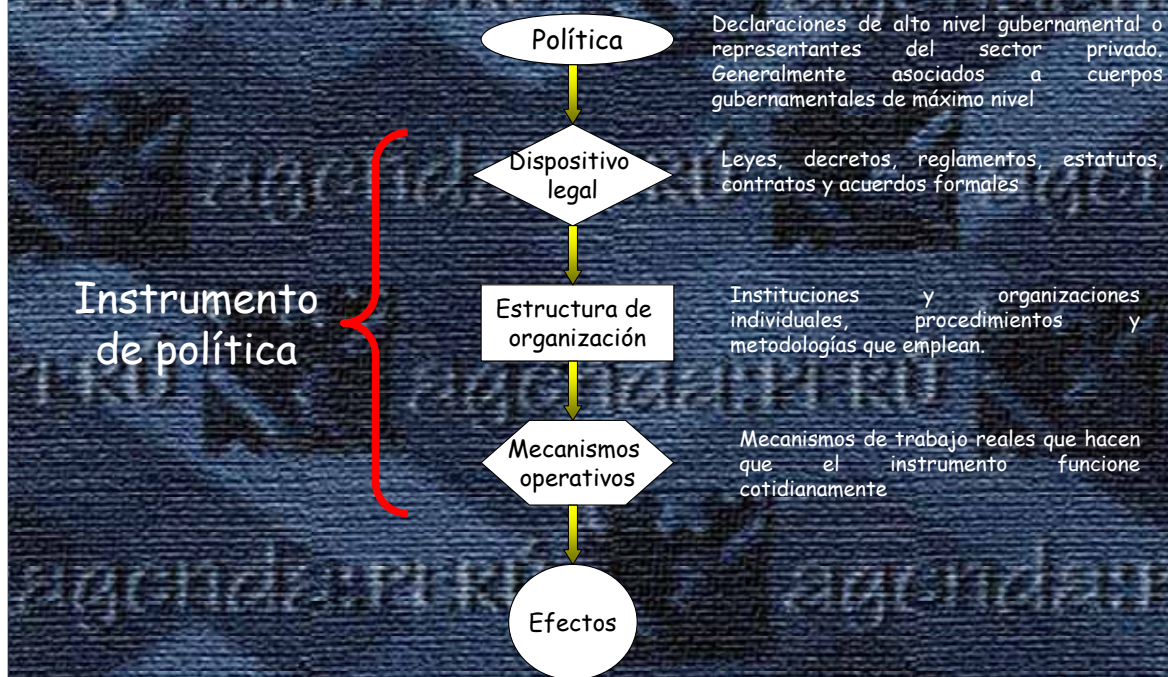
- **Instrumentos de política:** constituye el conjunto de modos y medios utilizados para poner en práctica una política determinada.
- Un instrumento de política se denomina **directo** cuando se refiere explícitamente a funciones y actividades definidas, e **indirecto** cuando, pese a referirse principalmente a políticas, funciones o actividades ajenas a lo definido, tiene un efecto indirecto importante sobre las funciones y actividades definidas, es decir, los llamados **efectos secundarios**

## Aspectos de los instrumentos de política

- Los dispositivos legales (o en general instrumentos legales como leyes, decretos o reglamentos), son documentos que incluyen la política o parte de ella, es decir, cualquier política diseñada debe ser incluida en algún tipo de documento para fines formales. Los acuerdos y contratos formales también pueden considerarse incluidos en esta categoría. El dispositivo legal va más allá de la política al establecer obligaciones, derechos, recompensas y sanciones con relación a su cumplimiento, lo cual constituye el campo del impacto de los instrumentos de política.
- Una estructura de organización, a la que se encarga la puesta en práctica de la política, incluye:
  - Una o más instituciones: una política puede ser ejecutada por una o más instituciones existentes o puede dar lugar a que e cree una nueva.
  - Los procedimientos, metodologías, criterios de decisión y programas que puedan abarcar una o más instituciones: Estos son tanto de naturaleza administrativa como técnica, y especifican los pasos a efectuar en la elaboración o combinación de la información pertinente, con el propósito de aplicar la política.
  - Un conjunto de mecanismos operativos, que constituyen las palancas o medios reales por los que la estructura de organización aplica finalmente las decisiones y actúa para tratar de obtener el efecto deseado sobre las variables a influir con la política.
- En todo análisis de un instrumento es importante tener presente a los actores o responsables de las decisiones claves, que están directamente comprometidos en el diseño y uso del instrumento en cuestión.



# Políticas, instrumentos de política y sus efectos



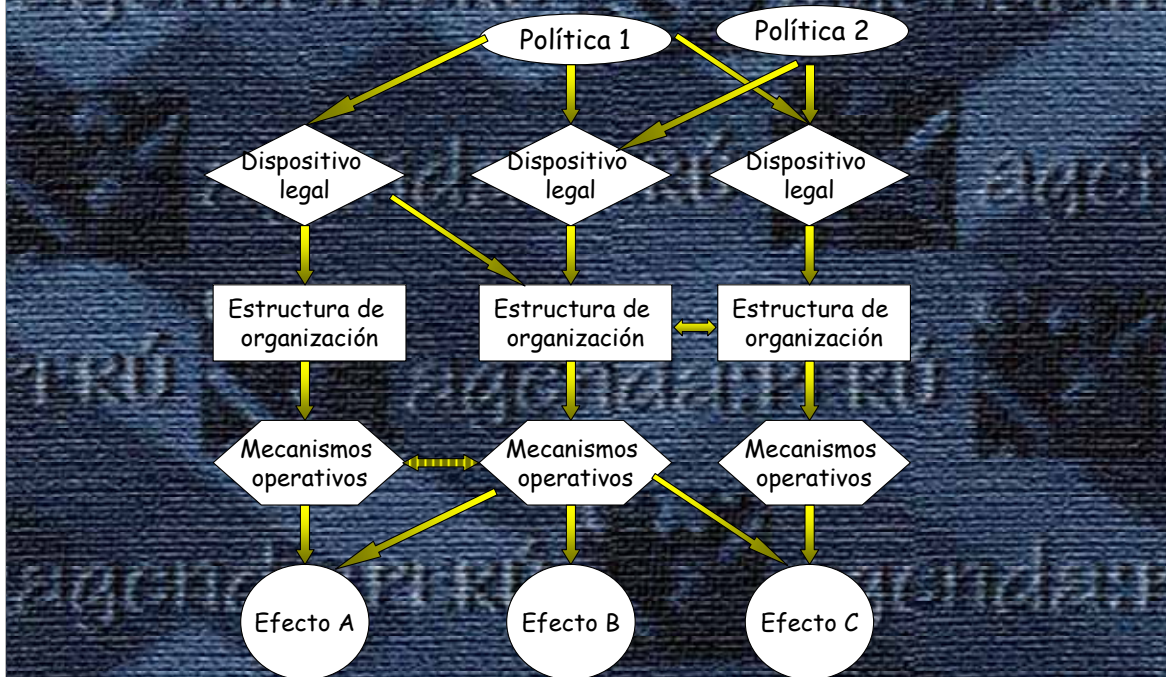
## Políticas, instrumentos de políticas y sus efectos

•La combinación de políticas y los instrumentos de políticas es el mecanismo por el cual las instituciones logran sus fines. Los efectos deben converger a los fines planteados, en caso existan efectos colaterales que sean contingentes a la voluntad de la organización se debe revisar los instrumentos utilizados para minimizar los efectos no deseados.

•Combinaciones posibles de políticas, instrumentos de políticas y efectos:

- Una política, un instrumento y un efecto
- Una política, un instrumento y múltiples efectos
- Una política, múltiples instrumentos y un efecto
- Una política, múltiples instrumentos y múltiples efectos
- Múltiples políticas, un instrumento y un efecto
- Múltiples políticas, un instrumento y múltiples efectos
- Múltiples políticas, múltiples instrumentos y un efecto
- Múltiples políticas, múltiples instrumentos y múltiples efectos

## Políticas, instrumentos de política y sus efectos



### **Políticas, instrumentos de políticas y sus efectos: Operación de un instrumento de política: la supervisión y el cumplimiento**

En la práctica, un instrumento de política no se mantiene inmutable, sino que sufre cambios o es reemplazado por otro instrumento. En este proceso de crecimiento, maduración y decadencia, los agentes encargados de operarlo, que pueden ser llamados los “ejecutores de política”, juegan un papel de gran importancia.

La vida de un instrumento de política comienza cuando se establecen los dispositivos legales, estructuras organizativas y los mecanismos operativos necesarios para su funcionamiento.

Se puede afirmar que el “ejecutor de política” es parte del mecanismo operativo del instrumento, ya que funciona dentro de un marco dado por los dispositivos legales y estructuras organizativas, y es el encargado del manejo diario del instrumento de política. Sin embargo, esto no debería llevar a perder de vista que también es capaz de modificar los marcos legales y organizativos dentro de los cuales opera.

El “ejecutor de política” emerge entonces como el actor principal, cuya labor es mantener el instrumento funcionando conforme a los criterios originales establecidos en la política, introduciendo las modificaciones necesarias en su estructura.

En la práctica, los “ejecutores de política” pueden estar representados por más de un individuo –por ejemplo un comité– y pueden manejar varios instrumentos de política a la vez. En algunos casos, la combinación de “diseñadores de política” y “ejecutores de política” podría ejercer el control sobre un conjunto de instrumentos de política, llevando a cabo sus actividades mediante una red de contactos formales e informales y apoyándose mutuamente. Esta red es particularmente importante, ya que con frecuencia la función e impacto de los instrumentos de política dependen más de estos contactos que de los procedimientos formales establecidos en el dispositivo legal, las estructuras organizativas y los mecanismos operativos.



## Sesión 6

Principales sistemas  
administrativos y de gestión en el  
Estado Peruano

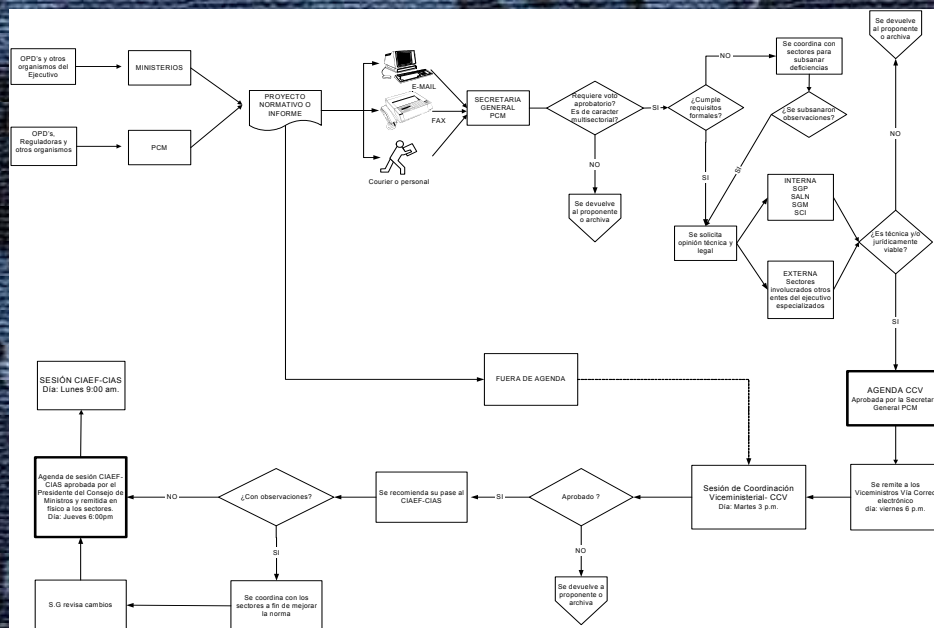
Propuestas actuales del sistema  
de planificación estratégica

## Contenidos

- Proceso de toma de decisiones al más alto nivel del Poder Ejecutivo (CIAEF - CIAS - CCV)
- Marco Macroeconómico Multianual
- Esquema de Planificación estratégica
- Proceso presupuestario
- Sistema Nacional de Inversión Pública
- Sistema Nacional de Cooperación Internacional
- Manejo de recursos humanos
- Organización de la agenda legislativa



# CIAEF - CIAS - CCV



## Esquema del proceso de toma de decisiones al más alto nivel del Poder Ejecutivo peruano

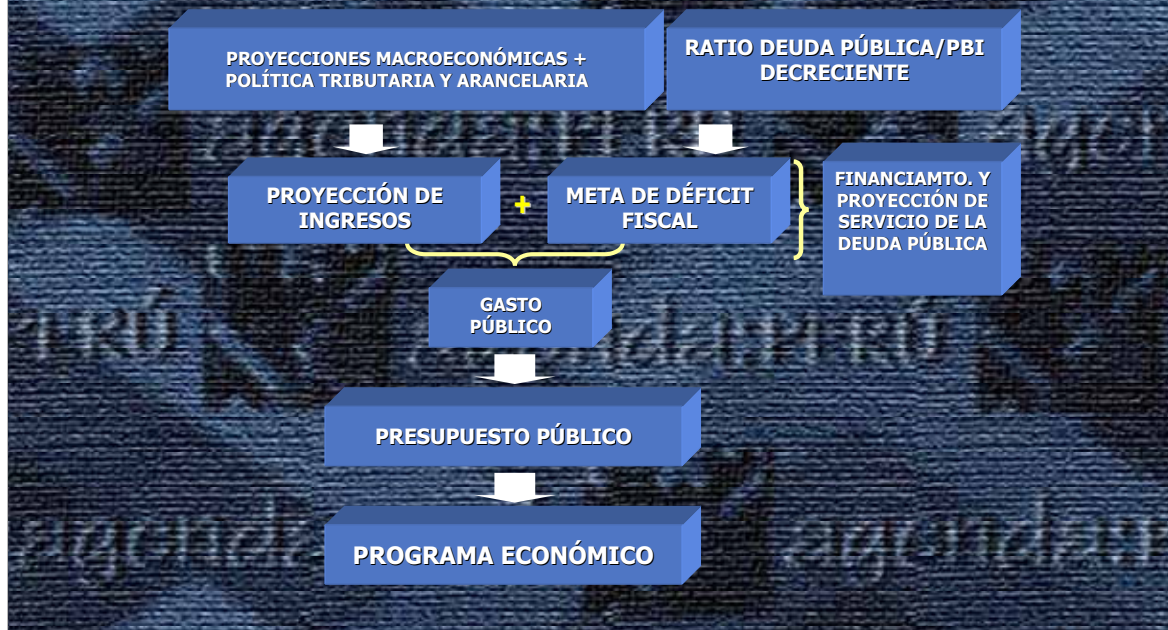
El cuadro representa el proceso de toma de decisiones al más alto nivel del Poder Ejecutivo. En estas tres comisiones se aprueban las normas legales de carácter multisectorial, y de ser necesario, se tramitan para la posterior aprobación en el Congreso. Actualmente CIAEF – CIAS se reúnen de manera conjunta y el CCV constituye el primer filtro de aprobación de las propuestas de normas legales. A partir de enero de 2004, el CIAEF – CIAS se reúne conjuntamente con el Gabinete, que es el Consejo de Ministros presidido por el Presidente.

- Ventaja: Se ha logrado sistematizar el proceso, con plazos ordenados. En los últimos años, estas comisiones se han reunido semanalmente casi sin interrupción.
- Deficiencia: El proceso de toma de decisiones se limita a la aprobación de normas legales y generalmente de corto plazo. No existe una vinculación con procesos de más largo plazo y está sujeto a la variabilidad de los puestos en el más alto nivel del Poder Ejecutivo.

-----

- CIAEF: Comisión Interministerial de Asuntos Económicos y Financieros
- CIAS: Comisión Interministerial de Asuntos Sociales
- CCV: Comisión de Coordinación Viceministerial

# Marco Macroeconómico Multianual

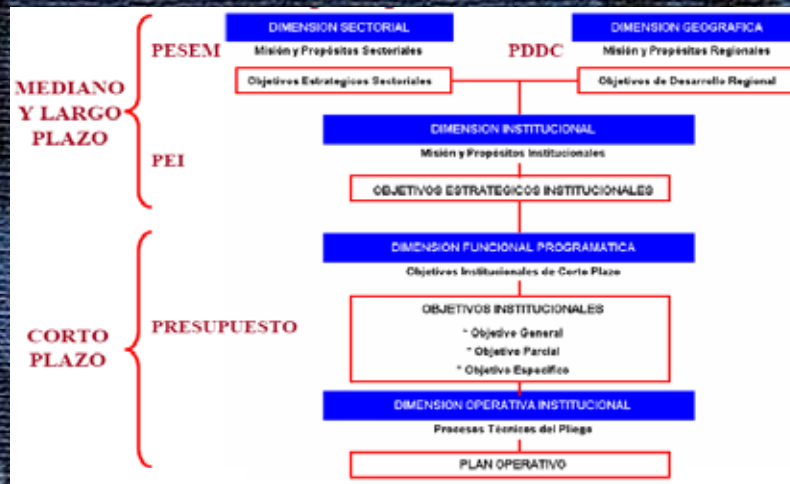


## Marco Macroeconómico Multianual (MMM)

- Constituye la proyección de los ingresos futuros del sector público, de acuerdo a las proyecciones de las variables macroeconómicas más importantes. En los últimos años se han hecho explícitas algunos principios (reducir el ratio deuda pública / PBI por ejemplo). La disponibilidad de recursos futuros permite diseñar el programa económico a futuro, que contiene las prioridades nacionales que se pueden enfrentar de acuerdo a los recursos disponibles.
- Ventaja: Constituye un marco esencial para programar metas macroeconómicas de manera responsable y se encuentra sustentada en un modelo macroeconómico bastante sofisticado.
- Desventaja: Es inercial, pues supone una situación similar a la actual. No discute por tanto, cambios en los patrones de ingresos tributarios, entre otras innovaciones que deberían ser planificadas. En este sentido, subsume el programa económico a los recursos disponibles en el momento, sin generar estrategias o escenarios sobre cómo aumentar ingresos, como mejorar la eficiencia del gasto, cómo incluir nuevas fuentes de ingresos (pago de usuarios por servicios, mecanismos financieros innovadores) entre otros.



# Proceso de planificación estratégica



## El incipiente proceso de planificación estratégica en el Perú

•En el marco de la política general de gobierno (aunque no existe un documento que la explicite) se diseñan los PESEM, con los objetivos y prioridades de cada sector. Paralelamente se diseñan los PDDC, que contienen las prioridades en el nivel territorial. Ambos tipos de planes serán ejecutados por los pliegos, quienes en su PEI hacen explícitas sus actividades. Todos estos planes se realizan para un período de 4 años, siendo revisados cada dos años. En el corto plazo, los presupuestos buscan alinearse con los planes anteriormente descritos. Igualmente, cada pliego diseña anualmente el POI, que operativiza el presupuesto.

•Ventaja: El diseño de este esquema refleja la influencia del modelo brasileño de planeamiento, que evolucionó durante 20 años. Esta manera de realizar el planeamiento en el país tiene 5 años, y existe una unidad en cada pliego que se dedica a hacer este ejercicio anualmente.

•Desventaja: El planeamiento de los objetivos y prioridades se encuentra fragmentada, y los recursos no se asignan de acuerdo a los planes. Además, existe una heterogeneidad en la calidad de estos planes, y existe poca costumbre de ser tomados en cuenta en el proceso de toma de decisiones. Por lo tanto, este proceso se considera aún incipiente.

-----

- PESEM: Planes estratégicos sectoriales multianuales
- PDDC: Formulación de planes participativos en el nivel regional
- PEI: Planes estratégicos institucionales (pliegos)
- POI: Plan operativo institucional

# Proceso presupuestario



## El proceso presupuestario

•De acuerdo a las recientes innovaciones en el proceso presupuestario, éste debe ser participativo para incluir las preferencias del público en la programación del gasto, además de estar basado en el planeamiento estratégico multianual. Sin embargo, estos procesos aún están desarticulados.

•Ventajas: El proceso presupuestario actual constituye uno de los sistemas administrativos que mejor funcionan en el sector público peruano, debido a los años de experiencia en programación y formulación. Operativamente, con la inclusión del SIAF (sistema integrado de administración financiera) se ha logrado un nivel de transparencia y eficiencia muy alto. Actualmente se ha buscado incluir en el proceso presupuestario a la ciudadanía, mediante un proceso extendido de consultas.

•Desventajas: El proceso presupuestario es muy inercial, se realiza sobre la base de los pliegos, le otorga al Ministerio de Economía y Finanzas un nivel muy alto de discrecionalidad para la asignación de recursos, constituye un proceso muy burocrático y no tiene un vínculo estrecho con el proceso de planeamiento incipiente del sector público.



## Sistema Nacional de Inversión Pública

| ACTIVIDADES   | 2003 |     |     |     |     |     |     |     |     |     |     |     | 2004 |     |  |  |
|---|------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|------|-----|--|--|
|   | Mar  | Abr | May | Jun | Jul | Ago | Sep | Oct | Nov | Dic | Ene | Feb | Mar  | Abr |  |  |
| 1. Se prepara el perfil de proyecto y se presenta a la OPI                  |      |     |     |     |     |     |     |     |     |     |     |     |      |     |  |  |
| 2. Proceso de aprobación del perfil por la OPI                              |      |     |     |     |     |     |     |     |     |     |     |     |      |     |  |  |
| 3. Preparación del documento de prefactibilidad para aprobación por el SNIP |      |     |     |     |     |     |     |     |     |     |     |     |      |     |  |  |
| 4. Proceso de aprobación del estudio de prefactibilidad del proyecto        |      |     |     |     |     |     |     |     |     |     |     |     |      |     |  |  |
| 5. Se prepara estudio de factibilidad del proyecto                          |      |     |     |     |     |     |     |     |     |     |     |     |      |     |  |  |
| 6. Declaración de viabilidad por ODI - MEF                                  |      |     |     |     |     |     |     |     |     |     |     |     |      |     |  |  |
| 7. Gestiones con Dirección de Crédito Público                               |      |     |     |     |     |     |     |     |     |     |     |     |      |     |  |  |
| 8. Discusión de borrador de contratos y elaboración de manuales             |      |     |     |     |     |     |     |     |     |     |     |     |      |     |  |  |
| 9. Firma de los contratos e inicio de ejecución                             |      |     |     |     |     |     |     |     |     |     |     |     |      |     |  |  |

### Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP)

•Constituyó una de las principales innovaciones del decenio de los noventa en materia de programación, que buscaba evitar el dispendio de recursos en obras poco rentables, con alto contenido político y bajo sustento técnico, además de buscar una coherencia de la formulación de proyectos de inversión con las políticas de estado. El sistema se compone de Oficina de Programación de Inversiones en cada sector (ministerio) que evalúa los perfiles de proyecto, de acuerdo a normas de formulación, y los aprueba con criterios técnicos. Existe una oficina central en el Ministerio de Economía (Oficina de programación multianual del sector público) que los aprueba en última instancia. Luego se les asigna recursos de acuerdo al procedimiento mostrado en el cuadro. De esta manera, se asegura que los proyectos de inversión tengan recursos (aunque generalmente la inversión pública es la que se ajusta muchas veces ante las brechas entre los recursos presupuestados y recaudados).

•Ventajas: Constituye un proceso ordenado y transparente, y el sector público ha invertido muchos recursos en capacitación de funcionarios para evaluar y formular proyectos. Existe un banco de proyectos por sector.

•Desventajas: La aprobación de un proyecto es muy larga, a veces burocrática y pocas veces cumple el cronograma. Debido a que aún existe poca capacidad de formulación de proyectos, muchos de ellos son descartados, así pudieran ser rentables. El proceso es fragmentado, y no incluye iniciativas multisectoriales. Además, en los últimos años se ha introducido modificaciones que relajan los criterios técnicos y algunos proyectos sin criterio técnico se ejecutan (aproximadamente el 30% de los proyectos en ejecución han pasado por el sistema).

## Sistema Nacional de Cooperación Internacional

| ACTIVIDADES  | 2003 |     |     |     |     |     |     |     |     |     |     | 2004 |     |     |  |
|--|------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|------|-----|-----|--|
|  | Mar  | Abr | May | Jun | Jul | Ago | Sep | Oct | Nov | Dic | Ene | Feb  | Mar | Abr |  |
| 1. Unidad ejecutora del sector prepara el perfil del proyecto y se presenta a la OPI |      |     |     |     |     |     |     |     |     |     |     |      |     |     |  |
| 2. Aprobación del perfil por donante   |      |     |     |     |     |     |     |     |     |     |     |      |     |     |  |
| 3. Misión del donante prepara documento de factibilidad                              |      |     |     |     |     |     |     |     |     |     |     |      |     |     |  |
| 4. Proceso de aprobación del estudio de factibilidad por donante                     |      |     |     |     |     |     |     |     |     |     |     |      |     |     |  |
| 5. Discusión de borrador de contratos y elaboración de manuales                      |      |     |     |     |     |     |     |     |     |     |     |      |     |     |  |
| 6. Firma de los contratos e inicio de ejecución                                      |      |     |     |     |     |     |     |     |     |     |     |      |     |     |  |

### Sistema Nacional de Cooperación Internacional

- La Agencia Peruana de Cooperación, recientemente creada, es el ente rector del Sistema Nacional de Cooperación Internacional, que asemeja mucho al Sistema Nacional de Inversión Pública, y presenta los mismos problemas.
- La principal desventaja es que no existe un criterio claro de qué tipo de proyectos deberían pasar por este sistema. Por ejemplo, si los proyectos son donaciones y necesitan contrapartida de recursos públicos ¿deberían pasar por el sistema?. Si son donaciones a organismos no gubernamentales, sin recursos públicos ¿es necesario que estas iniciativas sean revisadas por el sistema para asegurar que se alinean con los objetivos nacionales?



## Manejo de recursos humanos

- Realización del Cuadro de Asignación de Personal (CAP) ligado a las funciones asignadas por el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) y el Plan Operativo Institucional (POI)
- El CAP se realiza para el personal de planta, pero no para otras modalidades de contratación (Servicios no personales, consultorías, entre otros).
- Papel de las normas de contratación (concursos públicos, convocatorias, entre otros)

### Manejo de Recursos Humanos

- La principal desventaja es que el proceso aún no se ha re-organizado después de decenios de vigencia (algunas de las normas que rigen este proceso fueron dictadas por el Instituto Nacional de Administración Pública, desaparecido a inicios del decenio de los noventa).
- Por esta razón, no se han incorporado en el planeamiento de recursos humanos a los profesionales mediante contratos de corto plazo y demás tipos de contrato flexible, por lo cual tampoco se tiene certeza de cuánta gente labora en el sector público, sus escalas salariales y sus capacidades y necesidades de capacitación.

## Organización de la agenda legislativa

- Creación de la oficina de coordinación parlamentaria en la PCM, que integra y organiza las demandas legislativas de todos los sectores y coordina con el Congreso.
- Las iniciativas legislativas no corresponden a un proceso de planeamiento y adecuada priorización.
- El Congreso está poniendo en marcha un sistema de coordinación parlamentaria, que contará con terminales en cada sector.

### Organización de la agenda Legislativa

•Es aún un proceso incipiente en el sector público, por lo que no es fluida la comunicación entre los sectores y el Congreso y a veces se dificulta por relaciones tirantes. Algunos procesos se encuentran en marcha, pero la dirección es incierta. Idealmente, la organización de la agenda legislativa debería responder a las prioridades del Estado, pero generalmente se incluyen temas de corto plazo, muchas veces motivados por cambios en la opinión pública.





**Propuestas actuales del sistema de  
planificación estratégica**

# Propuesta 1: Ministerio de Economía y Finanzas



## Propuesta del Ministerio de Economía y Finanzas

•La propuesta del MEF sobre planeamiento busca organizar y apuntalar el incipiente sistema de planeamiento actualmente en marcha. La principal propuesta es conectar mejor la formulación presupuestal con el diseño de los planes sectoriales, de manera que las prioridades y políticas sectoriales tengan mayor organicidad y recursos. Con el fin de realizar el seguimiento de las metas y compromisos sectoriales, se propone mejorar el sistema de indicadores sectoriales. Por lo tanto, se refuerza la evaluación de metas físicas, pues la evaluación presupuestal está bastante más desarrollada.

•La principal desventaja es que este esquema de planeamiento es bastante operativo, y cubre sólo una parte específica de lo que debería ser un proceso de planificación. Además, no resuelve el problema referido a que el planeamiento que se realiza en el nivel medio de los ministerios pocas veces es tomado en cuenta en el proceso de toma de decisiones.





•Dentro de la propuesta del MEF, y con el fin de articular mejor el presupuesto con el planeamiento, se propone que las políticas de los sectores se articulen a partir de las funciones y programas presupuestales. De esta manera, se evita que los planes sean sólo planes de un ministerio, y se busca que diferentes organizaciones y ministerios contribuyan a los objetivos de cada programa presupuestario.

## Propuesta 2: Presidencia del Consejo de Ministros

- Se propone la creación de tres unidades técnicas adscritas a la Secretaría de Gestión Multisectorial (SGM) de la PCM:
  - ❖ Unidad de Estudios Estratégicos
  - ❖ Unidad de Información Estratégica
  - ❖ Unidad de Planeamiento Estratégico

•El Acuerdo Nacional muestra un claro consenso acerca de la necesidad de poner en marcha un proceso de planeamiento estratégico que defina el rumbo que debe seguir el Perú y las acciones del Poder Ejecutivo, los gobiernos regionales y los gobiernos locales. En este sentido, la quinta política de estado indica que:

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

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

•El equipo que ha elaborado este curso fue convocado para realizar una propuesta al ex-Presidente del Consejo de Ministros Dr. Roberto Dañino, y que posteriormente fue entregada al Dr. Luis Solari. La idea central era organizar una oficina de planeamiento estratégico que no signifique mayor burocracia ni intervención, sino que se fundar sobre las base de la capacidad existente, así como identificar los procesos y funciones que debería tener y la relación con otros procesos actualmente en marcha.

•Se identificó que la PCM tenía el mandato constitucional de realizar este tipo de funciones, y dentro de éste, la Secretaría de Gestión Multisectorial contaba con un mandato claro en este sentido. La SGM sirve de Secretaría Técnica al Consejo Interministerial de Asuntos Sociales, lleva a cabo el proceso de consolidación de agendas para el Consejo de Ministros y Gabinete, coordina el seguimiento de los planes sectoriales, entre otros procesos al interior del Poder Ejecutivo.



## Propuesta 2: Presidencia del Consejo de Ministros

### Unidad de Estudios Estratégicos (UEE)

- Articulación de la visión y generación de opciones, identificación de oportunidades y amenazas e interrelaciones entre sectores y ámbitos de acción del Poder Ejecutivo.
- Definición de Términos de Referencia, coordinación y supervisión de la elaboración de informes.

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

Los objetivos específicos son:

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

---

Se propuso la creación de tres unidades, con un grupo inicial de 8 funcionarios y 15 en un plazo de tres años, que sirva principalmente de soporte al proceso de toma de decisiones del Poder Ejecutivo.

Funciones de la unidad de estudios estratégicos (UEE):

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

## Propuesta 2: Presidencia del Consejo de Ministros

### Unidad de Información Estratégica (UIE)

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

Unidad de información estratégica (UIE):

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



## Propuesta 2: Presidencia del Consejo de Ministros

### Unidad de Planeamiento Estratégico (UPE)

- Demanda insumos de las unidades de información y estudios estratégicos y los sistematiza y articula.
- Formula el marco para decisiones estratégicas (MADE), la directiva anual de planeamiento estratégico (DAPE) y el Plan Estratégico Nacional (PEN).
- Coordina los planes estratégicos de otras entidades del Poder Ejecutivo, y los articula con los planes estratégicos de los gobiernos regionales y locales.

La unidad de planeamiento estratégico (UPE):

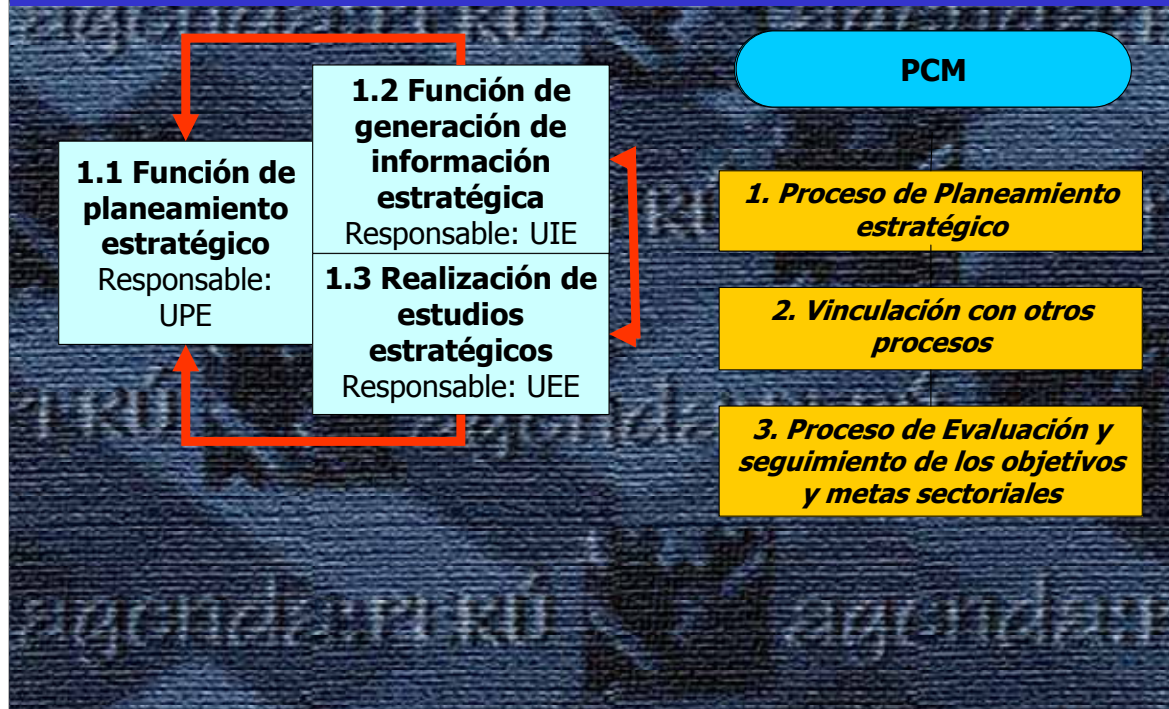
•Formula las siguientes directivas con los insumos sistematizados y articulados de las unidades de información estratégica (UIE) y de estudios estratégicos (UIE), las prioridades políticas definidas en proceso de consulta entre los ministros y el presidente, y los lineamientos del Acuerdo Nacional para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

•El *marco para decisiones estratégicas* (MADE), que inicia el proceso de elaboración / actualización de los Planes Estratégicos Sectoriales Multianuales (PESEM) en los diversos ministerios. El MADE es un documento político para orientar a los sectores en la preparación / actualización de los PESEM. Además el MADE define las prioridades sectoriales del gobierno e indica prioridades para las actividades multisectoriales.

•La *directiva anual de planeamiento estratégico* (DAPE), que contiene las directivas para el proceso anual de planeamiento estratégico, y busca coordinar y articular la formulación y actualización de los PESEM, asegurando coherencia y compatibilidad entre sectores.

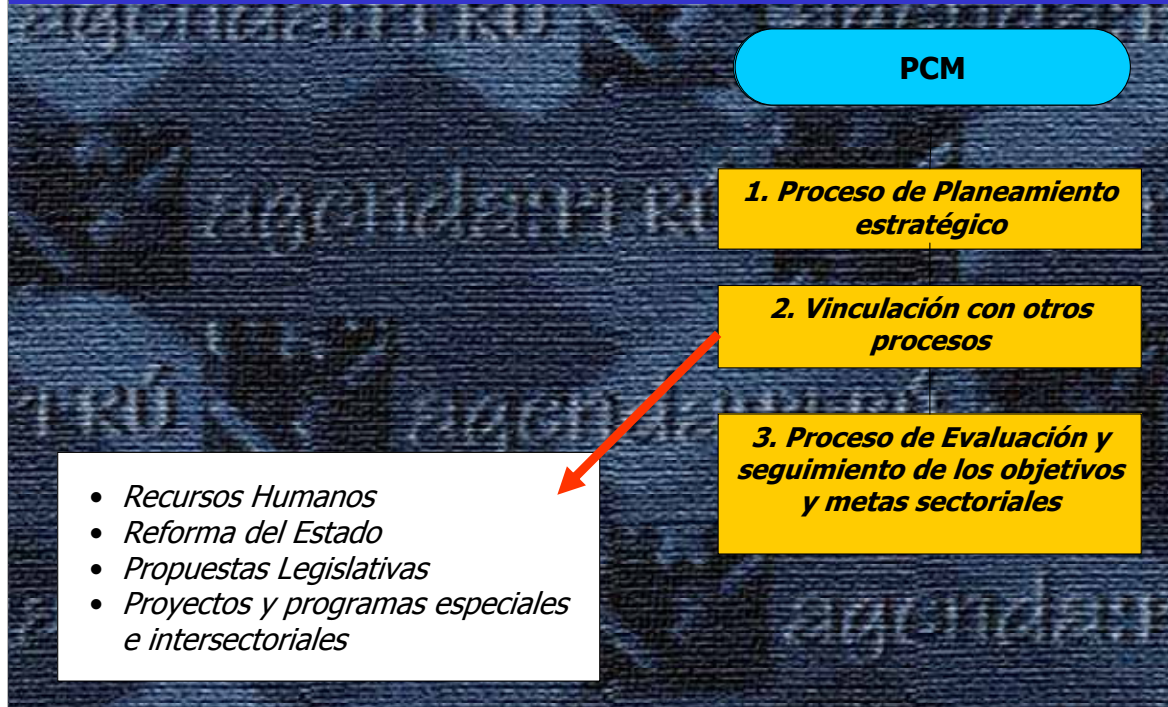
•El *Plan Estratégico Nacional*, que articula el proceso de elaboración de las metas y compromisos sectoriales, con el proceso presupuestario. Este documento constituye el insumo para el proceso de seguimiento y evaluación de metas, compromisos e impactos de la ejecución de los PESEM.

# Articulación de las unidades





# Articulación de las unidades



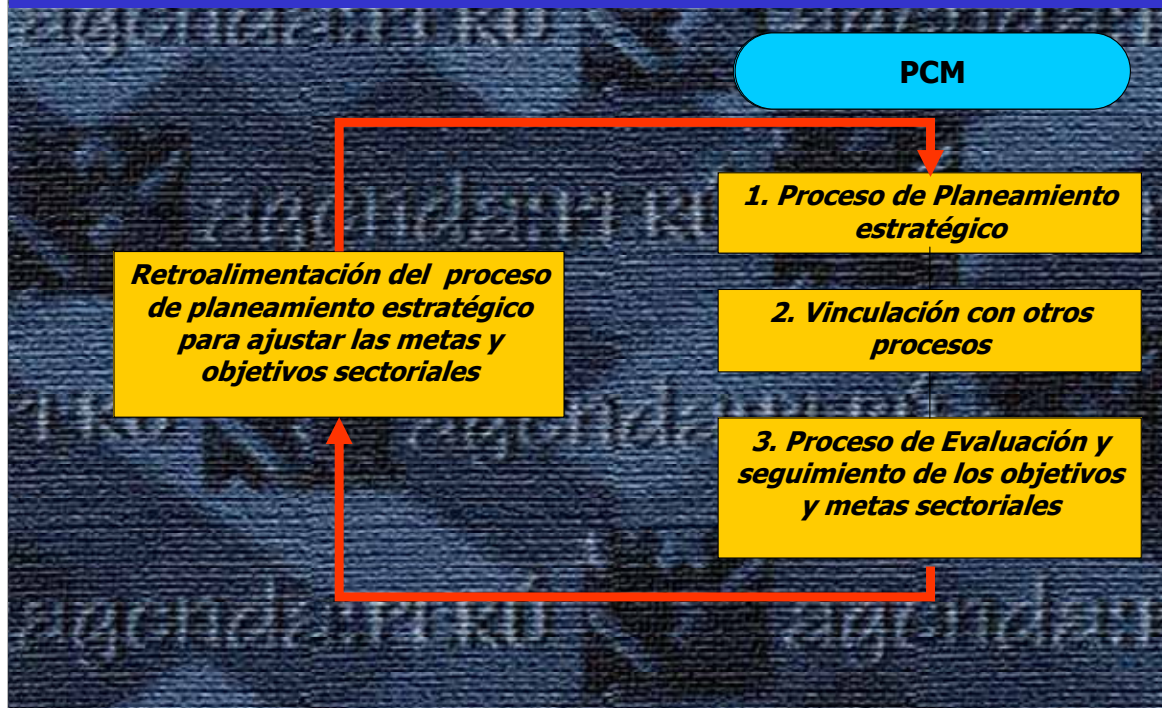
*Gestión de Recursos Humanos.* El proceso de planeamiento estratégico se relaciona con dos aspectos centrales del tema de recursos humanos: En primer lugar se relaciona con los aspectos formales de la incorporación, promoción, especialización, condiciones de empleo de Recursos Humanos (categorías, incentivos, sistemas de información, procedimientos de contratación, sistemas de remuneraciones, entre otros) y las pautas para su reforma y optimización. Por otro lado, están los aspectos de calidad y cantidad de Recursos Humanos necesarios para la implementación de los programas y proyectos (perfiles ocupacionales, necesidades de capacitación, programas de capacitación, entre otros).

*Proceso de reforma del Estado.* Las prioridades políticas definidas por la Presidencia de la República y el Consejo de Ministros, marcan la pauta para la reestructuración y reforma de los sectores e instituciones. Actualmente este proceso está siendo liderado por la Secretaría de Gestión Pública de la PCM, e incorpora el tema de la descentralización, además de gestión del estado y recursos humanos. El proceso de planificación estratégica vincula los PESEM y los Planes de Desarrollo Concertado (PDDC) al proceso de Reforma del Estado. Recientemente, el MEF ha dado una directiva para la elaboración de los PDDC, y su elaboración debe articularse con el MADE.

*Propuestas legislativas y formulación de políticas nacionales y sectoriales.* El objetivo central es vincular los resultados del proceso de planeamiento estratégico con la formulación de políticas. En este caso, el proceso de planeamiento estratégico se articulará con las reuniones semanales de los viceministros, así como las instancias de coordinación del CIAEF y CIAS.

*Proceso de elaboración de políticas de largo y mediano plazo de manera concertada.* El Acuerdo Nacional permitirá trazar las líneas estratégicas y políticas de estado de largo plazo de manera consensuada. Este documento contiene políticas generales, que deben ser operativizadas, priorizadas y anualizadas. La unidad de planeamiento estratégico, para la elaboración del MADE considera las políticas del Acuerdo Nacional como insumo.

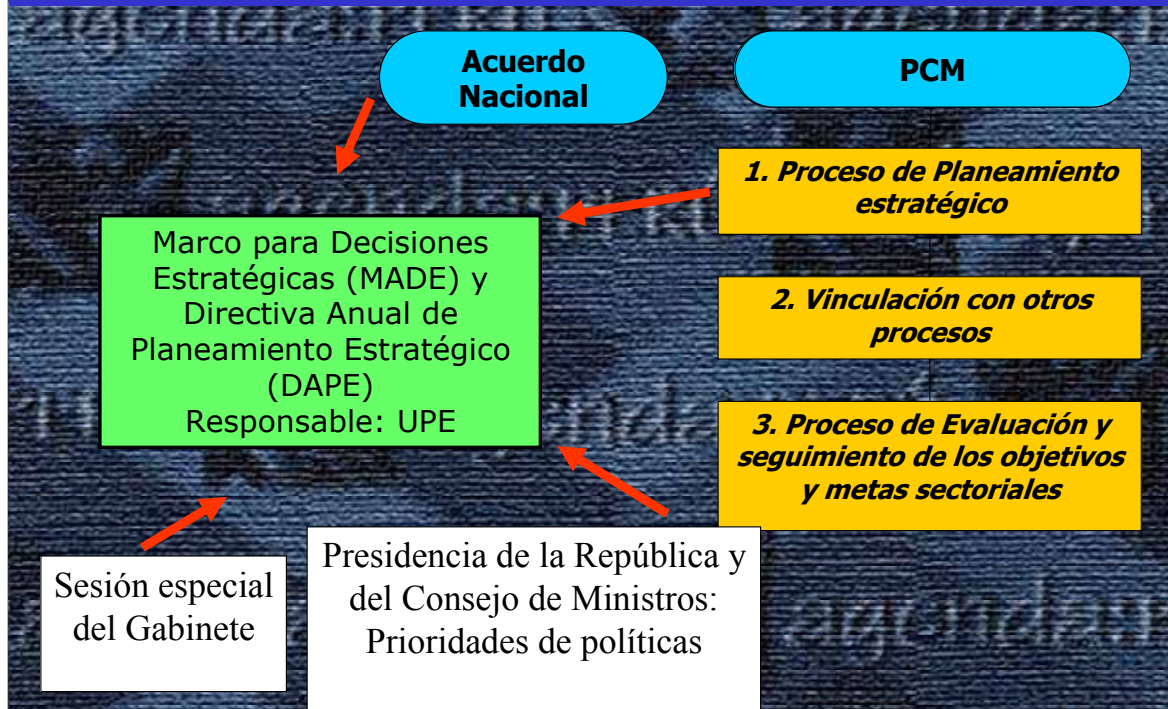
# Articulación de las unidades



- La última etapa consiste en realizar ajustes de las prioridades y objetivos nacionales en coordinación con los responsables sectoriales y el resultado de la evaluación de los planes sectoriales.



# Articulación de las unidades



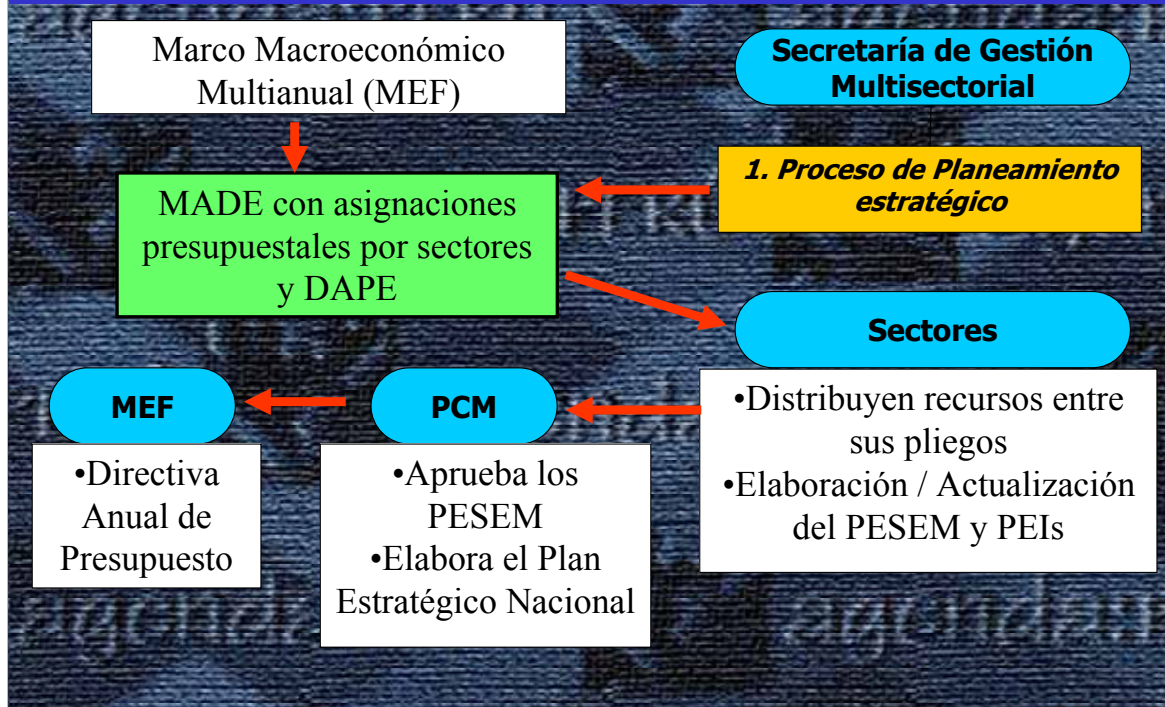
El proceso de planeamiento estratégico del Estado se relaciona con el proceso presupuestario para asegurar que las metas, objetivos y prioridades nacionales trazados tengan el flujo de necesario de recursos financieros, con el fin que los sectores puedan realizar las acciones necesarias para alcanzarlos.

## *Propuesta para la etapa de formulación del presupuesto*

El Marco Macroeconómico Multianual (MMM), elaborado por el MEF, contiene los supuestos sobre la situación macroeconómica en el mediano plazo (mayor a cuatro años). En este sentido, da la pauta sobre la disponibilidad de ingresos del Estado sobre los cuales se plantea el presupuesto anual. La Unidad de Planeamiento Estratégico elabora el Marco de Decisiones Estratégicas (MADE), que contiene los lineamientos generales de la visión de país, y las estrategias generales con un horizonte de 5 años. Con el fin de hacer operativa la elaboración de los planes sectoriales y definir de manera más específica las prioridades del año fiscal, se elabora la Directiva Anual de Planeamiento Estratégico, que guarda coherencia con el MADE y contiene la asignación de recursos presupuestales por cada sector. El MADE y el PADE deben estar disponibles para los sectores a mediados del primer trimestre del año anterior al inicio del nuevo año fiscal. Ambos documentos, el MADE y el PADE, se basan en las políticas de estado de largo plazo reflejadas en el Acuerdo Nacional, las prioridades políticas, definidas en sesiones especiales del Gabinete, un proceso de consultas a los responsables de los sectores sobre los objetivos y metas de su sector, los resultados del proceso de planeamiento estratégico, los estudios y la información estratégica, la asignación presupuestal por sectores. Esto último permite que cada responsable del sector inicie un proceso de negociación con los pliegos adscritos al sector, de manera que se concierten las metas y objetivos sectoriales. Igualmente, en coordinación con los responsables sectoriales, se acuerda una distribución de los recursos de acuerdo a estos objetivos. Esta parte del proceso da como resultado la actualización de los PESEM, los cuales son aprobados por la Presidencia del Consejo de Ministros para asegurar la coherencia y concordancia con el MADE y el PADE.

En este punto, el proceso presupuestario continúa de la manera usual. A la aprobación de los planes estratégicos sectoriales por la PCM, le sigue la promulgación de la Directiva Anual de Presupuesto, de manera que los pliegos elaboren sus planes estratégicos institucionales (PEIs) y los planes operativos anuales (POAs), de acuerdo a la asignación presupuestal concertada con el responsable sectorial y todos los pliegos adscritos al sector.

# Vinculación con el proceso presupuestario



## Vinculación con el proceso presupuestario

El proceso de planeamiento estratégico del Estado se relaciona con el proceso presupuestario para asegurar que las metas, objetivos y prioridades nacionales trazados tengan el flujo de necesario de recursos financieros, con el fin que los sectores puedan realizar las acciones necesarias para alcanzarlos.

El proceso de planeamiento estratégico busca articular el proceso de definición de metas, estrategias, compromisos con el proceso presupuestario, con el objetivo de sumar la experiencia ganada en los últimos años por esta instancia a un proceso más amplio de planeamiento estratégico y darle un marco más amplio de coordinación con los objetivos nacionales.

### *Etapa de formulación del presupuesto*

El Marco Macroeconómico Multianual (MMM), elaborado por el MEF, contiene los supuestos sobre la situación macroeconómica en el mediano plazo (mayor a cuatro años). En este sentido, da la pauta sobre la disponibilidad de ingresos del Estado sobre los cuales se plantea el presupuesto anual.

La Unidad de Planeamiento Estratégico elabora el Marco de Decisiones Estratégicas (MADE), que contiene los lineamientos generales de la visión de país, y las estrategias generales con un horizonte de 5 años.

Con el fin de hacer operativa la elaboración de los planes sectoriales y definir de manera más específica las prioridades del año fiscal, se elabora la Directiva Anual de Planeamiento Estratégico (DAPE), que guarda coherencia con el MADE y contiene la asignación de recursos presupuestales por cada sector. El MADE y el DAPE deben estar disponibles para los sectores a mediados del primer trimestre del año anterior al inicio del nuevo año fiscal. Ambos documentos, el MADE y el DAPE, se basan en:

Las políticas de estado de largo plazo reflejadas en el Acuerdo Nacional.

Las prioridades políticas, definidas en sesiones especiales del Gabinete.

Un proceso de consultas a los responsables de los sectores sobre los objetivos y metas de su sector.

Los resultados del proceso de planeamiento estratégico, los estudios y la información estratégica.

La asignación presupuestal por sectores permite que cada responsable del sector inicie un proceso de negociación con los pliegos adscritos al sector, de manera que se concierten las metas y objetivos sectoriales. Igualmente, en coordinación con los responsables sectoriales, se acuerda una distribución de los recursos de acuerdo a estos objetivos. Esta parte del proceso da como resultado la actualización de los PESEM, los cuales son aprobados por la Presidencia del Consejo de Ministros para asegurar la coherencia y concordancia con el MADE y el DAPE.

En este punto, el proceso presupuestario continúa de la manera usual. A la aprobación de los planes estratégicos sectoriales por la PCM, le sigue la promulgación de la Directiva Anual de Presupuesto, de manera que los pliegos elaboren sus planes estratégicos institucionales (PEIs) y los planes operativos anuales (POAs), de acuerdo a la asignación presupuestal concertada con el responsable sectorial y todos los pliegos adscritos al sector.



## Vinculación con el proceso presupuestario

- El MEF consolida el Presupuesto Nacional y elabora el Anteproyecto de la Ley de Presupuesto
- El Gabinete aprueba el presupuesto y lo remite al Congreso
- El Congreso debate y aprueba la Ley de Presupuesto

MEF

•Directiva

**3. Proceso de Evaluación y seguimiento de los objetivos y metas sectoriales**

PCM

•Plan Estratégico Nacional (metas y presupuesto)

### Etapa de aprobación y ejecución del presupuesto

La suma de estos documentos le permite al Ministerio de Economía y Finanzas la consolidación del Presupuesto Nacional, la formulación del Presupuesto Nacional y la elaboración de los anteproyectos de Ley de Equilibrio Financiero, Ley de Presupuesto del Sector Público y la Ley de Endeudamiento del Sector Público. En agosto se pasa el anteproyecto de ley para la aprobación del Consejo de Ministros, el que después es remitido al Poder Legislativo por el Presidente de la República. Finalmente, entre septiembre y noviembre se discute y aprueba en el parlamento.

Luego de la Consolidación del Presupuesto Nacional, la Unidad de Planeamiento Estratégico elabora el Plan Estratégico Nacional, que compila las metas y objetivos sectoriales, con las asignaciones presupuestales. Este documento es central para el proceso de seguimiento y monitoreo de las metas y compromisos de cada sector, que se hará efectiva durante y finalizado el proceso de ejecución presupuestal.

Una vez aprobadas las leyes mencionadas por el Congreso, los pliegos y unidades ejecutoras empezarán a ejecutar el llamado Presupuesto Inicial de Apertura (PIA) al iniciarse el siguiente año fiscal (01 de Enero). El Ministerio de Economía y Finanzas realiza la programación del gasto y compromete las asignaciones periódicas de acuerdo al procedimiento usual durante el lapso del año fiscal, lo cual da lugar al Presupuesto Institucional Modificado (PIM).

## Vinculación con el proceso presupuestario

- Pliegos ejecutan el presupuesto, vía los mecanismos operativos del MEF (DNPP + SIAF).
  - ✦ **MEF** hace el seguimiento la evaluación de la ejecución presupuestaria.
  - ✦ **PCM** hace el seguimiento y evaluación de metas e impacto de las políticas.
- Los resultados sirven para ajustar el MADE para el siguiente ejercicio.

**3. Proceso de Evaluación y seguimiento de los objetivos y metas sectoriales**

**PCM**

• Plan Estratégico Nacional (metas y presupuesto)

### Etapa de evaluación del proceso presupuestario

La evaluación de la ejecución del presupuesto se ha limitado a los procesos administrativos y se hace periódicamente de acuerdo al Presupuesto Ejecutado. Sin embargo, es necesaria una evaluación ex – post que asegure el seguimiento y monitoreo de las metas, compromisos e impacto de las actividades. Esto implica que debe existir una estrecha relación entre los Planes Estratégicos Sectoriales y la ejecución de los Planes Estratégicos Institucionales.


La elaboración del Plan Estratégico Nacional debe permitir la realización de este proceso. El seguimiento se realiza sobre la base del cumplimiento de metas trimestrales, para lo cual se designan responsables sectoriales (generalmente los viceministros o los directores de las instancias de planificación sectorial). Adicionalmente, la evaluación del cumplimiento de estas metas debe ser comunicada con la misma frecuencia trimestral a la población.

La evaluación del cumplimiento de las metas y compromisos, así como la evaluación del impacto de las actividades de los sectores debe retroalimentar el proceso de planeamiento estratégico. Los ajustes que se realicen deben reflejarse en el MADE, pero sobre todo en la Directiva Anual de Planeamiento Estratégico para el inicio del siguiente año fiscal.



## **Sesión 7**

# **Panel con la Participación de Especialistas**



**Sesión 8**  
**Resumen, Recapitulación,**  
**Evaluación e Introducción al**  
**Módulo sobre Estrategias de**  
**Desarrollo**



## Bibliografía

Ackoff, Russell L. (1970) *A Concept of Corporate Planning*, Wiley - Interscience, New York, London, Sydney and Toronto, pp. 1-22.

Acuerdo Nacional (2002) *Acuerdo Nacional*, Lima

Alsan, Alper and M. Atilla Oner (2003) “An integrated view of foresight: integrated foresight management model”, in: *Foresight - The journal of future studies, strategic thinking and policy*, Volume 5, Number 2, pp.33-45.

Álvarez de Mon, Santiago (2003) “El liderazgo es la gestión del talento y el carácter”, entrevista realizada por AméricaEconomía, <http://www.americaeconomia.com> (Agosto 2003)

Birchall, David and George Tovstiga (2002) *Future Proofing*, Capstone Publishing, Oxford.

Bitar, Sergio (1988) *Chile para Todos*, Planeta, Santiago de Chile, Introducción, pp. 11-13.

Branch, Melville C. (1983) *Comprehensive Planning: General Theory and Principles*, Palisades Publishers, Pacific Palisades, California, pp. 1-32.

Congreso de la República del Perú (2002) “Diseño del Plan Estratégico Institucional Congreso de la República”; Resumen Ejecutivo, Congreso de la República, Lima.

Escenarios: Destino Colombia

Earl, Sarah, Fred Carden y Terry Smutylo (2002) *Mapeo de Alcances: Incorporando Aprendizaje y Reflexión en Programas de Desarrollo*, Centro Interamericano de Investigaciones para el Desarrollo, Ottawa, Dakar, El Cairo, Montevideo, Nueva Delhi, Singapur.

Elizalde Hevia, Antonio (2003) “Planificación Estratégica Territorial y Políticas Públicas para el Desarrollo Local”, Serie Gestión Pública 29, ILPES, CEPAL, Santiago de Chile.

Emery, Fred (1990a) “The Next Thirty Years: Concepts, Methods and Anticipation”, in: Trist, Eric, Fred Emery and Hugh Murray (1990) *The Social Engagement of Social Science: A Tavistock Anthology, Volume III: The Socio-Ecological Perspective*, The University of Pennsylvania Press, Philadelphia, pp. 66-94.

Emery, Fred (1990b) “Methodological Premises of Forecasting”, in: Trist, Eric, Fred Emery and Hugh Murray (1990) *The Social Engagement of Social Science: A Tavistock Anthology, Volume III: The Socio-Ecological Perspective*, The University of Pennsylvania Press, Philadelphia, pp. 283-302.

- Encel, Salomon, Pauline K. Marstrand and William Page (Eds) (1975) *The Art of Anticipation: Values and Methods in Forecasting*, Martin Robertson, London. Pp. 3-13
- Foxley, Alejandro (1987) *Chile y su Futuro: Un País Posible*, CEPLAN, Santiago de Chile, Introducción, pp. 9-15.
- Friedmann, John (1987) *Planning in the Public Domain: From Knowledge to Action*, Princeton University Press, New Jersey. Pp. 51-86.
- Gronдона, Oscar et. al. (1971) *Lineamientos de un Nuevo Proyecto Nacional*, Universidad Nacional de Tucumán, Tucumán. Introducción, pp. 1-25.
- Giordani, Jorge A., Hercilio Castillo B. y Jesús López (1992) *La Planificación Venezolana en los Noventa*, Colección Jorge Ahumada, CEN DES publicaciones, Vadell Hermanos Editores, Caracas. Introducción, pp 7-9.
- Jiménez Porras, Gerardo y Daniel Villalobos Céspedes (Compiladores) (2000) *Costa Rica en el Mundo: Los Próximos Cincuenta Años*, Editorial Fundación UNA, Heredia. Pp. 5-31.
- McLauchlan de Aguirre, Patricia y Laura Acosta de Quijandría (1988) *Perú 2010: El Futuro ya no es Como Antes*, GRADE, Lima. Introducción, pp. 9-18.
- Medina Vásquez, Javier (2000) “Función de pensamiento de largo plazo: acción y redimensionamiento institucional”, Serie Gestión Pública 5, ILPES, CEPAL, Santiago de Chile.
- Méndez, Jorge (1980) *El Estado de la Planificación en América Latina y el Caribe*, XIII Congreso Interamericano de Planificación: La Planificación Posible en la Prospectiva Socio-Política de Latinoamérica, Caracas 26/31 de octubre de 1980, CEPAL / ILPES.
- Mendoza Morales, Alberto (1980) *La Colombia Posible*, Ediciones Tercer Mundo, Bogotá, pp.7-13.
- Ministerio de Economía y Finanzas (1999) “Glosario de Términos del Sistema de Gestión Presupuestaria del Estado”, Resolución Directoral N° 007-99-EF-76.01, MEF, Lima.
- Ministerio de Economía y Finanzas (2001) “Planeamiento Estratégico en el Sector Público: Directiva para la Formulación de los Planes Estratégicos Sectoriales Multianuales y los Planes Estratégicos Institucionales para el Período 2002 – 2006”, Resolución Ministerial N° 084 - 2001 - EF / 10, Lima.
- Ministerio de Economía y Finanzas (2003) “Marco Macroeconómico Multianual 2004-2006”, Ministerio de Economía y Finanzas (1999) “Glosario de Términos del Sistema de Gestión Presupuestaria del Estado”, Resolución Directoral N° 007-99-EF-76.01, MEF, Lima.
- Monti, Ángel (1972) *Proyecto Nacional: Razón y Diseño*, Editorial Paidós, Buenos Aires, Introducción y Capítulo I, pp. 7-14.



- Ozbekhan, Hasan (1968) "Toward a General Theory of Planning", in: Jantsch, Erich (1968) *perspectiva of Planning*, Organisation for Economic Co-operation and Development, Bellagio, pp. 47-158.
- Reo, David A., Nuria Quintano y Rubén Otero (?) "Calidad de la estrategia Vs. Ejecución de la Estrategia", European Software Institute, Zamudio.
- Rodríguez Contreras, Carlos (1998) "La evolución de la Planeación: Reseña de algunos enfoques", Capítulo 1 de la Tesis "La Conferencia de Búsqueda en el Contexto Organizacional Mexicano: Reunión de Reflexión Y Diseño" con la que se obtuvo el grado académico de Maestría en Ciencias en Planeación y Sistemas, UASLP, México, <http://crc.iimas.unam.mx/tesis/cap1.html>
- Ruiz Caro, Ariela (2002) "Concertación Nacional y Planificación Estratégica: Elementos para un "Nuevo Consenso" en América Latina", Serie Gestión Pública 28, ILPES, CEPAL, Santiago de Chile.
- Sachs, Wladimir M. (1980) *Diseño de un Futuro para el Futuro: un Ensayo sobre los Métodos e Importancia de la Planeación Prospectiva*, Centro de Investigación Prospectiva, México D.F. Prefacio y prólogo; pp. 11-25.
- Sánchez Albavera, Fernando (2003) "Constitución Política, Acuerdo Nacional y Planeamiento Estratégico en el Perú", Serie Gestión Pública 30, ILPES, CEPAL, Santiago de Chile.
- Terragno, Rodolfo H. (1986) *La Argentina del Siglo 21*, Sudamericana / Planeta, Buenos Aires, Prospecto, pp.7-10.
- Urrutia Montoya, Miguel (1994) "El Consejo de la Política Económica y Social y la Planeación en Colombia", en: Cárdenas Santa María, Jorge Hernán y William Zambrano Cetina (Eds.) (1994) *Gerencia pública en Colombia*, Consejería Presidencial para la Modernización del Estado y Asociación Colombiana para la Modernización del Estado, Bogotá. Pp. 101-109.
- Vallejo Mejía, Cesar (1994) "La Planeación en Colombia: una Reflexión General", en: Cárdenas Santa María, Jorge Hernán y William Zambrano Cetina (Eds.) (1994) *Gerencia pública en Colombia*, Consejería Presidencial para la Modernización del Estado y Asociación Colombiana para la Modernización del Estado, Bogotá. Pp. 110-136.
- Varsavsky, Oscar (1971) *Proyectos Nacionales: Planteo y Estudios de Viabilidad*, Ediciones Periferia, Buenos Aires, Introducción, pp. 7-19.
- Vergara, Luis (2001) "Pasado y presente de la teoría de sistemas: La contribución de Niklas Luhmann" en: *Metapolítica*, Vol. 5, N° 20, pp. 116-131.