Diplomado en Gestión Pública
Planeamiento estratégico del sector público

Profesor:
Francisco Sagasti

Cusco, abril del 2017

Sesión 1

Introducción al curso

Progreso, desarrollo, planeamiento

Contexto internacional

Antecedentes del planeamiento estratégico

Introducción al curso

- Objetivo:
  - Mejorar la capacidad de gestionar y liderar el sector público en tiempos de cambio turbulento
- ¿Cómo?:
  - Expandiendo el repertorio de conceptos para apreciar mejor el contexto emergente para las actividades empresariales, gubernamentales y de la sociedad civil
- Profesor:
  - Experiencia académica y profesional
  - Preocupaciones persistentes:
    - Integrar y articular "todos" a partir de "partes"
    - Vincular el corto y el largo plazo
    - Relacionar la teoría con la práctica
  - Página web: www.franciscosagasti.com

Introducción al curso

- Estructura:
  - Sesión 1:
    - Introducción al curso
    - Apreciación del nuevo contexto global y sus desafíos;
    - Antecedentes del planeamiento estratégico
  - Sesión 2:
    - Enfoque y metodología del planeamiento estratégico. Los nueve pasos del planeamiento estratégico
    - Identificiación de opciones estratégicas. Multiplicación de acciones. MADE
    - Análisis de capacidades internas u procesos críticos.
    - Seguimiento, monitoreo y evaluación
    - Liderazgo en el siglo 21
    - Instrumentos de política

Introducción al curso

- Estructura:
  - Sesión 3:
    - El caso de Agenda: PERÚ
      - Enfoque y proceso
      - PERÚ: Agenda y Estrategia para el Siglo 21
      - Abriendo Caminos hacia un Nuevo Perú
  - Sesión 4:
    - Taller sobre avances en el caso de estudio
    - Recapitulación y conclusiones

Progreso, desarrollo y planeamiento

- La especie humana es la única capaz de anticipar las consecuencias de sus actos, y de modificar su comportamiento de acuerdo a los resultados deseados
- Progreso: "Acción de ir hacia adelante; Avance, adelanto, perfeccionamiento" (Real Academia de la Lengua Española)
- Lento y gradual perfeccionamiento del conocimiento, de las técnicas y tecnologías, de las respuestas para enfrentar los problemas que plantean la naturaleza y la convivencia social
- Avance hacia mayores niveles de conocimiento, mejores condiciones de vida

Progreso, desarrollo y planeamiento

- Antigüedad Clásica:
  - Grecia: primer milenio AC; Roma: primeros siglos DC
  - Importancia de la naturaleza y del conocimiento práctico para el bienestar a las personas y la sociedad.
  - La adquisición de este conocimiento se logra a través de las propias habilidades y esfuerzo de los hombres, aún cuando los dioses podían poner de su parte
- Otras regiones del mundo (China, India, Américas, África)
- Límites para el desarrollo de la idea de progreso:
  - Concepción cíclica de la historia humana
  - Idea del hombre sujeto a la voluntad impredecible de los dioses y el azar

Progreso, desarrollo y planeamiento

- Edad Media (Siglos 5 a 14):
  - Descubrimiento del individuo: interés por el papel del individuo en la sociedad ("conócete a ti mismo")
  - Importancia fundamental de la religión
  - Filosofía cristiana rompe la concepción cíclica del mundo, propone el mejoramiento espiritual de la humanidad hacia una Edad Dorada en la tierra
  - Mandato divino y acción práctica: humildad y trabajo manual: Orden Benedictina y “Regla de San Benedicto”
  - Papel clave del Imperio Musulmán en la transmisión del conocimiento griego, romano, chino e indio a Europa
  - Inicio del método experimental: prueba y error

Progreso, desarrollo y planeamiento

- El Renacimiento y la revolución científica (S. 15-17):
  - Redescubrimiento de la antigüedad clásica (filosofía, arte, tecnología)
  - Valor del individuo y del ser humano (Humanismo)
  - Descubrimientos geográficos; crecimiento de los mercados; ampliación de las fuentes de materias primas; renovación de las técnicas de organización empresarial, de producción y de financiación: formación del capitalismo inicial (Mercantilismo)
  - Autonomía de la política con relación a la moral - “El Principe” (1513)
  - Visiones del futuro: Tomás Moro,“Utopía” (1516), Tomasso Campanella "Ciudad del Sol" (1614), Valentín d'Andreae "Christianópolis" (1619)
- Papel central de Sir Francis Bacon y el "Programa Baconiano”

Progreso, desarrollo y planeamiento

- Racionalismo, ilustración y enciclopedismo (S. 17-18):
  - Triunfo de la razón y proyecto de la Ilustración: Entender las leyes que gobiernan al hombre y aplicar el método y conocimiento científico al mejoramiento de la sociedad y el gobierno
  - Optimismo por el futuro manifiesto de la humanidad
  - Filosofía política: leyes que gobiernan la conducta social, instituciones de gobierno, racionalidad política (Montesquieu, Hume, Rousseau)
  - Centralidad de la idea de progreso humano indefinido (Turgot, Condorcet)
  - Enciclopedia: hacer universales los beneficios del conocimiento racional de la humanidad
  - Dios es prescindible (Holbach), refutación (Kant)
  - Revolución francesa

Progreso, desarrollo y planeamiento

- La Revolución Industrial: progreso como aumento del bienestar material (siglos 18-20)
  - Confianza en el progreso avance económico, tecnológico y social en Europa y posteriormente en Norteamérica
  - Vinculación sistemática de ciencia, tecnología y producción
  - Aparición de tecnologías basadas en la ciencia
  - Exposición Mundial de Londres 1851: fe ciega en el progreso asociado a las nuevas tecnologías
  - Expansión del sistema capitalista, imperialismo, colonialismo
  - Reacciones: liberalismo, igualdad, justicia social y socialismo: revueltas urbanas y campesinas en Europa del siglo 9

Progreso, desarrollo y planeamiento

- El siglo 20: crisis y renovación de la Idea de Progreso
  - Síntomas de crisis desde el siglo 19 (empobrecimiento de clase trabajadora, crisis del agro, conflictos sociales)
  - Catástrofes humanas: colonialismo en Congo, guerra del opio (Reino Unido-China), guerras China-Japón, Rusia-Japón, masacres en Primera Guerra Mundial
  - Caída de la Bolsa de Nueva York (1929)
  - Descrédito de las promesas de progreso material y moral
  - Surgimiento del Nazismo y Fascismo
  - Segunda Guerra Mundial
    - Triunfo de los aliados
    - Papel clave de los científicos

Progreso, desarrollo y planeamiento

- Reencarnación de la idea de progreso en el concepto de "desarrollo" (segunda mitad del siglo 20):
  - II Guerra Mundial; crisis: fuerzas económicas y tecnológicas del capitalismo dejadas en libertad no garantizan el progreso económico, social y moral
  - Nuevo contexto mundial de competencia económica, tecnológica e ideológica entre países industrializados capitalistas versus regímenes socialistas
  - Descolonización y aparición del "Tercer Mundo": lucha ideológica entre capitalismo y comunismo por ofrecer alternativas y alinear a países en desarrollo (Plan Marshall en Europa, Alianza para el Progreso en América Latina, COMECON en Europa Oriental)
  - Variedad de propuestas de desarrollo y escuelas económicas a lo largo de cinco decenios (1950-1990) buscan recuperar la fe en la posibilidad de lograr el progreso económico, político y social de las naciones.

Progreso, desarrollo y planeamiento

- La idea implícita detrás de diversas versiones del concepto de progreso y desarrollo a inicios del siglo 21:

"Lograr en el lapso de una generación los estándares de vida material que los países occidentales industrializados alcanzaron en tres o más generaciones, pero sin incurrir en los elevados costos sociales que estos países tuvieron que pagar o infligieron a otros países"

Progreso, desarrollo y planeamiento

- Avanzar hacia el progreso y el desarrollo requiere de intervenciones deliberadas para moldear el curso de los hechos
- Esto implica:
  - Identificar una situación futura a la cual se quiere llegar, objetivos a lograr y metas a cumplir
  - Tomar decisiones por anticipado —en situaciones que aún no se han presentado— para avanzar hacia los futuros deseados
  - Transformar las decisiones anticipadas en decisiones reales
- Planeamiento es tomar decisiones por anticipado; gestión es transformarlas continuamente en decisiones reales a medida que pasa el tiempo

¿De dónde venimos?

- El corto siglo 20 (1914-1991) (Hobsbawm)
  - "Era de la catástrofe" (1914-1946)
    - Primera Guerra Mundial, Revolución Rusa, Gran Depresión, Fascismo, Nazismo, Holocausto, Segunda Guerra Mundial
  - "Era de oro" (1947-1973)
    - Crecimiento económico de largo plazo, Estado de Bienestar, crecimiento demográfico, guerra de Corea, guerra de Vietnam, Guerra Fría, amenaza nuclear, avances tecnológicos, Naciones Unidas, Declaración de Derechos Humanos, decolonization, Bretton Woods (IMF, Banco Mundial, bancos regionales), democracia, Woodstock
  - "Era de descomposición" (1974-1991)
    - Inicio de la crisis económica, Reaganismo y Thatcherismo, retiro del Estado, limpieza étnica (Balcanes), desequilibrios económicos, globalización, caída del Muro de Berlín, colapso de la Unión Soviética

¿Dónde estamos ahora? (siglo 21)

"El corto siglo 20 terminó con problemas, para los cuales nadie tuvo, o siquiera dijo tener, soluciones. Mientras que los ciudadanos del fin de siglo tanteaban su camino hacia el tercer milenio en medio de una niebla global, todo lo que sabían por cierto era que una era de la historia había terminado. Sabían muy poco más que eso."

Eric Hobsbawn

Eric Hobsbawm, *The age of extremes 1914-1991* (1994)

¿Qué viene ahora?

- El contexto global sigue cambiando aceleradamente
- Es necesario cuestionar hábitos de pensamiento e ideas establecidas sobre progreso, desarrollo y el futuro de la humanidad
- Precisamos de interpretaciones que permitan:
  - Apreciar las raíces históricas de estos cambios
  - Describir su naturaleza de manera adecuada
  - Explicar los procesos y razones que nos han llevado a la situación actual
  - Explorar nuevas opciones para el futuro
  - Planificar y gestionar el cambio para llegar donde queremos

¿Qué viene ahora?

- *La brecha del ingenio* (Thomas Homer-Dixon)
  - "la complejidad, imprevisibilidad y ritmo de eventos mundiales, y la severidad de las presiones ambientales, están aumentando ... *debemos repensar nuestras percepciones básicas sobre nosotros mismos*. Nuestro aparentemente ilimitado ingenio nos ha convencido a muchos que podemos tener todo lo que queremos, que todo está a nuestro alcance, y que podemos separarnos de los fundamentos esenciales de la vida en el planeta."
- *¿Hacia dónde vamos en la tierra?* (Maurice Strong)
  - "El futuro está en nuestras manos. Tenemos la capacidad de controlar nuestro propio destino —y la responsabilidad de hacerlo. El tiempo en el que debemos actuar es muy corto. No es que la desaparición de nuestra civilización sucedería repentinamente, sino que *las decisiones y acciones que determinarán su destino final serán tomadas en los primeros decenios del siglo 21*."

¿Qué viene ahora?

- *El factor humano* (Kim Vicente)
  - "A donde miremos, sea a lo cotidiano o a sistemas complejos, vemos tecnologías que están fuera de la capacidad humana de control. *La tecnología —con toda su promesa y potencial— está tan fuera del control humano que está amenazando el futuro de la humanidad.*
- *El significado del siglo 21* (James Martin)
  - "A inicios del siglo 21, *la humanidad se encuentra en un rumbo insostenible que, a menos que cambie, llevará a catástrofes de consecuencias impresionantes.* Al mismo tiempo estamos adquiriendo nuevas capacidades formidables que podrían llevarnos a vidas más satisfactorias y civilizaciones gloriosas. *Este podría ser el último siglo de la humanidad, o el siglo en que la civilización se embarca hacia un futuro más espectacular.*"

¿Qué viene ahora?

- *Tierraaagh* (Bill McKibben)
  - "No vamos a recuperar el planeta que teníamos. ... De todo aquello de nuestro nuevo planeta —tormentas feroces, rápido deshielo, acidificación de los océanos— *el cambio más extraño y aterrorizante sería el fin del crecimiento* ... El reemplazo más obvio para la vana esperanza que el resto del mundo puede emularnos y crecer sin cuidado para alcanzar nuestras vidas relativamente cómodas y seguras es ... *Un gran pacto en el cual el Norte Global decide compartir con el Sur Global, a cambio de lo cual el Sur acuerda desarrollarse de una manera diferente y más limpia*."

Antecedentes del Planeamiento Estratégico

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)

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)

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

Antecedentes del planeamiento estratégico: evolución

1940s | 1950s | 1960s | **1970s** | 1980s | 1990s

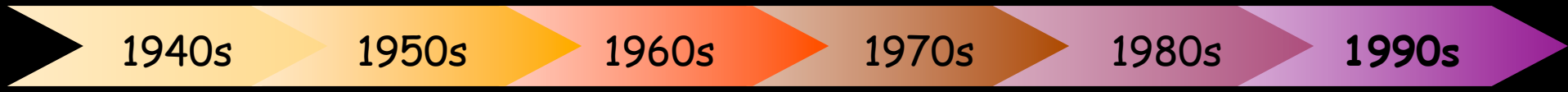
- Primeros intentos de promover una visión integral: el "Enfoque Unificado" (Críticas: "teoría social unificada"; "teoría del desarrollo unificada"; ilusión del Estado racional y benevolente; impacto de la incertidumbre)
- Visiones de futuro: idealización (R. Ackoff); diseño de un futuro para el futuro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

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"

Antecedentes del planeamiento estratégico: resurgimiento



- 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

Antecedentes del planeamiento estratégico: América Latina

- 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)

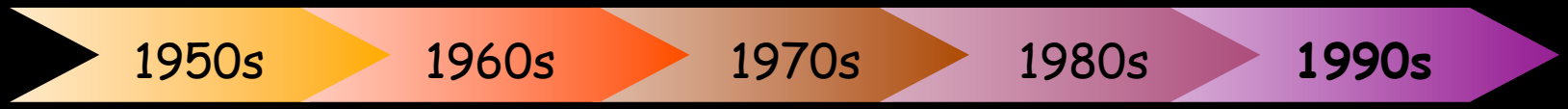
Antecedentes del planeamiento estratégico: América Latina

- 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)

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

Antecedentes del planeamiento estratégico: América Latina



- 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
- Perú: programa "Agenda: PERÚ" sobre estrategias de desarrollo, reformas institucionales y gobernabilidad democrática

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

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)

Antecedentes del planeamiento estratégico: el caso peruano

- 1° 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.

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: PERÚ, 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

Antecedentes del planeamiento estratégico: el caso peruana

- 2001: Consultoría para la Presidencia del Concejo de Ministros (PCM) sobre la creación de un Centro de Planeamiento Estratégico (Foro Nacional Internacional)
- 2003: Comisión presidida por Fernando Villarán para negociar la ley de creación del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN)
- 2008: Decreto Legislativo 1088. Ley del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (Creación del CEPLAN)