

Planeamiento débil y captura del Estado*

Germán Alarco T.

«Las prácticas de gobierno fallan por los pies y por la cabeza. El proceso de gobierno no puede ser eficaz si su cabeza es débil y si tiene los pies pesados. La cabeza no orienta ni produce directivas pertinentes a la solución de los problemas nacionales, mientras que los pies caminan lentamente por su cuenta hacia cualquier rumbo».

C. Matus, 1987.

El incumplimiento de las promesas de campaña es un fenómeno común en muchos países de América Latina y recurrente en el Perú de las últimas décadas. Este afecta la credibilidad del gobierno, reduce la gobernabilidad democrática y acorta el periodo tradicional de «luna de miel» que la ciudadanía otorga a un nuevo gobierno al atizar los conflictos sociales. Los factores que normalmente explican esta realidad son diversos. Entre estos destacan los nuevos objetivos de las autoridades electas, la ausencia de planeamiento, la intervención de diversas organizaciones públicas, la presencia de rutinas burocráticas, la incapacidad gerencial y de liderazgo efectivo, y la intervención de fuerzas económicas, sociales y políticas que intentan acondicionar las propuestas y acciones de gobierno a sus intereses particulares.

* Se agradecen los comentarios de Patricia del Hierro Carrillo, Jürgen Schuldt Lange y Brian Cevallos Fujij, aunque la responsabilidad por el contenido del texto es exclusivamente del autor.

Durante el cambio, ajuste o pérdida del rumbo, pueden intervenir elementos tácticos o coyunturales, que con los anteriores podrían agruparse entre factores económicos-técnicos-administrativos y los sociopolíticos. El cambio de los objetivos de las autoridades, antes y después de los resultados electorales, es una manera elegante de explicar la deshonestidad y la traición. En esa lógica perversa, antes de ser gobierno, hay que ganar las elecciones. Ese es el objetivo único. Asimismo, para los políticos inescrupulosos el fin justifica los medios. Sin embargo, también hay que reconocer que pueden surgir tanto presiones a nivel internacional como nacional que cambien la correlación de fuerzas existentes, así como nuevas restricciones para la implantación de las medidas propuestas.

Los políticos primerizos en el ejercicio del poder público generalmente ignoran que el Estado es una estructura compleja donde participan numerosas organizaciones públicas e instancias intermedias. La desilusión ciudadana tiende a ser mayor en el caso de quienes intentan ejercer su liderazgo con una estructura partidaria y de soporte técnico mínima¹. El choque entre esa perspectiva voluntarista y la estructura del mundo real de las organizaciones del Estado es más fuerte. En esa dirección, pueden ser subsumidos por las organizaciones y procedimientos burocráticos cuando muestran débiles convicciones. El modelo de la administración pública y los procesos de toma de decisiones de carácter monolítico o racional, donde todo lo que decide la autoridad se concreta, es diferente al mundo real donde se gestan, formulan, implantan, ejecutan y/o evalúan las decisiones públicas².

El objetivo de este artículo es mostrar, de manera sucinta, tanto la complejidad del proceso de decisiones de cualquier gobierno, como demostrar que el proceso de captura del Estado en el Perú se facilita en la medida en que se omite, soslaya o margina el

¹ Según Schuldt, esa es una característica importante del actual gobierno.

² Alarco, Germán y Orellana, Socorro. *Gestión de la política macroeconómica bajo una perspectiva multidisciplinaria: intereses, organizaciones y personas*. Lima: CENTRUM Católica y Pearson, 2008.

planeamiento, se ignoran los procesos específicos de las políticas públicas y se olvida la capacidad de mediación de las organizaciones burocráticas que son parte del Estado. La brecha que se observa entre los planes ofrecidos como promesas y el proceso real de toma de decisiones tiene, por tanto, múltiples explicaciones. La ausencia de una perspectiva estratégica, organizacional, administrativa-gerencial, técnica de las políticas públicas, la sumisión a las presiones económicas-sociales y políticas de los grupos de interés, se retroalimentan entre sí³.

Este documento tiene cuatro secciones y las reflexiones finales respectivas. La primera parte revisa la problemática del proceso de captura del Estado. La segunda analiza la vinculación entre el planeamiento, las políticas públicas y el rol de las organizaciones. En la tercera sección se describe brevemente el proceso de evolución del planeamiento en el Perú, donde se comenta que este ha sido siempre débil o marginal. Y en cuarto lugar se anotan algunas ideas sobre cómo debería ser el proceso de planeamiento apoyando la transformación del país. Finalmente se culmina el documento con algunas reflexiones finales sobre el tema.

Proceso de captura del Estado

En la concreción de las decisiones públicas participan diferentes grupos sociales (más allá de las organizaciones públicas) y estos pueden realizar acciones que desemboquen en la captura del Estado. Al respecto, esta noción no es prerrogativa de la sociología o la ciencia política. También está presente en la economía, pero todavía se encuentra acotada a la acción de una empresa o persona, un grupo de empresas, pero no a todo un sector social en particular.

³ Otra interpretación es que las autoridades son convencidas o «se convencen» de que el modelo económico funciona bien y se generan los excedentes suficientes para financiar las necesidades del Estado.

Para Hellman y Kaufmann⁴ se define como los intentos de las empresas para influir en la formulación de las leyes, las políticas y la reglamentación del Estado, a cambio de pagos ilícitos –con carácter privado– a los funcionarios públicos. Sin embargo, en esta perspectiva los «corruptores» son pocos, excluyen al resto y el problema se resuelve solo con más transparencia en los procesos de formulación de políticas y una mayor competencia. Estos autores se olvidan, con relación a este último elemento, que en el sistema hay una tendencia inherente hacia la concentración y centralización de capitales, por lo que el poder de influenciar es mayor al supuesto en la teoría.

Membreño⁵ señala que la captura del Estado en América Latina tiene muchas particularidades porque se desenvuelve con democracias débiles e instituciones poco eficaces. La captura no implica necesariamente actos ilícitos y sus modalidades pueden ser diferentes: captura, influencia directa o indirecta a través del cabildeo, corrupción administrativa, secuestro o privatización del Estado. A juicio de este autor, el enfoque tradicional no analiza debidamente la diferencia entre la captura del Estado y la influencia, pues aun cuando no implica necesariamente una entrega de dinero, sí ejerce el poder para beneficiar grupos económicos con intereses particulares. Se especifica que la captura puede darse en el Poder Ejecutivo, en el Parlamento, en el Poder Judicial, en las agencias reguladoras⁶, en el banco central y en los partidos políticos. Los actores participantes en este proceso

⁴ Hellman, Joel y Kaufmann, Daniel. «La captura del Estado en las economías en transición». *Finanzas y Desarrollo*. Washington D.C.: Fondo Monetario Internacional, 2001, pp. 31–35.

⁵ Membreño, Mario. *Qué se entiende por captura del Estado. Colección Ética e Integridad para el Desarrollo*. Tegucigalpa: Consejo Nacional Anticorrupción (CNA), 2008.

⁶ En este caso se le denomina captura regulatoria o del regulador, lo que implica la influencia de las empresas dominantes de un sector sobre la/s agencia/s gubernamental/es a cuyo control regulatorio y legal están sometidas. Esta puede incluir desde el tráfico de influencias, el uso de información privilegiada, hasta el

de captura del Estado no son solo los empresarios, sino también los burócratas no electos, los funcionarios y los políticos electos.

La captura del Estado se refiere a un fenómeno que estaría previsto por el enfoque «pluralista» del proceso de gestación e implantación de las políticas públicas, mediante el cual las políticas responden de manera pragmática e inmediata a las presiones de varios grupos de interés u organizaciones burocráticas. Este enfoque es el opuesto al «estatista», el cual concibe al Estado como un actor con unidad interna y peso político significativo. También es diferente a los enfoques de «alcance medio», en el cual diferentes tipos de cultura e instituciones nacionales determinan el tipo de políticas. Estas políticas varían en función a la evolución del ambiente o del tipo de problema en cuestión, ya que cada uno de estos tiene un marco estructural y un conjunto de grupos sociales que participan en las mismas (redes sociales y políticas predeterminadas)⁷.

López⁸ ha reseñado este proceso de metamorfosis o captura del Estado del gobierno de Ollanta Humala en cuatro momentos. El primero ocurre antes de tomar el gobierno con los nombramientos del presidente del Banco Central de Reserva del Perú (BCRP) y del titular del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)⁹. El segundo, al conformar el nuevo gobierno. El tercero, cuando el Presidente de la República decide que «Conga va» y dispone el cambio del primer gabinete de ministros. El cuarto es la fragmentación del gobierno en circuitos de poder y la ofensiva de la «derecha» por apoderarse

prevaricato a favor de los intereses del actor dominante. <http://es.wikipedia.org/wiki/Captura_del_regulador>.

⁷ Méndez, José Luis. *Enfoques teóricos recientes para el estudio de las políticas y organizaciones públicas*. México D.F.: El Colegio de México, 1990.

⁸ López, Sinesio. «Ollanta: ¿metamorfosis o captura». *La República*, Lima, 25 de marzo de 2012. <<http://www.larepublica.pe/columnistas/el-zorro-de-abajo/ollanta-metamorfosis-o-captura-25-03-2012>>.

⁹ Jürgen Schuldt, en junio de 2011, se adelantó a comentar la posibilidad de este proceso de captura del Estado en: «Entre Escila y Caribdis». *Punto de equilibrio*, n.º 105, año 20. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, 2011, pp. 39-54.

de todo el gobierno y del Estado. Más recientemente, López¹⁰ ha señalado que el viraje de Humala de la centro-izquierda a la centro-derecha, es ya indiscutible. Lo que se debate es si ese desplazamiento llegará hasta la derecha pura y dura. En otra perspectiva, Durand¹¹ describe este proceso como la mayor preponderancia del anillo empresarial respecto de los otros anillos alrededor de Humala-Heredia: anillo militar, anillo partidario y anillo izquierdista y de intelectuales.

Planeamiento, políticas públicas y organizaciones gubernamentales

Los desarrollos teóricos acerca del planeamiento y la prospectiva no han sido convergentes con la literatura de las políticas públicas y de la teoría de las organizaciones. Estas disciplinas normalmente no dialogan entre sí, ya que provienen de diferentes tradiciones. Hasta antes de la década de los años ochenta, el enfoque del planeamiento o planificación era más tradicional, en la lógica del actor racional y todopoderoso, fundamentado en la búsqueda de la solución óptima, la confianza en modelos abstractos, la cuantificación y la capacidad de predicción. Linstone¹² señala que a esta perspectiva había que agregar otras dos: la organizacional y la personal. Con la primera se busca los cambios incrementales propios de las organizaciones, la solución satisfactoria y se introducen factores individuales como la influencia, el poder y el prestigio, que sirven para guiar las acciones de los grupos y las personas.

¹⁰ López, Sinesio. «Si Humala no hubiera tirado la toalla antes de pelear». *La República*, Lima, 20 de mayo del 2012. <<http://www.larepublica.pe/columnistas/el-zorro-de-abajo/si-humala-no-hubiera-tirado-la-toalla-antes-de-pelear-20-05-2012>>

¹¹ Durand, Francisco. «El Señor de los Anillos». *Quehacer*, n.º 185. Lima: Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo (**desco**), 2012, pp.8-23.

¹² Linstone, Harold. «La necesidad de perspectivas múltiples en la planificación». *Revista de la CEPAL*, n.º 31. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 1987, pp. 43-49.

La participación de la sociedad en la definición de planes, estrategias y acciones estratégicas, no era antes un asunto clave del enfoque y ahora se resuelve concertada y participativamente.

La distancia entre las políticas públicas, el planeamiento y la prospectiva, antes era grande. La política pública tiene múltiples definiciones, entre ellas destaca la de ser un curso de acción o de inacción gubernamental, en respuesta a problemas públicos. Para fines analíticos esta se divide por etapas: gestación, formulación, evaluación *ex ante*, ejecución o implantación, seguimiento y evaluación *a posteriori*. Sin embargo, todas las políticas públicas sectoriales tienen la misma importancia, no se prioriza entre estas ni se analizan en conjunto. Este enfoque tampoco atiende la problemática de cómo se construye la visión de un país o de un territorio en particular. No se enfatiza en cómo cambiar el curso de los acontecimientos inerciales. La perspectiva de las políticas públicas no es útil para atender las interrogantes tradicionales del planeamiento y del análisis prospectivo: ¿qué puede ocurrir?, ¿qué podría ocurrir si?, ¿qué tendría que ocurrir (para alcanzar un futuro dado)?, ¿qué puedo hacer?, ¿qué voy a hacer?, ¿cómo voy a hacerlo?

Es difícil señalar cuándo se integraron estas disciplinas en la práctica cotidiana del gobierno y las instituciones públicas, pero es claro que el planeamiento gubernamental es anterior a las políticas públicas¹³, aportando la visión, objetivos, metas, análisis conjunto, estructura, prioridades y estrategia. Las acciones específicas se pueden entender como políticas públicas, tanto consideradas individualmente como agrupadas sectorialmente. La perspectiva de estas políticas es como el análisis micro en la economía, pero requiere de la perspectiva macroeconómica¹⁴. Sin embargo, el enfoque de

¹³ Henry Pease señaló que la planeación es la primera política pública, en sus comentarios al libro *Políticas públicas para gobernar*, de Santiago Roca, el pasado 8 de marzo de 2012.

¹⁴ A pesar de lo que plantea la teoría neoclásica, la macroeconomía no puede derivarse de la microeconomía.

las políticas públicas aporta una mirada multidisciplinaria más vinculada a la ciencia política, a la administración pública, la sociología, la teoría de las organizaciones, la psicología, el derecho, las comunicaciones, entre otras, respecto del planeamiento en sus diferentes vertientes, que ha desarrollado menos estos vínculos con otras disciplinas.

El planeamiento es la primera etapa del proceso administrativo de todo tipo de organizaciones, sean estas públicas o privadas, nacionales o internacionales. Es la etapa previa a la organización, dirección y control. Un gobierno sin o con un planeamiento débil, no tiene brújula. Su ausencia impide el establecimiento de una visión concertada de país, banaliza el análisis FODA¹⁵ de la realidad, no hay una priorización de objetivos y acciones estratégicas, y no se establecen metas. Por otra parte, implementar los protocolos «adecuados» de las políticas públicas en sus diferentes etapas es útil, pero insuficiente para la acción de gobierno, que debe ser en esencia integradora, más aún en el caso en que se pretenda transformar la realidad.

Las organizaciones dentro del gobierno pueden coadyuvar, frenar o matizar las decisiones de las autoridades gubernamentales. Muchos soslayan que las tareas de gobierno son llevadas a cabo por un numeroso grupo de organizaciones, las cuales son parcialmente coordinadas por los líderes del gobierno¹⁶. El mundo moderno y la política no es la del hombre que diseña propuestas al lado de sus implementadores y a su vez frente a la sociedad, sino que el proceso de generación, formulación, ejecución-implantación y seguimiento de políticas implica la participación de actores individuales, organizaciones-instituciones y complejas relaciones intra e interorganizacionales que requieren

¹⁵ Corresponde al análisis de las Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA), entre otras herramientas.

¹⁶ Allison, Graham y Halperin, Morton. «Política burocrática: un paradigma y algunas implicaciones de política». *Estados Unidos, perspectiva latinoamericana*, n.º 10. México D.F.: Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), 1981, pp.227-254.

del estudio de la organización como unidad central de análisis¹⁷. Sobre estas organizaciones se distinguen diferentes perspectivas: como instrumento-ente burocrático o racional, como escenario de interacción social, como sistema, como organismo contingente y como estructura de acción.

A partir de Allison, Halperin y Zuckerman¹⁸, se señala que las organizaciones grandes evitan que una autoridad central tome las decisiones importantes. Estas tratan de evitar la incertidumbre mediante arreglos. Normalmente estas organizaciones tienen estrechez de mira por su responsabilidad enfocada en temas particulares, la información disponible y los procedimientos establecidos para el reclutamiento del personal. Asimismo, buscan soluciones a problemas no estándar lentamente. Las nuevas actividades propuestas en la organización consisten en una adaptación marginal de programas y actividades existentes. La intervención de las autoridades gubernamentales algunas veces logra cambiar la actividad de una organización específica, si se atienden los factores principales que apoyan las rutinas -personal, recompensas, información y presupuesto-. Sin embargo, los proyectos que requieren la coordinación de muchas organizaciones son raramente diseñados y realizados.

Trayectoria del planeamiento en el Perú

La génesis de la planificación gubernamental es ubicada, según algunos autores, en el desarrollo de los países socialistas. Para

¹⁷ Alarco, Germán y Orellana, Socorro. *Gestión de la política macroeconómica bajo una perspectiva multidisciplinaria: intereses, organizaciones y personas*. Lima: CENTRUM Católica y Pearson, 2008

¹⁸ Alarco, Germán y Orellana, Socorro. *Gestión de la política macroeconómica bajo una perspectiva multidisciplinaria: intereses, organizaciones y personas*. Lima: CENTRUM Católica y Pearson, 2008

Saberbein¹⁹, la planificación gubernamental surge como respuesta a los problemas prácticos de la construcción del socialismo y su base material, para sistematizar bajo un nuevo ordenamiento las actividades de producción, distribución y consumo. Sin embargo, este autor señala que desde los años treinta muchos países capitalistas desarrollados la comienzan a utilizar bajo diferentes modalidades: planificación anticíclica, de tiempo de guerra, de reconstrucción (donde destaca la del Japón y Corea del Sur), empresarial (de las corporaciones transnacionales) y a nivel global (en la planificación multinacional).

A excepción de los grandes países de América Latina, el planeamiento gubernamental en el Perú y de muchos de los países de la región, tiene origen importado, aunque con antecedentes internos desde 1948 en la Comisión de Estudios y Coordinación de Planes de Desarrollo Económico²⁰ (la cual perduró solo tres meses). La Carta de Punta del Este, base del programa de la Alianza por el Progreso en 1961 propuesto por Estados Unidos (EE.UU.), estableció que la planificación debe constituirse en instrumento básico para movilizar los recursos nacionales, facilitar los cambios estructurales, acrecentar la eficiencia y la productividad, y aumentar la cooperación financiera internacional²¹. Leceta²² señala también, como antecedentes conceptuales en el caso peruano, las ideas de Víctor Raúl Haya de la Torre y de José Carlos Mariátegui a finales de la década de 1920 e inicios de 1930.

El Instituto Nacional del Perú (INP) y el Sistema Nacional de Planeación Económica y Social se crean en octubre de 1962

¹⁹ Saberbein, Gustavo, et al. *La planificación en el Perú, antecedentes, desarrollo y técnicas*. Lima: Centro de Investigación Económica para la Acción (CIEPA), 1982.

²⁰ Saberbein, Gustavo, et al. *La planificación en el Perú, antecedentes, desarrollo y técnicas*. Lima: Centro de Investigación Económica para la Acción (CIEPA), 1982.

²¹ Todos estos planteamientos se realizan, de acuerdo a la visión de Estados Unidos (EE.UU.), como respuesta a la revolución cubana.

²² Leceta, Humberto. «Planificación del Desarrollo: a 41 años de su institucionalización en el Perú». *Apuntes* n.º 52-53. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, 2003, pp.155-179.

por una Junta Militar. Con el transcurso del tiempo se culminan muchas actividades relevantes donde destacan los planes de mediano plazo²³ de 1967-1970 y 1971-1975, seguidos de otros menos importantes, a juicio de los expertos, entre 1975-1978, 1979-1982 y 1978-1990. Sin embargo, el primero no fue implantado, se terminó en plena crisis política y no fue tomado en cuenta por el gobierno, pues llegó tarde. El segundo se culmina luego de que el gobierno militar ya había realizado sus principales reformas económicas y sociales: estatización del petróleo (1968), reforma agraria (1969), ley de industrias (1970), primeras leyes sectoriales (1971), entre otras. El Plan 1971-1975 en la práctica sirve más para el registro *ex post* de los hechos, que como un documento *ex ante*. Luego, a partir de la segunda etapa del gobierno militar, se minimiza la importancia de los planes por el énfasis de las políticas de ajuste, cediéndole el lugar al BCRP y al MEF. Durante el primer gobierno aprista se le da importancia al planeamiento, culminando el plan para el mediano plazo 1986-1990, pero que por acción de la coyuntura parece llegar nuevamente tarde y solo sirve para el registro de políticas ya decididas²⁴.

El INP se desactiva en junio de 1992 por insistencia del titular del MEF de aquel entonces. Se trataba de sustituir el planeamiento por el mercado. Este no fue un fenómeno único en el Perú. En América Latina ocurrió un proceso de debilitamiento de las actividades de planeamiento en general, como resultado de la crisis de los ochentas y del Consenso de Washington²⁵. Por ejemplo,

²³ El primer plan en el Perú fue elaborado por el BCRP en 1961 para el periodo 1962-1971.

²⁴ Alarco, Germán. *Implementación y desarrollo del CEPLAN y del SINAPLAN*. Presentación a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión de Estado del Congreso de la República. Lima: Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), 2011. <http://www.ceplan.gob.pe/documents/10157/a2979cae-2c39-461e-94ff-04744b2a43cd>.

²⁵ Leiva, Jorge. *Pensamiento y práctica de la Planificación en América Latina. Serie Gestión Pública*. Santiago-Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) – CEPAL, 2011.

en México, el presidente Salinas de Gortari eliminó la Secretaría de Programación y Presupuesto para incorporar algo de sus funciones a la Presidencia de la República y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Formalmente volvió a mencionarse el planeamiento en el Perú en el acta de suscripción del Acuerdo Nacional en julio del 2002, donde se señaló que el planeamiento estratégico es importante para la competitividad, la eficiencia y transparencia del Estado. Posteriormente se precisó mediante la quinta política de Estado, donde se establece que el gobierno debe actuar en función de objetivos con planeamiento estratégico, prospectiva nacional y procedimientos transparentes²⁶. Entre 1992 y 2008 no hubo planeamiento en el Perú, aunque desde el 2000 el MEF comienza a plantear la necesidad de Planes Estratégicos Regionales y Sectoriales Multianuales (PESEM)²⁷ en el marco de las leyes de presupuesto anual, aunque omitiendo la necesidad de que alguien elabore una visión agregada y un plan integrado para todo el país. El gobierno del presidente Toledo encarga la elaboración de una propuesta de ley para la creación de una autoridad en la materia y de un sistema de planeamiento nacional. Este esfuerzo se culmina, se aprueba en el Congreso mediante la Ley 28522 y es promulgado el 23 de mayo de 2005²⁸. Sin embargo, no se implementó durante ese gobierno, ni en los dos primeros años del segundo gobierno del presidente García.

Mediante el Decreto Legislativo 1088 se emite un nuevo ordenamiento legal para el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) y el Sistema Nacional de Planeamiento, en 2008.

²⁶ Acuerdo Nacional. Revisado el 3 de mayo de 2012. <http://www.acuerdo.nacional.pe/AN/politicas/textog5.htm>

²⁷ Leceta, Humberto. «Planificación del Desarrollo: a 41 años de su institucionalización en el Perú». *Apuntes*, n.º 52-53. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, 2003, pp.169-171.

²⁸ Ley del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y CEPLAN. <http://www.ceplan.gob.pe/documents/10157/17735/Ley+28522.pdf>.

Este dispositivo legal es parte de un conjunto, a propósito de las facultades delegadas por el Congreso de la República al Poder Ejecutivo, para complementar el marco regulatorio del Tratado de Libre Comercio con EE.UU. El problema es que este nuevo dispositivo legal le reduce atribuciones, las funciones e importancia respecto de lo dispuesto en la ley anterior aprobada en 2005. Ya no reportaría al Presidente de la República, no participaría en la elaboración del marco macroeconómico multianual, no presentaría un reporte anual de avances y perspectivas del desarrollo nacional al Congreso ni semestral al Consejo de Ministros, no intervendría en el Consejo de Ministros con voz pero sin voto, se debilitarían los vínculos con el Acuerdo Nacional y con el Consejo de Seguridad Nacional. Asimismo, afectaría negativamente al CEPLAN al no obligarlo a que el presupuesto público asigne fondos de acuerdo a planes y a que su presidente pueda ser removido en cualquier momento.

El planeamiento renace débil, fraccionado y aislado en 2008. Todos los esfuerzos del CEPLAN durante lo que queda del gobierno aprista se orientan a concretar un plan estratégico de desarrollo nacional al 2021, que se denomina como Plan Bicentenario, y que ellos señalan erróneamente para el largo plazo. El documento logra la aprobación del Acuerdo Nacional. Su contenido es rescatable, interesante, pero también recoge toda la visión del gobierno anterior²⁹. Este se aprueba a finales del segundo gobierno de García en junio del 2011. Esa administración se esforzó también en mejorar la presencia institucional fuera de Lima y en la edición de diversas publicaciones. El nuevo gobierno del presidente Humala hereda una organización diminuta, con

²⁹ Véase: Alarco, Germán. «Ajustes al Plan Bicentenario». *La Primera*, Lima, 15 de julio de 2011. http://www.diariolaprimeraperu.com/online/columnistas/ajustes-al-plan-bicentenario_90366.html y Alarco, Germán. «Plan Bicentenario resucitado». *La Primera*, Lima, 20 de abril de 2012. http://www.diariolaprimeraperu.com/online/columnistas-y-colaboradores/plan-bicentenario-resucitado_109621.html.

pocos recursos, lejos del centro de las decisiones y aglomerada con otro conjunto de instituciones, también minúsculas, en la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), de las cuales al menos unas cinco fueron parte del INP.

El planeamiento gubernamental tenía un lugar menor desde antes que el nuevo gobierno asumiera el poder en julio del 2011. Las designaciones del titular del MEF y del BCRP reafirmaron la preeminencia del mercado, y redujeron los espacios para el planeamiento en el Perú. En el documento de la Gran Transformación no se mejoraba su espacio institucional. Los vericuetos de la burocracia y las organizaciones para implementar políticas no eran relevantes. Solo la agrupación política Fuerza Social propuso, en la campaña electoral, un nuevo ministerio de desarrollo, planeamiento estratégico e innovación tecnológica³⁰.

El inicio formal del proceso de actualización del Plan Bicentenario tardó casi tres meses en obtenerse, a finales de noviembre del 2011, por las presiones burocráticas internas en la propia PCM y a la opinión en contra de los viceministros del MEF y otros. Luego, a partir del cambio del Primer Ministro en diciembre del 2011, la marginalidad del CEPLAN se hizo más dramática en términos de su nula participación en las decisiones y en el seguimiento de los grandes temas nacionales. A finales de marzo del 2012 se produjeron cambios en la presidencia del CEPLAN, afirmándose que se cancelaría la propuesta para reestructurar la institución –que buscaba empoderarla respecto de los otros sectores administrativos–, que se enfocaría en apoyar el programa de lucha contra la pobreza y se reconocía que el Plan Bicentenario (no la versión actualizada a punto de terminarse) era la «partitura» para acompañar a todos, pero que se «irá afinando y enriqueciendo en el

³⁰ Alarco, Germán. «Ceplan, convidado de piedra». *La Primera*, Lima, 13 de abril de 2012. http://www.diariolaprimeraperu.com/online/columnistas-y-colaboradores/ceplan-convidado-de-piedra_109196.html.

camino”³¹. Se ratificaba así que el planeamiento continuaría siendo secundario, acotado a ciertos temas, y se reconocía como válido el documento y la lógica del gobierno anterior. En esta perspectiva, ni la propuesta de gobierno de la Gran Transformación, ni la mal denominada Hoja de Ruta, serían al parecer incorporadas en los planes y en la práctica del gobierno actual³².

Planeamiento para la transformación nacional

En 1992 se propuso la creación de una institución que integrase el sistema de planeamiento nacional con el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONCYTEC), así como con todas las instituciones de investigación sectoriales, como un mecanismo para repotenciar ambas problemáticas³³. La propuesta de Fuerza Social en 2011 de crear un Ministerio de desarrollo, planeamiento estratégico e innovación tecnológica, sigue tan pertinente como antes, pero con el problema de que un ministro y los altos funcionarios a cargo de esta cartera estarían sujetos a toda la inestabilidad de los vaivenes de la política coyuntural, mientras que su materia de trabajo básica es actuar en el corto plazo con perspectiva para el mediano y largo plazo.

Por estas razones, la creación de un organismo público descentralizado sería quizá una mejor opción, contemplando los otros elementos anotados en la Ley 28522 del 2005 que empoderaban al CEPLAN, pero que fueron eliminados por

³¹ Paz Soldán, Mariano. «La Tarea del Ceplan», *El Comercio*, Lima, 29 de abril de 2012.

³² Las afirmaciones de la nueva autoridad del CEPLAN se corroboran con un reciente decreto supremo de inicios de mayo de 2012, que dispuso prorrogar el plazo para actualizar el plan con metas al 2016 y al 2021, de abril del 2012 hasta abril de 2014 (dos años), con lo que se reafirmaría que el planeamiento nuevamente llegaría tarde y que es irrelevante para la actual administración.

³³ Alarco, Germán; Del Hierro, Patricia; y Salas, Carmen. *Reestructuración productiva: elementos para la acción*. Lima: Fundación Friedrich Ebert, 1992.

el gobierno aprista. A pesar de esto, persistiría el conflicto permanente con el MEF en las actividades de presupuesto, planeamiento y programación de la inversión pública. Estas funciones deberían asignarse al CEPLAN conjuntamente con la participación en el directorio de instituciones como la Agencia de Promoción de la Inversión Privada (ProInversión) y del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (FONAFE)³⁴. En estas circunstancias, el MEF se debería circunscribir a ser un Ministerio de Hacienda, de forma tal que el manejo económico del país se realizara con la participación de tres instituciones fuertes: planeamiento con ciencia y tecnología³⁵, hacienda y el banco central.

La institucionalización del planeamiento en el Perú debe ser un proceso gradual que se inicia y se no agota con las formalidades reseñadas anteriormente. Requiere de las perspectivas múltiples anotadas por Linstone: el uso de las mejores prácticas para el análisis de futuro, del análisis prospectivo, de la prospectiva estratégica y de la planeación estratégica. Tiene que retroalimentarse de las políticas públicas, establecer directivas y protocolos para darle continuidad, sin que las mismas sean trabas para el cambio.

Matus³⁶ plantea que a fin de elevar la eficacia del gobierno en situaciones complejas de poder compartido, se requiere crear capacidades técnico-políticas, como complemento a crear gerentes públicos. Es imprescindible, además, fortalecer la planeación directiva y la operacional (gerencia por operaciones). «Sin gerencia

³⁴ En una propuesta formal del CEPLAN a la PCM y al Presidente de la República de mediados de enero del 2012, se solicitaba también la incorporación a este de la Secretaría de Gestión Pública, Secretaría de Descentralización, Servir, Demarcación Territorial, Ordenamiento Territorial, Oficina de Gobierno Electrónico y la Agencia de Cooperación Internacional (APCI).

³⁵ La propuesta de integrar la planeación con la ciencia, tecnología e innovación puede ser pertinente en las circunstancias actuales en que el gobierno está retrocediendo en su intención de fortalecer estos temas.

³⁶ Matus, Carlos. «Planificación y gobierno». *Revista de la CEPAL*, n.º 31. Santiago de Chile: CEPAL, 1987, pp.161-177.

por objetivos, las operaciones del plan son letra muerta y los programas presupuestarios, apariencias formales. La planificación directiva es la cabeza del sistema y la gerencia por operaciones los pies del mismo»³⁷.

La transformación debe realizarse al nivel de todo el gobierno y al interior de las organizaciones. Este no es un proceso natural o automático, es una tarea de las personas en estrecho contacto con su entorno. La transformación, según Caravedo³⁸, es un continuo proceso de innovación, de dotación de nuevo sentido, de creación. Para Espinoza³⁹ el liderazgo tampoco es un acto individual. El aspirante a líder identifica las necesidades y las motivaciones de un grupo, así como los valores que ese grupo reconoce. En base a esas creencias se moldea una identidad social. Dado lo anterior, se propone una «visión irresistible» y se describen las estrategias que permitirán llegar a los resultados esperados.

Caravedo⁴⁰ señala que la influencia del liderazgo transformador⁴¹ se refiere a la posibilidad de incidir en la transformación del sentido de un sistema, a través de la modificación del patrón de vínculos para generar energía social constructiva que permita alterar el material genético social y el consiguiente código del genoma social, para modificar las prácticas de sus miembros (individuos

³⁷ Matus, Carlos. «Planificación y gobierno». *Revista de la CEPAL*, n.º 31. Santiago de Chile: CEPAL, 1987, pp.161-177.

³⁸ Caravedo, Baltazar. *Energía social y liderazgo transformador, a propósito del ADN de la Sociedad peruana*. Lima: Universidad del Pacífico, 2011.

³⁹ Espinoza, José Antonio. «Liderazgo nacional y empresarial: una tarea impostergable». En: Germán Alarco, ed. *Rutas hacia un Perú mejor, qué hacer y cómo lograrlo*. Lima: CENTRUM Católica y Santillana, 2010.

⁴⁰ Caravedo, Baltazar. *Energía social y liderazgo transformador, a propósito del ADN de la Sociedad peruana*. Lima: Universidad del Pacífico, 2011.

⁴¹ Para Caravedo, los atributos de configuración ética, grado de transparencia, grado de generosidad, nivel de conocimiento, forma de relacionamiento y madurez personal, le proporcionan o le restan valor a la capacidad de influir sobre el sistema social en un momento o contexto determinado. Ver: Caravedo, Baltazar. *Energía social y liderazgo transformador, a propósito del ADN de la Sociedad peruana*. Lima: Universidad del Pacífico, 2011.

e instituciones). El liderazgo se produce cuando, en el interior del sistema social, las personas que lo conforman se adhieren libre y voluntariamente a las ideas que los animan, entusiasman y comprometen, y no por una imposición o amenaza que obliga.

Algunas reflexiones finales

Es imposible dilucidar exactamente cuánto de la desviación entre las políticas implantadas respecto de las esperadas en el primer año de gobierno, corresponden a cada uno de los elementos señalados en este artículo. Es claro que la fragilidad institucional de planeamiento y en particular del CEPLAN contribuye a explicar al menos parte de estas desviaciones. En la explicación de la brecha participan todos los otros elementos en juego examinados en el documento. La historia del planeamiento en el Perú está lleno de sinsabores y enseñanzas para el futuro.

El abanico de medidas contra la captura del Estado es numeroso: lucha contra la corrupción, mejor acceso a la información, rendición de cuentas, procesos de políticas públicas transparentes –abierto en la formulación de las mismas–, profesionalización y protección del ejercicio de los funcionarios públicos, ordenamiento de la problemática del financiamiento de los partidos políticos, creación y crecimiento de nuevos medios de comunicación. Membreño⁴² señala que los vacíos en torno al planeamiento y otras herramientas son aprovechados sistemáticamente por la corrupción y los líderes políticos corruptos, caracterizados por una perspectiva inmediatista y que puede obedecer a intereses particulares o corporativos. Estos vacíos, que fortalecen la captura del Estado, son la falta de: visión de país, planes de desarrollo nacionales, planificación estratégica, liderazgos éticos, educación

⁴² Membreño, Mario. *Qué se entiende por captura del Estado. Colección Ética e Integridad para el Desarrollo*. Tegucigalpa: Consejo Nacional Anticorrupción (CNA), 2008.

en valores y resistencia civil, capacidad de gobierno, gestión de políticas públicas (de Estado y de gobierno), visión estratégica y de largo plazo.

Es difícil comentar si el gobierno actual podrá, más adelante, acercarse nuevamente a su plan inicial. Al interior de este dirán que se trata de una cuestión táctica o que esta ruta era la única posible dadas las restricciones y condiciones existentes. Lo que es un hecho, es que el alejamiento de los ofrecimientos de campaña tendrá costos para el gobierno y las otras opciones progresistas fuera del poder. El otro camino, el de retomar las banderas de la campaña, es remoto, ya que con los cambios se ha perdido el primer activo del político: la confianza. La ruta de la renovación requiere de la claridad que proporciona el planeamiento, organizaciones al servicio del cambio, liderazgo transformador, capacidad negociadora con los grupos de interés, manejo gerencial, más apoyo social y político. No se sabe si este gobierno podrá hacerlo, aunque parece poco probable. En esas circunstancias tendríamos cuatro años por delante para preparar el camino para un próximo gobierno que acometa la tarea de la transformación económica y social del país.