

**UNIVERSIDAD NACIONAL AGRARIA**

**LA MOLINA**

**FACULTAD DE ECONOMÍA Y PLANIFICACIÓN**

**TITULACIÓN POR EXAMEN PROFESIONAL**



**“AVANCES EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA  
NACIONAL DE PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO  
(SINAPLAN) EN LA GESTIÓN PÚBLICA”**

**TRABAJO MONOGRÁFICO PRESENTADO POR  
MARCO ANTONIO FRANCISCO TORRES**

**PARA OPTAR EL TÍTULO PROFESIONAL DE  
INGENIERO EN GESTIÓN EMPRESARIAL**

Lima – Perú

2018

# CONTENIDO

CAPÍTULO I. INTRODUCCIÓN	1
1.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	1
1.1.1. DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA	1
1.1.2. FORMULACIÓN DEL PROBLEMA	4
1.2. OBJETIVOS	5
1.2.1 OBJETIVO GENERAL	6
1.2.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS	6
1.3. JUSTIFICACIÓN	6
1.4 LIMITACIONES	8
CAPÍTULO II. REVISIÓN DE LITERATURA	10
2.1. ANTECEDENTES	10
2.2. MARCO TEÓRICO	11
2.2.1. EL SISTEMA NACIONAL DE PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO	12
2.2.2. LA VISIÓN	17
2.2.3. LAS POLÍTICAS Y LOS PLANES ESTRATÉGICOS	19
CAPÍTULO III. METODOLOGÍA	22
3.1. LUGAR	22
3.2. TIPO DE ESTUDIO	22
3.3. DISEÑO	22
3.4 TÉCNICAS E INSTRUMENTOS DE RECOLECCIÓN DE DATOS	23
CAPÍTULO IV. RESULTADOS	24
4.1. RESULTADOS	24
4.1.1. INSTRUMENTOS NORMATIVOS Y METODOLÓGICOS	24
4.1.2. LA VISIÓN NACIONAL	36

4.1.3. PLANES ESTRATÉGICOS	41
4.2 PROPUESTA PARA LA CREACIÓN DE UN REGISTRO ELECTRÓNICO DE POLÍTICAS Y PLANES	51
CAPÍTULO V. CONCLUSIONES	54
CAPÍTULO VI. RECOMENDACIONES	56
CAPÍTULO VII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	58

## **ÍNDICE DE CUADROS**

Cuadro 1: Entidades que conforman el SINAPLAN	15
Cuadro 2: Condiciones o requisitos que debe cumplir la visión	18
Cuadro 3. Planes existentes en el marco del SINAPLAN	27
Cuadro 4. Esferas de importancia crítica de la Agenda 2030 y la propuesta de imagen a futuro al 2030	40
Cuadro 5. Planes Estratégicos Sectoriales Multianuales (PESEM)	43
Cuadro 6. Planes de Desarrollo Regional Concertados (PDRC) vigentes	44
Cuadro 7. Municipalidades que poseen PDC por cada gobierno regional al 2016	45
Cuadro 8. Presupuesto programado para el 2017 en los planes institucionales	49
Cuadro 9. Presupuesto programado para el 2018 en los planes institucionales	50

## **ÍNDICE DE FIGURAS**

Figura 1. Proceso de modernización de la gestión pública	12
Figura 2. Sistema Nacional de Planeamiento	16
Figura 3. Articulación de políticas y planes en el SINAPLAN.	20

Figura 4. Niveles de objetivos estratégicos y planes estratégicos.	30
Figura 5. Ciclo de planeamiento estratégico para la mejora continua.	34

## **ÍNDICE DE MAPAS**

Mapa 1. Planes de Desarrollo Concertados a nivel distrital - 2016	47
---	----

## ÍNDICE DE ABREVIATURAS O SIGLAS

BCR	Banco Central de Reserva del Perú
CEPLAN	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico
CGR	Contraloría General de la República
CNM	Consejo Nacional de la Magistratura
DP	Defensoría del Pueblo
EE.UU.	Estados Unidos de América
INP	Instituto Nacional de Planificación
JNE	Jurado Nacional de Elecciones
MPFN	Ministerio Público – Fiscalía de la Nación
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OCEP	Oficina Central de Estudios y Programas
OEA	Organización de Estados Americanos
ONPE	Oficina Nacional de Procesos Electorales
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PDRC	Plan de Desarrollo Regional Concertado
PDC	Plan de Desarrollo Concertado
PEDN	Plan Estratégico de Desarrollo Nacional
PEI	Plan Estratégico Institucional
PESEM	Plan Estratégico Sectorial Multianual
PIM	Presupuesto Institucional Modificado
POI	Plan Operativo Institucional
RENIEC	Registro Nacional de Identificación y Estado Civil

SBS	Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones
SII	Sistema de Información Integrado
SINAPLAN	Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico
TC	Tribunal Constitucional

## **RESUMEN**

El Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), en cumplimiento del Decreto Legislativo N° 1088, Ley del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, tiene la responsabilidad, como organismo técnico especializado, de ejercer la función de órgano rector, orientador y de coordinación del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SINAPLAN).

En ese sentido, desde su creación en el año 2008, el CEPLAN ha desarrollado distintas actividades con el propósito de implementar el SINAPLAN. En el presente trabajo se describe los esfuerzos realizados por el CEPLAN comprendidos en el periodo entre la creación del SINAPLAN hasta el 2017.

Con este propósito, se analiza la contribución del CEPLAN a la implementación del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico en el periodo mencionado, especialmente lo referido a la publicación de instrumentos normativos y metodológicos. También se verificará si las entidades de la administración pública han desarrollado procesos de planeamiento que resulten en planes estratégicos. Para ello, se utilizan datos proporcionados por el CEPLAN a través de su portal web, así como reportes de otras instituciones. De esta manera se demostrará que el SINAPLAN se encuentra en un estado incipiente, a pesar de que en el Perú el planeamiento estratégico se ha fortalecido progresivamente a través de la formulación de políticas y planes estratégicos.

Palabras clave (*key words*): planeamiento estratégico, gestión estratégica, gestión pública, sistema de planeamiento.

# **CAPÍTULO I. INTRODUCCIÓN**

## **1.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA**

A continuación, se hace una descripción de las condiciones iniciales que configuraron la creación del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) y del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SINAPLAN), así como de los avances y las principales limitaciones que existen en el Perú para la implementación del SINAPLAN por parte de CEPLAN.

### **1.1.1. DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA**

Un hecho importante que configuró el inicio formal del planeamiento en el Perú fue la aprobación en 1961 de la Carta de Punta del Este en Uruguay por los países miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA) a excepción de Cuba. Mediante este instrumento se tomaron acuerdos importantes para el desarrollo hemisférico e institucionalizar o fortalecer los “(...) sistemas de planificación cuyo objetivo era la preparación, ejecución y revisión periódica de los programas nacionales de desarrollo económico y social” (Carta de Punta del Este, Uruguay, agosto de 1961) (CEPLAN, 2012).

Para dar cumplimiento a este acuerdo, en el Perú se creó la Oficina Central de Estudios y Programas (OCEP) el 25 de agosto de 1961 (CEPLAN, 2012) y al año siguiente se creó el Sistema Nacional de Planificación del Desarrollo Económico y Social y el Consejo Nacional del Desarrollo Económico y Social mediante el Decreto Ley N° 14220, el cual estuvo compuesto por ministerios y otras entidades del Estado. Posteriormente, en 1981 se elimina al Consejo, cediendo al Instituto Nacional de Planificación (INP) la dirección del Sistema (Comisión Organizadora del CEPLAN, 2004).

Sin embargo, durante el gobierno del presidente Alberto Fujimori, en el marco de las políticas implementadas en correspondencia con el llamado Consenso de Washington, el INP fue cerrado mediante el Decreto Ley N° 25548 en 1992 y consecuentemente se eliminó el Sistema Nacional de Planificación (Leiva, 2012).

Posteriormente, se aprobó la Ley N° 28522, Ley del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN). Sin embargo, no se designó un presidente ni se le asignó presupuesto a esta entidad, ocasionando que no pudiera iniciar sus funciones.

Fue así como en el Perú no se contó con una entidad técnica que guiará los procesos de planeamiento estratégico en el Estado por 16 años, hasta que en el 2008 se creó el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, mediante Decreto Ley N° 1088, Ley del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico.

En ese periodo de tiempo, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), por la necesidad de asignar de forma coherente el presupuesto para el sector público, se ocupó de definir, junto con los demás ministerios, prioridades para el desarrollo nacional. Para ello, el principal instrumento utilizado y que se utiliza actualmente son los Programas Presupuestales, formulados en el nivel de gobierno nacional para lograr un resultado específico a favor de la población y así contribuir al logro de un resultado final asociado a un objetivo de la política pública (MEF, 2017).

Sin embargo, esta forma de trabajar en el Perú ocasionó que las entidades gestionarían el presupuesto para resolver problemas actuales sin una orientación clara a largo plazo, preocupándose más en la eficiencia de la gestión pública que en la eficacia. Este problema fue exacerbado por mecanismos de control, ejecutados por el Ministerio de Economía y Finanzas y la Contraloría General de la República, que solo evaluaban la forma en que se ejecuta el presupuesto, sin considerar los resultados.

Sumado a esto, la carencia de un proyecto de desarrollo nacional común a todos los peruanos ocasionó que los pocos planes que se formulaban y los proyectos que se implementaban estuvieran desarticulados unos de otros. Esta situación originó, entre otras cosas, problemas en la sostenibilidad del desarrollo y la descoordinación, ambos persistentes hasta el día de hoy, entre los tres niveles de gobierno.

Por otro lado, una preocupación constante de los operadores de planeamiento estratégico es que no se cuenta con un marco normativo que brinde lineamientos claros para la gestión estratégica ni instrumentos metodológicos en los cuales apoyarse para desarrollar los procesos de planeamiento. Sumado a esto, el hecho de no contar con los suficientes

recursos humanos, presupuesto y capacidades técnicas origina que, en muchas ocasiones, no se desarrollen los procesos de planeamiento en los tres niveles de gobierno, especialmente en el nivel local.

Esta condición se agudiza por la carencia de suficientes especialistas en planeamiento estratégico en el sector público, debido principalmente al desprestigio que la disciplina sufrió durante las crisis económicas que atravesó el Perú en la década de los años 80s y principios de los 90s, y a la reducida oferta de cursos especializados, que solo se basan en el contenido de las normas vigentes en planeamiento estratégico o en procesos muy generales.

Finalmente, es importante mencionar que según el “Estudio multidimensional del Perú Volumen 1: Evaluación Inicial” elaborado por la OCDE (2015) a pesar de que en el Perú existen planes de mediano plazo para abordar los retos nacionales, es necesaria una mejor coordinación entre las instituciones públicas y reforzar la conexión entre el planeamiento y el presupuesto. De la misma manera, en el “Volumen 2: Análisis detallado y recomendaciones” (2016) se refuerza esta idea al exponer que el planeamiento público debe ser estratégico y orientado a la implementación en los tres niveles de gobierno. Para ello se requiere un plan de acción detallado y una gestión pública altamente coordinada, a la vez que se necesita una mejora en el marco institucional y en la legitimidad fiscal.

### **1.1.2. FORMULACIÓN DEL PROBLEMA**

En base a lo descrito anteriormente, se plantea un problema general y tres problemas secundarios, los cuales reflejan el desconocimiento sobre la situación actual del SINAPLAN.

## **A. PROBLEMA GENERAL**

¿En qué estado se encuentra la implementación del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico en el sector público, liderado por el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico?

## **B. PROBLEMAS ESPECÍFICOS**

1. ¿Existen los instrumentos normativos y metodológicos para que las entidades de la administración pública desarrollen los procesos de planeamiento estratégico dentro de sus competencias?
2. ¿El Perú posee una visión compartida y concertada del futuro del país que sirva como referencia para el desarrollo nacional?
3. ¿Se cuenta con planes estratégicos que guíen los procesos de desarrollo en los ámbitos nacional, territorial e institucional?

### **1.2 OBJETIVOS**

En concordancia con los problemas planteados, se propone un objetivo general y tres objetivos específicos que permitirán, luego de un proceso de análisis, comprender mejor la situación actual de la implementación del SINAPLAN.

### **1.2.1. OBJETIVO GENERAL**

Establecer el estado en el que se encuentra la implementación del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico en el sector público liderado por el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico.

### **1.2.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

1. Verificar si existen los instrumentos normativos y metodológicos para que las entidades de la administración pública desarrollen los procesos de planeamiento estratégico dentro de sus competencias.
2. Determinar si Perú posee una visión compartida y concertada del futuro del país que sirva como referencia para el desarrollo nacional.
3. Comprobar si se cuenta con planes estratégicos que guíen los procesos de desarrollo en los ámbitos nacional, territorial e institucional.

### **1.3 JUSTIFICACIÓN**

A continuación, se describen los motivos por los cuales el presente trabajo monográfico representa un avance importante en la comprensión de la situación actual del proceso de implementación del SINAPLAN y su utilidad en distintos campos de investigación.

**Conveniencia:** El presente trabajo monográfico permite reconocer si las entidades públicas del Perú han implementado procesos de planeamiento estratégico en el marco de los lineamientos normativos y metodológicos aprobados por el CEPLAN para el SINAPLAN. De esta manera se puede reconocer la importancia de contar con una institución técnica especializada en planeamiento estratégico en el Perú que brinde orientación a las demás entidades de la administración pública, evidenciando indirectamente la necesidad de brindar apoyo político y presupuestal para desarrollar adecuadamente sus funciones.

**Relevancia social:** Al ser el CEPLAN una institución trascendente para mejorar la gestión estratégica del Estado a través del fortalecimiento de la planificación estratégica, también lo es para impulsar el desarrollo humano en el territorio nacional. Esto debido a que el planeamiento estratégico orientado al desarrollo promoverá la articulación de las acciones de todas las instituciones públicas del Estado hacia la mejora del bienestar individual. En ese sentido, el presente trabajo brindará información sobre la implementación del SINAPLAN en el sector público, que servirá como plataforma de coordinación y decisión para impulsar el desarrollo.

**Implicaciones prácticas:** El trabajo monográfico brinda la oportunidad de proponer mejoras en la gestión pública y en la articulación interinstitucional para reforzar el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico, a partir del reconocimiento de los niveles de gobierno en los que hay mayores deficiencias en la implementación de los procesos de planeamiento estratégico.

**Valor teórico:** El método que se utiliza para analizar el estado actual de la implementación del SINAPLAN se diseñó en base al conocimiento empírico obtenido durante la elaboración de los instrumentos normativos y metodológicos publicados por el CEPLAN y los procesos que se siguieron para su difusión e implementación. Es así que, este trabajo sirve como referente para el diseño de futuros métodos de análisis y evaluación de la implementación de instrumentos normativos y metodológicos.

**Utilidad metodológica:** Este trabajo se desarrolla a través de un proceso ordenado de verificación de los instrumentos normativos de planeamiento estratégico y el estado de implementación de estos en la gestión pública. De esta manera, servirá como ejemplo para posteriores análisis de implementación de otros instrumentos normativos similares.

#### **1.4 LIMITACIONES**

Para realizar una evaluación profunda de la situación actual de la implementación del SINAPLAN y de su aporte a la gestión estratégica del Estado, es necesario diseñar una metodología que considere fuentes de información cuantitativa y cualitativa. Además, la ejecución del método debe considerar entrevistas de profundidad a los responsables de los procesos de planeamiento de las instituciones públicas en los tres niveles de gobierno y la recopilación de experiencias. Además, implicaría realizar el análisis de impacto de la planificación estratégica en el desarrollo desde una óptica territorial, considerando el grado de bienestar de las personas y su relación con el territorio.

Sin embargo, debido al plazo para realizar el presente trabajo monográfico, los recursos disponibles y el limitado tiempo de los operadores de planeamiento estratégico en el

sector público, no fue posible la recopilación y análisis de información cualitativa. Por otro lado, el análisis que se realiza a partir de la información cuantitativa se basa principalmente en la implementación física y no en su impacto.

Además, debido a que el SINAPLAN carece de instrumentos metodológicos para el seguimiento y evaluación de planes estratégicos, no se han realizado análisis ni se han llevado registros de la implementación o impacto de los planes estratégicos en ninguno de los tres niveles de gobierno. Por esta razón, no es posible determinar el nivel de aplicación de los planes estratégicos.

Otro aspecto muy importante, pero que no se está analizando en el presente trabajo, es la elaboración de políticas dentro del marco del SINAPLAN y su articulación con los planes estratégicos. Esto debido a que no existe un marco normativo ni metodológico sólido sobre cómo hacer políticas públicas en el Perú, siendo la información contenida en la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, y la Directiva N° 001-2017-CEPLAN/PCD insuficientes para operativizar los procesos de formulación de políticas públicas.

## **CAPÍTULO II. REVISIÓN DE LITERATURA**

### **2.1 ANTECEDENTES**

En esta sección, se describirán algunas experiencias internacionales sobre sistemas de planificación a nivel nacional, resaltando los aspectos a partir de los cuales se pueden asimilar aprendizajes para el SINAPLAN.

#### **National Planning System** (Department Homeland Security, 2016)

Este reporte, elaborado por el Departamento de Seguridad Nacional de Estados Unidos de América, ofrece una descripción clara de la importancia del planeamiento estratégico y la necesidad de contar con un sistema de planeamiento estratégico que permita operar estratégicamente en los niveles estratégico, operativo y táctico. A pesar de que el reporte está enfocado en los planes de respuesta ante emergencias, es útil para reconocer cómo se integran vertical y horizontalmente los planes a través de diversas escalas y funciones.

#### **Regional planning within the German Institutional Planning Framework – Instruments and Effectiveness** (Günter & Paal, 2009).

Este artículo se centra en la manera en que la planificación regional en Alemania se enmarca en un sistema más amplio que abarca desde el nivel nacional hasta el municipal, describiendo como se organizan estos niveles y los instrumentos que se generan. Un aspecto importante que resaltan los autores, en base al estudio de los sistemas de

planeamiento de otros países europeos, es que las competencias en el planeamiento difieren según la estructura administrativa de cada país, haciendo difícil una comparación con el sistema peruano.

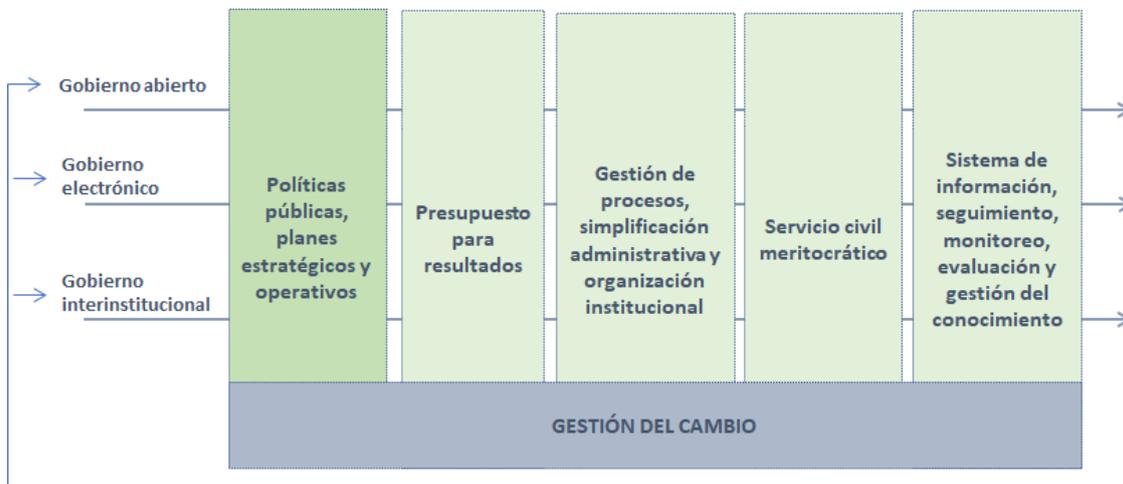
**Approach to strategy at public administration organizations in the Czech Republic**  
(Kerlinová & Tomášková, 2014)

Esta investigación tiene la finalidad de confirmar la hipótesis de que la planificación estratégica es significativa para las organizaciones públicas, lo que resultó ser cierto en la República Checa. Sin embargo, a pesar de que existen muchos planes estratégicos, en este país muy pocos se han podido implementar. Una hipótesis es que las restricciones más importantes son el tiempo y el dinero, pero esto no se ha podido comprobar durante la investigación.

## **2.2 MARCO TEÓRICO**

El presente marco teórico se construye alrededor de los principales conceptos del planeamiento estratégico en el sector público, centrándose en: el sistema de planeamiento, la visión, y los planes estratégicos; en correspondencia directa con los objetivos del presente trabajo.

Para ello, con el propósito de entender mejor la importancia del planeamiento estratégico en el sector público, es importante comprender su rol en el proceso de modernización de la gestión pública, la cual se da en el marco de la “Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021” (PCM, 2013).



**Figura 1: Proceso de modernización de la gestión pública**

FUENTE: PCM, 2013.

Como se puede observar en la figura anterior, establecer las políticas públicas, los planes estratégicos y operativos corresponde al primer pilar del proceso de modernización de la gestión pública, el cual es liderado por el CEPLAN. De esta forma, se expresa la intención de iniciar la gestión del cambio para la promoción del desarrollo armónico del país, teniendo como punto de referencia un proyecto compartido de desarrollo nacional.

### **2.2.1 EL SISTEMA NACIONAL DE PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO**

En este punto se abordará la definición del SINAPLAN, primero a partir de la conceptualización que han tenido sistemas similares en algunos países de la región, para luego describir su definición y composición en el Perú. Posteriormente, se explicarán cuáles son los principales instrumentos normativos y metodológicos que rigen el SINAPLAN.

Actualmente, son varios los países que dentro de la organización del sector público cuentan con sistemas nacionales de planificación, sin embargo, dependiendo de la estructura organizativa de cada uno, los sistemas se pueden concebir de distinta forma.

Por ejemplo:

- En Venezuela existe el Sistema Nacional de Planificación, que se define como la coordinación y articulación de las instancias de planificación participativa de los distintos niveles de gobierno para definir, formular, priorizar, direccionar y armonizar las políticas públicas, en concordancia con lo establecido en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, de conformidad con la Constitución de la República (Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular, Venezuela, diciembre 21 de 2010).
- En Guatemala, la aspiración es que el Sistema Nacional de Planificación articule la institucionalidad del territorio a través de intervenciones concretas, las políticas, la planificación, el presupuesto municipal e institucional como una ruta natural para contribuir al desarrollo humano, principio a ser aplicado a todas las entidades del sector público (Secretaría de Planificación y Programación de Guatemala, 2015).
- En Costa Rica, el Sistema Nacional de Planificación (SNP) es un conjunto de procesos que se expresan en normas y procedimientos de cumplimiento general, de orden político, técnico y administrativo, que establece la forma y los mecanismos de participación en los niveles nacional, regional y local con el propósito de promover la racionalización en la toma de decisiones, la definición

de las políticas de desarrollo y la orientación en la asignación de los recursos públicos (Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, 2005).

De esta manera, cada país adecua la estructura y alcances del sistema nacional de planeamiento teniendo en cuenta sus propias necesidades y organización. Sin embargo, se pueden establecer algunos puntos en común, por ejemplo: el rol de las políticas es fundamental, al ser el instrumento de mayor jerarquía de decisión. También se resalta la importancia de orientar el presupuesto a lo establecido en las políticas y planes.

Además, independientemente de cómo definan sus sistemas nacionales de planificación, se requiere de instrumentos normativos y metodológicos para asignar roles y responsabilidades, y guiar a las instituciones en los procesos de planeamiento.

En el Perú, el Decreto Legislativo N° 1088 establece el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico como el conjunto articulado e integrado de órganos, subsistemas y relaciones funcionales cuya finalidad es coordinar y viabilizar el proceso de planeamiento estratégico nacional para promover y orientar el desarrollo armónico y sostenido del país.

Sobre la composición del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico, este se encuentra integrado por (a) el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, como órgano rector del Sistema; (b) los órganos del gobierno nacional y, con salvaguarda de su autonomía, de los demás poderes del Estado, de los organismos constitucionales autónomos y de los gobiernos regionales y locales con responsabilidades y competencias en el planeamiento estratégico; y (c) el Foro del Acuerdo Nacional, que actúa como instancia de concertación de la planificación estratégica nacional cuando su intervención

es solicitada, en su orden, por el Presidente del Consejo de Ministros o el Presidente del Consejo Directivo del CEPLAN.

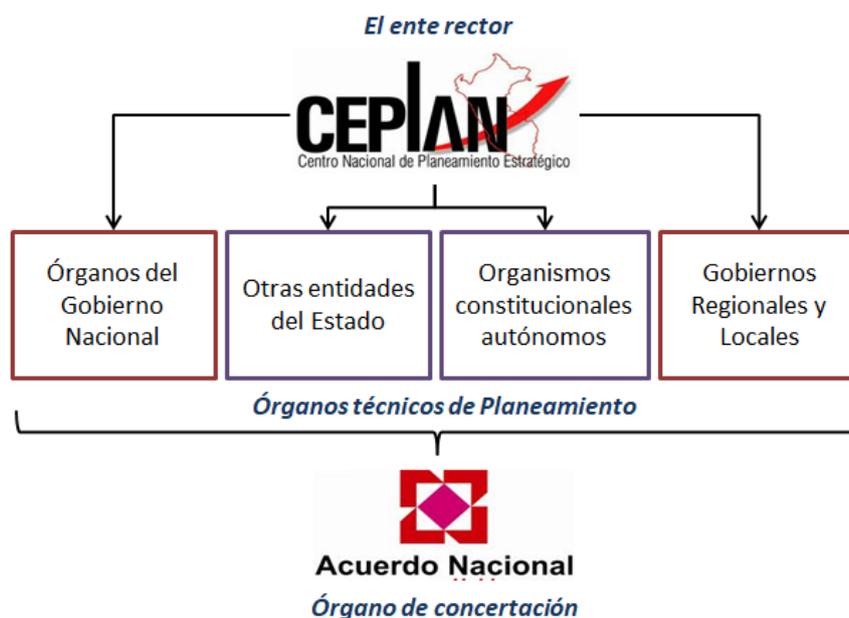
En el siguiente cuadro se sintetiza la distribución de las 2 282 entidades públicas que conforman el SINAPLAN, en concordancia con los integrantes definidos en el Decreto Legislativo N° 1088.

**Cuadro 1: Entidades que conforman el SINAPLAN**

<b>Entidades</b>		<b>Cantidad</b>
Poder Ejecutivo	Ministerios	19
	Entidades Públicas	73
Poder Legislativo	Congreso de la República	1
Poder Judicial	Poder Judicial	1
	Academia de la Magistratura	1
Organismos Constitucionales Autónomos	BCRP, CNM, CGR, DP, JNE, ONPE, RENIEC, MPFN, SBS, TC y Universidades Nacionales	55
Gobiernos Sub Nacionales	Gobiernos Regionales	26
	Gobiernos Locales: Municipalidades Provinciales y Distritales	2 070
Foro del Acuerdo Nacional (cuando su intervención es solicitada)	Partidos Políticos y Organizaciones de la Sociedad Civil	36

FUENTE: Adaptado del portal web del CEPLAN, 2017.

De la misma forma, en la siguiente figura se puede observar el ordenamiento jerárquico de los integrantes del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico.



**Figura 2: Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico**

FUENTE: CEPLAN, 2016.

Complementariamente, para comprender mejor su relevancia, es importante considerar que el SINAPLAN debe permitir el acercamiento al planeamiento por parte de múltiples organizaciones, facilitando la colaboración y la unidad de los esfuerzos, mientras que es lo suficientemente flexible para adaptarse a los cambios del entorno. En ese sentido, contar con los instrumentos normativos y metodológicos adecuados es fundamental.

Para el presente trabajo, se entiende por instrumentos normativos al conjunto de leyes, decretos y demás normas jurídicas organizadas y jerarquizada sobre las cuales se sustenta el SINAPLAN (Proyecto ACE, 2017).

A su vez, los instrumentos metodológicos son el conjunto de documentos y parámetros que tienen como objetivo orientar y facilitar los procesos de planeamiento estratégico (MEF, 2017).

## 2.2.2 LA VISIÓN

En términos generales, la visión se puede definir como el enunciado que refleja lo que se quiere, a dónde se desea ir, qué se hará, por qué y para qué (Serbolov, 2015). Refleja una imagen convincente de un futuro generalmente deseado (Forward Thinking Platform, 2016).

A nivel nacional, según Álvarez (2011), la visión es una imagen poderosa de aquello que se desea crear en el futuro, además plasma las aspiraciones de desarrollo social y económico de un país.

Actualmente para el Perú, en la Directiva N° 001-2017CEPLAN/PCD, Directiva para la Actualización del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional, el CEPLAN define la visión como una situación más favorable que la actual, factible de ser alcanzada en un periodo dado mediante la acción coordinada del Estado. Esta se construye de forma concertada, a partir del conocimiento integral de la realidad y del análisis de futuro.

A su vez, Indacochea (2015) considera como primera condición que la visión es una imagen mental o un objetivo. Cabe resaltar que esta definición, de forma implícita, deja entrever que no es obligatorio contar con una declaración formal expresada de forma escrita. En efecto, en tiempos más recientes, se le da mayor importancia al proceso de crear una visión que al solo hecho de contar con una expresada de forma textual. Este proceso se desarrolla a través de un método llamado *visioning* (en español, visualizar), que consiste en determinar una visión convincente de un futuro preferido (Global Centre for Public Service Excellence, 2014). De esta forma, el resultado intangible más

importante es articular los puntos de vista de los diversos actores, motivando el compromiso y guiando los esfuerzos hacia ciertos objetivos (Forward Thinking Platform, 2016).

De cualquier forma, su importancia recae en la capacidad que tiene la visión (o el proceso de construir la visión) para comunicar y sociabilizar conceptos, valores, ideas y propuestas de futuro (Indacochea, 2015), además de dar direccionalidad e impulso al proceso de desarrollo (CEPLAN, 2012).

A continuación, se muestra una sistematización de los aportes de tres autores distintos sobre las condiciones o requisitos que una visión debe cumplir, sin hacer distinción del nivel, tipo de entidad o colectivo que la formule.

**Cuadro 2: Condiciones o requisitos que debe cumplir la visión**

Autor	Condiciones o requisitos de la visión
John Kotter (2007)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ser surrealista</li> <li>• Creíble</li> <li>• Retadora</li> <li>• Deseada</li> </ul>
John Bryson (2011)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reflejar un propósito</li> <li>• Contener lineamientos del comportamiento</li> <li>• Establecer criterios de desempeño</li> <li>• Aclarar reglas de decisión</li> <li>• Poseer estándares para brindar valor público</li> </ul>
Yuri Serbolov (2015)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reflejar un ideal muy alto</li> <li>• Debe ser posible</li> <li>• Estar alineada con los principios y valores</li> <li>• Cumplir con restricciones particulares que movilicen a la acción</li> </ul>

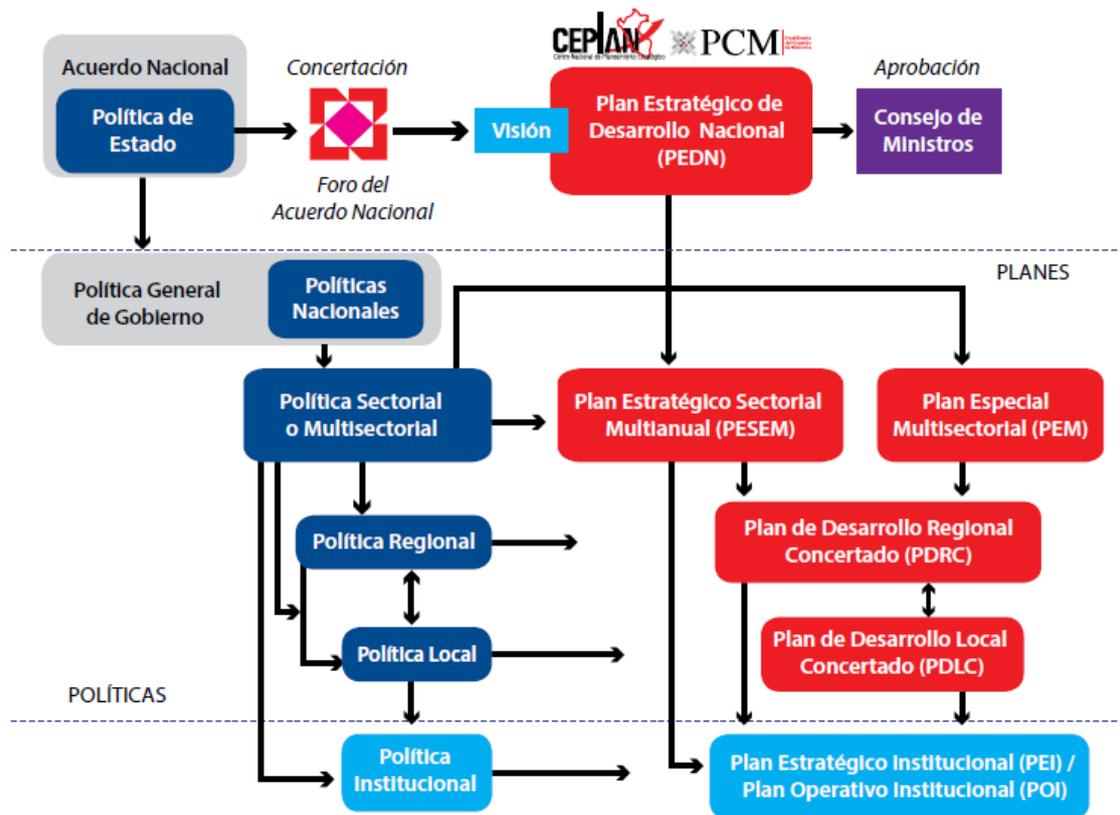
FUENTE: Elaboración propia.

### **2.2.3 LAS POLÍTICAS Y LOS PLANES ESTRATÉGICOS**

Además de lo mencionado anteriormente, el sistema de planeamiento está conformado por un conjunto estructurado de políticas y planes, los cuales se vinculan en sus diversos niveles (Álvarez, 2011).

Si bien, en el Perú no existe una norma o reglamento que defina lo que es una política pública, se considera para efectos del presente trabajo que es un marco general en el cual se desarrollan las acciones del gobierno para alcanzar objetivos públicos (Cochran & Malone, 2014). Según la Ley N° 2915, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, una política nacional define los objetivos prioritarios, los lineamientos, los contenidos principales de las políticas públicas, los estándares nacionales de cumplimiento y la provisión de servicios que deben ser alcanzados y supervisados para asegurar el normal desarrollo de las actividades públicas y privadas.

A su vez, los planes estratégicos se pueden definir como instrumentos de planificación que orientan la gestión y el rol estratégico de las organizaciones (Álvarez, 2011), los cuales se elaboran a partir de un proceso deliberado y disciplinado para producir decisiones fundamentales y acciones que dan forma y guían lo que una organización es, lo que hace y porqué (Bryson, 2011). Es importante resaltar que la elaboración de un plan estratégico no implica necesariamente que durante su implementación participe una sola entidad, pudiendo ser dos o más las directamente implicadas para lograr los objetivos propuestos.



**Figura 3. Articulación de políticas y planes en el SINAPLAN.**

FUENTE: Directiva N° 001-2017-CEPLAN/PCD, Directiva para la Actualización del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional.

Como se puede observar en la figura anterior las políticas y planes estratégicos se encuentran ordenados jerárquicamente en tres niveles. El primero corresponde al nivel de concertación nacional de largo plazo, el cual tiene la particularidad de establecer lineamientos para la gestión pública más allá de un único periodo de gobierno nacional. En este nivel se encuentran las Políticas de Estado y el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (PEDN). En el segundo nivel se encuentran las políticas nacionales, las políticas sectoriales, las políticas multisectoriales, las políticas regionales, las políticas locales, los Planes Estratégicos Sectoriales Multianuales, los Planes Especiales Multisectoriales, los Planes de Desarrollo Regional Concertados, los Planes de Desarrollo Local Concertados

(los cuales pueden ser provinciales o distritales). En el tercer nivel se encuentran las políticas institucionales, los Planes Estratégicos Institucionales y los Planes Operativos Institucionales.

El siguiente nivel es de las políticas y planes sectoriales y territoriales, los cuales desarrollan estrategias particulares. En el tercer nivel se encuentran las políticas y los planes institucionales.

## **CAPÍTULO III. METODOLOGÍA**

### **3.1 LUGAR**

Se analizó la implementación del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico, ejecutada por las instituciones del sector público peruano y orientada por el CEPLAN, en los tres niveles de gobierno. En ese sentido, el análisis no se circunscribe a un espacio territorial sino al ámbito de acción, jurisprudencias y rectorías de las instituciones del sector público.

### **3.2 TIPO DE ESTUDIO**

El presente trabajo se desarrolló como un estudio descriptivo, debido a que la intención fue explicar el estado en el que se encuentra la implementación del SINAPLAN a partir de los factores que contribuyen a este propósito, mediante la recolección de datos de distintas fuentes oficiales.

### **3.3 DISEÑO**

Debido a su naturaleza, el trabajo monográfico es de diseño no experimental, debido a que no se pretendió manipular ninguna variable; y es transversal pues se analizó el estado de la implementación del SINAPLAN en un momento específico.

### **3.4 TÉCNICAS E INSTRUMENTOS DE RECOLECCIÓN DE DATOS**

La principal técnica utilizada para el presente trabajo fue el análisis de bases de datos, portales web y documentos de fuentes oficiales relacionados con los procesos de planeamiento en el Perú, los cuales ofrecieron claridad sobre formulación de planes estratégicos en los tres niveles de gobierno. Además, se revisó a profundidad el marco normativo del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, y su cumplimiento por parte de las entidades de la administración pública.

Para indagar sobre la suficiencia de los instrumentos normativos y metodológicos se revisó principalmente las normas vigentes emitidas en el marco del SINAPLAN. Para revisar la visión nacional se analizó el PEDN vigente y las normas que la sustentan. Para identificar los planes existentes, se exploró la base de datos del INEI y el portal web del CEPLAN.

## **CAPÍTULO IV. RESULTADOS**

### **4.1 RESULTADOS**

El avance de la implementación del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico en el sector público, liderado por el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, se midió a través de la existencia de los siguientes tres elementos, en concordancia con lo establecido en el Decreto Ley N° 1088 y en la Directiva N° 001-2017-CEPLAN/PCD.:

- a. Instrumentos normativos y metodológicos que sustentan al SINAPLAN.
- b. Una visión compartida y concertada del futuro del país.
- c. Planes estratégicos que guíen los procesos de desarrollo.

#### **4.1.1 INSTRUMENTOS NORMATIVOS Y METODOLÓGICOS**

Para realizar un adecuado análisis de los instrumentos normativos y metodológicos que han sustentado al SINAPLAN y a las funciones del CEPLAN, se han considerado tres periodos en base a los grupos de instrumentos que se fueron aprobando, los cuales son:

1. Periodo del 2005 al 2011: Desde la creación del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico hasta la aprobación del Plan Bicentenario, el Perú hacia el 2021.

2. Periodo del 2011 al 2016: Desde el inicio del proceso para la actualización del Plan Bicentenario hasta la implementación de la Directiva General del Proceso de Planeamiento Estratégico de Desarrollo Nacional.
3. Periodo del 2016 al 2017: Desde la aprobación de la Directiva para la Actualización del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional hasta el 2017.

### **Periodo del 2005 al 2011**

En junio del 2005 se aprueba y publica en el Perú la Ley N° 28522, Ley del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN). En ese mismo año, la Presidencia del Consejo de Ministros aprobó el reglamento de esta ley con el Decreto Supremo N° 054-PCM-2005 y el Reglamento de Organización y Funciones del CEPLAN mediante el Decreto Supremo N° 056-2005-PCM.

Sin embargo, debido a la falta de decisión política, a que no se dispuso en la Ley de Presupuesto Fiscal de 2006 el pliego presupuestal y a que no se designó a un presidente, el CEPLAN no fue puesto en funcionamiento, teniendo una actuación casi nula y desapercibida (Álvarez, 2011; CEPLAN, 2012). Es así que, durante los siguientes tres años, en el Perú no existió ninguna institución que liderara efectivamente el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico.

Luego, en un nuevo contexto político es que el CEPLAN tiene la oportunidad de potenciarse. Durante las negociaciones del Tratado de Libre Comercio con los EE.UU. se

establecen condiciones que el Perú debe cumplir, entre las que se encuentra la de contar con una entidad encargada de liderar el planeamiento nacional.

En consecuencia, haciendo uso de las facultades delegadas al Poder Ejecutivo por la Ley N° 29157, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar sobre diversas materias relacionadas con la implementación de acuerdos de promoción comercial Perú – Estados Unidos y con el apoyo a la competitividad económica para el desarrollo, la Presidencia del Consejo de Ministros promulga el Decreto Legislativo N° 1088 en junio del 2008 con la cual se deroga la Ley N° 28522 y el Decreto Supremo N° 054-2005-PCM (CEPLAN, 2012).

El Decreto Legislativo N° 1088, Ley del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, mantiene las denominaciones dadas en la Ley N° 28522 para el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, pero el contenido es modificado para responder a nuevos criterios y disposiciones.

Sobre el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SINAPLAN), el Decreto Legislativo N° 1088 define que uno de sus objetivos es articular e integrar en forma coherente y concertada las diferentes propuestas y opiniones para la elaboración del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional y los planes nacionales, sectoriales, institucionales y subnacionales, así como las orientaciones, los métodos, los procesos y los instrumentos para el planeamiento estratégico.

En consecuencia, se evidencia la necesidad de contar con instrumentos normativos y metodológicos para hacer planeamiento en los siguientes ámbitos:

**Cuadro 3: Planes existentes en el marco del SINAPLAN**

<b>Ámbitos</b>	<b>Planes</b>
Nacional	Plan Estratégico de Desarrollo Nacional.
Sectorial	Planes Especiales Multisectoriales Planes Estratégicos Sectoriales Multianuales.
Regional	Planes de Desarrollo Regional Concertados
Local	Planes de Desarrollo Local Concertados a nivel provincial y distrital
Institucional	Plan Estratégico Institucional Plan Operativo Institucional

FUENTE: Elaboración propia.

En el nivel nacional, el CEPLAN mediante la Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 009-2009-CEPLAN/PCD aprueba la Directiva N° 001-2009-CEPLAN/PCD, Directiva para la Formulación del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional 2010-2021. Con esta directiva, se da inicio al proceso de construcción del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional, el cual concluyó con la propuesta del plan llamado “Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021”, aprobado por el Consejo Directivo del CEPLAN en sesión realizada el 12 de agosto del 2010. Este plan fue remitido a su vez a la Presidencia del Consejo de Ministros, para su consideración y es en el Consejo de Ministros que es aprobado mediante Decreto Supremo N° 054-2011-PCM.

### **Periodo del 2011 al 2016**

Cuatro meses después de la publicación del “Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021”, mediante el Decreto Supremo N° 089-2011-PCM se autoriza al CEPLAN iniciar el

proceso de actualización del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional con el fin de considerar objetivos, programas y acciones estratégicas que permitan fortalecer y acelerar el crecimiento económico con inclusión social en democracia. Además, esta actualización se debió a otros factores importantes como la actualización de la línea base, las proyecciones macroeconómicas, la información sobre políticas públicas y el entorno nacional e internacional (CEPLAN, 2013); así como afianzar el alineamiento con los Objetivos del Milenio (ocho objetivos acordados por la Asamblea de las Naciones Unidas en el 2000 relacionados con el desarrollo humano los cuales los estados miembros se propusieron a alcanzar para el 2015).

Posteriormente, mediante Decreto Supremo N° 051-2012-PCM, se amplió el plazo para que el CEPLAN formule y presente la propuesta del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional Actualizado a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), tal como establece el Decreto Legislativo N° 1088.

Es así como el CEPLAN, mediante el Oficio N° 217-2013-CEPLAN/PCD, presenta a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) la propuesta del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional Actualizado para su consideración. Sin embargo, a pesar de que el CEPLAN cumplió con su función y presentó la propuesta del “Plan Estratégico de Desarrollo Nacional Actualizado: Perú hacia el 2021”, esta no fue aprobado en el Consejo de Ministros.

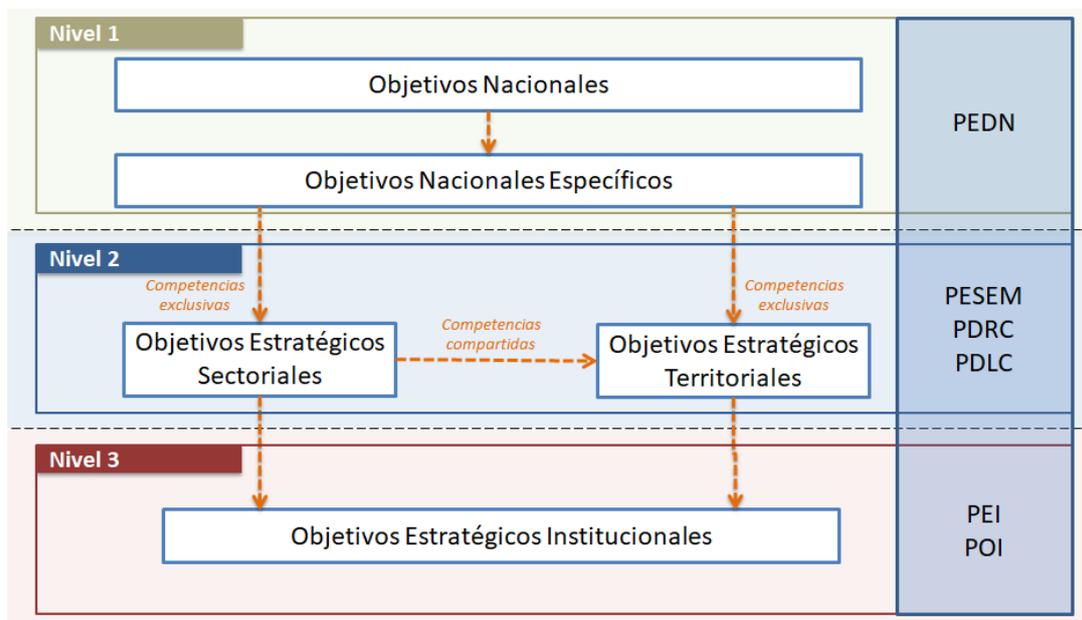
Por otra parte, desde el 2013, en el CEPLAN se conformó un equipo de especialistas dedicado a la elaboración de una directiva que regule el planeamiento estratégico en el Perú en el marco del SINAPLAN. Como fruto de este esfuerzo conjunto, en el que

participaron expertos nacionales e internacionales y representantes de los ministerios y gobiernos regionales y locales; es que mediante la Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 26-2014-CEPLAN/PCD, publicada en el diario oficial El Peruano en abril del 2014, se aprueba la Directiva N° 001-2014-CEPLAN/PCD, Directiva General del Proceso de Planeamiento Estratégico.

Esta directiva fue considerada como la primera norma en el Perú que establecía principios, normas, procedimientos e instrumentos claros para realizar planeamiento estratégico en el sector público.

Entre los aspectos más importantes que contuvo, se encuentra: la incorporación de la prospectiva como primera fase del proceso de planeamiento, la relevancia al seguimiento y evaluación, la concepción de un ciclo continuo de planificación, la asignación de roles a la Alta Dirección de las entidades y a los órganos de planeamiento, la lógica de articulación entre los distintos niveles de planeamiento (nacional, sectorial, territorial e institucional) y la articulación entre planes estratégicos a través de los objetivos estratégicos y sus correspondientes indicadores y metas .

En la siguiente figura, se podrá observar la jerarquía de objetivos estratégicos y su articulación a través de tres niveles: el primero correspondiente al nivel nacional, el segundo al nivel sectorial y territorial y el tercero al nivel institucional.



**Figura 4: Niveles de objetivos estratégicos y planes estratégicos**

FUENTE: Adaptado de la Directiva General del Proceso de Planeamiento Estratégico.

De esta manera, una de las finalidades de la Directiva N° 001-2014-CEPLAN fue lograr que los planes estratégicos de las entidades de la Administración Pública estén articulados al Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (PEDN).

Para lograrlo, se establecen en sus disposiciones finales y transitorias dos componentes muy importantes. El primero es un cronograma para la implementación de la directiva, que establece plazos para que los sectores, gobiernos regionales y gobiernos locales actualicen los planes estratégicos de su competencia. El segundo es la aprobación de guías metodológicas por parte del CEPLAN como documentos orientadores para desarrollar el proceso de planeamiento estratégico.

Es así que, se organizaron equipos de trabajo dentro del CEPLAN para brindar asistencia técnica a las entidades de la administración pública, según el cronograma de

implementación de la Directiva N° 001-2014-CEPLAN. De la misma manera, se conformaron equipos de trabajo para formular las guías metodológicas, cuyos productos fueron:

- Guía metodológica de la fase de análisis prospectivo para sectores. Aprobada mediante la Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 011-2016-CEPLAN/PCD en febrero del 2016.
- Guía metodológica de la fase institucional del proceso de planeamiento estratégico. Aprobada mediante la Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 10-2016-CEPLAN/PCD en febrero del 2016. Cabe mencionar que esta guía estuvo dirigida a todas las entidades de la administración pública.
- Guía metodológica de la fase estratégica para sectores. Se elaboró un documento de trabajo de uso interno que se compartió con las entidades a las que se les brindaba asistencia técnica. Esta guía no se llegó a aprobar.
- Guía metodológica de la fase de análisis prospectivo y fase estratégica para el nivel regional. Igual que en el caso anterior, se elaboró un documento de trabajo de uso interno que se compartió con las entidades a las que el CEPLAN brindaba asistencia técnica. Esta guía no se llegó a aprobar.
- Guía para el cumplimiento de la meta 3 “Formulación del Plan de Desarrollo Local Concertado – PDLC”. Aprobada mediante la Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 012-2016-CEPLAN/PCD en febrero del 2016. Esta

guía se aplicó únicamente a las municipalidades de ciudades principales tipo “A” (CPA) establecidas en el Anexo N° 01 de los “Procedimientos para el cumplimiento de metas y la asignación de los recursos del programa de incentivos a la mejora de la gestión municipal del año 2016”, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 400-2015-EF.

- Guía metodológica de la fase estratégica para el nivel provincial: No se elaboró documento de trabajo ni se aprobó la guía metodológica.
- Guía metodológica de la fase estratégica para el nivel distrital urbano: No se elaboró documento de trabajo ni se aprobó la guía metodológica.
- Guía metodológica de la fase estratégica para el nivel distrital urbano-rural: No se elaboró documento de trabajo ni se aprobó la guía metodológica.
- Guía metodológica de la fase estratégica para el nivel distrital rural: No se elaboró documento de trabajo ni se aprobó la guía metodológica.
- Guía metodológica de la fase de seguimiento y evaluación: No se elaboró documento de trabajo ni se aprobó la guía metodológica.

De la misma forma, para dar cumplimiento a la sexta disposición final y transitoria de la Directiva N° 001-2014-CEPLAN, se aprueba en julio del 2016 la Directiva N° 001-2016-CEPLAN, Directiva del Sistema de Información Integrado - SII del SINAPLAN, con la Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 038-2016-CEPLAN-PCD.

Esta directiva tuvo como objetivo establecer el alcance, responsabilidades, disposiciones, principios, normas, procedimientos e instrumentos que regulan el Sistema de Información Integrado (SII), que deben cumplir las entidades públicas. Para su adecuada implementación fue necesaria la utilización de una plataforma informática que permitiera gestionar la información. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos y de la utilización de una versión beta de la plataforma, esta no llegó a operar.

### **Periodo del 2016 al 2017**

Posteriormente, se dio el cambio de gobierno en el 2016 y se renovó la importancia al Programa País de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) con Perú, a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, al Marco Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 y a otros compromisos internacionales como marco supranacional para el desarrollo. En consecuencia, se realizaron modificaciones importantes en los instrumentos normativos y metodológicos del SINAPLAN.

Es así que, en mayo del 2017 mediante la Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 026-2017-CEPLAN/PCD, se aprueba la Directiva N° 001-2017-CEPLAN/PCD, Directiva para la Actualización del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional. Con esta se deroga la Directiva N° 001-2009-CEPLAN/PCD, Directiva para la Formulación del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional 2010-2021, aprobada mediante Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 009-2009-CEPLAN/PCD; y la Directiva N° 001-2014-CEPLAN/PCD, Directiva General del Proceso de Planeamiento Estratégico, aprobada por Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 026-2014-CEPLAN-PCD y su modificatoria. Así mismo, las guías metodológicas y demás

instrumentos elaborados en base a los lineamientos de la Directiva N° 001-2014-CEPLAN/PCD quedan sin efecto.

Uno de los aspectos más resaltantes de la Directiva N° 001-2017-CEPLAN/PCD es que a pesar de ser concebida con el propósito de establecer los lineamientos para la actualización del PEDN, también dispone un nuevo ciclo de planeamiento estratégico para la mejora continua de obligatorio cumplimiento por todos los miembros del SINAPLAN en sus procesos de planeamiento estratégico.



**Figura 5: Ciclo de planeamiento estratégico para la mejora continua**

FUENTE: Directiva N° 001-2017-CEPLAN/PCD, Directiva para la Actualización del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional.

Además, en la mencionada directiva, la cuarta Disposición Complementaria Transitoria señala que la Presidencia del Consejo Directivo del CEPLAN aprobará la actualización de guías e instrumentos metodológicos necesarios para orientar la actualización de

políticas y planes a diferentes niveles, considerando el ciclo de planeamiento estratégico para la mejora continua y los lineamientos para casos de desastre.

En consecuencia, el CEPLAN dispone la elaboración de nuevas guías metodológicas, priorizando la Guía para el Planeamiento Institucional, debido a la importancia de articular el planeamiento y el presupuesto, y a la oportunidad de que las entidades públicas estén alineados a la propuesta de imagen de futuro presente en la Directiva N° 001-2017-CEPLAN/PCD y articuladas a la programación presupuestal del 2018. Esta guía se aprobó con la Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 33-2017-CEPLAN/PCD en junio del 2017.

Las demás guías metodológicas que la Alta Dirección del CEPLAN ha encomendado elaborar son:

- Guía metodológica para el planeamiento sectorial: Se cuenta con un documento de trabajo de uso interno que es utilizado para brindar asistencia técnica.
- Guía metodológica para el planeamiento regional: Se cuenta con un documento de trabajo de uso interno que es utilizado para brindar asistencia técnica.
- Guía metodológica para el planeamiento provincial. Se cuenta con un documento de trabajo de uso interno que es utilizado para brindar asistencia técnica.

- Guía metodológica para el planeamiento distrital urbano. Se cuenta con un documento de trabajo de uso interno que es utilizado para brindar asistencia técnica.
- Guía metodológica para el planeamiento distrital urbano - rural. Se cuenta con un documento de trabajo de uso interno que es utilizado para brindar asistencia técnica.
- Guía metodológica para el planeamiento distrital rural. Se cuenta con un documento de trabajo de uso interno que es utilizado para brindar asistencia técnica.
- Guía metodológica para el seguimiento y evaluación. Actualmente, se está elaborando el documento de trabajo.

#### **4.1.2 LA VISIÓN NACIONAL**

En el marco del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico, la definición de los lineamientos de política, las prioridades, los objetivos, las metas y la definición de las acciones de orden estratégico para el desarrollo armónico y sostenido del país se encuentra en el “Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021”, aprobado mediante Decreto Supremo N° 054-2011-PCM, en cumplimiento a las funciones generales otorgadas al CEPLAN mediante el Decreto Legislativo N° 1088.

El Plan Bicentenario contiene también la “visión compartida de futuro para el siglo XXI”, la cual es:

“Somos una sociedad democrática en la que prevalece el Estado de derecho y en la que todos los habitantes tienen una alta calidad de vida e iguales oportunidades para desarrollar su máximo potencial como seres humanos. Tenemos un Estado moderno, descentralizado, eficiente, transparente, participativo y ético al servicio de la ciudadanía. Nuestra economía es dinámica, diversificada, de alto nivel tecnológico y equilibrada regionalmente, con pleno empleo y alta productividad del trabajo. El país favorece la inversión privada y la innovación, e invierte en educación y tecnología para aprovechar competitivamente las oportunidades de la economía mundial. La pobreza y la pobreza extrema han sido erradicadas, existen mecanismos redistributivos para propiciar la equidad social, y los recursos naturales se aprovechan en forma sostenible, manteniendo una buena calidad ambiental” (CEPLAN, 2011, pág. 10).

Esta visión resalta la importancia del ejercicio universal de los derechos humanos, reconociendo a las personas como la finalidad, tal como lo contempla el primer artículo de la Constitución: “La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado”.

Tal como se puede observar, la visión contenida en el PEDN cumple con las características que debe tener una visión (descritas anteriormente en el Marco Teórico). Sin embargo, debido a que refleja un ideal muy alto, muchos expertos que han participado en distintos talleres liderados por el CEPLAN la han considerado como una propuesta utópica e imposible de alcanzar en el periodo de tiempo propuesto.

Como se mencionó anteriormente, mediante el Decreto Supremo N° 089-2011-PCM se autorizó que el CEPLAN actualice el PEDN. Posteriormente se requirió ampliar el plazo mediante Decreto Supremo N° 051-2012-PCM para que el CEPLAN formule y presente la propuesta del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional Actualizado a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), tal como establece el Decreto Legislativo N° 1088. Es así como, mediante el Oficio N° 217-2013-CEPLAN/PCD, el CEPLAN presenta a la PCM la propuesta del PEDN para su consideración.

Entre los aspectos más importantes de este proyecto, se encuentra la propuesta de una visión de desarrollo hacia el 2021 expresada como un Reto al 2021, el cual apunta a conseguir que el Perú se convierta en un país de alto desarrollo humano y formar parte de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). El Reto al 2021 propuesto fue:

“El Perú garantiza los derechos de sus ciudadanos, la inclusión social y la integración urbano-rural de su territorio, a través del fortalecimiento de la gobernabilidad democrática, así como de una economía diversificada, altamente competitiva, intensiva en capital humano y tecnológico, que aprovecha sostenidamente su diversidad biológica” (CEPLAN, 2016, pág. 69)

Igual que en el caso de la visión contenida en el PEDN, esta propuesta cumple con las características de una visión descritas en el Marco Teórico.

Sin embargo, a pesar de que el CEPLAN cumplió con su función y presentó la propuesta del “Plan Estratégico de Desarrollo Nacional Actualizado: Perú hacia el 2021”, esta no fue aprobada en el Consejo de Ministros.

Posteriormente, con el cambio de Gobierno Nacional y de gestión en el CEPLAN en el 2016, se emprende un nuevo esfuerzo para definir la visión concertada del país considerando los cambios en el entorno y los compromisos internacionales asumidos por el Perú. Es por este motivo que, como se describió anteriormente, se aprobó la Directiva N° 001-2017-CEPLAN/PCD, Directiva para la Actualización del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional.

Es en este marco que, el CEPLAN inicia la recopilación de experiencias previas de participación, el reconocimiento integral la realidad, la representación de las aspiraciones de las personas y el análisis de futuro; con el propósito de construir la visión del Perú al 2030 (CEPLAN, 2017).

Como resultado de este proceso, y en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, el CEPLAN presenta el 14 de febrero del 2017 ante el Foro del Acuerdo Nacional la propuesta de imagen a futuro al 2030 en la Sesión N° 119 con el propósito de iniciar el proceso de diálogo social. Esta propuesta forma parte de la Directiva N° 001-2017-CEPLAN/PCD como primer anexo y es usada actualmente de forma provisional para desarrollar los procesos de planeamiento en los tres niveles de gobierno.

Cabe mencionar que la propuesta de imagen a futuro al 2030 se inspiró en las esferas de importancia crítica para la humanidad y el planeta contenidas en la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible, tal como se puede observar en el siguiente cuadro:

**Cuadro 4: Esferas de importancia crítica de la Agenda 2030 y la propuesta de imagen a futuro al 2030**

<b>Esferas de importancia crítica para la humanidad y el planeta (Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible)</b>		<b>Propuesta de imagen a futuro al 2030</b>
Las personas	Estamos decididos a poner fin a la pobreza y el hambre en todas sus formas y dimensiones, y a velar por que todos los seres humanos puedan realizar su potencial con dignidad e igualdad y en un medio ambiente saludable.	Al 2030, todas las personas pueden alcanzar su potencial.
El planeta	Estamos decididos a proteger el planeta contra la degradación, incluso mediante el consumo y la producción sostenibles, la gestión sostenible de sus recursos naturales y medidas urgentes para hacer frente al cambio climático, de manera que pueda satisfacer las necesidades de las generaciones presentes y futuras.	Se han desarrollado esfuerzos concertados para la conservación y la gestión sostenible de los recursos naturales, tomando medidas urgentes para hacer frente al cambio climático.
La prosperidad	Estamos decididos a velar por que todos los seres humanos puedan disfrutar de una vida próspera y plena, y por que el progreso económico, social y tecnológico se produzca en armonía con la naturaleza.	Todas las personas gozan de una vida próspera y plena, con empleo digno y en armonía con la naturaleza, considerando reservas de recursos para el bienestar futuro.

«continuación»

La paz	Estamos decididos a propiciar sociedades pacíficas, justas e inclusivas que estén libres del temor y la violencia. No puede haber desarrollo sostenible sin paz, ni paz sin desarrollo sostenible.	La sociedad peruana es pacífica, justa e inclusiva; libre del temor y de la violencia; sin corrupción ni discriminación y con igualdad de oportunidades.
Las alianzas	Estamos decididos a movilizar los medios necesarios para implementar esta Agenda mediante una Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible revitalizada, que se base en un espíritu de mayor solidaridad mundial y se centre particularmente en las necesidades de los más pobres y vulnerables, con la colaboración de todos los países, todas las partes interesadas y todas las personas.	Se han fortalecido las alianzas para alcanzar el desarrollo sostenible, en correspondencia con el respeto universal de los derechos humanos, sin dejar a nadie atrás.

FUENTE: Elaboración propia a partir de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2015) y del Informe Nacional Voluntario sobre la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (CEPLAN, 2017).

Se puede observar cómo cada párrafo de la propuesta de imagen de futuro corresponde a cada una de las esferas críticas para el desarrollo de la Agenda 2030. Cabe mencionar que una vez que esta propuesta se apruebe en el Foro del Acuerdo Nacional, se convertirá en la visión concertada de futuro.

#### **4.1.3 PLANES ESTRATÉGICOS**

A continuación, se verificarán los planes vigentes existentes en el marco del SINAPLAN en relación con los planes que deberían existir. Debido a que actualmente la mayoría de

los planes han sido aprobados con los lineamientos de la Directiva N° 001-2014-CEPLAN/PCD y sus modificatorias, se considerará el orden establecido en su cronograma de implementación de la Directiva, en la que se dio prioridad al planeamiento estratégico sectorial, seguido por el de los gobiernos regionales y locales, incluyendo el planeamiento institucional. En ese sentido, primero se abordará el nivel nacional, seguido por el nivel sectorial, regional, local e institucional.

### **Nivel nacional**

Como se mencionó anteriormente, se cuenta con un plan estratégico de desarrollo nacional vigente denominado “Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021”. Sin embargo, tal como lo expresa el Decreto Supremo N° 089-2011-PCM, las condiciones del entorno económico nacional e internacional han cambiado, así como los acuerdos y compromisos asumidos por el Perú como la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible o el Programa País de la OCDE, haciendo necesario contar un nuevo PEDN.

Por este motivo, actualmente el CEPLAN se encuentra liderando el proceso de construcción de la visión de país al 2030, la cual servirá, junto con el Informe de Análisis Prospectivo Nacional y los informes de seguimiento y evaluación, para iniciar la elaboración de una propuesta de Plan Estratégico de Desarrollo Nacional al 2030.

### **Nivel sectorial**

Como se puede observar en el siguiente cuadro, de los 19 ministerios que existen en el Perú, 16 cuentan con un PESEM vigente para sus respectivos sectores, es decir que más del 80 por ciento de los ministerios han cumplido con desarrollar con éxito el proceso de

planeamiento estratégico en sus sectores. En todos los casos, contaron con la asistencia técnica por parte del CEPLAN. Actualmente, los únicos sectores que no cuentan con un PESEM son: Desarrollo e Inclusión Social, Transportes y Comunicaciones, y Mujer y Poblaciones Vulnerables.

**Cuadro 5: Planes Estratégicos Sectoriales Multianuales (PESEM)**

N°	Sector	Resolución que aprueba el PESEM
1	Justicia y Derechos Humanos	RM N° 0054-2015 JUS
2	Agricultura y Riego	RM N° 0602-2016-MINAGRI
3	Presidencia del Consejo de Ministros	RM N° 289-2015 PCM
4	Vivienda, Construcción y Saneamiento	RM N° 354-2015-VIVIENDA
5	Relaciones Exteriores	RM N° 1268/RE
6	Producción	RM N° 435-2015 PRODUCE
7	Interior	RM N° 1805-2016-IN
8	Salud	RM N° 367-2016/MINSA
9	Educación	RM N° 287-2016-MINEDU
10	Trabajo y Promoción del Empleo	RM N° 329-2016-TR
11	Defensa	RM N° 697-2016-DE/SG
12	Ambiente	RM N° 385-2016-MINAM
13	Energía y Minas	RM N° 533-2016-MEM/DM
14	Comercio Exterior y Turismo	RM N° 461-2016-MINCETUR
15	Cultura	RM N° 427-2016-MC
16	Economía y Finanzas	RM N° 411-2016-EF/41
17	Desarrollo e Inclusión Social	No posee un PESEM vigente
18	Transportes y Comunicaciones	No posee un PESEM vigente
19	Mujer y Poblaciones Vulnerables	No posee un PESEM vigente

FUENTE: Elaboración propia.

Cabe mencionar que todos los PESEM vigentes han sido elaborados en base a la Directiva N° 001-2014-CEPLAN/PCD. Sin embargo, se espera que entre el 2018 y 2019 se inicie la actualización de estos, según los lineamientos de la Directiva N° 001-2017-CEPLAN/PCD, una vez que se apruebe la visión concertada de país en el Acuerdo Nacional y se cuenten con las respectivas guías metodológicas.

## Nivel regional

Respecto al planeamiento en el nivel regional, el CEPLAN brindó asistencia técnica a los gobiernos regionales para actualizar los PDRC de sus respectivos ámbitos territoriales. En consecuencia, actualmente 25 gobiernos regionales cuentan con un PDRC para sus respectivos ámbitos territoriales. De estos, cinco fueron aprobados entre el 2010 y 2013, y 20 tuvieron como base la Directiva N° 001-2014-CEPLAN/PCD. Tumbes es el único gobierno regional del Perú que no cuenta con un PDRC vigente para su jurisdicción, siendo el último aprobado mediante Ordenanza Regional N° 006-2012-GOB.REG.TUMBES-CR para el periodo entre el 2011 y el 2014.

**Cuadro 6: Planes de Desarrollo Regional Concertados (PDRC) vigentes**

N°	Gobierno regional	Ordenanza que aprueba el PDRC
1	Amazonas	Ordenanza Regional N° 379-Gobierno Regional Amazonas
2	Ancash	Ordenanza Regional N° 009-2016-GRA/CR
3	Apurímac	Ordenanza Regional N° 032-2016-GR-APURIMAC/CR
4	Arequipa	Ordenanza Regional N° 349-Arequipa
5	Ayacucho	Ordenanza Regional N° 004-2016-GRA/CR
6	Cajamarca	Ordenanza Regional No.016-2010-GRCAJ-CR
7	Callao	Ordenanza Regional No.062-2010-Gobierno Regional del Callao
8	Cusco	Ordenanza Regional N° 114-2016-CR/GRC-CUZCO
9	Huancavelica	Ordenanza Regional N° 293-GOB.REG-HVCA/CR
10	Huánuco	Ordenanza Regional N° 061-2016-GRHCO
11	Ica	Ordenanza Regional N° 007-2015-GORE-ICA
12	Junín	Ordenanza Regional N° 193-2014-GRJ/CR
13	La Libertad	Ordenanza Regional N° 034-2016-GRLL/CR
14	Lambayeque	Ordenanza Regional N° 010-2011-GR.LAMB/CR
15	Lima	Ordenanza Regional No. 020-2016-GRL
16	Lima Metropolitana	Ordenanza No.1972-2016
17	Loreto	Ordenanza Regional No. 014-2015-GRL-CR
18	Madre de Dios	Ordenanza Regional N° 05-2017-RMDD/CR
19	Moquegua	Ordenanza Regional N° 04-2016-GR/GRM
20	Pasco	Ordenanza Regional N° 401-2016-GRP/CR

«continuación»

21	Piura	Ordenanza Regional N° 381-2017-GRP/CR
22	Puno	Ordenanza Regional N° 022-2013-GRP/CRP
23	San Martín	Ordenanza Regional N° 017-2015-GRSM/GR
24	Tacna	Ordenanza Regional No.001-2016-CR/GOB.REG.TACNA
25	Tumbes	No cuenta con PDRC vigente
26	Ucayali	Ordenanza Regional No.007-2016-GRU-CR (09-06-2016) Se aprueba la actualización del Plan.

FUENTE: Elaboración propia.

### Nivel local

Respecto a los PDC locales, según el reporte del Registro Nacional de Municipalidades del 2016 elaborado por el INEI, de 1 851 municipalidades 1 780 tienen Plan de Desarrollo Municipal Concertado vigente, es decir que cerca del 96 por ciento de municipios cuentan con un plan que guía el desarrollo.

En el siguiente cuadro se puede observar la cantidad y porcentaje de distritos que poseen PDC por cada gobierno regional:

**Cuadro 7: Municipalidades que poseen PDC por cada gobierno regional al 2016**

Gobierno regional	Municipalidades	Poseen Plan de Desarrollo Municipal Concertado	% municipalidades que poseen PDC
<b>Total</b>	<b>1,851</b>	<b>1,780</b>	<b>96%</b>
Amazonas	84	78	93%
Áncash	166	158	95%
Apurímac	81	80	99%
Arequipa	109	105	96%
Ayacucho	116	111	96%
Cajamarca	127	118	93%

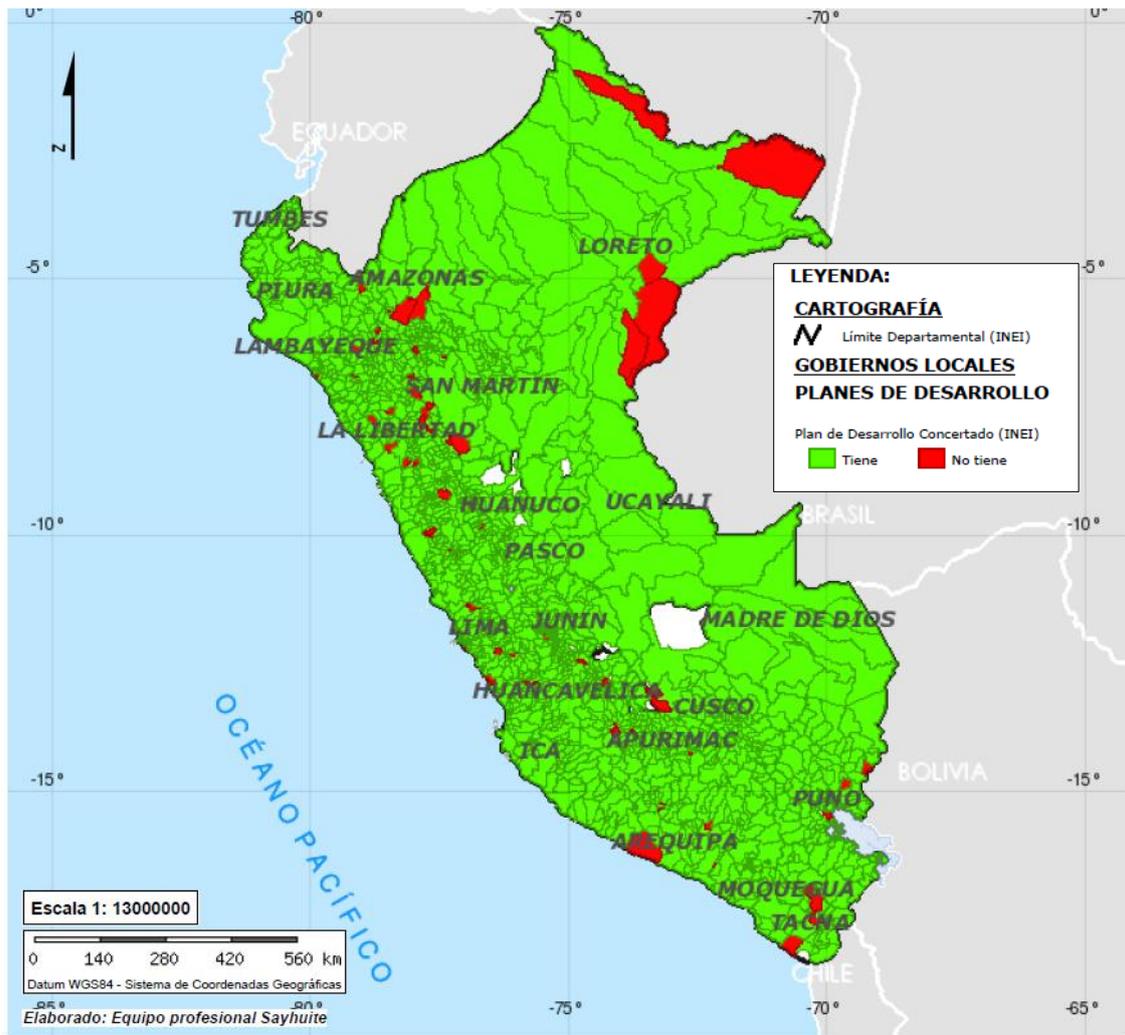
«continuación»

Prov. Const. del Callao	7	6	86%
Cusco	110	108	98%
Huancavelica	97	96	99%
Huánuco	77	75	97%
Ica	43	43	100%
Junín	123	122	99%
La Libertad	83	74	89%
Lambayeque	38	36	95%
Lima	171	164	96%
Loreto	53	48	91%
Madre de Dios	11	11	100%
Moquegua	20	20	100%
Pasco	29	29	100%
Piura	65	65	100%
Puno	109	106	97%
San Martín	77	77	100%
Tacna	27	22	81%
Tumbes	13	13	100%
Ucayali	15	15	100%
Lima Metropolitana	50	47	94%
Lima	128	123	96%

FUENTE: Adaptado del Instituto Nacional de Estadística e Informática - Registro Nacional de Municipalidades 2016.

La misma información se puede observar a continuación mediante una representación cartográfica, en donde se muestra los distritos que poseen un PDC (coloreados con verde claro) y los que no (coloreado con rojo). Los espacios en blanco corresponden a los distritos que no han registrado la información en el sistema del INEI.

**Mapa 1. Planes de Desarrollo Concertados a nivel distrital - 2016**



FUENTE: Tomado de la plataforma de información georreferenciada “Sayhuite”, con información del Registro Nacional de Municipalidades 2016 del INEI.

Es importante mencionar que el Registro Nacional de Municipalidades posee dos inconvenientes al momento de reportar la relación de municipios que poseen planes de desarrollo concertado. El primero es que no hace distinción entre los PDC distritales y los PDC provinciales, lo que no permite verificar si todas las provincias y las capitales de provincia poseen PDC. El segundo inconveniente es que, según las cifras del INEI, en el 2016 existían 1 851 municipalidades, mientras que al 28 de junio del 2017 hay 1 854, es

decir que el registro del 2016 se encuentra desactualizado en lo que respecta a los municipios que poseen PDC. Por otro lado, la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial de la PCM reporta la existencia de 1 874 distritos (20 distritos más que los incluidos en el registro del INEI del 2017) y 196 provincias (PCM, 2017), observándose una clara discordancia entre los datos.

Cabe mencionar que, al no poseer un registro único ni actualizado de los PDC vigentes por cada municipio, según corresponda a un distrito o a una provincia, no se puede determinar con precisión cuántos o cuáles han sido elaborados en base a la Directiva N° 001-2014-CEPLAN/PCD o en base a la Directiva N° 001-2017-CEPLAN/PCD.

### **Nivel institucional**

Desde la aprobación de la Directiva N° 001-2017-CEPLAN/PCD en febrero del 2017, se ha priorizado el planeamiento estratégico a nivel institucional, debido a la urgencia de las entidades públicas por articular el presupuesto a los objetivos sectoriales, territoriales o nacionales. Cabe mencionar que para que el proceso de planeamiento sea útil, debe estar acompañado de la acción, para lo cual se requiere de presupuesto.

En ese sentido, para analizar el estado del planeamiento institucional en el Perú, se debe verificar que el presupuesto público sea asignado en función a los objetivos y acciones de los PEI y a lo costado para las actividades de los POI.

Un instrumento útil para este propósito es el Módulo de Consulta PEI-POI-PIA ([http://appweb.ceplan.gob.pe/ceplan\\_pia/consulta/Default.aspx](http://appweb.ceplan.gob.pe/ceplan_pia/consulta/Default.aspx)) disponible en el portal web del CEPLAN. En él se puede observar que para el 2017 se tuvo un Presupuesto Institucional Modificado (PIM) para todo el Perú de S/ 176 226 990 539 siendo lo reprogramado en los planes institucionales un total de S/ 131 577 563 866; es decir que aproximadamente el 74.66 por ciento del presupuesto del 2017 estuvo articulado con los planes estratégicos. A continuación, se puede apreciar este análisis a nivel nacional, regional y local:

**Cuadro 8: Presupuesto programado para el 2017 en los planes institucionales**

<b>Nivel de Gobierno</b>	<b>Presupuesto Institucional Modificado (S/)</b>	<b>Monto Reprogramado (S/)</b>	<b>% presupuesto programado</b>
Gobierno Nacional	107,506,739,355.00	101,614,418,740.00	94.52%
Gobiernos locales	34,904,019,698.00	3,850,684,280.00	11.03%
Gobiernos regionales	33,816,231,486.00	26,112,460,847.00	77.22%
Total	176,226,990,539.00	131,577,563,867.00	74.66%

FUENTE: Módulo de Consulta PEI-POI PIA del CEPLAN. Consultado el 15 de febrero del 2018.

Con respecto al presupuesto programado para el 2018 en los planes institucionales, muchas entidades ya registraron la información correspondiente en el aplicativo CEPLAN V1.0 (aplicativo para que los pliegos registren la información del PEI y del POI), con lo cual se puede realizar un análisis preliminar.

### Cuadro 9: Presupuesto programado para el 2018 en los planes institucionales

<b>Nivel de Gobierno</b>	<b>Presupuesto Institucional Modificado (S/)</b>	<b>Monto Programado (S/)</b>	<b>% presupuesto programado</b>
Gobierno Nacional	116,948,541,535	75,889,610,678	64.89%
Gobiernos locales	20,563,030,258	1,388,337,505	6.75%
Gobiernos regionales	27,700,230,550	24,171,076,852	87.26%
Total	165,211,802,343	101,449,025,035	61.41%

FUENTE: Módulo de Consulta PEI-POI PIA del CEPLAN. Consultado el 15 de febrero del 2018.

Como se puede observar en el cuadro anterior, alrededor del 61.41 por ciento del presupuesto del 2018 se encuentra articulado con los planes institucionales.

Además, tanto para el 2017 como para el 2018, los gobiernos locales son los que actualmente poseen una tasa de registro mucho menor que las instituciones del nivel regional y nacional. Uno de los motivos es que el CEPLAN, en el marco de la implementación de la directiva, apoya a las entidades del Gobierno Nacional y a los gobiernos regionales, para que estos últimos puedan asistir a los gobiernos locales en el mediano plazo en sus procesos de planeamiento, lo que se espera que ocurra durante el 2018.

Cabe mencionar que una de las principales actividades del CEPLAN es motivar a las instituciones de los tres niveles de gobierno para que elaboren y registren los Planes Estratégicos Institucionales (PEI) y los Planes Operativos Institucionales (POI) en el aplicativo CEPLAN V1.0, de tal manera que, mediante el módulo de consultas PEI-POI-PIA, se pueda acceder a información sobre los Objetivos Estratégicos de los pliegos y sus

Acciones Estratégicas de acuerdo a los criterios de: Categoría Presupuestal, Cadenas Institucional, Programática y Fuente de Financiamiento (CEPLAN, 2017).

Finalmente, es importante agregar que se espera que el monto del presupuesto programado en los planes institucionales aumente para el 2018, debido a que existen muchas instituciones que han aprobado sus planes, pero que a la fecha no los han registrado en el aplicativo.

#### **4.2 PROPUESTA PARA LA CREACIÓN DE UN REGISTRO ELECTRÓNICO DE POLÍTICAS Y PLANES**

Como se puede inferir a partir de los resultados mostrados en los puntos anteriores, para realizar un adecuado control de las políticas y planes en el marco del SINAPLAN, es necesario la creación de un registro unificado administrado por el CEPLAN que se actualice constantemente a partir de la información proveída por las entidades del sector público.

Para ello se plantea la posibilidad de crear un registro electrónico al que los órganos de planeamiento de los pliegos tengan acceso y puedan registrar la información más relevante de las políticas y planes que se aprueben durante el desarrollo del ciclo de planeamiento estratégico.

En el caso de las políticas, primero se requerirá de instrumentos metodológicos que describan con claridad cuál es el contenido mínimo de una política. Sin embargo,

considerando la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (Art. 4), se puede prever que al menos será posible identificar los objetivos prioritarios y los lineamientos.

En el caso de los Planes Estratégicos Sectoriales Multianuales, de los Planes Especiales Multisectoriales y de los Planes de Desarrollo Concertado (regional o local) se deberá registrar como mínimo los objetivos y acciones con sus respectivos indicadores y metas.

Tanto para el registro de las políticas o planes se deberá indicar el instrumento con el cual se aprueba (resolución, ordenanza u otros). Además, se deberá indicar cual es la relación de alineamiento que guarda la política o plan que se está registrando con las políticas o planes de nivel superior. Por ejemplo, en el caso de un Plan de Desarrollo Concertado de nivel provincial, se deberá especificar cómo sus objetivos se están alineando con la política provincial y con los objetivos o acciones del Plan de Desarrollo Concertado del ámbito regional al que pertenece.

En el caso del Plan Estratégico Institucional y del Plan Operativo Institucional, la información que se registrará será básicamente la misma que se considera para el aplicativo CEPLAN V1.0.

De esta manera, se contará con un registro único, actualizado por los mismos operadores de planeamiento estratégico del SINAPLAN, que brinde información sobre las políticas y planes existentes. Con ello, el CEPLAN podrá monitorear que todos los miembros del SINAPLAN cumplan con la actualización constante de las políticas y planes que les corresponden. Sin embargo, se debe considerar que este registro no reflejará la calidad de las políticas o planes, debiendo ser un rol importante del CEPLAN velar por el adecuado

cumplimiento del Ciclo de planeamiento estratégico mediante la elaboración y revisión de los informes de seguimiento y evaluación.

## **CAPÍTULO V. CONCLUSIONES**

1. La implementación del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico se encuentra en un estado incipiente. Si bien se desarrollan procesos de planeamiento estratégico en la mayoría de las entidades de la administración pública, lo cual se refleja en la proporción de planes estratégicos existentes, se carece de una visión compartida y concertada que guíe el desarrollo nacional, así como de un marco normativo y metodológico completo.
2. Actualmente, se cuenta con un marco normativo incompleto y desordenado, el cual no brinda lineamientos claros para la gestión estratégica de las entidades del SINAPLAN. Acerca de los instrumentos metodológicos, solo se encuentra vigente la Guía Metodológica para el Planeamiento Institucional, es decir que el SINAPLAN carece de instrumentos metodológicos para los procesos de planeamiento estratégico a nivel nacional, sectorial y territorial.
3. El Perú no cuenta con una visión compartida y concertada de futuro, según las disposiciones establecidas en la Directiva N° 001-2017-CEPLAN/PCD. Sin embargo, sí existe una visión de desarrollo que está contenida en el Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021, pero esta incumple principios importantes propios de una visión nacional, siendo uno de los más resaltantes su dimensión y la poca claridad que posee, además de corresponder a una visión para el siglo XXI.

4. A nivel nacional existe un Plan Estratégico de Desarrollo Nacional vigente denominado Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021, y los Planes Estratégicos Sectoriales Multianuales (PESEM). En lo que respecta al Plan Bicentenario su utilidad se ha visto disminuida por el nuevo entorno económico nacional e internacional, así como por los acuerdos internacionales adoptados por Perú en los años recientes, mientras que para los sectores 16 de 19 cuentan con PESEM vigente. A nivel territorial, 25 de 26 gobiernos regionales (considerando a Lima Metropolitana y la Provincia Constitucional del Callao) poseen un Plan de Desarrollo Regional Concertado (PDRC), para sus respectivas jurisdicciones, vigente, y en el 2016 se registró que 1 780 de 1 851 municipios cuentan con Plan de Desarrollo Local Concertado (PDLC), lo que corresponde a un 96 por ciento de cumplimiento. A nivel institucional (en el cual se genera la articulación con el presupuesto), en el 2017 se programó alrededor del 74.66 por ciento del PIM y al 2018 se programó aproximadamente el 61.41 por ciento, registrándose la mayor tasa de incumplimiento por parte de los gobiernos locales.

## **CAPÍTULO VI. RECOMENDACIONES**

1. Construir y aprobar, mediante de la Dirección Nacional de Seguimiento y Evaluación del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, un método que permita determinar y analizar el estado actual de la implementación del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico, que considere el impacto del desarrollo del ciclo de planeamiento estratégico en la gestión pública y en las condiciones de vida de las personas.
2. Elaborar y aprobar, mediante la Dirección Nacional de Coordinación y Planeamiento Estratégico del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, las guías metodológicas para el desarrollo del ciclo de planeamiento estratégico en las entidades de la administración pública, así como las directivas necesarias que regulen el alcance, rol, procesos y funciones de los miembros del SINAPLAN en materia de planeamiento estratégico.
3. Continuar, mediante la Dirección Nacional de Prospectiva y Estudios Estratégicos del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, con los procesos de participación y consulta para la validación de la propuesta de imagen de futuro e iniciar las gestiones correspondientes para que en el Foro del Acuerdo Nacional se inicien las discusiones para su aprobación con el fin de contar con una visión compartida y

concertada de futuro acorde al nuevo entorno nacional e internacional y a los compromisos asumidos por el Perú.

4. Desarrollar los mecanismos y reforzar las capacidades, mediante la Dirección Nacional de Coordinación y Planeamiento Estratégico del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, para que las entidades del gobierno nacional y los gobiernos regionales brinden apoyo al resto de las entidades de la administración pública, principalmente a municipalidades, para la implementación del ciclo de planeamiento estratégico correspondientes y el registro de los planes institucionales usando el aplicativo CEPLAN V1.0.

## **CAPÍTULO VII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

Álvarez, J. 2011. Planeamiento Estratégico, Plan de Desarrollo Concertado y Plan Operativo. Lima, Perú, Instituto Pacífico. 690 p.

Asamblea General de las Naciones Unidas. 2015. Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015. s.l., 40 p. A/RES70/1.

Bryson, J. 2011. Strategic planning for public and nonprofit organizations. 4 ed. San Francisco, Estados Unidos de Norteamérica, Jossey-Bass. 576 p.

CEPLAN (Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, Perú). 2011. Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021. Lima, Perú, s.e. 265 p.

CEPLAN (Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, Perú); GIZ (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit). 2012. Guía para la formulación de planes de desarrollo concertado regional y local. 2 ed. Lima, Perú, CEPLAN & GIZ. 184 p.

CEPLAN (Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, Perú). 2016. Plan Estratégico de Desarrollo Nacional Actualizado Perú hacia el 2021. Lima, Perú, s.e. 212 p.

CEPLAN (Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, Perú). 2017. ¿Qué es el SINAPLAN? Obtenido de Entidades que conforman el SINAPLAN(en línea, sitio web). Consultado 19 ago. 2017. Disponible en <https://www.ceplan.gob.pe/sinaplan/>.

CEPLAN (Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, Perú). 2017. Informe Nacional Voluntario sobre la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. s.n.t. 67 p.

CEPLAN (Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, Perú). 2017. Módulo de consultas (en línea, sitio web). Consultado 17 de ago. 2017. Disponible en <https://www.ceplan.gob.pe/modulo-de-consultas/>.

Comisión Organizadora del CEPLAN. 2004. Proyecto de Ley de Creación del Sistema y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico *In* Congreso de la República (Lima Perú). Consultado 16 ago. 2017. Disponible en <http://www4.congreso.gob.pe/historico/cip/materiales/planeamiento/CEPLAN-FdoVillaran.pdf>

Department Homeland Security. 2016. National Planning System. s.n.t. 8 p.

Forward Thinking Platform. 2016. Glosario de términos utilizados en los Estudios de Futuro: versión completa. C. Santarrosa, Trad. Mendoza, Argentina, Robin Bourgeois. 30 p.

Günter, M; Paal, M. 2009. Regional Planning within the German Institutional Planning Framework - Instruments and Effectiveness. *Investigación & Desarrollo* 17(2):242-267.

Indacochea, A. 2015. Estrategia para el éxito de los negocios: La Prospectiva empresarial: más allá del planeamiento estratégico. México D.F., Cengage Learning. 320 p.

Kerlinová, A; Tomášková, E. 2014. Approach to strategy at public administration organizations in the Czech Republic. *Procedia - Social and Behavioral Sciences* (156):88-92.

Kotter, J. 2007. Leading change: Why Transformation Efforts Fail. *Harvard Business Review* (Best of HBR) enero 2017:2-10.

Laceta, H. 2012. Historia de la Planificación en el Perú. Lima, Perú, Punto & Grafía. 197 p.

Leiva, J. 2012. Pensamiento y práctica de la planificación en América Latina. Santiago, Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). 59 p. (Serie gestión pública).

MEF (Ministerio de Economía y Finanzas, Perú). 2017. Instrumentos Metodológicos (en línea, sitio web). Consultado 26 jul. 2017). Disponible en <https://mef.gob.pe/en/instrumentos-metodologicos/guias-pautas-y-casos-practicos-para-pip-sectoriales?id=1077>.

MEF (Ministerio de Economía y Finanzas, Perú). 2017. Programas presupuestales (en línea, sitio web). Consultado 2 sep. 2017. Disponible en <https://www.mef.gob.pe/es/presupuesto-por-resultados/instrumentos/programas-presupuestales>.

MIDEPLAN (Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, Costa Rica). 2015. Qué es el SNP? (en línea, sitio web). Consultado 20 mar. 2005. Disponible en <http://www.mideplan.go.cr/snp/que-es>.

OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2015. Multi-dimensional Review of Peru: Volume 1. Initial Assessment. París, Francia. OECD Publishing. 196 p.

OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2016. Multi-dimensional Review of Peru: Volume 2. In-depth Analysis and Recommendations. París, Francia. OECD Publishing. 155 p.

PCM (Presidencia del Consejo de Ministros, Perú); Secretaría de Demarcación y Organización Territorial. 2017. Unidades Político-administrativas (en línea, sitio web). Consultado 23 sep. 2017. Disponible en [http://sdot.pcm.gob.pe/index.php/unidades\\_politico\\_administrativas/](http://sdot.pcm.gob.pe/index.php/unidades_politico_administrativas/).

PCM (Presidencia del Consejo de Ministros, Perú); Secretaría de Gestión Pública. 2013. Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021. Lima, Perú. 73p.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo); Global Centre for Public Service Excellence. 2014. Foresight: The Manual. s.n.t. 46 p.

Proyecto ACE. 2017. Marco Jurídico (en línea, sitio web). Consultado 18 ago. 2017. Disponible en <http://aceproject.org/ace-es/topics/lf/lfa/lfa03/default>.

Rodríguez, L; Cuervo, L. 2014. Visiones de desarrollo y planeación de largo plazo en América Latina y el Caribe: Notas a partir de la experiencia de cuatro países. Santiago de Chile, Naciones Unidas. 50 p. (Serie gestión pública).

SEGEPLAN (Secretaría de Planificación y Programación de Guatemala). 2015. La Planificación del Desarrollo Guatemala (en línea, sitio web). Consultado 10 nov. 2015). Disponible en <http://www.segeplan.gob.gt/nportal/index.php/institucion/areas-interes/planificacion-ordenamiento-territorial>.

Serbolov, Y. 2015. Planeación prospectiva y estratégica. *In* Planeación prospectiva estratégica: teorías, metodologías y buenas prácticas en América Latina. México D.F., Universidad Nacional Autónoma de México. 638 p.