

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

Facultad de Ciencias Sociales



Micro sociología del planeamiento estratégico: análisis del proceso de institucionalización de los planes sectoriales en los Sectores Cultura y Economía y Finanzas

Trabajo de Suficiencia Profesional para obtener el título profesional de Licenciada en Sociología que presenta:

Martha Zuly Vicente Castro

Asesora:

Silvana Eugenia Vargas Winstanley

Lima, 2022

Resumen

Este informe profesional propone una reflexión crítica de los procesos de planeamiento estratégico sectorial desde la perspectiva del institucionalismo sociológico. Para ello se sistematiza la experiencia profesional de brindar asistencia técnica al Sector Cultura y al Sector Economía y Finanzas para la elaboración de sus planes estratégicos sectoriales multianuales; esta experiencia fue desarrollada como parte del equipo técnico del CEPLAN a cargo de implementar un nuevo sistema de reglas de planeamiento sectorial concretizadas en la primera normativa de planeamiento que se aprobó en el año 2014 como parte de un proceso más amplio de modernización de la gestión pública y de reforma del estado. El informe describe aspectos microsociales de la implementación del proceso de planeamiento sectorial, y discute los casos bajo categorías conceptuales propias del institucionalismo sociológico. Se identifican algunas condiciones estructurales que se evidenciaron en el proceso y que contextualizaron la reproducción de las nuevas reglas del proceso de planeamiento y del sistema mismo en los casos descritos. En el informe se plantea que la experiencia profesional descrita constituye un proceso inicial de institucionalización del planeamiento estratégico en dos campos organizacionales distintos del sector público; se propone conceptualizar que las nuevas reglas del planeamiento bajo el enfoque de la gestión pública moderna, constituyen el mito institucional del planeamiento; y que la institucionalización del planeamiento sectorial tuvo un proceso de estructuración en los sectores a través de las agencias de los participantes en el proceso; y de la reproducción de prácticas intencionales por parte de los equipos.

Palabras clave: planeamiento estratégico, institucionalismo sociológico, reglas.

Abstract

This professional report proposes a critical reflection of the sectorial strategic planning processes from the perspective of sociological institutionalism. To this end, the professional experience of providing technical assistance to the Culture Sector and the Economy and Finance Sector, for the preparation of their multi-annual sectorial strategic plans is systematized. This experience was developed as part of the CEPLAN technical team in charge of implementing a new system of sectorial planning rules materialized in the first planning regulation that was approved in 2014 as part of a broader process of modernization of public management and state reform. The report describes micro-social aspects of the implementation of the sectorial planning process, and discusses the cases under conceptual categories typical of sociological institutionalism. Some structural conditions that were evidenced in the process and that contextualized the reproduction of the new rules of the planning process and of the system itself in the cases described constitutes an initial process of institutionalization of strategic planning in two different organizational fields of the public sector; it is proposed to conceptualize that the new rules of planning under the approach of modern public management, constitute the institutional myth of planning; and that the institutionalization of sectorial planning had a structuring process in the sectors through the agencies of the participants in the process; and the reproduction of intentional practices by teams.

Key words: strategic planning, sociological institutionalism, rules.

Índice de contenido

Introducción	5
1. Contextualización	8
1.1 Breve historia del planeamiento en el Perú	9
1.2 El CEPLAN en el marco del SINAPLAN	12
1.3 Las nuevas reglas del proceso de planeamiento: la Directiva General del Proceso de Planeamiento Estratégico.....	15
2. Sistematización de la experiencia.....	17
2.1 La experiencia en el Sector Cultura	19
2.1.1 <i>Los participantes del proceso de planeamiento sectorial y sus roles</i>	20
2.1.2 <i>La fase de análisis prospectivo del sector hacia el 2030</i>	21
2.1.3 <i>La fase estratégica en el sector al 2021</i>	25
2.2 La experiencia en el Sector Economía y Finanzas.....	27
2.2.1 <i>Los participantes del proceso de planeamiento sectorial y sus roles</i>	28
2.2.2 <i>La fase de análisis prospectivo del sector hacia el 2030</i>	29
2.2.3 <i>La fase estratégica en el sector al 2021</i>	33
3. La institucionalización del planeamiento estratégico en el Sector Cultura y el Sector Economía y Finanzas	35
3.1 Algunos conceptos del institucionalismo sociológico.....	35
3.2 El mito institucional del planeamiento estratégico	38
3.3 Las condiciones para la institucionalización del planeamiento en el Sector Cultura y el Sector Economía y Finanzas.....	39
3.5 Micro sociología del planeamiento estratégico	45
4. Conclusiones.....	47
Referencias bibliográficas	48
Anexo A: Cambios en el PESEM del Sector Cultura.....	50
Anexo B: Cambios en el PESEM del Sector Economía y Finanzas.....	51

Índice de tablas

TABLA 1 - CONCEPTOS SOBRE LOS CENTROS DE PLANEAMIENTO	11
TABLA 2 – COMPARACIÓN NORMATIVA.....	12
TABLA 3 - CONTENIDO PRINCIPAL DE LA DIRECTIVA DE PLANEAMIENTO	15
TABLA 4 - OBJETIVOS ESTRATÉGICOS DEL SECTOR CULTURA.....	27
TABLA 5 - OBJETIVOS ESTRATÉGICOS DEL SECTOR ECONOMÍA Y FINANZAS	34



Índice de ilustraciones

ILUSTRACIÓN 1 - MODELO CONCEPTUAL DEL SECTOR CULTURA	22
ILUSTRACIÓN 2 - ESCENARIOS DEL SECTOR CULTURA	25
ILUSTRACIÓN 3 . MODELO CONCEPTUAL DEL SECTOR ECONOMÍA Y FINANZAS	30
ILUSTRACIÓN 4 - ESCENARIOS DEL SECTOR ECONOMÍA Y FINANZAS	32



Introducción

El análisis de las instituciones, entre ellas las estatales, administrativas o de gobierno, nos permite comprender la forma y los procedimientos en los que se constituyen distintos ámbitos de la vida social, incluso aquellos que son producto del cambio. Cuando nos referimos a las instituciones, no es a las organizaciones, sino a las reglas de juego que estructuran y dan sentido a las formas organizacionales. Nos referimos a las categorías de análisis, normas, a través de las cuales los actores interpretan el sistema en el que se encuentran y que estructuran su interacción con otros actores en un tiempo y espacio determinado, de manera rutinaria y predecible.

El institucionalismo sociológico coloca a las reglas institucionalizadas como centro del análisis; aquellas reglas que se construyen y se insertan en la vida social en forma de patrones, normas, rutinas, conductas, en la medida en que los actores las toman en cuenta y las usan para entender el orden social en el que se encuentran y para moverse en él con menor incertidumbre. Desde esa perspectiva, el análisis institucional incluye no sólo las reglas sino también la acción práctica de los actores o *agencias* y los procesos que se van constituyendo como instituciones.

Analizar el sistema de gestión pública, o el sistema de planeamiento como parte de ella, bajo el enfoque del institucionalismo sociológico, implica relevar el proceso de construcción de un nuevo orden administrativo – la reforma del estado iniciada en 2002- bajo nuevas reglas, guiones, procedimientos, orientaciones y condiciones. Y de esa manera aportar a la comprensión de los procesos de cambio en los campos organizacionales que son parte de ese sistema. Es así como este documento plantea analizar el proceso de institucionalización del planeamiento estratégico, a partir de un análisis micro social de la experiencia de institucionalizar nuevas reglas de planeamiento sectorial en ministerios y organismos públicos del Poder Ejecutivo, en el marco de un proceso mayor de modernización de la gestión pública.

Como parte de la implementación de la política de modernización de la gestión pública el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) aprueba en el año 2014 la primera normativa de planeamiento estratégico del sistema de planeamiento reactivado en el año 2008. El documento establece, por primera vez, procedimientos y metodologías para que entidades de todos los niveles de gobierno identifiquen las prioridades estratégicas de la gestión pública. La norma fue de carácter obligatorio para las entidades del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SINAPLAN)

integrada por entidades del Gobierno Nacional, Regional, Local, Organismos Constitucionalmente Autónomos, Poder Judicial y Poder Legislativo. El mismo año de su aprobación, la norma comienza a ser implementada en ministerios y organismos públicos del Poder Ejecutivo a través de la elaboración de sus planes sectoriales.

El presente informe profesional presenta una reflexión sociológica de los procesos de planeamiento estratégico sectorial bajo conceptos propios de la teoría del institucionalismo sociológico. Para ello sistematiza la experiencia profesional desarrollada como parte del equipo técnico del CEPLAN de brindar asistencia técnica a dos sectores: el Sector Cultura, y el Sector Economía y Finanzas. La experiencia laboral consistió en orientar a los sectores en la elaboración de sus Planes Estratégicos Sectoriales Multianuales (PESEM) bajo el nuevo sistema de reglas de planeamiento concretizadas en la reciente Directiva N° 001-2014-CEPLAN.

Los sectores han sido elegidos en razón de que la experiencia profesional materia de la sistematización de este informe, fue desarrollada de manera simultánea en los dos sectores, bajo la misma normativa de planeamiento. Sin embargo, los dos casos presentaron condiciones estructurales distintas como contexto para la reproducción del nuevo sistema de reglas de planeamiento estratégico. Dichas condiciones obedecía a las características organizacionales de los ministerios rectores. Uno de ellos – el Sector Cultura- era un sector nuevo en el sector público, con menos de tres años de creación al momento de la implementación de la Directiva de Planeamiento en el año 2014; mientras que el segundo – el Sector Economía y Finanzas- es un campo organizacional con mayor tiempo de existencia en el sector público y con mayor solidez institucional.

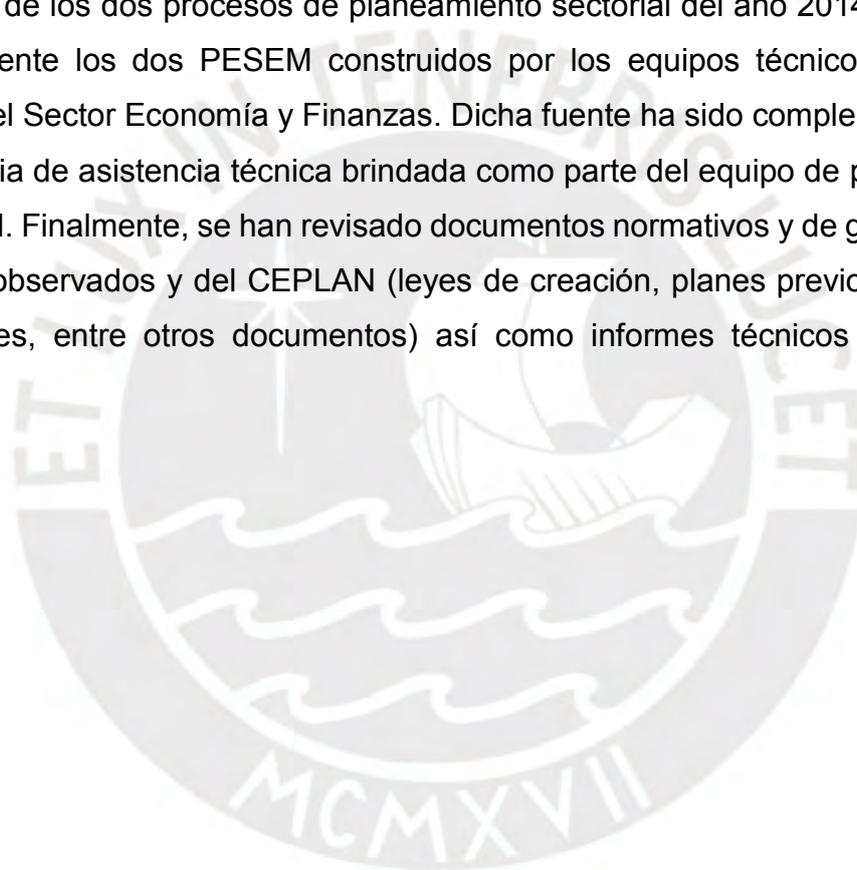
Además, la naturaleza de las actividades a las que se dedica uno y otro sector son distintos. Mientras el Sector Cultura está dedicado a actividades económicas y sociales del campo cultural, cercano a las personas; el Sector Economía y Finanzas se orienta a actividades de naturaleza reguladora vinculadas al campo de la economía y las finanzas públicas. De esa manera, se busca reflexionar sobre la experiencia de institucionalizar el planeamiento estratégico bajo un mismo sistema de reglas, comparando los procesos desarrollados por dos campos organizacionales de trayectoria y naturaleza distintas.

Se propone conceptualizar que las nuevas reglas del planeamiento bajo el enfoque de la gestión pública moderna, constituyen el mito institucional del planeamiento; y que la institucionalización del planeamiento sectorial tuvo un proceso

de estructuración en los sectores a través de las agencias de los participantes en el proceso; y de la reproducción de prácticas intencionales por parte de los equipos.

En ese sentido, el informe describe la forma en que se aplicaron las nuevas reglas del proceso de planeamiento sectorial establecidas por CEPLAN en dos sectores para elaborar sus PESEM. Para ello, se describirán las etapas que siguieron los miembros del equipo técnico en el marco de la Directiva de Planeamiento. Y se analizará la interacción del nuevo sistema de reglas de planeamiento con las lógicas organizacionales de cada ministerio.

Se ha tomado como fuente de información primaria los productos elaborados en el marco de los dos procesos de planeamiento sectorial del año 2014 analizados, específicamente los dos PESEM construidos por los equipos técnicos del Sector Cultura; y del Sector Economía y Finanzas. Dicha fuente ha sido complementada con la experiencia de asistencia técnica brindada como parte del equipo de profesionales del CEPLAN. Finalmente, se han revisado documentos normativos y de gestión de los ministerios observados y del CEPLAN (leyes de creación, planes previos, memorias institucionales, entre otros documentos) así como informes técnicos internos del CEPLAN.



1. Contextualización

El análisis de las instituciones ha girado, por un lado, en la comprensión de los sistemas de reglas que son normativamente aceptadas por las personas; y por el otro, en la comprensión de los sentidos que son construidos por los individuos para interpretar dichas reglas. En términos sociológicos, podemos decir que el análisis de las instituciones se ha movido de alguna manera entre el análisis de las estructuras y el de la acción social.

Este estudio pretende aportar al análisis de las instituciones desde una mirada micro social. Para ello, propone describir dos procesos particulares de institucionalización de planeamiento sectorial como parte de un contexto más amplio en el que se construía una nueva manera de hacer gestión pública. Bajo el enfoque que ofrece el institucionalismo sociológico se centraliza el análisis en los procesos de cambio, que dan lugar a la institucionalización del planeamiento. En su estudio introductorio, Romero, J. (Powell y Dimaggio, 1999) resume el sentido del nuevo institucionalismo:

Así, se puede hablar de la existencia de una corriente contemporánea en las ciencias sociales, el llamado nuevo institucionalismo, que pretende abordar la historia como un proceso de cambio institucional continuo, en el que desde la división más elemental del trabajo, hasta la constitución de los Estados modernos, se han establecido cuerpos cada vez más complejos de rutinas de comportamiento o reglas del juego que surgen para reducir la incertidumbre existente en la interacción entre los entes sociales, los cuales carecen a priori de información sobre el posible comportamiento de los otros. La repetición durante periodos prolongados en el tiempo de estas rutinas constituye el mundo de las instituciones. (p. 18)

La experiencia sobre la cual se busca reflexionar es el proceso de institucionalización del planeamiento estratégico en las entidades del sector público de nivel nacional, concretizado en los procesos de planeamiento sectorial de dos casos: el Sector Cultura; y el Sector Economía y Finanzas, en el contexto de la primera directiva del sistema nacional de planeamiento estratégico aprobada en el año 2014. La institucionalización del planeamiento estratégico se enmarca además en un proceso más amplio de reforma del estado peruano iniciado en el año 2002 y que tuvo su expresión más concreta en la aprobación de la primera Política de Modernización de la Gestión Pública del país, en el año 2013, en la cual el planeamiento estratégico se constituye en el pilar inicial.

Podríamos decir que es un contexto en el que se establecen nuevas reglas y marcos de referencia para que la gestión pública tome decisiones y planifique sus actividades en el corto, mediano y largo plazo. Una de las nuevas reglas que empezó a institucionalizarse en la gestión de las entidades públicas fue el del planeamiento estratégico, que implicaba el diseño de políticas y de planes con una lógica de gestión para resultados y enfoque prospectivo.

1.1 Breve historia del planeamiento en el Perú

El Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SINAPLAN) y el Centro Nacional de Planeamiento (CEPLAN) fueron instalados en el estado peruano en el año 2008 mediante el Decreto Legislativo N° 1088-2008, después de 16 años de inactividad luego de la desactivación del Instituto Nacional de Planificación (INP) en el año 1992 durante el gobierno de Alberto Fujimori. Sin embargo, la historia del planeamiento en el país inicia treinta años antes.

El planeamiento en el Perú fue instalado en el año 1962 cuando la Junta Militar de Gobierno institucionaliza el Sistema Nacional de Planificación del Desarrollo y crea el Instituto Nacional de Planificación (INP) como organismo técnico y rector del sistema (Leceta, 2012, p. 30)¹. Ello en el marco del Acuerdo de Punta del Este (OEA-1961) y Alianza para el Progreso en el que el gobierno de entonces participó.

En la concepción inicial, el planeamiento se entendía como “una actividad de asesoramiento al Gobierno y a los organismos del estado para formular y evaluar políticas y planes de desarrollo económico y social del país” (Leceta, 2012, p. 30). En el gobierno que inicia el año 1968, el jefe del INP fue incorporado al Consejo de Ministros, aunque se descartó la creación del Ministerio de la Planificación, y se optó por intentar fortalecer el rol de la planificación en el país. Durante 30 años, el INP se encargó de formular planes, proyectos de inversión y programas de desarrollo de corto, largo y mediano plazo; estudios; e intentos por regionalizar y desconcentrar la planificación.

En el 2018, Eduardo Dargent analiza precisamente la trayectoria institucional del INP entre 1962 y 1992, como un intento fracasado de institucionalización en el país. Señala que los dos momentos de mayor empoderamiento institucional del INP fueron durante el gobierno militar de Juan Velasco Alvarado (1968-1975); y

¹ Decreto Ley N° 14220 promulgado el 19 de octubre de 1962. En la concepción del dispositivo normativo y del mismo sistema de planeamiento influyó la vertiente de pensamiento desarrollista de la CEPAL; y el pensamiento y experiencia de las fuerzas armadas en formular y evaluar planes, programas y presupuestos en el campo militar.

brevemente, durante los primeros del primer gobierno de Alan García (1985-1990), antes de ser arrastrado por la crisis inflacionaria de ese período. Y finalmente, ser desactivado por el gobierno de Alberto Fujimori.

En junio de 1992, en un contexto de crisis económica y política, el gobierno de Alberto Fujimori desactiva el INP mediante el Decreto Ley N° 25548, dejando al sistema nacional de planificación sin un ente rector. Es así como durante 16 años, entre 1992 y el 2008, la actividad de la planificación quedó a criterio técnico y metodológico de cada entidad, sin un ente rector que los coordine y articule. Se continuaron elaborando planes pero con una mirada de corto plazo (principalmente anuales) y básicamente con la finalidad de organizar la asignación del presupuesto en las actividades operativas de las entidades públicas. Sin sistema y órgano rector, el planeamiento y la función de decidir sobre las prioridades de la gestión fue asumida por el Ministerio de Economía y Finanzas.

Con el reinicio de la democracia en el año 2001 se retomaron varias reformas pendientes para institucionalizar el estado de derecho y recuperar la economía. Una de las reformas emprendidas fue la reforma del Estado en cuyo marco surge el debate sobre la necesidad de reinstalar un sistema de planeamiento estratégico que había sido desactivado en el año 1992.

En el año 2003 se conformó la Comisión de Alto Nivel presidida por Fernando Villarán², con el encargo de diseñar la propuesta normativa que restablecería el sistema nacional de planeamiento estratégico y crearía el Centro Nacional de Planeamiento. El trabajo de dicha comisión fue elaborada en base a un documento llamado "Documento Base: Ideas y propuestas para la creación de un Centro de Planeamiento Estratégico (CPE) en el Perú" (Villarán, 2003). La propuesta normativa presentada por la Comisión Villarán fue aprobada ante el Consejo de Ministros; y luego, presentada ante el Congreso de la República en abril del 2004, para su debate y aprobación.

La conceptualización del nuevo Centro de Planeamiento Estratégico (CPE) que se puso a consideración del Congreso de la República, planteaba en esencia un enfoque más estratégico que el que tenía el ex INP, incluyendo el que el Presidente o Jefe del CPE tenga rango ministerial y lugar en el Consejo de Ministros.

² Resolución Suprema N° 324-2003-PCM.

Tabla 1 - Conceptos sobre los centros de planeamiento

INP	CPE
Instituto, más burocrático	Institución pequeña, altamente especializada
Corto plazo (1-3 años)	Largo plazo (5- 30 años)
Actitud reactiva (problemas)	Enfoque prospectivo (oportunidades)
Vertical, normativo (planes en escritorio)	Participativo (planes con sociedad civil)
Especializado sectorialmente	Multidisciplinario, multisectorial

Elaboración propia.

Finalmente, luego de un intenso debate de más de un año en el Congreso de la República, entre el carácter técnico o político del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico, éste es creado mediante Ley N° 28522 en mayo de 2005³. En el mismo año, en el marco del Foro del Acuerdo Nacional se aprueba la Quinta Política de Estado de planeamiento estratégico mediante la Ley N° 28522. Sin embargo, la norma no fue cumplida ni implementada ya que el CEPLAN no pudo ser instalado durante tres años, por falta de presupuesto e interés político.

Recién en el año 2008 y mediante un nuevo dispositivo legal, el Decreto Legislativo N° 1088-2008 se aprueba nuevamente la Ley del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SINAPLAN) y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico CEPLAN, derogando la Ley anterior de creación, con un alcance técnico y político mucho menor que el aprobado en la ley del 2005. Puede afirmarse que la institucionalidad del planeamiento nace debilitada en relación al nivel político de la toma de decisiones.

³ El debate se concentró en la presencia o no de los partidos políticos en el Consejo Directivo del CEPLAN.

Tabla 2 – Comparación normativa

CEPLAN en la Ley N° 28522	CEPLAN en el DL N° 1088
Rango de Organismo Público Descentralizado adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros	Organismo técnico especializado adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros,
Presidente del Consejo Directivo del CEPLAN tendría rango de ministro	Presidente del Consejo Directivo del CEPLAN ya no tiene rango ministerial
Reporta al Presidente de la República.	Reporta al Presidente del Consejo de Ministros.
Participa en la elaboración del Marco Macroeconómico Multianual a cargo del MEF	No se incluye.
Las municipalidades provinciales, distritales, organizaciones productivas, empresariales y partidos políticos son miembros del Consejo Directivo	No se incluye.

Elaboración propia

El mismo DL N° 1088-2008, contextualiza las razones por las que se decide finalmente dar pase a la creación del SINAPLAN y del CEPLAN, en la coyuntura del acuerdo comercial entre Perú y Estado Unidos⁴.

1.2 El Ceplan en el marco del Sinaplan

El artículo 3 del Decreto Legislativo que crea el SINAPLAN establece que la finalidad del ente rector es “coordinar y viabilizar el proceso de planeamiento estratégico nacional para promover y orientar el desarrollo armónico y sostenido del país” (Decreto Legislativo N° 1088-2008). Y está integrado por el CEPLAN, los órganos del Poder Ejecutivo (Ministerios y organismos adscritos); Gobiernos Regionales y Locales; Organismos Constitucionalmente Autónomos; Poder Judicial y Poder Legislativo; y el Foro del Acuerdo Nacional

El sistema tiene como función principal el constituirse como un espacio institucionalizado para definir concertadamente una visión compartida de futuro, entre

⁴ “En el contexto del apoyo a la competitividad económica para el aprovechamiento del Acuerdo de Promoción Comercial Perú - Estados Unidos, es necesario que el Perú cuente con un sistema nacional de planeamiento estratégico dinámico y eficaz, que en una etapa inicial se constituya en un elemento esencial de los procesos de fortalecimiento institucional y modernización del Estado” (DL N° 1088-2008).

otras funciones más. En relación al rol de CEPLAN, el Artículo 5 del mismo Decreto Legislativo N° 1088-2008 establece que es un organismo técnico especializado que ejerce la función de órgano rector, orientador y de coordinación del SINAPLAN. En ese sentido, no tiene el rol político decisor que tenía en su concepción inicial, sino más bien se orienta a un rol articulador. Eso se evidencia en el alcance de sus funciones; el Artículo 10 de la misma norma establece que CEPLAN se encarga de conducir el proceso de formulación y difusión de una visión compartida y concertada de futuro del país en sus diversos sectores y niveles de gobierno. Además de apoyar al Presidente del Consejo de Ministros; y asesorar a las entidades del estado en materia de políticas y planes de desarrollo; entre otras funciones de similar rango. No se aprecia un rol decisor de las prioridades de desarrollo ni una participación en la priorización de presupuesto y proyectos de inversión, en línea con los objetivos de desarrollo nacional. Desde su diseño, el CEPLAN se instala como un órgano separado de la toma de decisiones económicas y sociales.

El mandato legal establecía implementar y consolidar la institución, durante los primeros tres años de funcionamiento. Sin embargo el año 2008, cuando se crea el CEPLAN, no se transfirió recursos presupuestales, por lo que la implementación inicial fue financiada por cooperación internacional. El año 2009, se transfirieron recursos muy escasos por lo que se recurrió al apoyo de la cooperación internacional como el del Programa de Naciones Unidas; la Agencia Española de Cooperación Internacional; y la Cooperación Técnica Alemana (GIZ) (CEPLAN, 2009) quienes financiaron gran parte de la implementación de la entidad. El primer año de funcionamiento, CEPLAN se orienta a implementarse organizacionalmente, diseñando y aprobando documentos de gestión interna, encargándose de su equipamiento, contratación de personal y desarrollo de capacidades, que le permitieran iniciar su operatividad.

En el año 2011, al término del período de gobierno 2006-2011, se aprueba el primer plan nacional de desarrollo de esta etapa del planeamiento, el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional: Plan Bicentenario Perú al 2021⁵ (aún vigente). En torno a dicho plan, hacia el 2012, CEPLAN inició un proceso de articulación con los Gobiernos Regionales para que los planes regionales de desarrollo concertado se alinean con las metas y objetivos nacionales de desarrollo.

⁵ Decreto Supremo N° 054-2011-PCM.

El objetivo general de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública aprobada en el año 2012 establece la necesidad de “orientar, articular e impulsar en todas las entidades públicas, el proceso de modernización hacia una gestión pública para resultados que impacte positivamente en el bienestar del ciudadano y el desarrollo del país” (Decreto Supremo N° 0004-2012-PCM). La política señala que una gestión pública orientada a resultados se alcanzará cuando las entidades públicas tengan la capacidad de establecer objetivos claros y articulados. Objetivos que expresen demandas de la población y prioridades nacionales. Precisamente, es la ausencia de un sistema eficiente de planeamiento y problemas de articulación con el sistema de presupuesto público lo que sustenta la necesidad de establecer al planeamiento estratégico como el primer pilar de la gestión pública moderna.

La política le da un mayor contenido semántico al planeamiento, lo define como un proceso de reflexión riguroso del entorno (oportunidades, demandas, brechas, mecanismos, entre otros) como etapa previa a la definición de objetivos. Hay un énfasis en la concepción del planeamiento estratégico como un momento decisional en el ciclo de las políticas públicas, incluso previo a la asignación del presupuesto y la gestión por procesos, bajo una mirada de mediano y largo plazo. Ello rompe con un enfoque cortoplacista en la forma en que el estado toma las principales decisiones y las implementa en la gestión pública. Y además, fortalece la necesidad de vincular más estrechamente el diseño de las políticas públicas con la asignación presupuestal, la relación plan-presupuesto, luego de varios años en los que la lógica cortoplacista del presupuesto había predominado.

El objetivo 1 del plan que implementa la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, aprobado en el año 2013, establece como primera acción que el CEPLAN aprueba una Directiva General “que establezca una metodología y los procedimientos del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico, haciendo énfasis en la adecuada formulación de objetivos” (Resolución Ministerial N° 125-2013-PCM). Como segunda acción, establece la necesidad de ejecutar un programa de capacitación y asistencia técnica en planificación a las entidades públicas de los tres niveles de gobierno.

De esa manera, se encarga a CEPLAN el diseño de dicha propuesta normativa, y luego de aprobarla, implementarla a través de una asistencia técnica a las entidades públicas que inicia en el año 2014 y que es el contexto en el cual se describirá la

experiencia sobre la cual se reflexionará como parte del presente informe profesional, en el marco de algunos conceptos propios del neo institucionalismo sociológico.

1.3 Las nuevas reglas del proceso de planeamiento: la Directiva General del Proceso de Planeamiento Estratégico

En abril de 2014, mediante Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 26-2014-CEPLAN/PCD se aprueba la primera Directiva General del Proceso de Planeamiento Estratégico, en adelante la Directiva de Planeamiento, la misma que establece nuevas reglas y procedimientos normativos para el desarrollo del proceso de planeamiento en el marco del SINAPLAN. Plantea además, una metodología para identificar objetivos estratégicos en el marco de sus planes en todas las entidades del nivel sectorial, territorial e institucional, bajo un enfoque de prospectiva y gestión para resultados.

Tabla 3 - Contenido Principal de la Directiva de Planeamiento

Tema	Contenido
Los participantes del proceso de planeamiento y sus roles	Ceplan, órgano resolutorio, órgano de planeamiento, comisión y actores
El proceso de planeamiento estratégico	Definiciones, características, fases, tipos de planes, articulación entre planes, niveles de objetivos, articulación entre objetivos, vinculación con presupuesto, articulación territorial
La fase de análisis prospectivo del proceso de planeamiento	Definición, responsables, desarrollo, contenido y resultados
La fase estratégica del proceso de planeamiento	Definición, planes, desarrollo y resultados
La fase institucional del proceso de planeamiento	Definición, planes, desarrollo y resultados
La fase de seguimiento	Definición, informe, desarrollo y resultados
Contenido de los planes	Estructura de los planes estratégicos
	Anexo 2

Elaboración propia

Esta directiva fue diseñada para institucionalizar un proceso estratégico de toma de decisiones informadas en las entidades públicas, en el marco de modernizar la gestión pública. Una vez aprobada la Directiva de Planeamiento, era necesario que CEPLAN comience un proceso de implementación de la norma.

La asistencia técnica de Ceplan consistía en acompañar a los sectores en la experiencia de aplicar por primera vez las nuevas normas establecidas en la Directiva de Planeamiento en los procesos de elaboración de sus planes estratégicos sectoriales multianuales llamados PESEM. En ese sentido, su objetivo era que los 19 sectores que conforman el Poder Ejecutivo, elaboren sus PESEM bajo las mismas reglas del proceso de planeamiento que dictaba la Directiva de Planeamiento, aplicando las fases de análisis prospectivo y estratégico. Es necesario precisar que el término sector se entendía en la Directiva de Planeamiento como el conjunto integrado por un Ministerio y los organismos públicos adscritos a dicho ministerio.



2. Sistematización de la experiencia

En esta parte se describe la experiencia profesional de implementación inicial del planeamiento bajo las nuevas reglas establecidas en la primera Directiva General del Proceso de Planeamiento Estratégico.

La experiencia que se analizará será en concreto el proceso de elaboración de planes estratégicos sectoriales multianuales (PESEM) en el Sector Cultura y el Sector Economía y Finanzas, bajo las nuevas reglas establecidas en la directiva de planeamiento, el primer año de asistencia técnica a las entidades del nivel nacional (Ministerios y sus organismos adscritos). Ambos procesos se desarrollaron de manera simultánea entre los meses de abril a diciembre de 2014.

La asistencia técnica de CEPLAN desarrolló las siguientes etapas durante su proceso de implementación:

- Organización de los equipos de asistencia técnica en CEPLAN, a quienes se les asignó entre dos a tres sectores a cargo. Se estableció un equipo de monitores conformados por especialistas temáticos, normativos y metodológicos, bajo la conducción de los Directores Nacionales de los tres órganos de línea del CEPLAN.
- Desarrollo de capacidades en los equipos de asistencia técnica en CEPLAN, especialmente en el conocimiento normativo de la Directiva; el desarrollo de habilidades blandas; y el manejo de metodologías y herramientas prospectivas. Para ello CEPLAN contó nuevamente del apoyo financiero de la cooperación técnica internacional, específicamente de la cooperación alemana (GIZ) y de la asesoría de la CEPAL / ILPES, especialmente en la capacitación en análisis prospectivo.
- Convocatoria a los participantes del proceso de planeamiento sectorial en el marco de la Directiva de Planeamiento. Para ello el CEPLAN convocó a todos los Ministerios del Poder Ejecutivo a iniciar el proceso de implementación de la Directiva; y estableció disposiciones y procedimientos para que los participantes del proceso de planeamiento sectorial asumieran el rol que les correspondía ejercer. Específicamente: el titular del Ministerio; los órganos de planeamiento de cada ministerio y organismo público adscrito; las comisiones de planeamiento estratégico sectorial; y los actores involucrados en cada sector.

- Respaldo técnico- político. La PCM, como rector de la política nacional de modernización de la gestión pública y del CEPLAN, apoyó el proceso de convocatoria de CEPLAN a los Ministerios, haciendo incidencia para reforzar las disposiciones remitidas por el ente rector en planeamiento.
- Desarrollo de metodologías, técnicas y herramientas de análisis prospectivo con capacidades propias de CEPLAN, a fin de implementar de manera práctica las fases del proceso de planeamiento establecidas en la Directiva de Planeamiento.
- Planificación, organización y monitoreo de las sesiones de asistencia técnica para cada uno de los sectores. La asistencia técnica consistía en sesiones que se estructuraron bajo la dinámica de talleres semanales de dos a tres horas de duración cada sesión con presentaciones de la metodología; dinámicas de trabajo en grupos bajo la metodología del aprender-haciendo (de GIZ). Se complementaba con la revisión de los avances del plan, el apoyo metodológico al equipo técnico que elaboraba los productos cuando realizaba las presentaciones de sus productos ante las comisiones de planeamiento; y la opinión técnica de Ceplan a los proyectos de planes antes de su aprobación final. El avance de la asistencia técnica se encontraba a cargo de la Dirección Nacional de Coordinación y Planeamiento del CEPLAN.

Hasta fines del año 2014 se brindó asistencia técnica a 15 sectores; se realizaron 192 sesiones de asistencia técnica, sumando en total 724 horas de capacitación y beneficiando a 501 personas relacionadas al proceso de planeamiento estratégico en sus respectivas instituciones (CEPLAN, 2015, p. 15). Entre los 15 sectores asistidos por CEPLAN durante el año 2014 se encontraban el Sector Cultura; y el Sector Economía y Finanzas. El primero recibió asistencia técnica de CEPLAN entre junio de 2014 y enero de 2015; mientras que el segundo lo hizo entre abril de 2014 y marzo de 2015. En ambos casos, la asistencia técnica brindada tenía como finalidad el acompañar a los ministerios (junto con sus organismos públicos adscritos) en la aplicación de los siguientes tres aspectos de la Directiva de Planeamiento:

1. Los participantes del proceso de planeamiento sectorial y sus roles (Capítulo II).
2. La fase de análisis prospectivo sobre el sector hacia el 2030 (Capítulo IV).
3. La fase estratégica del sector para el 2021 (Capítulo V).

Los demás temas abordados en la Directiva no fueron materia de aplicación para los sectores en este período, sino después, en otra etapa y proceso de asistencia que no es materia de este informe. A continuación se describen los hechos que desplegaron por un lado el Sector Cultura; y por el otro, el Sector Economía y Finanzas, para aplicar la Directiva en cada uno de los aspectos mencionados.

2.1 La experiencia en el Sector Cultura

El Sector Cultura está conformado por el Ministerio de Cultura, que tiene la rectoría del sector; la Biblioteca Nacional del Perú; el Archivo General de la Nación; y el Instituto Nacional de Radio y Televisión del Perú (IRTP), éste último adscrito al Ministerio de Cultura en el año 2016. También son parte del sector cultura: los gobiernos regionales y locales, el sector privado y la sociedad civil, que realizan actividades en materia cultural.

El Ministerio de Cultura fue creado en el año 2010 por lo que al momento de iniciar el proceso de planeamiento tenía cuatro años de gestión institucional⁶.

El proceso de planeamiento del Sector Cultura inicia de manera formal a través de la remisión de documentos de solicitud de asistencia técnica remitidos por el Ministerio de Cultura (en abril de 2014) en el contexto de la convocatoria realizada por CEPLAN y reforzada por la PCM. CEPLAN responde dicha solicitud con un plan de trabajo que organiza el proceso de planeamiento según las nuevas fases normadas en la Directiva de Planeamiento; y asignando un equipo de 4 monitores.

Los talleres de asistencia técnica planificados semanalmente con el Equipo Técnico del sector iniciaron en junio de 2014 y culminaron en enero de 2015. El 15 de enero de 2015 se realiza la sesión de la Comisión de Planeamiento en la que se aprueban los productos del documento PESEM por parte de la Comisión de Planeamiento. Entre febrero de 2015 y abril de 2016 Ceplan participó de reuniones con la Alta Dirección del Ministerio y solicitó información vía oficios a fin de conocer el avance del proceso de aprobación del PESEM. El PESEM 2017-2021 fue aprobado finalmente en noviembre de 2016 mediante Resolución Ministerial N° 427-2016-MC.

⁶ Podría decirse que se trataba de un ministerio nuevo. Sin embargo hay que anotar que la creación del Ministerio de Cultura implicó la absorción de entidades como el Instituto Nacional de Cultura (INC); INDEPA, Promolibros, entre otras.

2.1.1 Los participantes del proceso de planeamiento sectorial y sus roles

De acuerdo al plan de trabajo propuesto, el primer paso del sector, siguiendo las pautas de la Directiva, era la identificación de los participantes del proceso y sus roles.

Se conformaron dos grupos de trabajo llamados Comisión de Planeamiento y Equipo Técnico. La Comisión de Planeamiento estaba liderado por la máxima autoridad administrativa del Ministerio – el Secretario General-- Estaba integrado por los Directores de los organismos públicos adscritos (el Archivo General de la Nación y la Biblioteca Nacional del Perú); todos los Directores Generales de los órganos de línea del Viceministerio de Patrimonio Cultural e Industrias Culturales; y los dos Directores Generales del Viceministerio de Interculturalidad; además por el Jefe de la Oficina de Comunicación e Imagen Institucional; y el Jefe de la Oficina General de Planeamiento y Presupuesto.

Su rol central era acompañar el proceso de planeamiento y aprobar el proyecto de PESEM y presentarlo ante el Ministro para su aprobación.

El Equipo Técnico estaba liderado por el Jefe de la Oficina General de Planeamiento y Presupuesto del Ministerio; el Jefe de Planeamiento del Ministerio; y el Jefe de Planeamiento de la Oficina Desconcentrada de Cusco; de los organismos públicos adscritos estaban el Jefe de Planeamiento y dos directivos de línea del Archivo general de la Nación; y un directivo de línea de la Biblioteca Nacional del Perú; por el lado del Viceministerio de Patrimonio Cultural e Industrias Culturales, estaba integrado por todos los directores de línea de la Dirección General de Patrimonio Cultural: la Dirección General de Museos; una dirección de línea de la Dirección General de Defensa del Patrimonio Cultural; y dos direcciones de línea de la Dirección General de Industrias Culturales y Artes. Por el lado del Viceministerio de Interculturalidad estaba integrado por representantes de las dos direcciones generales del viceministerio.

El Equipo Técnico tenía el rol de elaborar los productos de cada fase del proceso, de acuerdo a la secuencia metodológica que establecía CEPLAN, El rol de la Oficina de Planeamiento del ministerio era convocar a las sesiones de comisión y equipo, de acuerdo al plan de trabajo; coordinar internamente para la elaboración y validaciones internas de los productos; y articular con CEPLAN para la revisión y aprobación de los avances. El rol de CEPLAN fue realizar la transferencia metodológica y apoyar técnicamente en la elaboración de los avances.

Durante ese proceso el sector abrió espacios de participación a actores sociales externos a la organización ministerial. Se realizó un taller con expertos académicos para revisar el modelo conceptual del Sector Cultura (en julio de 2014); y un taller descentralizado en Cusco con actores clave de gestión cultural y autoridades locales para validar los objetivos y acciones de la fase estratégica (en octubre de 2014) (Informe Técnico N° 33-2016-CEPLAN-DNCP-MVC, 2016). Es interesante resaltar que muy pocos ministerios realizaron talleres participativos con actores sociales durante su proceso de planeamiento sectorial. En el caso del sector Cultura, además, uno de esos talleres fue descentralizado, en Cusco, considerando el aporte cultural y simbólico del departamento en la cultura nacional.

Una vez conformados los equipos e identificados a los actores y sus roles, se inicia la asistencia técnica del CEPLAN propiciando un primer espacio de encuentro de carácter más político. En junio de 2014 sesiona por primera vez el CEPLAN con la Comisión y el Equipo Técnico de planeamiento del sector, con el objetivo de sensibilizar y comprometer a la alta dirección del ministerio para que apoye a los órganos de planeamiento en el proceso.

2.1.2 La fase de análisis prospectivo del sector hacia el 2030

El objetivo de esta fase era que el sector analice su ámbito de competencia sectorial y su entorno, identificando tendencias al 2030, variables estratégicas para construir escenarios, y evalúe riesgos y oportunidades para el sector, con un horizonte temporal al 2030. Todo ello con el fin de instalar una lógica de pensamiento estratégico de largo plazo que ayude a los funcionarios a tomar mejores decisiones para el presente. Para ello se tenía que desarrollar tres momentos importantes: el análisis y comprensión del sector; el diagnóstico de las variables estratégicas; y la construcción de escenarios

a) Análisis y comprensión del Sector Cultura

El primer paso para analizar el sector era ponerse de acuerdo en cuál es el campo de análisis del Sector Cultura, los límites del campo del sector Cultura, sin tener que definirlo por las funciones que cumple. Una de las reglas de esta parte del proceso era salir de la mirada funcionalista del organigrama de la organización, para enfocarse en los aspectos sustantivos de las competencias del sector Cultura, más allá de la arquitectura organizacional de ese momento.

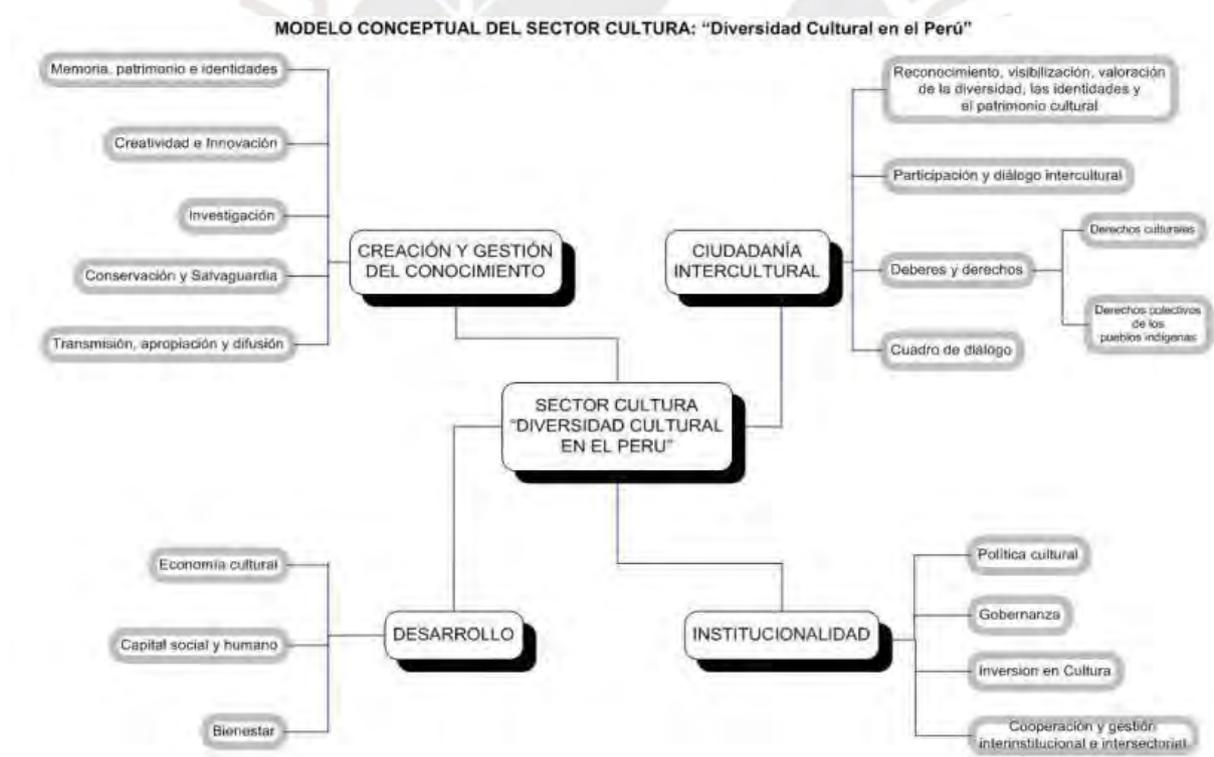
Antes de la aplicación de las nuevas reglas de planeamiento, el Sector Cultura había definido en su primer PESEM un concepto de cultura vinculado a la gestión

cultural, como eje del desarrollo económico y social; a través del desarrollo de las industrias culturales, bajo un enfoque de mercado: oferta cultural (más programación, creación e infraestructura); y demanda de cultura (mayor acceso a la cultura).

En el PESEM bajo las reglas de la Directiva de Planeamiento, el sector se centra en el concepto de diversidad cultural; el modelo conceptual del sector es definido como un sistema de gestión de la diversidad cultural, que es incentivado, protegido, valorado y gestionado por componentes de:

- Creación y gestión del conocimiento, que es el modo en que surge y se produce el conocimiento;
- Ciudadanía intercultural, una ciudadanía activa que use la información para ejercer sus derechos;
- Desarrollo, económico y social, al que contribuye la cultura;
- Institucionalidad, transversal a todos esos esfuerzos

Ilustración 1 - Modelo Conceptual del Sector Cultura



Fuente: PESEM 2017-2021 del Sector Cultura

El modelo conceptual del Sector Cultura, desarrollado por los propios actores del proceso de planeamiento, no refleja el organigrama del ministerio (por viceministerios) sino más bien se constituye en un marco cognitivo, de conceptos, valores, para organizar al ministerio en su rol de gestor público del campo de la cultura.

Se logra ir más allá de una mirada organizacional a una mirada del sector cultura como un sistema integrado por factores internos y externos que es finalmente lo que hay que gestionar, de manera efectiva y eficiente.

El proceso de construcción de esta nuevo marco cognitivo no fue fácil; aparecieron desacuerdos iniciales, miradas contrapuestas, valoraciones distintas sobre los límites y componentes del campo cultural. En algunos momentos se mantenía la resistencia a clasificar al sector cultura por las funciones que cumplen el ministerio y sus organismos adscritos; o por las funciones de sus viceministerios. Poco a poco las posiciones encontradas de un lado y del otro fueron dando lugar a procesos de diálogo entre los mismos actores, al punto que cada miembro del equipo técnico independientemente del área donde laboraba, compartía los mismos conceptos de creación, desarrollo, ciudadanía o gestión institucional.

En esta etapa fue central el aporte de la mirada externa al ministerio que brindaron los expertos y actores de la academia, la industria y la gestión cultural, a la versión final del modelo conceptual, desde el lado del campo organizacional del sector cultura.

b) El diagnóstico de las variables estratégicas

El segundo momento para analizar el sector dentro del proceso de planeamiento sectorial era diagnosticar el sistema del modelo conceptual a través de sus aspectos más dinámicos: sus variables⁷. Para ello, el equipo tenía que identificar variables endógenas, propias del modelo conceptual; y variables exógenas, extraídas de una lista de tendencias⁸ relevantes para el sector, que se identificaban previamente.

El sector priorizó la identificación de once (11) variables estratégicas: acceso a la diversidad cultural; políticas públicas para la diversidad cultural; reconocimiento de bienes y expresiones culturales; protección de bienes y expresiones culturales; reconocimiento de la diversidad cultural y memorias históricas; transmisión de conocimientos; investigación en cultura; desarrollo de activos culturales; desarrollo de industrias culturales; fomento a la creación cultural; y reconocimiento de derechos colectivos de los pueblos indígenas.

El reto fue contar con indicadores apropiados para medir las variables; y con data estadística de los últimos años para analizar su evolución histórica y su situación

⁷ Variable estratégica es una cualidad o característica concreta que se deriva del modelo conceptual del sector, con capacidad de cambiar y de ser medida directamente o a través de sus indicadores (Glosario de términos de la Directiva 001-2014-CEPLAN-PCD).

⁸ Una tendencia es el posible comportamiento a futuro de una variable asumiendo la continuidad del patrón histórico (Glosario de términos de la Directiva 001-2014-CEPLAN-PCD).

actual. Al ser un nuevo campo en la gestión pública, no contaba con una gestión de la información en todas las variables, a excepción de aquellas vinculadas a la materia del patrimonio cultural. Para aquellas variables relacionadas a la diversidad cultural o derechos de los pueblos indígenas, la falta de información estadística fue un desafío; y sin indicadores apropiados era difícil medir el impacto de los cambios. En ese sentido, la etapa de diagnóstico se extendió más de lo programado, por la carencia de información.

c) Construcción de escenarios

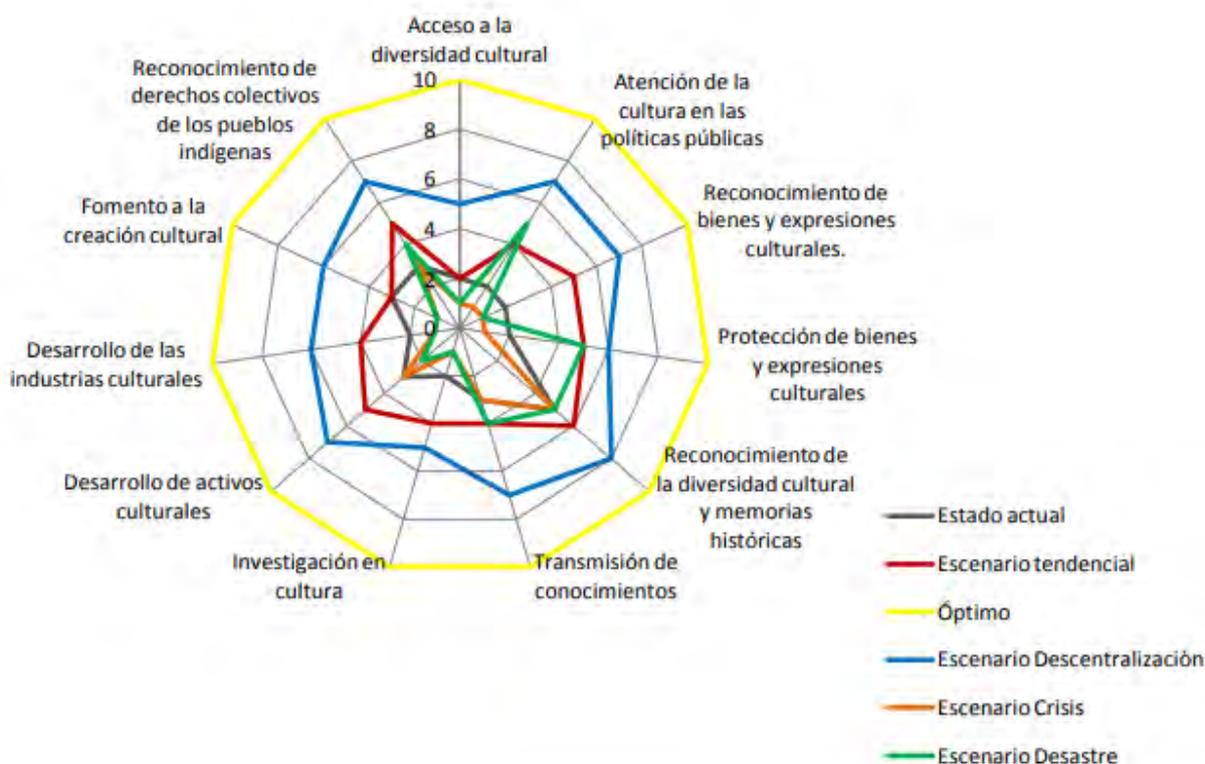
En esta etapa el reto fue analizar las variables del sector pero a futuro, hacia el año 2030 como horizonte temporal. Con las proyecciones a futuro del comportamiento de las variables, era posible diseñar algunos escenarios para el sector cultura al 2030.

Nuevamente la falta de datos del comportamiento histórico de algunas variables, hacía difícil proyectar posibles valores de la variable en el futuro. Para desarrollar técnicamente cada uno de los tres tipos de escenarios que establecía la Directiva de Planeamiento (tendencial, exploratorio y óptimo) se aplicaron algunas variaciones metodológicas. Considerando que muchas de sus variables eran características difíciles de medir cuantitativamente y con poca o nula data histórica, se recomendó medir las variables a futuro usando categorías cualitativas.

Los escenarios de tipo exploratorio consisten en narrativas cualitativas, descripciones de situaciones e imágenes de futuro, sobre la base del conocimiento experto de los miembros del equipo técnico de planeamiento; y utilizando también estándares de referencias internacionales en materia de industrias culturales, valoración del patrimonio histórico, inversión en cultura, entre otros, como por ejemplo; Colombia, México, España, Francia. En base a las discusiones y reflexiones del equipo técnico, los escenarios que se exploraron como posibilidad de futuro para el sector al 2030 fueron tres escenarios exploratorios: a) Escenario de descentralización; b) Escenario de desastre ocasionado por sismo de gran magnitud; c) Escenario de crisis económica

En cada escenario se modificaría el comportamiento de algunas de las variables estratégicas, produciendo cambios significativos en el futuro del sector, en algunos casos generando oportunidades y en otros desafíos o riesgos.

Ilustración 2 - Escenarios del Sector Cultura



Fuente: PESEM 2017-2021 del Sector Cultura

El escenario óptimo es la mejor situación a futuro de las variables estratégicas y cumple el rol de ser un estándar de referencia para impulsar cambios en el sector. De los tres escenarios exploratorios, el de descentralización es una posibilidad de futuro que presentaría la situación más cercana a la óptima. El escenario tendencial, respetando la continuidad del patrón histórico, es muy parecido al del escenario actual, es decir sin un mayor despegue en las variables estratégicas del sector lo que ocasionaría que los cambios significativos tomen mucho tiempo en ser logrados. El escenario crisis económica y escenario desastre serían las situaciones de futuro más críticas para el sector y las que pondrían en riesgo lo logrado, ya que la falta de recursos presupuestales o la atención de otras prioridades por parte del estado (como en una situación de emergencia o crisis) golpearían fuertemente las actividades propias del sector.

2.1.3 La fase estratégica en el sector al 2021

Esta etapa es propiamente el diseño de la estrategia a implementar por el sector hacia el 2021, en base al análisis del sector realizado, considerando las posibilidades

de futuro que se identificaron en la fase previa. Para desarrollar esta fase, la Directiva de Planeamiento estableció tres momentos: selección del escenario apuesta; determinación de la visión; definición de la estrategia.

a) Selección del escenario apuesta

El sector cultura planificó su estrategia de mediano plazo en orientación a alcanzar una aspiración de futuro (escenario apuesta) en el que el país es un referente en la región en materia de diversidad cultural y la cultura como motor del desarrollo, en todos los niveles de gobierno.

Hay un énfasis en la articulación intergubernamental del sector, a través de la gestión del estado, que resulta precisamente del análisis de los escenarios previos, en donde uno de ellos presentaba al escenario de la descentralización como una posibilidad de futuro positiva para el sector. Posibilidad que el equipo técnico consideró poco factible en el mediano plazo pero que finalmente terminó por ser considerado como un proceso de construcción progresiva.

Es así como la institucionalización del sector en todos los niveles de gobierno, bajo la rectoría y las competencias exclusivas del nivel nacional en un primer momento, apareció como una aspiración más concreta y factible para el desarrollo del sector cultura al 2021.

b) Determinación de la visión

La visión del sector al 2021, en el caso del sector cultura, tomaba como estándar de referencia a los países con mejores desempeños en políticas y desarrollo de las industrias culturales, el reconocimiento de la diversidad cultural y la defensa del patrimonio. Expresaba en ese sentido, la aspiración de que la diversidad cultural sea el motor del desarrollo en el país.

El PESEM 2017-2021 del Sector Cultura establecía la siguiente visión sectorial al 2021: Perú, país milenario que vive, reconoce, valora y construye su diversidad cultural, como base de su integración y desarrollo sostenible. Se enfoca en los distintos componentes del modelo conceptual del sector cultura como motor del desarrollo nacional.

La construcción de la visión del sector fue producto de un proceso participativo, tal como lo establecía la norma. Los integrantes del equipo técnico, a través de los talleres de asistencia técnica; y los actores sociales de la gestión cultural, funcionarios y autoridades de Cusco, a través del taller descentralizado que se realizó en esa ciudad, aportaron en la redacción y narración de esa visión.

c) Definición de la estrategia

Finalmente, en base a todo el análisis prospectivo de la fase previa, en específico sobre la base de las variables estratégicas identificadas, y orientados a alcanzar el escenario apuesta y la visión al 2021, el equipo técnico formuló tres (3) objetivos estratégicos como logros a alcanzar por el sector.

Se trata de 3 objetivos que no corresponden a áreas o funciones del Ministerio de Cultura, ni están divididos por viceministerios; corresponden a tres resultados a lograr en el ámbito de la sociedad y no de la organización ministerial. Cumple con orientar la gestión bajo un enfoque de resultados, en línea con la política de modernización de la gestión pública.

Tabla 4 - Objetivos Estratégicos del Sector Cultura

Objetivo estratégico del PESEM 2017-2021	Resultado a alcanzar
1. Garantizar los derechos culturales de la población, sobre todo de los sectores en situación de mayor vulnerabilidad, como elemento fundamental para la democracia, la libertad y el desarrollo	Se enfoca en las personas, para que ejerzan sus derechos culturales; el acceso y disfrute de la diversidad cultural; y la promoción de la creatividad, entre otros.
2. Fortalecer al Estado para que gestione eficazmente la diversidad cultural y garantice los derechos de las persona	Se enfoca en empoderar al estado, en todos los niveles de gobierno, para normar, generar información e incorporar la gestión intercultural, entre otros.
3. Consolidar a la Cultura como un pilar del desarrollo e identidad nacional	

Elaboración propia

2.2 La experiencia en el Sector Economía y Finanzas

El Sector Economía y Finanzas está conformado por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), seis (06) Organismos Públicos adscritos: Oficina de Normalización Previsional (ONP), Superintendencia del Mercado de Valores (SMV), Agencia de Promoción de la Inversión Privada (PROINVERSIÓN), Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE), Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT) y Central de Compras Públicas (PERÚ COMPRAS); y, dos (02) empresas estatales de derecho público: Banco de la Nación (BN) y Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (FONAFE).

El Ministerio de Economía y Finanzas fue creado con ese nombre en el año 1985 mediante el Decreto Legislativo N° 325 que modifica la denominación del Ministerio de Economía, Finanzas y Comercio por el de Ministerio de Economía y Finanzas. Sin embargo se trata del primer ministerio creado en el sector público en el año 1821⁹.

El proceso de planeamiento del Sector Economía y Finanzas inicia formalmente en febrero de 2014, incluso antes de la aprobación de la Directiva de Planeamiento, a solicitud del Ministerio de Economía y Finanzas mediante OFICIO N°026-2014-EF/41.02. Ello en el contexto de una primera reunión sostenida por CEPLAN y los ministerios en enero del 2014 para presentar la primera versión de la Directiva de Planeamiento y ofrecer asistencia técnica para implementarla. En ese marco, en marzo de 2014, el MEF aprueba la conformación de su Comisión y Equipo Técnico de planeamiento estratégico del Sector Economía y Finanzas para elaborar el PESEM 2017-2021.

Los talleres de asistencia técnica semanales con el Equipo Técnico del sector iniciaron en marzo de 2014 y culminaron en marzo de 2015. Luego durante el año 2015 al 2016, el sector realizó ajustes a la primera versión de PESEM trabajada en el primer período, con acompañamiento técnico de CEPLAN en la revisión de la nueva versión. El 07 de diciembre de 2016 el MEF solicita a CEPLAN el informe técnico favorable a su proyecto de PESEM. Finalmente el Documento Prospectivo al 2030 y el PESEM 2017-2021 del Sector Economía y Finanzas fueron aprobados en diciembre de 2016 mediante RM N° 411-2016-EF/41.

2.2.1 Los participantes del proceso de planeamiento sectorial y sus roles

Antes de la aprobación de la Directiva, estableciendo la identificación de los participantes del proceso y sus roles, el Sector Economía y Finanzas formaliza la conformación de sus equipos de trabajo siguiendo las pautas dadas por CEPLAN, las mismas que luego se plasmaron en la directiva aprobada.

Se conformaron dos grupos de trabajo llamados Comisión de Planeamiento y Equipo Técnico (mediante RM N° 100-2014-EF/10). La Comisión de Planeamiento estaba presidida por la Secretaría General del Ministerio de Economía y Finanzas, la máxima autoridad administrativa, e integrada por las autoridades de cada uno de los

⁹ El MEF fue creado como Ministerio de Hacienda mediante Decreto de Don José de San Martín en el año 1821. Luego mediante Decreto Ley 17703 del año 1969 cambió a la denominación de Ministerio de Economía y Finanzas. Luego mediante Decreto Ley 23123 del año 1980 se cambió a Ministerio de Economía, Finanzas y Comercio.

organismos públicos adscritos: el Gerente General de la ONP; la Secretaría General del OSCE; el Secretario General de PROINVERSIÓN; el Secretario General de SUNAT; el Secretario General de la SMV; el Gerente General del BN; el Director Ejecutivo de FONAFE; y el Director General de la OGPPM del Ministerio de Economía y Finanzas.

Su rol central era acompañar el proceso de planeamiento y aprobar el proyecto de PESEM y presentarlo ante el Ministro para su aprobación. El Equipo Técnico estaba liderado por el Director de la Oficina General de Planificación, Inversiones y Presupuesto del MEF; e integrado por los jefes de los órganos de planeamiento y presupuesto de todos los organismos públicos adscritos (ONP, OSCE, PROINVERSIÓN; SUNAT; BN; SMV; FONAFE) y del MEF.

El Equipo Técnico tenía el rol de elaborar los productos de cada fase del proceso, de acuerdo a la secuencia metodológica que establecía CEPLAN, El rol de la Oficina de Planeamiento del ministerio era convocar a las sesiones de comisión y equipo, de acuerdo al plan de trabajo; coordinar internamente para la elaboración y validaciones internas de los productos; y articular con CEPLAN para la revisión y aprobación de los avances. El rol de CEPLAN fue realizar la transferencia metodológica y apoyar técnicamente en la elaboración de los avances.

En marzo de 2014 sesiona por primera vez el CEPLAN con la Comisión y el Equipo Técnico de planeamiento del sector, con el objetivo de sensibilizar y comprometer a la alta dirección del ministerio para que apoye a los órganos de planeamiento en el proceso.

2.2.2 La fase de análisis prospectivo del sector hacia el 2030

El objetivo de esta fase era que el sector analice su ámbito de competencia sectorial y su entorno, identificando tendencias al 2030, variables estratégicas para construir escenarios, y evalúe riesgos y oportunidades para el sector, con un horizonte temporal al 2030. Todo ello con el fin de instalar una lógica de pensamiento estratégico de largo plazo que ayude a los funcionarios a tomar mejores decisiones para el presente. Para ello se tenía que desarrollar tres etapas: el análisis y comprensión del sector; el diagnóstico de las variables estratégicas; la construcción de escenarios.

a) Análisis y comprensión del Sector Economía y Finanzas

El primer paso para analizar el sector era delimitar el campo de análisis del Sector Economía y Finanzas, sin una funcionalista de la organización. Antes de la aplicación de la Directiva, el sector ya contaba con un PESEM en el cual lo sectorial estaba

vinculado a un campo de actividades en materia de economía y finanzas; también existía una mirada del entorno y la integración comercial del país con el mundo; así como una delimitación del sector en materia de comportamiento económico y financiero. Esto facilitó de alguna manera el desarrollo de la etapa del modelo conceptual.

Bajo las reglas de la Directiva de Planeamiento, el sector se centra en el concepto de crecimiento económico sostenido, integrado por dos componentes: 1) Responsabilidad y transparencia fiscal; 2) Productividad de la economía.

Ilustración 3 . Modelo Conceptual del Sector Economía y Finanzas



Fuente: PESEM 2017-2021 del Sector Economía y Finanzas

El modelo conceptual del Sector Economía y Finanzas, desarrollado por consenso por el equipo técnico del sector, no refleja el organigrama del ministerio o por viceministerios (economía y finanzas). Presenta dos campos temáticos de conceptos y cinco componentes que los dinamizan. Si comparamos con el anterior PESEM del sector, se logra precisar más el campo sectorial de economía y finanzas, sin abrirse a otros campos sectoriales como el desarrollo o la modernización del estado, enfocando estratégicamente el qué hacer del sector.

El proceso de construcción del modelo conceptual no fue fácil, también estuvo atravesado por desacuerdos, miradas y enfoques distintos. En ese sector, el peso de

las teorías y modelos conceptuales se evidenciaba en los talleres de debate y discusión de los equipos técnicos.

En esta etapa fue fundamental el direccionamiento político de la Alta Dirección del ministerio que en los momentos de mayor polarización a nivel técnico, ejercía el rol de decisor final. Aun así, esta etapa de trabajo fue bastante larga en este sector.

b) El diagnóstico de las variables estratégicas

El segundo momento para analizar el sector dentro del proceso de planeamiento sectorial era diagnosticar el sistema del modelo conceptual a través de sus aspectos más dinámicos: sus variables¹⁰. Para ello, el equipo tenía que identificar variables endógenas, propias del modelo conceptual; y variables exógenas, extraídas de una lista de tendencias¹¹ relevantes para el sector, que se identificaban previamente.

El Sector Economía y Finanzas priorizó la identificación de siete (7) variables estratégicas: desempeño de la deuda pública, nivel de ahorro público, desempeño del gasto público, efectividad de la recaudación tributaria, estabilidad financiera, eficiencia del ciclo de la inversión pública, eficacia de la inversión en APP y proyecto de activos. Una ventaja del sector es que contaba con un glosario de variables económicas y financieras con las que gestionan, que ya son de manejo del equipo técnico, con lo que fue más sencillo desarrollar esta etapa. La dificultad fue más bien elegir y priorizar las variables, antes que encontrarlas.

Otra ventaja del sector, en esta etapa, es que contaba con suficientes indicadores apropiados para medir todas las variables; y con una amplia base de datos estadísticos sobre la evolución histórica y la situación actual de cada variable. El sector cuenta con una eficiente gestión de la información, producto del continuo seguimiento que realiza a sus variables. En ese sentido, la etapa de diagnóstico fue bastante rápida y superó las expectativas de robustez de la información que se requería para las siguientes etapas del proceso.

c) Construcción de escenarios

En esta etapa que cierra el análisis prospectivo, se plantea analizar las variables del sector con una mirada de largo plazo, hacia el año 2030 como horizonte temporal. Y diseñar sobre esa base algunos escenarios para el sector.

¹⁰ Variable estratégica es una cualidad o característica concreta que se deriva del modelo conceptual del sector, con capacidad de cambiar y de ser medida directamente o a través de sus indicadores (Glosario de términos, Directiva 001-2014-CEPLAN-PCD).

¹¹ Una tendencia es el posible comportamiento a futuro de una variable asumiendo la continuidad del patrón histórico (Glosario de términos, Directiva 001-2014-CEPLAN-PCD).

En el caso del Sector Economía y Finanzas la etapa de proyectar posibles valores de la variable en el futuro fue desarrollado rápidamente por el equipo, gracias al aporte de las mismas direcciones de línea de las entidades que proveían de información sin mayor problema. El sector contaba además con data histórica de las variables de períodos hasta por diez o más años, lo que permitía sustentar proyecciones bajo métodos matemáticos o probabilísticos y no sólo lineales.

Los escenarios que desarrolló el sector en el marco de lo establecido por la Directiva de Planeamiento (escenario tendencial, exploratorio y óptimo) contaron con datos cuantitativos y cualitativos. Cada variable tuvo un valor porcentual que medía su comportamiento en cada escenario, lo que permitía su comparación. Y además tenía una narrativa breve que también incluía un valor numérico para precisar el estado de la variable.

En base a las discusiones y reflexiones del equipo técnico, se plantearon los siguientes tres escenarios exploratorios al 2030: 1) Escenario 01: Perú: país de la OCDE; 2) Escenario 02: Inestabilidad económica y financiera por caída de precios de productos tradicionales; 3) Escenario 03: Inestabilidad económica y financiera por retracción del flujo de capitales.

Ilustración 4 - Escenarios del Sector Economía y Finanzas

N°	Variables Estratégicas	Línea Base ¹	Escenario Tendencial	Escenario Exploratorio 01	Escenario Exploratorio 02	Escenario Exploratorio 03	Escenario Óptimo
1	Desempeño de la deuda pública	124,80%	136,00%	82,00%	201,30%	261,00%	68,00%
2	Nivel de ahorro público	57,10%	75,50%	87,70%	42,60%	38,70%	100,00%
3	Desempeño del gasto público	14,30%	14,20%	17,00%	14,90%	15,80%	20,00%
4	Efectividad de la recaudación tributaria	15,80%	14,90%	22,00%	12,75%	14,95%	26,30%
5	Estabilidad financiera	55.9pb	56pb	34pb	64pb	58pb	34pb
6	Eficiencia del ciclo de la inversión pública	4,80%	5,60%	7,00%	4,50%	5,00%	8,00%
7	Eficacia de la inversión en APP y proyectos en activos	0,40%	2,50%	4,5%	3,5%	2,00%	6,00%

Fuente: PESEM 2017-2021 del Sector Economía y Finanzas

El escenario óptimo es la mejor situación a futuro de las variables estratégicas; se tomó como estándar de referencia el de un país OCDE. De los tres escenarios

exploratorios, el E01 describe la situación del país como miembro de la OCDE, como México y Colombia como referentes, en el cual las variables tendrían que tener un mejor comportamiento que el escenario tendencial como elevar los ingresos tributarios, mejorar el desempeño de la deuda pública, impulsar el nivel de la inversión pública para el cierre de brechas de infraestructura, entre otros cambios.

2.2.3 La fase estratégica en el sector al 2021

Esta etapa es propiamente el diseño de la estrategia a implementar por el sector hacia el 2021, en base al análisis del sector realizado, considerando las posibilidades de futuro que se identificaron en la fase previa. Para desarrollar esta fase, la Directiva de Planeamiento estableció tres etapas: selección del escenario apuesta; determinación de la visión; y, definición de la estrategia.

a) Selección del escenario apuesta

El Sector Economía y Finanzas plantea una estrategia de mediano plazo en orientación a alcanzar una aspiración de futuro (escenario apuesta) en el que el Perú es parte de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) al 2021.

El sector determinó un valor de cambio para cada variable estratégica en el que la recaudación tributaria del 15.5%; un desempeño de la deuda pública del 137%; estabilidad financiera moderada; 5.5% de inversión pública; inversión en APP equivalente al 2.0%; un gasto público conservador equivalente al 13.9%; y un nivel de ahorro público conservador equivalente al 82%.

b) Determinación de la visión

La visión del sector al 2021 debía tomar como referencia el escenario óptimo de la fase de análisis prospectivo que, en el caso del Sector Economía y Fianzas se expresaba de la siguiente manera: Sector que impulsa el crecimiento económico sostenido, que contribuye a una mejor calidad de vida de los peruanos, garantizando una política fiscal responsable y transparente, en el marco de la estabilidad macroeconómica.

c) Definición de la estrategia

Finalmente, en base a todo el análisis prospectivo de la fase previa, en específico sobre la base de las variables estratégicas identificadas, y orientados a alcanzar el escenario apuesta y la visión al 2021, el equipo técnico formuló cinco (5) objetivos estratégicos como logros a alcanzar por el sector.

Los objetivos corresponden a resultados a logros en el marco del modelo conceptual del sector en materia de política fiscal, competitividad, inversión y gasto público, y bajo un enfoque de gestión por resultados.

Tabla 5 - Objetivos Estratégicos del Sector Economía y Finanzas

Objetivo estratégico del PESEM 2017-2021	Resultado a alcanzar
OES1: Consolidar el equilibrio y sostenibilidad fiscal	Reducir el déficit fiscal y mantener la deuda pública por debajo del límite legal de endeudamiento.
OES2: Lograr el funcionamiento eficiente de los mercados y el incremento de la competitividad	Elevar la productividad del país.
OES3: Alcanzar una mayor recaudación de ingresos fiscales.	Incrementar el nivel de ingresos fiscales y tributarios del gobierno
OES4: Reactivar la inversión orientada al cierre de brechas de infraestructura social y productiva.	Incrementar la inversión en infraestructura social y productiva.
OES 5: Mejorar el desempeño del gasto público en los tres niveles de gobierno	Hacer más eficiente la conducción de las finanzas públicas.

Elaboración propia.

En el Anexo B del presente documento se compara los PESEM del Sector Cultura y Economía y Finanzas, antes y después de aplicar la Directiva de Planeamiento.

3. La institucionalización del planeamiento estratégico en el Sector Cultura y el Sector Economía y Finanzas

En base a la experiencia descrita, y siguiendo los conceptos del institucionalismo sociológico contemporáneo, como lo denomina Peters en su estudio del 2003, al hablar de las corrientes del institucionalismo sociológico, se puede afirmar que nos encontramos frente a un proceso inicial de institucionalización del planeamiento estratégico en las organizaciones del sector público. Las nuevas reglas del planeamiento estratégico están orientadas a identificar y priorizar resultados sectoriales para una gestión pública eficiente y eficaz bajo un enfoque de análisis prospectivo de largo plazo.

Se puede afirmar que se trata de una etapa en la que distintas organizaciones públicas del nivel sectorial aplicaron por primera vez el mismo marco de referencia sobre cómo tomar decisiones en la gestión pública en sus propios procesos de planeamiento. En la etapa que analizamos, la aplicación de las nuevas reglas se dio con la conducción de un órgano rector y de un sistema de planeamiento que también se encontraban en proceso de institucionalización.

Hablamos de proceso inicial de institucionalización debido a que sólo analizamos el primer hito del proceso (año 2014) que estuvo programado continuar en los años siguientes y culminar en el año 2017, cuando se completara el proceso de asistencia técnica a gobiernos regionales, locales y todas las entidades públicas del nivel nacional.

3.1 Algunos conceptos del institucionalismo sociológico

El neo institucionalismo sociológico bautizado con ese nombre a finales de los años setenta y principios de los ochenta con los estudios organizacionales en el campo de la educación (Powell y Dimaggio, 1999, p. 46) surge con ese nombre a inicios de la década del ochenta bajo la influencia de la teoría estructural funcionalista de Talcott Parsons.

A diferencia del estructural funcionalismo de Parsons, donde el sistema de reglas se impone a la acción del individuo, en el institucionalismo sociológico hay un proceso constante de intermediación entre la construcción de las reglas y la subjetividad del actor que va dando sentido a las acciones y a las decisiones que toma.

En su texto del 2003, Peters hace una breve revisión de conceptos y enfoques que desde la sociología han aportado al estudio de las instituciones. Desde Max Weber con el concepto de burocracia racional-legal al que define como “la forma más

elevada de racionalidad expresada en forma de institución”; Emile Durkheim, y su concepto de hechos sociales como “sistemas simbólicos que representaban valores colectivos para las instituciones”, o la relación entre las “fuerzas sociales y la naturaleza de las instituciones”, hasta finalmente Talcott Parson que vincula el cumplimiento de funciones con “la existencia de instituciones (estructuras)” (pp. 149-150).

En ese mismo texto de 2003, Peters, señala que desde el enfoque sociológico los estudios del institucionalismo se han orientado más al proceso de “creación de valores y marcos cognitivos dentro de una organización” (p. 159), proceso de formulación y cambio, que a las condiciones finales o al desempeño institucional, como es el caso de los estudios institucionalistas de la ciencia política.

Para analizar la experiencia descrita, como un proceso inicial de institucionalización del proceso de planeamiento estratégico, tomamos como referencia la diferenciación que hace Jepperson en 1999, entre instituciones como orden social, e institucionalización como el proceso para alcanzar dicho orden:

La institución representa un orden o patrón social que ha alcanzado cierto estado o propiedad; la institucionalización indica el proceso para alcanzarlo. Por orden o patrón me refiero, como se acostumbra, a secuencias de interacción estandarizadas. Por tanto, una institución es un patrón social que revela un proceso de reproducción particular. (p. 195)

La implementación de la Directiva de Planeamiento en los sectores, en el año 2014, es conceptualizada aquí como un proceso inicial de institucionalización del planeamiento estratégico en las entidades públicas bajo nuevos procedimientos o reglas de juego.

Este proceso de institucionalización implicó no sólo la aprobación de una norma sino la adopción práctica por parte de las organizaciones de nuevos procedimientos y conceptos en sus propios procesos de planificación sectorial. En esa línea, las nuevas reglas ingresaron en las lógicas organizacionales de los sectores para la toma de decisiones. Como señalan Meyer y Rowan en 1999, las obligaciones normativas ingresaron primero como hechos sociales:

Las instituciones inevitablemente conllevan obligaciones normativas, pero a menudo ingresan en la vida social principalmente como hechos que los actores deben tener en cuenta. La institucionalización conlleva procesos por los que los procesos sociales, las obligaciones o las realidades llegan a tomar un estatus de reglas en el pensamiento y la acción sociales. (p. 80)

La institución en este caso es el planeamiento estratégico – no el CEPLAN- entendido como un conjunto de procedimientos para que las organizaciones del ámbito público tomen decisiones con un enfoque de gestión por resultados y mirada de largo plazo. En esa línea, el planeamiento estratégico es parte de un proceso mayor de institucionalización de un nuevo orden en la gestión pública que supere la forma burocrática, con mirada de corto plazo, reactiva y con lógica presupuestal que predominó en los años ochenta y noventa en el Perú; para dar paso a una nueva forma de gestión pública sustentado en la racionalidad de lo técnico, con mirada de largo plazo, estratégica y orientado a resultados.

Nos distanciamos de los conceptos de organización para entrar al mundo de las reglas y los marcos de referencia; Scott (1995 citado por Peters en 2003) define institución como: “estructuras y actividades cognitivas, normativas y reguladoras que brindan estabilidad y significado al comportamiento social” (p. 159).

La institucionalidad del planeamiento se encuentra regulada en un sistema de normas: la Política de Estado sobre planeamiento; la norma de creación del SINAPLAN y del CEPLAN; la Política de Modernización de la Gestión Pública, la Directiva de Planeamiento; las pautas dadas por la asistencia técnica de CEPLAN; que tenían como marco general de referencia el proceso de modernización del estado.

Como se ha descrito en el capítulo anterior, la Directiva de Planeamiento- fue aprobada con el objetivo de implementar el proceso de planeamiento estratégico en las entidades públicas integrantes del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SINAPLAN) en el marco de un proceso de reforma del estado iniciado en el 2001. Para ello, la Directiva estableció principios, normas, procedimientos e instrumentos, con una mirada prospectiva de mediano y largo plazo. Además, definió los roles de los participantes del proceso de planeamiento estratégico; describió el proceso de planeamiento estratégico, sus fases, sus integrantes, roles, los tipos de planes por nivel de gobierno; la articulación entre los planes; y la estructura que debían contener.

La aplicación de la primera Directiva de Planeamiento en los procesos de planeamiento de los sectores en el año 2014, es conceptualizado como un hito importante de un proceso más largo a través del cual el estado peruano se propone institucionalizar el planeamiento estratégico como una narrativa de reglas y procedimientos en la gestión pública.

3.2 El mito institucional del planeamiento estratégico

El nuevo planeamiento estratégico se implementó en un contexto institucionalizado a través de un proceso racional de modernización de la gestión pública, donde la legitimidad normativa de la directiva y la legitimidad técnica del Ceplan jugaron el rol de reglas o mito institucional: “Esos elementos de la estructura formal son manifestaciones de poderosas reglas institucionales, las cuales funcionan como mitos sumamente racionalizados que son obligatorios para determinadas organizaciones” (Meyer y Rowen, 1999, p. 82).

Este mito institucional intentaba recrear el campo del planeamiento en el sector público con un nuevo enfoque prospectivo y estratégico; buscaba imponer las reglas sobre las actividades rutinarias de planeamiento que se habían venido ejerciendo hasta ese momento en el estado con un enfoque de corto plazo, bajo una lógica funcional y de manera desarticulada.

La Directiva de Planeamiento buscaba en suma organizar el proceso de planeamiento y el rol que cumplían los integrantes del SINAPLAN. Pero era crucial interiorizar una cultura institucional de pensamiento estratégico, como lo señala la misma Directiva General del Proceso de Planeamiento Estratégico, en las entidades integrantes del SINAPLAN que contribuya a instalar una gestión pública más eficiente y eficaz.

Los casos que han sido descritos desarrollaron distintos procesos de planeamiento, en aplicación de las mismas reglas; debido a la naturaleza de las lógicas organizacionales de los sectores. Por tanto, la relación entre las reglas institucionales y los sectores funcionaron también de manera distinta.

Para poder interiorizar una cultura institucional de pensamiento estratégico en las entidades que conforman el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SINAPLAN), se inició un proceso de asistencia técnica de CEPLAN diseñado para transferir las nuevas reglas del proceso de planeamiento; y acompañar a los sectores en el proceso de aplicación de la normativa en sus propios procesos de planeamiento sectorial.

La asistencia técnica de CEPLAN a los sectores desarrollada en el 2014, cumplía el objetivo de instalar conceptos, orientaciones hacia la acción y reglas – mitos institucionales- en los actores que participaban de los procesos de planeamiento sectorial.

El marco de referencia que se llevó a las entidades a través de la asistencia técnica contenía los siguientes conceptos recogidos en esencia de la Directiva de Planeamiento, a modo de mito institucional:

- El planeamiento como un proceso participativo, no vertical ni directivo, en el que los actores intervienen en la identificación de prioridades para el sector;
- El direccionamiento político del proceso de planeamiento es tan importante como el asesoramiento técnico del órgano de planeamiento; es la idea de que el planeamiento no es sólo un asunto de las oficinas de planeamiento sino de toda la institución;
- El planeamiento tiene una mirada de largo plazo, con enfoque prospectivo y de aprovechamiento de oportunidades, más que la atención de problemas, rompiendo así con la mirada de corto plazo.
- El planeamiento sectorial se orienta a cumplir objetivos sectoriales y nacionales de desarrollo; romper así con la idea de que la materia del planeamiento no es la organización o sus funciones sino el ámbito de competencia del sector.
- La gestión por resultados es el espíritu del planeamiento

En ese sentido, la experiencia de implementar la Directiva de Planeamiento en los procesos de planeamiento estratégico sectorial de los sectores, es entendida como un proceso para interiorizar el mito institucional del planeamiento estratégico – concretizado en la Directiva de Planeamiento y la asistencia técnica de CEPLAN- en la gestión pública, en un marco de referencia más amplio como lo fue el proceso de modernización de la gestión pública y la reforma del estado.

3.3 Las condiciones para la institucionalización del planeamiento en el Sector Cultura y el Sector Economía y Finanzas

La implementación del planeamiento estratégico en los sectores, en el marco de las nuevas reglas y en el mismo contexto de asistencia técnica, se desarrolló bajo procesos distintos en cada uno de los sectores analizados, debido en parte a las diferentes condiciones institucionales propias de las entidades, especialmente los ministerios; y debido también a los distintos procesos de apropiación de las nuevas reglas y del mito del planeamiento por parte de los actores que participaron del proceso.

A partir de la experiencia profesional desarrollada en el marco de la asistencia técnica a los sectores durante los años 2014 a 2015, y en particular en los dos sectores analizados, el Sector Cultura; y el Sector Economía y Finanzas, se observó que

durante el proceso de implementación del planeamiento sectorial se evidenciaron algunas características de tipo organizacional propias de los ministerios que influyeron en distintos niveles en los resultados del proceso de planeamiento.

No se trata de características que hayan surgido a causa del proceso de planeamiento, sino más bien características institucionales de una naturaleza más bien estructural, propias de la cultura organizacional de los ministerios, de sus marcos cognitivos institucionales (sus propios mitos institucionales), que emergían en las interacciones que se producían en los momentos y espacios de la asistencia técnica de CEPLAN entre los monitores de Ceplan y los equipos técnicos de los sectores, durante las sesiones semanales de asistencia técnica que periódicamente se desarrollaron durante un año y medio en las propias sedes ministeriales.

La experiencia de interactuar directamente con equipos de funcionarios de distintos espacios ministeriales, ha permitido observar ciertas condiciones estructurales. Ha permitido entender sus propios procedimientos, rutinas de socialización, el lenguaje que usaban e incluso la forma en que interactuaban entre sí durante las sesiones de reflexión, lo que en términos de la teoría de la estructuración podría entenderse como los circuitos de reproducción (Cohen, 1996, p. 144), procedimientos institucionalizados o condiciones que permitieron (o no) la reproducción del sistema del planeamiento sectorial.

Algunas de las condiciones que enmarcaron los procesos de institucionalización de las nuevas reglas de planeamiento en cada uno de los sectores, son las siguientes:

a) Solidez institucional de las organizaciones

La reproducción de un nuevo sistema, a través de nuevas reglas, como fue para el planeamiento, resulta más retador cuando se trata de una organización de mayor solidez institucional en la gestión pública por su posicionamiento técnico y político, como fue el caso del Sector Economía y Finanzas. Y más todavía si se trata del sector a cargo del ministerio que ejerció de alguna manera la rectoría del planeamiento en el sector público durante la ausencia de un órgano rector entre los años 1992 y 2008. El Sector Economía y Finanzas es una institucionalidad sólida, integrado por organizaciones estructuradas y ordenadas bajo la rectoría efectiva del Ministerio de Economía y Finanzas. Esta lógica organizacional estructurada facilitó de alguna manera la implementación de las nuevas reglas, aunque no fue un proceso lineal ni fácil, debido a las iniciales resistencias propias de la cultura organizacional del sector y a la aún débil institucionalidad del CEPLAN.

El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) no era sólo el ministerio más antiguo sino el más empoderado. Su autoridad técnica frente al tema del planeamiento, por haber emitido normativas en la materia en su momento, y en general, la autoridad técnica que impone el sector Economía y Finanzas en su conjunto (el BCR, Proinversión, Sunat, etc.), bajo el liderazgo institucional del MEF, con funcionarios de larga carrera en la entidad, establecía una relación de poder sobre CEPLAN, que era entonces una entidad pública nueva, con una nueva norma, con profesionales jóvenes en su mayoría, intentando instalar una nueva cultura del planeamiento estratégico.

Por otro lado, el MEF es un ministerio que ha institucionalizado la gestión pública con enfoque de resultados (a través del diseño de programas presupuestales por resultados) lo cual hacía que la apropiación de dichos conceptos en su proceso de planeamiento sectorial de alguna manera ya estaba dada desde procesos previos, facilitando el desarrollo de la metodología en algunos momentos; y desafiando en otros, ante la experiencia y dominio técnico del equipo del Sector Economía y Finanzas.

El Sector Cultura estaba liderado por un ministerio nuevo, creado apenas cuatro años antes de iniciar la implementación de la Directiva de Planeamiento, por lo que se encontraba también – al igual que CEPLAN y el planeamiento- en su propio proceso de institucionalización y de construcción de sus propias reglas como campo organizacional del sector público. El Ministerio de Cultura apenas tenían un PESEM aprobado dos años antes y estaba por diseñar su primera política nacional; es decir, estaban construyendo su propia institucionalidad y su propio orden social como sistema de cultura dentro del macro sistema de la gestión pública. En términos de la teoría de la estructuración de Giddens, estaban construyendo su propio “circuito de reproducción” (Cohen, 1996, p. 144) cuando ya estaban siendo conectados en el circuito del planeamiento. Eso se evidenció sobre todo en la etapa de la construcción del modelo conceptual del sector, que tomó más tiempo de lo normal en otros ministerios y fue además producto de una larga e intensa discusión al interior de los participantes del proceso.

Ese hecho explicaría que las interacciones entre los funcionarios del ministerio y CEPLAN en los talleres de asistencia técnica fueran más horizontales; y que la disposición a recibir nuevas disposiciones y orientaciones para planificar fuera más activa. Una evidencia de ello es que el proceso del PESEM en este sector siguió todas las pautas establecidas durante la asistencia técnica, y sin mayores cambios.

b) Los agentes del proceso

La conformación de las comisiones y equipos técnicos de los procesos de planeamiento de ambos sectores, reflejó formas internas de organización y, además en un caso, una vieja mirada de la planificación. Esto se puede ver analizando las distintas conformaciones de comisiones y equipos técnicos que realizaron los sectores para sus procesos de planeamiento sectorial, tanto de manera formal como en la práctica, en las sesiones mismas de asistencia técnica.

En el caso del Sector Economía y Finanzas, como puede verse en la conformación formal de sus equipos, los participantes del proceso de planeamiento sectorial eran exclusivamente los jefes de los órganos de planeamiento y presupuesto del ministerio y de sus órganos adscritos; en ninguno de los dos equipos se consideró incluir a representantes de órganos de línea ni de otras áreas de asesoramiento.

Durante el proceso de asistencia técnica se fue incluyendo en los equipos de trabajo a los directivos de las direcciones de línea del Viceministerio de Economía; y del Viceministerio de Finanzas del MEF. Sobre todo por la necesidad misma de la nueva metodología del proceso de planeamiento, como la fase de análisis prospectivo (modelo conceptual, diagnóstico de variables, escenarios), que requería de la experiencia y el enfoque de áreas especializadas en análisis de información, gestión de la información, proyecciones econométricas; y en las funciones más sustantivas del sector, especialmente para la fase estratégica de diseño de objetivos, que requerían más que la mirada técnica del planificador.

En el caso del Sector Cultura, los integrantes de la comisión y equipo técnico eran mayoritariamente del área de patrimonio cultural, ya que los directivos de casi todas sus direcciones generales y órganos de línea integraban ambos equipos desde el inicio. A medida que el proceso de planeamiento avanzó se fueron incorporando a representantes de las direcciones de línea del Viceministerio de Interculturalidad del Ministerio de Cultura que sólo tenía a dos integrantes en los equipos. Eso ocurrió sobre todo en el contexto de la discusión sobre el modelo conceptual del sector, cuyas versiones iniciales tenía un sesgo mayor en materia de patrimonio cultural, lo que generó el interés del mismo Viceministerio de Interculturalidad a integrar a más participantes en el proceso, y permitió que la versión final del modelo conceptual tuviese un enfoque más integral.

También fue el caso de los Proyectos Especiales que también integran el Sector Cultura¹², y que no estuvieron convocadas desde el inicio del proceso. A mitad del proceso de planeamiento, y a solicitud de su directora, fue integrado el Proyecto Especial de Caral a las sesiones semanales de planeamiento.

c) El carácter participativo del proceso

Los sectores tenían la potestad de convocar a otros actores no públicos a sus procesos de planeamiento. Así fue establecido en la misma Directiva de Planeamiento y en el plan de trabajo inicial de la asistencia técnica.

En el caso del Sector Economía y Finanzas el proceso se desarrolló sólo con la participación de los funcionarios y directivos del sector público pertenecientes al sector. Durante el proceso no se abrieron espacios de participación a otros actores sociales externos al ministerio o a sus organismos adscritos, como académicos, autoridades de otros niveles de gobierno, o stakeholders. En este caso, el carácter más bien regulador del ámbito de competencia del sector Economía y Finanzas, podría explicar que no se requiera incluir actores sociales en el proceso de planeamiento.

En cambio en el caso del Sector Cultura se identificaron y convocaron a actores de la sociedad civil, como expertos en temas de patrimonio cultural, industrias culturales e interculturalidad; académicos especializados; representaciones indígenas; personas naturales o jurídicas que realizan actividades referidas al sector cultura (como por ejemplo: artesanos, cineastas, productores de arte, entre otros). La naturaleza social y de servicios del ámbito de competencia del sector Cultura hacía más pertinente la necesidad de incluir la mirada de sus propios actores como ciudadanos que ejercen sus derechos culturales y reciben servicios del estado.

Mientras que Economía y Finanzas es un campo sectorial ligado principalmente a las actividades de regulación y direccionamiento de políticas en materia de economía y finanzas públicas; el campo sectorial de Cultura se vincula sobre todo a la prestación de servicios culturales, la creación cultural, la gestión de las industrias culturales y la defensa de los derechos colectivos de las personas.

¹² Complejo Arqueológico Chan Chan; Naylamp, Lambayeque; Zona Arqueológica Caral; y Marcahuamachuco.

d) El dominio conceptual de sus agentes

En 1996, Cohen señalaba que una de las condiciones para la reproducción de las prácticas o procedimientos institucionalizados es que los agentes que participan en ellas dominen las formas pertinentes de conocimiento mutuo.

Uno de los retos que enfrentaron las entidades que integraban los sectores en el nuevo marco de reglas establecido por CEPLAN fue el de construir su propio marco conceptual del sector como campo organizacional sobre el cual desarrollar su proceso de planeamiento sectorial (el modelo conceptual del sector). Dicho marco no debía reflejar la estructura organizacional de la entidad. Delimitar conceptualmente el sector implicaba que los agentes dominaran no sólo las reglas del planeamiento sino también la materia de su campo organizacional.

En el contexto de la experiencia que se ha descrito, el Sector Economía y Finanzas tenía la ventaja de contar con mayor experiencia en planear su sector, bajo un enfoque de gestión por resultados además, por lo que el ejercicio de delimitar su campo sectorial fue menos complicado. El sector tenía un PESEM vigente en el que ya se planteaba una delimitación sectorial vinculada al campo de la economía y las finanzas públicas, los campos sectoriales de sus dos viceministerios. Sin embargo en su etapa de objetivos, se abría a otros temas que no eran propios de su sector como pobreza, desarrollo o estado.

El reto en esta nueva etapa de planeamiento del 2014 fue más bien evitar que los agentes del proceso vuelvan a una delimitación conceptual de su sector como reflejo de su arquitectura organizacional; y al mismo tiempo, evitar abrirse a conceptos que están fuera de su ámbito de competencia. El resultado del proceso fue un modelo conceptual del sector dentro de sus competencias temáticas, que no era el reflejo de la organización ministerial, que le permitió delimitar mejor sus resultados a alcanzar.

En el caso de Cultura el reto de delimitar su sector fue mucho mayor. A diferencia de Economía y Finanzas, el sector Cultura tenía sólo una experiencia de planeamiento sectorial realizada apenas un año después de iniciar gestiones como ministerio. Es por ello que el conocimiento sobre el sector no estaba aún apropiado por sus equipos. El concepto de cultura que se plasmaba en ese primer PESEM se acercaba a la idea de mercado (oferta y demanda de productos culturales) y tenía un énfasis en las industrias culturales, dejando fuera temas propios del sector como patrimonio o interculturalidad.

El planeamiento resulta estratégico cuando se construye sobre la base del conocimiento del campo sobre el cual se va a incidir en los cambios. Es por eso que para el Sector Economía y Finanzas el planeamiento fue un proceso que contribuyó a acotar mejor su campo sectorial; mientras que para el Sector Cultura el proceso de planeamiento contribuyó a construir su campo sectorial y con él, su propio marco cognitivo de referencia para hacer gestión pública, Prueba de ello es que a la fecha el PESEM del Sector Cultura ha sido el insumo para diseñar sus propios instrumentos de gestión como sus políticas nacionales, sus dos programas presupuestales y los planes institucionales vigentes.

3.5 Micro sociología del planeamiento estratégico

La experiencia analizada bajo los conceptos del institucionalismo sociológico nos ha permitido relevar aspectos micro sociales del proceso de institucionalización del planeamiento, como agencias y patrones, que han condicionado la reproducción de las reglas del planeamiento y del sistema mismo en los casos descritos.

El mito del planeamiento fue institucionalizado a través de las agencias que intervinieron en el proceso –las entidades del ámbito público como los sectores y Ceplan- y la acción práctica para reproducir intencionalmente el proceso de planeamiento en los sectores. Bajo ese concepto, el sistema de planeamiento sería un tipo de sistema administrado o un modo de organización autorreflexivamente regulado que es una de las formas intencionales de organización de sistemas que Giddens establece en su teoría de la estructuración (Cohen, 1996, p. 155).

La acción práctica de los actores, la de los sectores a través de la construcción de sus propios procesos de planeamiento sectorial, fue la que permitió la reproducción del sistema de planeamiento en los propios espacios organizacionales de los sectores. El rol de Ceplan, como conductor técnico del proceso, permitió dar una estructura al proceso y en algunos momentos, dándole sentido y narrativa a las reglas y a las normas. La norma por sí misma no era suficiente. Era necesario saber explicar los procesos, darle un sentido a la lógica del nuevo planeamiento estratégico, y darle un valor público en relación a la forma tradicional de planeamiento; y a la vez, que la narrativa sea comprensible para los participantes del proceso.

Pero fueron los equipos sectoriales quienes activaron intencionalmente el proceso de institucionalización del planeamiento en sus sectores a través de sus prácticas de análisis prospectivo y estratégico, concretizadas en un plan sectorial. Algunos sectores y sus funcionarios mostraron mayor apertura que otros a las nuevas

reglas que imponía la Directiva de Planeamiento, especialmente por la aplicación del enfoque prospectivo en el planeamiento. La resistencia a reflexionar sobre su sector, bajo nuevos esquemas conceptuales, fue un desafío para algunos integrantes del sistema. Podría decirse que se identificaron tipos de organizaciones sectoriales: unas más estructurales, conservadores; y otras más abiertas al cambio.

Las características organizacionales de los sectores influyeron en la forma en que se desarrollaron los procesos de planeamiento en cada sector. Sus capacidades de organización interna; las dinámicas de trabajo en equipo; sus propios mecanismos de coordinación e interacción entre áreas; el nivel de conocimiento de sus propias funciones y ámbito temático de intervención, son algunos de los aspectos que destacaron durante el proceso.

Algunas condiciones estructurales facilitaban la reproducción del proceso de planeamiento en los sectores, En un caso, fueron los procesos con un carácter más participativo y abierto. En otro, fue el dominio temático que las agencias tenían sobre su sector. Y el grado de institucionalidad de las organizaciones también fue un factor que canalizo mejor el proceso de planeamiento.

Lo que permite entender que los procesos de institucionalización no son imposiciones normativas activadas por sistemas autónomos sino más bien el resultado de la reproducción de prácticas institucionalizadas por parte de agencias sociales en un proceso de estructuración.

4. Conclusiones

- Se ha realizado una reflexión crítica de dos procesos de planeamiento sectorial, en el Sector Cultura y el Sector Economía y Finanzas, aplicando conceptos bajo un enfoque del institucionalismo sociológico como reglas de juego, orden social, rutinas de comportamiento y acción social de los actores.
- Se presentó una sistematización de la experiencia profesional desarrollada como parte del equipo técnico del CEPLAN de brindar asistencia técnica a ambos sectores en el proceso de elaboración de sus Planes Estratégicos Sectoriales (PESEM) durante el año 2014 y 2015 en el marco de la implementación de la primera Directiva de Planeamiento.
- La institucionalización del planeamiento estratégico se enmarca a su vez en un proceso de modernización de la gestión pública y de reforma del estado a fin de que las organizaciones del estado tomen decisiones con un enfoque de largo plazo, estratégico y orientado a resultados.
- El informe describe micro procesos de institucionalización del planeamiento estratégico en los dos casos sistematizados: el Sector Cultura y el Sector Economía y Finanzas. Se identifican dos campos organizacionales distintos, por sus lógicas y culturas organizacionales, a través del desarrollo de ciertas condiciones, rutinas y prácticas en aplicación de las nuevas reglas de planeamiento para el estado.
- Se reflexiona sobre cómo el sistema de reglas del planeamiento se interrelacionó con los marcos de referencia de los actores, en este caso de los sectores analizados y del mismo CEPLAN, y con las lógicas organizacionales sectoriales, dando lugar a micro procesos de institucionalización distintos.
- En términos sociológicos, estamos frente a un proceso de estructuración del planeamiento estratégico a través de la praxis social de los actores del sistema.

Referencias bibliográficas

- CEPLAN. (2010). Memoria Institucional 2009. Lima. [Archivo en PDF]. https://www.ceplan.gob.pe/wp-content/uploads/2020/01/Memoria_Institucional_2009.pdf
- CEPLAN. (2015). Memoria CEPLAN 2014. Lima. [Archivo en PDF] https://www.peru.gob.pe/docs/PLANES/13103/PLAN_13103_2015_MEMORIA_INSTITUCIONAL_CEPLAN_2014.PDF
- Cohen, I. (1996). Teoría de la estructuración. Anthony Giddens y la constitución de la vida social. México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Dargent, E. (2018). The Rise and Fall of the Instituto Nacional de Planificación in Peru, 1962–1992: Exploring the Limits of State Capacity Building in Weak States. En A. Ferraro & M. Centeno (Eds.). State and Nation Making in Latin America and Spain: The Rise and Fall of the Developmental State. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781316995785>
- Decreto Legislativo N° 1088-2008, que aprueba la Ley del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SINAPLAN) y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico CEPLAN. 27 de junio de 2008.
- Decreto Supremo N° 0004-2012-PCM que aprueba la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública. 9 de enero de 2013.
- Garza Toledo, E. (2005) Neo institucionalismo: ¿opción ante la elección racional? Una discusión entre la economía y la sociología. Revista Mexicana de Sociología, 67, número 1 (enero-marzo), 163-203. México D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Sociales.
- Informe Técnico N° 33-2016-CEPLAN-DNCP-MVC, Informe técnico del PESEM del Sector Cultura. Julio de 2016.
- Jepperson, J. (1999). Instituciones, efectos institucionales e institucionalismo. En W.W. Powell y P.J. Dimaggio (Eds). El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional (193-215). México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Meyer, J. y Rowan, B. (1999). Organizaciones institucionalizadas: la estructura formal como mito y ceremonia. En W.W. Powell y P.J. Dimaggio (Eds). El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional (79-103). México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Leceta, H. (2012). Historia de la planificación en el Perú. Lima: Centro Nacional de Planeamiento Estratégico.
- Peters, G. (2003). El nuevo institucionalismo. La teoría institucional en ciencia política. Barcelona: Editorial Gedisa S.A.

Powell, W.W. y Dimaggio, P.J. (Eds) (estudio introductorio de Romero, J.) (1999). El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Powell, W.W. (1999). Expansión del análisis institucional. En W.W. Powell y P.J. Dimaggio (Eds). El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional (237-260). México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 26-2014-CEPLAN/PCD Directiva N° 001-2014-CEPLAN. 2 de abril de 2014.

Resolución Ministerial N° 807-2011-EF/41. Plan Estratégico Sectorial Multianual 2012-2016 del Sector Economía y Finanzas. 22 de noviembre de 2011.

Resolución Ministerial N° 380-2012-MC. Plan Estratégico Sectorial Multianual del 2012-2016 del Sector Cultura. 17 de octubre de 2012.

Resolución Ministerial N° 125-2013-PCM. Aprobación del Plan de Implementación de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública 2013-2016. 16 de mayo de 2013.

Resolución Ministerial N°100-2014-EF/10. Se conforma la Comisión y Equipo Técnico de Planeamiento Estratégico del Sector Economía y Finanzas para elaborar el PESEM 2017-2021. 24 de marzo de 2014.

Resolución Ministerial N° 192-2014-MC. Se conforma la Comisión de Planeamiento y Equipo Técnico del Sector Cultura. 23 de junio de 2014.

Resolución Ministerial N° 427-2016-MC. Plan Estratégico Sectorial Multianual 2017-2021 del Sector Cultura. 3 de noviembre de 2016.

Resolución Ministerial N° 411-2016-EF/41. Plan Estratégico Sectorial Multianual 2017-2021 del Sector Economía y Finanzas. 9 de diciembre de 2016.

Villarán, F. (2003). Documento Base: Ideas y propuestas para la creación de un Centro de Planeamiento Estratégico (CPE) en el Perú. [Archivo en PDF]. <https://www4.congreso.gob.pe/historico/cip/materiales/planeamiento/DocBase-CentroPlaneamientoEstrateg-FVillaran-Oct2003.pdf>

Villarán, F. (2004). Presentación en el Congreso de la República. [Archivo en PDF]. <https://www4.congreso.gob.pe/historico/cip/materiales/planeamiento/FVillaran-CEPLAN-General-VI-Oct2004.pdf>

Anexo A: Cambios en el PESEM del Sector Cultura

	PESEM 2012	PESEM 2017
Sobre el proceso	Se basaba en un diagnóstico de problemas que enfrentaba la organización, vinculados a la gestión (falta de recursos, posicionamiento público, falta de políticas, articulación con otros sectores, entre otros). Y en la estructura organizacional del sector, centrado en las competencias y funciones.	Se basa en un análisis de las oportunidades que presenta el entorno al sector, especialmente en temas como el desarrollo tecnológico; de la gestión del conocimiento; el cambio climático, entre otros. Se enfoca en los resultados que se buscan en el ciudadano.
Estructura del plan	Contenía: Visión, misión, retos o desafíos del sector, lineamientos de política sectorial, objetivos estratégicos generales y específicos con acciones estratégicas, indicadores y metas anuales 2012-2016.	Contiene: Síntesis de análisis prospectivo, escenario apuesta, visión, objetivos, indicadores, metas, acciones, y ruta estratégica.
Articulación	Contaba con un esquema de articulación, del PESEM con el PEDN, y a su vez se implementa a través de los PEI-POI de cada uno de los organismos adscritos, para finalmente vincularse al presupuesto.	Se fortalece el esquema de articulación entre PESEM y PEDN, y su implementación en los PEI – POI y presupuesto,
Objetivos	Contaba con 5 objetivos estratégicos generales de los cuales dos objetivos estaban vinculados directamente a las competencias del Viceministerio de Interculturalidad; dos objetivos vinculados a las competencias del Viceministerio de Patrimonio Cultural e industrias Culturales; y un objetivo vinculado a la gestión institucional.	Cuenta con 3 objetivos estratégicos basado en el modelo conceptual del sector: <ul style="list-style-type: none"> - Los derechos culturales de la población - La gestión cultural - La cultura como desarrollo
Indicadores	Los indicadores de los objetivos se formulan en un nivel de procesos o de desempeño, como número de acciones, número de documentos, de procesos, entre otros. No había línea de base para medir el avance ni forma de cálculo de las metas.	Los indicadores se formulan en base a un esquema de cadena de valor público, a nivel de resultado. Incluye una línea de base, fórmula de cálculo y fuente de información; las metas fueron proyectadas sobre la base de la evolución histórica o por consenso de los equipos.

Anexo B: Cambios en el PESEM del Sector Economía y Finanzas

	PESEM 2011	PESEM 2016
Sobre el proceso	El rol estratégico del sector se expresa en establecer objetivos y metas “en materia de política económica y financiera”. Incluye un diagnóstico del sector y de su entorno. Incluye una descripción del sector desde las funciones y competencias de las entidades que la conforman.	El rol estratégico que plantea es que el país sea miembro de la OCDE. Incluye un diagnóstico del sector y de su entorno con un enfoque prospectivo. No incluye organigramas ni funciones.
Estructura del plan	Contenía: Rol estratégico sectorial; estructura organizacional del sector; visión; misión; objetivos estratégicos generales y específicos; articulación de objetivos; lineamientos de política; acciones estratégicas sectoriales.	Contiene: Síntesis de análisis prospectivo, escenario apuesta, visión, objetivos estratégicos (con indicadores, metas y acciones) y ruta estratégica. Incluye una lista de proyectos de inversión priorizados.
Articulación	Se articula a los objetivos del milenio; las políticas del Acuerdo Nacional; y el PEDN.	Se articula con la Agenda de Desarrollo Sostenible de las NNUU al 2030, las políticas de estado del Acuerdo Nacional, el PEDN y la Política General de Gobierno.
Objetivos	Contaba con 3 objetivos estratégicos generales y 12 específicos, en temas: <ul style="list-style-type: none"> - Económicos y financieros - Inclusión social y reducción de la pobreza - Modernización del estado y descentralización 	Cuenta con 5 objetivos estratégicos basado en el modelo conceptual del sector: <ul style="list-style-type: none"> - Equilibrio y sostenibilidad fiscal - Mercados y competitividad - Ingresos fiscales - Inversión - Gasto público
Indicadores	No cuenta con indicadores ni metas.	Cuenta con indicadores de nivel de resultado para los objetivos Cada indicador cuenta con línea de base, y metas anuales.

Elaboración propia