

Hacia un Estado Estratégico en el Perú: entre la eficacia y la eficiencia

Por Tellys Anderson Paucar Anccasi
Especialista en prospectiva y estrategia
tellyspaucar@gmail.com/ tellyspaucar.wordpress.com
Fecha: 20 de abril de 2020

RESUMEN

Los problemas complejos, como la actual pandemia que enfrenta el Estado, requiere el desarrollo de capacidades estratégicas para definir las prioridades y hacerlas viables en contextos políticos cada vez más volátiles, inciertos, complejos y ambiguos (acrónimo conocido en inglés como VUCA).

Es así, que el planeamiento estratégico de las políticas públicas se constituye en un proceso que requiere de equipos multidisciplinarios encargados del análisis continuo del contexto actual y futuro, y de metodologías ágiles y adaptables que generen información para la toma de decisiones, con el fin de hacer viable las prioridades establecidas.

En el camino de lograr que el Perú se constituya en un Estado Estratégico, capaz de resolver problemas relacionados al bienestar del ciudadano, se desarrollan cinco observaciones que pretenden ser los puntos de partida para el debate.

ANÁLISIS

La Real Academia Española (RAE) define la eficiencia como la capacidad de disponer de alguien o de algo para conseguir un efecto determinado, mientras que la eficacia, como la capacidad de lograr el efecto que se desea o se espera, es decir, ambos están enfocados en lograr la meta (fin), pero la eficiencia, también toma en cuenta el uso de los recursos (medios).

La eficiencia, en muchas ocasiones, al maximizar el uso adecuado de los recursos, pierde de vista la meta a lograr. En el sector público se observa a diario esta práctica, donde lo más importante es cumplir la norma, el procedimiento, las disposiciones de los entes rectores, el uso de los aplicativos informáticos, los modelos, las simulaciones, entre otros, que además es reforzado por la Contraloría, que luego supervisa dicho cumplimiento. Este tipo de eficiencia es lo que se utiliza para el presente análisis.

En el contexto descrito, es necesario recuperar la eficacia en el sector público, más aún, en tiempos de crisis como la actual, donde debe primar la eficacia sobre la eficiencia de las políticas públicas, debido a que se necesitan evitar más muertes a causa del COVID-19 y para ello no se debería restringir los recursos.

En ese sentido, se destaca la reflexión del filósofo Daniel Inneraty: «si miramos las cosas con más detenimiento observaremos un problema aún más grave [que la corrupción]: la erosión de la capacidad de los países democráticos para construir un poder público legítimo y eficaz¹».

Es así, que la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), conforme a sus publicaciones de gobernanza pública, denomina Estado Estratégico a aquellos gobiernos que promuevan sobretudo la eficacia, es decir, que las políticas públicas logren resultados concretos en la población. Además, el Estado Estratégico permite desarrollar capacidades para lidiar con contextos políticos complejos e inciertos (Forst, 2019)².

Por lo cual, lograr un Estado Estratégico o la eficacia en el Estado, siguiendo a Sotelo (2012)³, trae consigo dos tensiones: 1) la definición anticipada de los resultados y, en el camino de lograrlos, 2) el manejo de situaciones conflictivas que podrían modificar o desviar los resultados previstos, generadas tanto por la presencia de actores, que representan intereses diversos e incluso contrapuestos, como por el contexto VUCA. En esta tensión es donde emergen las estrategias, se forman en el camino más que se formulan, y se vuelve imprescindible recuperar las capacidades de planeamiento estratégico, que desde una perspectiva sistémica y prospectiva, incluya y concerte con el «otro» con el fin de hacer viable los resultados elegidos anticipadamente.

Cabe hacer una comparación entre el planeamiento estratégico con el planeamiento programático, operativo o presupuestal. En el siguiente cuadro se presentan algunas diferencias:

Cuadro N.º 1: Diferencias entre el planeamiento estratégico y el planeamiento programático, operativo o presupuestal

Planeamiento estratégico	Planeamiento programático, operativo o presupuestal
Énfasis en la eficacia	Énfasis en la eficiencia <i>(el tipo de eficiencia descrito)</i>
Énfasis en lo político	Énfasis en lo técnico
Énfasis en la demanda	Énfasis en la oferta
Complejidad mayor (problemas de la ciudadanía, diversidad de actores y contexto VUCA)	Complejidad menor (problemas en la relación insumo-producto)

Fuente: Elaboración propia

¹ Innerarity, D. (2 de febrero, 2017). Peor que la corrupción. Eldiario.es. Recuperado de https://www.eldiario.es/tribunaabierta/Peor-corrupcion_6_608299186.html

² Forst, M. (2015). El reto de la gobernanza pública en Latinoamérica: mejorar la eficiencia en la gestión y acercar la administración a los ciudadanos. XX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Lima, Perú

³ Sotelo, A. (2012). La cadena de valor público: un principio ordenador que previene la colisión metodológica. Revista Internacional de Presupuesto Público - Asociación Internacional de Presupuesto Público (ASIP), N.º 80. Buenos Aires, Argentina.

En este marco, Sagasti (2019)⁴ hace notar que un renovado planeamiento estratégico requiere adoptar modos de pensamiento paradójicos para enfrentar la ambigüedad, trascender algunas dicotomías perdurables (incremental versus radical, emergente versus deliberado, global versus local), gestionar la dimensión temporal cambiando rápidamente entre largo, mediano y corto plazo, etc. Además, señala que América Latina, al tener una larga historia de inconsistencias, contradicciones y paradojas, puede proporcionar ideas y formas de enfrentar los problemas complejos y desafíos del siglo XXI.

A continuación, se describen cinco observaciones que pretenden ser los puntos de partida para el debate de cara a convertir al Perú en un Estado Estratégico:

Primera observación

Los instrumentos de gestión que orientan al Estado hacen énfasis principalmente a la eficiencia. Las Políticas de Estado⁵, las cuales orientan el accionar del país para el horizonte del 2002 al 2021, agrupan sus 35 políticas en cuatro objetivos generales que no hacen referencia a la eficacia, pero sí a la eficiencia «4. Afirmación de un Estado **eficiente**, transparente y descentralizado». Del mismo modo, la Visión del Perú al 2050⁶, que representa las aspiraciones de toda la población y describe una situación futura de bienestar que se quiere alcanzar en el país al 2050, a nivel de sus cinco ejes solo hace referencia a la eficiencia «5. Estado moderno, **eficiente**, transparente y descentralizado que garantiza una sociedad justa e inclusiva, sin corrupción y sin dejar a nadie atrás».

Segunda observación

En el Perú, en la ruta de lograr un Estado Estratégico, el gobierno aprobó en el año 2013 la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021, que apuesta por una gestión pública orientada a resultados, es decir que está centrado en el bienestar de la población. En este punto se debe destacar que el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) ya desde el año 2007 impulsó el presupuesto por resultados, que se instrumentaliza principalmente a través de los programas presupuestales. Sin embargo, en el estudio comisionado por el mismo MEF, se indica las grandes dificultades que se tienen para lograr resultados en el ciudadano (eficacia) y mas bien llaman la atención que se enfatice más en la técnica de identificar las relaciones causales (eficiencia): «Como los ministerios y agencias son en última instancia responsables de su gestión, y como todos los intentos de micro-gestión centralizada desde presidencia o un Centro de Gobierno han fracasado, la intervención de las direcciones de presupuesto que practican el presupuesto por resultados no alcanza a cubrir la información ni la profundidad para elaborar las rutas o trayectorias que seguirá la gestión hasta alcanzar el

⁴ Sagasti, F. (2019). Renovando el planeamiento estratégico y la gestión: un enfoque paradójico. Harvard Deusto Business Research, VIII (3), 208-218.

⁵ [Objetivos del Acuerdo Nacional] (25 de abril, 2014). Recuperado de <http://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/objetivos-del-acuerdo-nacional/>

⁶ [Visión del Perú al 2050]. (s.f.). Recuperado de <https://www.ceplan.gob.pe/visionperu2050/>

resultado esperado. Las metodologías de preparación de proyectos y programas, fundamentales para la construcción de los programas presupuestales se concentran más en la conexión causal, y en el papel, de acciones, resultados intermedios y resultados finales que en los riesgos de la gestión, los hitos de vigilancia de la trayectoria, las vicisitudes inesperadas que sufre todo programa, los elementos de análisis para encontrar cuándo se ha producido separación de la ruta crítica de gestión o los correctivos que es necesario aplicar». (Rojas, Shack, Shostak, y Guzmán, 2013, p. 20-21)⁷

Tercera observación

El gobierno peruano en la búsqueda de la eficacia frente a la crisis sanitaria, eficacia que se puede traducir en evitar muertes por el COVID-19, lanza una serie de medidas que originan tensiones o situaciones conflictivas con el sector privado, la academia, la sociedad civil e incluso en el mismo gobierno. Es así, que se requiere de mayor planeamiento estratégico para manejar dichas situaciones. Sin embargo, se observa en los mensajes que lanza el gobierno, casi a diario, la mayor importancia que se le brinda a los temas del presupuesto (planeamiento presupuestal), reflejando una vez más el rol principal que cumple el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) frente a otras entidades.

Un caso ejemplificador es lo que está sucediendo en estas semanas con el programa Reactiva Perú lanzado por el MEF, en resumen, la eficacia que busca el programa podemos enunciarlo como evitar el quiebre de las micro y pequeñas empresas (MYPE) debido a la inactividad por la pandemia (o evitar romper la cadena de pagos). Sin embargo, en la búsqueda de la eficiencia del mecanismo elegido para el programa, que consiste en brindar préstamos a las MYPE a través de los bancos privados, los mayores beneficiados iban a ser los bancos (ya que son los que establecen las tasas de interés de los préstamos), peor aún, ni siquiera los préstamos iban a llegar a las MYPE que realmente lo necesitan. Dicho mecanismo fue muy criticado por la academia y la sociedad civil (expertos y ex Ministros). Afortunadamente, el Banco Central de Reserva (BCR) ajustó la propuesta con el fin de asegurar que los beneficiados sean realmente las MYPE (eficacia), aún así, el mecanismo sigue siendo criticado, porque solo se consideró a los bancos privados y no al Banco de la Nación o las cajas de ahorros; e incluso se toma el ejemplo de Chile, donde el gobierno a través de los bancos privados, ofrece préstamos a tasas de 0% a sus empresas afectadas por la pandemia.

Es así, que en la búsqueda de la eficacia muchas veces se termina siendo solo eficientes (recordar que el tipo de eficiencia al que se refiere está descrito en el inicio del análisis).

Además, esta lógica de solo eficiencia, se difunde en todas las entidades públicas a través de los conocidos sistemas administrativos e incluso a través de los

⁷ Rojas, F.; Shack, N.; Shostak, R.; y Guzmán, M. (2013). Estrategia de diseño e implementación de un sistema unificado de seguimiento y evaluación de resultados prioritarios de gobierno para el Perú - SURE. Estudio Comisionado por el Ministerio de Economía y Finanzas del gobierno de Perú. Lima, Perú

sistemas funcionales. El MEF es rector de seis de los once sistemas administrativos: 1) abastecimiento, 2) presupuesto público, 3) tesorería, 4) endeudamiento público, 5) contabilidad e 6) inversión pública. Donde muchas veces lo más importantes es cumplir las normas y directivas establecidas por cada sistema administrativo, a su vez, se cuenta con el Sistema Nacional de Control, que refuerza esta lógica.

Esto se da, a pesar que en la misma normatividad se establece que los sistemas administrativos deben promover la eficacia, según el artículo 46 de la Ley N.º 29158 «los Sistemas Administrativos tienen por finalidad regular la utilización de los recursos en las entidades de la administración pública, promoviendo la **eficacia** y eficiencia en su uso».

En el marco de lo descrito, se presenta el caso de los Juegos Panamericanos Lima 2019, el cual fue catalogado como un caso de éxito en la gestión pública. Entre los factores claves para la eficacia del proyecto, fue establecer una normatividad (Decreto Legislativo N.º 1248) que exceptúe al proyecto de varias disposiciones establecidas en los sistemas administrativos: presupuesto, inversiones, abastecimiento (contrataciones). Caso similar, en la actual pandemia. Parecería que un requisito para ser eficaz es crear un marco normativo que exceptúe de varias disposiciones establecidas en los marcos normativos vigentes.

Otro caso, donde se ve replicada esta lógica es en el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SINAPLAN), cuya rectoría la ejerce el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), que a pesar del nombre, se observa que está más enfocado en el planeamiento programático y operativo e incluso presupuestal (ver cuadro N.º 1). El CEPLAN cuenta con un módulo (ceplan.gob.pe/modulo-de-consultas/) que replica el seguimiento de la ejecución presupuestal que realiza el MEF, pero con la adición de consulta a nivel de provincia; y para elaborar el Plan Operativo Institucional (POI) y ahora también el POI Multianual, se establece que las entidades públicas primero deben seleccionar una actividad presupuestal dentro de cada categoría presupuestal, y luego para cada actividad presupuestal se registran una o más actividades operativas e inversiones (CEPLAN, 2019, p. 49)⁸.

Cuarta observación

El planeamiento estratégico debe generar información para que los tomadores de decisiones hagan viable el logro de los objetivos o resultados orientados al ciudadano, a pesar del contexto VUCA.

⁸ CEPLAN (2019). Guía de Planeamiento Institucional. Aprobada por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N.º 033-2017/CEPLAN/PCD. Modificada por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N.º 00016-2019/CEPLAN/PCD

Este contexto VUCA, se puede evidenciar en el campo político, desde que asumió el presidente Vizcarra, el 23 de marzo del 2018 a la fecha, se cambiaron en total a 36 Ministros de Estado. En promedio cada Ministro duró 21 días.

Por lo tanto, el planeamiento estratégico, con las características descritas en el presente análisis (ver cuadro N.º 1), se hace imprescindible, en especial para los Ministros de Estado, que según el numeral 22.1 del artículo 22 de la Ley N.º 29158, define que «Los Ministerios diseñan, establecen, ejecutan y supervisan **políticas nacionales y sectoriales**, asumiendo la rectoría respecto de ellas».

En ese sentido, el planeamiento estratégico de las políticas nacionales, requiere de dos temas claves: 1) un equipo multidisciplinario encargado del análisis continuo del contexto actual y futuro, que convoque a las partes involucradas en los problemas y no solo a expertos, y que se encarguen del desarrollo de estrategias para hacer viable los objetivos establecidos en las políticas nacionales; y 2) metodologías ágiles, adaptables y sobre todo con enfoque prospectivo, para hacer que las políticas nacionales se constituyan en el principal instrumento para la toma de decisiones del Ministro de Estado.

Respecto al primer tema, se observa que las oficinas de política o planeamiento estratégico de los Ministerios, se han convertido en la mayoría de los casos en mecanismos de eficiencia (cumplimiento de las normas) y no de eficacia.

Respecto al segundo tema, la metodología para los procesos de planeamiento estratégico de las políticas nacionales son demasiado burocráticos, y la elaboración toma, de lejos, más de esos 21 días promedio que dura un Ministro. Esta situación ya se experimentó en el 2014 cuando se realizó el primer ciclo de planeamiento estratégico a nivel nacional (en los sectores y territorios) basados en la Directiva 001-2014-CEPLAN. Es así, que las políticas nacionales se convierten muchas veces en instrumentos que solo sirven para cumplir con las disposiciones normativas y no para la toma de decisiones. Se convierten en ejercicios programáticos más que estratégicos (ver cuadro N.º 1).

La entidad encargada de regular la metodología para el diseño, formulación, seguimiento y evaluación de las políticas nacionales es el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN). A la fecha se cuenta con una guía para elaborar las políticas nacionales⁹, y en el camino de agilizar el proceso metodológico, y convertirlo en un ejercicio estratégico, hay una serie de cambios que deben evaluarse.

En el presente análisis se propone un cambio en el manejo de los indicadores y metas, debido a que son elementos claves en los procesos de planeamiento

⁹ CEPLAN (2018). Guía de Políticas Nacionales. Aprobada por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N.º 0047/2018/CEPLAN/PDC. Modificada por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N.º 00057-2018/CEPLAN/PCD

estratégico, donde las limitaciones de información representan una gran restricción.

Para justificar la necesidad del cambio, se tomó tres políticas nacionales aprobadas y que contaron con la opinión técnica favorable del CEPLAN. En dichas políticas se enunciaron indicadores que permiten realizar el seguimiento de los objetivos. Sin embargo, en dos políticas no se cuenta con información de ningún indicador, por ende no se pueden plantear las metas que se desean lograr en el horizonte de la política; entonces, ¿cómo seguir con la formulación de la política si no se sabe a dónde se quiere llegar?

Cuadro N.º 2: Indicadores y metas de las políticas nacionales

Políticas Nacionales	Entidad rectora	Indicadores	Metas
Política Nacional de Transporte Urbano (horizonte al 2030)	Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC)	1. Víctimas mortales por accidentes de tránsito por cada 100,000 habitantes, en el ámbito urbano	No definido
		2. Velocidad promedio de viaje en transporte público en hora punta	No definido
		3. Kilogramos de emisiones PM2.5 CO2 equivalente per cápita del transporte urbano, por los vehículos de dicho transporte	No definido
		4. Nivel de formalización del transporte urbano	No definido
		5. Percepción sobre el servicio de transporte urbano	No definido
		6. Usuarios que utilizan el transporte urbano público masivo en vías exclusivas	No definido
		7. Proporción de viajes en transporte público masivo respecto al total de viajes urbanos	No definido
Política Nacional de Inclusión Financiera (horizonte al 2030)	Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)	1. Porcentaje de población adulta con alguna cuenta en el sistema financiero	Definido
		2. Porcentaje de población adulta con algún crédito del sistema financiero con clasificación Normal o con Problemas Potenciales (CPP)	Definido
		3. Porcentaje de nuevos deudores de la micro y pequeña empresa en los últimos cinco años	No definido
		4. Número promedio de transacciones por usuario de programas sociales, en exceso a los requeridos para el retiro de las transferencias monetarias.	Definido
		5. Porcentaje de distritos con presencia del sistema financiero	Definido
		6. Porcentaje de distritos con presencia del sistema financiero privado	No definido
		7. Porcentaje de reclamos presentados	No definido

Políticas Nacionales	Entidad rectora	Indicadores	Metas
		por los consumidores del sistema financiero por cada 10 000 operaciones realizadas.	
		8. Porcentaje de denuncias y/o reclamos recibidos en la SBS y en el INDECOPI por cada 1 000 reclamos recibidos en las empresas del sistema financiero.	No definido
		9. Porcentaje de reclamos presentados por los consumidores del sistema de seguros por cada 10 000 pólizas	No definido
		10. Porcentaje de reclamos y/o denuncias recibidas en la SBS y en el INDECOPI por cada 1 000 reclamos recibidos en las empresas del sistema de seguros.	No definido
		11. Proporción de centros poblados con cobertura del servicio de internet	Definido
		12. Porcentaje de gobiernos locales que implementan acciones concretas, actividades o convenios para promover la inclusión financiera	No definido
Política Nacional Multisectorial de Lucha Contra el Crimen Organizado (horizonte al 2030)	Ministerio del Interior (MININTER)	1. Gasto percapita en acciones del Estado contra el crimen organizado	No definido
		2. Índice de percepción de la corrupción	No definido
		3. Porcentaje de la población que confía en sus instituciones	No definido
		4. Porcentajes de personas procesadas sobre capturadas por delitos de crimen organizado	No definido
		5. Porcentajes de personas sentenciadas sobre las personas procesadas por delitos de crimen organizado	No definido
		6. Porcentaje de menores de edad infractores a la ley penal internos en Centros Juveniles de Diagnóstico y Rehabilitación por infracciones relacionadas con el crimen organizado	No definido
		7. Porcentaje de víctimas del crimen organizado que han recibido atención de alguna agencia estatal en los últimos 12 meses	No definido

Fuente: Elaboración propia

Entonces, debido a la escasa información, se recomienda centrarse en las metas, las cuales adquieren mayor importancia que los indicadores e incluso que los objetivos en contextos VUCA. La recomendación se sustenta en la metodología OKR (Objectives and Key Results), que son utilizados en esta “era” de la transformación digital, sobretodo en los sectores tecnológicos como Intel, Google, Twitter, Netflix, etc.

Las metas orientan a que los resultados se concreten y son los mejores elementos de comunicación para la acción. De ese modo, se fortalece la capacidad

estratégica de los tomadores de decisiones para lograr una gestión eficaz y no pierdan el rumbo en el contexto político VUCA. A continuación, se presentan ejemplos de metas ambiciosas. Las metas no solo deberían proponerse con base a información histórica (pasado), porque en muchos casos ni siquiera existe, sino también basados en futuros deseables, posibles o probables (prospectiva).

Cuadro N.º 3: Ejemplo de metas

	Meta	Fuente
Gobierno Regional de Huancavelica	Huancavelica al 2021, ser un Ilaqta saludable (Ilaqta = población)	Plan de Desarrollo Regional Concertado
Ministerio de Defensa	Al bicentenario, pacificar el VRAEM	Propuesto por el ministro Huerta+, ratificado por el ministro Moscoso y por el actual ministro Martos
Gobierno Peruano	Perú 2021: País OCDE	Propuesto en el gobierno del presidente Ollanta, ratificado por el gobierno de Kuczynski y por el actual gobierno de Vizcarra
Organización de las Naciones Unidas (ONU)	Para 2020, reducir a la mitad el número de muertes y lesiones causadas por accidentes de tráfico en el mundo	Plan Mundial para el Decenio de Acción para la Seguridad Vial 2011-2020
Organización de las Naciones Unidas (ONU)	Para 2030, erradicar la pobreza extrema para todas las personas en el mundo, actualmente medida por un ingreso por persona inferior a 1,25 dólares al día.	Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

Fuente: Elaboración propia

Este cambio aparentemente simple, podría generar un gran impacto en la gestión. De esta manera, se contribuye a que la elaboración de las políticas nacionales no se conviertan en un ejercicio programático, mas bien asuman su carácter estratégico (ágil y adaptable) y orienten a los Ministros de Estado en la toma de decisiones.

Quinta observación

En la renovada lógica de abordar las metas en las políticas nacionales, se consiguen definir muy pocos resultados (priorización), dado que los Ministros deben analizar con su equipo las metas ambiciosas a lanzar, las cuales son fácilmente comunicadas a la sociedad y a su vez comprometen su gestión. Recordar que las metas se deben formular basadas en los resultados que se quiere lograr en el ciudadano o su entorno (problemas relacionados al bienestar del ciudadano).

Según lo reportado por el CEPLAN, los Ministerios vienen elaborando ¡65 políticas nacionales! (CEPLAN, 2020, p.15)¹⁰. Si se llegara a aprobar todas esas políticas, y si se considera que en promedio una política cuenta con 5 indicadores, se tendrá

¹⁰ CEPLAN (2020). Memoria Institucional 2019 del CEPLAN

¡65*5=325! indicadores que tienen que hacerse seguimiento. En promedio cada Ministerio manejará 325/19=17 indicadores ¿Dónde está la priorización?

En los casos como la actual pandemia, el planeamiento estratégico y en específico la gestión de prioridades, debe darse en un nivel superior al de los Ministerios, porque si no cada Ministro, con criterios políticos y/o técnicos, pretenderá imponer su prioridad y se puede correr el riesgo de distraer lo que realmente se necesita en esta etapa de contención de la pandemia, que es evitar muertes (eficacia).

Dicho nivel superior, es conocido como Alto Gobierno, y está conformado por las altas autoridades políticas del país, lideradas por el Presidente de la República, que en situaciones como la actual crisis deciden las prioridades, y en tiempos «normales» establecen las prioridades de seguridad y desarrollo del país. Los mecanismos más conocidos para este nivel de planeamiento estratégico son los denominados Centros de Gobierno o Delivery Unit.

En el Perú, se realizaron varias iniciativas relacionadas, pero en el camino terminaron como mecanismos de eficiencia y no de eficacia. Actualmente, se cuenta con una Oficina de Cumplimiento de Gobierno e Innovación Sectorial (OCGIS) en la PCM, creado en enero del 2017, en el marco de las recomendaciones de la Organización de la Cooperación para el Desarrollo Económico (OCDE), con la finalidad de realizar el seguimiento estratégico y apoyar a los líderes con el cumplimiento de las metas definidas para las prioridades de gobierno.

La OCGIS¹¹ se encarga del seguimiento estratégico de siete prioridades definidas en la Política General de Gobierno al 2021 (Decreto Supremo N° 056-2018-PCM): 1) Anemia, 2) Agua y saneamiento, 3) Educación, 4) Seguridad ciudadana, 5) Violencia contra la mujer, 6) Reconstrucción con cambios y 7) Inversiones. Es así, que la Secretaría de Gobierno Digital de la PCM desarrolló un tablero de control social que incluye las primeras 5 prioridades y adicionó el tema de pobreza, presentando un listado de ¡22 indicadores!¹². En este nivel también se recomienda establecer la lógica de las metas desarrolladas en el punto anterior.

Finalmente, en esta etapa de contención de la pandemia (corto plazo), una vez más, el sistema de presupuesto lidera la actuación del Estado, a falta de otros sistemas, en especial el de planeamiento estratégico. A pesar que en situaciones de emergencia la eficacia cobra mayor relevancia que la eficiencia, ya que se necesitan evitar muertes a causa del COVID-19.

Es así, que el MEF¹³, al 16 de abril del 2020, presentó los siguientes avances del plan económico para la primera etapa denominada contención de la pandemia (la segunda etapa es la reactivación económica).

¹¹ Secretaría de Descentralización (2018). Informe anual del proceso de descentralización 2018

¹² [Tablero de Control Social]. (s.f.). Recuperado de https://mapeaperu.sayhuite.gob.pe/proy_soc/tablero.html#cod=00&cat=all

¹³ [Ministerio de Economía y Finanzas del Perú]. (16 de abril, 2020). Entrevista a la ministra de Economía, María Antonieta Alva (RPP) [YouTube]. Recuperado de https://www.youtube.com/watch?v=T_tilmce804

1. El bono de 380 se otorga a los **hogares en condición de pobreza o pobreza extrema** (artículo 2 del Decreto de Urgencia N.º 027-2020). Meta 2.7 millones de hogares, avance 2.2 millones de hogares.
2. El bono trabajador independiente (también de 380 soles) se otorga a los **hogares vulnerables** con trabajadores independientes que no hayan sido beneficiados por el bono 380 (artículo 3 del Decreto de Urgencia N.º 033-2020 y artículo 1 del DU N.º 036-2020). Meta 780 mil hogares, avance 408 mil hogares.
3. FAE MYPE promueve el financiamiento de las **micro y pequeñas empresas** (MYPE), a través de créditos para capital de trabajo, así como para reestructurar y refinanciar sus deudas, a fin de mantener e impulsar su desarrollo productivo (artículo 2 del Decreto de Urgencia N.º 029-2020). Meta 300 millones de soles, avance 124 millones (13 mil 793 MYPE)
4. La canasta de primera necesidad se otorga a la **población en situación de vulnerabilidad**, a través de los Gobiernos Locales (artículo 2 del Decreto de Urgencia N.º 033-2020) y el valor referencial es de 80 a 100 soles máximo (numeral 2.5 de la guía de orientación). Meta 213 millones, avance 67 millones.
5. Subsidio a la planilla para efectos de la preservación del **empleo de trabajadores del sector privado** (artículo 14 del Decreto de Urgencia N.º 033-2020). Meta 600 millones, avance 491 millones.

Gráfico N.º 1: tablero de control del plan económico para la etapa de contención de la pandemia



Fuente: Presentación del MEF

Sin embargo, lo propuesto por el MEF se puede convertir en un tablero estratégico. A continuación, se muestra a modo de ejemplo y solo con la información que se presentó en el tablero del MEF, cómo se formulan las metas desde un enfoque de planeamiento estratégico:

Se puede unir los puntos 1) Bono 380, 2) Bono trabajador independiente y 4) Canasta de primera necesidad; debido a que están orientados a los hogares pobres y vulnerables.

Cuadro N.º 4: Avance del Plan Económico

	Avance al 16 de abril
1)Bono 380	2.200 millones de hogares
2)Bono trabajador independiente	0.408 millones de hogares
4)Canasta primera necesidad	0.176 millones de hogares*
Total	2.784 millones de hogares

Fuente: MEF

*Considerando que cada canasta cuesta 100 soles y es entregado a cada hogar, pero se quiere que los hogares reciban un equivalente a 380 soles (factor de corrección 0.263)

En el marco de la elaboración del Documento Prospectivo del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), a inicios del año 2019, se calculó una población aproximada de 17 millones 450 mil 880 personas en condiciones de pobreza extrema, pobreza no extrema y vulnerables a la pobreza (pobreza y vulnerabilidad); y según el Censo del 2017 cada hogar tiene en promedio 3.5 miembros. Por lo tanto, se tiene 4 millones 985 mil 966 hogares en condición de pobreza y vulnerabilidad. Estos hogares son los más perjudicados por la pandemia y requieren urgente atención.

Es así, que las medidas comunicadas por el MEF en los puntos 1), 2) y 4) son los mecanismos para poder cubrir a los hogares pobres y vulnerables. Al 16 de abril se avanzó aproximadamente en 2.784 millones de hogares, que representa un poco más de la mitad (56%).

Entonces, se tiene aproximadamente 2 millones 202 mil hogares que no reciben aún apoyo, y considerando un promedio de 3.5 miembros en cada hogar, hay 7 millones 707 mil personas que requieren atención urgente. Entre estas personas están cientos de familias que la semana pasada salieron a pie de Lima con dirección a Huancavelica, Junín, entre otros departamentos, catalogado como un éxodo sin precedentes en medio de la pandemia.

Por lo cual, se propone cambiar la meta en los términos siguientes “Al 30 de abril del 2020, lograr que el 100% de los hogares pobres y vulnerables reciban un bono

equivalente a 380 soles”. A partir de aquí se tiene que trabajar diferentes estrategias, incluso evaluar la propuesta del bono universal para enfrentar la crisis.

Gráfico N.º 2: tablero estratégico (como ejemplo)



Fuente: Elaboración propia

En ese sentido, se podría trabajar para los puntos 3) FAE MYPE y 5) Subsidio a la planilla, que están más orientados al tema de empleo y aquí el problema es aún mayor, debido a que no solo está afectando a la población pobre o vulnerable, sino a toda la población. Aquí resulta más interesante analizar el bono universal. En EEUU casi todos los ciudadanos recibieron 1,200 dólares (con el nombre de Donald Trump en los cheques) que además es parte de un programa de estímulo fiscal.

Y en el caso de los temas de salud, es de mayor urgencia establecer una meta nacional y a nivel de departamentos, pero basado en evitar más muertes, porque el tema de los contagiados es muy controversial, y en función de esta meta seguir movilizando a todo el gobierno y en especial al sistema de salud (en términos de personal, pruebas, UCI, equipos). Igual para el tema de la educación, ¿pero será prioritaria en esta primera etapa, de contención de la pandemia, el tema de educación?

Es muy importante definir las prioridades, a través de las metas, porque “no hay viento favorable para el que no sabe a dónde va” (Seneca).