

Prospectiva y participación ciudadana en los procesos de políticas públicas: avances y desafíos en el nivel regional en el Perú



Documento de trabajo

Estudio realizado en el marco del Convenio entre la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) y el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (Ceplan)

Participación ciudadana y prospectiva en el planeamiento del desarrollo en el Perú: Avances, desafíos y recomendaciones

Estudio realizado en el marco del Convenio entre la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) y el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (Ceplan)

Giofianni Peirano Torriani

Presidente del Consejo Directivo del CEPLAN
Centro Nacional de Planeamiento Estratégico

Luis Enrique de la Flor Sáenz

Director Ejecutivo

Jordy Vilchez Astucuri

Director Nacional de Prospectiva y Estudios Estratégicos

Investigador principal

Gonzalo Alcalde Vargas (galcalde@pucp.pe)
Sección de Ciencia Política y Gobierno, Departamento de Ciencias Sociales
Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP)

Equipo técnico:

Carmen del Rosario Bahamonde Quinteros
Michael Salvador Suárez Patilongo

Editado por:

Centro Nacional de Planeamiento Estratégico
Av. Canaval y Moreyra 480, piso 21
San Isidro, Lima, Perú
(51-1) 211-7800
webmaster@ceplan.gob.pe
<https://gob.pe/ceplan>
©Derechos reservados
Primera edición, diciembre de 2024

Resumen:

La prospectiva participativa ofrece una vía prometedora para incorporar las aspiraciones y conocimientos de las comunidades en la formulación de políticas públicas. Aunque su uso ha aumentado en décadas recientes, todavía no es una práctica institucionalizada en América Latina. Por ello, el caso peruano merece atención en tanto se ha integrado la prospectiva participativa en la formulación de planes de desarrollo regionales. Al respecto, esta investigación exploratoria identifica los avances y principales desafíos para institucionalizar esta práctica innovadora, sobre la base de un análisis de los instrumentos oficiales recientes, una encuesta a servidores regionales, y entrevistas a especialistas en el Estado. Entre otros factores, los hallazgos resaltan la necesidad de capacitación básica en prospectiva y métodos participativos específicos. También sugieren que la insatisfacción general de la sociedad civil con la participación es uno de los mayores retos de fondo, en un país con innumerables espacios participativos que tienen limitada incidencia.

Palabras clave: Prospectiva, políticas públicas, participación, descentralización, desarrollo regional

Abstract:

Participatory foresight offers a promising way to incorporate communities' aspirations and knowledge into public policymaking. Although its use has increased in recent decades, it is not yet an institutionalized practice in Latin America. Therefore, the Peruvian case deserves attention as participatory foresight has been integrated into regional development planning. In this regard, this exploratory research identifies progress and key challenges to institutionalize this innovative practice, based on an analysis of recent official instruments, a survey of regional officials, and interviews with specialists in the State. Among other factors, the findings highlight the need for basic training in foresight and specific participatory methods. They also suggest that the general dissatisfaction of civil society with participation is one of the greatest underlying challenges, in a country with countless participatory spaces that have limited impact.

Keywords: Foresight, public policy, participation, decentralization, regional development

Tabla de contenido

<i>Lista de figuras</i>	5
<i>Lista de tablas</i>	5
<i>Introducción</i>	6
<i>1. ¿Qué es la prospectiva participativa?</i>	8
1.1. Prospectiva participativa y desarrollo en el siglo 21.....	10
<i>2. Planeamiento estatal y participación ciudadana en el Perú</i>	12
2.1. El nivel intermedio de gobierno en el Perú: los gobiernos regionales.....	16
2.2. La prospectiva participativa en las reglas y guías para el planeamiento.....	17
<i>3. Entrevistas sobre la aplicación de prospectiva participativa a especialistas del CEPLAN</i>	21
3.1. Consulta a encargados de planeamiento en gobiernos regionales.....	24
3.2. Entrevistas complementarias a servidores de gobiernos regionales y del CEPLAN.....	29
3.2.1. Gobierno regional de Amazonas.....	30
3.2.2. Gobierno regional de Moquegua.....	30
3.2.3. Gobierno regional de Puno.....	31
3.2.4. Dirección Nacional de Prospectiva y Estudios Estratégicos del CEPLAN.....	32
<i>4. Conclusiones y recomendaciones</i>	34
4.1. Ámbito del sistema de planeamiento.....	34
4.2. Más allá del sistema de planeamiento.....	35
<i>Bibliografía</i>	37

Lista de figuras

<i>Figura 1. Línea de tiempo de eventos relevantes en el desarrollo de la gobernanza pública y planeamiento estratégico en el Perú.</i>	14
<i>Figura 2. Cargo y años de experiencia de los encuestados en la Consulta de planeamiento en gobiernos regionales.</i>	25
<i>Figura 3. Formación y experiencia en prospectiva en la Consulta a encargados de planeamiento en gobiernos regionales.</i>	26
<i>Figura 4. Puntaje de percepción de los participantes sobre el rol de los actores sociales y su nivel de involucramiento en el proceso de planificación.</i>	28

Lista de tablas

<i>Tabla 1. Síntesis de las principales escuelas y enfoques de los estudios de futuros.</i>	8
<i>Tabla 2. Comparación de la dimensión participativa y prospectiva de las directivas y guías oficiales para el planeamiento estratégico en el Perú.</i>	19

Introducción

La prospectiva con enfoque participativo es una práctica utilizada crecientemente en el mundo desde fines del siglo pasado (Faucheux, 2001; Aceituno, *La Prospectiva en la construcción local de políticas públicas*, 2014) y que ofrece una vía prometedora para incorporar las aspiraciones, demandas y conocimientos de la sociedad civil sobre futuros alternativos en los procesos de políticas públicas (Gouache, 2022; Nikolova, 2014; UNDP, 2014). Aunque “prospectiva participativa” aún pueda sonar como un campo esotérico para muchos estudiosos de la gobernanza y de las políticas públicas—y aunque está aún lejos de ser un elemento protagónico o consolidado en los procesos de políticas en América Latina—su utilización también parece estar en aumento en esta región en años recientes.

En países del Norte global como Finlandia (Nováky & Monda, 2015) o Estados Unidos, entre varios otros, ya existe desde hace años atrás una institucionalidad estatal para la prospectiva, alimentando procesos de políticas regularmente (Fuerth, 2009) e incluyendo, en algunos casos, aspectos participativos para recoger las demandas sociales (Aceituno, 2023; Gouache, 2022) (Aceituno, *Gobernanza anticipatoria y prospectiva: Reflexiones en torno a la creación del proyecto de ley para dotar de una institucionalidad de futuro a Chile*, 2023; Gouache, 2022). Mientras tanto, una búsqueda dentro de la literatura reciente sugiere que en América Latina todavía se cuenta principalmente con experiencias puntuales de utilización de la prospectiva con participación de la sociedad civil como insumo para los procesos de políticas, incluyendo casos documentados en Uruguay (Nalerio, 2022), Chile (Aceituno, *Foresight studies and their assessment in the public policy of two Chilean regional development strategies*, 2020), México (Nájera González, Marceleño Flores, Chávez-Dagostino, Nájera González, & Carrillo González, 2023) y Perú (Alcalde, 2017), entre muchos otros.

La situación actual en el Perú se caracteriza por la incorporación, desde el Estado, de la prospectiva con enfoque participativo en los procesos obligatorios y recurrentes de formulación de políticas y planificación a nivel nacional. En los últimos años, el gobierno central, a través del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), ha comenzado a fomentar el uso de técnicas prospectivas participativas en los procesos de planificación liderados desde los gobiernos regionales. Esto se ha logrado mediante la emisión de nuevas directivas y guías orientadas al planeamiento estratégico y prospectivo. Estos procesos de formulación de planes de desarrollo concertado, que se desarrollan a nivel regional, provincial y distrital, son fundamentales para definir las políticas y acciones a implementar en los distintos territorios.

Conociendo la importancia urgente de incluir a las voces “de abajo” para reorientar el desarrollo y definir políticas de mediano y largo plazo, surge la pregunta que orienta esta investigación exploratoria: ¿cuáles son los desafíos que enfrentan los distintos actores

involucrados cuando se intenta institucionalizar a la prospectiva participativa como elemento regular de los procesos de políticas? Al plantearla, es importante considerar que se está asumiendo este reto en un país diverso y desigual que atraviesa múltiples crisis, en territorios donde persisten grandes brechas de desarrollo, y donde el Estado tiene una presencia desigual y la participación en políticas públicas suele ser limitada.

Para responder a esta pregunta, y tras revisar brevemente la evidencia sobre el creciente uso de la prospectiva participativa a nivel internacional, en este documento se describe el marco peruano de planeamiento estratégico y participación ciudadana. Además, se analizan los instrumentos que, de manera progresiva, han facilitado la incorporación de la prospectiva participativa en los procesos de planificación concertada a nivel intermedio de gobierno en el Perú. Posteriormente, se presentan los resultados de una consulta realizada a los responsables de planeamiento de los gobiernos regionales, así como entrevistas con servidores especializados del ente rector del gobierno central, el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN). Finalmente, se proponen algunas conclusiones que no solo son relevantes para las particularidades del caso peruano, sino también para otros países latinoamericanos.

1. ¿Qué es la prospectiva participativa?

La prospectiva se entiende, sobre la base de Medina *et al* (2014), como un enfoque de pensamiento y acción orientado hacia el futuro, a sus métodos de investigación y al conjunto de teorías y técnicas asociadas que pueden asistir en la toma de decisiones, incluyendo la construcción de escenarios futuros. La prospectiva no se refiere a adivinar ni pronosticar el futuro, sino más bien a identificar tendencias, prever escenarios posibles y construir escenarios deseados, sentando las bases para incidir en políticas actuales y en situaciones futuras.

En este texto, el término "prospectiva" se utiliza en el sentido actual asignado al término inglés "foresight" en las discusiones internacionales sobre desarrollo y políticas públicas. Se reconoce que, históricamente, han existido diversas escuelas y enfoques dentro del amplio campo de los estudios de futuros (especialmente en Norteamérica y Europa Occidental), y que "foresight" no siempre se entiende como sinónimo de prospectiva. No obstante, para los fines de esta discusión en el ámbito de las políticas públicas y el desarrollo, se sigue lo señalado por Medina *et al*:

“...dentro de esa multiplicidad de escuelas que coexisten, las más sólidas actualmente al nivel conceptual y metodológico son, por una parte, el foresight de corte anglosajón, nacido de la evaluación de las posibilidades tecnológicas y, por otra, la prospectiva francesa y latina, más impregnada por la filosofía de la acción (...) (Desde) finales de los años noventa, sobre todo gracias al impulso de la Dirección General de Investigación e Innovación de la Comisión Europea, se ha desarrollado una verdadera dinámica de convergencia entre ambas.” (2014, pág. 48)

También se considera, en línea con lo establecido por el CEPLAN (2023a) en Perú, que la prospectiva es un campo de investigación y acción dentro de otro más amplio, el de estudios de futuros, tal como se aprecia en Tabla 1.

Tabla 1. Síntesis de las principales escuelas y enfoques de los estudios de futuros

Contexto	Décadas de 1940, 1950 y 1960	Décadas de 1970 y 1980	Décadas de 1990 y 2000	Posterior a la década de 2000
<i>América del Norte</i>	Long Range Planning Futures Research	Technological forecasting Scenario planning	Futuring Strategic foresight	Foresight 2.0

Contexto	Décadas de 1940, 1950 y 1960	Décadas de 1970 y 1980	Décadas de 1990 y 2000	Posterior a la década de 2000
<i>Europa</i>	Prospective Futurology	Prospective strategique Previsione umana e sociale	Foresight Forward-looking activities	Constructive Technology Assessment Integrated Foresight
<i>Entorno internacional</i>	Systems analysis	Systems dynamics Visioning Technological watch, competitive technical intelligence, veille technologique	Systems thinking Technology futures analysis Future-oriented technology analysis Horizon scanning	Futures Literacy Causal Layered Analysis (CLA) Evolución institucional en Latinoamérica: programas nacionales, centros, institutos, universidades

Nota. Adaptado de *Prospectiva y política pública para el cambio estructural en América Latina y el Caribe*, de Medina et al (2014).

En todo caso, la prospectiva, tal como se entiende hoy en día, sigue siendo un campo relativamente joven y aún en plena evolución. Diversas fuentes señalan que los estudios de futuros surgieron como campo de estudio y práctica en el mundo académico y en el sector público al final de la segunda guerra mundial en los Estados Unidos. Incluso se ha señalado a 1945 como el año exacto de su nacimiento (Hines, 2020), tomando como referencia el trabajo de la corporación RAND, que estaba enfocado como herramienta de la gestión en el campo de la seguridad (Guillo & Blas, 2015). Sin embargo, recién hacia inicios de este siglo es que la prospectiva empieza a ser empleada más ampliamente por una diversidad de actores del desarrollo, como ONG internacionales, gobiernos, organizaciones filantrópicas y el mundo académico, frecuentemente con fines de incidencia en políticas públicas.

Más aún, la prospectiva fue por mucho tiempo un terreno casi exclusivo de políticos, funcionarios y expertos (Nikolova, 2014; Loveridge & Street, 2005), y es recién desde fines del siglo 20 que se habla crecientemente de prospectiva participativa, incorporando a la sociedad civil. No obstante, Vitale (2022) señala que, a lo largo de su evolución, varios autores destacaron a la prospectiva como necesariamente relacionada con la participación de diversos sectores sociales y con la acción necesaria para lograr transformaciones sociales.

Con esta función potencialmente democratizadora de la prospectiva en mente, se encuentra que ya desde finales del siglo 20 se hablaba de manera explícita de prospectiva participativa o de conceptos muy afines como la prospectiva territorial. Por ejemplo, basado en experiencias participativas de los años noventa en Centroamérica, África y Asia, Gorostiaga (2000) buscaba “construir una prospectiva de futuro con la participación de los sujetos sociales que conforman el mundo de los excluidos y de los ‘otros’, pueblos, civilizaciones, religiones, culturas y etnias diferentes”. De igual forma, afirmaba que la prospectiva participativa “pretende descubrir las tendencias, los hechos, los sujetos y las teorías o formas de pensamiento que sean portadoras de fuerza y actitudes creadoras de futuro”. Para la prospectiva estratégica, otros autores incluyen en su caja de herramientas¹ existentes un enfoque de prospectiva territorial, que debería aprovechar las capacidades del conocimiento local y utilizarla como una herramienta para fomentar un proceso de cambio, particularmente en el ámbito de las mentalidades. El objetivo no es únicamente llevar a cabo un estudio prospectivo, sino iniciar un proceso de reflexión participativa. Este enfoque propicia una reflexión de carácter global aplicada a nivel local, generando el interés por las ideas y, sobre todo, promoviendo la coherencia en torno a varios proyectos para el territorio (Godet et al, 2000).

1.1. Prospectiva participativa y desarrollo en el siglo 21

En el mundo actual, la mirada al futuro que promueve la prospectiva parece ser más pertinente que nunca para el desarrollo y la democracia. En el siglo 21 se necesita prospectiva y planeamiento de largo plazo para aplicar políticas pertinentes, dentro de un contexto mundial complejo y globalizado donde conviven profundas brechas sociales, una reavivada conflictividad entre y dentro de los países, constantes innovaciones tecnológicas, y la emergencia climática. La disrupción causada por la pandemia de la COVID-19, y la etapa pospandémica de múltiples crisis en cascada, solo han acentuado esta necesidad.

En septiembre de 2024, la Cumbre del Futuro convocada por la ONU reflejó este rol urgente previsto para la prospectiva, e incluso el Pacto para el Futuro adoptado tras dicho evento menciona específicamente el rol de la prospectiva:

“(Estamos comprometidos a) fortalecer las capacidades de las Naciones Unidas para aprovechar la ciencia, la tecnología y la innovación en el trabajo de la Organización, incluido el pensamiento de futuro y la prospectiva, y para

¹ La caja de herramientas propone las metodologías siguientes: talleres de prospectiva estratégica, el árbol de competencias, el análisis estructural MIC MAC, el análisis de actores MACTOR, el análisis morfológico, el método Delphi, el ábaco de Regnier, Impactos cruzados probabilísticos SMIC, escenarios de entorno, opciones estratégicas, análisis multicriterio, jerarquización de objetivos, coordinación y seguimiento: vigía estratégica. Cf. Godet,2000:23

monitorear y medir el progreso global en curso para cerrar la brecha científica y tecnológica entre los países desarrollados y países en desarrollo” (ONU, 2024).

El uso de los ejercicios de prospectiva, incluyendo la construcción de escenarios, ha experimentado una expansión significativa en el desarrollo internacional de este siglo (Gioacchino, 2016). En la actualidad, estas metodologías se emplean a nivel nacional, regional e internacional, y en diversas áreas temáticas. En muchos de estos casos, se observa un énfasis particular en la participación de múltiples actores, como se refleja en los lineamientos establecidos por organismos de la ONU, tales como el PNUD y la UNESCO. Sin embargo, en una exhaustiva revisión bibliográfica sobre el uso de la prospectiva en el desarrollo internacional y las políticas de desarrollo, Bingley (2014) encontró que la evidencia sobre el impacto de estas iniciativas sigue siendo altamente fragmentaria. A pesar de la creciente adopción de estas prácticas, la prospectiva aún no puede considerarse parte del discurso dominante en el ámbito del desarrollo internacional.

En este contexto de alta complejidad y de creciente uso de la prospectiva, Nikolova (2014) encuentra que se han reconocido dos funciones relevantes para la prospectiva participativa. Primero, observando que las actividades de prospectiva recientes buscan la inclusión de un perfil más amplio de participantes, encuentra que estas pretenden agregar información heterogénea para obtener una imagen más rica de la realidad social y sus posibles futuros. Es decir, hay una necesidad de asegurar el valor general de los procesos de prospectiva incorporando perspectivas adicionales a las que normalmente son consideradas. Segundo, de manera complementaria, la prospectiva participativa también ha sido reconocida como medio relevante para abordar las brechas de democracia representativa y fortalecer la legitimidad de los mecanismos y estructuras de poder establecidas.

Ambas funciones señaladas por Nikolova—una función de agregación de valor a los procesos convencionales de prospectiva y otra función de fortalecimiento de la democracia—serán consideradas en este estudio. Se asume que estas funciones no son incompatibles, sino que, más bien, pueden ser complementarias.

2. Planeamiento estatal y participación ciudadana en el Perú

La institucionalidad pública para el planeamiento estratégico en el Perú es relativamente nueva y, aunque ha logrado avances importantes en la última década, sigue mostrando debilidades significativas. Por ejemplo, la OCDE, en su estudio sobre gobernanza pública en el Perú (2016), encontró que aún faltaba vincular la formulación de políticas basadas en evidencia y los presupuestos por resultados con el planeamiento estratégico. Asimismo, resaltó la necesidad de utilizar los resultados de la prospectiva estratégica y el escaneo de horizontes en la planificación plurianual, entre otros aspectos. Esta sigue siendo una agenda pendiente para el Estado en 2024, donde la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública a 2030 (aprobada en 2022) destaca como problema fundamental de gestión pública la persistente desarticulación entre el sistema de planeamiento y el de presupuesto.

Creado en 2008, el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) es un organismo técnico especializado que está adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros del Perú y tiene una serie de importantes tareas a su cargo. Una de ellas es “constituirse en el espacio institucionalizado para la definición concertada de una visión de futuro compartida y de los objetivos y planes estratégicos para el desarrollo nacional armónico, sustentable, sostenido y descentralizado del país”; al mismo tiempo que “articular e integrar en forma coherente y concertada las diferentes propuestas y opiniones para la elaboración del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional”. El PEDN es un instrumento de planeamiento estratégico de alto nivel que tiene como objetivo orientar la acción del Estado (incluyendo gobierno nacional, gobiernos regionales y gobiernos locales), así como orientar las acciones del conjunto de la sociedad, incluyendo los gremios, la academia, y el empresariado, para alcanzar el desarrollo armónico y sostenido del país, según lo establecido en el Decreto Legislativo 1088 del año 2008.

Como ente rector del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SINAPLAN), coordina las actividades de planeamiento de más de dos mil entidades públicas en tres niveles de gobierno (nacional, regional y local) y establece las reglas para la elaboración y seguimiento de los diferentes instrumentos de políticas. Asimismo, está a cargo de los procesos de prospectiva que son elemento central del planeamiento y constituyen una de las fases del ciclo de planeamiento estratégico. Considerando la gran magnitud de estos encargos, el CEPLAN cuenta con recursos limitados, una sola sede física ubicada en la capital, y un perfil político relativamente bajo en el gobierno nacional, subalterno a los ministerios.

Hasta la creación del CEPLAN en 2008, el Perú no contaba con una entidad pública encargada del planeamiento estratégico del Estado. Desde las reformas del ajuste

estructural de inicios de los años noventa, ese rol lo asumía parcialmente el Ministerio de Economía y Finanzas. Aún en 2016, a pesar de que ya existía el CEPLAN y se contaba con instrumentos renovados, la OCDE resaltaba en el mencionado estudio sobre gobernanza que persistía la necesidad de que el Estado identifique objetivos estratégicos de largo plazo. Hasta ese momento sólo se contaba con los objetivos del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (denominado Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021), que estaban técnicamente desactualizados, carecían de vigencia política y sólo tenían un horizonte de mediano plazo. Así, el actual PEDN al año 2050 es el primer plan estratégico de desarrollo de largo plazo en la historia del país.

Uno de los principios básicos del planeamiento estratégico en el Perú es la participación ciudadana, y existen varias normas que regulan su incorporación en el planeamiento. Sin embargo, mucho antes de la creación del SINAPLAN y el CEPLAN, ya existían en el país innumerables espacios y mecanismos orientados a la participación que estaban institucionalizados en los procesos de formulación de los planes de desarrollo concertado, fundamentalmente los mismos que son formulados por los gobiernos regionales, provinciales y/o distritales. En las últimas décadas, la transición democrática de 2000-2001 y el inicio del proceso de descentralización del Estado en 2002 fueron ventanas de oportunidad para la institucionalización de la participación de la sociedad civil y el diálogo y concertación entre el gobierno y la sociedad civil en todos los niveles de gobierno.

Desde 2002, el marco legal nacional para la descentralización ha formalizado la participación de la sociedad civil en los Consejos de Coordinación Regional (CCR) y Consejos de Coordinación Local (CCL), órganos consultivos en el nivel de gobierno regional y local, respectivamente, así como en la formulación de planes de desarrollo coordinados (Planes de Desarrollo Concertado, PDC) en cada nivel. Estos espacios se han implementado en todos los gobiernos regionales. El presupuesto participativo por resultados, otro aspecto importante de la participación ciudadana en el Perú, ha sido obligatorio desde 2004 a nivel subnacional. Se viene institucionalizando gradualmente en más de 2000 unidades de gobierno descentralizadas en todo el país.

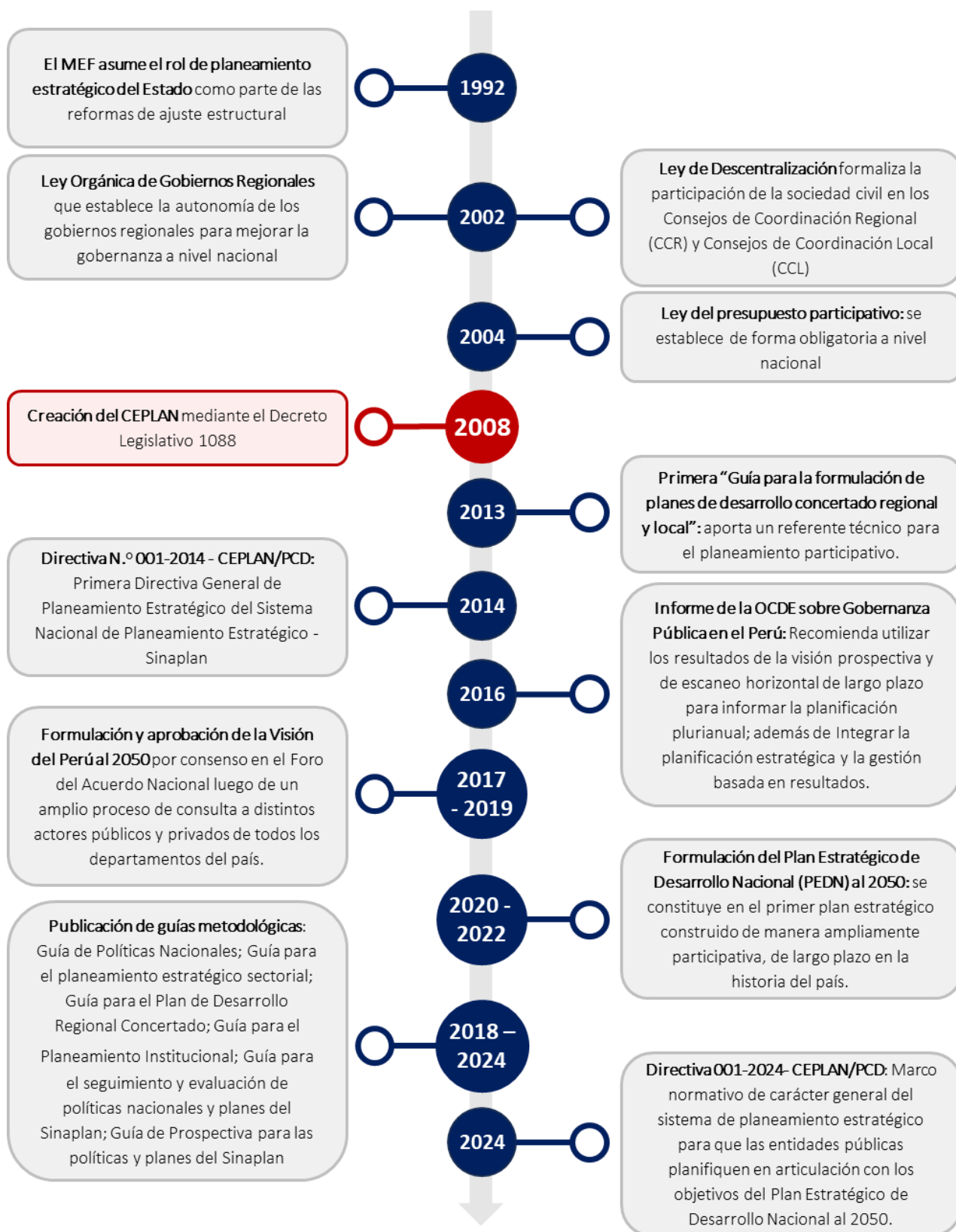


Figura 1. Línea de tiempo de eventos relevantes en el desarrollo de la gobernanza pública y planeamiento estratégico en el Perú.

Nota. Elaboración por el CEPLAN.

Al mismo tiempo, también existen numerosos mecanismos participativos oficiales que son específicos de sectores, programas y proyectos de políticas. Estos incluyen mesas redondas sectoriales, mesas redondas temáticas y comités de gestión a nivel nacional y subnacional, a menudo dentro de ministerios y gobiernos subnacionales. Remy (2011) propuso distinguir cuatro campos de participación ciudadana en el Perú, definidos por el cruce de dos variables: el nivel de institucionalización de los mecanismos de participación (institucionalizados o no institucionalizados), y el carácter de los acuerdos (espacios de decisión, como aquellos de la democracia directa que incluyen a las revocatorias, o los de consulta). En el campo de los mecanismos institucionalizados para la consulta, se encuentran los mecanismos de concertación Estado-sociedad como consejos, mesas, comités sectoriales o territoriales, mientras que en el marco de la descentralización se encuentran los mecanismos de participación ciudadana definidos por la Ley Orgánica de Municipalidades, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, la Ley Marco de Presupuesto Participativo y normativas regionales específicas.

Esta tendencia hacia la institucionalización de la participación en el siglo 21 ha tenido que ver tanto con los esfuerzos por consolidar y profundizar la democracia, tras el autoritarismo de los años noventa, como con la búsqueda de mayor eficacia y pertinencia de las intervenciones de desarrollo (Panfichi, 2007). Remy (2011), por su parte, consideró que este complejo montaje de mecanismos institucionales para la participación era el más extenso en América Latina.

Sin embargo, a lo largo de los años, varios diagnósticos han coincidido en que esta multiplicidad de mecanismos y espacios institucionalizados para la participación ciudadana no ha logrado los resultados esperados (Mcnulty, 2020; Panfichi, 2007; Asensio & Zárate Ardelá, 2005; Propuesta Ciudadana, 2011; Reuben & Zumaeta-Aurazo, 2011; Remy, 2011).

Más recientemente, el CEPLAN (2023a; 2023b) ha realizado estudios sobre la participación ciudadana en las políticas nacionales y en el contexto de la elaboración de los planes de desarrollo concertados en el nivel subnacional. En el estudio sobre "Participación ciudadana en planes de desarrollo concertado: Propuestas para su fortalecimiento", se encontraron dos situaciones problemáticas críticas en torno a la participación ciudadana y al planeamiento estratégico: el escaso involucramiento de actores relevantes en el territorio y la falta de compromiso de las autoridades. Los elementos clave de su diagnóstico incluyen también a los limitados mecanismos para el fortalecimiento de capacidades de la ciudadanía; la desarticulada implementación de herramientas y espacios de participación ciudadana y de gestión del territorio; la debilitada participación de la ciudadanía por incumplimiento de los acuerdos o planes; y el escaso involucramiento de actores relevantes del territorio (CEPLAN, 2023c).

2.1. El nivel intermedio de gobierno en el Perú: los gobiernos regionales

En enero de 2003, los gobiernos regionales (GORE) peruanos² elegidos democráticamente asumieron por primera vez la responsabilidad de conducir el desarrollo de sus territorios, sobre la base de nuevas atribuciones políticas, administrativas y fiscales. Estos nuevos actores del nivel intermedio de gobierno iniciaron sus labores bajo un diseño organizacional estandarizado, heredado de estructuras sectoriales y de anteriores entidades regionales desconcentradas (ANGR, 2015), y operaron bajo un mismo marco normativo general, incluyendo la Ley de Bases de la Descentralización (LBD) y la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (LOGR), ambas de 2002. Si bien gran parte de las competencias recibidas son compartidas con otros niveles de gobierno (y el gobierno nacional mantiene la rectoría de políticas nacionales dentro de un esquema de delegación administrativa), los GORE mantienen un grado de discrecionalidad en los distintos campos de políticas involucrados.

El marco legal que creó a los GORE en 2002 establece que su finalidad esencial es “fomentar el desarrollo regional integral sostenible” (Consejo Nacional de Descentralización, 2023). Para poder cumplirla, han enfrentado el reto de realizar reformas y construir capacidades para diseñar e implementar políticas públicas, incluyendo acciones en los temas sociales, ambientales y económicos que pasaron a ser de su responsabilidad (ProGobernabilidad, 2013).

A más de veinte años de la creación de los GORE en el Perú, la percepción general de expertos que han ofrecido balances del proceso de descentralización es que estas entidades aún no cumplen el importante papel de conductores del desarrollo sostenible que se les encargó (ver, por ejemplo, los análisis incluidos en Ballón, 2023). No obstante, el panorama no es homogéneo: se observa diferentes avances en la consolidación de estos como formuladores de políticas y conductores del desarrollo desde el nivel intermedio de gobierno.

Para fines de este estudio, es fundamental recordar que la Ley de Bases de la Descentralización estableció que:

“los gobiernos regionales y locales están obligados a promover la participación ciudadana en la formulación, debate y concertación de sus planes de desarrollo y presupuestos, y en la gestión pública. Para este efecto deberán garantizar el acceso de todos los ciudadanos a la información pública, con las excepciones

² Su número total es de 26, lo cual incluye a los 24 gobiernos instalados en cada uno de los departamentos existentes en el país, así como al gobierno regional de la Provincia Constitucional del Callao y la Municipalidad Metropolitana de Lima, con atribuciones de gobierno regional que ha ido asumiendo gradualmente.

que señala la ley, así como la conformación y funcionamiento de espacios y mecanismos de consulta, concertación, control, evaluación y rendición de cuentas” (Congreso de la República del Perú., 2002).

Para llevar a cabo este proceso, el área correspondiente en los organigramas estructurales de los Gobiernos Regionales (GORE) suele ser la Gerencia Regional de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial.

2.2. La prospectiva participativa en las reglas y guías para el planeamiento

El SINAPLAN y el CEPLAN fueron creados en 2008 por el Decreto Legislativo 1088, que los regula a la fecha. La prospectiva ya es mencionada en este instrumento, tanto en el contexto de sus funciones generales, como dentro de sus funciones especiales, pero no hay mención a la participación de actores no estatales en la prospectiva. Asimismo, se establece como una de las prioridades para la primera etapa de funcionamiento del CEPLAN:

“La definición de las metodologías y técnicas prospectivas básicas aplicables al planeamiento estratégico para el desarrollo nacional y la mejora de la competitividad del país, así como su difusión a través de programas de capacitación y talleres especializados” (Congreso de la República del Perú, 2008).

Un hito temprano e importante en las prácticas de prospectiva tuvo lugar en 2013, cuando la Guía para la Formulación de los Planes de Desarrollo Concertado Regional y Local introdujo por primera vez la construcción de escenarios como un “elemento nuevo en los procesos de planificación territorial en el Perú”. Sin embargo, en esta instancia se definió como una actividad técnica orientada al trabajo de expertos, sin considerar la participación de actores sociales o la ciudadanía. De acuerdo con la guía, los escenarios para la formulación de un Plan de Desarrollo Concertado (PDC) son propuestos por un equipo técnico, luego se consultan con expertos en temas específicos y finalmente se validan públicamente.

La primera Directiva General del Proceso de Planeamiento Estratégico (2014) incorporó el enfoque prospectivo para todos los niveles de gobierno, lo cual consideraba “un avance fundamental en la modernización de la gestión pública”. Con respecto a la construcción de escenarios y la prospectiva aplicada en los planes de desarrollo, brindó mayor detalle sobre la fase prospectiva, pero sin mencionar la posibilidad de una participación de actores más allá de autoridades y expertos. En general, este documento hace referencia sólo de manera muy breve a la posibilidad de participación ciudadana en el planeamiento estratégico.

La Directiva para la Actualización del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (2017) tiene una orientación general bastante más participativa en su conjunto, aunque sin hacer

mención explícita a una mayor participación en los métodos de prospectiva. En particular, es relevante que aquí la fase de “futuro deseado” del planeamiento se haya propuesto para que se desarrolle de manera concertada, partiendo de una identificación de las aspiraciones de las personas en el territorio:

“Fase 2: El futuro deseado. Se identifican las aspiraciones de las personas, se realiza el análisis de futuro y se define la imagen del territorio deseado. El análisis de futuro identifica tendencias, oportunidades, riesgos, escenarios contextuales, escenarios disruptivos y alertas tempranas que podrían afectar, en forma positiva o negativa, la provisión de servicios y el bienestar de las personas. La imagen del territorio deseado representa una situación más favorable que la actual, factible de ser alcanzada en un periodo dado mediante la acción coordinada del Estado. Se construye de forma concertada, a partir del conocimiento integral de la realidad y el análisis de futuro” (CEPLAN, 2017).

Asimismo, con respecto al proceso de construcción de la visión del futuro, se establece una perspectiva participativa y prospectiva:

“Lograr la concertación de la visión de futuro del país, en el marco del Acuerdo Nacional, implica que actores del sector público, sector privado, partidos políticos y organizaciones de la sociedad civil estén de acuerdo en un futuro compartido y participen activamente en las estrategias diseñadas para alcanzarlo” (CEPLAN, 2017).

De manera complementaria a la evolución normativa y de otros instrumentos, un avance relevante en la promoción del enfoque prospectivo fue la creación del Observatorio Nacional de Prospectiva en 2022. Esta es una plataforma informativa en línea orientada a brindar información para llevar a cabo correctamente la segunda fase del Ciclo de Planeamiento Estratégico (análisis de futuro deseado) en los territorios.

Por su parte, la Guía de prospectiva para políticas y planes del SINAPLAN (CEPLAN, 2024) es el documento oficial que establece más claramente a la prospectiva participativa como elemento de los procesos de planeamiento y políticas en todo el país, aterrizando en métodos específicos el llamado de las directivas recientes a conducir cada etapa del planeamiento estratégico subnacional de manera participativa. Ya en el cuarto capítulo de la versión de 2023 esta guía señala diversas metodologías que pueden ser utilizadas en la segunda fase del proceso de planeamiento (Futuro Deseado), clasificando los distintos métodos de prospectiva por nivel de complejidad e incluyendo métodos como el Análisis causal estratificado que considera adecuado para la participación ciudadana.

Finalmente, la Directiva General de Planeamiento Estratégico del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico de 2024 tiene una orientación más participativa que las directivas anteriores, ya que requiere “implementar espacios y mecanismos participativos que recojan las aspiraciones de actores en el territorio, concierten

prioridades y compromisos que contribuyan a mejorar las condiciones de vida de las personas”, lo cual se aplica a todos los aspectos de las políticas y planes. Asimismo, establece definiciones que abren la posibilidad de una prospectiva con participación, lo cual contrasta con lo establecido en 2014 como un proceso de expertos:

“Análisis prospectivo: se busca anticipar futuros posibles para generar opciones estratégicas, mediante el diseño de escenarios basados en el análisis de tendencias, riesgos, oportunidades, eventos futuros y las aspiraciones de las personas”.

“Prospectiva: reflexión y exploración colectiva e informada sobre la situación presente y posibles futuros, la cual orienta la toma de decisiones estratégicas para la construcción de un futuro deseado factible” (CEPLAN, 2024).

En resumen, en la última década las directivas y guías oficiales para el planeamiento estratégico en el Perú han evolucionado gradualmente hacia una orientación más participativa que también incluye a la manera de conducir los procesos de prospectiva que son obligatorios para los gobiernos regionales. Sin embargo, también es importante recordar que, además de ser una orientación reciente, aún no es vinculante el uso de ninguna metodología participativa de prospectiva en particular, ni tampoco se establecen parámetros para evaluar desde “arriba” el nivel de pertinencia o de participación de las metodologías utilizadas para cumplir con la fase prospectiva del proceso de planeamiento en el nivel regional.

Tabla 2. Comparación de la dimensión participativa y prospectiva de las directivas y guías oficiales para el planeamiento estratégico en el Perú.

Directiva	Dimensión participativa	Dimensión prospectiva
<i>Directiva 001-2014-CEPLAN/PCD</i>	Limitada a autoridades y expertos: "Su propósito (de la fase de análisis prospectivo) es promover el pensamiento estratégico anticipativo de los gestores públicos para la mejor toma de decisiones" (Artículo 25)	Enfoque prospectivo para todos los niveles de gobierno: "Se analiza el Sector o Territorio y su entorno, identificando tendencias y variables estratégicas para construir escenarios de futuro, evaluando oportunidades y riesgos" (Artículo 25)
<i>Directiva 001-2017-CEPLAN/PCD</i>	Mayor enfoque en la participación: "Fase 2: El futuro deseado. Se identifican las aspiraciones de las personas, se realiza el análisis de futuro y se define la imagen del territorio deseado..." (Artículo 6)	Enfoque prospectivo a largo plazo. "La formulación y actualización del PEDN requiere de un conocimiento integral de la realidad que se retroalimenta con el seguimiento y la evaluación, y la definición de un futuro deseado representado por la Visión de País (al 2050)" (Artículo 10)

Directiva	Dimensión participativa	Dimensión prospectiva
<p><i>Directiva 001-2024-CEPLAN/PDC</i></p>	<p>Orientación más participativa que las directivas anteriores: "se requiere implementar espacios y mecanismos participativos que recojan las aspiraciones de actores en el territorio, concierten prioridades y compromisos que contribuyan a mejorar las condiciones de vida de las personas" (Artículo 10)</p>	<p>Enfoque prospectivo participativo: "Prospectiva: reflexión y exploración colectiva e informada sobre la situación presente y posibles futuros, la cual orienta la toma de decisiones estratégicas para la construcción de un futuro deseado factible" (Artículo 5)</p>

Nota. Elaboración por el CEPLAN a partir de las directivas 001-2014-CEPLAN/PDC, 001-2017-CEPLAN/PDC y 001-2024-CEPLAN/PDC.

3. Entrevistas sobre la aplicación de prospectiva participativa a especialistas del CEPLAN

Como parte de esta investigación exploratoria se realizaron entrevistas semiestructuradas a servidores especializados del CEPLAN, buscando poner en contexto los alcances de la normativa y su evolución reciente, así como para conocer sus percepciones sobre los principales desafíos y oportunidades de aplicar un enfoque más participativo de la prospectiva de manera regular y en todo el país. Los servidores entrevistados en 2024 han sido: Yiem Ataucusi, especialista en estudios de prospectiva; Hans Stehli, especialista en seguimiento y evaluación; y Álvaro Gamboa, analista de investigación y participación académica y social.

Sobre **asuntos de fondo o de contexto general**, los entrevistados destacaron la relevancia de considerar la llegada desigual del Estado y las capacidades de la sociedad civil organizada en distintos territorios como factor que condiciona las posibilidades de participación y de incidencia en políticas. Asimismo, relevaron la necesidad observada de contar con liderazgo desde las mismas regiones para impulsar procesos participativos más allá del cumplimiento de requisitos mínimos. Por un lado, esto se relaciona con la voluntad política de impulsar la participación ciudadana a pesar del riesgo percibido de que los procesos se puedan volver inmanejables y se tornen en instancias de reclamos sobre asuntos muy puntuales. Al mismo tiempo, se requiere de figuras con conocimientos especializados sobre participación, incluyendo la prospectiva en este caso, que puedan tener las herramientas para manejar las demandas, y que tengan mayor seguridad de poder aprovechar las oportunidades generadas.

En cuanto a los **desafíos y oportunidades relacionados con participación ciudadana** en general, un tema que se destacó es no olvidar que los procesos de PDC regionales son liderados en gran medida por los Consejos de Coordinación Regional, que se conforman en un 40 % por organizaciones de la sociedad civil y en un 60 % por las autoridades, los alcaldes provinciales. Luego, el CEPLAN propuso que se considere la conformación de “equipos ampliados” con el propósito de incluir actores de la sociedad civil del territorio en los procesos de formulación de los planes de desarrollo concertado en los niveles de gobierno local. Las propuestas metodológicas actuales del CEPLAN proponen la conformación de “grupos de trabajo”, los cuales deben ser formalizados mediante una conformación oficial de la instancia gubernamental; por lo tanto, es posible plantear que se avanza hacia una orientación más integral para la participación de estos procesos.

Específicamente, la reciente Directiva 001-2024-CEPLAN-PCD establece que los titulares de las entidades estatales deben designar un grupo de trabajo para la formulación de políticas y planes. Este grupo actúa como un órgano colegiado de carácter temporal, sin personería jurídica ni administración propia. Se crea dentro de las entidades de la

administración pública que forman parte del SINAPLAN, con el fin de formular o actualizar políticas y planes³.

Sin embargo, un aspecto relacionado con esta normativa es que, a menudo, los espacios destinados a la consulta de planes y políticas a los actores del territorio, como los Consejos de Coordinación Regional (CCR) establecidos por los GORE y los gobiernos locales, se encuentran desactivados en la práctica. Además, los requisitos establecidos para acceder a estos espacios tienden a excluir a diversos grupos vulnerables y a sus organizaciones.

En relación con la participación inclusiva, se ha señalado que es necesario tomar medidas adicionales para mejorar la calidad de la participación, promoviendo procesos más inclusivos y evitando que solo participen “los mismos de siempre”. Esto implica, entre otras acciones, ajustar los instrumentos metodológicos y/o de políticas a nivel nacional para asegurar la inclusión y el empoderamiento de los grupos más vulnerables en los procesos.

Otro aspecto particularmente relevante es la incidencia de los procesos de planeamiento concertado en la formulación de políticas, lo cual no debe considerarse como algo automático. Los entrevistados coincidieron en que aún faltan mecanismos e instrumentos adecuados para garantizar que la participación, incluida la prospectiva participativa, tenga un impacto real en la formulación de políticas subnacionales y nacionales. Actualmente, en muchos casos, no se observa una incidencia significativa.

Este tema se relaciona con otros desafíos generales que enfrenta la participación en el país. Uno de los principales problemas es que, aunque las normativas exigen participación ciudadana en diversos procesos, aún no se han establecido acuerdos más vinculantes ni un sistema de seguimiento efectivo para asegurar el cumplimiento de los acuerdos alcanzados. Como resultado, muchas personas que invierten recursos limitados y esfuerzo en estos procesos no observan resultados, lo que genera un desgaste que es palpable incluso desde las instancias centrales.

Por otro lado, los entrevistados indicaron que el interés de los actores de la sociedad civil varía según los distintos aspectos de la formulación de planes de desarrollo. En la

³ Según la directiva, estos grupos son presididos por el órgano de planeamiento respectivo y cuentan con una Secretaría Técnica cuyo rol recae en un responsable designado para ese fin. Según el tipo de política o plan a desarrollar, lo integran representantes de los órganos de la Alta Dirección, órganos de línea y de administración interna, como los de asesoramiento y apoyo. Incluye a otros actores como órganos desconcentrados, programas, otras entidades de la administración pública o representantes de la sociedad civil, del sector privado o la academia que el grupo de trabajo considere necesario involucrar como integrantes.

práctica, el interés es considerablemente mayor en la priorización de problemas, mientras que es menos marcado en lo relacionado con la fase prospectiva. Además, en cuanto a la identificación de tendencias y riesgos, el interés suele ser mayor entre los expertos, siendo relativamente bajo entre los actores sociales. No obstante, se destacó que ya existen años de experiencia en la aplicación de métodos participativos, como el método de escaneo de horizontes, para la identificación de tendencias, en los que se ha involucrado a actores sociales.

En relación con los aspectos directamente vinculados al ejercicio de la prospectiva y la prospectiva participativa, se subrayó la importancia de comprender la evolución de las directivas y guías que regulan los distintos componentes del planeamiento estratégico. Un hito importante en esta evolución fue el énfasis en el enfoque participativo, con un involucramiento más amplio de todo tipo de actores, desde el año 2017; con la incorporación específica de la fase de “futuro deseado” como una etapa del planeamiento estratégico y la formulación compartida y concertada de una visión de futuro de país con el involucramiento de distintos actores del país (CEPLAN, 2020, pág. 28). Además, se destacó la apertura para utilizar diferentes métodos en la aplicación de la prospectiva durante esta fase.

Cabe agregar que, según la mencionada Directiva 001-2024, esta fase ha cambiado de denominación a “Fase de análisis prospectivo”, y la conceptualización de la tarea de planeamiento está referida como un “proceso sistemático, cíclico y continuo de carácter político, técnico, *participativo*, intersectorial e intergubernamental, basado en evidencias, desarrollado sobre la base de un ciclo de análisis de la situación actual, análisis prospectivo, decisiones estratégicas, seguimiento y evaluación”. De esta manera, se enfatiza la dimensión prospectiva y se releva el elemento participativo a lo largo de las fases del planeamiento estratégico.

Sobre las distintas guías metodológicas, incluyendo aquellas sobre prospectiva, se afirmó que estas son hechas fundamentalmente con capacidades internas del CEPLAN y con el aporte de los especialistas en cada tema. Los entrevistados resaltan también que desde hace varios años se tiene claro que, para establecer mayores exigencias acerca de la aplicación de métodos de prospectiva, aún faltaba fortalecer capacidades específicas en prospectiva, especialmente en los GORE. Por ello, aún no se puede exigir que se utilicen métodos participativos específicos. Por ahora, los GORE tienen libertad para aplicar métodos de prospectiva y utilizar sus propios criterios para asegurar que tengan un elemento participativo. Lo que se establece en las guías son criterios mínimos, y generalmente los GORE no pasan de esto salvo casos muy aislados.

Los entrevistados coincidieron, asimismo, en que el conocimiento sobre prospectiva aún está a un nivel muy básico en los territorios, pero con marcadas excepciones cuando se tiene a una persona motivada y con formación o experiencia práctica en prospectiva.

Interesantemente, observaron que es en los casos donde ya hay algo de conocimiento que se registra la mayor demanda de capacitación acerca de los métodos de prospectiva, incluyendo los métodos participativos.

Finalmente, se constató que los talleres participativos de construcción de escenarios son aún escasos en la práctica. La iniciativa para realizar estos esfuerzos depende del nivel de experticia de cada GORE, generalmente limitado. Los talleres prospectivos son más frecuentes cuando son financiados por fuentes externas, como ONG y empresas privadas, que los solicitan explícitamente, en comparación con las iniciativas propias de los GORE. Además, estos talleres resultan más ágiles y efectivos cuando se emplean consultores externos con experiencia, en lugar de ser realizados por personal interno de los GORE.

3.1. Consulta a encargados de planeamiento en gobiernos regionales

Con el valioso apoyo del CEPLAN, se contactó a los encargados de planeamiento de todos los gobiernos regionales peruanos. Se obtuvieron respuestas de 15 de los 26 GORE consultados, tras extender el plazo en dos ocasiones y superar demoras significativas.

La consulta está constituida por 18 preguntas, divididas en 11 secciones, y fue llevada a cabo entre marzo y abril de 2024. Las respuestas confirman que el proceso de planificación regional es aún incipiente y que sus responsables requieren capacitación sustantiva. Los resultados, no obstante, permitieron comprender las principales preocupaciones y necesidades de los involucrados, incluyendo aspectos de fondo y contextuales.

Respecto a las personas encargadas, las dos primeras secciones nos muestran un panorama heterogéneo. De los 15 participantes, 7 son subgerentes, 3 son especialistas, 4 ocupan cargos de jefatura o gerencia, 1 es director y otro es consultor externo, como se aprecia en la Figura 2. La experiencia en el cargo, excluyendo la experiencia profesional total, varía significativamente, con un promedio de 4,7 años.

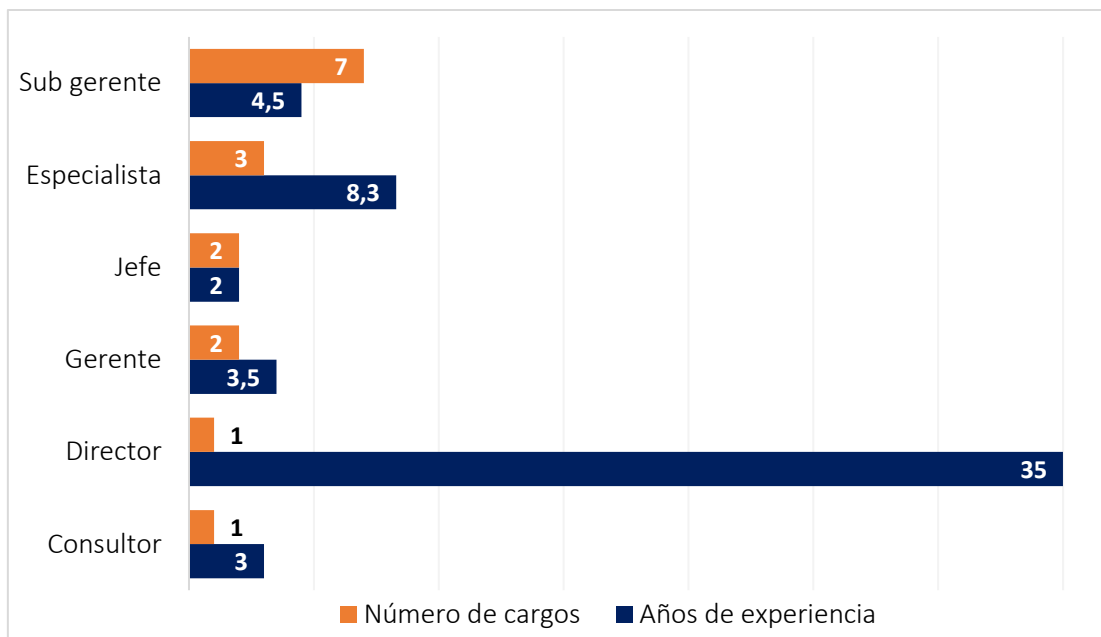


Figura 2. Cargo y años de experiencia de los encuestados en la Consulta de planeamiento en gobiernos regionales.

Nota. La experiencia mencionada para el director corresponde a su experiencia total acumulada, no exclusivamente en el cargo actual. Elaboración por el CEPLAN.

Las secciones tres y cuatro abordan la formación y experiencia en prospectiva de los encuestados. En ese sentido, 7 de los 15 afirmaron no haber participado en iniciativas relacionadas con estudios de futuros, mientras que 9 indicaron que sí tenían experiencia relacionada con la prospectiva, como se aprecia en la Figura 3. De quienes reportaron experiencia, 6 la situaron específicamente en los procesos de Planes de Desarrollo Regional Concertado (PDRC). Asimismo, respecto a la formación, solo 9 manifestaron haber recibido algún tipo de capacitación o acceso a información sobre prospectiva. Algunos mencionaron haber consultado la información del CEPLAN, mientras que dos señalaron haber tenido formación en programas de posgrado.

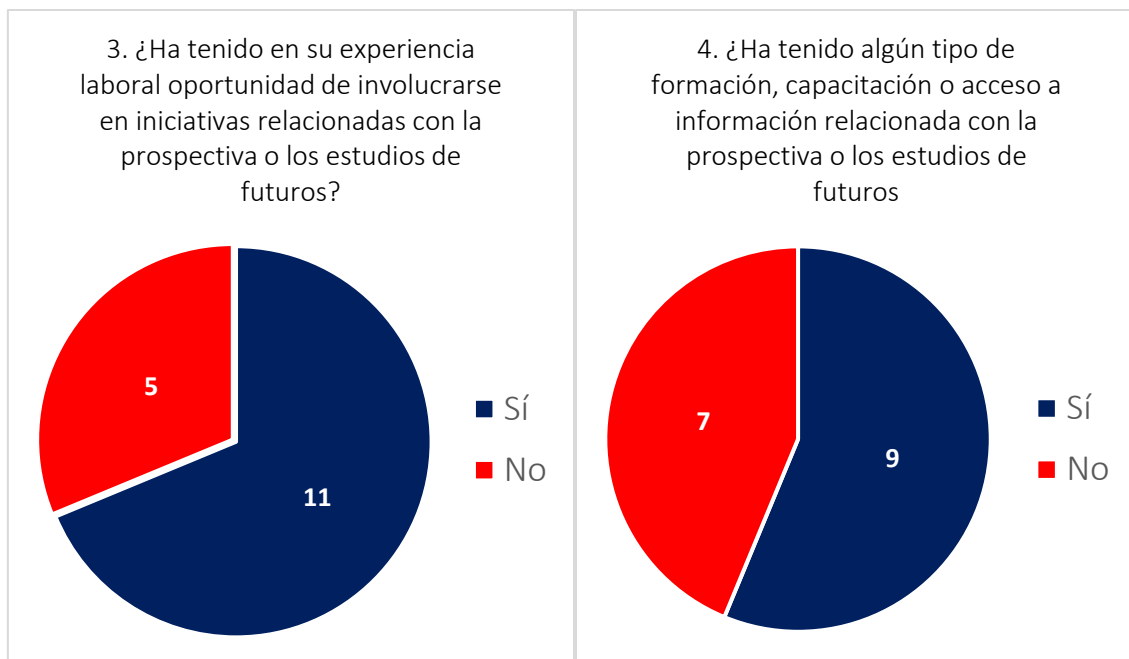


Figura 3. Formación y experiencia en prospectiva en la Consulta a encargados de planeamiento en gobiernos regionales.

Nota. Elaboración por el CEPLAN.

Las secciones cinco y seis están diseñadas para evaluar la percepción que tienen los participantes sobre el rol de los actores sociales involucrados en el proceso de planificación, para lo cual se emplea una escala de medición que va del uno al tres. En esta escala, el valor 0 corresponde a "Nada"; el 1 representa "Muy poco"; el 2 se traduce como "Significativo pero puede mejorar"; y, finalmente, el 3 se asocia a "Suficiente", cumpliendo con las expectativas establecidas.

En relación con la pregunta cinco, "¿En qué medida considera que se ha convocado la participación de los actores sociales representativos del territorio?", la mayoría de los encargados de planeamiento muestran una percepción mixta. Seis consultados señalan que la convocatoria ha sido "Muy poco" efectiva, lo que indica una participación mínima o casi nula de los actores sociales representativos en los procesos relevantes. Por otro lado, nueve encargados consideran que la convocatoria ha sido "Significativa pero puede mejorar", sugiriendo que, aunque se ha logrado cierto nivel de inclusión de los actores sociales, aún existen áreas en las que se puede optimizar el proceso para garantizar una mayor participación y efectividad. Esta distribución de respuestas refleja una visión mayoritariamente crítica, aunque matizada, sobre la inclusión de los actores sociales en la toma de decisiones del territorio.

Al solicitarles detallar su respuesta sobre la convocatoria de actores sociales representativos, los encargados mencionaron diversos factores. Entre ellos, destacaron la débil participación de la sociedad civil en los procesos de desarrollo, relacionada con el escaso interés, la falta de cohesión social y de conocimiento especializado. Además,

señalaron la baja motivación, atribuida al conocimiento generalizado sobre la escasa vinculación entre los PDC y los planes y presupuestos. También se mencionaron las dificultades de la población para abstraerse de los problemas cotidianos y entablar un diálogo sobre el futuro. Por último, se resaltaron otros factores, como la falta de datos relevantes para realizar los análisis y la limitada comprensión e interés sobre prospectiva y planeamiento por parte de las autoridades.

En relación con la pregunta seis, "¿En qué medida considera que ha aumentado la posibilidad real de los actores sociales para incidir en los instrumentos de políticas mediante la prospectiva participativa?", las respuestas fueron mayormente críticas. Los encargados expresaron un nivel bajo de confianza en la capacidad de los actores sociales para incidir en las políticas, con una respuesta que osciló entre "Nada" (una respuesta), "Poco" (seis respuestas) y "Significativo pero puede mejorar" (ocho respuestas). Esto refleja una percepción generalizada de que, aunque algunos avances podrían haber ocurrido, las posibilidades reales de incidencia de los actores sociales continúan siendo limitadas, y el proceso necesita mejoras sustanciales para asegurar una participación ciudadana efectiva en la toma de decisiones.

Al solicitarles detalles sobre su evaluación, los encuestados mencionaron varias limitaciones que dificultan una participación real y efectiva. Entre las principales restricciones, destacaron la falta de conocimiento e información necesaria para una incidencia significativa, la escasez de tiempo disponible para participar en estos procesos, y la deficiente difusión y convocatoria de los actores representativos. No obstante, a pesar de estas críticas, tres de los encuestados reconocieron el aporte positivo de los actores sociales en el proceso, aunque sin profundizar sobre cómo este aporte influye realmente en las políticas públicas.

En la sección siete, al preguntar directamente sobre la provisión de guías y orientaciones para el diseño de futuro o ejercicios de prospectiva desde el CEPLAN u otras entidades públicas, las respuestas de los 15 consultados fueron mixtas y mostraron una diversidad de opiniones. 2 participantes consideraron que la orientación proporcionada ha sido "Suficiente", ocho evaluaron que es "Significativo pero puede mejorar", y cinco opinaron que ha sido "Muy Poco". Esta variedad de respuestas refleja que, si bien algunos consideran la orientación de parte del CEPLAN y de otras entidades como adecuada, otros sienten que todavía es insuficiente y necesita mejorar para ser más efectiva.

Al profundizar en las razones de estas respuestas, los encuestados ofrecieron una amplia gama de comentarios. Algunos señalaron aspectos generales como la necesidad de revalorizar la participación ciudadana, las demoras en la elaboración de directivas o en el procesamiento de observaciones a los Planes de Desarrollo Concertado, y la limitada capacitación de los servidores públicos en prospectiva. Además, surgieron sugerencias específicas como la necesidad de simplificar los procedimientos en las guías, adecuar las

reglas a la diversidad regional y complementar las orientaciones con un acompañamiento presencial. A pesar de las críticas, varios participantes expresaron comentarios positivos, reconociendo y valorando el aporte realizado por el CEPLAN.

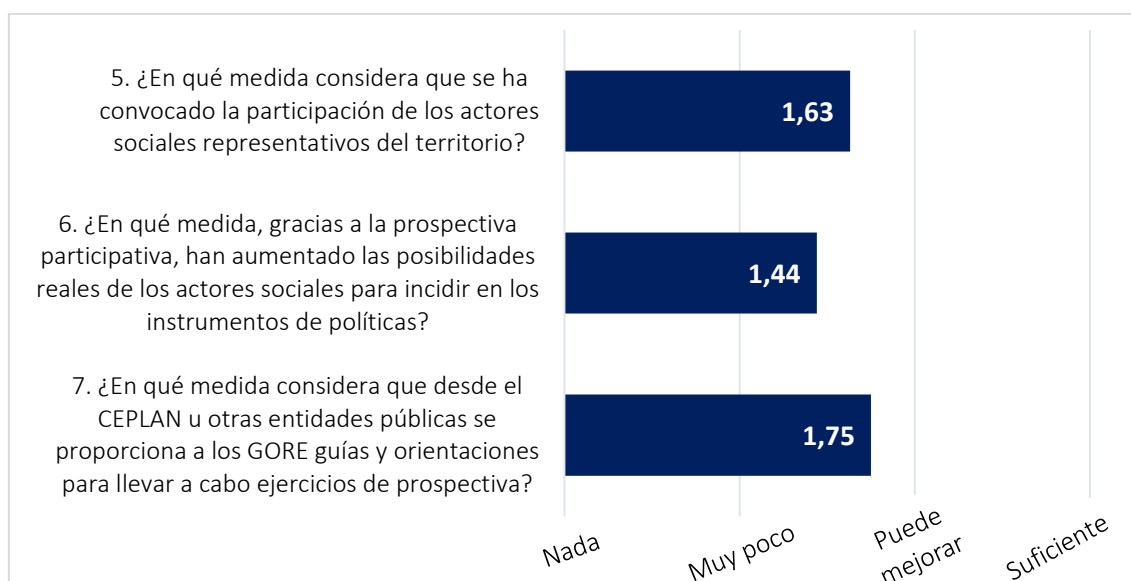


Figura 4. Puntaje de percepción de los participantes sobre el rol de los actores sociales y su nivel de involucramiento en el proceso de planificación.

Nota. Elaboración por el CEPLAN.

Un punto de consenso se encontró en la sección ocho, que aborda la necesidad de mejorar las normas sobre políticas y planes para promover efectivamente la prospectiva y participación. Trece de los 15 consultados respondieron afirmativamente, aunque sus aportes fueron diversos y no siempre centrados directamente en la prospectiva.

Varios encuestados resaltaron la importancia de lograr un mejor alineamiento entre planes y presupuestos, transformando el planeamiento de un requisito formal a un proceso sustantivo. También subrayaron la necesidad de asegurar capacitación para los participantes, garantizar acceso a información relevante como escenarios previos, tendencias históricas y datos estadísticos, y considerar las diferencias y necesidades específicas de cada región.

Dos respuestas enfatizaron que, más que modificar normas, es fundamental garantizar su adecuado cumplimiento en el nivel regional. Algunos sugirieron mejorar manuales y lineamientos, no solo directivas, con especial atención a las metodologías de planeamiento. En este sentido, una respuesta fue particularmente detallada en cuanto a las metodologías que deben proponer los instrumentos de planeamiento: “metodológicamente, el diseño del futuro con métodos con investigación participativa desarrollando estrategias que promuevan la participación de todos los actores, rompiendo con las barreras tecnocráticas de la institucionalidad pública”.

La necesidad de capacitación, abordada en la sección nueve, emergió como un tema recurrente. Los encuestados enfatizaron la importancia de un acompañamiento técnico presencial, descentralizado y personalizado, solicitando capacitaciones más extensas con contenido práctico y orientado a casos.

En cuanto a los temas específicos de capacitación, se destacaron: implementación territorial de instrumentos de planeamiento, modelamiento de datos, metodologías de construcción de escenarios, análisis de escenarios hipotéticos vinculados a gestión de riesgos y comprensión de tendencias nacionales e internacionales, considerando aspectos como conflictos bélicos y prioridades de bloques económicos.

Respecto a los medios de capacitación, abordados en la sección diez, se propuso formar especialistas en planeamiento estratégico y prospectiva en todos los gobiernos regionales y locales, potencialmente a través de la Escuela Superior de Administración Pública. Dos respuestas resaltaron la importancia de incluir actores no gubernamentales en estas capacitaciones, involucrando sociedad civil, sector privado y academia.

Finalmente, en la última sección, al consultar sobre elementos adicionales para fortalecer el trabajo de prospectiva y participación territorial, varias respuestas continuaron enfocándose en capacitación, mencionando específicamente la importancia de una bibliografía virtual sobre prospectiva. También se reiteraron temas previos, como fortalecer la vinculación entre planeamiento y presupuesto, sin profundizar.

No obstante, también aparecieron temas adicionales a los ya mencionados. Uno de ellos es la necesidad de que los encargados de planeamiento y prospectiva realicen más trabajo de campo para conocer de primera mano las condiciones y necesidades del territorio. Asimismo, varios mencionaron el fortalecimiento de mecanismos de comunicación estratégica y difusión (incluyendo acerca de tendencias, riesgos y de su impacto en el país), así como mecanismos de negociación de intereses. Otras respuestas resaltaron asuntos más generales que correspondería abordar a nivel del SINAPLAN, como que los gobiernos regionales y locales deben tener sus documentos de planeamiento mejor articulados y no muy desfasados en su vigencia; incluir en las normas sobre planeamiento la obligatoriedad del cumplimiento por parte de los titulares de las entidades; y mejorar la coordinación de los procesos con los factores políticos.

3.2. Entrevistas complementarias a servidores de gobiernos regionales y del CEPLAN

Contando con los hallazgos de la revisión documentaria, entrevistas iniciales y encuesta a tomadores de decisiones regionales, se llevó a cabo una breve ronda de entrevistas a encargados de planeamiento en tres procesos de planeamiento concertado en sus respectivos gobiernos regionales: Amazonas, Moquegua y Puno. Esto se llevó a cabo con el fin de profundizar acerca de los resultados obtenidos de sus encuestas. Se

complementó con una entrevista a profundidad con el director de la Dirección Nacional de Prospectiva y Estudios Estratégicos, Jordy Vílchez Astucuri.

La selección de gobiernos regionales se realizó sobre la base de dos criterios: ubicación geográfica y avances en el proceso de formulación de sus planes de desarrollo bajo las reglas vigentes. En este sentido, Amazonas es un departamento de la cuenca amazónica del Perú, y su GORE ha avanzado hasta la primera fase del proceso de planeamiento. Moquegua es un departamento de la costa peruana, y su GORE ha concluido la actualización del plan de desarrollo. Finalmente, Puno es un departamento andino y su GORE se encuentra en la segunda fase del proceso de elaboración del nuevo plan.

3.2.1. Gobierno regional de Amazonas

La entrevista con Jorge Santillán, del Gobierno Regional de Amazonas, reveló los desafíos en la formulación del nuevo Plan de Desarrollo Concertado Regional (PDRC). Santillán, quien ha trabajado en la Gerencia de Desarrollo Social y previamente en la Subgerencia de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento del Territorio, describió un proceso con importantes limitaciones, caracterizado principalmente por una baja participación sectorial que ha obstaculizado el avance más allá de la primera fase, si bien se logró constituir el Equipo Técnico Ampliado.

La prospectiva ha permanecido prácticamente en un nivel teórico. En cuanto a la participación, Santillán señaló que los talleres registraron una asistencia reducida, especialmente de alcaldes, quienes generalmente envían representantes poco familiarizados con los procesos. La participación de la sociedad civil resultó igualmente limitada, con excepción de algunos sectores como los integrantes de la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza regional.

El Sr. Santillán reflexionó sobre las dificultades de los gobiernos regionales para representar adecuadamente las realidades y aspiraciones distritales en los planes de desarrollo. Destacó que las autoridades locales y regionales tienden a concentrarse en proyectos concretos, descuidando un diagnóstico integral y la planificación estratégica de largo plazo. A pesar del apoyo técnico del CEPLAN, los tomadores de decisiones no suelen incorporar el planeamiento en su gestión, priorizando consideraciones presupuestarias y la ejecución de proyectos.

Este enfoque, según Santillán, genera una significativa desconexión entre los procesos de prospectiva y planificación, y la implementación efectiva de proyectos e intervenciones, comprometiendo la evaluación y el impacto real de los planes de desarrollo.

3.2.2. Gobierno regional de Moquegua

La entrevista con Cecilia del Castillo, subgerente de Planeamiento del Gobierno Regional de Moquegua, destacó varios aspectos sobre la implementación del Plan de Desarrollo

Regional Concertado (PDRC) en la región, incluyendo el rol de la prospectiva. Ella consideró, ante todo, que este tipo de plan representa una nueva forma de gestionar el desarrollo regional, con un énfasis positivo en la innovación y la participación de distintos sectores, como el público, privado y académico. Sin embargo, aunque el PDRC de Moquegua ya fue aprobado en 2022 y comenzó su implementación en 2023 con una nueva gestión regional, encuentran que llevarlo a cabo es desafiante justamente debido a su enfoque multiactor, involucrando tanto a actores privados como distintos niveles de gobierno.

Del Castillo señala que, debido a la falta de datos a nivel provincial o distrital, el uso de la prospectiva basada en evidencias en la elaboración del PDRC fue limitado y finalmente fue basado principalmente en el trabajo con expertos. Además, consideró que la intervención de la sociedad civil en procesos de prospectiva como este en su región es difícil, especialmente en un contexto donde los intereses individuales, muy atentos a las posibilidades de utilizar recursos provenientes del canon y la minería, suelen predominar sobre los intereses y acuerdos colectivos.

En cuanto a la participación ciudadana, en general, Del Castillo indica que aún falta capacitación para que la sociedad civil pueda intervenir efectivamente en metodologías participativas. A pesar de esto, señala que sí existen numerosas experiencias destacables en Moquegua, como la de Ilo, aunque estas también enfrentan dificultades para alcanzar consensos. Considera que la fase de diagnóstico de los planes es donde se debe involucrar principalmente a los actores sociales, comparando datos y tendencias con las percepciones y aspiraciones de la población. Asimismo, sugiere que la prospectiva debe ayudar a promover una visión de futuro que contemple proyectos clave concretos que promuevan el progreso en la región.

3.2.3. Gobierno regional de Puno

En la entrevista con Antonio Mamani, subgerente de Planeamiento e Informática del Gobierno Regional de Puno y coordinador del Plan de Desarrollo Regional Concertado (PDRC), se abordó las preguntas desde la perspectiva del estado actual del plan y su experiencia en la formulación del mismo. Mamani comenta que el PDRC ya está en su tercera fase, pero enfrenta retrasos debido a lo que considera una revisión demasiado prolongada por parte del CEPLAN.

En cuanto a la prospectiva y participación, señala que la formulación del plan se hizo siguiendo las guías, involucrando tanto al Consejo de Coordinación Regional como a la sociedad civil a través de talleres en las distintas provincias. No obstante, Mamani subraya que la participación de la sociedad civil ha sido muy limitada en calidad, ya que muchos de sus representantes no tienen la preparación adecuada para contribuir de manera efectiva en los talleres de prospectiva, que suelen convertirse en espacios de pedidos y reclamos más que en discusiones útiles. Considera también que el CEPLAN no

ha capacitado lo suficiente a los gobiernos regionales en las metodologías necesarias, dejándolos con la responsabilidad de implementar procesos complejos sin el apoyo adecuado.

Mamani explicó que la prospectiva es un concepto relativamente nuevo en las políticas regionales de Puno, y que, aunque se ha hablado de ello en los últimos años, su aplicación práctica sigue siendo limitada y percibida como algo de carácter técnico o académico. Sin embargo, recordó que el plan anterior, hasta 2021, sí fue formulado con talleres prospectivos, donde incluso se logró consensuar una visión a futuro para Puno “desde abajo”. Respecto a los planes de desarrollo, menciona que es difícil para las autoridades y la sociedad civil entender los planes actuales, ya que no suelen enfocarse en proyectos concretos. Propone que se necesita una metodología más sencilla y comprensible que permita una mejor participación de actores clave como alcaldes, académicos, representantes de sociedad civil y sectores productivos. Finalmente, destacó la importancia de aterrizar siempre en los documentos y discusiones en proyectos específicos que puedan impulsar el desarrollo regional, y contar con la participación activa del sector privado en estos esfuerzos.

3.2.4. Dirección Nacional de Prospectiva y Estudios Estratégicos del CEPLAN

Considerando algunos hallazgos de las encuestas, la entrevista con Jordy Vílchez, director de la Dirección Nacional de Prospectiva y Estudios Estratégicos del CEPLAN, se centró en el creciente uso de metodologías de prospectiva en el planeamiento estratégico subnacional, y en particular de los enfoques participativos de la prospectiva. Se tocó también aspectos generales de la evolución y la implementación de los procesos de planeamiento estratégico en el Perú.

Vílchez destacó cómo las tendencias globales, incluyendo cambios tecnológicos y problemas climáticos, han incrementado la incertidumbre, impulsando la necesidad de que los gobiernos nacionales y subnacionales anticipen escenarios futuros. En este sentido, la prospectiva no solo ayuda a entender las tendencias actuales, sino también a establecer futuros deseados y prepararse para posibles disrupciones, fomentando un Estado más resiliente y adaptable en todos sus niveles. En el Perú, la incorporación de la prospectiva en las políticas públicas y el planeamiento estuvo presente en el CEPLAN desde su concepción en 2008. A través de normas y directivas actualizadas, sin embargo, confirmó que a partir de 2017 se ha vuelto más integral y visible su utilización en los procesos de planeamiento en los niveles nacional, regional y local.

Vílchez también resaltó la importancia de los métodos participativos que involucran a la sociedad civil (de manera complementaria a autoridades y expertos) en los procesos de toma de decisiones, a través de la prospectiva y el planeamiento, ya que estos actores a menudo tienen valiosas percepciones e información sobre sus territorios que no están disponibles de otra forma, así como información sobre las intervenciones y servicios

públicos. Sin embargo, el desafío de fondo para aprovechar los potenciales beneficios de la prospectiva participativa radica no sólo en mejorar directrices o técnicas específicas de prospectiva participativa, sino en asegurar una participación sustantiva en espacios formales existentes que suelen estar infrautilizados. De igual forma, resaltó la importancia de asegurar que los productos de los procesos de planeamiento y prospectiva reflejen claramente los aportes desde la sociedad civil, y que los planes resultantes sean efectivamente utilizados por tomadores de decisiones como referentes para su gestión estratégica en la práctica cotidiana.

Con respecto a las demandas de capacitación desde las regiones, remarcó que, dentro de los límites que permiten sus recursos, el CEPLAN ha trabajado permanentemente en fortalecer las capacidades de los gobiernos regionales, brindando asistencia técnica y capacitación en prospectiva y en planeamiento estratégico. Además de los programas y plataformas disponibles, subrayó que existen varias iniciativas en marcha para ampliar el alcance de las herramientas de capacitación y asistencia técnica disponibles. En particular, se destacó el potencial de aprendizaje a partir del proyecto piloto en marcha en Quispicanchi, Cusco, que busca profundizar la participación ciudadana y fortalecerla en los procesos de planeamiento provincial.

4. Conclusiones y recomendaciones

El repaso de los hallazgos provenientes de la revisión documentaria (normas y guías del SINAPLAN), de las entrevistas a especialistas del CEPLAN, encuesta a los encargados en los gobiernos regionales, y entrevistas finales, confirma que, más allá de los avances normativos, aún es incipiente la institucionalización de la prospectiva participativa en la formulación de planes y políticas públicas en el Perú. Sin embargo, también se confirma que las normas y guías oficiales vigentes han evolucionado significativamente y siguen abriendo las puertas para que avance la institucionalización de estas prácticas, y que en general los actores consultados parecen estar comprometidos con el gradual fortalecimiento de estas prácticas.

Con dichos hallazgos en mente, el estudio concluye respondiendo la siguiente pregunta:

“¿Cuáles son los principales desafíos identificados en el camino a institucionalizar a la prospectiva participativa como elemento permanente en los procesos de planeamiento y políticas regionales?”

4.1. Ámbito del sistema de planeamiento

Dentro de los desafíos que se relacionan principalmente con el campo de acción del SINAPLAN y de los gobiernos regionales mismos, queda claro que el principal es capacitar a los servidores públicos pertinentes en prospectiva, y en particular sobre prospectiva participativa, para establecer un piso mínimo de capacidades y conocimientos en cada gobierno regional. No parecer ser suficiente, asimismo, poner a su disposición conocimiento general sobre varias alternativas de metodologías participativas, sino, más bien, desde el ente rector priorizar y profundizar alguna en particular, que sea luego materia de capacitación especializada.

Queda claro también que desde las regiones se considera que la capacitación sobre participación y prospectiva debería contener elementos de acompañamiento personalizado en el terreno, y también extenderse a otros actores que lideran los procesos de planeamiento concertado en los territorios, incluyendo actores de sociedad civil, empresa y academia. De manera complementaria, parece necesario poner a disposición de todos los actores relevantes más información y conocimientos sobre prospectiva e información de calidad sobre las condiciones y tendencias en los territorios, incluso más allá de lo disponible en las plataformas existentes.

También parece necesario hacer una revisión, en consulta con los actores subnacionales, que permita perfeccionar algunas normas y guías sobre planeamiento e instrumentos de políticas para procurar que los procesos de formulación aumenten en su eficacia y eficiencia, así como para promover de manera más clara el alineamiento entre instrumentos (documentos de políticas, planes, entre otros) y su implementación y

seguimiento entre los distintos niveles de gobierno, considerando la articulación horizontal y vertical.

De manera más específica, los hallazgos de las entrevistas a profundidad sugieren que en las directivas se debería promover explícitamente la aplicación de la prospectiva con enfoque participativo en la fase inicial de diagnóstico del planeamiento regional, donde sería más relevante el aporte desde la sociedad civil. Por el contrario, no se ve como compatible un involucramiento más intensivo de la sociedad civil, al menos en su nivel de capacitación actual, en la segunda etapa (prospectiva) del planeamiento regional, que sigue viéndose por los encargados como terreno de expertos y autoridades.

Por otra parte, está claro el reclamo por visibilizar los aportes de la participación ciudadana (incluyendo los de carácter prospectivo) en los instrumentos de planeamiento aprobados. Asimismo, las entrevistas a profundidad revelaron una demanda desde los mismos territorios para que los procesos y documentos de planeamiento hagan referencia o aterricen en proyectos concretos de desarrollo regional que promuevan el interés de autoridades locales y ciudadanos.

4.2. Más allá del sistema de planeamiento

Los hallazgos sugieren que hay varios otros factores significativos que se perciben como obstáculos para la institucionalización de nuevas prácticas participativas en los procesos de políticas y planeamiento regional, y que trascienden el campo de acción del SINAPLAN o el ajuste de normas específicas.

Estos se refieren a tres grandes temas:

- 1) **La limitada e ineficaz participación ciudadana** en los mecanismos existentes, así como los mecanismos formales que existen más en el papel que en la realidad, como los consejos de coordinación regionales (CCR) o locales (CCL) que se crearon en todo el país como parte del proceso de descentralización iniciado en 2002.
- 2) **La escasa utilización de los instrumentos de planeamiento** en las gestiones de las autoridades regionales y locales, orientadas más por presupuestos y proyectos.
- 3) **La desconexión persistente entre planeamiento y presupuesto** en el Estado peruano.

En el caso del primer tema, cabe recordar el diagnóstico elaborado recientemente por el CEPLAN (2023b), destaca varios factores que contribuyen a la debilidad de la participación ciudadana. Entre ellos se encuentran: la persistencia de una sociedad desintegrada y desigual; la falta de una articulación normativa clara que garantice la participación efectiva; la existencia de espacios de participación ciudadana que, aunque numerosos, son ineficaces y carecen de coordinación entre sí; la falta de voluntad política para impulsar procesos participativos; y la débil capacidad del Estado para garantizar una

participación real. Un aspecto crucial de este diagnóstico es la **ausencia de un ente rector** en el Estado peruano que promueva de manera transversal la participación ciudadana en todos los sectores y niveles de gobierno.

Bibliografía

- Aceituno, P. (2014). La Prospectiva en la construcción local de políticas públicas. *Revista de Estudios Políticos y Estratégicos*, 2(1). Obtenido de <https://revistaepe.utem.cl/articulos/la-prospectiva-en-la-construccion-local-de-politicas-publicas/>
- Aceituno, P. (2020). Foresight studies and their assessment in the public policy of two Chilean regional development strategies. *Cuadernos de Administración (Universidad del Valle)*, 36(68), 152-165. Recuperado el 02 de diciembre de 2024, de https://cuadernosdeadministracion.univalle.edu.co/index.php/cuadernos_de_administracion/article/view/9807
- Aceituno, P. (2023). Gobernanza anticipatoria y prospectiva: Reflexiones en torno a la creación del proyecto de ley para dotar de una institucionalidad de futuro a Chile. *Administración Pública y Sociedad (APyS)*, 16, 193-201. Obtenido de https://www.bcn.cl/portal/publicaciones/ediciones-bcn/detalle_libro?id=10221.1%2F92585
- Alcalde, G. (2017). Construir futuros para el desarrollo: Cuatro experiencias participativas en el Perú. *Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú*. Obtenido de <https://dars.pucp.edu.pe/publicacion/construir-futuros-desarrollo-cuatro-experiencias-participativas-peru/>
- ANGR. (2015). *Los Gobiernos regionales al inicio de su segunda década. 46 experiencias de éxito de la gestión pública regional*. Lima: ANGR.
- Asensio, R., & Zárate Ardelá, P. (2005). *Participación Ciudadana y Democracia. Perspectivas Críticas y Análisis de Experiencias Locales*. Lima: IEP.
- Ballón, E. (2023). Descentralización, 20 años no es nada. *Perú Hoy*. Obtenido de <https://www.desco.org.pe/descentralizacion-20-anos-no-es-nada-serie-peru-hoy-n%C2%BA-42>
- Bingley, K. (2014). *A Review of Strategic Foresight in International Development*. Obtenido de https://opendocs.ids.ac.uk/articles/report/A_Review_of_Strategic_Foresight_in_International_Development/26476237?file=48249628
- CEPLAN. (2017). *Directiva N.º 001-2017-CEPLAN/PCD (modificada)*. Obtenido de <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1693125/Modificaci%C3%B3n>

%20de%20la%20Directiva%20N%C2%B0%20001-2017-CEPLAN/PCD%20-
%20Versi%C3%B3n%20modificada%20a%20febrero%20de%202021.pdf?v=1614
290699

CEPLAN. (Diciembre de 2020). *Memoria del proceso de construcción de la Visión del Perú al 2050*. Lima. Obtenido de <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2962313/CEPLAN%20-%20Memoria%20del%20proceso%20de%20construcci%C3%B3n%20de%20la%20Visi%C3%B3n%20del%20Per%C3%BAal%202050.pdf?v=1648490144>

CEPLAN. (2023a). *Participación ciudadana en políticas nacionales: situación actual y propuestas para su fortalecimiento*. Lima: CEPLAN.

CEPLAN. (2023b). *Participación ciudadana en planes de desarrollo concertado*. Lima: CEPLAN.

CEPLAN. (2023c). *Participación ciudadana en planes de desarrollo concertado*. Lima.

CEPLAN. (2024). *Guía de Prospectiva para las políticas y planes del Sinaplan (actualizada 2024)*. Lima: CEPLAN. Obtenido de <https://www.gob.pe/institucion/ceplan/informes-publicaciones/6078850-guia-de-prospectiva-para-las-politicas-y-planes-del-sinaplan-actualizada-2024>

Congreso de la República del Perú. (2008). *Decreto Legislativo N° 1088: Ley de modernización de la gestión pública*. Obtenido de <https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/instrument/files/3.%20Decreto%20Legislativo%201088.pdf>

Congreso de la República del Perú. (2002). *Ley N° 27783: Ley de bases de la descentralización*. Obtenido de <https://www.mef.gob.pe/es/normatividad/portemas/descentralizacion/6833-ley-n-27783-3/file>

Consejo Nacional de Descentralización. (2023). *El modelo peruano de descentralización*. Lima: CND.

Faucheux, S. (2001). From irreversibility to participation: towards a participatory foresight for the governance of collective environmental risks. *Journal of Hazardous Material*, 86(1-3), 223-243. Obtenido de https://www.academia.edu/9908119/From_irreversibility_to_participation_towards_a_participatory_foresight_for_the_governance_of_collective_environmental_risks

Fuerth, L. (2009). Foresight and anticipatory governance. *Foresight*, 11(4), 14-32. Obtenido de

https://www.researchgate.net/publication/235271913_Foresight_and_anticipatory_governance

Gioacchino, G. (2016). *Foresight and International Development: Conference Report*. Institute of Development Studies.

Godet et al, M. (2000). *La caja de herramientas de la prospectiva estratégica*.

Gorostiaga, X. (2000). Cap a una prospectiva participativa. Esquema metodològic. *Esquema metodologic*, 25-33. Obtenido de https://www.researchgate.net/publication/254479137_Cap_a_una_prospectiva_participativa_Esquema_metodologic

Gouache, C. (2022). Imagining the future with citizens: participatory foresight and democratic policy design in Marcoussis, France. *Policy Design and Practice*, 5(1), 66-85. Obtenido de https://www.researchgate.net/publication/352204299_Imagining_the_future_with_citizens_participatory_foresight_and_democratic_policy_design_in_Marcoussis_France

Guillo, M., & Blas, E. (2015). Participatory foresight for social innovation. FLUX-3D method (Forward Looking User Experience), a tool for evaluating innovations. *Technological Forecasting and Social Change*, 101, 275-290. Obtenido de https://www.researchgate.net/publication/282625539_Participatory_foresight_for_social_innovation_FLUX-3D_method_Forward_Looking_User_Experience_a_tool_for_evaluating_innovations

Hines, A. (2020). When did it start? Origin of the foresight field. *World Futures Review*, 12(1), 4-11. Obtenido de <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/1946756719889053>

INEI. (13 de diciembre de 2024). *Compendio Estadístico. Perú 2023*. Obtenido de Instituto Nacional de Estadística e Informática: https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Compendio2023/COMPENDIO2023.html

Loveridge, D., & Street, P. (2005). Inclusive foresight. *Foresight*, 31-47.

Mcnulty, S. (2020). Participación decepcionante: una evaluación de quince años de la Ley Nacional del Presupuesto Participativo. *Revista de Ciencia Política y Gobierno*, 11, 7-30.

- Medina Vàsquez, J., Becerra, S., & Castaño, P. (2014). *Prospectiva y política pública para el cambio estructural en América Latina y el Caribe*. Cepal.
- Nájera González, A., Marceleño Flores, S., Chávez-Dagostino, R., Nájera González, O., & Carrillo González, F. M. (2023). Vulnerabilidad costera y cambio climático: propuesta metodológica de prospectiva participativa basada en las Trayectorias Socioeconómicas Compartidas (SSP). *11*(25).
- Nalerio, C. (2022). *Imaginar lo posible, Prospectivas de Montevideo al Futuro*.
- Nikolova, B. (2014). The rise and promise of participatory foresight. *European Journal of Futures Research*, *2*, 1-9. *European Journal of Futures Research*(33). Obtenido de <https://doi.org/10.1007/s40309-013-0033-2>
- Nováky, E., & Monda, E. (2015). Futures Studies in Finland. *Society and Economy*, *1*, 31-48. Obtenido de https://www.researchgate.net/publication/276489492_Futures_Studies_in_Finland
- OCDE. (2016). Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública: Perú: Gobernanza integrada para un crecimiento inclusivo. *Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública*. Obtenido de <https://doi.org/10.1787/9789264265226-es>
- ONU. (2024). *Pacto para el Futuro de la Cumbre del Futuro*. Obtenido de <https://www.un.org/es/summit-of-the-future/pact-for-the-future>
- Panfichi, A. (2007). *Participación Ciudadana en el Perú. Disputas, confluencias y tensiones*. Lima: Fondo Editorial PUCP.
- ProGobernabilidad. (2013). *Iniciativas de Reforma Institucional en los Gobiernos Regionales: Los casos de Piura, Tumbes, La Libertad y Lambayeque*. Lima: ProGobernabilidad.
- Propuesta Ciudadana. (2011). *Balance de los Mecanismos de Participación Ciudadana*. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana.
- Remy, M. (2011). Participación ciudadana y gobiernos descentralizados. Cuadernos Descentralistas, *28*, 1-82. (28), 1-82. Obtenido de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37057/1/S2014125_es.pdf
- Reuben, W., & Zumaeta-Aurazo, M. (2011). *Voz y Participación en la Descentralización del Perú*. Banco Mundial.

Unctad Stat. (18 de Julio de 2023). *Gross domestic product: GDP by type of expenditure, VA by kind of economic activity, total and shares, annual*. Obtenido de <https://unctadstat.unctad.org/datacentre/dataviewer/US.GDPComponent>

UNDP. (2014). *Foresight as a Strategic Long-Term Planning Tool for Developing Countries*. Singapore: UNDP.

Vitale Gutierrez, J. A. (2022). *Poder y participación en la construcción social de futuros. Una relación compleja en la prospectiva*. Comunidad Editora Latinoamericana. Obtenido de <http://hdl.handle.net/20.500.12123/15943>



T. (511) 211 7800
webmaster@ceplan.gob.pe
www.ceplan.gob.pe
Av. Canaval y Moreyra 480 - Piso 21,
San Isidro Lima - Perú



Ceplan



Ceplan2050



Canal Ceplan



Ceplan



CanalPerú



Ceplan