



# GESTIÓN PÚBLICA

## MATERIAL DE TRABAJO

Programa de formación: Desarrollo de capacidades  
para el fortalecimiento de las organizaciones políticas



## **GESTIÓN PÚBLICA**

© Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral - IDEA Internacional, 2008  
© Asociación Civil Transparencia

Este material no es reflejo de un interés específico nacional o político. Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente los puntos de vista de las instituciones que lo financian (Ministerio de Relaciones Exteriores de Noruega, ACDI, AECID, PNUD) ni de IDEA Internacional, de sus juntas directivas o de los miembros de sus consejos.

Coordinación general: Pilar Tello Rozas  
Elaboración de contenidos: David Bastidas Villanes  
José Pisconte Ramos

Fecha: Mayo, 2009

# ESTADO Y GESTIÓN PÚBLICA

## Contenido

### ESTADO Y GESTIÓN PÚBLICA

<b>I. EL ESTADO</b>	<b>6</b>
1. Elementos constitutivos del Estado	
a. El territorio	7
2. Características del Estado.	9
3. Personalidad del Estado.	10
4. Finalidad del Estado.	10
5. Las funciones del Estado.	11
6. El poder constituyente del Estado	12
<b>II. EL GOBIERNO</b>	<b>12</b>
<b>III. LA GESTIÓN PÚBLICA</b>	<b>13</b>
1. Gestión pública y administración pública	14
2. Evolución conceptual y tendencias de la gestión pública	15
3. El proceso de gestión pública	21
4. El ciclo de la gestión pública	25
5. Los niveles gobiernos en el país	26
6. Resumen	28

### SISTEMAS ADMINISTRATIVOS

<b>I. Los sistemas administrativos</b>	<b>30</b>
<b>II. El Sistema de planeamiento Estratégico</b>	<b>31</b>
1. La planificación en el Perú	31
2. El Centro Nacional de Planeamiento Estratégico	32
3. El Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico	34
4. Las políticas públicas	35
5. Los Planes gubernamentales	36

<b>III. Presupuesto Público</b>	<b>44</b>
1. Definición	44
2. Los clasificadores presupuestarios de ingresos y gastos	48
3. El clasificador por fuentes de financiamiento y rubros	53
4. El sistema nacional de presupuesto	54
5. Las fases del proceso presupuestario	54
<b>IV. Inversión Pública</b>	<b>62</b>
1. Antecedentes	62
2. Ámbito de aplicación	63
3. Definiciones	63
4. Órgano rector del SNIP	64
5. Determinación de Sectores y niveles de Gobierno	65
6. Órgano Resolutivo del Sector, Gobierno Regional o Gobierno Local	66
7. La Oficina de Programación e Inversiones	67
8. Las Unidades Formuladoras y Unidades Ejecutoras	69
9. Empresas que pertenecen a más de un Gobierno Regional o Gobierno Local	70
10. Procedimientos y procesos de la inversión pública	70
11. Disposiciones y Normas Complementarias	72
<b>V. El Sistema de Modernización de la Gestión Pública</b>	<b>74</b>
1. El diseño organizacional de una entidad pública	74
2. Algunos criterios para la organización	75
3. La modernización de los gobiernos regionales y locales	75
4. El Cuerpo de Gerentes Públicas	79
<b>VI. Gestión de Recursos Humanos</b>	<b>81</b>
1) Antecedentes	81
2) La Autoridad Nacional del Servicio Civil	83
3) El Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos	86
4) El Empleado Público	88
<b>VII. El Sistema de Abastecimiento</b>	<b>91</b>
A. El sistema de abastecimiento	91
1. Definición	91

2. Objetivo	92
3. Organización de la oficina de abastecimiento	93
B. Gestión del Proceso de Contrataciones y Adquisiciones del Estado	
1. El proceso técnico de contrataciones y adquisiciones	96
2. Fases de los procesos de adquisición o contratación	97
3. Las instancias de las contrataciones y contrataciones	98
4. Principios que rigen las contrataciones y adquisiciones del estado	99
5. Tipos de procesos de selección	100
6. Montos para la determinación de los procesos de selección	102
<b>VIII.El Sistema de Control Gubernamental</b>	<b>103</b>
1. El Control Gubernamental	103
2. Atribuciones de la Contraloría General	104
3. El Sistema Nacional de Control	105
4. Conformación del Sistema Nacional de Control	106
5. Ámbito de aplicación	106
<b>LA GESTIÓN PÚBLICA, EL DESARROLLO Y LUCHA CONTRA LA POBREZA.</b>	<b>108</b>
I. DESARROLLO Y PROGRAMAS SOCIALES	107
II. LOS PROGRAMAS SOCIALES EN EL PERU	107
<b>BIBLIOGRAFÍA:</b>	<b>134</b>



## ESTADO Y GESTIÓN PÚBLICA

Tratar de la gestión pública y la administración pública, al margen de su origen y contenido político no permite tener una visión clara de su concepción, función, relevancia y perspectiva.

El Estado, reconocido como la organización política de una población para establecer reglas de convivencia y oportunidades para el desarrollo de la persona humana y la sociedad. En consecuencia la finalidad del Estado es lograr condiciones adecuadas de vida y bienestar para la población. Si a ello añadimos que un elemento constitutivo del Estado es el poder que se ejerce a través de un gobierno, quien actúa y acciona mediante un conjunto de instituciones que ha originado el mismo Estado, en las cuales se sustenta, entonces surge la pregunta, de qué se sirven las instituciones estatales, conducidos por un gobierno en la representación del Estado, para actuar en función de los intereses de la población, qué hace que su actuación sea ordenada, eficaz o no, y produzca resultados para los ciudadanos. La respuesta es la administración o gestión pública, que viene a ser el conjunto de acciones mediante las cuales las entidades tienden al logro de sus fines, objetivos y metas, los que están enmarcados por las políticas gubernamentales establecidas por el Poder Ejecutivo.

Por lo tanto el desempeño del Estado depende de la calidad y eficiencia de las políticas y el desempeño de la gestión pública. Sin políticas públicas responsables y sostenidas, o una gestión pública moderna, la estabilidad macroeconómica y el desarrollo social terminan afectadas, haciendo poco útiles los restantes esfuerzos para el desarrollo de la competitividad, el bienestar colectivo y la reducción de la pobreza.

Las administraciones públicas deben constituir la plataforma institucional para la elaboración e implantación de políticas públicas que respondan a los intereses generales de la sociedad, con subordinación plena a la legalidad. Para ello las instituciones administrativas deben ser fortalecidas, no sólo por la importancia que tienen en sí mismas, sino porque su solidez es una condición necesaria para rentabilizar las inversiones en cualquier sector.

Sin embargo es necesario diferenciar la actuación política del Estado producto del ejercicio del poder emanado de la voluntad popular en su beneficio, de la politización de las administraciones públicas y su "captura" por intereses particulares, que se traducen en fenómenos de clientelismo y amiguismo que son causa de ineficiencia, corrupción y distorsión de las intervenciones y políticas del Estado.

Este es el marco en el que desarrollara este modulo de gestión pública, con el propósito de lograr una comprensión panorámica pero integral de la gestión pública en quienes tienen la intención de actuar como gestores públicos, ya sea en el nivel político (autoridades) o en el nivel técnico (funcionarios y servidores).

## I. EL ESTADO

El Estado es la organización política de una nación, es decir, la estructura de poder que se asienta sobre un determinado territorio y población. Poder, territorio y pueblo o nación son, por consiguiente, los elementos que conforman el concepto de Estado, de tal manera que éste se identifica indistintamente con cada uno de ellos.

El poder puede definirse como la capacidad que tiene el aparato institucional para imponer a la sociedad el cumplimiento y la aceptación de las decisiones del gobierno u órgano ejecutivo del Estado. La teoría jurídica moderna identifica poder, con soberanía o capacidad jurídica del Estado. El territorio, espacio físico donde se ejerce el poder, se encuentra claramente delimitado con respecto al de otros Estados y coincide con los límites de la soberanía. La nación o pueblo sobre el que actúa el Estado es una comunidad humana que posee elementos culturales, vínculos económicos, tradiciones e historia comunes, lo que configura un espíritu solidario que, generalmente, es anterior a la formación de la organización política. Ahora bien, el Estado y la nación no siempre coinciden: hay Estados plurinacionales (con varias nacionalidades), como España, y naciones repartidas entre varios Estados, como es el caso del pueblo alemán.

Desde el siglo XVI, el Estado ha conocido diversas configuraciones: Estado autoritario, Estado absoluto, Estado liberal, Estado socialista o comunista, Estado fascista y Estado democrático.

Constitucionalmente la República del Perú se declara un Estado democrático, social, independiente y soberano. El Estado es uno e indivisible. Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de la separación de poderes.

El Estado se sostiene en un aparato organizacional/institucional, que se compone de tres elementos organizativos: las fuerzas armadas, la hacienda y la administración a su servicio, con base territorial amplia y separación entre el Estado y la sociedad.

La función de las *fuerzas armadas* es la de ejercer la defensa del Estado y su soberanía ante probables agresiones internacionales.

El mantenimiento de todo el aparato estatal requiere la recaudación de fondos económicos mediante la contribución de los miembros de la sociedad a través de los tributos e impuestos, función que corresponde a *la hacienda*.

La *administración* es la organización encargada de tomar las decisiones políticas y hacerlas cumplir mediante una serie de entidades u órganos (gobierno, ministerios, gobiernos regionales, municipalidades, policía, seguridad social, etc.) y un sistema de gestión, a través del cual lo pone en práctica.

Lo que legitima el poder del Estado es el derecho, el orden jurídico que regula el funcionamiento de las instituciones y el cumplimiento de las leyes por las

que debe regirse la colectividad. Al mismo tiempo que lo legitima, el derecho limita la acción del Estado, pues los valores que forman el cuerpo jurídico emanan, de forma directa o indirecta, del conjunto de la sociedad. Las normas habituales, los códigos de leyes o, modernamente, las constituciones políticas, definen los derechos y deberes de los ciudadanos y las funciones y límites del Estado. En los Estados liberales y democráticos, las leyes son elaboradas o aprobadas por los cuerpos legislativos, cuyos miembros, elegidos por la ciudadanía, representan la soberanía nacional. La ley se sitúa por encima de todos los individuos, grupos e instituciones. Tal es el significado de la expresión "imperio de la ley".

## 1. Elementos constitutivos del Estado

### a. El territorio

El territorio es el elemento físico del Estado y es de primer orden, porque colocado al lado del elemento humano permiten que surja y se conserve el Estado, sin embargo el Estado es una agrupación política, no una expresión geográfica o económica.

Los hombres al formar el Estado, reconocen en el territorio un suelo que registran como patria; que deriva de dos vocablos latinos: terra patrum (tierra de los padres). El hombre, compuesto también de materia (y espíritu), depende en su personalidad física del espacio, del suelo en el vive.

El territorio comprende además de la superficie terrestre, el subsuelo, la atmósfera y el mar territorial, comprendiendo en el mismo la plataforma continental.

La extensión del territorio del Estado no tiene trascendencia decisiva, en lo que se refiere a los principios de la doctrina política. Lo importante es que exista ese territorio que soporta la gestión del Estado.

El Estado fija sus límites por una autonomía sujeta naturalmente a las contingencias históricas y a la convivencia con los otros Estados, para ello la humanidad ha establecido el derecho internacional.

La función del territorio consiste en ser el asiento físico de su población, la fuente fundamental de los recursos naturales que necesita y el espacio geográfico donde tiene vigor el orden jurídico que emana de la soberanía del Estado.

El Estado, para realizar su misión y sus fines, tiene necesidad de un territorio, es decir, de una porción determinada del suelo que le proporcione los medios necesarios para satisfacer las necesidades materiales de su población. La obligación que tiene el Estado de proporcionar los medios necesarios a su población es una de sus obligaciones específicas y esta muy ligada a los recursos del territorio.

El Estado, dentro de su territorio, está capacitado para vigilar a los habitantes que se encuentren dentro del mismo. El dominio de un espacio

determinado le permite controlar a la población, le permite considerar a esa población como población del mismo Estado.

Por otra parte, en el aspecto internacional, goza de la exclusividad con que posee su territorio y en caso de invasión puede defenderlo de acuerdo con sus posibilidades militares.

El Estado que pierde su territorio desaparece, pues ya no tiene espacio donde hacer valer su poder, donde desarrollar su misión. Del territorio depende también su independencia frente al extranjero.

Por tanto, concluimos que el Estado tiene un derecho sobre su territorio.

En el Perú, el territorio de la República está organizado en regiones, departamentos, provincias, distritos y centros poblados, en cuyas circunscripciones se constituye y organiza el Estado y gobierno a nivel nacional, regional y local, conforme a sus competencias y autonomía propias establecidos en las normas correspondientes, preservando la unidad e integridad del Estado y la nación.

En consecuencia, el gobierno nacional tiene jurisdicción en todo el territorio de la República; los gobiernos regionales y los gobiernos municipales la tienen en su respectiva circunscripción territorial y estos tres niveles de gobierno deben actuar de manera articulada y con sentido de cooperación intergubernamental.

## **b. La población**

Los hombres y mujeres que pertenecen a un Estado componen la población de éste. La población desempeña, desde el punto de vista jurídico, un doble papel. Puede, en efecto, ser considerada como objeto o como sujeto de la actividad estatal.

En cuanto pobladores, los hombres que integran la población hállese sometidos a la autoridad política y, por tanto, forman el objeto del ejercicio del poder; en cuanto ciudadanos, participan en la formación de la voluntad general y son, por ende, sujetos de la actividad del Estado. Este doble comportamiento se sintetiza en que actúa como el soberano, por una parte, y el pueblo, por la otra.

La calidad de miembros de la comunidad jurídicamente organizada supone necesariamente, en quienes poseen el carácter de personas y, por ende, la existencia, en favor de los mismos, de una esfera de derechos públicos constitucionales.

El conjunto de derechos que el individuo puede hacer valer frente al Estado constituye lo que en la terminología jurídica recibe la denominación de status personal.

En el Perú, la Constitución Política reconoce un conjunto de derechos que garantizan al ciudadano su libertad, derechos políticos (elegir y ser elegidos, participación y control ciudadano, etc.), dignidad, acceso a servicios como la educación, salud, empleo, realizar inversiones, decidir sobre su vida, entre otros de vital trascendencia.

### c. El poder

En todas las sociedades humanas, la convivencia pacífica es posible gracias a la existencia de un poder político que se instituye sobre los intereses y voluntades particulares. En Estado, organización que acapara este poder en las civilizaciones desarrolladas, tiene que conseguir el bien común mediante distintas formas de gobierno a lo largo de la historia.

El poder es la capacidad de acción, que tienen unos para dirigir, influir, coaccionar a otros, a fin de tomar e imponer decisiones.

El poder es la capacidad de tomar e imponer decisiones que tiene una persona o un grupo de personas, dentro de un sistema social, sobre otras personas o grupo de personas a favor o en contra de su voluntad y en una relación dinámica conflictiva y asimétrica. Cuando el poder procede del Estado, es para establecer un orden de convivencia y buenas relaciones entre sus miembros y crear las condiciones de desarrollo y bienestar de los ciudadanos.

El poder es unas veces de tipo coactivo; otras, carece de este carácter. El poder simple, o no coactivo, tiene capacidad para dictar determinadas prescripciones a los miembros del grupo, pero no está en condiciones de asegurar el cumplimiento de aquéllas por sí mismo, es decir, con medios propios. Cuando una organización carece de poder coactivo, los individuos que la forman tienen libertad para abandonarla en cualquier momento.

Por ello el poder coactivo de Estado es importante para hacer cumplir los mandados provenientes de la ley, cuando grupos sociales o personas individuales se ponen al margen de ella en perjuicio de otras que ven afectadas sus intereses.

## 2. Características del Estado.

El Estado es una realidad social y jurídica, con características específicas, que son:

- a. Es la organización política de una sociedad humana que corresponde a un tiempo y espacio determinados.
- b. Su realidad esta constituida por los siguientes elementos:
  - Una agrupación social humana, que viene a ser la población;
  - Un territorio, que es la realidad físico-geográfica;
  - Un orden jurídico, en el que descansa el poder;
  - La soberanía, que implica independencia y autodeterminación; y
  - Un gobierno y una administración para su funcionamiento.

Además el Estado tiene fines y, aunque no son elementos que lógicamente formen parte del concepto, sí son constantes y, en última instancia, pueden identificarse con el bien común, la felicidad de la sociedad, la justicia social, etc.

### 3. Personalidad del Estado.

Para tratar el tema de la Administración o Gestión Pública es necesario tener una idea de cómo la doctrina jurídica concibe al Estado.

Dado que no es nuestro propósito tratar extensivamente el tema del Estado sino el de la Administración Pública, es suficiente saber que el Derecho reconoce la personalidad del Estado, pues a éste y a otras entidades, la Constitución Política les otorga personalidad jurídica con derechos y obligaciones, de las cuales es responsable ante la ley. (Cumplimiento de funciones y competencias, gestión financiera, etc.).

El Estado (y las instituciones que crea), se auto limita sometándose al orden jurídico que lo estructura y da forma a su actividad. El Estado es sujeto de derechos y deberes, es persona jurídica, y en ese sentido es también una corporación ordenada jurídicamente.

### 4. Finalidad del Estado.

El Estado y el derecho son medios, organizaciones o instrumentos, hechos por los hombres y para los hombres. Para asegurar sus fines la sociedad crea o reconoce el poder del Estado y lo somete al derecho para hacerlo racional y lógico.

La actividad general del Estado, es lo que debe hacerse de acuerdo con el orden jurídico imperante en un país y las establecidas en los acuerdos y convenios internacionales.

El Estado, fue creado para ordenar y servir a la sociedad. Su existencia se justifica por los fines que históricamente se le viene asignando. Por consiguiente el Estado tiene como fines generales:

- a. El equilibrio de las relaciones externas con otros Estados;
- b. El mantenimiento y preservación del orden interno, y;
- c. El desarrollo de la sociedad en todos sus ámbitos.

La actividad del Estado, esta definido por el conjunto de normas que crean órganos, fijan su funcionamiento y los fines que deben alcanzar.

#### Estructura Básica del Estado Peruano



## 5. Las funciones del Estado.

Las funciones del Estado están relacionadas a los medios o formas diversas que adopta el derecho para realizar los fines del Estado. La función es la autoridad del Estado para actuar en cumplimiento de sus fines a través de sus organismos y servidores públicos.

El concepto de función, constituye la base de esta definición. La misma etimología de la palabra función determina su concepto. Proviene de "Fungere", que significa hacer, cumplir, ejercitar, que a su vez deriva de "Finire", por lo que dentro del campo de las relaciones jurídicas, la función significará toda actuación por razón del fin jurídico en su doble esfera de privada y pública".

Las funciones del Estado tienen un apoyo lógico y jurídico. A través de las funciones se consagran competencias y procedimientos de las instituciones que se necesitan para su realización.

En este marco las funciones del Estado se pueden clasificar en:

### a. Funciones esenciales

Las funciones del Estado y los poderes públicos que le corresponden, son potestades constitucionales que dividen, lógica y políticamente, la acción del Estado con fines democráticos y técnicos y evitan la concentración de la fuerza estatal en una persona o entidad.

La doctrina clásica y la legislación positiva han reconocido tres actividades esenciales del Estado para realizar sus fines, resultado del principio lógico-jurídico de la división del trabajo aplicado por la teoría constitucional, y son:

- La función legislativa, que es la función encaminada a establecer las normas jurídicas generales. El Estado moderno es el creador del orden jurídico nacional. Al Poder Legislativo le corresponde la función legislativa.
- La función administrativa, que es la función encaminada a regular la actividad concreta y tutelar del Estado, bajo el orden jurídico. La ley debe ser ejecutada particularizando su aplicación. En sentido moderno el Estado es el promotor del desarrollo económico y social de un país. Al Poder Ejecutivo le corresponde la función Administrativa.
- La función jurisdiccional, que es la actividad del Estado encaminada a resolver las controversias, estatuir o declarar el derecho. La superioridad del Poder Judicial en la sociedad moderna, lo coloca como el órgano orientador de la vida jurídica nacional. Al Poder Judicial le corresponde la función jurisdiccional

### b. Funciones administrativas

Siguiendo el derrotero señalado por la doctrina, podemos mencionar las siguientes formas que asume la intervención estatal, en cumplimiento de las políticas económicas, sociales, ambientales, etc.

- Acción de orientación y coordinación. Diseño y gestión de políticas, procesos de planificación y cooperación entre los deferentes niveles de gobierno (Nacional, regional y local). El Estado es Rector de la economía y el desarrollo social nacional integral y sostenible.
- Acción de ordenamiento. Alude al establecimiento del orden jurídico nacional, regional y local, definiendo las competencias de cada nivel de gobierno y su sentido de cooperación.
- Acción de regulación. El Estado influye activamente en el mercado y la sociedad con diversos instrumentos normativos para regular las actividades económicas y sociales.
- Acción de gestión y control. El Estado organiza y ejecuta sus decisiones. Unas veces directamente y otras con la intervención de la actividad privada en la producción de bienes y servicios. Para verificar los resultados controla su propia acción, y supervisa a la actividad privada.

## 6. El poder constituyente del Estado

La función constituyente es la actividad fundamental del Estado, encaminada a la creación, adición o reforma de las normas constitucionales. Ella tiene por objeto la formulación de normas jurídicas generales, relativas a la organización y funcionamiento de los órganos supremos del poder público, sus modos de creación, sus relaciones y el régimen de garantías que protejan al ciudadano en contra de los abusos de las autoridades.

## II. EL GOBIERNO

El Gobierno es esencialmente la acción por la cual la autoridad impone una línea de conducta, un precepto, a las personas que forman parte de una colectividad, sea esta nacional, regional o local. Los gobernados son los habitantes del Estado, nacionales y extranjeros, que se encuentran en el territorio estatal.

Un gobierno es el conjunto de personas organizados políticamente que acceden al poder y los órganos revestidos de poder, para expresar la voluntad del Estado y hacer que esta se cumpla. Gobernar es ejercer la autoridad o el mando sobre un territorio y sobre las personas que lo habitan.

A través del poder se ejerce la suprema potestad rectora y coactiva del Estado, en el marco de la ley, la cual le da competencia y facultad a éste para cumplir con sus fines y objetivos.

La actividad de una la autoridad en su expresión de Gobierno es mandar, dar órdenes. Puede también proceder por vía de sugerencias (subliminal), pero solo accesoriamente. Su misión principal es ordenar. Naturalmente que esas órdenes no deben ser arbitrarias, sino que han de dirigirse hacia la consecución del bien público.

El campo propio de esas órdenes se extiende a todas las materias que

integran el bien público, materias que de cerca o de lejos, en el orden de los fines o de los medios, se refieren al bien público. Entre las principales materias en las que actúa un Estado están: Agricultura, educación, salud, trabajo, turismo, pesquería, industria, minería, energía, vivienda, transporte, saneamiento, ambiente, defensa, interior, justicia, economía, relaciones internacionales, etc.

Un gobierno trata de establecer relaciones de los individuos entre sí, de instituciones civiles (el mercado, la sociedad), y a éstos con los órganos del Estado, o bien, de relaciones entre los distintos sectores del gobierno.

Esas órdenes de la autoridad pueden revestir, diferentes características. A veces son generales, dictadas a priori, para todos o para determinado grupo o sector, en forma abstracta. Estamos en presencia entonces de leyes, reglamentos, jurisprudencia y, en forma supletoria, de las costumbres y la doctrina. Pero los mandatos también pueden ser particulares; el Gobierno puede tomar una decisión en vista de un caso concreto. Entonces estamos frente a las sentencias, las concesiones administrativas y en general los actos administrativos en sentido estricto.

En resumen un gobierno en base al poder de decidir que tiene, cumple con: i) regular las relaciones entre personas, entre instituciones, entre personas e instituciones para una convivencia civilizada, de respeto a sus derechos y cumplimiento de sus deberes, a través de los contratos, el matrimonio, los registros, las certificaciones, las autorizaciones, las transacciones comerciales, las inversiones, etc. ii) la provisión de servicios públicos, como la educación, la salud, etc. En ambos casos, el gobierno, en representación del Estado crea las condiciones y oportunidades para que las personas encuentren mejores condiciones de vida.

Un gobierno se instauro por el acceso político de organizaciones políticas (partidos, movimientos, frentes, alianzas de orden nacional, regional o local) a las instituciones del Estado, desde donde se originan la capacidad de decidir y ordenar sobre las cuestiones de Estado de un país, región o localidad.

Los partidos o agrupaciones políticas, son una reunión de hombres y mujeres que profesan una misma doctrina, opinión para asegurarse una influencia sobre la gestión de los asuntos públicos. Llegan a ocupar el gobierno por el voto de la comunidad en elecciones políticas mediante un sistema electoral, que garantiza la selección democrática de quienes asumen el rol de gobierno.

### III. LA GESTIÓN PÚBLICA

Para acercar los conceptos de gestión pública y Estado, decimos que este es la organización política soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico, con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y sistemas de gestión que persiguen determinados fines mediante actividades concretas

La relación entre poder y función marca la esencia de la administración pública, donde a través de ésta se pone en práctica el ejercicio del poder, mediante un gobierno en beneficio de la sociedad.

El funcionamiento del Estado, se origina en el cumplimiento de sus funciones, del cual se desprenden un conjunto de actividades, operaciones, tareas para actuar: jurídica, política y técnicamente. Estas actividades las asume como persona jurídica de derecho público y lo realiza por medio de los órganos que integran la Administración Pública, tanto Nacional, como regional y local.

El Estado en su doble carácter de gobierno y administrador cumple sus fines, competencias y funciones en sus órganos jurídicos que forman una estructura especial y un conjunto de técnicas y procedimientos que lo ponen en marcha (gestión pública).

## 1. Gestión pública y administración pública

En términos generales las expresiones gestionar y administrar aparecen como sinónimos, similares, de uso indistinto. Incluso a ambos se los define como la acción y efecto de hacer algo, de asumir una función o tarea para cumplir un propósito. Sin embargo en la legislación peruana estos conceptos aparecen diferenciados.

En ese sentido se entiende por administración pública, en su enfoque procedimental, a todas las instituciones y organismos públicos y privados que prestan servicios públicos<sup>1</sup>. Son las entidades de cualquier naturaleza que sean dependientes del gobierno central, los gobiernos regionales o los gobiernos locales, incluido sus correspondientes organismos públicos.<sup>2</sup>

En efecto, la administración pública comprende a los organismos que desempeñan una función de interés público, especialmente de provisión de servicios y/o regulación de los comportamientos e intereses de la sociedad, el mercado, así como del propio Estado y sus instituciones.

Por otro lado, a la gestión pública lo define, como el conjunto de acciones mediante las cuales las entidades tienden al logro de sus fines, objetivos y metas, los que están enmarcados por las políticas gubernamentales establecidas por el Poder Ejecutivo.<sup>3</sup>

Integrando ambos conceptos, porque en sí encierran dos elementos de dan origen a la acción estatal y gubernamental, podemos decir que la **gestión pública** está configurada por los espacios institucionales y los procesos a través de los cuáles el Estado diseña e implementa políticas, suministra bienes y servicios y aplica regulaciones con el objeto de dar curso a sus funciones.

La Gestión pública se ocupa de la utilización de los medios adecuados para alcanzar un fin colectivo. Trata de los mecanismos de decisión para la asignación y distribución de los recursos públicos, y de la coordinación y

1 Ley de normas generales del procedimiento administrativo.

2 Decreto Supremo No. 094-92-PCM.

3 Ley General del Sistema Nacional de Control.

estímulo de los agentes públicos para lograr objetivos colectivos. Ésta es una definición muy general que hay que matizar y concretar desde diferentes puntos de vista.

La acción pública se desarrolla en varias dimensiones que actúan simultáneamente. Estas dimensiones son:

- En términos de las relaciones de poder que se establecen entre los grupos sociales que actúan en instituciones determinadas, su estudio le corresponde a la Ciencia Política y la Sociología.
- En términos jurídicos, cuando se considera a la Administración pública como una persona jurídica que tiene derechos y obligaciones, su estudio le corresponde al Derecho,
- En términos administrativos, cuando se ocupa de los métodos de trabajo y organización interna, su estudio le corresponde a las Ciencias de la Administración y la ingeniería.

En efecto la acción de gobierno requiere de i) instituciones, ii) de mandatos y ordenes, cumplidos a través de políticas y funciones, y iii) métodos de trabajo y organización (tecnologías, instrumentos y procedimientos), para ejecutar y cumplir con sus fines y responsabilidades.

Las actividades técnicas son las acciones y aptitudes subordinadas a conocimientos técnicos prácticos e instrumentales, con base científica, necesarios para el ejercicio de una determinada responsabilidad, capacitan a hombres y mujeres para mejorar su bienestar, dando lugar a la gestión que para el caso de la actuación del Estado se denomina *Gestión Pública*.

## 2. Evolución conceptual y tendencias de la gestión pública

Las transformaciones de la economía mundial, caracterizada hoy por la crisis económica y financiera que origina escasez de recursos, desempleo, recesión, etc., y el avance de la globalización, producen procesos complejos y dinámicos, que ponen a la vista paradigmas<sup>4</sup> emergentes en la gestión pública, para orientar mejor las políticas sociales y económicas para atender la difícil y compleja demanda social.

En los últimos 25 años del siglo pasado, las ciencias de la administración han transitado de la administración a la gerencia, y de la gerencia a la gobernanza.<sup>5</sup> Los modelos alternativos de gestión pública describen un cambio permanente en el enfoque de la ciencias gerenciales, desde el modelo burocrático de gestión basado en la fragmentación de tareas y la subordinación jerárquica, hasta la nueva gestión pública que introduce nuevos requerimientos como el desarrollo de una cultura de la cooperación y de capacidades específicas orientadas a la **gestión por resultados**.

4 Es un sistema conceptual, de conocimiento que se aplica en la práctica e incorpora esquemas mentales, valores, teorías y razones generales para la acción.

5 Arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía.

### a. El modelo burocrático<sup>6</sup>

El modelo de administración burocrática o weberiano, fue el paradigma inspirador de todo movimiento internacional de reforma administrativa de los años 50 y 60. La racionalidad legal gerencial burocrática, que ya había presidido la construcción histórica de los estados liberales del derecho, fue también el modelo que inspiró, tras la segunda guerra mundial, tanto la construcción institucional de los Estados en desarrollo como la de los grandes servicios nacionales del bienestar, característicos del Estado Social.

Weber concebía la burocracia como "...la forma de organización a través de la cual opera el sistema de dominación política nacional o legal. El tipo de sistema que da sentido a la burocracia se contraponen a los sistemas de dominación carismática y tradicional, que no son racionales porque no se basan en la obediencia a la norma legal". La denominación legal o racional del modelo weberiano, articulada a través de la burocracia se basaba en:

- a. La definición del interés público desde la perspectiva fundamentalmente "administrativista" esto implicaba reclutar, desarrollar y conservar expertos en el campo de la administración, la ingeniería y el trabajo social.
- b. El logro de resultados en función de las especialidades de los expertos y bajo una fuerte orientación de inversión pública.
- c. La legitimación de la selección de los expertos y funcionarios no electos en un Estado administrativo.
- d. La aplicación de sus conocimientos y normas profesionales a los problemas existentes en sus campos de especialización.

El modelo burocrático buscaba la eficiencia, entendía a ella como su paradigma. En esa concepción para lograr eficiencia se despersonaliza la gestión, las personas tienen como fundamento el cumplimiento de lo que la institucionalidad formal les define. Los funcionarios cumplen estrictamente lo establecido por el contenido del cargo y ejecutan lo que las normas establecen sin discusión alguna. En todo caso, la gestión de los servidores públicos debía guiarse por la obligación y no por la misión. De esta forma, el modelo Weberiano efectuaba la distinción entre un **experto** y un **tomador de decisiones**. El experto (científico) ejecutaba lo que el tomador de decisiones (político) establecía en función de su lectura de la realidad. Separaba, consiguientemente, la administración de la política.

Weber, hace una clara distinción entre el político y el administrador. El primero que vive de y para la política con una clara racionalidad hacia la consecución y uso del poder y los instrumentos que el Estado le permite en cuanto al ejercicio de la función pública. Una de las bases de la burocracia establece que el mérito y la rigurosidad académica permite la eficiencia del

6 Organización regulada por normas que establecen un orden racional para distribuir y gestionar los asuntos que le son propios. Administración ineficiente a causa del papeleo, la rigidez y las formalidades superfluas. Conjunto de los servidores públicos. Influencia excesiva de los funcionarios en los asuntos públicos.

Estado cuando un cuerpo de funcionarios especialistas apoyan las decisiones, incluso políticas, bajo severos *estándares* de conocimientos.

El paradigma de organización burocrática sobre el que se sustentaron, en general, las administraciones públicas ha inducido al desarrollo de un tipo de gestión cuya realidad ha sido el de servir a la administración misma, centrada en los intereses inmediatos y en las expectativas de sus funcionarios y directivos. La legitimidad y legalidad de sus actos han dependido del grado de sometimiento a los procedimientos consagrados en el ordenamiento jurídico, independientemente de su eficacia material, de su efectividad y, consecuentemente, de la responsabilidad pública involucrada.

### **b. El modelo post burocrático**

A diferencia del anterior, el modelo pos burocrático, que da origen al Estado contractual<sup>7</sup> o *gestión por resultados*, que se inicia aproximadamente en los primeros años de los 90, enfatiza más bien en el beneficio que la sociedad percibe del accionar público. Los resultados no se miden en términos de insumos y procedimientos, sino en términos de cambios de distinta escala que se dan en el entorno - interno y externo - de la organización pública. No descuida el desarrollo normativo, pero le preocupa más la ejecución que el apego a las normas. Para ello agenda temas cruciales para la gestión, como las políticas de incentivo al talento y ejecución, los estándares de calidad y el desempeño, etc.

La posburocracia asume que las estructuras internas así como su optimización permanente, son necesarias, pero totalmente insuficientes para concretar resultados; que los procedimientos clave deben ser reformados pero no sólo en la perspectiva de optimizar el control sino el servicio a la ciudadanía, que los recursos financieros deben primordialmente ser aplicados de manera directa y vinculante con los resultados y que los sistemas de información y gestión del conocimiento son muy necesarios pero enfocados de manera estratégica.

La corriente post-burocrática privilegia el proceso de dirección estratégica. Implica un esfuerzo aún considerable en la dimensión operativa bajo principios de calidad total en procedimientos, talento humano y servicios, con la hipótesis que sólo es posible alcanzar resultados valiosos para la comunidad con conocimientos y capacidades técnicas, organizacionales y políticas dentro de las estructuras. Enfatiza que la capacidad se basa en conocimientos que respondan al estado de la discusión en cada tema, procurando "tomar y dar", rescatando el conocimiento local y construyendo conocimiento conjunto.

En consecuencia, esta nueva tendencia marca una división y diferencia con la corriente weberiana que, de manera comparada, se visualiza en el siguiente cuadro:

<sup>7</sup> De contrato, el Gobierno promete y asume compromiso que hace nacer obligaciones recíprocas entre él y la sociedad..

PARADIGMAS COMPARADOS	
El Paradigma Burocrático	El Paradigma Pos burocrático
Interés público definido por los expertos	Resultados valorados por los ciudadanos
Eficiencia	Calidad y valor
Administración	Producción
Control	Apego al espíritu de las normas
Especificar funciones	Identificar misión, servicios
Autoridad y estructura	Clientes y resultados
Justificar costos	Entregar valor (valor público)
Implantar responsabilidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Construir la rendición de cuentas</li> <li>• Fortalecer las relaciones de trabajo</li> </ul>
Seguir reglas y procedimientos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entender y aplicar normas</li> <li>• Identificar y resolver problemas</li> <li>• Mejora continua de procesos</li> </ul>
Operar sistemas administrativos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Separar el servicio del control</li> <li>• Lograr apoyo para las normas</li> <li>• Ampliar las opciones del cliente</li> <li>• Alentar la acción colectiva</li> <li>• Ofrecer incentivos</li> <li>• Evaluar y analizar resultados</li> <li>• Practicar la retroalimentación.</li> </ul>

El paradigma post-burocrático genera conocimientos basados en la práctica. De allí nace el concepto de la nueva gestión pública (NGP) que implica un giro sustancial en el ejercicio del gobierno y la gestión pública.

### c. El modelo de la nueva gestión pública (NGP)

La NGP busca satisfacer las necesidades de los ciudadanos a través de una gestión pública eficiente y eficaz. Para este enfoque, es imperativo el desarrollo de servicios de mayor calidad en un marco de sistemas de control que permitan transparencia en los procesos de elección de planes y resultados, así como en los de participación ciudadana, la NGP es el paradigma donde se inscriben los distintos procesos de cambio en la organización y gestión de las administraciones públicas. Es un enfoque que intenta incorporar algunos elementos de la lógica privada a las organizaciones públicas.

En la NGP los directivos públicos elegidos deben resolver la ambigüedad, la incertidumbre y el conflicto alrededor de las políticas públicas, a fin de describir de antemano lo que quieren que logren sus funcionarios en un lapso determinado; las funciones de formulación de políticas y las de operaciones deberían asignarse a organizaciones diferentes, con entidades operativas encabezadas por funcionarios versados en la gestión,

mientras que los sistemas administrativos centralizados deberían reformarse a fin de trasladar obligaciones, autoridad y responsabilidad a los niveles más cercanos al ciudadano.

En síntesis la Nueva Gestión Pública está fundamentada sobre:

- a. La formulación estratégica de políticas de desarrollo y gestión.
- b. La gradual eliminación del modelo burocrático hacia una GESTIÓN POR RESULTADOS.
- c. La creación del valor público.
- d. El desarrollo de las instituciones y dimensionamiento adecuado del Estado
- e. El mejoramiento de las conquistas macroeconómicas y la equidad social.

La nueva gestión pública, tiene dos estadios. En su etapa de desarrollo vigente, la del Desarrollo Contractual, a diferencia del enfoque tradicional, un gobierno es eficiente no solamente gracias a los instrumentos administrativos que crea o utiliza sino debido a su posicionamiento en la escena política. Al estar el Estado compuesto por actores que tienen intereses, la eficiencia sólo podrá garantizarse si genera (el Estado) reglas del juego que liberen la acción de los actores sociales en todo su potencial y permitan controlar a los actores políticos y gubernamentales para dirigir sus esfuerzos hacia los resultados y no hacia su propia agenda política.

De esta manera, la responsabilidad de la nueva gerencia pública está ligada a la eficacia y eficiencia de su gestión y no sólo al cumplimiento de sus mandatos. Se propone separar el diseño de políticas públicas de su administración, reemplazar la burocracia y autoridad tradicional del gobierno por competencia e incentivos.

En esta perspectiva, enfrenta desafíos buscando lograr metas y resultados transparentes dando la suficiente flexibilidad a los administradores del gobierno para determinar cómo alcanzarlas. La administración pública como prestadora de servicios para los ciudadanos no podrá liberarse de la responsabilidad de prestar éstos de manera eficiente y efectiva, sin buscar la generación de utilidades como fin último.

#### **d. La Gestión Pública por Resultados (GpR)**

Gestión Pública por resultados es un proceso estratégico, político y técnico, que parte del principio del "Estado contractual" en el marco de la Nueva Gestión, es decir la relación y vínculo formal que se da entre un principal (sociedad) y un agente (gobierno) en el cual ambas partes acuerdan efectos o resultados concretos a alcanzar con acción del agente y que influyen sobre el principal, creando valor público.

La GpR implica una administración de las organizaciones públicas focalizadas en la evaluación del cumplimiento de acciones estratégicas definidas en un plan de gobierno y un plan de desarrollo. Dada la débil

coordinación que generalmente existe entre la Alta Dirección y los mandos operativos, es necesario que el esfuerzo modernizador proponga una nueva forma de vinculación entre ambas, en la que sean definidos las responsabilidades y los compromisos mutuamente asumidos.

“En un enfoque de gestión que busca incrementar la eficacia y el impacto de la políticas del sector público a través de una mayor responsabilidad de los funcionarios por los resultados de su gestión”.

La implantación de un proceso de *Modernización de la Gestión Pública* se la entiende como la incorporación de nuevos enfoques de índole empresarial, tales como Reingeniería, Benchmarking, Outsourcing, etc., con la finalidad de superar la administración burocrática que caracterizaba a los países menos desarrollados. El proceso de Modernización de la Gestión Pública ha tenido por finalidad “elevar las competencias y la capacidad de movilizar los recursos públicos de manera más eficiente, comprometiendo en su gestión y en sus resultados al conjunto de los actores que intervienen en la generación de los respectivos servicios, orientados a satisfacer los requerimientos de la sociedad” De este modo, el modelo gerencial se convirtió en un aspecto fundamental para mejorar la capacidad de gestión del Estado, así como para incrementar la gobernabilidad democrática del sistema político.

Para que lo anterior se cumpla, se pone énfasis en la transformación de la cultura organizacional que caracterizaba a la Administración Pública. Lo fundamental era dar un giro en los hábitos, costumbres y forma de actuar de la administración pública.

Asimismo, este cambio cultural debe contemplar a los funcionarios públicos, de tal modo que se impulsaran políticas de personal, centradas en premiar el buen desempeño, fomentar la capacitación y el perfeccionamiento profesional, hoy ausentes en la gestión pública peruana.

La Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado Peruano, tiene como finalidad fundamental la obtención de mayores niveles de eficiencia del aparato estatal, de manera que se logre una mejor atención a la ciudadanía, priorizando y optimizando el uso de los recursos públicos. En este marco el objetivo es alcanzar un Estado:

- Al servicio de la ciudadanía. La acción del Estado debe centrarse en beneficiar a su población generando oportunidades para su desarrollo y bienestar.
- Con canales efectivos de participación ciudadana. El estado debe escuchar y recoger las propuestas de la ciudadanía y establecer alianzas público privadas en todas sus instancias de gobierno.
- Descentralizado y desconcentrado. El poder se ejerce descentralizadamente, de manera armónica y con sentido de colaboración entre los diferentes niveles de gobierno. La asignación de funciones se realiza teniendo en consideración a un buen servicio al ciudadano.

- Transparente en su gestión. La comunidad debe estar informada periódicamente sobre las acciones de gobierno a través de diferentes medios de rendición de cuentas.
- Con servidores públicos competentes y debidamente remunerados. Se promueve su capacitación y perfeccionamiento, remuneraciones en función al desempeño y calificación, con incentivos a la eficiencia y eficacia.
- Fiscalmente equilibrado. Los ingresos que financian la inversión y el gasto público tienen una relación de armonía.

El proceso de modernización de la gestión del Estado debe sustentarse fundamentalmente en el diseño de una visión compartida y planes de largo y mediano plazo, estratégicos y sustentables, que den sentido a su actuación, que convoque y comprometa a la ciudadanía a la participación responsable, que aporte a los procesos de desarrollo, que no sea solo beneficiario del bienestar, sino en lo fundamental, participe y constructor de un futuro promisorio. Ciudadanos con sentido crítico

Ello implica también, profundizar el proceso de descentralización, redefiniendo los roles y fortalecimiento la capacidad de gestión, del propio Gobierno Central y los gobiernos regionales y locales. Mayor eficiencia en la utilización de los recursos del Estado, por lo tanto, se eliminar la duplicidad o superposición de competencias, funciones y atribuciones entre sectores y entidades o entre funcionarios y servidores.

En este contexto es prioritario revalorizar la Carrera Pública, poniéndole especial énfasis al principio de la ética pública y la especialización así como el respeto al Estado de Derecho.

El enfoque que debe orientar y marcar el paso de la modernización del Estado es institucionalizar la gestión por resultados, a través del uso de modernos recursos tecnológicos, como la planificación estratégica y concertada, la incorporación de sistemas de monitoreo y evaluación, la rendición pública y periódica de cuentas, la transparencia a fin de garantizar canales que permitan el control de las acciones del Estado.

La estructura y organización de la Administración Pública, deben ser dinámicas y responder de manera efectiva al cumplimiento de los objetivos y metas señalados en los planes. La organización debe estructurarse para responder al cumplimiento de la misión, que a su vez está articulada a la visión, donde las funciones no se cumplan en si misma, sino a través de proyectos y actividades en el marco de una cultura de proyecto, donde toda acción gubernamental este orientado a cumplir un objetivo y por lo tanto a producir un resultado.

### **3. El proceso de gestión pública**

La gestión pública, como sistema, tiene un conjunto de principios, concepciones, tecnologías e instrumentos que sustentan, orientan y ponen en práctica las decisiones de gobierno, aplicando un ciclo ordenado y

secuencial para la provisión de servicios públicos que aporten a la generación de oportunidades para el desarrollo del país, y dentro de ella de sus territorios de manera armónica y articulada.

### **a. Los principios**

Son razones y cánones que fundamentan y rigen el pensamiento y la conducta del Estado y sus funcionarios y servidores públicos en cumplimiento de sus competencias y atribuciones.

- Principio de Legalidad, las autoridades, funcionarios y servidores del Estado están sometidas a las normas del ordenamiento jurídico de la gestión pública.
- Principio de servicio al ciudadano, la acción gubernamental está al servicio de las personas y de la sociedad; responden a sus necesidades y el interés general de la nación; asegurando que su actividad se preste con eficacia, eficiencia, simplicidad, sostenibilidad, veracidad, continuidad, rendición de cuentas, prevención, celeridad y oportunidad.

Este principio tiene un carácter estratégico, porque pone la administración pública al servicio del ciudadano y el desarrollo, a diferencia de la concepción tradicional que aun envuelve la cultura organizacional de la burocracia estatal, que pone la administración al servicio de la administración, es decir, se gestiona priorizando el cumplimiento de los procedimientos sin darle importancia a los resultados.

- Principio de Inclusión y Equidad, el Estado afirma los derechos fundamentales de las personas y el ejercicio de sus deberes. Con Inclusión, promoviendo la incorporación económica, social, política y cultural de los grupos sociales excluidos y vulnerables y de las personas con discapacidad de cualquier tipo que limita su desempeño y participación activa en la sociedad. Con equidad, promoviendo la igualdad de todas las personas a las oportunidades y beneficios que se derivan de la prestación de servicios públicos y el desarrollo en general.
- Principio de participación y transparencia, las personas tienen derecho a vigilar y participar en la gestión del Poder Ejecutivo, conforme a los procedimientos establecidos por la ley. Para ello las entidades del Estado actúan de manera que las personas tengan acceso a información.
- Principio de Organización, integración y cooperación, Se organizan en un régimen jerarquizado y desconcentrado según corresponda, sobre la base de funciones y competencias afines por instituciones, delimitando sus funciones en el marco de sus respectivas leyes orgánicas, evitando la duplicidad y superposición.

Coordinan y cooperan de manera continua y permanente en los planos intersectorial e intergubernamental (Gobierno Nacional y gobiernos regionales y locales).

- Principio de Competencia, los tres niveles de gobierno ejercen sus competencias exclusivas de manera inherente, sin transgredirla entre ellas, y las competencias compartidas de manera articulada y complementaria en el marco del principio de subsidiaridad.

## b. Los sistemas de gestión pública

La Ley Orgánica del Poder Ejecutivo hace un importante aporte para comprender y organizar mejor la gestión pública. Para ello pone de manifiesto el concepto de Sistemas, definiéndolo como el conjunto de principios, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos mediante los cuales se organizan las actividades de la Gestión Pública, para que las entidades gubernamentales ejerzan sus competencias y atribuciones. Existen dos tipos de sistemas: los funcionales y los administrativos.

Para una mejor comprensión de estos sistemas, es conveniente previamente comprender el concepto de lo que son las funciones sustantivas y las de administración interna.

Las funciones sustantivas son inherentes y caracterizan a una institución del Estado y le dan sentido a su misión. Se ejercen a través de los órganos de línea. Son funciones sustantivas las relacionadas a salud, educación, transporte, turismo, energía, etc.

Las funciones de administración interna sirven de apoyo para ejercer las funciones sustantivas. Están referidas a la utilización eficiente de los medios y recursos materiales, económicos y humanos que sean asignados. Son funciones de administración interna las relacionadas a actividades tales como: planeamiento, presupuesto, contabilidad, organización, recursos humanos, sistemas de información y comunicación, asesoría jurídica, gestión financiera, gestión de medios materiales y servicios auxiliares, entre otras.

Sobre la de esta tipología de funciones, que son de carácter organizacional, los sistemas funcionales y administrativos se pueden definir así.

### • Los Sistemas funcionales

Los Sistemas Funcionales tienen por finalidad asegurar el cumplimiento de las políticas públicas que requieren de la participación de todas o varias entidades del Estado.

Los sistemas funcionales están relacionados con las **funciones sustantivas** que caracterizan a cada una de entidades públicas. Mediante estos sistemas se gestionan las materias que se le encargan a una institución por ley, y se ejecutan a través de sus órganos de línea originándose los servicios que le corresponden a la institución. Las materias son agricultura, ambiente, comercio, turismo, economía, salud, educación, trabajo, mujer, desarrollo social, transporte, comunicaciones, saneamiento, producción, energía, minas, justicia, defensa, interior, etc., y dan lugar a sistemas como, el sistema integral

de salud, el sistema educativo, las cadenas productivas, el sistema de agua y alcantarillado, sistemas productivos, sistema vial, sistema de riego, sistema energético, sistema judicial, etc.

• **Los Sistemas Administrativos**

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.

Los sistemas administrativos tienen relación con las **funciones de administración interna** que se ejercen en apoyo al cumplimiento de las funciones sustantivas, están referidas a la utilización eficiente de los medios y recursos materiales, económicos y humanos que intervienen en el ciclo de la gestión pública para la provisión de servicios públicos. Se ejecutan a través de sus órganos de línea, apoyo y asesoría, según corresponda.

Los Sistemas Administrativos de aplicación nacional.

Sistemas Administrativos	
Planeamiento Estratégico	Defensa Judicial del Estado
Presupuesto Público	Abastecimiento
Inversión Pública	Tesorería
Endeudamiento Público	Contabilidad
Modernización de la gestión pública	Control.
Gestión de Recursos Humanos	

La gestión combinada y complementaria de los sistemas funcionales y administrativos origina la gestión pública.

Los Sistemas están a cargo de un Ente Rector que se constituye en su autoridad técnico-normativa a nivel nacional, dicta las normas y establece los procedimientos relacionados con su ámbito, coordina su operación técnica y es responsable de su correcto funcionamiento.

Paulatinamente se debe adecuar el funcionamiento de los Sistemas Administrativos al proceso de descentralización y modernización del Estado, en correspondencia del carácter Unitario, democrático y descentralizado del gobierno peruano. En la actualidad varios sistemas tienen un carácter centralista y por consiguiente requieren modernizarse.

**c. Los gestores públicos**

El funcionamiento de las entidades públicas se debe a la presencia de autoridades políticas y servidores públicos que asumen un conjunto de atribuciones de acuerdo al cargo que ocupa en el marco del mandato que le asigna su ley de creación.

Las autoridades políticas, en su rol decisor y el servidor público como

ejecutante, tienen que actuar de manera articulada y complementaria, dentro del escalón que les asigna la organización.

Los decisores políticos tienen la responsabilidad de adoptar políticas que conlleven a enfrentar y resolver problemas que afectan a la comunidad en los diferentes ámbitos de su responsabilidad. Estas políticas son adoptadas individualmente o reunidos en el colectivo al que pertenecen (Consejo de Ministros, Consejos Regionales, Concejos Municipales, un directorio, etc.). Por su parte los servidores públicos ponen en práctica las políticas haciendo uso de un conjunto de tecnologías de gestión e instrumentos de orden normativo y gerencial. Los elementos que se deben tener en cuenta para que la actuación de políticos y técnicos sea articulada e integral son:

- Visión y liderazgo compartido, que organice sus actuaciones en un mismo sentido y atraídos por un propósito común, con capacidad prospectiva, donde el liderazgo no es individual sino de trabajo en equipo.
- Sentido de misión, el cumplimiento de responsabilidades debe responder a un proceso de gobierno y gerencia estratégica, para que el proceso de toma de decisiones sea focalizada en función de las metas establecidas en beneficio del ciudadano, en correspondencia de la misión institucional con la visión.
- Agentes de cambio efectivo, ante los permanentes cambios de orden económico, social, tecnológico, cultural, etc., producidos en el mundo global, es fundamental la reinención del liderazgo, pasar de los liderazgos individuales a los liderazgos colectivos, de conocimientos, actitudes y habilidades, la capacidad de negociar, de construir equipos, de actuar con honradez y transparencia, de administrar la tensión y el conflicto y quizás sobre todo, de mantener la credibilidad necesaria para dirigir procesos de cambio para mejorar la gestión pública, y que este se ponga al servicio del desarrollo integral y sostenible.

#### **4. El ciclo de la gestión pública**

Las entidades públicas para cumplir con sus fines y responsabilidades y la provisión de servicios públicos tienen que actuar de manera ordenada y secuencial, paso a paso, de manera que el logro de sus resultados sea efectivo. La toma de decisiones y la ejecución de acciones responderán a un ciclo que comprende una adecuada combinación de las funciones administrativas y sustantivas.

El ciclo de la gestión pública comprende las siguientes fases:

- Planeamiento, adoptando políticas, prioridades, estrategias, programas y proyectos que orienten la acción de la actividad pública en beneficio del desarrollo integral y sostenible.
- Normativa y reguladora, mediante la cual se establecen las normas que regulan, las relaciones institucionales, ciudadanas, los servicios públicos, así como la instrumentalización de las políticas públicas.

- Directiva y ejecutora, que permite dirección y ejecución de las acciones gubernamentales contenidas en la misión institucional, organizando y coordinando las capacidades humanas y el uso de los recursos financieros, bienes y activos necesarios para la gestión pública, con arreglo a los sistemas administrativos.
- Supervisión, evaluación y control, que implica el monitoreo y evaluación de la gestión pública, verificando el cumplimiento de los indicadores previstos, la calidad de los servicios y observancia de las normas.

Estas funciones se desarrollan en el marco de un ciclo de gestión, se suceden secuencialmente e interactúan y retroalimentan permanentemente, de manera que se tiene una visión integral del proceso, permitiendo ajustes y correcciones, en la solución de los problemas de gestión.

## 5. Los niveles de gobiernos en el país

Las entidades del Estado que asumen el rol directo de gobierno son: el Gobierno Nacional, los gobiernos regionales y los gobiernos locales.

### a. Los roles intergubernamentales

Al **Gobierno Nacional** le corresponde un rol de rectoría, conductor y orientador del proceso de desarrollo y la provisión de los servicios públicos, en el marco de un Estado Unitario, democrático y descentralizado. Le corresponde establecer y supervisar las políticas públicas (nacionales y sectoriales), que son de cumplimiento obligatorio por todas las entidades del Estado y en todos los niveles de gobierno. Su accionar es sectorial, es decir especializado por cada materia, y para ello cuenta con los ministerios y las entidades públicas del Poder Ejecutivo.

A través de las políticas nacionales, el Gobierno Nacional, define los objetivos prioritarios, lineamientos, contenidos principales de las políticas públicas, los estándares nacionales de cumplimiento obligatorio en la provisión de servicios públicos, para asegurar el normal desarrollo de las actividades públicas y privadas. Las políticas nacionales conforman la política general de gobierno y las Políticas sectoriales son el subconjunto de políticas nacionales que afectan una actividad económica, social y ambiental específica pública o privada.

Los **gobiernos regionales** promueven el desarrollo y la economía regional, fomentan las inversiones, las actividades y servicios públicos de su responsabilidad, en armonía con las políticas y planes nacionales y locales de desarrollo.

Adoptan sus políticas regionales en el marco de las políticas nacionales y sectoriales, adaptándolas a su realidad territorial. Tienen un rol articulador en el proceso de gestión pública, pues el diseño y aplicación de sus políticas tienen que ser integrados, es decir abordar dos o más materias articuladamente.

Los gobiernos locales promueven el desarrollo y la economía local, y la

prestación de los servicios públicos de su responsabilidad, en armonía con las políticas y planes nacionales y locales de desarrollo.

Al igual que los gobiernos regionales, adoptan sus políticas locales en el marco de las políticas nacionales y sectoriales, integrándose a las políticas regionales y adaptándolas a su realidad local. Tienen un rol ejecutor en el proceso de gestión pública, pues el diseño y aplicación de sus políticas tienen que integrar dos o más materias, y ejecutar todas aquellas funciones que atiendan las demandas más inmediatas de la población.

En el marco del ordenamiento jurídico nacional, y las corrientes modernas de la nueva gestión pública, la participación ciudadana es un elemento sustantivo para promover los procesos de desarrollo y la mejor prestación de los servicios públicos, y sobre todo para vigilar el desempeño de los gestores públicos. Por ello, a la participación ciudadana también se le reconoce un rol de aporte de propuestas y vigilancia.

### Roles del Gobierno Nacional y los Gobiernos Regionales y Locales

Nivel de Gobierno/Sociedad	Roles	Desafíos
GOBIERNO NACIONAL	RECTOR Y CONDUCTOR	FACILITAR Y CONSOLIDAR PROCESO
GOBIERNOS REGIONALES	PLANIFICADOR ARTICULADOR	LIDERAR, CONSOLIDAR PROCESO Y PROMOVER DESARROLLO
GOBIERNOS LOCALES	PLANIFICADOR EJECUTOR	LIDERAR, CONSOLIDAR PROCESO Y PROMOVER DESARROLLO
SOCIEDAD CIVIL	PROPOSITIVO VIGILANCIA	INVOLUCRARSE, CONTRIBUIR EN DESARROLLO

#### b. La coordinación intergubernamental

En el marco del proceso de descentralización, el ejercicio del poder entre el Gobierno Nacional, los gobiernos regionales y locales debe ser equilibrado, de cooperación y colaboración mutua. Para ello la separación de competencias y funciones tiene que ser racional, evitando la duplicidad de funciones entre instituciones, y bajo el criterio de alcanzar la mayor eficiencia y efectividad para la prestación de los servicios del Estado a la comunidad.

Para poner en práctica la colaboración y coordinación intergubernamental, se establecen tres tipos de competencias que definen el modo de actuación de los tres niveles de gobierno, es decir que tienen que hacer manera exclusiva cada uno, y que pueden hacer de manera conjunta. Estas son las competencias exclusivas, compartidas y delegables.

**Competencias exclusivas:** Son aquellas cuyo ejercicio corresponde de manera exclusiva y excluyente a cada nivel de gobierno conforme a la Constitución y la ley.

**Competencias compartidas:** Son aquellas en las que intervienen dos o más niveles de gobierno, que comparten fases sucesivas de los procesos implicados. La ley indica la función específica y responsabilidad que corresponde a cada nivel.

**Competencias delegables:** Son aquellas que un nivel de gobierno delega a otro de distinto nivel, de mutuo acuerdo y conforme al procedimiento establecido en la ley, quedando el primero obligado a abstenerse de tomar decisiones sobre la materia o función delegada. La entidad que delega mantiene la titularidad de la competencia, y la entidad que la recibe ejerce la misma durante el periodo de la delegación.

Por consiguiente de manera bilateral o colectiva, los gobiernos pueden adoptar acuerdos haciendo uso de este tipo de competencias, de manera que potencien la acción estatal en beneficio de la comunidad.

Posteriormente en la nueva Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, se crea el **Consejo de Coordinación Intergubernamental**, como una instancia para fortalecer de descentralización, bajo la Presidencia del Consejo de Ministros, donde participan los Ministros de Estado, los Presidentes Regionales y una representación de los Alcaldes de las municipalidades del país. Este Consejo se ha instalado y tiene pendiente la aprobación de su Reglamento. Entre su principal función está la de coordinar y consensuar las políticas públicas, especialmente donde existen funciones compartidas entre los tres niveles de gobierno, de manera que las diferentes demandas de la comunidad sean atendidas de la mejor manera posible.

## 6. Resumen

A manera de un breve resumen, señalamos que la gestión pública en el Perú presenta graves problemas que limitan una acción efectiva del Estado para cumplir sus fines y funciones. El Estado Peruano, tiene todavía grandes rasgos centralistas, lo que se replica en el modelo de gestión pública imperante. Ello porque el proceso es joven, y porque hay una cultura de desconfianza desde los estamentos nacionales hacia los gobiernos regionales y locales, donde el centralismo se cree más capaz que estos últimos, poniendo trabas de diferente índole a su desarrollo y restringiéndose de esa manera, el accionar de los gobiernos descentralizados.

Si bien es cierto se han incrementado los ingresos de los gobiernos regionales y locales, más que por una de política fiscal descentralizada, por el incremento de la recaudación del fisco, las inversiones son trabadas por los mecanismos burocráticos provenientes del nivel central

Desde el año 2002, está vigente la Ley Marco de Modernización de la Gestión

del Estado, sin embargo es muy poco lo avanzado, los cambios son mínimos, debido a que los organismos rectores de los sistemas administrativos han avanzado poco en proponer políticas e instrumentos modernos, que mejoren o reemplacen a muchos sistemas que están vigentes por más de 20 años en su concepción original.

El enfoque de gestión que prima, es burocrática, de fuerte cultura normativa y burocrática, que impide desarrollar iniciativas creativas que contribuyan a contar con métodos e instrumentos de gestión efectivos para el logro de objetivos con fuerte impacto, por temor a caer en faltas administrativas o civiles que después son sancionadas por los órganos de control.

Existe poca coordinación entre los entes estatales, o estos son prácticas aisladas, principalmente por la falta de liderazgo de la gran mayoría de autoridades gubernamentales, caracterizado por un trabajo individual más que colectivo, y una ausencia de visión de futuro compartida. Se cae con mucha facilidad en una gestión cortoplacista, confundiendo lo urgente con lo importante y estratégico. A ello se aúna en muchos casos la ausencia de un programa de gobierno.

La ausencia de un enfoque integral de la Gestión Orientada a Resultados que beneficie a la ciudadanía, como referencia a un proceso de modernización de la gestión pública, que reforme, por ejemplo, los procedimientos burocráticos ineficaces y "arcaicos", no va por buen camino. El estilo de gestión vigente se caracteriza por centrarse exclusivamente en seguir los procesos y dar cumplimiento a las normas y a la legalidad correspondiente, creando controles que no cumplen con su efectividad. Por esto un nuevo estilo de gestión, con énfasis a los resultados, se pone de manifiesto. Aquí hay un ligero avance con el presupuesto por resultados, pero que tiene el peligro, como se avizora, de reducir los resultados a lo presupuestal, y no a la gestión pública en su conjunto.

La provisión de servicios públicos por lo tanto, no se desarrolla con criterios de calidad, oportunidad y eficiencia; lo que refleja la poca capacidad de gestión de los gestores públicos.

# SISTEMAS ADMINISTRATIVOS

## I. Los sistemas administrativos

En el módulo anterior señalamos que la *gestión pública* está configurada por las entidades gubernamentales y los procesos políticos y técnicos a través de los cuáles un *Gobierno*, en representación del *Estado*, diseña e implementa políticas, suministra bienes y servicios, y aplica regulaciones con el objeto de cumplir con sus fines y funciones, a través de cada uno de sus niveles de su gobierno.<sup>8</sup>

Para este efecto, la gestión pública tiene como soporte a un conjunto de sistemas administrativos<sup>9</sup>, que comprenden una serie de tecnologías, metodologías, procedimientos, instrumentos, etc. que le permiten actuar en consideración a los mandatos y encargos establecidos por la Constitución y la Ley a cada entidad gubernamental.

Mediante los sistemas administrativos se orienta y organiza la actividad de las entidades públicas, y a su interior, de los sus gestores, permitiendo el logro de los objetivos y metas preestablecidos, a partir de coordinar sus actividades y utilización de diversos recursos. Los sistemas administrativos apuntan a que gestión pública tenga un desempeño eficiente, eficaz e inclusivo, con resultados que beneficien al ciudadano.

Los Sistemas Administrativos son de aplicación nacional, y comprende los siguientes:<sup>10</sup>

Sistemas Administrativos	
Planeamiento Estratégico	Defensa Judicial del Estado
Presupuesto Público	Abastecimiento
Inversión Pública	Tesorería
Endeudamiento Público	Contabilidad
Modernización de la gestión pública	Control.
Gestión de Recursos Humanos	

En ésta oportunidad solo nos ocuparemos de las más relevantes, con implicancias más directas a la provisión de servicios públicos, como son el planeamiento estratégico, el presupuesto Público y la inversión pública. En segundo orden, sin desmerecer la importancia, de los sistemas de modernización de la gestión pública, gestión de recursos humanos, abastecimiento y control gubernamental.

8 En el caso del Estado peruano son tres: Gobierno Nacional, gobiernos regionales y gobiernos locales (provinciales y distritales).

9 Ley N° 29158, ley orgánica del poder ejecutivo, promulgada: 19/12/2007, publicada: 20/12/2007.

10 Artículos 43 al 46 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

## II. El Sistema de planeamiento Estratégico

La planificación en general, es un proceso que define objetivos, metas, estrategias y acciones para lograr resultados deseados en el futuro y encaminados a cambiar la situación actual. Para ello se requiere de determinadas metodologías y técnicas y la participación conciente de un conjunto de actores (institucionales e individuales) con responsabilidad o interés en cambiar el estado negativo o carencias de las cosas.

También es un proceso para decidir de antemano qué tipo de esfuerzos de planeación debe hacerse, cuándo y cómo debe realizarse, quién lo llevará a cabo, y qué se busca con los resultados.

La planificación desde el Estado tiene como marco y objeto la promoción del desarrollo integral, sostenible e inclusivo, a partir de generar oportunidades para el bienestar de la población.

En este acápite se tratan a continuación los diferentes aspectos relacionados al planeamiento estatal.

### 1. La planificación en el Perú

Es conveniente señalar que la situación de la planificación del Estado es precaria y sumamente débil. Los planes con los que cuentan las entidades gubernamentales dejan mucho que desear y en la práctica son poco útiles para conducir la acción gubernamental. Se los elabora más que nada para cumplir con la normatividad, evitarse problemas con los entes de control, pero que como instrumentos de gestión, tienen un papel muy limitado, pues la gestión ésta más orientada por los presupuestos, que muy poco o casi nada están articulados a los planes.

No se tiene definida una metodología mínima estándar, ni de contenidos, ni los alcances que deben tenerse en cuenta para la formulación y gestión de los planes de responsabilidad estatal. Se dice y exige, que los diferentes planes sectoriales, institucionales y territoriales deben articularse sectorial y de manera intergubernamental, pero no se sabe como, no se tiene una metodología.

Pero mas allá de las metodologías e instrumentos ausentes, el país no ha logrado consensuar una visión de futuro para el desarrollo nacional, que sirva de eje orientador para las visiones de los departamentos, provincias y distritos.

Tareas como estas deben ser asumidas por el Centro Nacional de Planificación Estratégica, creado a mediados del 2008 y que a la fecha tiene menos de un año de vida, y que no cuenta con el financiamiento que se corresponda a la envergadura de sus tareas. Su proyecto de presupuesto estaba para el 1009, por el orden de 18 millones de soles y solo se le aprobó 3 millones de soles.

## 2. El Centro Nacional de Planeamiento Estratégico

### a. Definición

El Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) es el organismo técnico especializado que ejerce la función de órgano rector, orientador y de coordinación del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico. Está adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros.

Los órganos del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico mantienen una relación técnica y funcional con el CEPLAN en las materias de su competencia.

El CEPLAN se estructura y funciona según un modelo de organización flexible y de gestión horizontal, basado fundamentalmente en la constitución de comités multidisciplinarios a cargo de coordinadores.

### b. Funciones del CEPLAN

Las funciones del CEPLAN son:

- Conducir el proceso de formulación y difusión de una visión compartida y concertada de futuro del país en sus diversos sectores y niveles de gobierno.
- Apoyar al Presidente del Consejo de Ministros en el cumplimiento de la función de coordinación de la planificación estratégica concertada.
- Formular y actualizar el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional, en coordinación multisectorial, interinstitucional e intergubernamental.
- Asesorar a las Entidades del Estado y a los gobiernos regionales y orientar a los gobiernos locales en la formulación, el seguimiento y la evaluación de políticas y planes estratégicos de desarrollos, para su alineamiento con el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional.
- Desarrollar metodologías e instrumentos técnicos y directivas para asegurar la consistencia y coherencia del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional.
- Promover y orientar la formación y actualización profesional y técnica de especialistas en planeamiento estratégico, prospectiva y formulación y evaluación de políticas públicas y planes.
- Presentar al Presidente del Consejo de Ministros y Consejo de Ministros, el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional.
- Orientar y desarrollar las funciones del planeamiento estratégico como son: La prospectiva, la coordinación y el monitoreo y evaluación.
- Promover sinergias entre las organizaciones de los sectores públicos y privado y de la sociedad civil.

### c. Estructura orgánica del CEPLAN

Está organizado por:

- El Consejo Directivo

El Consejo Directivo es el más alto órgano de deliberación y decisión del

CEPLAN. Está integrado por ocho miembros:

- Un representante del Presidente de la República, quien lo preside;
- Tres representantes del gobierno nacional, dos propuestos por el Presidente del Consejo de Ministros y uno por el Ministro de Economía y Finanzas;
- Dos profesionales de prestigio con experiencia en la docencia universitaria (De una universidad pública y otra privada), propuestos por la Asamblea Nacional de Rectores;
- Un representante propuesto por los Colegios Profesionales;
- Un representante de los gobiernos regionales, propuesto por la Asamblea de Presidentes Regionales.

Son designados por un período de cinco años.

- La Dirección Ejecutiva

La Dirección Ejecutiva es el órgano responsable de la ejecución de los acuerdos del Consejo Directivo y depende de la Presidencia del Consejo Directivo. Tiene a su cargo las coordinaciones institucionales y la gestión técnica y administrativa en apoyo del trabajo del Consejo Directivo, de los comités multidisciplinarios, del Consejo Consultivo, del desarrollo de las funciones del CEPLAN y de los fines del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico, en la forma que establece su reglamento de organización y funciones.

La Dirección Ejecutiva está a cargo de un Director Ejecutivo designado por el Consejo Directivo a propuesta de su presidente.

- El Consejo Consultivo

El Consejo Consultivo es el principal órgano de asesoría del Consejo Directivo del CEPLAN. Está integrado por un máximo de veinte personas de reconocida trayectoria profesional y, de preferencia con experiencia en planeamiento estratégico. Sus integrantes y entre ellos su presidente, son designados y removidos por el Consejo Directivo a propuesta de su presidente, en coordinación con el Presidente del Consejo de Ministros.

Los miembros del Consejo Consultivo ejercen su función ad honórem.

El Consejo Consultivo es asistido durante sus sesiones por el Director Ejecutivo del CEPLAN o el funcionario que le sigue en jerarquía.

El Consejo Consultivo se pronuncia sobre los asuntos que, en materia de planeamiento estratégico y funciones del CEPLAN, son sometidos a su consideración por el Consejo Directivo del CEPLAN., pero sus acuerdos no son vinculantes.

- Los comités multidisciplinarios y los demás órganos de línea funcionales y de asesoría y apoyo administrativo que se crean según su reglamento de organización y funciones.

### 3. El Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico

#### a. Definición

El Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico es el conjunto articulado e integrado de órganos, subsistemas y relaciones funcionales, existentes en las diferentes instituciones gubernamentales relacionados a la planificación estatal, con la finalidad de coordinar y viabilizar el proceso de planeamiento estratégico nacional, para promover y orientar el desarrollo armónico y sostenido del país.

#### b. Estructura

El Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico está integrado por:

- El Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, como órgano rector del Sistema;
- Los órganos del gobierno nacional, con salvaguarda de su autonomía, de los demás poderes del Estado, de los organismos constitucionales autónomos y de los gobiernos regionales y locales con responsabilidades y competencias en el planeamiento estratégico;
- El Foro del Acuerdo Nacional, como instancia de concertación de la planificación estratégica nacional cuando su intervención es solicitada, en su orden, por el Presidente del Consejo de Ministros o el Presidente del Consejo Directivo del CEPLAN.

#### c. Objetivos

Los objetivos del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico son:

- 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.
- Articular, integrar y concertar la elaboración del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional y los planes nacionales, sectoriales, institucionales y descentralizados.
- Definir las orientaciones, los métodos, los procesos y los instrumentos para el planeamiento estratégico.
- Promover y articular los programas de fortalecimiento de capacidades para el planeamiento estratégico.
- Desarrollar los procesos y las acciones para el monitoreo de la gestión para resultados de mediano y largo plazo, en coordinación con el Consejo Nacional de Competitividad, basada en los diferentes instrumentos de planeamiento estratégico y con orientación hacia la promoción de la modernización administrativa y el logro de estándares de eficiencia al servicio del ciudadano
- Promover la mejora de los índices de competitividad del país para aprovechar las oportunidades que la dinámica internacional ofrece en el

marco de los tratados internacionales de promoción, asociación y cooperación económica y comercial convenidos por el Perú.

- Promover la cooperación y acuerdos entre los sectores público y privado en el proceso de formulación de los planes estratégicos nacionales, sectoriales, institucionales y subnacionales, así como en la ejecución de los programas y proyectos priorizados
- Promover la formulación de planes estratégicos, programas y proyectos con visión prospectiva de mediano y largo plazo, así como el desarrollo de los aspectos teóricos que los sustentan.

## 4. Las políticas públicas

### a. Definición

Se entiende por políticas públicas a la decisión o conjunto de decisiones que se toma para orientar y/o priorizar un propósito, un curso de acción o una acción determinada, entre las diferentes formas o alternativas posibles de aplicar, para modificar una determinada situación. La adopción de políticas públicas es una función clave de un gobierno.

Las políticas públicas buscan superar las dificultades económicas, sociales, culturales, institucionales y políticas que afectan a la sociedad. Para ello la intervención estatal tiene que ser sostenible a través de políticas que orienten el curso de acción adoptado.

Las políticas públicas se instrumentalizan a través de planes, programas, proyectos, actividades, normas, instituciones, etc.

### b. Clasificación

Aunque en el país no hay un consenso sobre una probable clasificación de las políticas públicas, presentamos aquí una propuesta de clasificación

- Por su procedencia, pueden ser:
  - De Estado, cuando son consensuadas por los actores claves de la sociedad, son de interés de toda la nación o comunidad y trascienden varios periodos de gobierno. Le dan sentido, estabilidad y sostenibilidad a los procesos de desarrollo y cambio.
  - De Gobierno, cuando son adoptadas por determinado nivel de gobierno (Nacional, Regional o Local), para atender las carencias, déficits o problemas que afectan a la población y/o aprovechas las oportunidades del entorno, en el marco de las políticas de Estado y el plan de gobierno correspondiente (oferta electoral).

Las políticas regionales y locales se adoptan en el marco de las políticas de Estado y nacionales y sus respectivos planes de gobierno, y deben articularse entre si y las provenientes del nivel nacional, de manera que se logren niveles de cooperación en beneficio de sus poblaciones.

- Por su incidencia, pueden ser:

- ✓ Económicas, cuando están relacionados a temas económicos, como la política económica, que se expresa en la financiera, tributaria, presupuestal, aduanera, inversión pública y privada, competitividad, producción, etc.
- ✓ Sociales, cuando están relacionados a temas sociales, como la política social que se enmarca en la educación, salud, empleo, alimentación, vivienda, transportes, etc.
- ✓ Ambientales, relacionada a la conservación y uso racional de los recursos naturales, el equilibrio ecológico, la organización y acondicionamiento del territorio, etc.
- ✓ Institucionales, relacionado a definir los roles y funciones de la institucionalidad nacional, regional y local, así como su desarrollo y fortalecimiento.
- ✓ Internacionales, relacionado a determinar las relaciones internacionales con otras repúblicas para mantener un clima de paz, cooperación y entendimiento, y un marco de respeto de la soberanía propia y las otras repúblicas.
- Por su alcance son:
  - ✓ De largo plazo, cuando sus objetivos son duraderos y por lo tanto, promueven el desarrollo y son de Estado. Se sostiene en las instituciones gubernamentales y privadas. Son aprobadas en consenso entre autoridades gubernamentales y la sociedad civil.
  - ✓ De mediano plazo, se corresponden con los períodos de la gestión gubernamental. Son la expresión organizada de la oferta de gobierno de turno en el marco de las políticas de Estado.
  - ✓ De corto plazo, se corresponden con cada ejercicio anual. Responden a las indicaciones del nivel de gobierno sobre las prioridades de cómo y cuánto aportan a los objetivos de gobierno y desarrollo en cada ejercicio anual.

## 5. Los Planes gubernamentales

### i. Definición

Los planes gubernamentales son propuestas sistémicas, que se diseñan antes de concretar el accionar del Estado y sus niveles de gobierno, de manera que puedan encausar el logro de los objetivos deseados. Un plan también es una guía para la acción organizada y articulada de sus gestores en procura del desarrollo nacional, regional y local. Los planes de desarrollo son instrumentos de gestión que promueven el desarrollo integral de un determinado territorio. Son de responsabilidad de los entes gubernamentales. Los resultados de un plan de desarrollo es lograr el progreso y bienestar de una comunidad, mejorando sus condiciones de vida y superando las dificultades que lo impiden.

Clasificación de los planes gubernamentales

## ii. Clasificación de los planes gubernamentales

En el país, por la reciente implementación del CEPLAN, aun está pendiente la reorganización del sistema de planificación, y dentro de él la definición, alcance y contenidos de los planes de uso gubernamental. Sin embargo, de la experiencia avanzada y alguna normatividad existente presentamos la siguiente clasificación:

### a. En el nivel nacional

- El Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (PLADES)

Un plan de desarrollo es una guía sistémica que contiene los lineamientos de política, las prioridades, los objetivos, los indicadores y las acciones de orden estratégico para orientar el desarrollo armónico y sostenido del país.

La formulación del Plan Nacional es concertada en el Foro del Acuerdo Nacional a solicitud del Presidente del Consejo de Ministros o el Presidente del Consejo Directivo el CEPLAN.

El 22 de enero del 2009, después de más de 20 años, se dispone la elaboración del Plan de Desarrollo Nacional<sup>11</sup> con un horizontes entre el 2010 al 2021. Mediante Directiva se establece la metodología, procedimientos, responsabilidades funcionales y el cronograma que comprenderá a las entidades que conforman el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SINAPLAN) para la formulación del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional 2010-2021 (PLADES), dentro del marco de una visión de largo plazo.

La directiva se plantea como objetivos los siguientes: i) Establecer la metodología general y la estructura de contenido del PLADES, ii) Formular la metodología de planeamiento concertado entre el sector público, el sector privado y la sociedad civil, iii) Plantear las responsabilidades y cronograma de actividades que deberán asumir y realizar las entidades públicas para cumplir con cada una de las etapas de la formulación del PLADES, y iv) Proponer pautas para la adecuación de los Planes Sectoriales Multianuales (PESEM) y los planes subnacionales a los Lineamientos de Política de Desarrollo Nacional 2010-2021.

Participaran en la formulación del PLADES todos los organismos del Estado, tales como:

- i) Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN)
- ii) Los órganos del gobierno nacional y, con salvaguarda de su autonomía, los demás poderes del Estado:
- iii) Todos los ministerios y sus sectores correspondientes
- iv) El Congreso de la República y el Poder Judicial
- v) Los organismos constitucionalmente autónomos: Ministerio Público - Fiscalía de la Nación; Banco Central de Reserva del Perú; Contraloría

11 (Directiva N° 001-2009-CEPLAN/PCM, Directiva para la formulación del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional 2010-2021)

General de la República; Consejo Nacional de la Magistratura; Defensoría del Pueblo; Tribunal Constitucional, Superintendencia de Banca, Seguros y AFP; Oficina Nacional de Procesos Electorales; Jurado Nacional de Elecciones y Registro Nacional de Identificación y Estado Civil.

- vi) Los Gobiernos Regionales y Locales con responsabilidades y competencias en el planeamiento estratégico, las Juntas de Coordinación Interregional.
- vii) El Foro del Acuerdo Nacional, como instancia de concertación de la planificación estratégica nacional con la representación de la sociedad civil.

El PLADES, como parte de un sistema de planes, hoy en construcción, será el instrumento rector del planeamiento a largo, mediano y corto plazo. Tendrá un horizonte temporal de planeamiento entre el 2010 y el 2021, haciéndolo coincidir con la celebración del bicentenario de la independencia del Perú.

Todos los planes sectoriales, multisectoriales, subnacionales e interregionales deberán guardar coherencia y consistencia con el PLADES. Para su validez y vigencia, deberán contar con la no objeción del CEPLAN.

El PLADES se ejecutara a través de los planes operativos o planes de corto plazo y en función de los correspondientes presupuestos institucionales. Los instrumentos financieros públicos deberán alinearse con los planes y objetivos nacionales.

El proceso de formulación del PLADES será obligatorio para el sector público y concertado con la sociedad civil y el sector privado, a través del Foro del Acuerdo Nacional. EL PLADES será vinculante y obligatorio cumplimiento para el Sector Público.

El PLADES será el marco a partir del cual se priorizarán y formularán los Programas y Proyectos Prioritarios de Desarrollo Nacional (PRODENA), en función a su impacto estratégico a largo plazo. Los PRODENA serán concertados a nivel intersectorial e interregional para afrontar, en forma coordinada, el reto del desarrollo.

El CEPLAN, en su condición de ente rector del SINAPLAN, creará y administrará un banco de Programas y Proyectos Prioritarios de Desarrollo Nacional, en el que se incluirán los programas y proyectos de largo plazo de inversión pública, inversión privada e inversión pública - privada.

El Ministerio de Economía y Finanzas coordinará la Programación Multianual de la Inversión Pública con el CEPLAN, para incorporar la visualización del largo plazo y la asignación presupuestaria total.

Para formular el PLADES y asegurar la consistencia de los planes de mediano y corto plazo, el CEPLAN creará y administrará el Sistema de Información Integrado. Todos los organismos y entidades del Estado darán al CEPLAN acceso directo gratuito, vía electrónica y en tiempo real, a

la información necesaria para elaborar el PLADES. Para tal fin el CEPLAN determinará la forma, los procedimientos y los alcances de la transferencia de los datos e información requerida.

El contenido del PLADES tendrá la siguiente estructura mínima:

- i) Diagnóstico
- ii) Lineamientos de Política de Desarrollo Nacional 2010-2021.
- iii) Políticas Sectoriales e Intersectoriales Nacionales 2010-2021.
- iv) Políticas Regionales e Interregionales 2010-2021.
- v) Programas y Proyectos Prioritarios de Desarrollo Nacional.

Para apoyar la formulación del PLADES, el CEPLAN, creará Comités Multidisciplinarios para: i) El análisis y desarrollo de estrategias, programas y proyectos vinculados a un tema estratégico, y ii) Cada Comité Multidisciplinario, tanto a nivel sectorial o intersectorial, regional o interregional, estará integrado por expertos en la materia, de entidades públicas, de la sociedad civil, del sector privado y del sector académico.

Las entidades públicas asumirán la responsabilidad, a través de su titular, de: i) Designar a dos funcionarios, un titular y un alterno, que lo representará ante el CEPLAN, y ii) De remitir al CEPLAN, los planes de largo, mediano y corto plazo que hayan formulado, dentro de los treinta (30) días calendario de publicada la presente Directiva.

Para la formulación del PLADES, se ha establecido el siguiente cronograma:

#### **Cronograma de formulación del Plan Nacional de Desarrollo Nacional**

<b>Principales Actividades</b>	Feb.	Ma. 26	Ab. 26	Ma. 26	Ju. 26	Jul. 26	Ago. 26	Set. 26	Oc. 26	No. 26	Dic. 26
Funcionamiento de los comités multidisciplinarios			x	x	x	x	x	x	x	x	x
Recepción de planes de corto, mediano y largo plazo		x									
Formulación de lineamientos estratégicos 2010-2021			x								
Validación de lineamientos estratégicos de desarrollo nacional			x	x	x						
Formulación del PLADES			x	x	x	x	x	x	x	x	x
Proceso de consulta y concertación con SINAPLAN			x	x	x	x	x	x	x	x	x
Programas, proyectos, prioritarios de desarrollo/presupuesto					x	x	x				

Como se puede observar, la tarea asumida por CEPLAN, es un trabajo de gran envergadura, que es sustancial apoyar, en tanto esta por medio dotar al país, de una visión concertada de futuro, que integre política y socialmente a toda la sociedad con el Estado, despierte emprendimientos para aprovechar adecuadamente las oportunidades de desarrollo que vaya generando la gestión del PLADES.

- El Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM), el Plan Estratégico Institucional (PEI), el Plan Operativo Institucional (POI) y el Presupuesto Institucional Anual (PIA)

La concepción de estos planes se consolida en el 2001, con el mandato de una directiva<sup>12</sup> para la formulación de los planes estratégicos sectoriales multianuales y los planes estratégicos institucionales para el periodo 2002 - 2006 para el nivel nacional. La directiva es emitida por el Ministerio de Economía y Finanzas y por consiguiente tiene un carácter fundamentalmente presupuestal. Se desarrolla en el marco de la fase de la Programación Estratégica Multianual del presupuesto público.

Como se sabe, esta fase se considera una herramienta para orientar la ejecución de los recursos al cumplimiento de las funciones primordiales del Estado. Se basa en la capacidad de observación, anticipación y adaptación de una entidad, frente a los desafíos y oportunidades que generan, tanto el entorno externo, como su realidad interna, asegurando el mejor cumplimiento de sus funciones. Es un proceso que involucra la capacidad de determinar objetivos, asociar recursos, definir cursos de acción en un esquema Multianual que permitan cumplir dichos objetivos, seguir el progreso y examinar los resultados y las consecuencias de esas decisiones teniendo como referencia las metas preestablecidas.

La Programación Estratégica Multianual, se dice, es una manera intencional y coordinada de enfrentar y resolver los problemas críticos de las entidades del sector público, y se refleja en la formulación y ejecución de los PESEM, los PMIP (Programa Multianual de Inversión Pública) y los PEI que se definen en el tiempo y en el espacio, se formulan en términos de objetivos, medibles, verificables, cuantificados en términos de costos y resultados esperados, y que se integran en un Plan Estratégico Nacional<sup>13</sup>, de manera coherente con la disponibilidad global de recursos establecida en el escenario macroeconómico previsto.

A través de la gestión estratégica institucional, cada entidad del Sector Público, dentro de su ámbito de competencia, implementa la Programación Estratégica Multianual a través de los planes operativos y sus correspondientes presupuestos institucionales anuales.

- El Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM)  
En este marco se indica que un PESEM, es un instrumento de planificación de mediano a largo plazo que se refiere a un sector, que integra a todos los organismos públicos que lo conforman: Ministerios, Organismos públicos, programas y proyectos.
- El Plan Estratégico Institucional (PEI)  
Al plan estratégico institucional, se lo define como un instrumento de

<sup>12</sup> Directiva para la formulación de los PESEM y PEI, aprobado por la Resolución Ministerial No. 084-2001-EF/10.

<sup>13</sup> En ese entonces el Plan Nacional se obtiene sobre la base de juntar los PESEM, labor hecha en gabinete.

planificación de mediano plazo que refiere a una sola institución, que expone la misión, la visión, los objetivos estratégicos y las metas estratégicas de un pliego presupuestario.

- El Plan Operativo Institucional (POI)

Mientras al plan operativo institucional, se dice que es instrumento de planificación de corto plazo (anual). Contiene todos los objetivos institucionales de corto plazo, las actividades o intervenciones programadas por las dependencias y entidades del sector, que se ejecutan con recursos públicos.

- El Presupuesto Institucional Anual (PIA)

Presupuesto institucional de una entidad pública aprobado por su titular de pliego, con cargo a los créditos presupuestarios establecidos en la Ley anual de presupuesto del sector público para el año fiscal respectivo.

Esta forma de concebir los planes responde a un enfoque normantivista y tradicional, en la práctica esta lejos del enfoque de la planificación estratégica. Su formulación es responsabilidad de un equipo técnico, no hay concertación política ni social, no participa la sociedad, la visión no se corresponde con la realidad. De estratégico solo tiene el nombre.

Esta concepción no ha evolucionado mucho y parte de sus deficiencias están siendo heredadas en el actual presupuesto por resultados.

Aquí el CEPLAN tiene una gran tarea, pues tiene que cambiar los enfoques y metodologías para la formulación y gestión de estos planes, pero ello pasa por promover un debate, donde se construya una propuesta que aporte a modernizar la planificación.

## **b. En el nivel regional**

- El Plan de Desarrollo Regional Concertado (PDRC)

Representa la Propuesta de Desarrollo del territorio departamental y orienta el accionar de los actores público y privado interesados con el proceso de desarrollo regional. Tiene que estar articulado o recoger las políticas nacionales y sectoriales.

Surge de un proceso de proposición, negociación y concertación entre las autoridades y los actores del territorio, que se expresa en compromisos y acuerdos, así como la dotación de recursos para el desarrollo regional en el largo plazo.

Participan en su formulación las autoridades políticas regionales y locales, líderes sociales y económicos, técnicos especializados entre otros, organizados en el Consejo de Coordinación Regional, como el órgano encargado de coordinar y concertar y proponer los objetivos, medios y proyectos estratégicos de inversión. El Consejo Regional aprueba el PDRC. Este plan por lo menos debe contener:

- i. La visión compartida de futuro.
- ii. Los ejes estratégicos.
- iii. Los objetivos estratégicos.
- iv. Las estrategias.
- v. Las acciones.
- vi. La valorización y estrategias de financiamiento.
- vii. Las instancias de coordinación y concertación.
- viii. El sistema de monitoreo y evaluación

- El Plan Estratégico Institucional (PEI)

Es la propuesta de desarrollo del gobierno regional en ejercicio, en el marco del PDRC, orienta su gestión en el periodo que compromete su gobierno.

Surge del rol promotor del desarrollo regional que les corresponde a los gobiernos regionales y la oferta electoral presentada a la ciudadanía. En el proceso se puede recoger las opiniones y propuestas de los actores sociales, pero no está obligado a ello como en el caso del PDRC.

Permite al gobierno regional establecer un curso de acción para aportar estratégicamente al PDRC y por ende al desarrollo regional.

Participan en su elaboración las autoridades y técnicos del gobierno regional y es aprobado por esta instancia de gobierno. El PEI por lo menos debe contener:

- i. La misión.
- ii. Las políticas de gestión de mediano plazo.
- iii. Los objetivos estratégicos institucionales.
- iv. Las estrategias.
- v. Las acciones.
- vi. El programa de inversiones de mediano plazo.
- vii. Los indicadores para el monitoreo y evaluación.

- El Plan Operativo Institucional y el Presupuesto Inicial de Apertura

El plan operativo y el presupuesto son instrumentos interactivos a través de los cuales se organiza, financia y gestiona las acciones de corto plazo del gobierno regional en el marco del PEI.

Surge de un proceso de planificación y presupuesto desplegado por las autoridades y técnicos del gobierno regional en el marco de las políticas de gestión de corto plazo adoptadas por el Concejo Regional.

Permite y facilita la unidad de criterios y la secuencia lógica de la gestión regional en el corto plazo para alcanzar resultados efectivos que aporten al logro del presupuesto participativo, el PEI y el PDRC.

Puede incorporar acciones concretas de fortalecimiento de capacidades para la región.

Participan en su elaboración el alcalde y equipo técnico profesional, liderado por la dependencia que cumpla la función de planificación y

presupuesto. El Plan Operativo y Presupuesto Institucional son aprobados por el Consejo Regional.

Por lo menos debe contener:

- i. La misión.
- ii. Las políticas de gestión de corto plazo.
- iii. Los objetivos institucionales.
- iv. Los programas, proyectos y actividades, trabajos y tareas, metas presupuestarias.
- v. Las fuentes de financiamiento y previsión de gastos.
- vi. El cronograma/programación.
- vii. Los responsables.
- viii. Los indicadores.

### c. En el nivel local

- El Plan de Desarrollo Municipal Concertado (PDMC)

Representa la Propuesta de desarrollo de una provincia o distrito y orienta el accionar de los actores locales interesados en el proceso de desarrollo local. Tiene que estar articulado o recoger las políticas nacionales, sectoriales y regionales.

Surge de un proceso de proposición, negociación y concertación entre las autoridades y los actores del territorio, que se expresa en compromisos y acuerdos, así como la dotación de recursos para el desarrollo local en el largo plazo.

Participan en su formulación las autoridades políticas provinciales y/o distritales, líderes sociales y empresariales, técnicos especializados entre otros, organizados en el Consejo de Coordinación Local, como el órgano encargado de coordinar y concertar y proponer los objetivos, medios y proyectos estratégicos de inversión. El Concejo Municipal aprueba el PDMC. Este plan por lo menos debe contener:

- i. La visión compartida de futuro.
- ii. Los ejes estratégicos.
- iii. Los objetivos estratégicos.
- iv. Las estrategias.
- v. Las acciones
- vi. La valorización y estrategias de financiamiento.
- vii. Las instancias de coordinación y concertación.
- viii. El sistema de monitoreo y evaluación

- El Plan de Desarrollo Institucional

Es la propuesta de desarrollo de la municipalidad provincial o distrital, en el marco de sus correspondientes PDMC, orienta la gestión de los gobiernos locales en el periodo que compromete su gobierno.

Surge del rol promotor del desarrollo local que les corresponde a las municipalidades y la oferta electoral presentada a la ciudadanía por sus

autoridades. En el proceso se puede recoger las opiniones y propuestas de los actores sociales, pero no está obligado a ello como en el caso del PDMC.

Permite al gobierno local establecer un curso de acción para aportar estratégicamente al PDMC y por ende al desarrollo local.

Participan en su elaboración las autoridades y técnicos del gobierno local y es aprobado por el Concejo Municipal. El PDI por lo menos debe contener:

- i. La misión.
  - ii. Las políticas de gestión de mediano plazo.
  - iii. Los objetivos estratégicos institucionales.
  - iv. Las estrategias.
  - v. Las acciones.
  - vi. El programa de inversiones de mediano plazo.
  - vii. Los indicadores para el monitoreo y evaluación.
- El Plan Operativo Institucional y el Presupuesto Inicial de Apertura
- El plan operativo y el presupuesto en el nivel local tienen un tratamiento similar que en el nivel regional. Solo cambian el alcance de territorio y por ende la misión que preside el plan operativo y el presupuesto.

### III. Presupuesto Público

Los Estados, perciben un conjunto de ingresos por su capacidad coercitiva de cobrar tributos. Estos ingresos se transforman en gastos, que deben aplicarse de la forma más eficaz y eficiente posible, de modo que se traduzca en servicios públicos cada vez mejores a la comunidad.

En ese marco, el presupuesto público es una herramienta fundamental de la gestión de las finanzas públicas, y sirve como elemento básico para lograr los objetivos contenidos en los planes gubernamentales, financiando las actividades y proyectos contenidos en estos. En base a las políticas y objetivos gubernamentales, la prioridad al gasto, en países como el Perú, debe atender el gasto social con criterios de calidad y equidad, el gasto de inversión para generar condiciones favorables a la competitividad, sobre la base de mejorar del capital físico y humano del país, para que en el mediano plazo se refleje en un mayor crecimiento, inversión, empleo, así como el mejor aprovechamiento de las oportunidades de desarrollo, de manera que aporte a una economía que compita en el mundo global.

Desde el año 2008, se dispone la implementación progresiva del presupuesto por resultados (PpR) a nivel de programas pilotos con el objetivo de alcanzar objetivos específicos relacionados a la política económica y social.

#### a. Definición

El Presupuesto constituye el instrumento de gestión del Estado que permite a las entidades gubernamentales lograr sus objetivos y metas

contenidas en su Plan Operativo Institucional (POI). Asimismo, es la expresión cuantificada, conjunta y sistemática de los gastos para atender durante el año fiscal, por cada una de las Entidades que forman parte del Sector Público y refleja los ingresos que financian dichos gastos.

El Presupuesto comprende: i) Los gastos que, como máximo, pueden contraer las Entidades durante el año fiscal, en función a los créditos presupuestarios aprobados y los ingresos que financian dichas obligaciones, y ii) Los objetivos y metas a alcanzar en el año fiscal por cada una de las Entidades con los créditos presupuestarios que el respectivo presupuesto les aprueba.

## b. Principios

La gestión presupuestaria del Estado se rige por un conjunto de principios que le dan coherencia y sostenibilidad. Aquí se presentan los más importantes:

- *Equilibrio presupuestario.* El Presupuesto del Sector Público está constituido por los créditos presupuestarios que representan el equilibrio entre la previsible evolución de los ingresos y los recursos a asignar, de conformidad con las políticas públicas de gasto, estando prohibido incluir autorizaciones de gasto sin el financiamiento correspondiente.
- *Equilibrio macrofiscal.* La preparación, aprobación y ejecución de los presupuestos de las Entidades preservan la estabilidad conforme al marco de equilibrio macrofiscal.
- *Especialidad cuantitativa.* Toda disposición o acto que implique la realización de gastos públicos debe cuantificar su efecto (costo versus resultado) sobre el Presupuesto, de modo que se sujete en forma estricta al crédito presupuestario autorizado a la Entidad.
- *Especialidad cualitativa.* Los créditos presupuestarios aprobados para las Entidades se destinan, exclusivamente, a la finalidad para la que hayan sido autorizados en los Presupuestos del Sector Público, así como en sus modificaciones realizadas.
- *De no afectación predeterminado.* Los fondos públicos de cada una de las Entidades se destinan a financiar solo el conjunto de gastos públicos previstos en los Presupuestos del Sector Público.
- *Integridad.* Los ingresos y los gastos se registran en los Presupuestos por su importe íntegro, salvo las devoluciones de ingresos que se declaren indebidos por la autoridad competente.
- *Anualidad.* El Presupuesto del Sector Público tiene vigencia anual y coincide con el año calendario. Durante dicho periodo se afectan los ingresos percibidos dentro del año fiscal, cualquiera sea la fecha en los que se hayan generado, así como los gastos devengados que se hayan producido con cargo a los respectivos créditos presupuestarios durante el año fiscal.
- *Eficiencia en la ejecución de los fondos públicos.* Las políticas de gasto

públicas vinculadas a los fines del Estado deben establecerse teniendo en cuenta la situación económica-financiera y el cumplimiento de los objetivos de estabilidad macrofiscal, siendo ejecutadas mediante una gestión de los fondos públicos, orientada a resultados con eficiencia, eficacia, economía y calidad.

- Centralización normativa y descentralización operativa. El Sistema Nacional del Presupuesto se regula de manera centralizada en lo técnico normativo, correspondiendo a las Entidades el desarrollo del proceso presupuestario.
- Transparencia presupuestal. El proceso de asignación y ejecución de los fondos públicos sigue los criterios de transparencia en la gestión presupuestal, difundiendo la información pertinente a la ciudadanía.
- Principio de Programación Multianual. El proceso presupuestario debe apoyarse en los resultados de ejercicios anteriores y tomar en cuenta los ejercicios futuros.

### **c. Los Fondos Públicos**

Los fondos públicos están conformados por los ingresos, que por diferente concepto, percibe el Estado. Se orientan a la atención de los gastos que genere el cumplimiento de sus fines, independientemente de la fuente de financiamiento de donde provengan. Los fondos se orientan de manera eficiente y con atención a las prioridades establecidas en las políticas públicas en beneficio del desarrollo del país.

### **d. Estructura de los fondos públicos**

Los fondos públicos se estructuran tienen una clasificaciones económica y otra por fuente de financiamiento.

- Clasificación Económica, que agrupa los fondos públicos dividiéndolos en:
  - i) Ingresos Corrientes, que agrupa los recursos provenientes de tributos, venta de bienes, prestación de servicios, rentas de la propiedad, multas, sanciones y otros Ingresos Corrientes.
  - ii) Ingresos de Capital, que agrupa los recursos provenientes de la venta de activos (inmuebles, terrenos, maquinarias, etc.), las amortizaciones por los préstamos concedidos (reembolsos), la venta de acciones del Estado en empresas y otros Ingresos de Capital.
  - iii) Transferencias, que agrupan los recursos sin contraprestación y no reembolsables provenientes de entidades, de personas naturales o jurídicas domiciliadas o no el país, así como de otros gobiernos.
  - iv) Financiamiento.- Agrupa los recursos provenientes de operaciones oficiales de crédito interno y externo, así como los saldos de balance de años fiscales anteriores.
- Clasificación por Fuentes de Financiamiento, que agrupa los fondos públicos que financian el Presupuesto del Sector Público de acuerdo al

origen de los recursos que lo conforman. Las Fuentes de Financiamiento se establecen en la Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público.

### e. Los gastos públicos

Los Gastos Públicos son el conjunto de erogaciones que por concepto de gasto corriente, gasto de capital y servicio de deuda, realizan las Entidades con cargo a los créditos presupuestarios aprobados en los presupuestos respectivos, para ser orientados a la atención de la prestación de los servicios públicos y las acciones desarrolladas por las Entidades de conformidad con sus funciones y objetivos institucionales.

### f. Estructura del Gastos Públicos

Los gastos públicos se estructuran siguiendo las Clasificaciones Institucional, Económica, Funcional Programática y Geográfica.

- La Clasificación Institucional: Agrupa las Entidades que cuentan con créditos presupuestarios aprobados en sus respectivos Presupuestos Institucionales.
- La Clasificación Funcional Programático: Agrupa los créditos presupuestarios desagregados en funciones, programas y subprogramas. A través de ella se muestran las grandes líneas de acción que la Entidad desarrolla en el cumplimiento de las funciones primordiales del Estado y el logro de sus objetivos y metas contempladas en sus respectivos Planes Operativos Institucionales y Presupuestos Institucionales durante el año fiscal.

Esta clasificación no responde a la estructura orgánica de las Entidades, por lo tanto se configura bajo el criterio de tipicidad, de acuerdo al cuadro siguiente:

Clasificador Funcional			
Legislativa	Protección y Previsión Social	Energía y Recursos Minerales	Salud y Saneamiento
Justicia	Comunicaciones	Industria, Comercio y Servicios	Trabajo
Administración y Planeamiento	Defensa y Seguridad Nacional	Pesca	Transporte
Agraria	Educación y Cultura	Relaciones Exteriores	Vivienda y Desarrollo Urbano

Clasificador Funcional Programático			
Función			
	Programa funcional		
		Sub programa funcional	
			Acciones (Proyectos y Actividades)

- La Clasificación Económica: Agrupa los créditos presupuestarios por gasto corriente, gasto de capital y servicio de la deuda, separándolos por categoría del gasto, grupo genérico de gastos, modalidad de aplicación y específica del gasto.
- La Clasificación Geográfica: Agrupa los créditos presupuestarios de acuerdo al ámbito geográfico donde está prevista la dotación presupuestal y la meta, a nivel de Región, Departamento, Provincia y Distrito.

### **g. Pliego presupuestario**

Son las Entidades del Sector Público que tienen aprobado una Asignación Presupuestaria en la Ley Anual de Presupuesto.

Desde el punto de vista operativo, los Pliegos Presupuestarios son los organismos ejecutores responsables del cumplimiento de las Metas Presupuestarias y del logro de los Objetivos Institucionales trazados para cada Año Fiscal, responsabilizándose, igualmente de la atención de los gastos adicionales no contemplados en el presupuesto inicial de apertura, que se presenten durante la fase de ejecución presupuestal de acuerdo a su disponibilidad presupuestaria y financiera existente.

### **h. Titular del pliego**

Es la más alta autoridad ejecutiva de una entidad. Es responsable de la Gestión Presupuestaria de la misma, estando por tanto encargado de dictar los lineamientos de priorización de los gastos, a fin de garantizar el cumplimiento de las Metas programadas, de acuerdo a los Objetivos Institucionales que él mismo establece para el Año Fiscal.

### **i. Crédito suplementario**

Es el incremento de los montos de ingresos y egresos autorizados en la Ley Anual de Presupuesto del Sector Público, debiendo ser aprobados por Ley.

Es también la modificación presupuestaria que se efectúa en el Nivel Institucional, por efecto de un incremento en la estimación y/o en la ejecución de ingresos, debiendo ser aprobado por el titular del pliego.

### **j. Unidad ejecutora**

Son las unidades orgánicas que tiene a su cargo la ejecución de un programa o proyecto de inversión pública, dependen de una entidad pública, así como de las Empresas del sector público no financiero que ejecutan Proyectos de Inversión Pública.

## **2. Los clasificadores presupuestarios de ingresos y gastos**

Los Clasificadores Presupuestarios de Ingreso y Gastos son instrumentos normativos que permiten la agrupación o estructuración de los ingresos y gastos de acuerdo a ciertos criterios, que permite presentar todos los

aspectos posibles de las transacciones gubernamentales, generando información que se ajusta a los requerimientos de análisis y evaluación.

La clasificación económica del presupuesto tiene por objetivo determinar el origen de los ingresos y los motivos del destino de éstos. La clasificación económica considera como ingresos presupuestarios toda transacción gubernamental que implica la utilización de un medio de financiamiento y como gastos presupuestarios toda transacción que implica una aplicación financiera o un uso de fondos.

Existe un clasificador único para identificar las partidas del Ingresos y los Gastos, denominado Tipo de Transacción y que está dividido en: i) Ingresos Presupuestarios, Y ii) Gastos Presupuestarios

#### a. El clasificador presupuestal de ingresos

Es una herramienta de gestión financiera, utilizadas en las diversas etapas del proceso presupuestario de las entidades del sector público. Consiste en un conjunto de cuentas de ingresos, ordenadas y agrupadas de acuerdo con la naturaleza del bien o servicio que se esté prestando o entregando o la operación financiera que se esté efectuando. Son los siguientes:

- Tipo de Transacción. Corresponde a los Ingresos Presupuestarios que corresponden a todo los fondos públicos que financian el presupuesto, que incluye la venta de activos e incremento de pasivos.
- Genérica del Ingreso. Es el mayor nivel de agregación que identifica el conjunto homogéneo, claro y ordenado de los recursos que se recaudan, captan u obtienen. Está comprendido por nueve (9) genéricas del ingreso, los cuales se detallan a continuación:
  - Impuestos y Contribuciones Obligatorias  
Corresponden a los ingresos por recaudación de impuestos y contribuciones obligatorias. Los impuestos son transferencias obligatorias al gobierno y cuyo cumplimiento no origina una contraprestación directa al contribuyente. (Ejemplo: impuesto a la renta, impuesto a la propiedad, predial, alcabala, al patrimonio vehicular, impuesto general a las ventas, etc.).
  - Obligaciones Sociales  
Corresponden a los recursos provenientes de las aportaciones para pensiones y prestaciones de salud realizadas por los empleadores y empleados. (Ejemplo: Sistema de seguridad social, aportes previsionales, descuento para pensiones, etc.).
  - Venta de Bienes y Servicios y Derechos Administrativos  
Son los recursos financieros provenientes de la venta de bienes y/o servicios que la entidad pública produce, independientemente de su función de administración, procurando la cobertura individualizada de sus costos. Incluye los derechos administrativos o tasas que se cobran por la prestación de un servicio individualizado de carácter obligatorio

y de naturaleza regulatoria. (Ejemplo: venta de bienes, venta de agua, certificados, matriculas, etc.)

- **Donaciones y Transferencias**  
Están constituidas por las transferencias no reembolsables, sean voluntarias o correspondientes a participaciones definidas por ley provenientes de otras unidades gubernamentales o de un organismo internacional o gobierno extranjero. Se clasifican en donaciones corrientes o de capital, según se destinen a financiar gastos corrientes o para la adquisición de activos o disminución de pasivos, respectivamente. (Ejemplo: donaciones y transferencias corrientes, de fondos públicos, por participación de recursos determinados, etc.)
- **Otros Ingresos**  
Corresponden a otros ingresos que se perciben y que no pueden registrarse en las clasificaciones anteriores. Incluye las rentas de la propiedad, las multas y sanciones no tributarias, las transferencias voluntarias recibidas y otros ingresos diversos que no pueden clasificarse en las otras categorías. (Ejemplo: rentas de la propiedad, intereses, multas y sanciones, regalías, etc.)
- **Venta de Activos No Financieros**  
Corresponde a los ingresos provenientes de la venta de activos no financieros tangibles e intangibles. Considera tanto los activos producidos como los no producidos. (Ejemplo: venta de edificios y estructuras, venta de maquinaria, vehículos y equipos, etc.)
- **Venta de Activos Financieros**  
Corresponde a ingresos provenientes de la recuperación de préstamos concedidos, venta de instrumentos financieros y del mercado de capitales. (Ejemplo: venta de activos financieros, reembolso de préstamos concedidos, venta de títulos y valores, etc.)
- **Endeudamiento**  
Son recursos provenientes de operaciones oficiales de crédito de fuente interna y externa efectuadas por el estado, así como las garantías y asignaciones de líneas de crédito. Dentro de dichos ingresos se considera la colocación de títulos valores. (Ejemplo: endeudamientos internos y externos, etc.)
- **Saldos de balance**  
Son los recursos financieros que se obtienen del resultado de ejercicios anteriores, los cuales financiarán gastos en el ejercicio vigente. Están constituidos por la diferencia entre el ingreso realmente percibido y el gasto devengado durante un año fiscal. Incluye también las devoluciones por pagos realizados con cargo a los ejercicios cerrados.

### **Sub Genérica del Ingreso**

Es el nivel intermedio de agregación que identifica el conjunto homogéneo, claro y ordenado de los recursos que se recaudan, captan u obtienen.

### **Específica del Ingreso**

Es el nivel de agregación que identifica el conjunto homogéneo, claro y ordenado de los recursos que se recaudan, captan u obtienen, producto de la agregación más específico que identifica y clasifica los recursos.

### **b. El clasificador presupuestal de gastos**

El gasto presupuestal representa el consumo de fondos de la entidad habido en el año fiscal, como resultado de una transacción, como producto de la responsabilidad de las entidades de proveer ciertos bienes y servicios a la población y de redistribuir el ingreso y la riqueza mediante pagos de transferencia.

Es una herramienta de gestión financiera, utilizadas en las diversas etapas del proceso presupuestario de las entidades del sector público. Consiste en un conjunto de cuentas de gastos, ordenadas y agrupadas de acuerdo con la naturaleza del bien o servicio que se esté adquiriendo o la operación financiera que se esté efectuando.

**Tipo de Transacción.** Esta relacionado a los Gastos Presupuestarios que representa el consumo de fondos de la entidad habido en el año fiscal, como resultado de una transacción, como producto de la responsabilidad de las entidades de proveer ciertos bienes y servicios a la población y de redistribuir el ingreso y la riqueza mediante pagos de transferencia.

**Genérica del Gasto.** Es el mayor nivel de agregación que identifica el conjunto homogéneo, claro y ordenado de los recursos humanos, materiales, tecnológicos y financieros, así como de bienes, servicios y obras públicas que las entidades públicas contratan, adquieren o realizan para la consecución de sus objetivos institucionales. Está comprendido por nueve (9) genéricas del gasto, los cuales se detallan a continuación:

- Reserva de Contingencia

Son los gastos que por su naturaleza y coyuntura no pueden ser previstos en los presupuestos de las entidades del sector público. De uso exclusivo del ministerio de economía y finanzas.

- Personal y Obligaciones Sociales

Son los gastos por el pago del personal activo del sector publico con vínculo laboral, así como otros beneficios por el ejercicio efectivo del cargo y función de confianza. Asimismo comprende las obligaciones de responsabilidad del empleador. Incluye las asignaciones en especie otorgadas a los servidores públicos.

- Pensiones y otras Prestaciones Sociales

Son los gastos por el pago de pensiones a cesantes y jubilados del sector público, prestaciones a favor de los pensionistas y personal activo de la administración pública, asistencia social que brindan las entidades públicas a la comunidad.

- **Bienes y Servicios**  
Son los gastos por concepto de adquisición de bienes para el funcionamiento institucional y cumplimiento de funciones, así como por los pagos por servicios de diversa naturaleza prestados por personas naturales, sin vínculo laboral con el estado, o personas jurídicas.
- **Donaciones y Transferencias**  
Son los gastos por donaciones y transferencias a favor de gobiernos, organismos internacionales y unidades de gobierno no reembolsables de carácter voluntario u obligatorio. Incluye las transferencias por convenios de administración de recursos.
- **Otros Gastos**  
Son los gastos por subsidios a empresas públicas y privadas del país que persiguen fines productivos, transferencias distintas a donaciones, subvenciones a personas naturales, pago de impuestos, derechos administrativos, multas gubernamentales y sentencia judicial consentida.
- **Adquisición de Activos No Financieros**  
Son los gastos por las inversiones en la adquisición de bienes de capital que aumentan el activo de las instituciones del sector público. Incluye las adquisiciones, mejoras y reparaciones de la capacidad productiva del bien de capital, los estudios de proyectos de inversión
- **Adquisición de Activos Financieros**  
Son los desembolsos financieros que realizan las instituciones públicas para otorgar préstamos, adquirir títulos y valores, comprar acciones y participaciones de capital.
- **Servicio de la Deuda Pública**  
Son los gastos por el cumplimiento de las obligaciones originadas por la deuda pública, sea interna o externa.

Con la finalidad de organizar el gasto en consideración de su uso, se lo clasifica en las siguientes categorías:

Tipo de gasto	Categoría de gasto
<b>GASTOS CORRIENTES</b> Reserva de Contingencia. Personal y otras obligaciones sociales. Pensiones y otras prestaciones sociales. Bienes y Servicios. Donaciones y Transferencias. Otros Gastos	<b>Gasto Corriente:</b> Todos los gastos destinados al mantenimiento u operación de los Servicios que presta el Estado.
<b>GASTOS DE CAPITAL</b> Donaciones y Transferencias de capital Otros gastos. Adquisición de activos no financieros. Adquisición de activos financieros.	<b>Gasto de Capital:</b> Todos los gastos destinados al aumento de la producción o al incremento inmediato o futuro del patrimonio del Estado.
<b>SERVICIO DE LA DEUDA</b> Servicio de la Deuda Pública	<b>Servicio de la Deuda:</b> Todos los gastos destinados al cumplimiento de las obligaciones originadas por la deuda pública, sea interna o externa.

**Sub Genérica del Gasto.** Es el nivel intermedio de agregación que identifica el conjunto homogéneo, claro y ordenado, producto de la desagregación de las genéricas del gasto en recursos humanos, materiales, tecnológicos y financieros, así como los bienes, servicios y obras públicas, para el cumplimiento de sus objetivos y metas programadas.

**Específica del Gasto.** Es el nivel de agregación que identifica el conjunto homogéneo, claro y ordenado, producto de la desagregación de la sub genérica de gasto, incluyendo la agregación más específica de los recursos humanos, materiales, tecnológicos y financieros, así como los bienes, servicios y obras públicas, para el cumplimiento de sus objetivos y metas programadas.

### 3. El clasificador por fuentes de financiamiento y rubros

En el siguiente cuadro se presenta este clasificador.

Fuentes de financiamiento	Rubros
<p><b>1. Recursos ordinarios</b></p>	<p><b>00. Recursos Ordinarios</b> Corresponden a los ingresos provenientes de la recaudación tributaria y otros conceptos; deducidas las sumas correspondientes a las comisiones de recaudación y servicios bancarios; los cuales no están vinculados a ninguna entidad y constituyen fondos disponibles de libre programación. Asimismo, comprende los fondos por la monetización de productos, entre los cuales se considera los alimentos en el marco del convenio con el Gobierno de los Estados Unidos, a través de la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID).</p> <p>Se incluye la recuperación de los recursos obtenidos ilícitamente en perjuicio del Estado.</p>
<p><b>2. Recursos directamente recaudados</b></p>	<p><b>09. Recursos Directamente Recaudados</b> Comprende los ingresos generados por las Entidades Públicas y administrados directamente por éstas.</p> <p>Incluye el rendimiento financiero así como los saldos de balance de años fiscales anteriores.</p>
<p><b>3. Recursos por operaciones oficiales de crédito</b></p>	<p><b>19. Recursos por Operaciones Oficiales De Crédito</b> Comprende los fondos de fuente interna y externa provenientes de operaciones de crédito efectuadas por el Estado con Instituciones, Organismos Internacionales y Gobiernos Extranjeros, así como las asignaciones de Líneas de Crédito. Asimismo, considera los fondos provenientes de operaciones realizadas por el Estado en el mercado internacional de capitales.</p> <p>Incluye el diferencial cambiario, así como los saldos de balance de años fiscales anteriores. Sólo en el caso de los Gobiernos Locales se incluirá el rendimiento financiero.</p>
<p><b>4. Donaciones y transferencia</b></p>	<p><b>13. Donaciones y Transferencias</b> Comprende los fondos financieros no reembolsables recibidos por el gobierno proveniente de Agencias Internacionales de Desarrollo, Gobiernos, Instituciones y Organismos Internacionales, así como de otras personas naturales o jurídicas domiciliadas o no en el país. Se consideran las transferencias provenientes de las Entidades Públicas y Privadas sin exigencia de contraprestación alguna.</p>

	<p>Incluye el rendimiento financiero y el diferencial cambiario, así como los saldos de balance de años fiscales anteriores.</p>
<p><b>1. Recursos determinados</b></p>	<p><b>04. Contribuciones a Fondos</b>                  Considera los fondos provenientes de los aportes obligatorios efectuados por los trabajadores de acuerdo a la normatividad vigente, así como los aportes obligatorios realizados por los empleadores al régimen de prestaciones de salud del Seguro Social de Salud. Se incluyen las transferencias de fondos del Fondo Consolidado de Reservas Previsionales así como aquellas que por disposición legal constituyen fondos para Reservas Previsionales. Incluye el rendimiento financiero así como los saldos de balance de años fiscales anteriores.</p> <p><b>07. Fondo de Compensación Municipal</b>                  Comprende los ingresos provenientes del rendimiento del Impuesto de Promoción Municipal, Impuesto al Rodaje e Impuesto a las Embarcaciones de Recreo. Incluye el rendimiento financiero así como los saldos de balance de años fiscales anteriores.</p> <p><b>08. Impuestos Municipales</b>                  Son los tributos a favor de los Gobiernos Locales, cuyo cumplimiento no origina una contraprestación directa de la Municipalidad al contribuyente. Dichos tributos son los siguientes: a) Impuesto Predial b) Impuesto de Alcabala c) Impuesto al Patrimonio Vehicular d) Impuesto a las Apuestas e) Impuestos a los Juegos f) Impuesto a los Espectáculos Públicos no Deportivos g) Impuestos a los Juegos de Casino h) Impuestos a los Juegos de Máquinas Tragamonedas Incluye el rendimiento financiero así como los saldos de balance de años fiscales anteriores.</p> <p><b>18. Canon y Sobrecanon, Regalías, Renta de Aduanas y Participaciones</b>                  Corresponde a los ingresos que deben recibir los Pliegos Presupuestarios, conforme a Ley, por la explotación económica de recursos naturales que se extraen de su territorio. Asimismo, considera los fondos por concepto de regalías, los recursos por Participación en Rentas de Aduanas provenientes de las rentas recaudadas por las aduanas marítimas, aéreas, postales, fluviales, lacustres y terrestres, en el marco de la regulación correspondiente, así como las transferencias por eliminación de exoneraciones tributarias. Incluye el rendimiento financiero así como los saldos de balance de años fiscales anteriores.</p>

#### 4. El sistema nacional de presupuesto

Comprende los principios, normas, técnicas, métodos y procedimientos que regulan el proceso presupuestario y sus relaciones con las Entidades del sector público en el marco de la acción Financiera del Estado. Esta constituidos por la Dirección Nacional de Presupuesto Público y dependencias de presupuesto o las que hagan sus veces en las Entidades publicas.

La Dirección Nacional de Presupuesto Público, del Ministerio de Economía y Finanzas es el órgano rector del sistema de presupuesto nacional.

#### 5. Las fases del proceso presupuestario

El proceso presupuestario comprende las fases de Programación, Formulación, Aprobación, Ejecución y Evaluación del Presupuesto, de conformidad con la Ley

Marco de la Administración Financiera del Sector Público. Estas fases se encuentran reguladas genéricamente por la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto y complementariamente por las Leyes de Presupuesto del Sector Público y las Directivas que emita la Dirección Nacional del Presupuesto Público.

El proceso presupuestario se sujeta al criterio de estabilidad, concordante con las reglas y metas fiscales establecidas en el Marco Macroeconómico Multianual y la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal.

#### a. Fase de programación

En esta fase se establecen los Objetivos Institucionales a lograr, se estima los Ingresos por todo concepto que se esperan captar, recaudar u obtener a nivel de Fuentes de Financiamiento y la previsión de los Gastos que se prevé atender durante el Año Fiscal, teniendo en consideración las probables Metas Presupuestales.

Compatibilizar la Asignación Presupuestal Total de los Recursos Públicos, que se estime contará el Pliego para la Previsión de Gastos y la atención de la cantidad de Metas, para el logro de los Objetivos Institucionales aprobados para el Año Fiscal.<sup>14</sup>

En esta fase se realizan las siguientes acciones:

- Determinar escala de prioridades del pliego, que permitirá priorizar los objetivos institucionales del año al que corresponde la gestión del presupuesto. Ello servirá para definir las actividades y proyectos que permitirán la provisión de servicios públicos.
- Determinar la demanda global del gasto y las metas presupuestarias, compatibles con los objetivos institucionales y las funciones del pliego, así como del presupuesto participativo (Este último para el caso de los gobiernos regionales y locales). Este ejercicio permite conocer cuanto de fondos públicos se necesita para financiar el presupuesto en función de los componentes y las metas presupuestarias que forman parte de los proyectos y actividades.

Para su determinación se requiere recabar, evaluar y consolidar la información relativa a la magnitud de los gastos que el pliego debe asumir para el mantenimiento y operatividad de las funciones que desarrolla y dentro del marco de los Objetivos Estratégicos del pliego.

Para la determinación de la Demanda Global de Gasto, los pliegos identifican cada una de las diferentes actividades y proyectos existentes, teniendo en cuenta los gastos en remuneraciones de personal y cargas sociales, previsiones sociales, bienes y servicios, equipamientos, subvenciones a personas jurídicas, inversiones públicas, servicio de la deuda, etc.

- Realizar la estimación de los fondos públicos, con el objeto de determinar

<sup>14</sup> Artículo 05 de la Directiva N° 006-2007-EF/76.01 Programación y Formulación del Presupuesto del Sector Público, establece las pautas a seguir con respecto a la programación del presupuesto institucional.

el monto de la asignación presupuestaria para financiar los proyectos y actividades que forman parte del presupuesto de un determinado pliego.

- Definir la estructura de financiamiento de la demanda global del gasto en función de la estimación de los fondos públicos. La estimación de los ingresos tiene por objeto establecer la Asignación Presupuestaria del pliego para que, conjuntamente con la Asignación Presupuestaria del MEF, financie el gasto a cargo del pliego, incluyendo los Programas Estratégicos identificados en el marco de la implementación de los programas pilotos del Presupuesto por Resultados.

En síntesis, en esta fase, se establece los objetivos institucionales a lograr durante un año fiscal, y se determina la demanda global de los gastos que implicara la prestación de los servicios por parte de una determinada institución (pliego presupuestal).

Los proyectos y actividades constituyen las unidades básicas de asignación presupuestaria. Contienen los componentes y las metas presupuestarias.

El componente es la división de una Actividad o Proyecto que permite identificar un conjunto de acciones presupuestarias concretas. Cada componente a su vez comprende necesariamente una o más Metas Presupuestarias orientadas a cumplir los Objetivos específicos de las Actividades o Proyectos previstos a ejecutar durante el Año Fiscal, por un determinado pliego.

Las Metas Presupuestarias constituyen los subproductos generados para la consecución de actividades y proyectos, siendo propuestas por cada Unidad Ejecutora en la Fase de Programación, y contribuyen al logro de los Objetivos Estratégicos.

Las metas presupuestarias comprenden los siguientes elementos: La finalidad (precisa el objeto de la meta), la unidad de medida (establece la manera de medir la meta), la cantidad (es el número de unidades de medida que se espera alcanzar) y la ubicación geográfica (corresponde al lugar donde se ejecutan físicamente las actividades y proyectos).

Las Metas Presupuestarias tienen que ser razonables y factibles de ser cumplidas teniendo en cuenta los fondos públicos asignados; claros y explícitamente definidos y diferenciados a fin de evitar confusión en los productos esperados, y finalmente, mensurables y susceptibles de medición.

La demanda global establece el gasto en bienes y servicios, personal en general, estudios y obras, servicios de la deuda, etc.

La estimación de los fondos públicos, son por todo concepto y toda fuente. Los saldos de balance se incorporan en la fase de ejecución.

La asignación presupuestaria comprende los recursos ordinarios, otros impuestos, recursos directamente recaudados, endeudamiento, donaciones y transferencias

## b. Fase de formulación

- Se define la Estructura Funcional Programática del presupuesto institucional del pliego correspondiente.
- Se seleccionan las metas presupuestarias propuestas en la fase de programación
- Se consignan las cadenas del gasto, los montos para consignar gastos (créditos presupuestarios) y las respectivas fuentes de financiamiento.
- Se asignan los recursos en base a la asignación presupuestaria.
- Se incorporan los resultados del presupuesto participativo para el caso de los gobiernos regionales y locales.

A continuación se presenta el modelo ideal de la estructura funcional programática para una entidad cualquiera de la administración pública.

### Estructura funcional programática

FUNCION	PROGRAMA	SUBPROGRAMA	PROY. Y ACT.
FUNCION I	PROGRAMA 1	Sub - Programa A	Actividad Actividad Proyecto
		Sub - Programa B	Proyecto Proyecto
	PROGRAMA 2	Sub - Programa C	Actividad Actividad Actividad
		Sub - Programa D	Actividad Proyecto
FUNCION II	PROGRAMA 3	Sub - Programa E	Actividad Proyecto
		Sub - Programa F	Actividad Actividad
	PROGRAMA 4	Sub - Programa G	Actividad Actividad
		Sub - Programa H	Proyecto Proyecto

### Relación proyectos y actividades

PROYECTOS	ACTIVIDADES
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Persiguen la ampliación de servicios, la ejecución de obras y el incremento de bienes patrimoniales, por separado o simultáneamente.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Persiguen el mantenimiento o funcionamiento regular de los servicios en sus niveles y estándares adecuados.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Crean condiciones para el surgimiento de una Actividad.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Surgen de la puesta en funcionamiento de proyectos concluidos.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Período de ejecución limitado en el tiempo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Son de carácter permanente</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Singulares; no representan procesos permanentes de la institución.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Procesos repetitivos para la institución.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Predominio de desembolsos de capital</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Predominio de desembolsos corrientes.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Utilizan técnicas de elaboración, administración, seguimiento y evaluación de proyectos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Utilizan técnicas de gerencia y control de producción y/o servicios.</li> </ul>

## Los Indicadores de Desempeño

Los pliegos formulan indicadores de desempeño relevantes que midan los resultados (finales e intermedios) y productos orientados al logro de los Objetivos Estratégicos. Debe señalarse claramente los valores a alcanzar en cada uno de los indicadores definidos y los medios de verificación para su seguimiento y evaluación.

Los indicadores evidencian un producto o resultado, orientados directamente al cumplimiento de sus objetivos y misión. No se deben formular indicadores de desempeño vinculados directamente a productos de gestión administrativa (incluye asesoramiento y apoyo administrativo) y operativa interna de las dependencias de línea de un pliego, tales como las acciones relacionadas con la gestión para suministrar a las dependencias de los insumos utilizados para dar cumplimiento a los requerimientos de recursos humanos, administrativo y técnico correspondiente, la difusión del programa, entre otros, por ser gastos propios de las dependencias y entidades.

### c. Fase de aprobación

- El presupuesto Nacional es aprobado por el Congreso de la República en base al proyecto presentado por el poder ejecutivo.
- El presupuesto es aprobado, por las instancias colegiadas de cada entidad gubernamental. En el caso de los ministerios por el Consejo de Ministros, de los gobiernos regionales por los consejos regionales y de los gobiernos regionales por los concejos municipales.
- El plazo de aprobación no debe exceder el 31 de diciembre de cada año fiscal.
- El presupuesto aprobado de las entidades públicas, debe ser remitido al Congreso de la República, el Ministerio de Economía y la Contraloría General de la República.

### b. Fase de ejecución

En esta fase se concreta el flujo de ingresos y egresos previstos en el presupuesto anual dentro del marco de la asignación trimestral de gasto, los calendarios de compromisos y las modificaciones presupuestarias aprobadas tanto para los organismos del gobierno nacional y los gobiernos regionales.

<b>INICIA EL 1 DE ENERO</b>	<b>Programación Mensual ingresos</b>	<b>Programación Mensual gastos</b>	<b>Calendario de Compromisos</b>	<b>Ejecución mensual ingresos y gastos</b>
	<b>Modificaciones en el Nivel Institucional</b>		<b>Modificaciones en el Nivel Funcional Programático</b>	
	<b>PRESUPUESTO MODIFICADO (PIM)</b>			
	<b>Calendario Trimestral Mensualizado (todas las Fuentes de Financiamiento)</b>			
	<b>INGRESOS</b>		<b>GASTOS</b>	
	<b>OBTENCIÓN</b>		<b>COMPROMISO</b>	
	<b>RECAUDACIÓN</b>		<b>DEVENGADO</b>	
	<b>CAPTACIÓN</b>		<b>GIRADO</b>	
	<b>CULMINA EL 31. DIC.</b>			

La ejecución presupuestal conlleva las siguientes actividades administrativas:

- ✓ La Programación Mensual de Ingresos y Gastos que permite la fluidez del gasto en función a la proyección de los recursos que se esperan recaudar, captar u obtener en el Año Fiscal.
- ✓ La Ejecución de los Ingresos y Gastos, se sujeta al marco legal y administrativo establecido par cada uno de los Recursos Públicos que administran y a la Ejecución de los gastos contemplados en el PIA o PIM.
- ✓ El Compromiso del Gasto, es el acto administrativo, a través del cual se afecta mensualmente, con cargo a su Presupuesto aprobado para el Año.
- ✓ El Devengado, es una obligación de Pago que asume el Pliego Presupuestario en el marco de los compromisos contraídos de acuerdo al PIA.
- ✓ El Pago, es la etapa final de la ejecución del gasto, en el cual el monto devengado se cancela total o parcialmente.
- ✓ El Calendario de compromisos, (Calendario de Compromisos Trimestral Mensualizado), No constituyen sustento legal para aprobación de Resoluciones de Modificaciones Presupuestarias, son instrumentos de asignación gradual y constituye el monto máximo para la ejecución de gastos. No genera gastos que impliquen un futuro desfinanciamiento del Presupuesto. Es aprobado por Titular del pliego. Evita concentrar en los primeros meses del trimestre la asignación de los fondos públicos. Se modifican mediante Ampliación, que son aprobados por el titular del pliego.
- ✓ Las modificaciones Presupuestarias se realizan en el nivel institucional mediante los Créditos Suplementarios y las Transferencias de Partidas, y en el nivel funcional programático por las Habilitaciones y Anulaciones

que varíen los Créditos Presupuestario Institucional de Apertura (PIA) o del modificado (PIM), según sea el caso.

#### **e. Fase de Control**

Es un proceso de mediciones y de relaciones técnicas que reflejen sistemáticamente lo que ocurre con las acciones. Este control consiste en la verificación periódica del resultado de la gestión pública, a la luz del grado de eficiencia, eficacia, transparencia y economía que hayan exhibido en el uso de los recursos públicos, así como del cumplimiento por las entidades de las normas legales y de los lineamientos de política y planes de acción.

Comprende la verificación de las líneas de acción siguientes:

- Que, la ejecución de Ingresos y Egresos guarde relación con el PIA o PIM.
- Que, los recursos que demanden actos administrativos dentro de las competencia, deben estar previsto en el respectivo PIA, para el Año Fiscal.
- Que, no se ejecuten Gastos que no cuenten con el respectivo PIA o PIM.
- Que, la ejecución de Ingresos y Gastos de cada mes guarde relación con lo Programación mensual de los mismos.
- Que, la ejecución y avance de las Metas Presupuestarias guarde relación con la Ejecución Presupuestaria de los Gastos.

La Contraloría General de la República y los Órganos de Control de las Municipalidades, ejercen el Control del Presupuesto, en cuanto a su legalidad y el de gestión.

#### **f. Fase de evaluación**

En esta fase se realiza un análisis crítico de los resultados obtenidos y efectos producidos, de manera que se pueda verificar si los objetivos y metas presupuestarias se han cumplido, o en su defecto se han producido desviaciones, debiéndose en ese caso, tomar medidas correctivas

Se comprueba el avance realizado en la ejecución financiera respecto a los ingresos estimados y los gastos previstos, teniendo en cuenta los niveles aprobados en el presupuesto de apertura y sus modificaciones debidamente informados. Asimismo, la evaluación presupuestaria debe mostrar el grado de cumplimiento de las metas presupuestarias, así como explicar las dificultades para su logro y otros aspectos que puedan haberse presentado.

Para la evaluación se utiliza un conjunto de procesos de análisis para determinar sobre una base continua en el tiempo, los avances físicos y financieros obtenidos, en un momento dado, y su contraestación con los montos de Ingresos y Gastos, así como las Metas Presupuestarias aprobadas en PIA y PIM. Sus fines son la de Determinar el Grado de:

- Eficacia en la Ejecución Presupuestaria de Ingresos y Gastos, así como el

nivel de cumplimiento de las Metas Presupuestarias (Actividades/Proyectos) para el periodo.

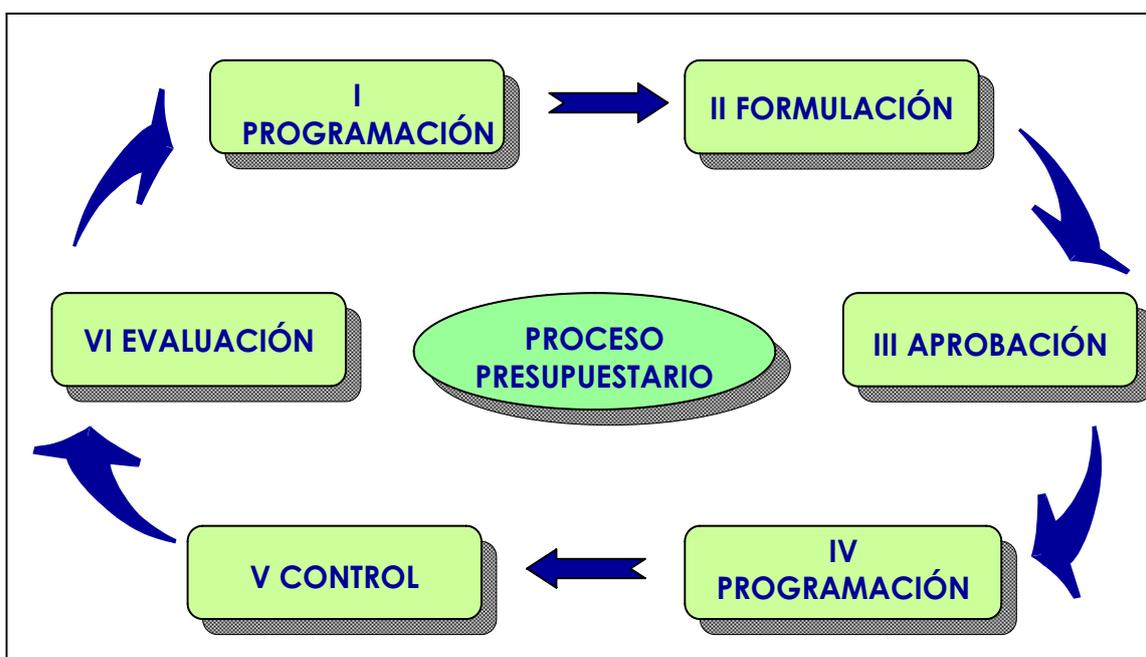
- Eficiencia en el cumplimiento de las Metas presupuestarias, con respecto a la ejecución Presupuestaria de los Gastos, efectuada en el periodo de Evaluación.
- Explicar desviaciones presentadas en el comportamiento de ingresos y egresos comparándolas con el PIA / PIM, así como determinar las causas que las originaron.

Las Etapas, secuenciales para la realización de la evaluación son:

Primera Fase: Análisis de la Gestión Presupuestaria en Términos de Eficacia y Eficiencia.

Segunda Fase: Identificación de los Problemas Presentados.

Tercera Etapa: Determinación de las Medidas Correctivas Internas y Formulación de Sugerencia a los Sistemas Administrativos.



## IV. Inversión Pública

### 1. Antecedentes

Durante muchos años la ejecución de proyectos en el país se realizaba sin mayor respaldo técnico, especialmente en los aspectos económicos y sociales, es decir, no se conocía a ciencia cierta si el proyecto tenía los atributos necesarios para atender de manera efectiva las demandas de la población, si tenía impactos favorables, pues desde una idea se pasaba a desarrollar y ejecutar directamente los expedientes técnicos, ignorándose una serie de fases previas y claves en el proceso de gestión de proyectos. Ello conlleva a tener inversiones no rentables, sin sostenibilidad, duplicidad de gastos, ajenos al desarrollo, obras sobredimensionadas. Muchos cumplían con el requisito de ser denominados fácilmente como elefantes blancos.

En un país como el nuestro, con escasos recursos financieros, altos índices de pobreza y un sin fin de carencias en diferentes ámbitos de la vida cotidiana de la población, es por decir lo menos, una práctica vergonzosa y pusilánime.

Ante esta situación, en junio del año 2000, se creó el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP)<sup>15</sup> con la finalidad de optimizar el uso de los recursos públicos destinados a la inversión. Desde su creación hasta febrero de este año, el SNIP ha sufrido una serie de modificaciones<sup>16</sup>, que estuvieron encaminadas a su perfeccionamiento y flexibilización.

La flexibilización paulatina del sistema tiene la finalidad de agilizar las inversiones públicas. El SNIP se creó en circunstancias en que los recursos financieros del Estado eran sumamente escasos, por ello en sus inicios tenía un fuerte contenido centralista, rígido, inspirado en la cultura de la desconfianza por parte de sus autores. Se desconfiaba y aun se desconfía en la capacidad de los organismos del gobierno nacional y especialmente en los gobiernos regionales y locales. Sin embargo con el crecimiento de la economía por una serie de factores como la mayor inversión extranjera, el auge de la agro exportación, la construcción, el alza de los precios de los metales, etc., las entidades publicas incrementan sus ingresos de manera abrupta, encontrándose en sus cuentas bancarias con fondos financieros altos que no pueden ejecutar con celeridad.

15 La Ley N° 27293, crea el Sistema Nacional de Inversión Pública.

16 Modificaciones: Por Ley N° 28802 (publicada el 21 de julio de 2006). Por Decreto de Urgencia N° 018-2006. (publicado el 27 de julio de 2006), que suspendió la aplicación del Artículo Único de la Ley N° 28802, en la parte que modifica el artículo 9, incorpora el artículo 11 y deroga los incisos 10.3 y 10.6 del artículo 10 en la Ley N° 27293, hasta la publicación del Reglamento a que se refiere la Primera Disposición Complementaria de la Ley N° 28802. Por la Tercera Disposición Final de la Ley N° 28927, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2007, que dispone que al 31 de diciembre de 2006, el Poder Ejecutivo publica el Decreto Supremo que contiene el Reglamento de la Ley N° 27293, modificada por la Ley N° 28802, el mismo que entrará en vigencia desde enero de 2007. Con Decreto de Urgencia N° 015-2007 se declara en reestructuración al Sistema Nacional de Inversión Pública, creándose una Comisión Técnica de Alto Nivel encargada de elaborar una propuesta de mejora de dicho Sistema. A través del Decreto Supremo N° 102-2007-EF, se aprueba el nuevo reglamento del SNIP (Publicado en el Diario Oficial "El Peruano" el 19 de julio de 2007). Por último por el Decreto Supremo N° 038-2009-EF (publicado en el Diario Oficial "El Peruano" el 15 de febrero de 2009), se modifica nuevamente el Reglamento.

Las críticas a las entidades públicas no se hacen esperar, se los acusa de incapacidad y burocracia. Los principales blancos son los gobiernos regionales y locales. La respuesta es que hay mecanismos burocráticos, entre ellos el SNIP, como también el Sistema de Compras Estatales, cuyos órganos rectores pertenecen al Gobierno Nacional, se los señala como los responsables que limitan de inversión pública.

Como nunca se abre un debate público sobre el sistema, no solo entre la burocracia estatal, sino que trasciende a los medios de comunicación e involucra a importantes sectores de la sociedad. Nunca antes un tema administrativo tomaba tanto interés en el seno de la sociedad.

## 2. **Ámbito de aplicación**

De acuerdo a lo dispuesto por la Ley N° 27293, modificada por las Leyes Nos. 28522 y 28802, el SNIP es aplicable a todas las Entidades y Empresas del Sector Público No Financiero de los tres niveles de gobierno que ejecuten Proyectos de Inversión Pública. En el caso de los Gobiernos Locales, las normas del Sistema Nacional de Inversión Pública, solamente son aplicables a aquellos incorporados al Sistema.

## 3. **Definiciones**

- a. Defínase como Proyecto de Inversión Pública a toda intervención limitada en el tiempo que utiliza total o parcialmente recursos públicos, con el fin de crear, ampliar, mejorar, o recuperar la capacidad productora o de provisión de bienes o servicios; cuyos beneficios se generen durante la vida útil del proyecto y éstos sean independientes de los de otros proyectos.
- b. No son Proyecto de Inversión Pública las intervenciones que constituyan gastos de operación y mantenimiento. Asimismo, tampoco constituye Proyecto de Inversión Pública aquella reposición de activos que: (i) se realice en el marco de las inversiones programadas de un proyecto declarado viable; (ii) esté asociada a la operatividad de las instalaciones físicas para el funcionamiento de la entidad; o (iii) no implique ampliación de capacidad para la provisión de servicios.
- c. Para efectos del Sistema Nacional de Inversión Pública, considérese Recursos Públicos a todos los recursos financieros y no financieros de propiedad del Estado o que administran las Entidades del Sector Público. Los recursos financieros comprenden todas las fuentes de financiamiento.
- d. Para efectos del Sistema Nacional de Inversión Pública, el Programa de Inversión es un conjunto de Proyectos de Inversión Pública y/o Conglomerados que se complementan y tienen un objetivo común.

## 4. **Órgano rector del SNIP**

El Ministerio de Economía y Finanzas es la más alta autoridad técnica

normativa del Sistema Nacional de Inversión Pública. Actúa a través de la Dirección General de Programación Multianual.

La Dirección General de Programación Multianual del Sector Público (DGPM) tiene competencia para:

- a. Aprobar a través de Resoluciones, las Directivas necesarias para el funcionamiento del Sistema Nacional de Inversión Pública.
- b. Regular procesos y procedimientos, las fases y etapas del Ciclo del Proyecto, así como emitir opinión técnica, a solicitud o de oficio, sobre los Proyectos de Inversión Pública en cualquier fase del Ciclo del Proyecto.
- c. Dictar las normas técnicas, métodos y procedimientos que rigen los Proyectos de Inversión Pública, inclusive para aquellos que consideren concesiones cofinanciadas por el Estado o requieran el aval o garantía del Estado, conforme a la normatividad del endeudamiento público.
- d. Regular las funciones y atribuciones de los órganos del Sistema Nacional de Inversión Pública, así como emitir opinión legal respecto del cumplimiento de las mismas.
- e. Aprobar el perfil profesional que deberán reunir los Responsables de las Oficinas de Programación e Inversiones, así como establecer los lineamientos y disposiciones a que deben sujetarse.
- f. Establecer los niveles mínimos de estudios de preinversión que requieren los Proyectos de Inversión para poder declarar su viabilidad.
- g. Declarar la viabilidad de los Proyectos de Inversión Pública que sean financiados total o parcialmente con operaciones de endeudamiento u otra que conlleve el aval o garantía del Estado, conforme a la normatividad del endeudamiento público.
- h. Determinar, de acuerdo al procedimiento simplificado que apruebe, la elegibilidad de los Proyectos de Inversión Pública que apruebe la Comisión Multisectorial de Prevención y Atención de Desastres.
- i. Solicitar a las Unidades Formuladoras y a las Oficinas de Programación e Inversiones, la información que considere pertinente sobre los Proyectos de Inversión Pública.
- j. Realizar el seguimiento de los Proyectos de Inversión Pública, velando porque las declaraciones de viabilidad que se otorguen, reúnan los requisitos de validez técnica y legal. Asimismo, realizar el seguimiento de la Fase de Inversión de los Proyectos de Inversión Pública, buscando asegurar que ésta sea consistente con las condiciones y parámetros bajo las cuales fue otorgada la viabilidad.
- k. Hacer seguimiento sobre la aplicación de las normas y procedimientos técnicos del Sistema Nacional de Inversión Pública, con la finalidad de informar a la Contraloría General de la República y a sus órganos desconcentrados.
- l. Efectuar evaluaciones muestrales, con periodicidad anual sobre la calidad de las declaraciones de viabilidad que otorguen los órganos competentes del Sistema Nacional de Inversión Pública.

- m. Establecer metodologías generales y específicas para la formulación y evaluación de proyectos, normas técnicas y parámetros de evaluación, así como la metodología para la evaluación ex post de Proyectos de Inversión Pública.
- n. Determina, a solicitud de la Oficina de Programación e Inversiones, los aspectos técnicos y metodológicos en la formulación y evaluación de un proyecto.
- o. Para los Proyectos o Programas de Inversión financiados mediante operaciones de endeudamiento, aprueba expresamente los Términos de Referencia para la elaboración de un estudio a nivel de perfil o prefactibilidad, cuando el precio referencial supere las 60 Unidades Impositivas Tributarias (UIT) o de un estudio de factibilidad, cuando el precio referencial supere las 200 UIT. Dicha aprobación es requisito previo a la elaboración o contratación del estudio respectivo.
- p. Emitir opinión especializada en materia de inversión pública; así como emitir opinión legal sobre la aplicación de las normas del Sistema Nacional de Inversión Pública.
- q. Realizar y fomentar la generación de capacidades en las Oficinas de Programación e Inversiones y Unidades Formuladoras en las fases del Ciclo del Proyecto y en la Programación Multianual de la Inversión Pública.
- r. Emitir las directivas que regulan el funcionamiento del Banco de Proyectos y los demás aplicativos informáticos del Sistema Nacional de Inversión Pública.

La facultad establecida en el literal g) puede ser objeto de delegación. Dicha delegación incluye la facultad para aprobar los estudios de preinversión, en concordancia con los niveles mínimos de estudios que establezca la Dirección General de Programación Multianual del Sector Público.

## 5. Determinación de Sectores y niveles de Gobierno

- a. Ámbito Institucional de los Sectores: Cada uno de los Sectores conformados para los fines del Sistema Nacional de Inversión Pública se encuentra bajo la responsabilidad de un Ministerio o un Organismo Constitucionalmente Autónomo o un órgano representativo de un conjunto de éstos. Asimismo, para efectos del Sistema Nacional de Inversión Pública, cada Sector agrupa a las empresas de servicios públicos de propiedad o bajo administración de más de un gobierno regional o gobierno local.
- b. Responsabilidad Funcional de los Sectores: Los Sectores evalúan los Proyectos de Inversión Pública que formulen las Unidades Formuladoras del Gobierno Nacional o que se financien con recursos provenientes de operaciones endeudamiento u otra que conlleve el aval o garantía del Estado, que se enmarquen en el ámbito de determinada función, programa o subprograma de la que sean responsables, según el Clasificador de Responsabilidad Funcional del Sistema Nacional de Inversión Pública que apruebe la Dirección General de Programación Multianual del Sector Público.

- c. Ámbito Institucional de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales: Cada Gobierno Regional y Gobierno Local agrupa a las entidades y empresas que le pertenecen o estén bajo su administración. Tienen la responsabilidad de formular y evaluar los Proyectos de Inversión Pública, de acuerdo a sus fines y competencias, según su nivel de gobierno.
- d. Sectores y niveles de gobierno: La Dirección General de Programación Multianual del Sector Público aprueba el Clasificador Institucional del Sistema Nacional de Inversión Pública, en el cual se señalan las Entidades que, para fines de dicho, conforman los Sectores del Gobierno Nacional y los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales:
- e. Gobiernos Locales: Los Gobiernos Locales se incorporan al ámbito de aplicación de las normas del Sistema Nacional de Inversión Pública, de acuerdo al cumplimiento de los requisitos establecidos por el Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la Dirección General de Programación Multianual del Sector Público. Los Gobiernos Locales, que se hayan venido incorporando al Sistema Nacional de Inversión Pública, en el marco de la normatividad aplicable en el momento de su incorporación, mantienen dicha calidad de forma irreversible.

## **6. Órgano Resolutivo del Sector, Gobierno Regional o Gobierno Local**

El Órgano Resolutivo es el Titular o la máxima autoridad ejecutiva en cada Sector, Gobierno Regional o Gobierno Local y le corresponde:

- a. Para los Sectores, aprobar en el marco de los Lineamientos de Política del Sector, el Programa Multianual de Inversión Pública.
- b. Para los Gobiernos Regionales o Gobiernos Locales, aprobar en el marco de los Lineamientos de Política Sectoriales Nacionales y de sus Planes de Desarrollo Concertados, el Programa Multianual de Inversión Pública. Dicho Programa debe considerar las competencias establecidas para cada nivel de gobierno en la normatividad de la materia.
- c. Designar al órgano encargado de realizar las funciones de la Oficina de Programación e Inversiones en su Sector, Gobierno Regional o Gobierno Local e informar a la Dirección General de Programación Multianual del Sector Público la designación del funcionario responsable, el mismo que deberá cumplir con el perfil profesional que apruebe dicha Dirección, bajo responsabilidad. En ningún caso, el Órgano Resolutivo puede designar como Oficina de Programación e Inversiones a un órgano que actúa como Unidad Formuladora o Ejecutora.
- d. Autorizar la elaboración de expedientes técnicos o estudios definitivos y la ejecución de los Proyectos de Inversión Pública declarados viables. Dicho acto se entiende ya realizado respecto a los proyectos aprobados en la Ley de Presupuesto. Estas competencias pueden ser objeto de delegación a favor de la máxima autoridad administrativa de las Entidades clasificadas en su Sector, Gobierno Regional o Gobierno Local.
- e. Asegurar las condiciones que permitan el adecuado funcionamiento de la

Oficina de Programación e Inversiones, velando por la calidad de los proyectos que se ejecuten en el ámbito de su competencia.

- f. Para los Sectores, delegar la atribución para evaluar y declarar la viabilidad de los Proyectos de Inversión Pública que se enmarquen en la Responsabilidad Funcional a su cargo, a favor de los Titulares de las Entidades clasificadas en su Sector. En el caso de los Gobiernos Regionales o gobiernos Locales, deleguen la atribución para evaluar y declarar la viabilidad de los Proyectos de Inversión Pública que se enmarquen en sus fines y competencias a favor de los Titulares de sus entidades adscritas o bajo su administración. Adicionalmente y bajo los mismos parámetros, los Sectores, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales podrán delegar dicha atribución a las Unidades Ejecutoras de las Entidades y Empresas bajo su ámbito, solo en el caso de proyectos enmarcados en conglomerados legalmente autorizados y bajo responsabilidad del Titular o de la máxima autoridad de la Entidad o Empresa a la cual la Unidad Ejecutora pertenece. Toda delegación se aprueba por Resolución fundamentada del Órgano Resolutivo que corresponda, de acuerdo a las condiciones mínimas establecidas por la Dirección General de Programación Multianual del Sector Público.

La delegación a que se refiere el literal f), incluye la facultad para aprobar los estudios de preinversión, teniendo en cuenta los niveles mínimos de estudios que establezca la Dirección General de Programación Multianual del Sector Público.

## 7. La Oficina de Programación e Inversiones

La Oficina de Programación e Inversiones (OPI) es el órgano técnico del Sistema Nacional de Inversión Pública en cada Sector, Gobierno Regional y Gobierno Local. En el nivel de Gobierno Nacional, sus competencias están relacionadas tanto al ámbito institucional del Sector, como a la Responsabilidad Funcional que le sea asignada. En el nivel Regional o Local, sus competencias están relacionadas al ámbito institucional del Gobierno Regional o Gobierno Local. En consecuencia, sus competencias son:

- a. Evaluar y emitir informes técnicos sobre los estudios de preinversión con independencia, objetividad y calidad profesional.
- b. Aprobar y declarar la viabilidad de los proyectos o programas de inversión, incluyendo la autorización de conglomerados, de acuerdo a los niveles mínimos de estudio requerido, normas técnicas y procedimientos establecidos para tales fines, que no sean financiados, total o parcialmente, con operaciones de endeudamiento u otra que conlleve el aval o garantía del Estado.
- c. Aprobar y declarar la viabilidad de los proyectos o programas de inversión, incluyendo la autorización de conglomerados, cuando haya recibido la delegación de acuerdo al punto g). del numeral 4.
- d. En los proyectos que, por su monto de inversión requieran ser declarados viables con un estudio de Factibilidad, podrá autorizar la elaboración de

éste estudio sin requerir el estudio de Prefactibilidad, siempre que en el Perfil se haya identificado y definido la alternativa a ser analizada en el estudio de Factibilidad.

- e. En el caso de las Oficinas de Programación e Inversiones sectoriales, recomendar y solicitar a la Dirección General de Programación Multianual del Sector Público la declaración de viabilidad de los proyectos o programas de inversión, que sean financiados con operaciones de endeudamiento u otra que conlleve el aval o garantía del Estado, siempre que no se enmarquen en la delegación de facultades a que hace referencia el numeral 3.3.
- f. Solicitar, cuando considere pertinente, la opinión técnica de la Dirección General de Programación Multianual del Sector Público, sobre los proyectos que evalúe.
- g. Solicitar a las Unidades Formuladoras y/o Ejecutoras la información que requiera del Proyecto de Inversión Pública.
- h. Realizar el seguimiento de los Proyectos de Inversión Pública, verificando el cumplimiento de las normas y procedimientos técnicos del Sistema Nacional de Inversión Pública. Asimismo, realiza el seguimiento de la ejecución física y financiera de los Proyectos de Inversión Pública, buscando asegurar que ésta sea consistente con las condiciones y parámetros bajo las cuales fue otorgada la viabilidad.
- i. Aplicar las indicaciones que, en su calidad de ente técnico normativo, formule la Dirección General de Programación Multianual del Sector Público.
- j. Mantener actualizada la información registrada en el Banco de Proyectos, sobre los proyectos recibidos para su evaluación.
- k. Hacer recomendaciones y propuestas a la Dirección General de Programación Multianual del Sector Público, respecto de la metodología y parámetros de evaluación de los Proyectos de Inversión Pública enmarcados bajo su responsabilidad funcional e institucional.
- l. Capacitar y brindar asistencia técnica permanentemente al personal técnico encargado de la identificación, formulación, evaluación y seguimiento de proyectos en su Sector, Gobierno Regional o Gobierno Local.
- m. Elaborar y someter al Órgano Resolutivo, el Programa Multianual de Inversión Pública del Sector, Gobierno Regional o Gobierno Local, según corresponda.
- n. Velar por que los Proyectos de Inversión Pública se enmarquen en los Lineamientos de Política, en el Programa Multianual de Inversión Pública, en el Plan Estratégico Sectorial de carácter Multianual y en los Planes de Desarrollo Regionales o Locales, según corresponda.

Las **Atribuciones** del **Responsable de la Oficina de Programación e Inversiones** son siguientes:

- a. Suscribir los informes técnicos de evaluación, así como los formatos que correspondan.
- b. Visar los estudios de preinversión que apruebe, así como aquellos que sustenten la declaratoria de viabilidad de los proyectos, con la finalidad de determinar el estudio que debe ser ejecutado en la fase de inversión.
- c. Velar por la aplicación de las recomendaciones que, en su calidad de ente técnico normativo, formule la Dirección General de Programación Multianual del Sector Público, así como, cumplir con los lineamientos que dicha Dirección emita.

## 8. Las Unidades Formuladoras y Unidades Ejecutoras

**La Unidad Formuladora**, es cualquier órgano o dependencia de las Entidades, encargada de formular los estudios de pre factibilidad y factibilidad, registrada ante la Dirección General de Programación Multianual del Sector Público, a pedido de una Oficina de Programación e Inversiones. Su registro debe corresponder a criterios de capacidades y especialidad. Es responsable de:

- a. Elaborar los estudios de preinversión, siendo responsable del contenido de dichos estudios.
- b. Formular proyectos en concordancia con los Lineamientos de Política dictados por el Sector responsable de la Función, Programa o Subprograma en el que se enmarca el Proyecto de Inversión Pública, el Programa Multianual de Inversión Pública, el Plan Estratégico Sectorial de carácter Multianual y los Planes de Desarrollo Regionales o Locales.
- c. En el caso de las Unidades Formuladoras de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, solamente pueden formular proyectos que se enmarquen en las competencias de su nivel de Gobierno.
- d. Realizar, cuando corresponda, las coordinaciones y consultas necesarias con la entidad respectiva para evitar la duplicación de proyectos, como requisito previo a la remisión del estudio para la evaluación de la Oficina de Programación e Inversiones.
- e. Cuando el financiamiento de los gastos de operación y mantenimiento que genere el Proyecto de Inversión Pública, luego de su ejecución, esté a cargo de una entidad distinta a la que pertenece la Unidad Formuladora, solicitar la opinión favorable de dicha entidad antes de remitir el Perfil para su evaluación.

Está prohibido el fraccionamiento de proyectos, bajo responsabilidad de la Unidad Formuladora.

La **Unidad Ejecutora**, es cualquier órgano o dependencia de las Entidades a que se refiere el artículo 1 de la presente norma, con capacidad legal para ejecutar Proyectos de Inversión Pública de acuerdo a la normatividad presupuestal vigente. Es la responsable de la fase de inversión, aun cuando

alguna de las acciones que se realizan en esta fase, sea realizada directamente por otro órgano o dependencia de la Entidad. Asimismo, está a cargo de la evaluación ex post del proyecto.

## 9. Empresas que pertenecen a más de un Gobierno Regional o Gobierno Local

- a. La evaluación y declaración de viabilidad de los Proyectos de Inversión Pública que formulen las empresas que pertenecen a más de un Gobierno Regional o Gobierno Local, se realiza por la oficina, área u órgano de la empresa, designada por acuerdo del órgano donde estén representados los propietarios o administradores de la empresa. Dicha oficina, área u órgano debe ser distinto de la Unidad Formuladora o Ejecutora de la empresa.
- b. Respecto a las empresas de propiedad o bajo administración de más de un Gobierno Local, quedan sujetas al ámbito de aplicación de las normas del Sistema Nacional de Inversión Pública a partir de la fecha de incorporación de por lo menos uno de los Gobiernos Locales propietarios o administradores de la empresa.
- c. Para las empresas de propiedad o bajo administración de más de un Gobierno Regional o Gobierno Local, la autorización de la elaboración de expedientes técnicos o estudios definitivos detallados, así como la ejecución de los Proyectos de Inversión Pública declarados viables, es realizada por el órgano donde estén representados los propietarios o administradores de la empresa, pudiendo realizarse ambas autorizaciones en un solo acto.

## 10. Procedimientos y procesos de la inversión pública

### a. Fase de Preinversión

- Comprende la elaboración de: i) El Perfil, ii) Del estudio de prefactibilidad, y iii) Del estudio de factibilidad. La elaboración del Perfil es obligatoria. Los estudios de prefactibilidad y factibilidad pueden no ser requeridos dependiendo de las características del proyecto.
- Una vez terminada la elaboración de un estudio de preinversión, de acuerdo a los Contenidos Mínimos establecidos por la Dirección General de Programación Multianual del Sector Público, la Unidad Formuladora debe registrar el proyecto formulado en el Banco de Proyectos, como requisito previo a la evaluación de dicho estudio.
- Culmina con la declaración de viabilidad otorgada por el órgano competente, siempre que el proyecto cumpla con los requisitos técnicos y legales.

**La Declaración de viabilidad**, comprende los siguientes aspectos:

- La viabilidad de un proyecto es requisito previo a la fase de inversión.

Sólo puede ser declarada expresamente, por el órgano que posee tal facultad. Se aplica a un Proyecto de Inversión Pública que a través de sus estudios de preinversión ha evidenciado ser socialmente rentable, sostenible y compatible con los Lineamientos de Política Institucional. En ese sentido, la declaración de viabilidad de un proyecto solamente podrá otorgarse, si éste cumple con los requisitos técnicos y legales establecidos por la normatividad del Sistema Nacional de Inversión Pública.

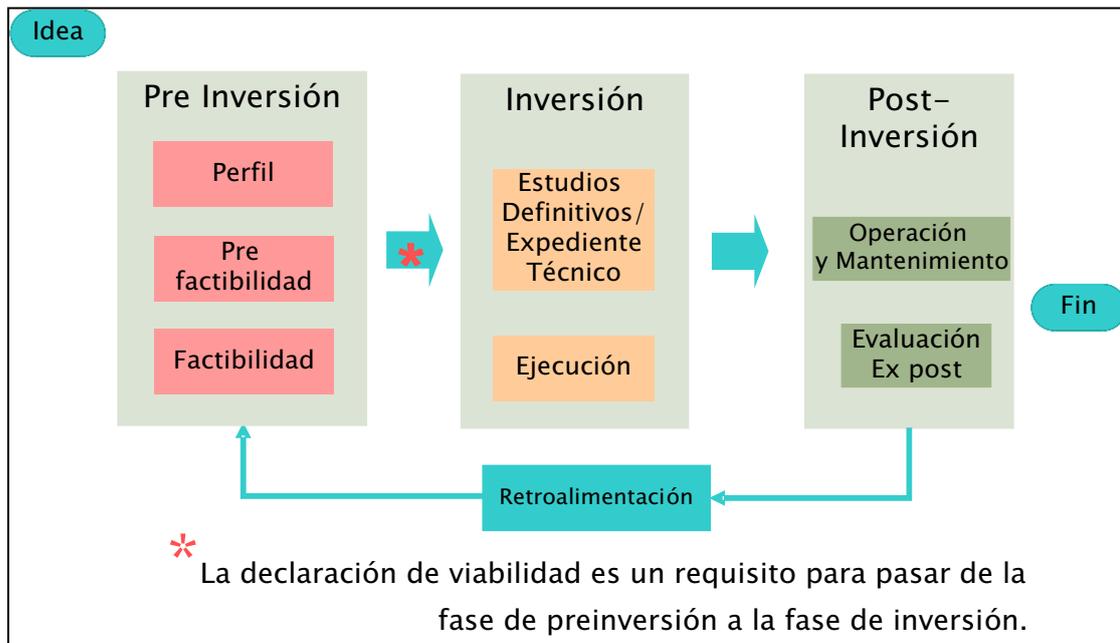
- Dicha declaración obliga a la Unidad Ejecutora a ceñirse a los parámetros bajo los cuales fue otorgada la viabilidad para disponer y/o elaborar los estudios definitivos y para la ejecución del Proyecto de Inversión Pública, bajo responsabilidad de la autoridad que apruebe dichos estudios y del responsable de la Unidad Ejecutora. Asimismo, la declaración de viabilidad obliga a la Entidad a cargo de la operación del proyecto, al mantenimiento de acuerdo a los estándares y parámetros aprobados en el estudio que sustenta la declaración de viabilidad del Proyecto y a realizar las demás acciones necesarias para la sostenibilidad del mismo.

#### **b. Fase de Inversión**

- La Fase de Inversión comprende: i) La elaboración del estudio definitivo o expediente técnico, y ii) La ejecución del Proyecto de Inversión Pública.
- Durante esta fase, las Unidades Ejecutoras pondrán a disposición de la Dirección General de Programación Multianual del Sector Público y de las Oficinas de Programación e Inversiones toda la información referente al Proyecto de Inversión Pública en caso éstas la soliciten.

La tarea de seguimiento, corresponde a:

- La Dirección General de Programación Multianual del Sector Público y las Oficinas de Programación e Inversiones se encuentran facultadas para realizar coordinadamente el seguimiento físico y financiero de los Proyectos de Inversión Pública.
- Las Unidades Ejecutoras deben informar a la Oficina de Programación e Inversiones que evaluó el proyecto y a la Dirección General de Programación Multianual del Sector Público, cuando corresponda, cualquier modificación del Proyecto durante la fase de Inversión, que pudiera afectar su viabilidad.



### La evaluación ex post

Las Unidades Ejecutoras, en coordinación con la Oficina de Programación e Inversiones que evaluó el proyecto, son las responsables por las evaluaciones ex post de los Proyectos de Inversión Pública que ejecutan. La Dirección General de Programación Multianual del Sector Público está facultada para determinar en los casos en que se requerirán dichas evaluaciones, la metodología a seguir y el requisito de que sea efectuada o no por una agencia independiente, con el fin de verificar la generación de beneficios sociales durante la vida útil del Proyecto. Los resultados de las evaluaciones deben ser enviadas a la Dirección General de Programación Multianual del Sector Público.

## 11. Disposiciones y Normas Complementarias

- La aplicación de las disposiciones contenidas en la Ley y el Reglamento a los Proyectos de Inversión Pública que formulen y ejecuten los Gobiernos Locales se realizará progresivamente en la forma y oportunidad que señalen las Resoluciones y Directivas que, para tal efecto, dictará oportunamente la Dirección General de Programación Multianual del Sector Público.
- Para el caso del Gobierno Nacional y de los Gobiernos Regionales, todos los Proyectos de Inversión Pública, cuya ejecución se haya iniciado antes del 22 de diciembre de 2000, que haya sido continuada y cuyo período de ejecución proyectado culmine en el año fiscal 2010 o en adelante, deben cumplir con elaborar el estudio de preinversión correspondiente sobre la inversión no ejecutada para su aprobación y declaración de viabilidad como requisito previo para continuar con la ejecución del proyecto, salvo que haya sido considerado en un convenio internacional de

financiamiento, en cuyo caso la declaratoria de viabilidad será exigible si el proyecto es objeto de modificaciones no previstas en el convenio.

- c. Toda la información que presenten los órganos del Sistema Nacional de Inversión Pública sobre los Proyectos de Inversión Pública, incluyendo la registrada en el Banco de Proyectos, tienen el carácter de Declaración Jurada, y en consecuencia se sujetan a las responsabilidades y consecuencias legales correspondientes.

El incumplimiento de lo establecido en la Ley y su Reglamento y las normas complementarias del Sistema Nacional de Inversión Pública, por cualquier Entidad, órgano o dependencia del Sector Público No Financiero, será informado al órgano de la Contraloría General de la República, que corresponda, para los fines de control respectivos.

- d. La aplicación de las normas del Sistema Nacional de Inversión Pública alcanza inclusive a los proyectos formulados y ejecutados por terceros, cuando una entidad del Sector Público deba asumir, después de la ejecución, los gastos adicionales de operación y mantenimiento, de carácter permanente, con cargo a su presupuesto institucional.

En el año 2008, La capacidad de inversión de los niveles de gobierno ha mejorado, destacándose la labor de los gobiernos locales que han alcanzado el mayor índice de inversión. También son los que cuentan con mayor cantidad de proyectos viables.

### Consulta Amigable

Consulta de Ejecución del Gasto

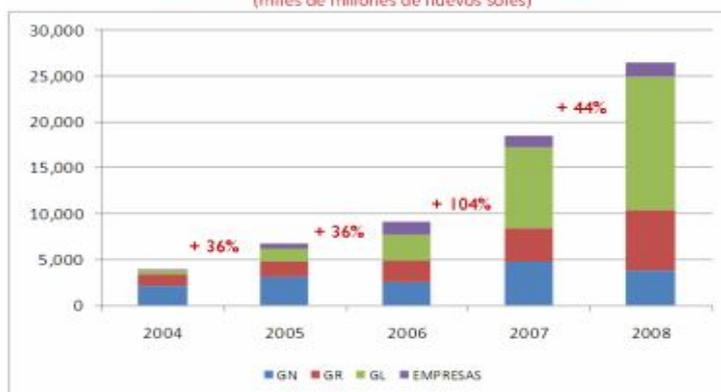
Fecha de la Consulta: 03-febrero-2009

Año de Ejecución: **2008**

Incluye: **Sólo Proyectos**

TOTAL	13,466,984,298	24,903,640,274	13,525,393,675	54.3
Nivel de Gobierno	PIA	PIM	Ejecución	Avance %
			Devengado	
E: GOBIERNO NACIONAL	5,548,196,409	6,666,188,823	3,610,993,208	54.2
M: GOBIERNOS LOCALES	5,353,348,527	12,609,321,315	7,105,850,394	56.4
R: GOBIERNOS REGIONALES	2,565,439,362	5,628,130,136	2,808,550,073	49.9

Monto de inversión declarada viable por nivel de gobierno  
(miles de millones de nuevos soles)



## V.El Sistema de Modernización de la Gestión Pública

Este sistema es nuevo y aparece en la actual Ley Orgánica del Poder Ejecutivo aprobada en diciembre del 2007. A la fecha y hasta donde se conoce, no hay una propuesta que configure el alcance, ámbito, objetivos, enfoque que defina este sistema, que explique como se abordara la modernización de la gestión pública peruana.

En el listado de sistemas administrativo que aborda la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, no esta el antiguo sistema de racionalización, vigente hoy en día, que trata de las estructuras organizacionales de la Entidades estatales, de los reglamentos de organización, los manuales de funciones, de los manuales de procedimientos, los cuadros para asignación de personal, etc. Por ello cabe la presunción que el nuevo sistema de modernización de la gestión pública este relacionado y/o sustituya al viejo sistema de racionalización que viene de los años 70 y era dirigido por el desaparecido INAP.

Actualmente el Sistema Nacional de Inversión Publica, el Sistema Integral de Administración Financiera, el Presupuesto por Resultados, junto con la creación del CEPLAN y la simplificación administrativa, son intentos importantes que buscan aportar a mejorar la gestión pública, pero la debilidad que tienen, es que estos no se enmarcan en una visión integral y articulada de gestión, ni cuentan con un enfoque y modelo de gestión pública nacional. A ello se suma la ausencia de una instancia que oriente el proceso de modernización, con la fuerza y creatividad que la tarea exige.

La Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, aprobada en enero del 2002, da unas orientaciones generales para modernizar la gestión pública, no esta claro si este sistema servirá para operativizar esa Ley, ni que institución asumirá la tarea, aunque en la actualidad la Secretaría de Gestión Publica viene asumiendo la tarea de modernización del la gestión pública.

Como se puede observar, no existe una estrategia, ni las orientaciones suficientes para abordar una real y sostenido proceso de reforma y modernización de la gestión pública en el Perú.

### 1. El diseño organizacional de una entidad publica

Comenzaremos diciendo, que una organización es un conjunto de múltiples relaciones entre las personas que pertenecen a una entidad, que interactúan para el cumplimiento de unos objetivos expresados en una misión y convocados por una visión compartida.

Los productos en el cumplimiento de la misión son resultados de procesos interactivos que articulan el conjunto de operaciones de ese proceso y están orientados a cumplir objetivos.

## 2. Algunos criterios para la organización

- a. La organización debe estar articulado a los procesos de planificación sectorial, territorial o institucional, según se corresponda con el ámbito de acción de la entidad. En ese sentido el diseño organizacional debe responder a requerimientos del entorno, en el marco de su misión institucional.
- b. La organización se concibe desde la misión institucional e inscrita en el marco de la visión de desarrollo sectorial o territorial, según las competencias de la entidad para quien se requiere un rediseño organizacional.
- c. La organización debe responder más a una gestión por procesos que por funciones, ello facilitara establecer labores y tareas agrupadas en proyectos y actividades encaminadas a cumplir objetivos. Las funciones fijan responsabilidad expresadas en atribuciones y competencias, mas no delimitan la actividad a gestionar, por el contrario la dispersan.
- d. Desarrollo de estructuras y sistemas orientados a equipos, lo que es posible solo si se organiza el trabajo en torno a actividades y no a la distribución de funciones.
- e. Se requiere diseño de instrumentos organizacionales articulados, eficaces y flexibles para la toma de decisiones. Ello implica el diseño y uso de manuales de gestión, más que reglamentos dispersos que fracturan la gestión publica.

Lo antes señalado exige una revisión de los conceptos y enfoques que sustentan los reglamentos de organización y funciones, los manuales de funciones, los manuales de procedimientos, que se corresponden con un enfoque procedimental, ajeno a la gestión por resultados. Hay que poner la administración pública al servicio del ciudadano y no al servicio de la administración.

El éxito de una entidad cualquiera, depende más de las competencias de las personas que trabajan en ella, que de sus modelos organizacionales, aunque estos juegan su propio rol, de ahí que hay que generar una cultura organizacional con sentido de servicio y espíritu de emprendimiento.

## 3. La modernización de los gobiernos regionales y locales

Con la finalidad de crear condiciones favorables para la modernización de los gobiernos descentralizados, se ha establecido un Régimen Especial Facultativo<sup>17</sup> para que emprendan e implementen procesos de reforma institucional, de manera que estén en mejores condiciones de promover el desarrollo integral y armónico de sus territorios y la provisión de los servicios públicos regionales y locales.

Este régimen especial, comprende además la efectivización del traslado de

17 Aprobado mediante Decreto Legislativo 1026, del 20 de junio del 2008.

recursos humanos del gobierno nacional a los gobiernos regionales y locales en el marco del proceso de descentralización.

El proceso de modernización institucional integral comprende aspectos de reestructuración, simplificación administrativa, orientación a resultados, mejora de la calidad del gasto y democratización, entre otros.

### **Expediente de Modernización Institucional**

El gobierno regional o local que se acoja a este proceso de modernización institucional debe preparar un Expediente, que constituye el sustento técnico de las medidas a adoptar y que debe incluir:

- a. Los objetivos a lograr con la modernización;
- b. La descripción de los cambios concretos a implementar a nivel de la organización, procesos y recursos humanos, debidamente sustentados;
- c. El cronograma para la modernización institucional.

El expediente tiene que ser presentado a la Secretaría de Gestión Pública de la PCM.

Se le encargo a la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros establecer los lineamientos técnicos y estructura del Expediente, con opinión de la Autoridad Nacional del Servicio Civil, en lo que respecta a la materia de recursos humanos. A la fecha no se ha cumplido con este encargo del Decreto legislativo.

### **Aprobación de la propuesta**

Los gobiernos regionales y locales aprueban su incorporación al régimen de modernización institucional mediante Acuerdo del Consejo Regional o Concejo Municipal. El Expediente requiere opinión previa del Consejo de Coordinación Regional o Local, según corresponda.

El Expediente aprobado y el acuerdo del Consejo Regional o Concejo Municipal serán informados y puestos a disposición de la Secretaria de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros y de la Autoridad del Servicio Civil, los que deberán ser publicados en el portal institucional correspondiente.

### **Alcance de los cambios a implementar**

En el marco del proceso de modernización institucional, el gobierno regional o local podrá implementar cambios en la organización, los procesos y el personal contemplados en el Expediente, los que pueden incluir los siguientes aspectos:

- a. Incorporación de nuevos profesionales de los grupos ocupacionales Funcionario y Profesional, vía concurso y mediante contrato temporal de 3 años renovables, siempre y cuando la entidad cuente con la disponibilidad presupuestal.

- b. Mejora de la retribución económica de su personal de puestos clave de los grupos ocupacionales Funcionario y Profesional, siempre y cuando la entidad cuente con disponibilidad presupuestal y que se realice en el marco del régimen al que pertenece la institución, previa coordinación con la Autoridad del Servicio Civil y el Ministerio de Economía y Finanzas.
- c. Modificación de su presupuesto para aplicar los cambios propuestos en el Expediente, de conformidad a las reglas presupuestales vigentes, sin incrementar el presupuesto total de personal de la entidad.
- d. Supresión de plazas que dejen de ser necesarias en virtud del expediente de Modernización Institucional, cuidando que las actividades y los servicios públicos no sean interrumpidos.
- e. Reorganización o supresión de áreas, dependencias y servicios, así como supresión de plazas de su Presupuesto Analítico de Personal y ajustes que correspondan en su Cuadro para Asignación de Personal para adecuarse a la nueva organización. Esta nueva organización y la supresión de plazas habilitarán al gobierno regional o al gobierno local a aplicar una medida de cese de personal nombrado o contratado bajo cualquier régimen, comprendido en el Expediente.
- f. Modificación de sus instrumentos de gestión en concordancia con los cambios implementados.
- g. Simplificación y actualización de procedimientos administrativos.
- h. Aplicación de nuevas herramientas tecnológicas en la gestión.

Como puede observarse esta es una gran oportunidad para los gobiernos regionales y las municipalidades para que puedan mejorar y optimizar sus instituciones, sin embargo hay pocas iniciativas al respecto, porque el desafío es de gran envergadura y complejo, requiere de equipos multidisciplinarios, definir el enfoque a utilizar, voluntad y claridad de sus autoridades, apoyo del ente rector, entre otros requisitos, que por ahora no están los suficientemente maduro para implementación.

### **Plazo del proceso de modernización institucional**

El plazo de ejecución del proceso de modernización institucional no excederá de un año, contado a partir de aprobada la incorporación al régimen.

Este plazo resulta insuficiente, pero dependerá de la estrategia de implementación que se presente.

### **Culminación del proceso**

Culminado el proceso de modernización institucional, el gobierno regional o gobierno local debe presentar un Informe de Ejecución al Consejo Regional o Concejo Municipal, según corresponda, el mismo que deberá ser comunicado y puesto a disposición de la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros y de la Autoridad del Servicio Civil y ser publicado en el portal institucional correspondiente.

## **Régimen especial de contratación**

La nueva contratación de personal que realicen los gobiernos regionales y gobiernos locales para atender sus requerimientos será realizada con arreglo a las normas que establezca la Autoridad, teniendo en cuenta la modernización institucional y las normas de contratación temporal previstas en el Decreto Legislativo N° 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público.

## **Transferencia de recursos humanos del gobierno nacional a los gobiernos regionales y locales**

### **Responsabilidad de las entidades públicas en la transferencia**

Los titulares de los diferentes Pliegos Ministeriales y Organismos Públicos del Gobierno Nacional son los responsables de identificar al personal y su modalidad de contratación que sea susceptible de ser transferido bajo la administración de los gobiernos regionales o gobiernos locales.

La transferencia de las personas al servicio del Poder Ejecutivo se efectúa de acuerdo con lo dispuesto por la Autoridad del Servicio Civil, previa coordinación y aceptación de los gobiernos regionales o gobiernos locales. Sólo en caso que la transferencia implique el cambio de residencia, la Autoridad establecerá el pago de una compensación.

Corresponde a la Presidencia del Consejo de Ministros y al Ministerio de Economía y Finanzas proponer normas presupuestarias que permitan aplicar lo dispuesto en el presente artículo.

### **Sobre el personal transferido**

El personal transferido conserva su régimen laboral, derechos laborales y obligaciones según el régimen al que estaba sujeto en el gobierno nacional. La transferencia no implica ni origina reducción de remuneraciones u otros ingresos del personal de similar naturaleza, ni tampoco la interrupción del tiempo de servicios.

Excepcionalmente, los gobiernos regionales y locales podrán contratar o nombrar al personal transferido modificando su régimen laboral al que corresponde a la entidad receptora, siempre que se cuente con la aceptación del trabajador; generándose en este caso, como consecuencia de la transferencia, una nueva relación laboral con la entidad receptora.

### **Cesión de posición contractual**

Autorícese a todas las entidades públicas del Poder Ejecutivo a realizar las acciones necesarias para ceder su posición contractual a favor de los gobiernos regionales o gobiernos locales en los contratos con personas naturales, correspondientes a la transferencia de las funciones y competencias sujetas al proceso de descentralización.

#### 4. El Cuerpo de Gerentes Públicos

El Cuerpo de Gerentes Públicos<sup>18</sup>, está conformado por profesionales altamente capaces, seleccionados en procesos competitivos y transparentes, para ser destinados a entidades del Gobierno Nacional, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales que los requieran.

##### Objetivos

El Cuerpo de Gerentes Públicos tiene por objetivos:

- a. Cotar con profesionales capaces para altos puestos de dirección y gerencias de mando medio, para ocupar cargos de importancia directiva en organismos de la administración pública.
- b. Desarrollar capacidades de dirección y gerencia en la Administración Pública y asegurar su continuidad.
- c. Profesionalizar gradualmente los niveles más altos de la Administración Pública.
- d. Impulsar la reforma del Servicio Civil.

Los integrantes del cuerpo de gerentes serán seleccionados minuciosamente y cumplirán con requisitos de alta capacidad y competitividad, y serán capacitados adecuadamente.

##### Del Régimen Laboral de los Gerentes Públicos

Los Gerentes Públicos están sujetos al siguiente régimen de beneficios:

- a. Remuneración: Percibirán la remuneración que corresponda, de acuerdo al régimen especial establecido para el Cuerpo de Gerentes Públicos, la cual será solventada de manera compartida entre la Entidad solicitante y la Autoridad del Servicio Civil. La Entidad solicitante pagará la remuneración y todos los conceptos no remunerativos que correspondan a la plaza que ocupe y, de ser necesario, la Autoridad complementará este monto hasta alcanzar la suma que corresponda al Gerente de acuerdo a la escala.
- b. Transcurrido un año completo de servicio, se genera el derecho a quince días calendario de descanso remunerado, salvo acumulación convencional. Al menos cinco días de dicho descanso se disfrutarán de forma consecutiva.
- c. La jornada de trabajo es la que se establece con carácter general para las entidades públicas, adaptándose a cada uno de los cargos. En atención al nivel jerárquico, representación y características del cargo que ocupan, a los Gerentes Públicos no les resulta aplicable la limitación de la jornada máxima ni se generan horas extraordinarias.
- d. Seguridad Social en salud y pensiones: Se aplica la legislación sobre la materia.
- e. Para los gastos por traslado el Gerente Público recibirá un pago por

<sup>18</sup> Aprobado por Decreto Legislativo No 1024, del 20 de junio del 2008

traslado cuando sea necesario un cambio de residencia en el lugar de destino según escala aprobada por la Autoridad de Servicio Civil, en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas.

- f. Para la compensación por tiempo de servicios se aplican las normas pertinentes del régimen laboral de la actividad privada.
- g. Tienen derecho a la contratación de asesoría legal especializada a su elección, con cargo a los recursos de la Autoridad del Servicio Civil para su defensa en procesos judiciales, administrativos, constitucionales, arbitrales, investigaciones congresales y policiales, ya sea por omisiones, actos o decisiones adoptadas o ejecutadas en el ejercicio regular de sus funciones, inclusive como consecuencia de encargos, aún cuando al momento de iniciarse el proceso hubiese concluido la vinculación. Si al finalizar el proceso, se demostrara responsabilidad o culpabilidad a cargo del Gerente, éste deberá reembolsar el monto abonado por concepto de honorarios profesionales de la asesoría especializada.

### **Obligaciones de los Gerentes Públicos**

Son obligaciones de los Gerentes Públicos las siguientes:

- a. Asumir las atribuciones del cargo al cual se incorpora y comprometerse con los objetivos de la institución;
- b. Desempeñar diligentemente las funciones inherentes a su cargo para lograr las metas pactadas para el período, dentro de las circunstancias y recursos existentes, y rendir cuenta de ello;
- c. Liderar las acciones y los procesos propios de su cargo con eficiencia y transparencia;
- d. Informar oportunamente a los superiores jerárquicos de cualquier circunstancia que ponga en riesgo o afecte el logro de las metas asumidas y proponer las medidas para superarlas;
- e. Transmitir conocimientos gerenciales al personal a su cargo y comprometerlos con el cumplimiento de los compromisos del servicio civil.

Exclusivamente, la Autoridad del Servicio Civil evaluará de manera objetiva el cumplimiento de estos deberes, en coordinación con la Entidad solicitante, para determinar la continuidad del Gerente Público en el Cuerpo de Gerentes.

Este equipo de gerentes públicos, tiene que aportar y articular el proceso de reforma y modernización que emprendan las instituciones donde sean asignados, y en ese marco deberían de contribuir a organizar el nuevo sistema de modernización de la gestión pública.

## VI. Gestión de Recursos Humanos

### 1) Antecedentes

La gestión de los recursos humanos al servicio del Estado pasa por una situación crítica, convirtiéndose en un problema de gran envergadura que dificulta en gran medida, la eficacia y eficiencia de la gestión pública peruana.

Los funcionarios, directivos, funcionarios y técnicos al servicio de la administración pública, no tienen las suficientes capacidades para atender las demandas y necesidades provenientes de la comunidad. Las causas son de diferente orden. Están allí entre las principales causas, la ausencia de políticas de personal, las bajas remuneraciones por un lado que afecta a la gran mayoría y jugosos a los funcionarios de confianza que son los menos, la débil capacitación, la cultura burocrática, la carencia de incentivos, el favoritismo, sin indicadores de desempeño y por lo tanto sin evaluación del rendimiento, diversos sistemas remunerativos que conlleva a que trabajadores de un mismo nivel reciban remuneraciones diferentes, etc.

Se han dado algunas iniciativas para superar el problema, pero como siempre se inicia, pero no culmina y en el camino se lo abandona.

El Estado peruano, no cuenta con una institución académica que se ocupe del desarrollo de las capacidades de los gestores públicos. Si bien es cierto que desde la iniciativa privada se dictan un conjunto de maestrías, diplomados, cursos, etc., pero que no aportan mucho al cambio de actitud y aptitud de los servidores públicos. Ello porque los contenidos académicos traen muy poco de nuevo y renovador. Se enseñan temas que ya no son útiles para mejorar la gestión pública, se repite lo que dice la legislación que esta plagada de deficiencias, con enfoques obsoletos y burocráticos, que no responden ni atienden los desafíos de un mundo global, sumamente competitivo. La academia, en ese sentido no aporta ningún valor agregado para mejorar, y menos cambiar la gestión pública peruana. Da la sensación que solo le interesa la capacitación como negocio.

En el año 2004, se tenían cinco (05) proyectos de Ley. Estos fueron la ley de gestión del empleo público, la ley de incompatibilidades y responsabilidades del personal del empleo público, la ley de funcionarios públicos y empleados de confianza, la ley de la carrera administrativa del servidor público y la ley marco del empleo público. Después de muchos debates, idas y contra idas, solo se aprobó la última como LEY N° 28175 y entraba en vigencia en enero del 2005. Todo quedo allí.

El año 2008, se aprobaron los Decretos Legislativos Nos. 1023 (crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, rectora del sistema administrativo de gestión de recursos humanos), 1024 (Crea y regula el Cuerpo de Gerentes Públicos), 1025 (aprueba normas de capacitación y rendimiento para el sector público) y 1026 (establece un régimen especial facultativo para los gobiernos regionales y locales que deseen implementar procesos de modernización

institucional integral). De estos dispositivos se han creado la Autoridad Nacional del Servicio Civil, pero dependiente de la Presidencia del Consejo de Ministros y se viene implementando en una primera fase el Cuerpo de Gerentes Públicos. Esperamos que tenga avances positivos, aunque tienen la debilidad de no tener una mirada integral de la problemática de personal en el Estado.

Todos estos dispositivos legales, conviven con el Decreto Legislativo N° 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público y su Reglamento, el Decreto Supremo N° 005-90-PCM, que tienen aproximadamente 25 años de vigencia.

## **2) La Autoridad Nacional del Servicio Civil**

La Autoridad Nacional del Servicio Civil<sup>19</sup> es el Organismo Técnico Especializado adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros, con personería jurídica de derecho público interno, con competencia a nivel nacional y sobre todas las entidades de la administración pública, asumiendo la calidad de ente rector del Sistema.

### **i. Finalidad**

La finalidad de la Autoridad Nacional del Servicio Civil es contribuir a la mejora continua de la administración del Estado a través del fortalecimiento del servicio civil.

### **ii. Funciones y Atribuciones de la Autoridad Nacional**

La Autoridad tiene las funciones siguientes:

- a. Planificar y formular las políticas nacionales del Sistema en materia de recursos humanos, organización del trabajo y su distribución, gestión del empleo, rendimiento, evaluación, compensación, desarrollo y capacitación, y relaciones humanas en el servicio civil.
- b. Proponer la política remunerativa, que incluye la aplicación de incentivos monetarios y no monetarios vinculados al rendimiento, que se desarrolla en el marco de los límites presupuestarios establecidos por la ley y en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas.
- c. Dictar normas técnicas para el desarrollo e implementación del Sistema.
- d. Emitir opinión previa a la expedición de normas de alcance nacional relacionadas con el ámbito del Sistema.
- e. Desarrollar, normar y mantener actualizados los sistemas de información requeridos para el ejercicio de la rectoría del Sistema.
- f. Capacitar a las Oficinas de Recursos Humanos, apoyarlas en la correcta implementación de las políticas de gestión y evaluar su implementación, desarrollando un sistema de acreditación de sus capacidades.
- g. Desarrollar y gestionar políticas de formación y evaluar sus resultados.

*19 Aprobado por Decreto Legislativo No 1023, del 20 de junio del 2008*

- h. Emitir opinión técnica vinculante en las materias de su competencia.
- i. Normar y gestionar el Cuerpo de Gerentes Públicos.
- j. Proponer o aprobar los documentos e instrumentos de gestión, de acuerdo a la normatividad vigente sobre la materia.
- k. Dictar normas técnicas para los procesos de selección de recursos humanos que realicen las entidades públicas.
- l. Organizar, convocar y supervisar concursos públicos de selección de personal, directamente o mediante terceros, en los casos señalados en el Reglamento.
- m. Administrar el Registro Nacional de Personal del Servicio Civil.
- n. Otorgar la Orden del Servicio Civil a los servidores civiles por hechos importantes y servicios meritorios y patrióticos que hubieren prestado a la Nación durante el ejercicio de sus funciones. La Orden será otorgada una vez al año, a propuesta de las Oficinas de Recursos Humanos de las entidades, a un número no menor de cien (100) miembros del servicio civil. Su otorgamiento dará derecho y preferencia a cursos de capacitación e irrogará un premio económico a ser otorgado por una sola vez.

La Autoridad tiene las **atribuciones** siguientes

- a. Normativa, que comprende la potestad de dictar, en el ámbito de su competencia, normas técnicas, directivas de alcance nacional y otras normas referidas a la gestión de los recursos humanos del Estado;
- b. Supervisora, destinada al seguimiento a las acciones de las entidades del Sector Público, en el ámbito de su competencia;
- c. Sancionadora, en caso de incumplimiento de las obligaciones previstas en el Sistema;
- d. Interventora, en caso de detectar graves irregularidades en la administración o gestión de los recursos humanos en materia de concursos;
- e. De resolución de controversias, que se ejerce a través del Tribunal del Servicio Civil y que comprende la posibilidad de reconocer o desestimar derechos invocados.

### **Atribución normativa en materia de evaluación del desempeño**

La Autoridad formula la política de evaluación de desempeño en el marco de la gestión del rendimiento y dicta normas con el objeto de:

- a. Establecer el nivel de rendimiento en relación con las metas establecidas por cada entidad;
- b. Estimular y recompensar a quienes superen los niveles exigidos, mediante políticas de ascenso, promociones económicas y reconocimiento moral;
- c. Capacitar a quienes no alcancen un grado de suficiencia compatible con las obligaciones y responsabilidades del cargo;
- d. Separar a quienes no alcancen rendimiento compatible con los estándares de la entidad.

### **Atribución supervisora**

El ejercicio de la facultad supervisora sobre las entidades públicas comprende:

- a. Revisar, en vía de fiscalización posterior y cuando lo determine conveniente, el cumplimiento de las políticas y normas del Sistema;
- b. Recomendar la revisión de las decisiones y actos de la entidad, y las medidas correctivas para fortalecer a la Oficina de Recursos Humanos correspondiente, así como dar seguimiento a su implementación.

### **Atribución sancionadora**

La Autoridad puede imponer sanciones a las entidades públicas por el incumplimiento de las obligaciones y procedimientos previstos en el Sistema, las cuales pueden ser:

- a. Amonestación escrita en los casos de faltas leves;
- b. Publicación en la lista de amonestados, en los casos de faltas leves reiteradas y graves;
- c. Suspensión de facultades para el establecimiento de incentivos monetarios y no monetarios, en caso de faltas graves;
- d. Suspensión del ejercicio de funciones en materia de recursos humanos e intervención de la respectiva Oficina de Recursos Humanos en el caso de las entidades del Poder Ejecutivo. Tratándose de otras entidades de la administración pública, la Autoridad pondrá en conocimiento de la Contraloría General de la República y de la Comisión de Fiscalización y Contraloría del Congreso de la República, la comisión de faltas muy graves.

Las sanciones serán aplicadas sin perjuicio de la responsabilidad administrativa del personal. La tipificación de las faltas se aprueba mediante Resolución del Consejo Directivo.

### **iii. La Organización de la Autoridad Nacional**

La Autoridad Nacional del Servicio Civil tiene la estructura orgánica básica siguiente:

#### **a. El Consejo Directivo**

El Consejo Directivo es el órgano máximo de la Autoridad, está integrado por:

- Tres consejeros designados en mérito a sus calificaciones profesionales y reconocida trayectoria en sus campos de trabajo; con sólida experiencia en gestión pública y/o en gestión de recursos humanos. Son designados por resolución suprema refrendada por el Presidente del Consejo de Ministros, por un plazo de cuatro (4) años renovables por idénticos períodos. Uno de ellos lo preside.
- El Director Nacional de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas.

- El Secretario de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros.

Los miembros del Consejo Directivo sólo pueden ser removidos en caso de falta grave debidamente comprobada y fundamentada, mediante resolución suprema. No podrán ser miembros del Consejo Directivo quienes al momento de realizarse el nombramiento ocupen cargos de elección popular en la administración pública del Estado. Tampoco podrán ser designados como miembros del Consejo Directivo quienes hayan sido inhabilitados para el ejercicio de la función pública.

Son **funciones y atribuciones** del Consejo Directivo:

- Expedir normas a través de Resoluciones y Directivas de carácter general;
- Aprobar la política general de la institución;
- Aprobar la organización interna de la Autoridad, dentro de los límites que señala la ley y el Reglamento de Organización y Funciones;
- Emitir interpretaciones y opiniones vinculantes en las materias comprendidas en el ámbito del sistema;
- Nombrar y remover al gerente de la entidad y aprobar los nombramientos y remociones de los demás cargos directivos;
- Nombrar, previo concurso público, aceptar la renuncia y remover a los vocales del Tribunal del Servicio Civil;
- Aprobar la creación de Salas del Tribunal del Servicio Civil;
- Proponer el Texto Único de Procedimientos Administrativos;
- Supervisar la correcta ejecución técnica, administrativa, presupuestal y financiera de la institución;
- Disponer la intervención de las Oficinas de Recursos Humanos de las entidades públicas;

#### **b. Gerencia General.**

La Gerencia General ejecuta los encargos y decisiones del Consejo Directivo. El Gerente General ejerce la titularidad del pliego presupuestal y asume las responsabilidades administrativas de la Institución.

El Gerente General es seleccionado por el Consejo Directivo en mérito a su experiencia profesional y trayectoria personal, debiendo contar con al menos cinco (5) años de experiencia en el sector público.

#### **c. Tribunal del Servicio Civil.**

El Tribunal del Servicio Civil es un órgano integrante de la Autoridad que tiene por función la resolución de controversias individuales que se susciten al interior del Sistema.

El Tribunal es un órgano con independencia técnica para resolver en las materias de su competencia. Conoce recursos de apelación en materia de:

- Acceso al servicio civil;

- Pago de retribuciones;
- Evaluación y progresión en la carrera;
- Régimen disciplinario;
- Terminación de la relación de trabajo.

El Tribunal constituye última instancia administrativa. Sus resoluciones podrán ser impugnadas únicamente ante la Corte Superior a través de la acción contencioso administrativo.

Por decreto supremo refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros, previa opinión favorable de la Autoridad, se aprobarán las normas de procedimiento del Tribunal.

### **Conformación de la Sala del Tribunal del Servicio Civil**

La Sala del Tribunal está conformada por tres (3) vocales, elegidos por concurso público convocado y conducido por el Consejo Directivo. Para ser vocal se exigen los mismos requisitos que para ser vocal de Corte Superior y, adicionalmente, tener estudios de especialización en derecho constitucional, administrativo, laboral o gestión de recursos humanos. El nombramiento se efectúa por resolución suprema.

Los vocales permanecerán en el cargo durante tres años, renovables por decisión unánime del Consejo Directivo, debiendo permanecer en su cargo hasta que los nuevos integrantes hayan sido nombrados.

## **3) El Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos**

El Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos establece, desarrolla y ejecuta la política de Estado respecto del servicio civil; y, comprende el conjunto de normas, principios, recursos, métodos, procedimientos y técnicas utilizados por las entidades del sector público en la gestión de los recursos humanos.

### **a. Alcance del Sistema**

Están sujetas al Sistema todas las entidades de la administración pública pertenecientes al Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, Poder Judicial, Gobiernos regionales y locales y organismos constitucionales autónomos.

### **b. Organización del Sistema**

Integran el Sistema:

- La Autoridad, la cual formula la política nacional del servicio civil, ejerce la rectoría del Sistema y resuelve las controversias.
- Las Oficinas de Recursos Humanos de las entidades o empresas del Estado, o las que hagan sus veces, que constituyen el nivel descentralizado responsable de implementar las normas, principios, métodos, procedimientos y técnicas del Sistema.

### **c. Ámbito del Sistema**

El Sistema comprende las acciones de: La planificación de políticas de recursos humanos, la organización del trabajo y su distribución, la gestión del empleo, la gestión del rendimiento, la gestión de la compensación, la gestión del desarrollo y la capacitación, la gestión de las relaciones humanas y la resolución de controversias.

### **d. Regímenes comprendidos en el Sistema**

Para los efectos del presente Decreto Legislativo y en tanto se implemente de modo integral la nueva Ley del Servicio Civil, el Sistema comprende a los regímenes de carrera y formas de contratación de servicios de personal utilizados por las entidades públicas, sin que ello implique reconocimiento de derecho alguno.

Los regímenes especiales de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú, y del Servicio Diplomático de la República, se rigen por sus normas y bajo la competencia de sus propias autoridades, en todo lo que no sea regulado o les sea atribuido por la Autoridad con carácter específico. La Carrera Judicial y la correspondiente al Ministerio Público se rigen por sus propias normas.

Respecto a las empresas del Estado sujetas al ámbito de competencia del Fondo de la Actividad Empresarial del Estado - FONAFE, la Autoridad ejercerá sus funciones y atribuciones en coordinación con el citado organismo, con sujeción a lo dispuesto en la Constitución Política del Perú y sus leyes especiales.

### **e. Consolidado anualizado del gasto de personal en el Estado**

La Presidencia del Consejo de Ministros pondrá a disposición de la Autoridad la información consolidada del gasto en el personal del Estado, en términos que permitan la comparación, por montos totales anualizados, con independencia de su naturaleza jurídica, régimen de contratación, entidad pagadora, fuente de financiamiento, periodicidad y cualesquiera otros factores, la información comprende a todas las entidades de la administración pública, entendiéndose por ellas a: i) El Poder Ejecutivo, incluyendo Ministerios y entidades públicas, de acuerdo a lo establecido en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo; ii) El Poder Legislativo; iii) El Poder Judicial; iv) Los Gobiernos Regionales; v) Los Gobiernos Locales; vi) Los organismos constitucionales autónomos; vii) Las empresas de propiedad del Estado sean de nivel nacional, regional o local; viii) Las entidades de tratamiento empresarial; y ix) Las demás entidades y organismos, proyectos y programas del Estado cuyas actividades se realizan en virtud de potestades administrativas y, por tanto, se consideran sujetas a las normas comunes de derecho público.

### **f. El Proceso de evaluación del desempeño**

La evaluación del desempeño es el proceso obligatorio, integral, sistemático y continuo de apreciación objetiva y demostrable del

conjunto de actividades, aptitudes y rendimiento del personal al servicio del Estado en cumplimiento de sus metas, que llevan a cabo obligatoriamente las entidades, en la forma y condiciones que se señalan en la normatividad. Todo proceso de evaluación se sujeta a las siguientes reglas mínimas:

- Debe ser aplicado en función de factores mensurables, cuantificables y verificables.
- Abarca a todo el personal de una entidad.
- Sus resultados son públicos.

Las Oficinas de Recursos Humanos deberán implementar mecanismos para recoger opiniones de los ciudadanos respecto del personal y la calidad de los servicios.

El nivel nacional de gobierno promoverá el desarrollo de sistemas de gestión que permitan determinar indicadores objetivos para la evaluación de desempeño.

#### **g. Registro Nacional de Personal del Servicio Civil**

Todas las entidades sujetas al Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos están obligadas a actualizar la información correspondiente al personal de su entidad.

#### **h. Fortalecimiento del proceso de descentralización**

La Autoridad formulará políticas y prácticas de incentivos, tanto económicos cuanto de otra naturaleza y condiciones especiales de trabajo, para promover la movilización de cuadros técnicos a las entidades regionales y locales.

#### **i. Jornada Laboral del Sector Público**

La jornada laboral del Sector Público es de ocho (8) horas diarias o cuarenta y ocho horas semanales, como máximo. Cuando la ley disponga una jornada de trabajo menor, ésta será preferentemente destinada a la atención del público.

#### **j. Política de unificación de regímenes**

La Autoridad debe ejecutar e implementar progresivamente la política pública de unificación de los diversos regímenes de contratación utilizados en el sector público, en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas, para garantizar la sostenibilidad fiscal de dicha implementación.

### **4) El Empleado Público**

El empleado o servidor público, es aquel ciudadano que presta sus servicios al Estado a cambio de una remuneración. El servidor público debe prestar sus servicios con idoneidad, honradez, eficacia, responsabilidad y compromiso.

### **a. El ingreso a la administración pública**

El acceso al empleo público se realiza mediante concurso público y abierto, por grupo ocupacional, en base a los méritos y capacidad de las personas, en un régimen de igualdad de oportunidades.

### **b. Deberes generales del empleado público**

Todo empleado público está al servicio de la Nación, en tal razón tiene el deber de:

- Cumplir su función buscando el desarrollo del país y la continuidad de las políticas de Estado.
- Supeditar el interés particular al interés común y a los deberes y obligaciones del servicio.
- Superarse permanentemente en función a su desempeño.
- Desempeñar sus funciones con honestidad, probidad, criterio, eficiencia, laboriosidad y vocación de servicio.
- Conducirse con dignidad en el desempeño del cargo.
- Respetar y convocar las instancias de participación ciudadana creadas por la ley y las normas respectivas.

### **c. Derechos del empleado público**

Todo empleado público tiene los siguientes derechos:

- Igualdad de oportunidades.
- Remuneración.
- Protección adecuada contra el cese arbitrario, con observancia de las garantías constitucionales del debido proceso.
- Descanso vacacional.
- Permisos y licencias.
- Préstamos administrativos.
- Reclamo administrativo.
- Seguridad social de acuerdo a ley.
- Capacitación y desarrollo de competencias.

### **d. Obligaciones del empleado público**

Todo empleado está sujeto a las siguientes obligaciones:

- Cumplir personal y diligentemente los deberes que impone el servicio público.
- Prestar los servicios de forma exclusiva durante la jornada de trabajo, salvo labor docente, la cual podrá ser ejercida fuera de la jornada de trabajo.
- Salvaguardar los intereses del Estado y emplear austeramente los recursos públicos, destinándolos sólo para la prestación del servicio público.
- Percibir en contraprestación de sus servicios sólo lo determinado en el contrato de trabajo y las fuentes normativas del empleo público; está

prohibido recibir dádivas, promesas, donativos o retribuciones de terceros para realizar u omitir actos del servicio.

- No emitir opinión ni brindar declaraciones en nombre del Estado, salvo autorización expresa del superior jerárquico competente sobre la materia respecto de la cual se le dio autorización, bajo responsabilidad. Actuar con transparencia en el ejercicio de su función y guardar secreto y/o reserva de la información pública calificada como tal por las normas sobre la materia y sobre aquellas que afecten derechos fundamentales.
- Actuar con imparcialidad, omitiendo participar o intervenir por sí o por terceras personas, directa o indirectamente, en los contratos con su entidad en los que tenga interés el propio empleado, su cónyuge o parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad. Concurrir puntualmente y observar los horarios establecidos. Conocer las labores del cargo y capacitarse para un mejor desempeño.
- Observar un buen trato y lealtad hacia el público en general, hacia los superiores y compañeros de trabajo. Guardar absoluta reserva en los asuntos que revistan tal carácter, aún después de haber cesado en el cargo. Informar a la superioridad o denunciar ante la autoridad correspondiente, los actos delictivos o de inmoralidad cometidos en el ejercicio del empleo público.
- Supeditar sus intereses particulares a las condiciones de trabajo y a las prioridades fijadas por la entidad. No practicar actividades político partidarias en su centro de trabajo y en cualquier entidad del Estado.
- No suscribir contrato de locación de servicios bajo cualquier modalidad con otra entidad pública.
- Presentar declaración jurada anual de bienes y rentas, así como al asumir y al cesar en el cargo.
- Participar, según su cargo, en las instancias internas y externas donde se promueva la participación de la ciudadanía y se ejecute procesos de rendición de cuentas.

#### **e. Bienestar social e incentivos**

La administración pública a través de sus entidades deberá diseñar y establecer políticas para implementar de modo progresivo programas de bienestar social e incentivos dirigidos a los empleados y su familia.

El desempeño excepcional de un empleado origina el otorgamiento de especial reconocimiento que deberá enmarcarse en las siguientes condiciones:

- Lograr resultados eficientes en el servicio que presta a la población.
- Constituir modelo de conducta para el conjunto de empleados.
- Promover valores sociales.
- Promover beneficios a favor de la entidad.
- Mejorar la imagen de la entidad frente a la colectividad.

#### f. Régimen disciplinario

Responsabilidades: Los empleados públicos son responsables civil, penal o administrativamente por el incumplimiento de las normas legales y administrativas en el ejercicio del servicio público.

Inhabilitación y rehabilitación: La inhabilitación y rehabilitación del empleado público se determinará en las normas de desarrollo de la presente Ley.

Procedimiento disciplinario: El empleado público que incurra en falta administrativa grave será sometido a procedimiento administrativo disciplinario.

#### g. Término de la relación de empleo público

El término del empleo se produce por:

- Fallecimiento.
- Renuncia.
- Mutuo disenso.
- Destitución.
- Invalidez permanente que no le permita cumplir con sus funciones.
- Jubilación y Cese.

## VII. El Sistema de Abastecimiento

El sistema de abastecimiento está íntimamente ligado a las compras Estatales, que quizá es uno de sus componentes que ha sufrido múltiples modificaciones con el fin de mejorar su contenido y aportar a una gestión pública más eficiente, más cuando las compras de Estado están teñidas de prácticas de inmoralidad y corrupción por parte de algunos funcionarios públicos. El desarrollo de este tema se agrupará en dos bloques, i) El sistema de abastecimiento, y ii) De las compras estatales.

### A. El sistema de abastecimiento

#### 1. Definición

El Sistema de Abastecimiento es el conjunto interrelacionado de políticas, objetivos, normas, atribuciones, procedimientos y procesos técnicos orientados al racional flujo, dotación o suministro, empleo y conservación de medios materiales; así como acciones especializadas, trabajo o resultado para asegurar la continuidad de los procesos productivos que desarrollan las entidades integrantes de la administración pública.

Este sistema se instituyó a través del Decreto Ley 22056<sup>20</sup>, en el marco de

actividad de la Dirección Nacional de Abastecimiento del Instituto Nacional de Administración Pública<sup>21</sup>. Actualmente el Sistema de Abastecimiento esta regido por el nuevo organismo denominando ORGANISMO SUPERVISOR DE CONTRATACIONES DEL ESTADO- OSCE.

## 2. Objetivo

El sistema de Abastecimiento tiene como objetivo el control del movimiento de bienes y servicios dentro de la Institución a través de los Subsistemas de Abastecimiento.

Los Subsistemas de Abastecimiento<sup>22</sup> son:

### a. Subsistema de Información y Control

A través de este subsistema se capta, procesa, clasifica, actualiza, proporciona y conserva información sobre: los bienes, servicios y obras; proveedores; precio y condiciones de venta; seguridad; garantía que ofrecen; acciones de seguimiento y control a realizar; etc., requeridas por una institución pública para tomar la decisión más conveniente en condiciones óptimas. Está constituido por los Procesos Técnicos de:

- Programación: Cuadro de Necesidades, Plan Anual de Adquisiciones y Contrataciones, Presupuesto Institucional de Apertura.
- Catalogación: Catalogación Nacional de Bienes Muebles y Enseres y otras catalogaciones<sup>23</sup>
- Registro Nacional de Proveedores,
- Registro y Control: seguimiento de acciones de cada fase de cada Proceso Técnico.

### b. Subsistema de Negociación/Obtención

A través de este subsistema se presentan alternativas y condiciones para negociar, conseguir o poseer la tenencia, propiedad o derecho de uso de los bienes o servicios necesarios o para rescatarlos, de haberlos perdido. Está conformado por los Procesos Técnicos de:

- Contrataciones y Adquisiciones: Adjudicación de Menor Cuantía, Adquisición Directa, Concurso Público y Licitación Pública.
- Recuperación de Bienes: consistente en volver a tener dominio de los bienes para uso o consumo o para prestar servicios, cuya propiedad se había perdido por descuido, negligencia, deterioro, abandono, robo, obsolescencia tecnológica, etc.

21 Entidad creada por el artículo 1 del Decreto Ley 20316 "Ley Orgánica del INAP" del 11/12/1973 como entidad rectora del proceso de Reforma de la Administración Pública. En 1995 se dispone su desactivación y liquidación por Ley N 26507.

22 VALCÁRCEL, G. Manual de Abastecimiento Municipal. INICAM. Lima. 1989. Págs. 65-68

23 La RM N° 362-2003-PCM, del 15-NOV-2003, crea la Comisión Multisectorial para analizar las conclusiones sobre Catalogación de Bienes y Servicios, presentadas por la Comisión creada por DS N° 099-2002-PCM, del 10-OCT-2002, sobre Sistema de Catalogación de Bienes y Servicios Único.

### **c. Subsistema de Utilización/Preservación**

A través de este subsistema se prevé, orienta y supervisa la movilización, uso, conservación y custodia de los bienes y servicios, dentro de una concepción integral, para una adecuada utilización y preservación. Este Subsistema está constituido por los Procesos Técnicos de:

- Mantenimiento (interno o externo). Puede ser sólo mano de obra ( la entidad compra la materia prima) o a todo costo.
- Almacenamiento: almacén central y almacenes periféricos.
- Seguridad integral: para personas y bienes.
- Distribución (racional y medida) de bienes: sólo con PECOSA, para consumo inmediato o, con PIA, para uso y consumo posterior.
- Disposición Final: acción que compete a la Oficina de Control Patrimonial y al Comité de Gestión Patrimonial, conforme al artículo 168 del Reglamento General de Procedimientos Administrativos de los bienes de propiedad estatal, aprobado por DS 154-2001-EF, modificado por el DS 107-2003-EF y demás Directivas de la SBN.

## **3. Organización de la oficina de abastecimiento**

La Oficina de Abastecimiento es el órgano de apoyo encargado de gerenciar y administrar las acciones y actividades propias del Sistema de Abastecimiento y de la administración y mantenimiento de los bienes muebles, maquinaria, equipo mecánico, flota vehicular y de los locales institucionales de la entidad. Está a cargo de un Sub Gerente, quien depende del Gerente de Administración y Finanzas o de la Gerencia de Administración.

### **a. Principales Funciones Generales de Abastecimiento**

Las principales funciones generales de las oficinas de abastecimiento o logística son:

- Dirigir, programar y ejecutar la administración del Sistema Administrativo de Abastecimiento conforme a los lineamientos, políticas, normas presupuestarias, técnicas de control sobre adquisiciones y otras normas pertinentes.
- Adquirir, almacenar y distribuir los bienes y servicios que requiera la institución.
- Elaborar anualmente el Cuadro de Necesidades de Bienes y de Servicios.
- Formular y ejecutar el Plan Anual de Adquisiciones y proponer su aprobación, en coordinación con las Gerencias de Planeamiento y Presupuesto y de Administración y Finanzas.
- Prestar asistencia a los Comités Especiales de Adquisiciones de bienes y servicios en los procesos de selección.
- Participar en la conformación de los Comités Especiales para las licitaciones, concursos públicos y adjudicaciones directas de mayor y menor cuantía.

- Administrar la base de datos de proveedores de bienes y servicios.
- Reportar información mensual a nivel de compromiso, de las órdenes de compra y de servicios, a la Gerencia de Administración y Finanzas.
- Dirigir y supervisar las acciones de inventario, registro, uso y control de los bienes muebles.
- Cautelar y mantener al día el margesí de bienes patrimoniales de la municipalidad.
- Cautelar que los bienes inmuebles de la municipalidad cuenten con los respectivos títulos de propiedad y estén inscritos en los registros públicos
- Supervisar las acciones de tasación, valuación, actualización o ajuste del valor monetario de los activos fijos y de las existencias en almacén.
- Tramitar ante el respectivo Comité de Bajas y Venta de Bienes Patrimoniales, las solicitudes de baja y posterior venta, transferencia, incineración o destrucción, según el caso, de los bienes muebles.
- Mantener en custodia el archivo de los documentos fuente que sustente el ingreso, baja y transferencia de los bienes patrimoniales.
- Supervisar las acciones de mantenimiento de los bienes muebles, inmuebles e infraestructura municipal y la prestación de servicios para tal fin.
- Supervisar la ejecución del Plan de Mantenimiento Preventivo y Correctivo de la maquinaria, equipo mecánico y flota vehicular.
- Otras que le encargue el Gerente de Administración.

#### **b. El proceso de Abastecimiento**

El sistema de abastecimiento se gestiona a través de los siguientes procesos o pasos:

- Programación de necesidades  
Es la determinación de éstas en función a los objetivos y metas institucionales, concordantes con el PIA. En esta fase se utilizará el Cuadro de Necesidades.
- Elaboración del Presupuesto Valorado  
Esta fase consiste en la consolidación de las necesidades de bienes, servicios y obras, sustentadas en el Presupuesto Institucional de Apertura.
- Elaboración del Plan Anual de Adquisiciones y Contrataciones  
Esta fase se desarrolla dentro de los treinta (30) días siguientes a la aprobación del PIA, es decir, a más tardar el 31 de enero de cada año. No se podrá ejecutar ningún proceso de selección que previamente no haya sido incluido en el PAAC, siendo nulo todo proceso que contravenga a esta disposición.
- Ejecución de los procesos de selección  
Consiste en la realización de los procesos de selección de acuerdo al

objeto del proceso. Los procesos de selección se rigen por la Ley Anual de Presupuesto y la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado.

- **Ingreso al Almacén Institucional**  
Es el ingreso de los bienes materiales adquiridos a través de los diversos procesos de selección, en aplicación de la SA 05- Unidad en el ingreso físico y custodia temporal de bienes, concordante con las Normas Técnicas de Control Interno - NTCI 300 02- Unidad de Almacén. (Catalogación, Registro en las Tarjetas de Control Visible de Almacén, verificación permanente de su estado de conservación, despacho de las existencias, registro en las Tarjetas de Existencias Valoradas de Almacén, informe a la Oficina de Contabilidad).
- **Valorización de las existencias de almacén**  
Se realiza en función a los documentos - fuentes o tasación, aplicando el Costo Promedio o el PEPS (Primeras entradas, primeras salidas).
- **Inventario Físico**  
En es proceso se aplican las normas legales vigentes del Sistema de Abastecimiento, SBN, etc.

### **c. Principales Procesos Técnicos de Abastecimiento:**

Es el proceso mediante el cual determinan las necesidades futuras de compras y adquisiciones de bienes y servicios de la institución, conforme el presupuesto institucional aprobado y que se plasma en la elaboración del Plan Anual de Adquisiciones y Contrataciones (PAAC). Consta de los siguientes procesos:

- **Programación.** Este proceso comprende las siguientes actividades: i) Determinación de necesidades, ii) Consolidación de necesidades, iii) Formulación del plan de adquisiciones, iv) Ejecución del programa, v) Evaluación del programa.
- **Catalogación de bienes.** Este proceso comprende las siguientes actividades: i) Identificación de bienes no codificados, ii) Actualización de bienes no codificados.

Estas tareas se cumplen en coordinación con la Superintendencia Nacional de Bienes

- **Registro de proveedores**  
A partir del Texto Único Ordenado de la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado no existe obligación de formular un registro de proveedores en cada institución. De ello se encarga el OSCE (EX CONSUCODE) a través del Registro Nacional de Proveedores.
- **Registro y control**  
Este proceso comprende las siguientes actividades: el desarrollo estadísticas de la información de abastecimiento y la elaboración de un sistema de registros que posibilite controles posteriores.
- **Contrataciones y Adquisiciones**

Este procedimiento está regulado por el TUO de la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, y su reglamento. Por ello retratara en el acápite B. de este documento.

- **Recuperación de bienes**  
Este proceso comprende las siguientes actividades: Recolección o selección, reparación o reconstrucción y utilización.
- **Mantenimiento**  
Este proceso tiene por objetivo evitar la paralización de los servicios que presta la institución y consiste en realizar acciones destinadas a conservar en óptimo estado los equipos, instalaciones, materiales y bienes que posee la entidad.
- **Seguridad**  
Es el proceso mediante el cual se previenen, detectan y/o eliminan las situaciones que pueden causar daño o pérdida en las personas, información o medios naturales, a fin de evitar la paralización de los procesos productivos.
- **Almacenamiento**  
Es el conjunto de actividades de naturaleza técnico y administrativo, referidas a la ubicación temporal de bienes en un espacio físico determinado con fines de custodia.
- **Distribución**  
Es el conjunto de actividades de naturaleza técnico y administrativo en que se cierra el círculo, y permite la satisfacción de las necesidades del usuario con la entrega de los bienes o servicios solicitados.
- **Disposición final**  
Es el conjunto de actividades de naturaleza técnico-administrativa orientadas a detectar, verificar y regular el empleo adecuado de los bienes proporcionados a las diferentes dependencias de la municipalidad.

## **B. Gestión del Proceso de Contrataciones y Adquisiciones del Estado**

### **1. El proceso técnico de contrataciones y adquisiciones**

La gestión del proceso de contrataciones y adquisiciones es de especial importancia para las entidades estatales. Este procedimiento esta regulado por el Texto Único Ordenado de la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado.

La regla general en las adquisiciones y contrataciones que realizan las entidades es que la selección del proveedor se efectuará, de manera objetiva, por medio de un concurso, el mismo que es denominado, en términos legales, "proceso de selección".

Ello quiere decir que la selección del proveedor no se produce de manera libre o subjetiva, sino como consecuencia de un proceso de selección que debe conducirse de acuerdo con las pautas y normas establecidas en el Texto Único Ordenado de la Ley y su Reglamento.

Es necesario señalar que pese a que la similitud de los términos puede originar confusión, debemos diferenciar entre el proceso de adquisición o contratación y el proceso de selección.

El proceso de **adquisición** o **contratación** es el conjunto ordenado y concatenado de actuaciones que se realizan desde que se autoriza la adquisición o contratación del bien, servicio u obra hasta que culmina la ejecución del contrato respectivo a través del cual se pactó la venta o arrendamiento del bien, la prestación del servicio o la ejecución de la obra.

Por su parte, el proceso de selección es el "concurso" que permite elegir, de manera objetiva, al proveedor que se encargará de vender o dar en arrendamiento un bien, prestar un servicio o ejecutar una obra.

El proceso de selección se inserta en el proceso de adquisición o contratación, es una fase de él. Otras fases de dicho proceso son: la ejecución de los actos preparatorios del proceso de selección, tales como el Plan Anual, la formulación del requerimiento, el estudio o indagación de mercado, la aprobación del expediente de contratación, la designación del Comité Especial, la elaboración y aprobación de bases y demás. Asimismo, forman parte del proceso de adquisición o contratación los actos de ejecución contractual luego de la culminación del proceso de selección.

## **2. Fases de los procesos de adquisición o contratación**

Los procesos de adquisición o contratación que realizan las entidades tienen tres grandes fases, detalladas a continuación:

### **a. Preparación de la selección**

Es la fase que va desde el momento en que se aprueba la adquisición o contratación hasta la convocatoria del proceso de selección. Dentro de esta fase encontramos, además de la aprobación de la adquisición o contratación, las siguientes actuaciones de carácter administrativo: designación del comité especial, elaboración y aprobación de las bases, entre otras.

### **b. Selección**

Es la fase que va desde la convocatoria del proceso de selección hasta la celebración / firma del contrato respectivo. Esta fase es identificada con el proceso de selección.

### **c. Ejecución contractual**

Es la fase que va desde la celebración hasta la liquidación del contrato. En esta fase se produce la entrega del bien en propiedad o arrendamiento, la prestación del servicio o la ejecución de la obra.

### Fases del Proceso de Adquisiciones y Contrataciones

FASES		
Preparación de la Selección	Proceso de Selección	Ejecución Contractual
1. Plan Estratégico Institucional	1. Convocatoria y Registro de participantes	1. Celebración del contrato
2. Plan Operativo Institucional	2. Presentación de consultas, absolución y aclaración de las bases	2. Ejecución de las prestaciones derivadas del contrato
3. Determinación de necesidades	3. Formulación de observaciones a las Bases e integración de éstas	3. Adicionales y reducciones
4. Presupuesto Institucional	4. Presentación y entrega de propuestas	4. Ampliaciones o reducciones de plazo
5. Plan Anual de Adquisiciones y Contrataciones	5. Evaluación y calificación de propuestas	5. Subcontratación
6. Aprobación del expediente de contratación	6. Otorgamiento de la Buena Pro	6. Intervención económica
7. Designación del Comité Especial	7. Citación para la Celebración del contrato	7. Resolución
8. Elaboración del Proyecto de Bases Administrativas	8. Celebración del contrato	8. Aplicación de penalidades
9. Aprobación de las Bases Administrativas		9. Conformidad de entrega o de prestación de servicio
		10. Liquidación de obra o de consultoría de obra

### 3. Las instancias de las contrataciones y contrataciones

Las instancias que tienen relación y competencias en estos procesos son:

- El Consejo Supervisor de Contrataciones del estado.
- La Contraloría General de la República
- Las Oficinas de abastecimiento de las municipalidades o quien haga sus veces.
- El Comités especiales o permanentes de adquisiciones de bienes y servicios.

### 4. Principios que rigen las contrataciones y adquisiciones del estado

Los procesos de contratación y adquisición están regulados por ley y su reglamento y se rigen por los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del derecho administrativo y del derecho común.

#### a. Principio de moralidad

Los actos referidos a las contrataciones y adquisiciones deben caracterizarse por la honradez, veracidad, intangibilidad, justicia y probidad.

**b. Principio de libre competencia**

En los procedimientos de adquisiciones y contrataciones se incluirán regulaciones o tratamientos que fomenten la más amplia, objetiva e imparcial concurrencia, pluralidad y participación de postores potenciales.

**c. Principio de imparcialidad**

Los Acuerdos y Resoluciones de los funcionarios y dependencias responsables de las adquisiciones y contrataciones de la entidad se adoptarán en estricta aplicación de la ley y el reglamento, así como en atención a criterios técnicos que permitan objetividad en el tratamiento a los postores y contratistas.

**d. Principio de eficiencia**

Los bienes y servicios o la ejecución de obras que se adquieran o contraten deben reunir los requisitos de calidad, precio, plazo de ejecución y entrega y deberán efectuarse en las mejores condiciones para su uso final.

**e. Principio de transparencia**

Toda adquisición o contratación deberá realizarse sobre la base de criterios y calificaciones objetivas, sustentadas y accesibles a los postores. Los postores tendrán acceso durante el proceso de selección a la documentación de las adquisiciones y las contrataciones. Salvo las excepciones previstas en la ley y el reglamento, la convocatoria, el otorgamiento de la buena pro y los resultados deben ser de conocimiento público.

**f. Principio de economía**

En toda adquisición o contratación se aplicarán los criterios de simplicidad, austeridad, concentración y ahorro en el uso de los recursos, en las etapas de los procesos de selección y en los acuerdos y resoluciones recaídos sobre ellos, debiendo evitarse, en las bases y en los contratos, exigencias y formalidades costosas e innecesarias.

**g. Principio de vigencia tecnológica**

Los bienes, servicios o ejecución de obras deben reunir las condiciones de calidad y modernidad tecnológica necesarias para cumplir con efectividad los fines para los que son requeridos, desde el mismo momento en que son adquiridos o contratados y por un determinado y previsible tiempo de duración, con posibilidad de adecuarse, integrarse y repotenciarse, si fuera el caso, con los avances científicos y tecnológicos.

**h. Principio de trato justo e igualitario**

Todo postor de bienes, servicios o ejecución de obras debe tener participación y acceso para contratar con las entidades en condiciones semejantes para todos, estando prohibida la existencia de privilegios, ventajas o prerrogativas, salvo las excepciones de ley.

Los principios señalados tienen como finalidad garantizar que las entidades del sector público obtengan bienes, servicios y obras de calidad requerida, en

forma oportuna y a precios o costos adecuados. Servirán también como criterio interpretativo para resolver las cuestiones que puedan suscitarse en la aplicación de la Ley y el Reglamento de Contrataciones y Adquisiciones, como parámetros para la actuación de los funcionarios y de las dependencias responsables y para suplir los vacíos de la mencionada Ley y su Reglamento.

Los principios, entonces, no son meras declaraciones programáticas que establecen parámetros morales de conducta a los que resultaría recomendable que se ajusten los agentes públicos y privados que intervienen en los procesos de adquisición o contratación. Al estar recogido expresamente su triple objetivo en el texto de la norma, su aplicación se torna de obligatorio cumplimiento tanto en la elaboración de disposiciones reglamentarias por parte de las entidades públicas con competencia para ello, como en la interpretación o integración del TUO de la Ley y del Reglamento.

## **5. Tipos de procesos de selección**

### **a. Licitación Pública**

Se convoca para la adquisición de bienes, así como para la contratación de obras, dentro de los márgenes que establecen las normas presupuestarias. La Licitación Pública para la ejecución de obras se desdoblará en:

- Licitación Pública Nacional para la ejecución de obras por empresas constituidas y con instalaciones en el país.
- Licitación Pública Internacional cuando las características técnicas de las obras requieran de participación internacional.

La licitación pública se aplicará, por ejemplo, cuando se tenga prevista la adquisición de cinco camiones de limpieza pública por un valor total de quinientos mil nuevos soles o la rehabilitación de un puente por un valor de un millón doscientos mil nuevos soles.

### **b. Concurso Público**

Se convoca para la contratación de servicios, dentro de los márgenes establecidos por las normas presupuestarias.

Este tipo de selección se aplicará, por ejemplo, para el arrendamiento de un local de propiedad de una asociación civil por un valor de doscientos cincuenta mil nuevos soles anuales o la contratación del servicio de vigilancia y seguridad por un valor de doscientos diez mil nuevos soles anuales.

### **c. Adjudicación Directa**

Se convoca para la adquisición de bienes, contratación de servicios y ejecución de obras, dentro de los márgenes establecidos por las normas presupuestarias. La Adjudicación Directa puede ser pública o selectiva.

- La Adjudicación Directa Pública se convoca cuando el monto de la adquisición o contratación es mayor al cincuenta por ciento (50%) del

límite máximo establecido para la Adjudicación Directa en las normas presupuestarias.

- La Adjudicación Directa Selectiva se convoca cuando el monto de la adquisición o contratación es igual o menor al cincuenta por ciento (50%) del límite máximo establecido para la Adjudicación Directa por las normas presupuestarias.

La Adjudicación Directa Selectiva no requiere de publicación. Se efectúa por invitación, debiendo convocarse a por lo menos tres (3) proveedores.

Por excepción, el Titular o la máxima autoridad administrativa de la entidad, o aquel funcionario o funcionaria en quien éstos hubieran delegado tal función, mediante documento sustentatorio, podrá exonerar al proceso de selección del requisito de presentación de tres proveedores.

Esta exoneración puede darse siempre y cuando en el lugar en que se realice la adquisición o contratación no sea posible contar con un mínimo de tres (3) proveedores y que los bienes, servicios o ejecución de obras a adquirir o contratar estén destinados a satisfacer necesidades de la entidad en la localidad en que se realiza el proceso.

A fin de garantizar la publicidad de las adjudicaciones directas selectivas, las convocatorias respectivas serán notificadas a la Comisión de Promoción de la Pequeña y Microempresa: PROMPYME, la que se encargará de difundirlas entre las pequeñas y microempresas.

El tipo de selección de Adjudicación Directa Pública se aplicará por ejemplo para la adquisición de un lote de computadoras por trescientos cuarenta y cinco mil nuevos soles, contratación de una consultoría tributaria externa por un valor de ciento diez mil nuevos soles anuales, reparación de veredas por un valor de quinientos ochenta mil nuevos soles.

El tipo de selección de Adjudicación Directa Selectiva se aplicará para la construcción de un comedor por un valor de ciento treinta mil nuevos soles, adquisición de un software por un valor de cincuenta mil nuevos soles.

#### **d. Adjudicación de Menor Cuantía**

Se convoca para:

1. La adquisición o contratación de bienes, servicios u obras, cuyos montos sean inferiores a la décima parte del límite mínimo establecido por las normas presupuestarias para las licitaciones públicas o concursos públicos, según corresponda. Las adjudicaciones de menor cuantía destinadas a la adquisición de bienes y servicios así como a la contratación de obras, serán notificadas a PROMPYME, según lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 96 del Reglamento.
2. Los procesos declarados desiertos;

3. La contratación de expertos independientes para que integren los Comités Especiales.

**Específicamente se aplica cuando:**

- Se desea adquirir o arrendar financieramente un bien cuyo valor referencial es inferior a cuarenta y cinco mil nuevos soles.
- Se desea arrendar no financieramente un bien o contratar un servicio cuyo valor referencial es inferior a veinte mil nuevos soles.
- Se desea ordenar la ejecución de una obra cuyo valor referencial es inferior a ciento quince mil nuevos soles.

Ejemplos: Arrendamiento de una oficina desconcentrada por un valor de cuatro mil doscientos nuevos soles anuales, adquisición de útiles de oficina por un valor de treinta mil nuevos soles.

A diferencia de la normativa anterior, ya no se convocará una adjudicación de menor cuantía cuando la entidad apruebe la exoneración del proceso de selección que correspondería convocar, de conformidad con la ley.

Ejemplo: la ejecución, por situación de emergencia, de un muro de contención, por un valor de un millón de nuevos soles.

**Tipos de Procesos de Selección y sus Objetos de Contrato**

<p><b>Licitaciones Públicas</b> <i>Objeto del Contrato</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Adquisición de bienes</li> <li>• Ejecución de obras</li> </ul>	<p><b>Concursos Públicos</b> <i>Objeto del Contrato</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Arrendamiento de bienes</li> <li>• Contratación de servicios</li> <li>• Contratación de servicios de consultoría</li> </ul>
<p><b>Adjudicación Directa Pública</b> <i>Objeto del Contrato</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Adquisición y arrendamiento de bienes</li> <li>• Contratación de servicios</li> <li>• Contratación de servicios de consultoría</li> <li>• Ejecución de obras</li> </ul>	<p><b>Adjudicación Directa Selectiva</b> <i>Objeto del Contrato</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Adquisición y arrendamiento de bienes</li> <li>• Contratación de servicios</li> <li>• Contratación de servicios de consultorías</li> <li>• Ejecución de obras</li> </ul>
<p><b>Adjudicación de Menor Cuantía</b></p> <p><i>Objeto del Contrato</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Adquisición y arrendamiento de bienes, contratación de servicios, contratación de servicios de consultoría de obra, ejecución de obras</li> </ul>	
<p>El valor referencial para las Licitaciones Públicas, Concurso Público y Adjudicación Directa se determina según lo dispuesto por las Leyes Anuales de Presupuesto. Para el caso de las Adjudicaciones Directas Selectivas y Adjudicaciones de Menor Cuantía, deben concordarse dichas Leyes con lo señalado en el Texto Único Ordenado -T.U.O.- de la Ley y su Reglamento.</p>	

**6. Montos para la determinación de los procesos de selección**

La determinación de los Procesos de Selección para efectuar las licitaciones públicas, concursos públicos y adjudicaciones directas, en todas las entidades del sector público, se sujetan a los montos que fije la ley anual del presupuesto.

## VIII. El Sistema de Control Gubernamental

El control gubernamental presenta también serias deficiencias en la gestión pública peruana. Los permanentes brotes de corrupción son muestra de ello. El problema tiene origen en el modelo y enfoque aplicado en la práctica, aunque en las normas y en el mensaje se habla de un control moderno, que va a la gestión y sus resultados y no solamente a los aspectos procedimentales previstos en la norma.

Los déficit de control interno, contribuyen también a la ausencia de un control más efectivo. De un total de 4,216 instituciones del Estado sólo 742 cuentan con Órganos de Control Institucional. En el caso de los gobiernos locales la situación es más dramática pues la cobertura de control alcanza apenas al 11% de un total de 1,834 Municipalidades existentes en el país.

Predominio de un enfoque excesivamente legalista. El sistema de control en nuestro país se orienta principalmente a supervisar el cumplimiento de los procedimientos, normas y reglas antes que en evaluar la gestión en función de los objetivos de modernización del Estado. Así, las prioridades del control están puestas en la lucha contra la corrupción (por lo tanto se implementan acciones rápidas que detecten o prevengan irregularidades, se incrementan las sanciones administrativas, civiles y penales, etc.) antes que en contribuir a la mejora de la gestión a través de sus resultados (cumplimiento de objetivos y metas institucionales). Sin embargo la corrupción la corrupción está campante en el seno de la administración pública peruana.

En este marco es fundamental el control ciudadano y la rendición de cuentas, de manera que se disminuya las situaciones de corrupción, sin olvidar la necesidad de fortalecer la gestión de la Contraloría General de la República y promover un debate que ayude a su real modernización e ingreso a un control de los resultados.

### 1. El Control Gubernamental

El control gubernamental consiste en la supervisión, vigilancia y verificación de los actos y resultados de la gestión pública, en atención al grado de eficiencia, eficacia, transparencia y economía en el uso y destino de los recursos y bienes del Estado, así como del cumplimiento de las normas legales y de los lineamientos de política y planes de acción, evaluando los sistemas de administración, gerencia y control, con fines de su mejoramiento a través de la adopción de acciones preventivas y correctivas pertinentes.

El control gubernamental es interno y externo y su desarrollo constituye un proceso integral y permanente.

El **control interno** comprende las acciones de **cautela previa, simultánea** y de **verificación posterior** que realiza la entidad sujeta a control, con la finalidad que la gestión de sus recursos, bienes y operaciones se efectúe correcta y eficientemente. Su ejercicio es previo, simultáneo y posterior.

El **control interno previo y simultáneo** compete exclusivamente a las

autoridades, funcionarios y servidores públicos de las entidades como responsabilidad propia de las funciones que le son inherentes, sobre la base de las normas que rigen las actividades de la organización y los procedimientos establecidos en sus planes, reglamentos, manuales y disposiciones institucionales, los que contienen las políticas y métodos de autorización, registro, verificación, evaluación, seguridad y protección.

El **control interno posterior** es ejercido por los responsables superiores del servidor o funcionario ejecutor, en función del cumplimiento de las disposiciones establecidas, así como por el órgano de control institucional según sus planes y programas anuales, evaluando y verificando los aspectos administrativos del uso de los recursos y bienes del Estado, así como la gestión y ejecución llevadas a cabo, en relación con las metas trazadas y resultados obtenidos.

Es responsabilidad del Titular de la entidad fomentar y supervisar el funcionamiento y confiabilidad del control interno para la evaluación de la gestión y el efectivo ejercicio de la rendición de cuentas, propendiendo a que éste contribuya con el logro de la misión y objetivos de la entidad a su cargo.

El Titular de la entidad está obligado a definir las políticas institucionales en los planes y/o programas anuales que se formulen, los que serán objeto de las verificaciones a que se refiere esta Ley.

Se entiende por **control externo** el conjunto de políticas, normas, métodos y procedimientos técnicos, que compete aplicar a la Contraloría General u otro órgano del Sistema por encargo o designación de ésta, con el objeto de supervisar, vigilar y verificar la gestión, la captación y el uso de los recursos y bienes del Estado. Se realiza fundamentalmente mediante acciones de control con carácter selectivo y posterior.

En concordancia con sus roles de supervisión y vigilancia, el control externo podrá **ser preventivo o simultáneo**, cuando se determine taxativamente por la presente Ley o por normativa expresa, sin que en ningún caso conlleve injerencia en los procesos de dirección y gerencia a cargo de la administración de la entidad, o interferencia en el control posterior que corresponda.

Para su ejercicio, se aplicarán sistemas de control de legalidad, de gestión, financiero, de resultados, de evaluación de control interno u otros que sean útiles en función a las características de la entidad y la materia de control, pudiendo realizarse en forma individual o combinada.

Asimismo, podrá llevarse a cabo **inspecciones y verificaciones**, así como las **diligencias, estudios e investigaciones** necesarias para fines de control.

## 2. Atribuciones de la Contraloría General

Entre las atribuciones más relevante de la Contraloría General de la República tenemos:

- a. Tener acceso en cualquier momento y sin limitación a los registros, documentos e información de las entidades, aun cuando sean secretos; así

como requerir información a particulares que mantengan o hayan mantenido relaciones con las entidades; siempre y cuando no violen la libertad individual.

- b. Ordenar que los órganos del Sistema realicen las acciones de control que a su juicio sean necesarios o ejercer en forma directa el control externo posterior sobre los actos de las entidades.
- c. Supervisar y garantizar el cumplimiento de las recomendaciones que se deriven de los informes de control emanados de cualquiera de los órganos del Sistema.
- d. Disponer el inicio de las acciones legales pertinentes en forma inmediata, por el Procurador Público de la Contraloría General o el Procurador del Sector o el representante legal de la entidad examinada, en los casos en que en la ejecución directa de una acción de control se encuentre daño económico o presunción de ilícito penal.
- e. Efectuar las acciones de control ambiental y sobre los recursos naturales, así como sobre los bienes que constituyen el Patrimonio Cultural de la Nación,
- f. Emitir opinión previa vinculante sobre adquisiciones y contrataciones de bienes, servicios u obras, que conforme a ley tengan el carácter de secreto militar o de orden interno exonerados de Licitación Pública, Concurso Público o Adjudicación Directa.
- g. Otorgar autorización previa a la ejecución y al pago de los presupuestos adicionales de obra pública, y de las mayores prestaciones de supervisión en los casos distintos a los adicionales de obras, cuyos montos excedan a los previstos en la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, y su Reglamento respectivamente, cualquiera sea la fuente de financiamiento.
- h. Designar y supervisar de manera exclusiva a las Sociedades de Auditoría
- i. Recibir y atender denuncias y sugerencias de la ciudadanía relacionadas con las funciones de la administración pública, otorgándoles el trámite correspondiente.
- j. Promover la participación ciudadana, mediante audiencias públicas y/o sistemas de vigilancia.
- k. Verificar y supervisar el cumplimiento de las disposiciones sobre prohibiciones e incompatibilidades de servidores públicos y otros,
- l. Establecer los procedimientos para que los titulares de las entidades rindan cuenta oportuna ante el Órgano Rector, por los fondos o bienes del Estado a su cargo.

### **3. El Sistema Nacional de Control**

El Sistema Nacional de Control es el conjunto de órganos de control, normas, métodos y procedimientos, estructurados e integrados, funcionalmente, y destinados a conducir y desarrollar el ejercicio del control gubernamental en forma descentralizada.

Su actuación comprende las actividades y acciones en los campos administrativo, presupuestal, operativo y financiero de las entidades y

alcanza al personal que presta servicios en ellas, independientemente del régimen que las regule.

El ejercicio del control gubernamental por el Sistema Nacional de Control en las entidades, se efectúa bajo la autoridad normativa y funcional de la Contraloría General de la República, la misma que establece los lineamientos, disposiciones y procedimientos técnicos correspondientes a su proceso, en función a la naturaleza y/o especialización de dichas entidades, las modalidades de control aplicables y los objetivos trazados para su ejecución. Dicha regulación permitirá la evaluación, por los órganos de control, de la gestión de las entidades y sus resultados.

#### **4. Conformación del Sistema Nacional de Control**

El Sistema Nacional de Control está conformado por:

- a. La Contraloría General de República (CGR), que viene a ser el órgano rector del sistema como ente técnico normativo.
- b. Las Oficinas de Control Institucional (OCI), como unidades orgánicas responsables de la función de control gubernamental en cada entidad pública.
- c. Las Sociedades de Auditoría (SOA); que son empresas privadas que, por encargo de la CGR, realizan auditorías financieras, económicas y de sistemas.

#### **5. Ámbito de aplicación**

Están sujetas al sistema nacional de control las siguientes entidades:

- a. El Gobierno Central, los Gobiernos Regionales y Locales.
- b. Unidades administrativas del Poder Legislativo, el Poder Judicial y Ministerio Público.
- c. Organismos Autónomos creados por la Constitución Política (Consejo Nacional de la Magistratura, Jurado Nacional de Elecciones, ONPE, la propia CGR y otras) e instituciones y personas de derecho público (universidades estatales, por ejemplo).
- d. Organismos reguladores de servicios públicos (OSIPTEL, OSINERG, OSITRAN y otros)
- e. Empresas del Estado y en las que éste participe en el accionariado bajo cualquier forma societaria.
- f. Entidades privadas, no gubernamentales e internacionales, por los recursos públicos que perciban.

# LA GESTIÓN PÚBLICA, EL DESARROLLO Y LUCHA CONTRA LA POBREZA.

## I. DESARROLLO Y PROGRAMAS SOCIALES

La acción del Estado abarca diversas dimensiones relacionadas a la vida cotidiana de la sociedad. Estas dimensiones tienen que ver con: i) la promoción de la economía y la competitividad, en materias como la industria, la pesca, la minería, agricultura, turismo, etc., ii) el desarrollo social en materias como la salud, la educación, el empleo, saneamiento, etc., iii) el acondicionamiento territorial y dotación de infraestructura de soporte a las actividades económicas y sociales, en materias como transporte, comunicaciones, salud, educación, agricultura, organización y uso de suelos, ambiente, etc.

Como puede observarse la amplitud de la actuación estatal es grande y compleja y de gran responsabilidad, cuya finalidad es aportar a mejorar las condiciones de vida de la población. En esta oportunidad trataremos dos temas importantes en la vida de la humanidad, como son el desarrollo y la lucha contra la pobreza, aspectos íntimamente ligados, que tienen un alto grado de dosis para mejorar las condiciones de vida de los pueblos, en base a un desarrollo con equidad y de oportunidades para todos y todas las personas.

Para asumir la tarea de promover desarrollo por un lado, y superar la pobreza por otro, es fundamental contar con políticas sociales potentes y creativas. Para el caso de enfrentar la pobreza y pobreza extrema, estas políticas sociales se instrumentalizan con los denominados programas sociales, de manera que se atiendan a los sectores en abandono y excluidos en la sociedad.

Por ello el objetivo de este modulo es informar a los participantes de los alcances que juegan estos temas en el proceso de cambio para alcanzar el bienestar de una población, que le toca impulsar al Estado en alianza con las diversas instituciones de la sociedad.

## II. LOS PROGRAMAS SOCIALES EN EL PERU

En la Conferencia de Copenhague, año 1995, unos 180 Estados, incluido el Perú, acordaron que al año 2000 reducirían la pobreza extrema a la mitad. Poco antes, con ayuda del Banco Mundial, el Perú había diseñado su estrategia de Lucha contra la Pobreza. En ese marco, la acción estatal peruana se focalizó en 419 distritos y se invirtió un total de 3,600 millones de dólares en los seis años, con cargo a deuda externa. Al año 2000, aumento la pobreza de 18% a 24%. En septiembre del 2000, representantes de estos mismos países, se reunieron en la Cumbre del Milenio convocada por las Naciones Unidas en Nueva York y adoptaron la Declaración que dio base a los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio (18 metas y 48 indicadores), donde entre otros, se comprometían a que en el plazo de 15 años (al 2015) se debía reducir a la mitad la pobreza extrema. El Perú, tenía en el 2001 un 24% de su población viviendo en pobreza extrema, 6'513,000 personas con datos a esa fecha,

y para cumplir con esta meta, sin considerar el crecimiento de la población, debería tener al 2015 sólo 3'256,500 pobres extremos. Era necesario entonces, lograr que cada año 217,100 personas salgan de la pobreza extrema. Contrario a esto, y aún con la significativa inversión realizada, el Perú producía aproximadamente 200,000 pobres extremos cada año, unos 548 por día.

## 1. La Pobreza en el Perú

### a. La evolución de la pobreza

En el 2005, el INEI informó que la pobreza en el Perú se redujo de 54,3% a 51,6% entre el 2001 y el 2004, una reducción de 2,7 puntos porcentuales. La disminución se ha dado tanto en el ámbito urbano como en el rural. En el primer caso, la pobreza pasó de 50,0% en el 2001 a 43,3% en el 2004, mientras que, en el segundo caso, pasó de 77,1% a 72,5%.

Para Lima y Callao, a diferencia del interior del país, las cifras no se muestran alentadoras. La población en situación de pobreza en Lima y Callao se incrementó de 31,8% en el 2001 a 36,6% en el 2004, en contraste con el interior del país que disminuyó 5,6 puntos porcentuales en el mismo período y llegó a 57,7% en el 2004. Una hipótesis que explicaría el incremento de la pobreza en Lima y Callao estaría directamente relacionada con la migración proveniente del interior del país en busca de mejores oportunidades.

Los departamentos que muestran una disminución de la pobreza estadísticamente significativa son Madre de Dios (-28,3 puntos porcentuales), Tumbes (-22,8 puntos porcentuales), Lambayeque (-18,1 puntos porcentuales), Ica (-17,5 puntos porcentuales), Ucayali (-15,0 puntos porcentuales), Cusco (-13,5 puntos porcentuales), San Martín (-11,5 puntos porcentuales), Loreto (-8,9 puntos porcentuales), Amazonas (-8,5 puntos porcentuales) y Tacna (-7,0 puntos porcentuales). El resto de departamentos (excluyendo Lima), no muestra cambios estadísticamente significativos en el período de comparación.

A pesar de la mejora en las cifras de pobreza para ese año, más de la mitad de la población era pobre, situación que se refleja en la marcada diferencia de los ingresos entre niveles socioeconómicos: en promedio, el 10% más rico recibe cerca 12 veces el ingreso del 50% más pobre, estructura que se ha mantenido en los últimos años.

En julio del 2007, nuevamente el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), señalaba que la pobreza a nivel nacional se habría reducido de 48,6% en 2004 a 44,5% en 2006 (-4,1%). Esta reducción se habría concentrado en las áreas urbanas, en donde la pobreza disminuyó de 37,1% en 2004 a 31,2% en 2006; mientras que en Lima metropolitana la reducción fue de 6,1% (de 30,9% en 2004 a 24,2% en 2006). No obstante, en el área rural la pobreza se mantuvo casi constante, pasando de 69,8% a 69,3% durante el mismo período de análisis; al respecto, esta vez, la sierra fue la región con mayor pobreza (65,6%), seguida de la Selva (56,6%) y la costa (28,7%). A nivel departamental, Huancavelica (88,7%), Ayacucho (78,4%), Puno (76,3%), Apurímac (74,8%), Huanuco (74,6%), Pasco (71,2%), Loreto (66,3%) y

Cajamarca (63,8%), continúan siendo los departamentos más pobres del país. Por otro lado, en estos dos años, la pobreza extrema sólo se habría reducido en un punto porcentual, pasando de 17,1% a 16,1%.

Dado que esa disminución se dio junto a un crecimiento acumulado de 15% del PBI, se podría señalar que, en los últimos años, cada punto porcentual de crecimiento del PBI peruano redujo el porcentaje de pobres en 0,3 puntos porcentuales. Siguiendo este estimado grueso de sensibilidad crecimiento-pobreza, harían falta aproximadamente 8 años y medio de crecimiento económico, a un ritmo de 7% anual, para que el porcentaje de pobres en todo el Perú sea el que en el 2006 registró Lima Metropolitana (24,2%).

En mayo del 2008, el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) dio a conocer las cifras oficiales sobre la evolución de la pobreza y pobreza extrema en el Perú, para el periodo comprendido entre el 2006 y 2007.

Desde 1985, es la primera vez la pobreza se ubica por debajo del 40% (39,3% exactamente), mientras que la pobreza extrema descendió en 2,4% hasta ubicarse en 13,7%. Asimismo, en el área urbana la pobreza pasó de 31,2% a 25,7%, mientras que en el área rural esta pasó de 69,3% a 64,6%. Cabe resaltar que la reducción más significativa se registró en la costa rural, pues la pobreza descendió de 49% a 38,1%; la agro-exportación habría sido la actividad que más contribuyó a este resultado.

Esta mejora significativa en la calidad de vida de las personas se explicaría debido a la mayor cantidad de empleos que viene generando la economía durante los últimos años, como consecuencia del dinamismo alcanzado por los sectores construcción, agro-exportación, y manufactura; actividades que tienden a ser intensivas en mano de obra. Sin embargo, aun son preocupantes los temas de desigualdad, distribución del ingreso, y calidad de vida de las poblaciones que viven en las zonas rurales del país; en ese sentido, cabe resaltar que el INEI alertó sobre la concentración del 42,4% de la pobreza total en la sierra rural del país; por ejemplo, departamentos como Huancavelica, Apurímac, y Ayacucho, continúan registrando tasas de pobreza por encima del 68%.

Por lo tanto, se hacía imprescindible iniciar una verdadera política de focalización del gasto social que esté en función de los resultados obtenidos de este último informe del INEI; solo de esa forma podremos llegar al 2011 con un país que muestre no solo un menor ratio de pobreza, sino una mayor equidad en la distribución del ingreso y mejores niveles de calidad de vida en las localidades menos favorecidas del país.

La medición se efectuó bajo el método del gasto de las familias; el INEI asigna un valor monetario a la canasta de consumo de bienes básicos, y a partir de allí obtiene una línea referencial para el análisis (la línea de pobreza y pobreza extrema).

Sin embargo, existen voces disonantes con estos resultados. Se dice que la pobreza no ha disminuido como señala el INEI, que la diferencia de los datos resultantes sobre la situación de la pobreza, se daría por la metodología usada por el INEI (utilizo el método de la línea de pobreza por el lado del gasto). Sin embargo más allá de esas discrepancias, lo cierto es que la pobreza es un grave problema pendiente de solución en el país.

A continuación se presenta un cuadro general que resume la situación de la pobreza en el Perú.

### Pobreza y pobreza extrema en el Perú

Ámbito	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2004	2005	2006	2007
<b>POBREZA</b>										
Nacional	42.7	42.4	47.5	48.4	49.8	50	48.6	48.7	44.5	39.3
Lima Metropolitana	25.4	24.1	31.4	38.9	28.3	34.3	30.9	32.6	24.2	18.5
Urbano	33	34	37.3	35.3	42.6	39	37.1	36.8	31.2	25.7
Rural	66.3	65.9	71.8	70	76.9	74.3	69.8	70.9	69.3	64.6
<b>POBREZA EXTREMA</b>										
Nacional	18.2	17.4	18.4	15	19.5	18.7	17.1	17.4	16.1	13.7
Lima Metropolitana	2.3	2.4	2.7	1.6	1.7	3.3	1.3	2	0.9	0.5
Urbano	7.6	7.5	6.3	6.1	10	8.2	6.5	6.3	4.9	3.5
Rural	41.5	40	44.4	35.6	46.3	42.4	36.8	37.9	37.1	32.9

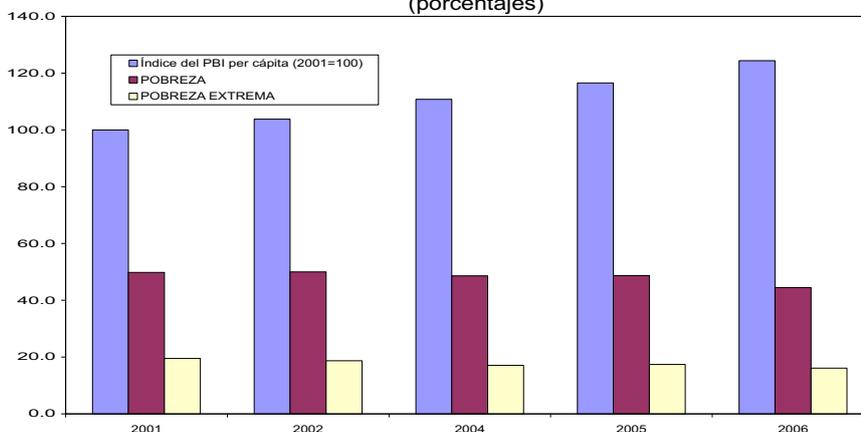
Fuente: Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG), varios años.

#### b. Crecimiento económico, gasto social y pobreza

Los determinantes más importantes que determinan la pobreza son: el nivel y la composición del crecimiento económico, el nivel y la estructura del gasto social, y la calidad de la gestión de las políticas y programas sociales, que permite en mayor o menor medida el acceso a bienes y servicios públicos.

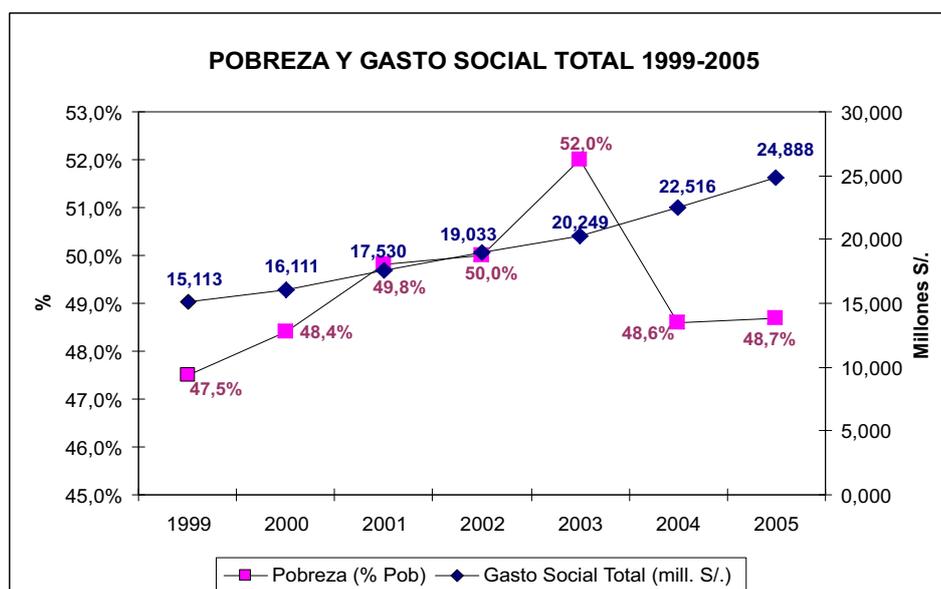
En el 2007, el desempeño económico registrado muestra indicadores favorables, así el PBI per cápita fue de 3,921.00 (US dólares), el Producto Bruto Interno se expandió en 9.0%, experimentando un crecimiento continuo durante 78 meses, la inversión pública tuvo un crecimiento de 19.7%, destacando la correspondiente al Gobierno Central que creció en 22.5% en términos reales. Las últimas cifras del Marco Macroeconómico Multianual 2009-2011 (MMM 2009-11) revelan que el 2007 la economía peruana creció en 8.3%. Adicionalmente, la información según rubros de consumo de los hogares indica que el consumo de alimentos ha crecido de forma muy importante entre 2001 y 2007. La demanda interna creció en 11.7% el 2007, de acuerdo al MMM 2009-11. En los últimos años estos cambios han implicado una reducción en las tasas de pobreza y de pobreza extrema, mostrado en el siguiente gráfico:

**Crecimiento económico y pobreza**  
**PBI per cápita (2001=100), pobreza y pobreza extrema**  
 (porcentajes)



Fuente: BCRP, INEI.

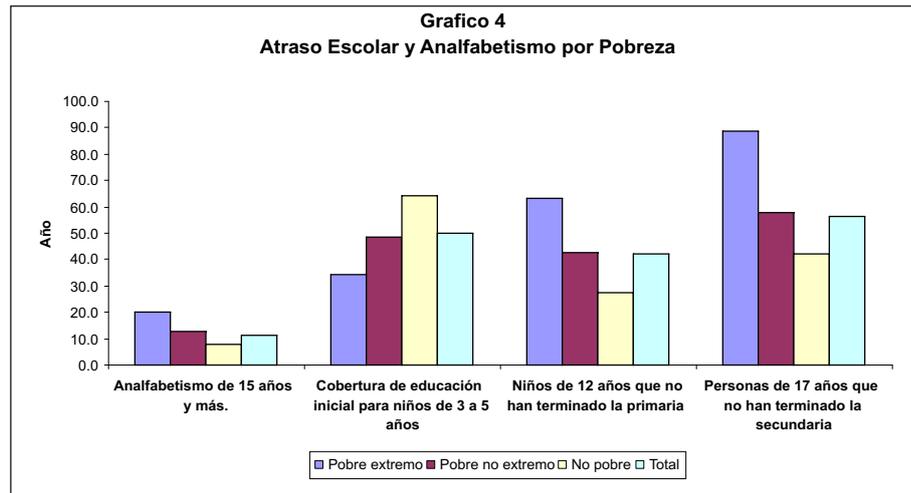
Respecto al gasto social, éste tuvo su punto más bajo en 1990 (2.4% del PBI) para luego incrementarse a mediados de esa década en 138%, alrededor del 5% del PBI, manteniéndose en esos niveles en los últimos años (1999-2005).



Fuente: BCRP, INEI.

Por otro lado, la calidad de la gestión de las políticas y programas sociales, que permite o no el acceso a bienes públicos a la población, no es óptima. Esto hace que el impacto del gasto social sea débil. En las últimas dos décadas, el impacto de los programas sociales en la reducción de la pobreza y en especial de la pobreza extrema parece ser poco significativo (IPAEPNUD 2007). En los últimos tiempos, el gasto social creció 64,6% en tan sólo 6 años (1999-2005) y la pobreza empezó en 47,5% en 1999 y llegó a 48,7% en el 2005.

Una de las dimensiones claves que explican la pobreza es la falta de acceso a bienes y servicios públicos de calidad. Ser pobre no sólo implica tener bajos ingresos, pues la pobreza es multidimensional. La educación es la más relevante. Entre los pobres extremos, el analfabetismo es casi 20% frente a 8% entre los no pobres. La cobertura de la educación inicial entre los pobres es la mitad (30%) de los no pobres. El atraso escolar, medido por el número de menores de 12 años que aún no terminan primaria, es del 60% entre los pobres y del 25% entre los no pobres. El 88% de los pobres extremos no ha terminado la secundaria a los 17 años, cifra que entre los no pobres es menor a 40%. Por último, la asistencia a la escuela es muy diferente según se sea pobre o no pobre: sólo el 43.5% de los menores de 3 años de hogares en pobreza extrema asiste a centros de educación inicial, a diferencia del 76% de los menores no pobres; y sólo 75% de adolescentes entre 12 a 16 años en pobreza extrema asiste a un centro educativo frente a casi 92% de los adolescentes no pobres.



Fuente: ENAHO 2004

Además, el acceso a otros bienes y servicios básicos se aprecia en las bajas coberturas de agua, electricidad y servicios higiénicos, que golpean a los más pobres. Ha habido una mejora, pero todavía no hay universalización de los servicios básicos. El 30.8% de los hogares no tenía el 2006 agua potable, igualmente el 23,0% estaba sin electricidad y el 20,6% sin servicios higiénicos.

#### Acceso a servicios básicos

Servicios Básicos	2004	2005	2006
Hogares sin Agua Potable	32.3%	32.4%	30.8%
Hogares sin Electricidad	27.1%	25.8%	23.0%
Hogares sin Servicios Higiénicos	22.4%	22.5%	20.6%

Fuente: ENAHO 2004-2006

## 2. El nuevo mapa de la Pobreza

El febrero del 2009, El Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), presentó el nuevo mapa provincial y distrital de la pobreza en el Perú. El objetivo de este mapa es identificar las necesidades de cada jurisdicción para a partir de ello rediseñar los programas sociales.

Este mapa desarrolla la pobreza desde un enfoque de carencia de necesidades básicas insatisfechas y gasto per cápita de los pobladores que viven en cada uno de los 1.832 distritos del Perú, antes la información era principalmente departamental.

El mapa ha sido elaborado a partir del Censo de Población y Vivienda del 2007 y la Encuesta Nacional de Hogares 2007. En este mapa se mide la pobreza a partir del método de necesidades básicas insatisfechas (agua, desagüe y electricidad), agregándole el gasto per cápita, tomándose como línea de pobreza, en el ámbito urbano S/.240 al mes y en el ámbito rural S/.171. De acuerdo a ello se estima, entonces que el 39,3% de peruanos viven en pobreza y 13,7% en extrema pobreza.

De acuerdo a dicho mapa la situación es como sigue, del total de 1832 distritos que hay en el país 190 distritos (10% del total) están por encima de la línea de pobreza; 459 distritos presentan porcentajes de pobreza entre 25% y 49%; 639

distritos presentan porcentajes de pobreza entre 50 y 74.9%; y 544 distritos (30%) tienen un nivel de pobreza de 75% a más. En el siguiente cuadro se grafica mejor esta situación.

Numero de Distritos	% Total de Distritos	% de Pobreza	Población
190	10	Menos de 25%	1 811 520
459	25	De 25 a 49%	2 928 835
639	35	De 50 a 74.9%	3 132 917
544	30	De 75 a más	2 897 695
1 832	100		

Esta información debe servir para que el gobierno ajuste el diseño de sus estrategias y la focalización de todos los programas sociales hacia los 544 distritos del Perú que tienen niveles de pobreza por encima de 75%. De ese total, el 60% (340) está ubicado en cinco regiones: Puno (92 distritos), Huancavelica (84), Ayacucho (63), Cusco (58) y Apurímac (44).

El informe también indica que en Lima Metropolitana hay 1.6 millones de pobres, lo que representa el 15% del total de peruanos en tal condición. La mayor incidencia de ese problema (con tasas de entre 43% y 60%) está en los distritos de Carabaylo, Puente Piedra, Pachacamac y Pucusana. La mitad de los pobres limeños vive en siete de los cuarenta y tres distritos limeños: San Juan de Lurigancho, Ate Vitarte, Comas, Villa María del Triunfo, San Martín de Porres, Villa El Salvador y Ventanilla.

En zonas donde está ubicada la gran minería, la incidencia en la reducción de la pobreza no es significativa. Según las cifras del INEI, los distritos más pobres de la región Puno son aquellos donde se explota algún mineral. Por ejemplo, en Pichacani-Laraqueri (Puno) el 82.7% de sus pobladores son pobres y 37.8% están en pobreza extrema; mientras que en San Antonio de Esquilache (Puno) la pobreza es de 87.2% y la pobreza extrema 49.9%. Sin embargo, entre ambas localidades y la región Moquegua se ubica la mina Aruntani dedicada a la explotación aurífera. Recordemos que ahora que la onza de oro se cotiza por encima de los US\$ 1,000.

Otro caso se da en el distrito de Ocuvi (Lampa) donde el 91.6% de la población están en la línea de la pobreza y el 59.4% en extrema pobreza, a pesar que allí la empresa Arasi también explota oro. Asimismo, la minera IRL del Reino Unido está explotando oro en el distrito de Ollachea (Carabaya), en donde se tiene una población total de 4 mil 919 habitantes, de ellos el 87.5% están en la pobreza y el 62.1% en extrema pobreza.

Resultados sorprendentes. Los distritos de Ongón y Bambamarca en La Libertad, son los distritos más pobres del país, con tasas de 99.7% y 98.7%, respectivamente. También en Lambayeque y en Piura, regiones de la costa, existen distritos con extrema pobreza. "En Huancavelica que, en promedio, es el departamento más pobre del país, con una tasa de 85%, también se encontró distritos con niveles de 50%.

En el siguiente cuadro se muestran los distritos más pobres, como los menos pobres.

Los más pobres			Los menos pobres		
La Libertad	Huancavelica	Puno	Lima Metropolitana	Moquegua	Arequipa
Oyón: 99.7%	Ataparco: 97.9%	Patambuco: 96.9%	Magdalena: 3.6%	Pacocha: 3.8%	Yanahuara: 3.0%
Bambamarca: 98.7%	Tntay Punco: 97.0%		La Molina: 3.5%		
Condormarca: 97.6%	Surcobamba: 96.8%		San Borja: 3.2%		
	Salcahuasi: 95.5%		Jesús María: 3.1%		
	Anchonga: 96.1%		Miraflores: 1.8%		
			La Punta: 1.4%		

Fuente: elaboración propia.

Por otro lado, hay quienes dicen que si se eliminaran los costos administrativos y se pudiera ubicar a todos los peruanos en condición de pobreza, el Estado necesitaría el 3% del Producto Bruto Interno (PBI) para eliminar este problema.

### 3. Los programas sociales y la política social

Los programas sociales son instrumentos que ponen en práctica la política social con el objetivo de aliviar la pobreza y extrema pobreza en un primer momento, así como superarla definitivamente posteriormente. Los programas sociales no buscan generar rentabilidad económica sino impacto social en la población objetivo. La política social se debe complementar con la política económica.

Los principales Programas Sociales del país organizados por ejes son los siguientes:

#### Principales Programas Sociales

Eje de Intervención	Programa Social	Sector Adscrito
EJE 1 (7 PPSS)	AGUA PARA TODOS	Vivienda, Construcción y Saneamiento
	JUNTOS	Presidencia del Consejo de Ministros
	MI PUEBLO	Vivienda, Construcción y Saneamiento
	PRONAA	Mujer y Desarrollo Social
	PRONAMA	Educación
	RENIEC	RENIEC
	SIS	Salud
EJE 2 (22 PPSS)	CONSTRUYENDO PERÚ	Trabajo y Promoción del Empleo
	PRONAMACHCS	Agricultura
	ELECTRIFICACIÓN RURAL	Energía y Minas
	FITEL	Transporte y Comunicaciones
	PROVIAS DESCENTRALIZADO	Transporte y Comunicaciones
	SIERRA EXPORTADORA	Presidencia del Consejo de Ministros
	PROSAAMER	Agricultura
	MARENASS	Agricultura
	PROJOVEN	Trabajo y Promoción del Empleo
COFOPRI	Vivienda, Construcción y Saneamiento	

EJE 2 (22 PPSS)	FONCODES	Mujer y Desarrollo Social
	PROABONOS	Agricultura
	INCAGRO	Agricultura
	PROG. SUBSECT. IRRIGACIÓN	Agricultura
	SENASA	Agricultura
	INST. NAC. INNOVACIÓN AGRARIA	Agricultura
	INRENA	Agricultura
	FONDEPES	Producción
	INST. TECNOLÓGICO PESQUERO	Producción
	PROMPERÚ	Comercio Exterior y Turismo
	PLAN NAC. COPESCO	Comercio Exterior y Turismo
	PROINVERSIÓN	Economía y Finanzas
EJE 3 (5 PPSS)	INABIF	Mujer y Desarrollo Social
	CONADIS	Mujer y Desarrollo Social
	PNCVFS	Mujer y Desarrollo Social
	INDEPA	Presidencia del Consejo de Ministros
	INDECI	Presidencia del Consejo de Ministros

La política social es aquella que marca la pauta, define los lineamientos y plantea los objetivos del desarrollo social y la gestión social del país.

En muchas oportunidades se ha comentado sobre la validez, viabilidad, sostenibilidad, impacto, etc. de los programas sociales que se ejecutan en nuestro país. En resumen las posiciones van desde "son instrumentos políticos del Gobierno de turno", hasta "son necesarios pero deben ser manejados de manera técnica y efectiva". Por cierto la gestión debe ser manejado técnicamente pero orientado por políticas sociales potentes y coherentes para atenuar y vencer en el mediano plazo la pobreza.

La política social del Estado Peruano incluye servicios universales y programas focalizados. Los primeros abarcan la educación y la atención de la salud, que se ofrecen en establecimientos públicos (escuelas, colegios, centros, puestos de salud y hospitales públicos). Los servicios universales se basan en la demanda y por lo tanto son auto-focalizados, aunque al interior de estos sectores existen proyectos o programas focalizados. Los programas focalizados más importantes se crearon en los noventa como una política de compensación social ante las medidas de ajuste económico implementadas durante los primeros años de esa década. Se denominan focalizados porque no pretenden dar cobertura universal y debido a que desde la oferta se establecen criterios de selección y filtros para acceder a ellos. En general, los programas focalizados tienen como población objetivo a las personas en pobreza y en especial a las de pobreza extrema.

El desafío la política social es ampliar la cobertura y calidad de los servicios universales y, al mismo tiempo, orientar los programas focalizados a reducir las brechas económicas, culturales y de género que impiden a los grupos más pobres y vulnerables el acceso a estos servicios.

Debido a la complejidad y diversidad de los programas sociales y sus ejecutores, es muy difícil realizar un balance de la política social en el Perú. Algunos de los problemas centrales se deben a aspectos específicos que se detallan a continuación.

### **a. Ausencia de objetivo y metas comunes**

La política social peruana ha carecido de objetivos y metas comunes para todos los sectores y funcionarios responsables de los programas sociales. La estructura sectorial de la institucionalidad pública establece multiplicidad de objetivos y metas parciales. La Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI) ha identificado 70 documentos oficiales que forman parte de la Política Nacional de Desarrollo (APCI 2006). El problema por tanto no es la falta de planes, sino su multiplicidad y carencia de articulación. El panorama se agrava por el hecho de que cada sector funciona en forma autoreferenciada con nula o poca coordinación intra e intersectorial. En esta estructura, resulta muy difícil responder a objetivos y metas comunes. No se trata solamente de un problema de gestión, sino de visión y prioridad política.

### **b. Criterios inadecuados para asignación presupuestal**

Aunque el presupuesto agregado de los programas sociales ha crecido significativamente, siendo en promedio de unos 4 mil millones de soles anuales en el último quinquenio, está por debajo del promedio latinoamericano como porcentaje del PBI (Perú: 5.5%, América Latina: 8.2%). Según el Banco Mundial (Lavado 2007: 15). La asignación presupuestal trata al gasto social como residuo, una vez cubiertos los otros gastos recién se financia el gasto social. Incrementar el gasto social supone por tanto dos decisiones políticas: la reforma tributaria para ampliar la cobertura de la recaudación y obtener mayores recursos fiscales, y el dar prioridad a los sectores sociales en la asignación del presupuesto público, superando la pobre articulación entre la política económica y la social.

### **c. Débil capacidad articuladora de la autoridad social**

Un problema fundamental en los últimos 15 años, ha sido la ausencia de una autoridad social que coordine las políticas sociales. En esta situación de acefalía, el MEF asumía el liderazgo en la orientación de la política social, obviamente con criterios más económicos que sociales. Últimamente, el rol creciente de la PCM, así como el fortalecimiento de la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS) y de su Secretaría Técnica en la política social actual, son cambios positivos.

### **d. Gestión deficiente**

El problema central de la política social, es la deficiente gestión de los programas sociales. Entre estos están la mala focalización, que determina problemas de sub-cobertura (los programas no llegan a los supuestos beneficiarios) y de filtración (los programas llegan a los que no los necesitan). Vale la pena enfatizar que los niveles de sub-coberturas son bastante mayores que los de filtración en la mayoría de los PPSS. En cuanto a los programas alimentarios, en el 2004 la filtración era considerable (en el caso del Vaso de Leche llegaba al 51.4% y en el de los Comedores Populares urbanos al 45.2%). La sub-cobertura de estos últimos era del 97% en las zonas rurales y del 92% en las urbanas.

En la gestión de los PPSS están involucrados representantes de la población beneficiaria y sus organizaciones. Existen diversas experiencias importantes de modalidades de participación orgánica de la población, como las reuniones de validación de beneficiarios de JUNTOS, los CLAS en salud, las APAFA en

educación, los núcleos ejecutores de FONCODES, los comités comunales de PRONAMACHCS, los Comedores Populares y los Comités de Vaso de Leche del Programa de Complementación Alimentaria (PCA), etc. Esta participación debe ser evaluada y reforzada, pues no siempre funcionan adecuadamente, y muchas veces se convierten en grupos de interés y presión desvirtuando la focalización y objetivos de los programas sociales.

#### **e. Ausencia de un sistema transversal de monitoreo y evaluación**

Muchos de los PPSS carecen de línea de base actualizada, por lo tanto resulta difícil, cuando no imposible, medir avances y resultados, y mucho menos impactos. El monitoreo se limita a indicadores cuantitativos de proceso y productos (número de charlas, cursos, atenciones realizadas, raciones distribuidas, créditos otorgados, visitas a la web, etc.) dejando de lado los aspectos de calidad y resultados. Generalmente se confunde a menudo indicadores de proceso con indicadores de resultado. Por ello, no se cuenta con información completa, oportuna y confiable de los resultados a nivel de la población participante. Las pocas evaluaciones de impacto que han realizado los PPSS se deben a los requerimientos para préstamos de agencias internacionales. La implementación del presupuesto por resultados del MEF para la asignación presupuestal, debe contribuir a resolver este problema, en la perspectiva de desarrollar, aplicar y mantener un sistemas de monitoreo y evaluación y una línea de base.

### **4. El Plan Nacional de Superación de la Pobreza**

Ante la presencia de altos índice de pobreza en el país y las debilidades y deficiencias que afectaban y afectan la gestión de los programas sociales, varios han sido los esfuerzos por mejorar la actuación de los programas sociales en el país. Uno de ellos fue el Plan Nacional de Superación de la Pobreza para los años 2004-2006, que tuvo como objetivo la superación de la pobreza asegurando el desarrollo humano de la población de menores ingresos y de grupos vulnerables. Para ello, se planteo mejorar significativamente sus activos y el acceso a los servicios sociales básicos de calidad, aumentar la productividad en todas las actividades económicas existentes y del empleo, y elevar las remuneraciones de los asalariados por medio de un crecimiento con acento redistributivo.

La visión que el plan se propuso al año 2015, fue: "los hogares de menores ingresos y los grupos vulnerables han logrado desarrollar sustancialmente sus capacidades, cuentan con activos (tangibles e intangibles) familiares y comunitarios necesarios para tener oportunidades económicas, empleo digno y productivo".

El plan considero los siguientes tres ejes que buscaban articular la gestión de los programas sociales

<b>Ejes</b>	<b>Objetivos</b>	<b>Prioridades Estratégicas</b>	<b>Áreas de Intervención</b>
1. Desarrollo de capacidades humanas y respeto de derechos fundamentales	Asegurar el capital humano y social de grupos sociales en situación de riesgo y vulnerabilidad social	Protección integral de todos los niños y niñas menores de 3 años de cualquier daño que afecte su desarrollo y potencial	<b>Servicios sociales básicos:</b> educación, salud, alimentación y nutrición, vivienda y saneamiento. <b>Derechos básicos:</b> justicia y seguridad ciudadana.  <i>Fondos sociales</i>
2. Promoción de oportunidades y capacidades económicas	Incrementar sus activos familiares y comunitarios y mejorar los ingresos y el empleo permanente	Mantenimiento preventivo y generación de infraestructura y desarrollo de iniciativas sociales productivas	<b>Activos de las familias y comunidades:</b> infraestructura vial, telecomunicaciones y electrificación. <b>Capacidad técnica.</b> <b>Desarrollo rural.</b> <b>Mejoramiento del ingreso.</b>  <i>Fondos sociales</i>
3. Establecimiento de una red de protección social	Reducir los riesgos y proteger a las personas y las familias	Protección a los grupos más vulnerables, especialmente a los niños menores de 3 años, mujeres embarazadas y puérperas personas con discapacidad, personas adultas mayores y damnificadas por efecto de emergencias naturales.	          <i>Fondos sociales</i>

Así mismo el plan se propuso como resultados de mediano y largo plazo (2015), en concordancia con los objetivos del milenio los resultados y metas siguientes:

- Reducir en 50% la actual población en extrema pobreza;
- Reducir en 50% el número de personas que padecen hambre;
- Reducir la mortalidad de niños menores de 5 años en 60%;
- Reducir en 75% la mortalidad materna;
- Lograr que los niños y niñas terminen un ciclo completo de enseñanza primaria;
- Eliminar las desigualdades entre hombres y mujeres en la enseñanza primaria y secundaria;
- Detener y comenzar a reducir la propagación del VIH/SIDA;
- Detener y comenzar a reducir la incidencia del paludismo y otras enfermedades infecciosas;
- Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales e invertir la pérdida de recursos del medio ambiente;
- Reducir a la mitad la proporción de personas que carecen de acceso sostenible a agua potable;

- Mejorar considerablemente la vida de habitantes de tugurios.

Los resultados de este plan no son conocidos, porque no se ha realizado evaluación y balance alguno, pero se percibe que ha contribuido en disminuir los niveles de pobreza en el país, en base a la información que muestra el último mapa de la pobreza.

## 5. El Plan de Reforma de los Programas Sociales

En el 2007, en el mismo sentido que el plan anterior, se aprobó el Plan de Reforma de los Programas Sociales<sup>25</sup>, porque se constató que muchos de los problemas señalados en el punto 3, no se habían superado y los índices de pobreza estaban cerca del 50% (medición que provenía desde el 2004).

Previo al Plan de Reforma de los Programas Sociales, la Secretaría Técnica de la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales realizó una actualización del Inventario de los programas Sociales, que comprenda el pliego al que pertenecen, el presupuesto asignado, las fuentes de financiamiento, las zonas geográficas de influencia, sus objetivos y metas, la población objetivo, etc. El propósito del inventario fue emprender un proceso de fusión, integración y articulación de las políticas y programas sociales y sirve como insumo para la reforma de los programas.

El Plan de Reforma de los Programas Sociales se propone el objetivo general de contribuir a la mejora de las condiciones de vida de la población y a la reducción de los niveles de pobreza extrema. Este objetivo está en línea con los esfuerzos que realiza el Estado peruano para el logro simultáneo del desarrollo económico del país y el bienestar social de la población. El ámbito de acción se relaciona con la reducción de la pobreza, el hambre, la desnutrición, la mortalidad materna e infantil, el déficit de acceso a servicios básicos, el analfabetismo, la inasistencia escolar, etc., y deben presentar resultados para los años 2010 y 2015. Adicionalmente, se propone promover la igualdad de oportunidades, mejorar el acceso a la educación, a los servicios de salud y a la seguridad social, mejorar el acceso al empleo digno y productivo, la promoción de la seguridad alimentaria y nutrición, el fortalecimiento de la familia y, la promoción y protección de la niñez, la adolescencia y la juventud.

Esta reforma, tiene dos elementos: i) El marco de la reforma, y ii) Los instrumentos de gestión.

### a. El marco de la reforma

En este ámbito se contempla los siguientes aspectos:

- Reorganización y reorientación de los programas sociales

La actuación social articulada del Estado, demanda la necesaria reorganización de los programas en el marco de los objetivos de la política de lucha contra la pobreza, en los tres ejes de intervención, que son:

- i. Eje 1: Desarrollo de capacidades Humanas y respeto de derechos fundamentales.

25 Aprobado mediante el DS 029-2007-PCM, publicado en marzo del 2007.

ii. Eje 2: Promoción de Oportunidades y Capacidades Económicas.

iii. Eje 3: Establecimiento de una Red de Protección Social

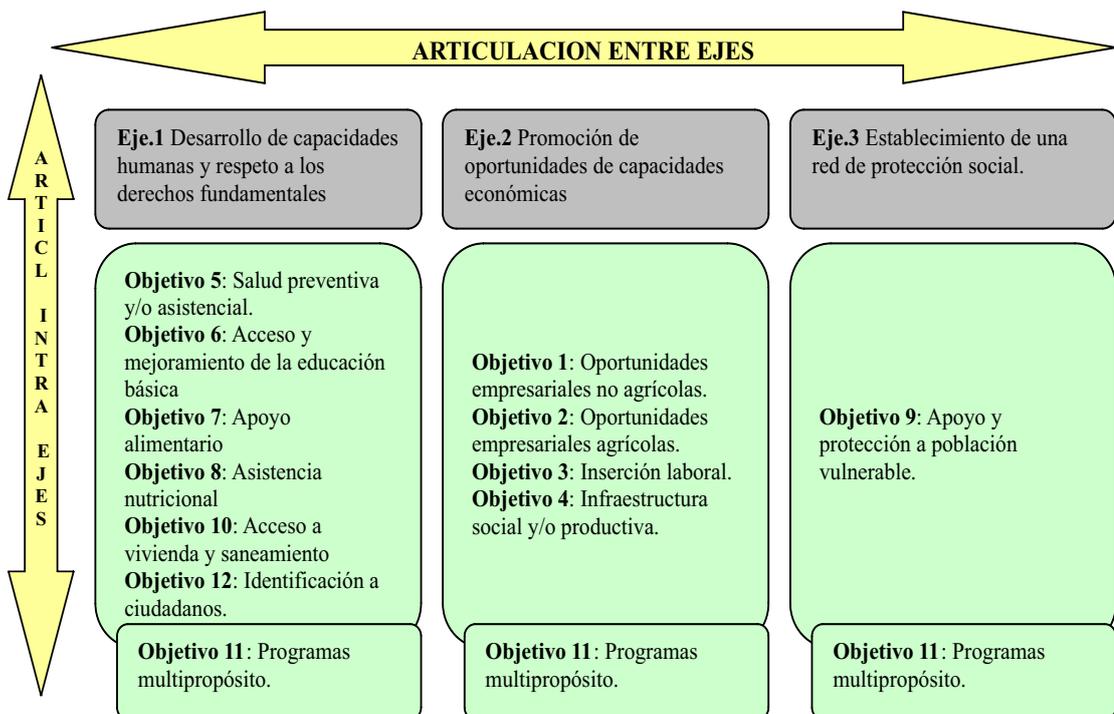
Sobre la base los objetivos prioritarios de la política social focalizada en cada eje, se establecieron y agruparon los programas sociales identificando no sólo a aquellos fusionables o integrables, sino que se correspondan con criterios de coordinación y orden específicos, que permitan situar a los nuevos programas en un orden estratégico dentro de la política social del Estado.

La coordinación a nivel macro será el eje central de la política en programas sociales para determinar la efectividad y la orientación de esta en los próximos años.

De esta manera no sólo se atenderá una necesidad o carencia de la población, sino todas la que demande su situación de pobreza, requiriéndose para ello su articulación dentro de políticas más integrales dirigidas a distintos ejes de intervención. Por ejemplo, dentro de un mismo eje se Podrían buscar sinergias a nivel zonal, entre la electrificación rural, la instalación de medios de comunicación rurales y los caminos rurales; mientras que a nivel de distintos ejes de intervención se podrían establecer estrategias más efectivas como obras de saneamiento, campañas educativas, comunicativas, de salud y nutricionales para combatir la desnutrición, etc.

De esta manera los programas resultantes absorberán los recursos (monetarios, humanos y de organización) de los programas sociales existentes antes de la reforma, así como las experiencias de intervención más efectivas.

En el siguiente gráfico se muestra el esquema de reorganización de los PPSS y los ejes del Plan Nacional para la superación de la pobreza.



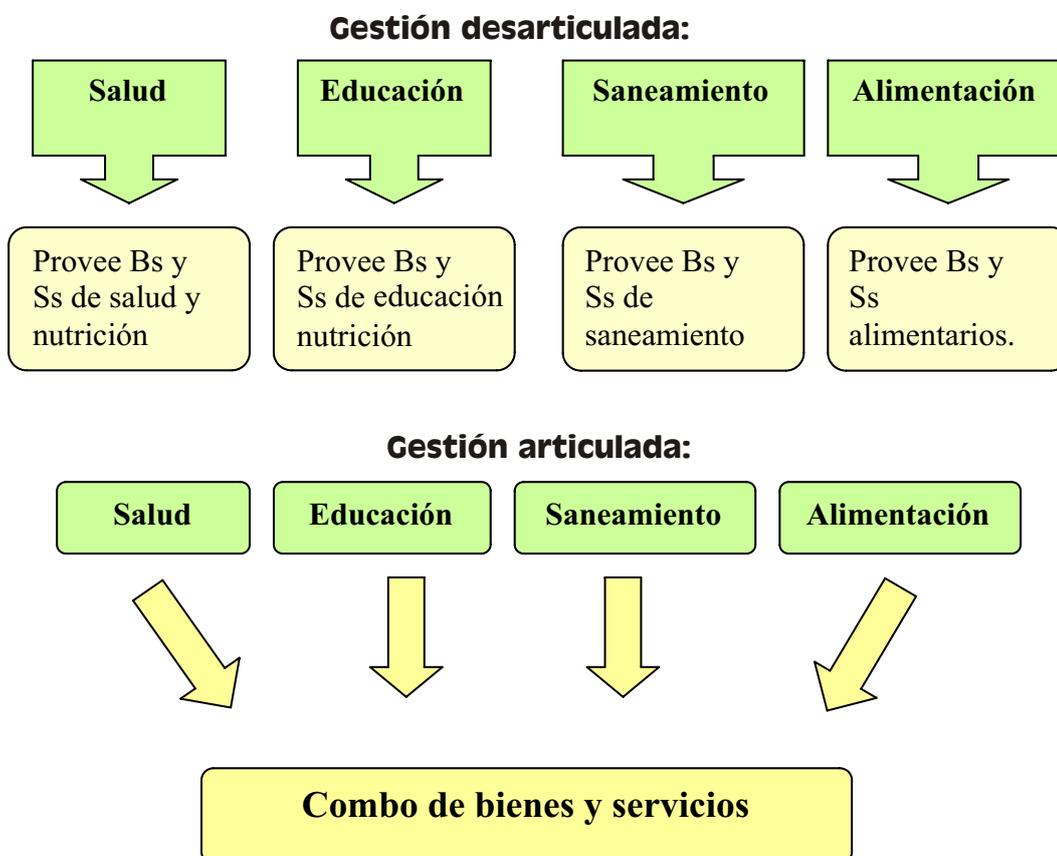
- Desarrollo de intervenciones sociales articuladas e integrales

Para el logro de resultados efectivos e impactos positivos en la población objetivo se desarrollaran estrategias de intervención de las políticas sociales, de manera que se logre la articulación con el fin de generar economías de escala y de ámbito.

Ello evitara la duplicidad y la yuxtaposición de los programas sociales y sobretodo, la desarticulación de los objetivos a nivel micro con los contemplados a nivel macro no sólo en el Estado como tal, sino entre sus distintos niveles de gobierno: nacional, regionales y locales. Asimismo, la articulación entre la política social y la orientación de los programas, debe superar la mera compensación a la pobreza, sino por el contrario potenciar su efectividad, para conseguir que abandonen definitivamente la situación de pobreza.

Las sinergias deben procurarse a nivel intrasectorial para llegar al logro de objetivos, pero también debe darse de manera horizontal en la articulación entre los diversos programas sociales, de modo que se generen flujos de información que permitan generar mecanismos para mejorar el manejo de los recursos y la calidad de las intervenciones.

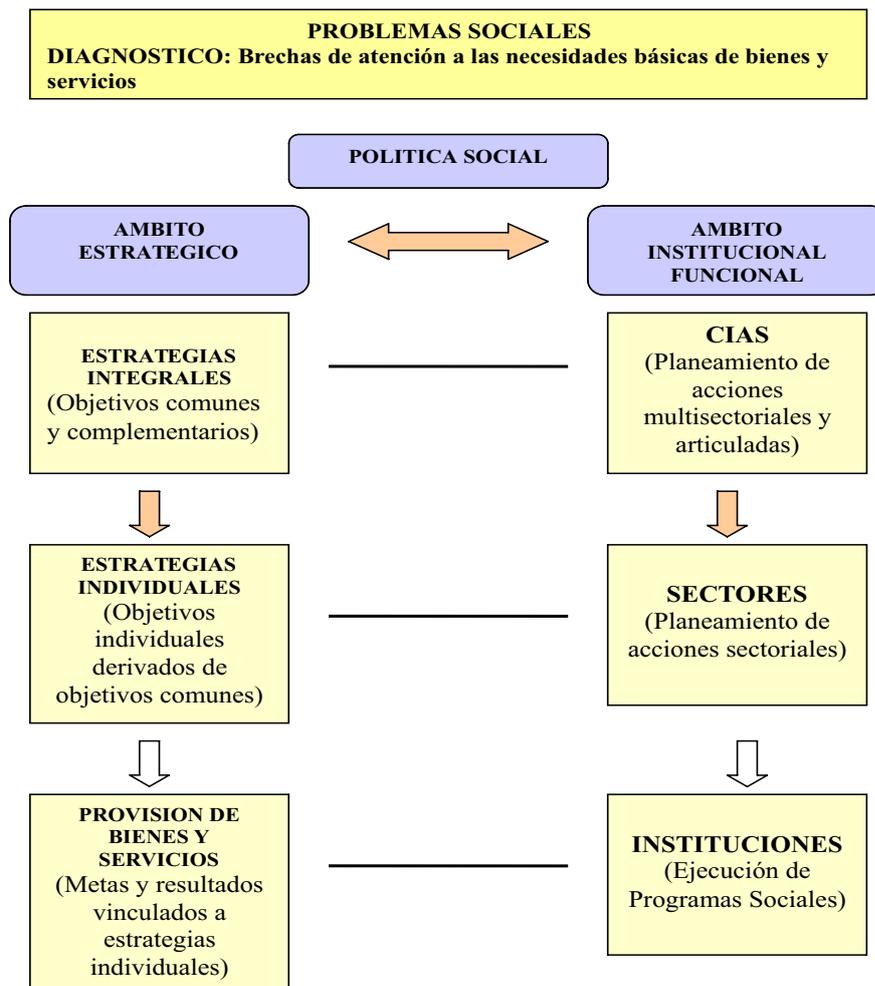
La estrategia se plantea el desarrollo articulado de las intervenciones, cuyo resultado deseable es la provisión de un conjunto de bienes y servicios que cubran de manera integral las necesidades de una determinada población beneficiaria y con ello afrontar el carácter multidimensional de los problemas sociales



Los procesos de planificación tienen que responder a acciones conjuntas entre los diferentes programas y los actores involucrados, con sentido estratégico y metas para el mediano y largo plazo.

La implementación de la reforma necesita tener claras las competencias y funciones de los sectores involucrados y la manera apropiada de distribuir acciones y presupuesto entre estos con el fin de que actúen articuladamente, tomando como suyos objetivos específicos de cada estrategia multisectorial

La nueva estrategia de planeación en la ejecución de los programas sociales contemplará la siguiente estructura:



Así, el planeamiento de carácter multianual, en coordinación con el desarrollo de metas multi-sectoriales, la reorganización de los programas sociales, y la priorización de las intervenciones sociales, será el insumo determinante para la elaboración del presupuesto.

Para materializar tan importantes cambios en la gestión estratégica de los programas sociales es necesario que la ST-CIAS, establezca el Marco Social Multianual que, de manera análoga al Marco Macroeconómico Multianual sea el documento guía para que cada programa social defina sus objetivos, resultados e impactos a lograr en cada año; así mismo, establezca las

prioridades y montos de la inversión social en vista a la consecución de metas de mediano plazo en cuanto a indicadores de resultados e impacto.

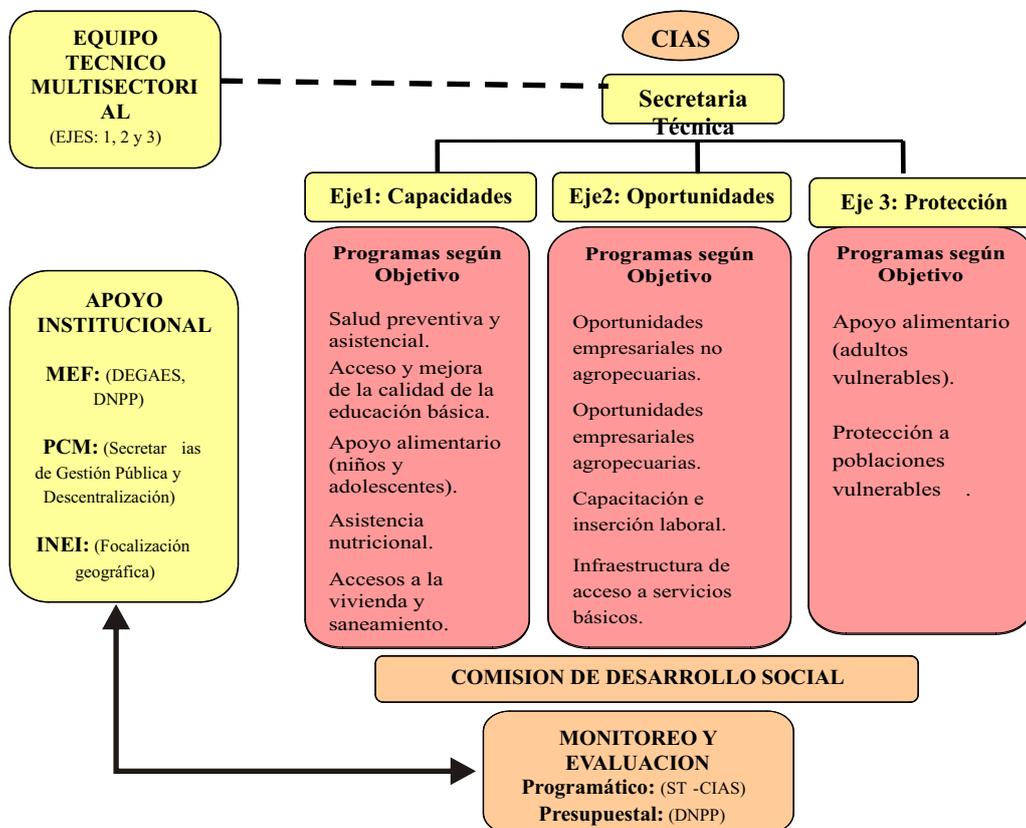
- Fortalecimiento institucional del ente rector.

La organización de la política social debe basarse en el fortalecimiento de una "Autoridad Social", es decir, del ente rector en materia de política social, a fin de permitir el funcionamiento de intervenciones articuladas e integrales eficientes. En este caso, de acuerdo a la normatividad vigente, este ente es la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS), que contara con dos unidades:

i) La Secretaría Técnica de la CIAS, cuya actuación responde a la visión macro del problema social y de las formas de intervención, siendo por tanto responsable de la formulación de los lineamientos de política multisectorial, así como del planteamiento de alternativas de intervención de los programas sociales y de prioridades de asignación de los recursos. La Secretaría Técnica esta conformado por los ministerios con responsabilidad social, dos presidentes regionales, un alcalde provincial y un alcalde distrital.

ii) La Comisión de Desarrollo Social, que se encargará de coordinar la ejecución de los programas sociales en función a los objetivos y ejes del Pan de Superación de la Pobreza. La Comisión esta integrada esta integrada por los vice ministros con responsabilidad social, un representante de las universidades, un representante de la CONFIEP y un representante de los colegios profesionales.

En ese sentido el esquema de la institucionalidad requerida planteada es:



## b. Los Instrumentos de gestión

- Cultura de planificación para definir metas: El marco lógico

La planificación debe responder al establecimiento de metas que lleven al logro de los objetivos en los programas sociales que deben expresarse en productos que impacten en modificar el estado de pobreza de la población sumergida en esta situación, cada institución deberá planificar sus actividades en base al logro de objetivos y metas físicas tangibles, en cuanto a adquisiciones, provisión de bienes y servicios, cobertura geográfica y población atendida.

Ello busca el uso eficiente de sus recursos. Los niveles de actividad no solo se dan a nivel central, los gobiernos regionales y locales deben tener una participación determinante en el logro de los objetivos y metas. Es así que el Gobierno Central define las políticas sociales, fijar metas de corto y mediano plazo a partir de las metas definidas en el contexto del Acuerdo Nacional, y el cumplimiento de los Objetivos de desarrollo del Milenio (ODM), y en algunos casos evalúa y monitorea las actividades que se ejecutan a nivel local y regional. El Estado peruano debe. Estas metas deben ser realistas y basarse en indicadores que cubran las necesidades prioritarias de la población.

Entre otras metas prioritarias que el gobierno se ha planteado para el 2011, está la mejora de las condiciones de vida en las zonas rurales pobres (en el marco del Fondo para la Igualdad):

- Disminuir la desnutrición crónica en niños menores de 5 años, en 5 puntos porcentuales durante el periodo gubernamental (disminuirla de 24.1% en el 2005 a por lo menos 19.1% para el año 2011. para el caso de los ODM la meta para el 2001 es alrededor de 18 por ciento, y para el Acuerdo Nacional es de menos de 20% en 2006 y menos de 8% en el 2015.
- Elevar la cobertura rural de parto institucional (en 2005 era 43%).
- Elevar la cobertura rural de agua potable (en 2005 era 36.8%).
- Elevar la cobertura rural de servicios de saneamiento (en 2005 era 53.5%). , - Reducir el porcentaje de analfabetismo rural en adultos jóvenes de 25 a 39 años (en 2005 era 16.3%).
- Reducir la pobreza rural (en 2005 era alrededor de 70%).'

Cumplir estos propósitos exige un trabajo coordinado y de plena colaboración, de todo el Estado en sus tres niveles de gobierno, así como de la sociedad civil.

El marco lógico del plan de reforma permite visualizar de manera integral la secuencia de intervenciones necesarias a realizar, con el propósito de lograr el fin de la intervención, y de esa manera contribuir a la lucha contra la pobreza en sus múltiples dimensiones. A continuación se presenta el marco lógico general de los programas sociales:

## Marco lógico del Plan de Reforma de los Programas Sociales

RESUMEN DE OBJETIVOS	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACION	SUPUESTOS
<p><b>FIN:</b> Contribuir a la mejora de las condiciones de vida de la población y a la reducción de los niveles de la pobreza extrema.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incidencia de la pobreza y pobreza extrema.</li> <li>• Tasa de desnutrición crónica.</li> <li>• Tasa de acceso a servicios básicos.</li> </ul>	<p>Encuesta Nacional de Hogares. Encuesta nacional de demografía y salud. Sistema de seguimiento y evaluación.</p>	
<p><b>PROPÓSITO:</b> 1. Mejorar la eficiencia de los programas sociales.</p> <p>2. Mejorar la equidad del gasto social en los programas sociales.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.1. Porcentaje de recursos de PPSS, ejecutados como programas por resultados.</li> <li>1.2. Distribución del gasto social en programas por resultados y programas no articulados que reciben los beneficiarios.</li> <li>1.3. Valor de lo efectivamente entregado a los beneficiarios   Gasto total en PPSS.</li> <li>1.4. Ratio de distribución de combos de Bs y Ss en zonas pobres.</li> <li>1.5. Ratio de distribución de combos de Bs y Ss que reciben las familias pobres y en pobreza extrema.</li> <li>2.1. Tasa de cobertura de la población pobre y en pobreza extrema en PPSS.</li> <li>2.2. Tasa de filtración de población no pobre que se beneficia de PPSS.</li> <li>2.3. Gasto per cápita en favor de los 2 quintiles poblacionales más pobres.</li> <li>2.4. Gasto per cápita en favor de los 2 quintiles distritales más pobres.</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Leyes anuales de presupuesto del público.</li> <li>• Encuesta Nacional de Hogares, ENAHO.</li> <li>• Sistema de seguimiento y evaluación.</li> <li>• SIAF - SP.</li> </ul>	<p>Condiciones de estabilidad macroeconómica y crecimiento económico se mantienen favorables.</p> <p>Cultura de la gestión por resultados es aceptada y practicada por involucrados en la gestión de programas</p>
<p><b>COMPONENTES:</b> 1. Sectores sociales in-tervienen articuladamente ("Combo de bienes y servicios"). 2. Gestión por resultados. 3. Modernización de la política social y de la gestión de los programas sociales. 4. Implementación del SISFOH y de instrumentos de focalización geográfica. 5. Fortalecimiento de la gestión en lo social de gobiernos regionales y locales.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.1. Combos de bienes y servicios determinados para atención de los Ejes 1, 2 y 3. Por lo menos: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Estrategia para erradicación de la desnutrición crónica.</li> <li>- Estrategia para cubrir brechas en infraestructura básica en zonas rurales.</li> <li>- Plan Nacional para la Formalización. Competitividad y Desarrollo de la micro y pequeña empresa.</li> </ul> </li> <li>1.2. Percepción de la existencia de los "Combos de bienes y servicios" de los Ejes 1, 2 y 3. <ol style="list-style-type: none"> <li>2.1 Sistema de formulación presupuestal adecuado para el seguimiento de los programas sociales.</li> </ol> </li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Informes de los sectores al ST-CIAS sobre avance en PPSS.</li> <li>• Informes periódicos del ST-CIAS.</li> <li>• Informes periódicos de la DNPP a ST-CIAS.</li> <li>• Sistema integrado de información financiera para gobiernos locales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoyo político al más alto nivel para llevar adelante el proceso de reforma.</li> <li>• Idoneidad de equipos técnicos involucrados.</li> <li>• Involucramiento de las autoridades locales sin sesgos de política partidaria.</li> </ul>

RESUMEN DE OBJETIVOS	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACION	SUPUESTOS
<p>6. Sistema de seguimiento y evaluación.</p>	<p>3.1. CIAS fortalecido.            3.2. Programas reorganizados y agrupados por ejes.            4.1. Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH), Dirección Nacional de Presupuesto operando.            4.2. Padrón General de Hogares (PGH) construido.            4.3. PPSS emplean el SISFOH y el PGH financiera para Gobiernos locales para identificar y seleccionar beneficiarios.            4.4. PPSS emplean mapas de pobreza para focalizar geográficamente.            5.1. Municipios que incorporan planes sociales en su PDMC.            5.2. Municipios incorporados a la reforma de los PPSS (presupuesto por resultados).            6.1. Sistema de seguimiento del gasto social implementado.            6.2. Sistema de evaluación de resultados e impacto implementado.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reportes Sistema de seguimiento y evaluación (SISE).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Participación comprometida de los sectores en el proceso.</li> </ul>
<p><b>ACTIVIDADES:</b></p> <p><b>1. Sectores sociales intervienen articuladamente (Combo de bienes y servicios)</b></p> <p>1.1 Determinación del costo efectividad de las intervenciones existentes y de intervenciones ya diseñadas y proyectadas.</p> <p>1.3 Determinación de la composición de los Combos de bienes y servicios.</p> <p><b>2. Presupuesto por resultados</b></p> <p>2.1. Establecimiento de los programas para implementar el presupuesto por resultados.</p> <p>2.2. Designación de responsables de los programas por resultados.</p> <p>2.3. Conciliación de la ejecución de la reforma con el proceso presupuestario.</p>	<p>1.1. Estudios realizados sobre costos y resultados de las intervenciones sociales.            1.2. Determinación de combos aprobados por la CIAS            1.3. Planes operativos aprobados para implementar:            - Estrategia para erradicación de la desnutrición crónica.            - Estrategia para cubrir brechas en infraestructura básica en zonas rurales.            - Plan Nacional para la Formalización, competitividad y desarrollo de la micro y pequeña empresa.            2.1. Directivas y normas presupuestales publicadas al respecto.            2.2. Programas sociales con formulación presupuestal adecuada.            3.1. Plan de reforma de PPSS aprobado.            3.2. Normas de fusión, integración y/o articulación de fortalecimiento publicadas.            3.3. Nueva institucionalidad aprobada por la CIAS.            3.3. Equipo multisectorial de la ST-CIAS constituido y operando.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Informes sobre los costos y resultados de intervenciones sociales.</li> <li>• Normas de fortalecimiento institucional publicadas.</li> <li>• Actas del CIAS.</li> <li>• Informe sobre talleres y acciones para gobiernos regionales y locales.</li> <li>• Módulos de acceso a programas sociales de ENAHO.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Compromiso de los responsables de los PPSS involucrados en la reforma.</li> <li>• Apoyo de los líderes de los nuevos PPSS.</li> <li>• Compromiso de la DNPP para reformar los sistemas en un marco de gestión por resultados.</li> </ul>

RESUMEN DE OBJETIVOS	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACION	SUPUESTOS
<p>3. Modernización de la política social y de la gestión de los PPSS</p> <p>3.1. PPPSS reorganizados.</p> <p>3.2 Nueva institucionalidad del CIAS implementada.</p> <p>3.2. Fortalecimiento de la Secretaría Técnica del CIAS.</p> <p>4. SISFOH (Sistema de Focalización de Hogares)</p> <p>4.1 Levantamiento y actualización de la ficha SISFOH.</p> <p>4.2 Consolidación del marco legal para el SISFOH.</p> <p>5. Fortalecimiento de la gestión regional y municipal</p> <p>5.1. Fortalecimiento de la Gestión Social de los gobiernos regionales y locales.</p> <p>5.2. Implementación de Plan Piloto de municipios que reciben responsabilidades de provisión en lo social.</p> <p>6. SISE (Sistema de seguimiento y evaluación)</p> <p>6.1. Desarrollo de aplicativos para el seguimiento y evaluación de PPSS en entidades nacionales, regionales y locales.</p> <p>6.2. Equipamiento de sistemas de seguimiento y evaluación en entidades nacionales, regionales y locales.</p> <p>6.3. Directivas y procedimientos sobre, seguimiento y evaluación.</p>	<p>4.1. Bases de datos de hogares del SISFOH y del PGH disponibles.</p> <p>4.2. Marco legal publicado e instrumentalizado.</p> <p>5.1. Numero de talleres de capacitación y acciones de fortalecimiento de las unidades de gestión social de los gobiernos regionales y locales realizado.</p> <p>5.2. Aprobación del Plan Piloto por la CIAS.</p> <p>6.1. Aplicativos del SISE operando.</p> <p>6.2. Numero de instituciones públicas con unidades de seguimiento y evaluación de programas sociales implementadas.</p> <p>6.3. Directivas y procedimientos implementados.</p> <p>6.4. Numero de líneas de base diseñadas para los PPSS.</p>		

- **Gestión por resultados en la asignación presupuestal**

La formulación del presupuesto de los programas sociales, se realizara en el marco del presupuesto por resultados (PpR), es decir, la asignación, ejecución y evaluación de los recursos de los programas presupuestarios, se hará teniendo en cuenta la obtención de productos y resultados que favorezcan (impacten) en la población objetivo. Ello implica conlleva a cambiar el enfoque en la agnación, ejecución y evaluación presupuestal tradicional centrada en los insumos.

Por consiguiente el proceso presupuestario de los programas sociales tendrán que:

- ✓ Realizar la Programación Presupuestal Estratégica basada en la aplicación de los principios y técnicas del planeamiento estratégico en el diseño de sus intervenciones. El propósito será garantizar que cada programa disponga de una visión, con metas multianuales, el desarrollo articulado de intervenciones costo/efectivo y que se cuente con los recursos financieros requeridos para su realización. Cada año fiscal, en la Ley de Presupuesto respectiva, se identificarán los resultados específicos y los recursos necesarios para alcanzarlos. Se trata pues de asegurar una vinculación clara entre la planificación y el presupuesto para lograr los resultados esperados.
- ✓ Formular la medición del desempeño y realizar su seguimiento y evaluación, para ello se establecerán los indicadores que permitan realizar la medición y seguimiento al nivel de avance en el logro de los objetivos y propósitos a los que contribuye el programa, debiéndose prestar atención al logro de los indicadores de resultado e impacto, sin perder de vista a los indicadores de producto, que cuantifican los bienes y servicios provistos por la intervención.
- ✓ Establecer mecanismos de rendición de cuentas y monitoreo participativo para la rendición social de cuentas, es decir para la declaración precisa e imparcial de los resultados logrados y la manera cómo estos fueron logrados, no sólo a los entes rectores, sino a la propia población.

Bajo estos elementos y enfoque general, se espera que tanto el diseño, como la ejecución y evaluación de los programas sociales se desarrollen en el marco de los principios, propósitos y técnicas de la gestión por resultados, propiciándose de esa manera a mejorar la eficacia del gasto público; y contribuir al acceso a servicios; y superar la desnutrición crónica, el bajo rendimiento estudiantil o los altos indicadores de mortalidad materno infantil y contribuir a cerrar las profundas desigualdades existentes en el país.

- **Focalización geográfica y asignación individual específica para reducir subcobertura y la filtración.**

La focalización es una modalidad de intervención pública que tiende a asegurar, a través de la identificación, dimensionamiento y localización de una determinada población objetivo, que un programa/proyecto provea en exclusividad al grupo meta determinado de los servicios/bienes/condiciones requeridos para la adecuada satisfacción de sus necesidades

La reforma de programas sociales y la estrategia de gestión por resultados, apuntan a encontrar un balance adecuado entre necesidad, asignación y resultados esperados. Por ello, las metas específicas deben comprobarse, por ejemplo, en el caso de la desnutrición crónica, con el peso, talla y circunferencia craneana de cada niño semestral o anualmente, o en el caso de programas de extensión de capacidades, con la sostenibilidad de los sistemas de riego o de cambio de cultivos.

Los criterios de focalización pueden clasificarse de la siguiente manera:

**Focalización geográfica o territorial.** Tiene como objetivo identificar áreas geográficas o unidades territoriales según la variable incidencia de la pobreza (distribución porcentual de hogares pobres y no pobres por unidad territorial), seleccionándose a los grupos territoriales que presentan una proporción de hogares pobres superior a un cierto nivel. La población objetivo es toda la población residente en la unidad territorial seleccionada. Este tipo de focalización es útil a niveles reducidos de agregación geográfica que se caracterizan por la relativa homogeneidad de su población, siendo que su utilización acarrea el riesgo de entregar beneficios a hogares no pobres ubicados en la unidad territorial seleccionada.

**Focalización por situación de vulnerabilidad.** Tiene por objetivo identificar individuos u hogares en situación de vulnerabilidad, expuestos a riesgos en sus condiciones de vida tanto desde el punto de vista biológico como social. Este criterio toma a la familia como unidad de análisis, considerando que muchas de las carencias y vulnerabilidades sociales están asociadas a las condiciones de desarrollo de la familia, superando el enfoque tradicional, en el que las carencias y riesgos específicos eran identificados mediante el uso de categorías de edad, sexo y las acciones específicas se orientaban a beneficiarios individuales.

**Focalización por la comunidad.** Los beneficios de la focalización con base en la comunidad son asignados por alguna autoridad o comité que está debidamente habilitado para tomar decisiones en relación con quién debe recibir los beneficios del programa, de acuerdo a la estructura existente para este fin. Una de las ventajas de este criterio de focalización es la probabilidad de que efectivamente los miembros de la comunidad local tengan considerable información sobre la situación de la pobreza en los miembros de la comunidad. Otra ventaja podría ser que dicha participación y "propiedad" por parte de los miembros de la comunidad pueden aumentar el apoyo político y la sostenibilidad del programa a nivel local y posiblemente la probabilidad de que se puedan reducir los costos gubernamentales de la focalización.

En síntesis la focalización esta orientada a identificar a los reales beneficiarios de los programas sociales y evitar las filtraciones y las coberturas de quienes no lo necesiten. La reforma de los programas sociales para que sea exitosa requiere de un sistema de focalización único, es decir, que sea un sistema único de identificación individual y de categorización del nivel de pobreza de los hogares, y que todos los programas sociales, o dependencias que utilizan y transfieren subsidios del Estado, estén obligado a recurrir a él para seleccionar a sus beneficiarios.

Como resultado de la implementación de un sistema de focalización único, la reforma de los Programas Sociales habrá logrado separar las funciones de focalización (a cargo del Sistema de Focalización) de la gestión de los entregables (gerencia de los bienes y servicios entregados y administrados por el programa). Con lo cual, la rendición de cuentas de cada uno de los actores quedará expresa.

Unos deben lograr que se maximice el acceso de los más pobres a los programas sociales y se minimice el acceso de los no pobres a los programas sociales; mientras los otros serán los responsables de mejorar los indicadores sociales.

- Seguimiento y evaluación del gasto público

La Medición, Seguimiento y evaluación del gasto público constituye uno de los elementos centrales en la implementación de un presupuesto por resultados. En tal sentido, uno de los mecanismos para alcanzar el objetivo general de contribuir a mejorar la eficacia del gasto público será contar con información significativa, oportuna y confiable sobre los resultados del gasto público, útil para la toma de decisiones, particularmente aquel asociado a la ejecución de los programas sociales prioritarios.

Para estos efectos se prevé (i) el establecimiento de los lineamientos necesarios para la definición de resultados; formulación, seguimiento y evaluación del desempeño, (ii) el fortalecimiento de los sistemas de información sectoriales según los requerimientos del instrumento presupuesto por resultados y (iii) la generación de las condiciones necesarias para que el uso de la información como herramienta de gestión pueda darse en el diseño, formulación y ejecución de los programas.

La intervención de un proyecto o programa social está referida a brindar un determinado bien o servicio en función de categorías que sean medibles y cuantificables en el tiempo tales como: ámbito geográfico, grupo meta, propósitos, entre otros. Estas categorías se encuentran registradas en indicadores de monitoreo, que permiten realizar el seguimiento del proyecto o programa. Estos indicadores son medidas específicas (unidades de medida tales como personas, kilómetros, entre otros) del progreso alcanzado en el cumplimiento de las metas propuestas para el logro de los objetivos. El Marco Lógico, en ese sentido es un instrumento básico para el monitoreo y evaluación del desempeño de los programas sociales. Por otro lado, las metas constituyen logros cuantificables al final de la intervención usando criterios de cantidad, calidad y tiempo.

La eficiencia de los programas debe traducirse en una reducción de los gastos administrativos y de asignación de bienes a un máximo de 10% del presupuesto. Sin esta meta, la reforma de los Programas Sociales perdería su objetivo. Y ello es posible con el trabajo coordinado que debe establecerse, el uso óptimo y compartido de los bienes y servicios (vehículos, oficinas y personal), etc.

## 6. La estrategia Nacional CRECER (EN CRECER)

La Estrategia Nacional Crecer no es un programa social, es la articulación de los diversos sectores vinculados a la Lucha Contra la Pobreza y la desnutrición.

La Estrategia Nacional CRECER<sup>26</sup>, se crea con la finalidad de articular a las entidades del Gobierno Nacional y los gobiernos regionales y locales, así como organismos de la sociedad civil, que se encuentran vinculados directa o indirectamente en la lucha contra la desnutrición crónica infantil, especialmente en los niños menores de cinco años, bajo la dirección de la Presidencia del Consejo de Ministros a través de la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS)

Su implementación supone el desarrollo de una gestión por resultados, planificando y ejecutando una intervención articulada, optimizando recursos y potenciando los resultados previstos respecto a la reducción de la desnutrición infantil.

La Estrategia Nacional RECER tiene como propósito asegurar el capital humano y social de grupos sociales en situación de riesgo y vulnerabilidad.

### a. Dimensiones de la Estrategia Nacional CRECER

La estrategia Nacional CRECER comprende las siguientes dimensiones:

- **Institucional**

Plantea la intervención multisectorial articulada de los ministerios, programas nacionales, organismos autónomos y entidades regionales y locales en el marco de la descentralización, combinando esfuerzos y recursos. Prevé la posibilidad de la participación de Instituciones privadas y de la cooperación internacional para que desarrollen acciones vinculadas a la lucha contra la pobreza y la desnutrición infantil.

- **De gestión**

La Estrategia Nacional CRECER se enmarca en la lógica del Presupuesto por Resultados, para lo cual se han seleccionado cinco programas estratégicos presupuestales formulados por el MEF, y están vinculados con la lucha contra la desnutrición.

En ese sentido el financiamiento de las acciones basado inicialmente en los presupuestos institucionales de los sectores y programas sociales que intervienen, y posteriormente, de manera progresiva, sumando los aportes adicionales de recursos provenientes, tanto público como privado, de ser el caso se ejecutaran en el marco del presupuesto por resultados y de manera articulada..

- **Operativa**

Implica la articulación de la oferta programática y presupuestal de las entidades involucradas, aprovechando sus propias capacidades y potencialidades; así como de sus herramientas operativas, conocimientos y prácticas innovadoras para el diseño y ejecución de políticas vinculadas con la lucha contra la desnutrición infantil.

26 Aprobado mediante DS No. 055-2007-PCM.

CRECER, prioriza su intervención en zonas geográficas rurales de acuerdo a tasas de pobreza y de desnutrición infantil estimadas por las instancias competentes. Asimismo, de manera complementaria, podrá intervenir en zonas urbano marginales, teniendo en cuenta sus tasas de pobreza y desnutrición.

- **Territorial**

CRECER, busca la intervención articulada de las entidades involucradas, en la perspectiva de constituir unidades geográficas económicas y sociales a fin de impulsar su desarrollo sostenido, bajo un enfoque de desarrollo territorial integral.

El encargado, de dirigir y poner práctica la Estrategia Nacional CRECER, es la CIAS, que a través de su Secretaría Técnica deberá cumplir estas funciones. Y en el marco de la reforma de los PPSS, el rol de la CIAS es el de gestión y coordinación sistemática de la política social. La ST-CIAS está centralizando los recursos financieros y humanos que le permitan cumplir las tareas planteadas en el Plan de Reforma de Programas Sociales, consolidando así su rol de apoyo a la CIAS como Autoridad Social Nacional.

Otro aspecto de importancia de la estrategia CRECER, es la fusión de los programas sociales, encaminado a agrupar a aquellos programas afines o que tienen intervenciones en familias o ámbitos territoriales comunes sin ningún tipo de coordinación.

## b. **Ámbito de atención de la Estrategia Nacional CRECER**

El ámbito de intervención de la estrategia CRECER, alcanzara a 880 distritos, que se localizaran en 21 regiones del País. Los distritos seleccionados incluyen los 811 distritos que forman parte del primer quintil de pobreza. Se prevé también incluir algunos distritos de zonas urbanas marginales de las ciudades con mayor presencia de desnutrición crónica infantiles. Se implementara de manera gradual y por etapas.

AMBITO DE INTERVENCION CRECER EN ZONAS RURALES				
DEPARTAMENTOS	Distritos etapa I	Distritos etapa II	Distritos etapa III	Total distritos
<b>Total general</b>	<b>330</b>	<b>308</b>	<b>242</b>	<b>880</b>
AMAZONAS	9	3	16	28
ANCASH		66	17	83
APURIMAC	60		5	65
AREQUIPA			18	18
AYACUCHO	23	46	16	85
CAJAMARCA		77	19	96
CUSCO	44		27	71
HUANCAVELICA	76		8	84
HUANUCO	67		1	68
ICA			3	3
JUNIN		39	7	46
LA LIBERTAD		42	3	45
LAMBAYEQUE			4	4

LIMA			13	13
LORETO		11	29	40
MADRE DE DIOS			3	3
PASCO		8	3	11
PIURA		16	9	25
PUNO	51		11	62
SAN MARTIN			21	21
UCAYALI			9	9

Las instituciones del gobierno nacional, de los gobiernos regionales y locales, así como las organizaciones sociales de base involucradas con la Estrategia Nacional CRECER intervienen de modo articulado, proporcionando atenciones y servicios focalizados a los más pobres e integralmente a la población beneficiaria. En ese sentido la Secretaría Técnica de la CIAS, los Ministerios y Entidades que intervienen en CRECER, con apoyo de la cooperación externa, brindaran asistencia técnica a los gobiernos regionales y locales y a sus instancias de coordinación, articulación y gestión, para fortalecer sus capacidades de gestión.

Igualmente se implementaran mecanismos de monitoreo y evaluación de las atenciones y proyectos que se brindan a las familias y comunidades, mientras la Dirección Nacional del Presupuesto Público del MEF, se encarga de efectuar el monitoreo de indicadores y la evaluación de resultados en el marco del Presupuesto por Resultados.

Los gobiernos Regionales y Locales promueven mecanismos y procedimientos necesarios que permitan la transparencia y veeduría ciudadana con la participación activa de las diversas organizaciones comunales.

## 7. Resumen

Es indudable que los esfuerzos por combatir la pobreza en el país han sido múltiples, y la inversión de bastante envergadura. Sin embargo los resultados no son del todo satisfactorios. La causa a nuestro entender está que la lucha contra la pobreza en muchos casos, ha estado politizada, es decir, el objetivo ha estado centrado en ganar réditos políticos partidarios.

Sin embargo hay momentos importantes que han marcado avances en la lucha contra la pobreza, como el Plan Nacional para la Superación de la Pobreza (2004), el Plan de Reforma de los Programas Sociales y la Estrategia Nacional CRECER (2007). Estos instrumentos han buscado una dirección y gestión más organizada e integral de las políticas sociales, aunque no se han logrado implementar a cabalidad.

La fusión de 82 programas antes existentes, en 26 programas y la implementación de CRECER como estrategia articuladora de 12 programas orientados a reducir la pobreza y desnutrición crónica infantil en los distritos más pobres del país, son avances indudables. Sin embargo, muchos de los programas fusionados aún no han resuelto su situación y permanecen en una situación de indefinición administrativa.

Actualmente se viene trabajando instrumentos más operativos, que aportaran a una gestión más eficiente, estos son: el programa de fusiones, la actualización del marco social multianual, el sistema de monitoreo y evaluación, etc.

## **BIBLIOGRAFÍA:**

- Andrade Sánchez, Eduardo. Teoría General del Estado. Editorial Colección Textos Jurídicos Universitarios. Año 1987.
- Hidalga, Luis de la. Teoría General del Estado. Editorial Colección Universidad Americana de Acapulco. Año 1994.
- Porrúa Pérez, Francisco. Teoría del Estado. Editorial Porrúa. Año 1997.
- Cómez, Fröde Karina. Teoría Política. Editorial Oxford. Año 2001.
- Nuevas Tecnologías de Gestión en la Administración Pública. Instituto de Administración Pública. Buenos Aires, Argentina. Año 1996.
- Modelo Abierto de Gestión para Resultados en el Sector Público. Banco Interamericano de Desarrollo y Centro Latinoamericano de Administración para el desarrollo. Año 2007.
- González-Páramo, José Manuel. Gestión pública: conceptos e instituciones. Año 1996.
- De Welsch, Hilton & Gordon. El proceso administrativo. Año 1990.
- Koontz, Harold. Administración una perspectiva global. Editorial McGraw - Hill Interamericana. Año 1994.
- Robbins, Stephen P. Administración teoría y practica. Editorial Prentice - Hall Hispanoamericana. 1994
- Kast, Fremont E. Administración en las organizaciones, Enfoque de sistemas y de contingencias. Editorial McGraw - Hill Interamericana. Año 1988.
- Gestión por Resultados y Rendición Participativa de Cuentas. Programa de Apoyo a la Gestión Publica Descentralizada y Lucha Contra la Pobreza (PADEP-Bolivia) y GTZ. Año 2008.
- Hintze, Jorge. Gestión por Procesos y Resultados en el Aparato Estatal: Una Cuestión abierta. Ponencia en el II Congreso de Administración Pública, en Argentina. Año 2003.
- Constitución Política del Perú. Año 1993.
- Ley No 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado. Año 2002.
- Ley No 27783, Ley de Bases de la Descentralización. Año 2002.
- Ley No 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. Año 2002.
- Ley No 27972, Ley Orgánica de Municipalidades. Año 2003.
- Ley No 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. Año 2007.
- Nuevas Tecnologías de Gestión en la Administración Pública. Instituto de Administración Pública. Buenos Aires, Argentina. Año 1996.
- Sánchez Albavera, Fernando. Constitución Política, Acuerdo Nacional y Planeamiento Estratégico en el Perú. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Año 203.
- Molina Martínez, Raúl. PPT Planificación del Desarrollo Local.

Constitución Política del Perú. Año 1993.

Ley No 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. Año 2007.

Decreto Legislativo No 1057, Regula el Régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios.

Decreto Legislativo No 1088, Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y Centro Nacional de Planeamiento Estratégico.

Nueva Ley de Procedimientos Administrativos N° 27444

Decreto Legislativo 27658, Ley Marco de Modernización del Estado.

DL 1023, que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, rectora del Sistema Administrativo de Gestión de recursos humanos.

Decreto Legislativo 1024 que crea y regula el cuerpo de gerentes públicos.

Decreto Legislativo 1026 que establece un régimen especial facultativo para que gobiernos regionales y locales implementen procesos de modernización institucional integral.

Decreto Legislativo 1088.sobre fortalecimiento institucional y modernización del Estado para la agilización de los procesos de promoción de la inversión privada.

Ley N° 27293 Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública y sus disposiciones complementarias y modificatorias.

Decreto Supremo No. 102-2007-EF. Reglamento del SNIP. Agosto del 2007.

Resolución Directoral N° 002-2009-EF/68.01. Directiva General del SNIP. Febrero de 2009

Decreto Ley 22056: Sistema de Abastecimiento.

Resolución Jefatural 118- 80- INAP/DNA. Aprueba las Normas Generales del Sistema de Abastecimiento

Ley N° 27785 Ley Orgánica del Sistema Nacional de control y de la Contraloría General de la República

Ley N° 26850-Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado.

Decreto Supremo 083-2004-PCM Aprueba el Texto Único Ordenado (TUO) de la Ley 26850, Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado. Publicado. Año 2004.

Directiva 005-2003- Consejo Superior de Contrataciones y Adquisiciones del Estado - CONSUCODE / PRE Regula el procedimiento de elaboración y el contenido de los Planes Anuales de Adquisiciones y Contrataciones.

Decreto legislativo que aprueba la ley de contrataciones del estado DL 1017.

Decreto supremo N° 184-2008-ef. Reglamento del decreto legislativo 1017, ley de contrataciones del estado.

Decreto supremo N° 006-2009-ef. Aprueban reglamento de organización y funciones del organismo supervisor de contrataciones del estado

Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, Ley 28411

Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la

- República, Ley 27785 modificada por leyes 28396 y 28422
- R.D. 216-98-SBN (Superintendencia de Bienes Nacionales), Sobre registro de bienes cuya propiedad está acreditada
- Díaz Gispert, Lidia Inés. Una reflexión al concepto de desarrollo sostenible desde la óptica económica de Carlos Rafael Rodríguez en el ámbito de la globalización neoliberal. Año 1999.
- Pico, Augusto Aleán El concepto de desarrollo: una breve síntesis de su evolución. Año 2006.
- Reyes, Giovanni E. Comercio y Desarrollo: Bases Conceptuales y Enfoque para América Latina y el Caribe. Año 2007
- Evolución reciente de la pobreza en el mundo. ¿Qué nos dicen los Datos? Real Estudio Elcano de Estudios Internacionales Estratégico. Año 2004.
- Ramírez, Noelia. Riqueza y Pobreza: Números que no mienten. Año 2008.
- Lavado, Pablo. Desigualdades en los Programa Sociales en el Perú. Banco Mundial. Año 2007. Fiscalización de Inversión Social y Extrema Pobreza.
- Informe de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso de la República. Año 2008.
- Marco Social Multianual 2009-2011. Secretaria Técnica de la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales. Año 2008.
- Mapa de Pobreza Provincial y Distrital del Perú 2007. Instituto Nacional de Estadística e Informática. Año 2009.
- Condiciones de Vida en el Perú. Informe Técnico No 01, Instituto Nacional de Estadística e Informática. Año 2009.
- Constitución Política del Perú. Año 1993.
- Decreto Supremo No 064-2004-PCM. Aprueba Plan Nacional para la Superación de la Pobreza. Año 2004.
- Decreto de Urgencia No 22-2006. Crea el Fondo para la Igualdad. Año 2006.
- El Decreto Supremo No 080-2006-PCM. Dispone actualizar inventario de los Programas Sociales y el establecimiento de lineamientos para su fusión e integración. Año 2006.
- Decreto Supremo No 029-2007-PCM. Aprueba el Plan de Reforma de los Programas Sociales. Año 2007.
- Decreto Supremo No 055-2007-PCM. Aprueba la Estrategia Nacional CRECER. Año 2007
- Decreto Supremo No 080-2007-PCM. Aprueba el Plan de Operaciones de la Estrategia Nacional CRECER". Año 2007.
- PPT. Descentralización y avances en la reforma de los programas sociales. Forum Solidaridad Perú, Área de Desarrollo Social. Año 2008.
- Norma Técnica No 001-2008. Implementación Regional y Local de la Estrategia Nacional CRECER. Año 2008.





**IDEA Internacional**  
**Oficina Región Andina**

Calle Coronel Andrés Reyes 191,  
San Isidro - Lima (Perú)

T: (511) 440-4092 / 440-4093

F: (511) 421-2055

[www.idea.int](http://www.idea.int)

