



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría
General

Secretaría de
Gestión Pública

Avances de la Reforma y Modernización del Estado en el Perú

Documento Preliminar

Consultor Carlos Casas Tragodara

Con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo



CONTENIDO

Introducción	1
CAPÍTULO 1: Estructura del Estado	4
Sección 1: Introducción.....	4
Sección 2: Reestructuración y Creación de Nuevas Instituciones	6
Sección 3: Ley Orgánica del Poder Ejecutivo	8
CAPÍTULO 2: Simplificación Administrativa.....	17
Sección 1: Antecedentes.....	17
Sección 2: Estado de la Reforma y Avances al 2009.....	20
Sección 3: Política Nacional de Simplificación Administrativa.....	24
Sección 4: Un Balance de Buenas Prácticas en Simplificación	39
Sección 5: Comparación internacional.....	40
En conclusión	41
CAPÍTULO 3: Presupuesto por Resultados.....	44
Sección 1: Antecedentes.....	48
Sección 2: ¿Qué es un Programa Estratégico?	52
CAPÍTULO 4: El proceso de Descentralización.....	66
Sección 1: El Inicio del Proceso	68
Sección 2: Los Principales Ejes del Proceso	72
Sección 3: Desarrollo del Marco Legal e Institucional.....	75
A manera de resumen.....	92
CAPÍTULO 5: Gobierno Electrónico	94
Sección 1: Antecedentes.....	94
Sección 2: Estrategia Nacional de Gobierno Electrónico	98
Sección 3: Un balance de buenas prácticas	114
Sección 4: Comparación internacional.....	117
Conclusiones	120
Bibliografía	125
Normativa	129

INTRODUCCIÓN

Los esfuerzos por reformar y modernizar el Estado siempre están presentes en los discursos políticos. Existe un consenso de que el Estado debe cambiar y responder más a las necesidades de la población. Esta tiene derechos políticos, fundamentales, sociales y económicos que es obligación del Estado garantizar. Las declaraciones casi siempre han sido las mismas en el sentido de contar con un Estado democrático, eficiente, y al servicio de las personas. Los énfasis han sido distintos en función de las condiciones políticas y de los incentivos tanto internos como externos que brindan la oportunidad de lograr avances. Aparte de ello desde la creación de la Secretaría de Gestión Pública en la PCM han existido esfuerzos deliberados por mejorar el funcionamiento del Estado pero que han contado con apoyo político diferenciado en función de la coyuntura prevaleciente.

A partir de enero del 2002, el Estado peruano busca establecer los principios y la base legal para iniciar el proceso de modernización de la gestión del Estado mediante la “Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado” (Ley N° 27658). Esta declara al Estado Peruano en proceso de modernización con la finalidad de mejorar la gestión pública y construir un Estado democrático, descentralizado y al servicio del ciudadano. Establece que el proceso de modernización debe:

- Mejorar la eficiencia del aparato estatal.
- Estar orientado al servicio de la ciudadanía.
- Ser descentralizado, transparente e inclusivo.

En base a eso fue que, según la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo – Ley N° 29158, se declara que la Presidencia del Consejo de Ministros tiene la responsabilidad de formular, aprobar y ejecutar las políticas nacionales de modernización de la Administración Pública y las relacionadas con la estructura y organización del Estado, así como coordinar y dirigir la modernización del Estado. En el Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros se establece que la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros es el Órgano de Línea de la Presidencia del Consejo de Ministros responsable de conducir el proceso de modernización.

Además de la SGP-PCM, existen otros actores principales en torno al proceso de Reforma y Modernización del Estado como son el Congreso de la República, el Ministerio de Economía y Finanzas y el Poder Judicial entre otras instituciones.

El Congreso puede liderar procesos de reforma de fondo como fue el caso del proceso de descentralización en donde jugó un papel crucial a través de la aprobación de los instrumentos legales necesarios. Además, de manera secular se aprecian esfuerzos por flexibilizar los sistemas administrativos del Estado bajo la premisa que las reglas que establecen estos sistemas son limitantes para una administración gubernamental eficiente. Adicionalmente, existen iniciativas legislativas que llevan a la creación de entidades nuevas o fusión de las existentes que pueden alterar la estructura del Estado

Por su parte, el MEF se interesa en la eficiencia del nivel de gasto presupuestado.¹ Esta depende de aspectos como calidad del gasto, transparencia, flexibilidad, entre otros. Respecto a la eficiencia en particular, se ha implementado en los últimos años iniciativas como Presupuesto por Resultados y los programas estratégicos asociados a esta estrategia. Ambos demuestran la intención del Estado por realizar acciones orientadas al ciudadano y fomentar una cultura de resultados en los organismos públicos. *En cuanto a calidad del gasto, no se ha avanzado tanto como en otros aspectos pero el tema ha sido transversal a mejoras como el Presupuesto por Resultados.* En relación a transparencia del gasto², se han establecido controles y procesos que evitan el uso discrecional de los recursos. Respecto a la flexibilidad del gasto, el objetivo es permitir cierto nivel de discrecionalidad que permita conseguir los resultados de manera más eficiente. Por ende, se genera un “*trade-off*” permanente en la administración pública entre flexibilidad y control. A mayor flexibilidad, mayor eficiencia pero menos transparencia. Los puntos de inflexión de este péndulo generalmente son ocasionados por eventos exógenos que imponen presiones políticas para realizar cambios.

¹ En el Informe de Latinobarómetro 2011, el Perú ocupa el último lugar de los países de la región en las preguntas relacionadas con eficiencia del gasto público y con satisfacción con los servicios públicos. El informe se basa en 20 204 entrevistas cara a cara en 18 países entre el 15 de julio y el 16 de agosto del 2011. En Perú se realizaron 1200 entrevistas, la muestra es representativa al 100% de la población.

² En el Informe de Latinobarómetro 2011, respecto a la pregunta “¿qué le falta a la democracia en su país?”, el 59% de los peruanos respondió reducir la corrupción. Esta es la respuesta más común y el Perú se encuentra 10 puntos porcentuales por encima del promedio de la región.

En cuanto al manejo de los recursos humanos se creó la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR) como ente rector de los recursos humanos del Estado peruano. Ello demuestra la voluntad política por resolver el problema de la ausencia de una carrera pública que premie el mérito y fomente la mejora de los mismos.

Las experiencias mencionadas, sumado a la creación, fusión de nuevas instituciones y los resultados obtenidos con estas iniciativas configuran antecedentes importantes que debemos revisar con el fin de contar con un referente que indique el punto de partida para la presente gestión en la implementación de la gestión por resultados.

Con el objetivo de priorizar los temas a abordar, dada la dispersión de los esfuerzos realizados, se han seleccionado cinco temas: Estructura del Estado y el avance de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Simplificación Administrativa, Presupuesto por Resultados, el Proceso de Descentralización y Gobierno Electrónico. El tema del servicio civil es crucial y se ha decidido no incluirlo en el presente documento porque se viene desarrollando un diagnóstico situacional del servicio civil por parte del mismo SERVIR que próximamente será publicado.

La elección de los temas responde al grado de relevancia con respecto a la reforma y modernización de la gestión pública que pueden ser insumos poderosos en la construcción de un Estado moderno, eficiente, inclusivo, transparente y democrático.

CAPÍTULO 1: ESTRUCTURA DEL ESTADO³

Sección 1: INTRODUCCIÓN

La estructura del Estado siempre ha sido un tema de discusión recurrente. La presencia del Estado es importante porque asegura los derechos de las personas y brinda los bienes y servicios que son consistentes con este principio. Según la visión acerca del rol del Estado en la sociedad, hay quienes piensan que esta estructura debería reducirse al máximo mientras que otros piensan que deberían proliferar muchas instituciones públicas. Como siempre, lo factible es un punto intermedio entre ambos extremos.

Ejemplo: Presencia del Estado en Zonas Rurales

Si la situación actual evidencia que el Estado no está presente en muchas zonas del país como ocurre en las zonas rurales entonces una conclusión válida es que el Estado debe aumentar su presencia en dichas zonas. Por un lado, se podría potenciar instituciones ya existentes como empoderar a los Gobiernos Locales y los Gobiernos Regionales que son los que están más cerca de la población. Por otro lado, se podría crear una institución que se encargue de hacer llegar los servicios a las zonas rurales. *Los arreglos institucionales para resolver el problema son variados, lo pertinente es escoger alguno después de evaluar las alternativas utilizando herramientas como el análisis costo – beneficio.*

La estructura del Estado está en función de las actividades que este debe cumplir. Es necesario realizar evaluaciones que permitan identificar donde el Estado debe ser reducido porque está muy presente y destinar los recursos ahorrados para brindar bienes y servicios a los cuales los ciudadanos tienen derecho en las zonas o áreas donde el Estado no este presente. Si bien el grado óptimo de presencia del Estado es subjetivo, se podría establecer alguna metodología que permita evaluar donde la sociedad y/o el mercado puedan requerir mayor o menor presencia estatal. Más importante que el número de instituciones es que se establezca claramente el rol que cumplen en la

³ Esta sección fue elaborada con información procedente principalmente del informe “Memoria del proceso de implementación de la Ley orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE) Enero 2008 – setiembre 2010” realizado por la Secretaría de Gestión Pública de la PCM.

estructura del Estado, las funciones *en beneficio de la sociedad* asignadas y el funcionamiento de los mecanismos de coordinación entre instituciones.

Es importante tomar en cuenta la estructura del Estado porque ello implica trabajar a nivel horizontal tratando de darle consistencia a las instituciones del nivel nacional, mientras que ello debe ser funcional a la estructura vertical del Estado en donde este se divide en tres niveles de gobierno. Para que el Estado como un todo funcione de manera adecuada es necesario que se articule en las dos direcciones lo que nos lleva al tema importante de la descentralización que se abordará más adelante.

Un tema relevante para la creación de instituciones son las economías de escala. Como se sabe, debe buscarse actividades que se complementen entre sí para ponerlas bajo el rol rector de una sola institución. Además, existen costos fijos de instalación de una nueva institución. Desde el punto de vista económico, para que sea deseable el establecimiento de una nueva institución se debe cumplir dos requisitos, primero tener muy claros sus objetivos y segundo que las ganancias de eficiencia por manejar determinadas acciones en la institución nueva sean mayores que los costos fijos en los que se incurre para su establecimiento. Desde el punto de vista político, también es relevante la voluntad política de atender un tema que la ciudadanía requiere, o por cumplir alguna promesa electoral. En ese caso, la labor consistirá en que dicha institución este orientada a generar resultados y funcione lo más eficientemente posible.

Ejemplo: Costos fijos en la creación de Sistemas Administrativos

Debemos pensar en varios de los sistemas administrativos que se observan en el Estado peruano como contabilidad, tesorería, presupuesto, inversión pública, control, adquisiciones por citar algunos de ellos. En cada uno de estos sistemas deben laborar determinada cantidad de personas para que la institución opere de manera consistente con los procesos y directivas que emite cada uno de estos sistemas.

Es según esta lógica que se realizaron avances, de los cuales se tratará con detalle aquellos que hayan sido más significativos. Primero se tratará la reestructuración de las instituciones existentes y de la creación de nuevas instituciones que se han realizado a

partir del año 2007. Luego se hará un recuento de los avances en la implementación de la Ley de Orgánica del Poder Ejecutivo desde su creación hasta la fecha.

Sección 2: REESTRUCTURACIÓN Y CREACIÓN DE NUEVAS INSTITUCIONES

La creación de nuevas instituciones en estos años ha mostrado el compromiso político con ciertas reformas que se han iniciado a distintos ritmos. La creación de una institución, así como la promulgación de normas, no son condiciones suficientes para producir reformas pero son un buen indicador de la intención y las negociaciones políticas que se dan en distintos momentos.

Un primer evento fue cuando en el año 2007 buscando darle una mayor coherencia a los programas sociales del Estado y con el fin de ahorrar costos para liberar recursos para atender una mayor población es que se procedió a fusionar los programas sociales que eran manejados por 82 instituciones. El resultado fue una reducción a 25 programas aprovechando lo establecido por el Artículo 13 de la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado que permitía la fusión de direcciones, programas, etc., por medio de decreto supremo. Esto significó un buen avance y contó con la aprobación de la población y autoridades debido a los estudios que demostraban que había desperdicio de recursos y filtraciones en los programas sociales. Al momento de la fusión, estos programas sociales gastaban alrededor de S/. 3,200 millones y tenían gastos administrativos del orden de 600 millones de soles por lo que se esperaba una significativa reducción en estos últimos de tal manera de liberar recursos para mejorar la cobertura de los programas fusionados.

Asimismo, una nueva oportunidad política se presentó el 2008 cuando se promulgó el Decreto Legislativo N° 1013 en el cual se aprueba la Ley de creación, organización y funciones del Ministerio del Ambiente. En ese entonces se estaba implementando el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos y era necesario contar con un organismo del Poder Ejecutivo que sea el ente rector de la política nacional de gestión ambiental de modo que el Estado pueda responder eficientemente a los desafíos ambientales de un mundo más globalizado. Ello respondió también a una lógica de lograr una coordinación de los temas ambientales que estaban desperdigados en una serie de órganos de línea de ministerios ligados a la actividad productiva y en organismos públicos descentralizados que tenían como fin preservar los recursos

naturales y favorecer su aprovechamiento racional y establecer políticas para mantener estándares deseables con respecto al ambiente. Esto es muestra de cómo temas que cobran más importancia a nivel internacional y/o que representan nuevas necesidades de la población generan una presión sobre el Estado para modificar su estructura y atender temas transversales a la sociedad y la economía como el de gestión del ambiente.

A su vez, en el mes de julio del año 2010 se creó el Ministerio de Cultura. Este Ministerio es el organismo rector en materia de cultura y ejerce competencia, exclusiva y excluyente, respecto de otros niveles de gestión en todo el territorio nacional.⁴ Esto fue fruto de la voluntad política del gobierno de turno y el impulso de un grupo de congresistas. Este ministerio absorbió una serie de organismos que antes dependían del Ministerio de Educación. Es una institución nueva aún y una evaluación objetiva aún no es posible pero es una muestra de los arreglos políticos que pueden llevar a la creación de una institución nueva.

Finalmente, en octubre del 2011 se creó el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS). Tiene como finalidad “mejorar la calidad de vida de la población, promoviendo el ejercicio de derechos, el acceso a oportunidades y el desarrollo de capacidades, en coordinación y articulación con las diversas entidades del sector público, el sector privado y la sociedad civil”.⁵ Es la entidad competente en “desarrollo social, superación de la pobreza y promoción de la inclusión y equidad social” y en protección social de grupos vulnerables de la población. La creación de este ministerio está vinculada a la promesa política del actual gobierno de generar una sociedad más

⁴ Capítulo III - Funciones exclusivas y compartidas (Ley N° 29565)

Artículo 7.- Funciones exclusivas

- a) Coordinar la implementación de la política nacional de su competencia con los demás sectores, los gobiernos regionales y los gobiernos locales.
- b) Realizar acciones de declaración, investigación, protección, conservación, puesta en valor, promoción y difusión del Patrimonio Cultural de la Nación.
- c) Fomentar las artes, la creación y el desarrollo artístico (...).
- l) Coordinar acciones para culminar con el proceso de saneamiento físico legal territorial de los pueblos andinos, amazónicos y afroperuano (...).
- m) Cumplir y hacer cumplir el marco normativo relacionado con el ámbito de su competencia (...).
- t) Promover la suscripción de la cooperación nacional e internacional reembolsable y no reembolsable, a través de las entidades competentes y conforme a las normas vigentes.

⁵ Ley N° 29792 – Ley de creación, organización y funciones del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS)

inclusiva. Por ello, la vinculación de los programas es importante para darle una mayor coherencia al manejo de los programas sociales y articularlos mejor con las políticas de salud y educación.

Sección 3: LEY ORGÁNICA DEL PODER EJECUTIVO

Sin embargo, uno de los principales avances en torno a la estructura y funcionamiento del Estado de los últimos cinco años ha sido la promulgación de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE). Esta ha marcado un nuevo hito en la organización del Estado. Dentro del proceso de descentralización, esta significa un avance en la definición de las funciones que le competen al nivel de gobierno nacional, en particular como rector de políticas. Además, adecua al nivel de gobierno nacional al establecer los mecanismos de coordinación de este con los gobiernos subnacionales. Esto será tratado con más detalle en el Capítulo 4 del presente documento.

La Ley Orgánica del Poder Ejecutivo - Ley N° 29158 se aprobó el 20 de diciembre del 2007. En ella se establece los principios y las normas básicas de organización, competencias y funciones del Poder Ejecutivo. Entre ellos se encuentran:

- Funciones y facultad normativa del Presidente de la República.
- Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros y las comisiones interministeriales.
- Estructura y funciones de los ministerios y sus componentes.
- Tipos de organismos públicos y sus funciones.
- Funciones de las comisiones.
- Definición de los programas y proyectos especiales, entidades administradoras de fondos intangibles de la seguridad social y empresas propiedad del estado.
- Definición y funciones de los sistemas del estado.

Tiene como objetivo general modernizar la organización y estructura del Poder Ejecutivo. Para ello se propone lograr:

- La delimitación clara de las competencias y funciones de cada nivel de gobierno según los servicios que brinda el Estado.
- El ordenamiento y reestructuración de las entidades del Poder Ejecutivo.
- La articulación y simplificación de los sistemas administrativos.

- La reorganización de los sistemas funcionales.

La Ley Orgánica del Poder Ejecutivo ha tenido algunas críticas entre las cuales se pueden mencionar las siguientes: Persisten problemas de autonomía de las instituciones, poca articulación entre las entidades encargadas de un mismo objetivo, mucha interferencia política en el funcionamiento de las entidades, objetivos poco definidos así que no se puede medir el desempeño de las entidades, poca participación de la sociedad civil en el proceso. La implementación de esta norma está a cargo de la SGP-PCM, para ello cuenta con el componente técnico “Estructura y Funcionamiento del Estado”. El primer paso fue planificar las actividades necesarias para cumplir la implementación de la LOPE. Fue así que se decidió dividir el proceso en dos fases.

1. La primera tiene como objetivo adaptar las entidades del Poder Ejecutivo al nuevo marco legal. Esta fase incluye los siguientes componentes:
 - 1) Reordenamiento de las entidades públicas por medio de la calificación de los organismos públicos en función de la nueva tipología establecida en la LOPE.
 - 2) Renovación del marco legal de las entidades.
 - 3) Generación de instrumentos para organizar y articular el funcionamiento del quehacer del Estado.
 - 4) Establecimiento de reglas y procedimientos para crear, organizar y evaluar a las entidades públicas.
 - 5) Elaboración de reglamentos para asegurar la puesta en marcha de la LOPE.
2. La segunda fase tiene como objetivo consolidar los cambios realizados y el uso de los nuevos instrumentos de gestión. Esta fase incluye los siguientes componentes:
 - 1) Funcionamiento y consolidación de los nuevos instrumentos y el nuevo sistema administrativo de modernización de la gestión.
 - 2) Desarrollo de una cultura de modernización de la gestión.

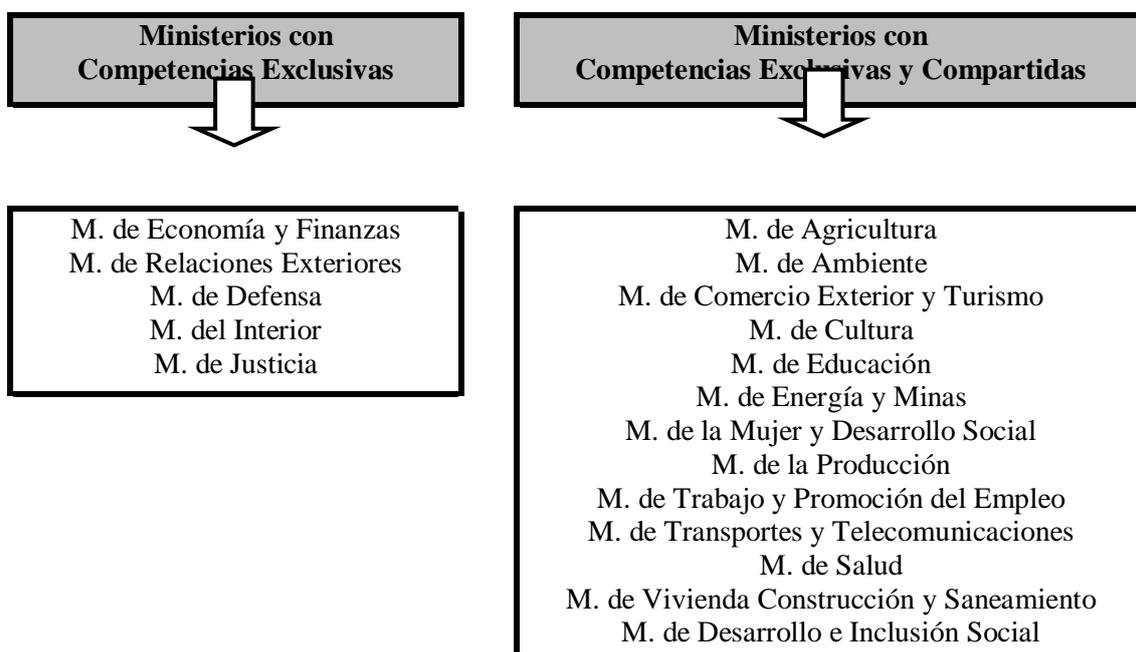
Hasta la actualidad se ha avanzado en los tres primeros componentes de la primera fase. En primer lugar trataremos los avances en el componente 2, es decir, la renovación del marco legal de las entidades con los avances en la publicación de Leyes de Organización y Funciones para los Ministerios. Luego se describirá el actual estado del componente 1, es decir, de la clasificación de las entidades según la metodología que propone la LOPE. Finalmente se tratará los avances en el componente 3 como el Clasificador Funcional Programático.

COMPONENTE 2 - LEYES DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES (LOF)

Estas son documentos que delimitan el ámbito de competencia correspondiente a cada ministerio y su estructura orgánica básica. El objetivo es determinar qué institución es adecuada para cumplir qué funciones; cuál es la distribución de funciones entre los niveles de gobierno; y cuáles serán los mecanismos de coordinación con gobiernos regionales y locales. Se considera un avance por varias razones:

- Aumenta la eficiencia, reduce los costos al identificar las funciones duplicadas y aumenta los beneficios al identificar las funciones que nadie lleva a cabo.
- Es insumo indispensable en el proceso de descentralización.
- Facilita la transparencia al identificar el responsable de determinada actividad del estado.

La elaboración de la LOF para un ministerio depende de si este tiene únicamente competencias exclusivas o si tiene competencias exclusivas y compartidas. Una competencia compartida es aquella que se comparte con gobiernos locales y regionales.



Fuente: PCM-SGP

Para los **ministerios con competencias exclusivas** el objetivo es delimitar las competencias entre ministerios. Para ello, en abril del 2008 se aprobó la Directiva N° 002- 2008-PCM/SGP que contenía los lineamientos para la elaboración de las LOF de los ministerios con competencias exclusivas mediante Resolución Ministerial

N° 111-2008-PCM.⁶ Estos lineamientos consisten en un manual para elaborar un LOF para un ministerio de este tipo, explica las secciones que debe tener y el contenido de cada uno. Se avanzó en la reducción de duplicidad de funciones en los siguientes casos:

Ministerios	Materias/Procesos
Relaciones Exteriores, Comercio Exterior y Turismo, y Economía y Finanzas	1. Política Exterior
Relaciones Exteriores, Comercio Exterior y Turismo, y Economía y Finanzas	2. Comercio Exterior
Relaciones Exteriores e Interior	3. Migración (pasaporte)

Fuente: PCM-SGP

Finalmente, en abril de 2009 el Consejo de Ministros aprobó los anteproyectos de LOF y los remitió al Congreso de la República. El estado de los cinco proyectos de ley presentados se muestra en el siguiente cuadro.

Fecha de Presentación al Congreso	N° de Proyecto	Ministerio	Estado al 12/2011	Fecha
07/06/2008	02486/2007	MEF	Observada	22/07/2011
07/06/2008	02487/2007	RR.EE.	Ley No.29357	13/05/2009
07/06/2008	02488/2007	MINDEF	Ley No.29605	22/10/2010
07/06/2008	02489/2007	MININTER	Ley No.29334	24/03/2009
13/06/2008	02521/2007	MINJUS	Presentada	16/10/2008

Fuente: PCM-SGP, actualizado con información del Congreso

Son dos las LOF que aún no han sido aprobadas. La LOF del Ministerio de Justicia no ha sido llevada a votación en los plenos del congreso pues aún está pendiente el dictamen de la comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado. La LOF del Ministerio de Economía y Finanzas fue observada por tres razones:

⁶ Documento en: http://www.pcm.gob.pe/transparencia/Directivas/2008/D_002_2008_PCM_SGP.pdf

1. El congreso autorizó al MEF para llevar a cabo un proceso de reestructuración orgánica y modificación de sus documentos de gestión, por ende, la aprobación de la LOF interrumpiría este proceso previamente autorizado.
2. Omisión del área programática de abastecimiento en la propuesta.
3. Omisión de la función de elaboración y ejecución de lineamientos de política para la mejora del funcionamiento de los mercados y armonización de la actividad económica nacional.

Para los ministerios con **competencias exclusivas y compartidas** el objetivo es delimitar las competencias entre ministerios y entre niveles de gobierno (nacional, regional y local), además definir los mecanismos de articulación intergubernamental e interinstitucional. Un avance en este sentido fue el cambio de enfoque, pues se paso de un enfoque orientado al cumplimiento de actividades a un enfoque de logro de resultados que satisfagan las necesidades de la población, es decir, un enfoque de gestión por procesos.

Primero se validó los lineamientos para la elaboración de la matriz de competencias y funciones y de los anteproyectos de LOF de los ministerios que tienen a su cargo competencias exclusivas y compartidas mediante Resolución Ministerial N° 188-2008-PCM. Estos lineamientos son un manual para elaborar ambos documentos.

Cada ministerio tiene competencias que a su vez tienen procesos esenciales que pueden ser divididos en atribuciones, las cuales son Normatividad, Regulación y Políticas; Planeamiento; Administración y Ejecución; Supervisión y Evaluación; y Financiamiento. La matriz de delimitación de competencias y funciones es un formato que permite establecer con claridad que nivel de gobierno es el responsable de cada atribución de cada proceso esencial de cada competencia del ministerio. El formato de la matriz es el siguiente:

COMPETENCIA: (Materia)			
Proceso Esencial: (Descripción)			
Atribución	Nivel de Gobierno		
	Gobierno Nacional	Gobierno Regional	Gobierno Local
Normatividad,			

Regulación y Políticas			
Planeamiento			
Administración y Ejecución			
Supervisión y Evaluación			
Financiamiento			

Fuente: PCM-SGP

Como se puede ver, permite identificar duplicidad de funciones. En el futuro permitirá optimizar el proceso de transferencia de funciones y recursos a los gobiernos regionales y locales, además que orienta el desarrollo de los mecanismos de coordinación. En el siguiente cuadro se presentan algunos de los avances en delimitación de competencias:

Ministerios	Materias/Procesos
Salud y Trabajo y Producción	Precisar las competencias en materia de Salud para el trabajo / Salud ocupacional.
Ambiente, PCM, Vivienda y Agricultura	Precisar las competencias en materia de ordenamiento territorial.
Mujer y Desarrollo Social y PCM (CIAS)	Definir quién asume la rectoría en materia de Desarrollo Social.
Trabajo y Promoción del Empleo y Producción	Micro y pequeña empresa.
Educación y Trabajo y Promoción del Empleo	Formación profesional y desarrollo de los recursos humano.

Fuente: PCM-SGP

El siguiente cuadro resume el avance de la aprobación de las LOF de los ministerios con competencias exclusivas y compartidas.

Fecha de Presentación al Congreso	N° de Proyecto	Ministerio	Estado al 12/2011	Fecha
-	-	PRODUCE	D.L. N° 997	13/03/2008
-	-	MINAG	Ley N° 25902	13/03/2008
-	-	MINAM	D.L N° 1013	13/06/2008
-	-	MINEDU	D.L. N° 1047	25/06/2008
10/07/2008	02569/2007	MTC	Ley N° 29370	03/06/2009
17/07/2008	02576/2007	MVCS	Dictamen	15/10/2010

18/07/2008	02579/2007	MINEM	En comisión	20/08/2008
25/07/2008	02589/2007	MINSA	En comisión	21/08/2008
07/08/2008	02595/2007	MIMDES	Ley No.2959	12/10/2010
09/08/2008	02597/2007	MINTRA	Ley No.2938	15/06/2009
29/08/2008	02639/2007	MINCETUR	Dictamen	07/12/2010
31/10/2009	03622/2009	CULTURA	Ley No.29565	22/07/2010
31/08/2011	00125/2011	MIDIS	Ley N° 29792	11/10/2011

Fuente: PCM-SGP, actualizado con información del Congreso

Son cuatro los ministerios que aún no cuentan con Ley de Organización y Funciones. La LOF del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS) se encuentra en Dictamen de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado. En el mismo estado se encuentra el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR). La LOF del Ministerio de Salud (MINSA) se encuentra en la comisión de Salud, Población, Familia y Personas con Discapacidad. La LOF del Ministerio de Energía y Minas (MINEM) se encuentra en la comisión de Energía y Minas.

En conclusión de los 18 Ministerios, 7 no cuentan con LOF aún. Los más atrasados son los Ministerios de Justicia, Energía y Minas y Salud. Cabe destacar la importancia de este componente en la implementación del proceso de descentralización.

COMPONENTE 1 – CALIFICACIÓN DE ENTIDADES DEL PODER EJECUTIVO

El segundo planteamiento es la calificación de entidades del poder ejecutivo. La LOPE exige establecer reglas claras para la *creación* y funcionamiento de entidades públicas, por lo tanto resulta claro la necesidad de reordenar las entidades ya existentes según el nuevo marco legal. Se organizaron las entidades en función del nivel de autonomía que necesitan para ejercer sus funciones tomando en cuenta que ello no significa desarticulación de las políticas del ministerio al cual pertenecen. Por lo tanto, se identificó dos tipos de organismos públicos, los Organismos Públicos Ejecutores y los Organismos Públicos Especializados, el cual a su vez se divide en Organismo Público Técnico Especializado y Organismo Público Regulador.

Características	Tipo de Organismo Público	
	Ejecutores	Especializados

		Técnicos Especializados	Reguladores
Naturaleza de sus Funciones	Presta servicios específicos y especializados. Requiere administración propia por la magnitud de sus operaciones.	Planifican y supervisan o ejecutan y controlan políticas de estado de largo plazo. Requiere de gran independencia funcional.	Actúan en ámbitos especializados de regulación de mercados.
Autonomía Económica	1. Flexibilidad para ejecutar recursos. 2. Ministerio aprueba su política de gasto.		Determinan y aprueban su política de gasto.
Autonomía Funcional	Sujetos a lineamientos técnicos del sector del cuál dependen. Formulan objetivos y estrategias con el ministerio del que dependen.		Definen sus lineamientos técnicos, objetivos y estrategias
Autonomía Política	Organismo dirigido por un jefe. Pueden contar con consejo consultivo (mixto) o directivo (público).	Dirigido por organismo colegiado (Consejo Directivo) que puede ser mixto.	Dirigido por organismo colegiado (Consejo Directivo). Nombramiento calificado por concurso.
Creación	1. Cuentan con personería jurídica de derecho público 2. Creados y disueltos por ley a iniciativa del Poder Ejecutivo 3. Fusión, reorganización, cambio de adscripción por Decreto Supremo		

Fuente: PCM-SGP.

Para mayo del 2008 se aprobó la calificación de los 59 organismos públicos encargados, de los cuales 41 eran Organismos Públicos Ejecutores, 14 Organismos Públicos Técnicos Especializados y 4 Organismos Públicos Reguladores. A partir de esta calificación se crearon, fusionaron y extinguieron organismos públicos, por lo que para abril del 2010 se actualizó la calificación. Para ese entonces, de 61 organismos públicos, 34 son Organismos Públicos Ejecutores, 23 Organismos Públicos Técnicos Especializados y 4 Organismos Públicos Reguladores. Respecto a este planteamiento aún está pendiente la calificación de las comisiones, programas, proyectos especiales, entidades administradoras de fondos intangibles de la seguridad social y empresas de propiedad del Estado que también están contempladas por la LOPE.

COMPONENTE 3 – CLASIFICADOR FUNCIONAL PROGRAMÁTICO

El tercer planteamiento es la adecuación del Clasificador Funcional Programático a las nuevas funciones de cada uno de los ministerios. El Clasificador Funcional fue

aprobado en mayo del 2008 por el Ministerio de Economía y Finanzas mediante Decreto Supremo N° 068-2008-EF. El Clasificador Funcional Programático es una taxonomía de las actividades del estado según las funciones que realiza el Estado como turismo, comercio, pesca, entre otras, y según programas estratégicos. Un problema en su elaboración es que aún no estaban delimitadas las competencias de ninguno de los ministerios, ya que ninguno tenía una LOF aprobada, por lo que se tuvo que realizar con las competencias de los ministerios antes de ser modificadas. Este avance permite un monitoreo más preciso de las actividades del estado pues se ordenan estas según funciones o programas estratégicos.

Por último, respecto al Componente 4, la SGP elaboró una propuesta de reglamento para el funcionamiento del Consejo de Coordinación Intergubernamental el cuál fue aprobado en diciembre del 2009 mediante Decreto Supremo N° 079-2009-PCM. Sin embargo, aún queda por establecer este organismo y ponerlo en operación. Por ello no se puede analizar los avances en este aspecto. Su establecimiento dependerá de la voluntad política del presente gobierno. Debemos recordar que el CCI responde a la necesidad de contar con un espacio de coordinación de políticas entre los tres niveles de gobierno que es necesaria.

De manera resumida podemos decir que se han producido avances y cambios en el proceso de estructura del Estado. La promulgación de la LOPE ha sido un hito importante así como la creación de nuevos ministerios y la fusión de los programas sociales.

CAPÍTULO 2: SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA

La simplificación administrativa es una política que tiene como objetivo mejorar la calidad, la eficiencia y la oportunidad de los procedimientos y servicios administrativos que el Estado brinda a la ciudadanía y los actores privados. Es necesaria porque permite aumentar la competitividad⁷ del país y ampliar el acceso a los servicios del Estado. Como se dijo en el Marco Conceptual, los costos de un trámite no son solo los monetarios; por ende, la simplificación administrativa reduce los costos que los ciudadanos y actores privados asumen por realizar trámites comunes. Las mejoras implican reducción de costos o incremento de beneficios, por ejemplo:

- Disminución del tiempo de espera y tiempo de respuesta
- Reducción sistemática del costo de efectuar el procedimiento.
- Eliminación de requisitos.
- Aumento de la productividad.
- Mejora de la calidad de los servicios.

Este capítulo consta de cinco secciones. En la primera se hace un recuento de los avances, sobretodo en el marco normativo, hasta el 2009, meses antes de la aprobación de la Política Nacional de Simplificación Administrativa. En la siguiente sección se describe el estado de desarrollo del proceso de simplificación al 2009 desde varias perspectivas públicas y privadas; además, se resume los avances más importantes en la materia hasta el 2009. El centro del capítulo es la tercera sección pues en ella se resumen los avances realizados en el marco de la Política Nacional de Simplificación Administrativa hasta la fecha. En la sección 5 y 6 se evalúa el avance de la reforma hasta el 2011; por un lado se reconoce las buenas prácticas en la sección 5 y por otro lado se compara el avance de la reforma del país con los países de la región y con el mundo. Al terminar el capítulo se llega a algunas conclusiones a partir de lo desarrollado.

Sección 1: ANTECEDENTES

⁷ Concepto definido en el documento referido al Marco Conceptual .

En el siguiente cuadro se muestran los avances en materia de simplificación administrativa en el país hasta antes de la Ley Marco de Modernización.

Año	Ley	Avance
1989	Ley de Simplificación Administrativa Ley N° 25035	Cuatro principios generales: 1. Presunción de veracidad. 2. Eliminación de las exigencias y formalidades cuando los costos económicos excedan los beneficios. 3. Desconcentración de los procesos decisorios. 4. Participación de los ciudadanos en el control de la calidad.
1991	Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada D. L. N° 757	Se crea el Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA). ⁸ No se puede exigir ningún procedimiento que no se incluya en el TUPA.
2001	Ley de Procedimiento Administrativo General Ley N° 27444	Establece el régimen jurídico aplicable para que la Administración Pública proteja el interés general y garantice los derechos e intereses de los administrados. Consolida los avances en simplificación administrativa a la fecha.

Elaboración Propia

A partir de enero del 2002 se impulsó con más énfasis la política de simplificación con la promulgación de la Ley Marco de Modernización del Estado. Ese mismo año, fue incluida en la Décimo Octava Política de Estado del Acuerdo Nacional “Búsqueda de la Competitividad, Productividad y Formalización de la Actividad Económica”. En la actualidad se sigue reconociendo su importancia, es así que es una de las propuestas de política de la “Hoja de Ruta” del actual gobierno⁹. Cabe mencionar, que esta política se caracteriza por tener gran impacto y visibilidad en la ciudadanía.

Según el Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, la Secretaría de Gestión Pública es el Órgano Rector en materia de Simplificación Administrativa para los organismos del Estado. En la Estrategia de

⁸ Es un documento obligatorio institucional que enumera todos los procedimientos que la institución realice con una descripción clara de los requisitos solicitados, pagos y plazos.

⁹ La propuesta consiste en simplificar los trámites, entre otros, para promover el desarrollo de las MYPES y PYMES.

Modernización de la Gestión del Estado¹⁰ planteada por la SGP-PCM la política de simplificación administrativa es un elemento fundamental del proceso de modernización. Una de las funciones de la SGP-PCM¹¹ es asesorar a las entidades en materia de simplificación administrativa y evaluar de manera permanente los procesos de simplificación administrativa al interior de las entidades, para lo cual puede solicitar toda la información que requiera de éstas.

En el siguiente cuadro se muestran los avances desde la Ley Marco de Modernización hasta la Política de Nacional de Simplificación Administrativa.

Año	Ley	Avance
2007	Discurso del Presidente Alan García	Voluntad política de establecer una profunda reforma del Estado y el primer tema sería la agilización y simplificación de los trámites. Esta reforma incluye: <ol style="list-style-type: none"> 1. Procesos administrativos sencillos. 2. Tasas y plazos predecibles, transparentes. 3. Calidad en la prestación de bienes y servicios. 4. Trámites eficientes y simples para todos.
	Decreto Supremo N° 027-2007-PCM	Define y establece las Políticas Nacionales de obligatorio cumplimiento para las entidades del Gobierno Nacional. ¹² El décimo tema es el de simplificación administrativa y sus políticas son: <ol style="list-style-type: none"> 1. Reducir componentes y tiempo necesario para realizar los trámites. 2. Implementar ventanillas únicas de atención. 3. Aplicación del silencio administrativo positivo. 4. Simplificar la comunicación entre órganos de línea. 5. Promover el uso intensivo de las TIC's.
2001 - 2006	Ley N° 27444	Ley de Procedimiento Administrativo General. Establece “el régimen jurídico aplicable para que la actuación de la Administración Pública sirva a la protección del interés general, garantizando los derechos e intereses de los

¹⁰ Aprobada en el Decreto Supremo N° 090-2010-PCM

¹¹ Reglamento de Organización y Funciones (ROF) de la Presidencia del Consejo de Ministros.

¹² Los doce temas que agrupan a las políticas nacionales son: 1. Descentralización. 2. Igualdad de Género. 3. Juventud. 4. Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuanos y Asiáticoperuanos. 5. Personas con Discapacidad. 6. Inclusión. 7. Extensión Tecnológica, Medio Ambiente y Competitividad. 8. Aumento de Capacidades Sociales. 9. Empleo y MYPE. 10. **Simplificación Administrativa**. 11. Anticorrupción. 12. Política de Seguridad y Defensa Nacional.

		administrados y con sujeción al ordenamiento constitucional y jurídico en general”.
2007	Ley N° 29060	Ley de Silencio Administrativo Establece que el silencio administrativo debe ser la regla en los procedimientos administrativos, además se aprueba el mecanismo de justificación de procedimientos administrativos, servicios prestados en exclusividad y derechos de tramitación ante la SGP-PCM
2007	Ley N° 28976	Ley Marco de Licencias de Funcionamiento. Establecer “el marco jurídico de las disposiciones aplicables al procedimiento de otorgamiento de licencia de funcionamiento expedida por las municipalidades”.

Elaboración Propia

Hasta antes del 2009 cada entidad diseñaba sus propias acciones con el fin de simplificar trámites. Con el objetivo de que todas estas iniciativas sean coordinadas y tengan un mismo fin se propone la formulación consensuada de la Política Nacional de Simplificación Administrativa. Por ello se crea la Comisión Base conformada por la Secretaría de Gestión Pública, la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática, el Ministerio de Economía y Finanzas e INDECOPI. Se realizó con la colaboración de la Cooperación Técnica Alemana (GTZ) y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

El Plan Nacional de Simplificación Administrativa fue elaborado con las sugerencias y comentarios de funcionarios de 81 entidades públicas y privadas del Gobierno Nacional, Regional y Local, gremios, instituciones académicas, sociedad civil organizada, de la cooperación internacional y expertos nacionales e internacionales. Además cada una de las metas fue trazada con la ayuda de la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de República, el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual - INDECOPI, la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR, el Ministerio de Economía y Finanzas, y la Oficina de Gobierno Electrónico e Informática - ONGEI y la Secretaría de Descentralización de la PCM. Particularmente se destaca la colaboración de estas últimas instituciones pues son responsables de varias de las acciones presentadas en el Plan.

Sección 2: ESTADO DE LA REFORMA Y AVANCES AL 2009

En esta Sección se pretende determinar cuál era la realidad, la línea base, antes de implementar la Política Nacional de Simplificación Administrativa en el año 2009. Para ello se describen los problemas recurrentes en la Administración según los estudios realizados por Proinversión e INDECOPI. Luego se detalla cuál era la percepción de la ciudadanía sobre la atención en las entidades públicas. Finalmente se enumeran los principales avances realizados hasta el 2009.

PROBLEMAS RECURRENTE EN LOS TRÁMITES DEL ESTADO

La Agencia de Promoción de la Inversión Privada - Proinversión, desarrolló el estudio de “Identificación de barreras administrativas para la inversión (2006-2007)”. Algunos de los descubrimientos fueron:

- Solicitud de información que la misma entidad produce.
- Solicitud de información que estaba en posesión de otras entidades del Estado.
- Solicitud de documentos originales innecesarios, pues por presunción de veracidad podrían ser solo copias.
- Formatos complicados y necesaria asesoría profesional para completarlos.
- Solicitud de documentos que no estaban listados en los requisitos.

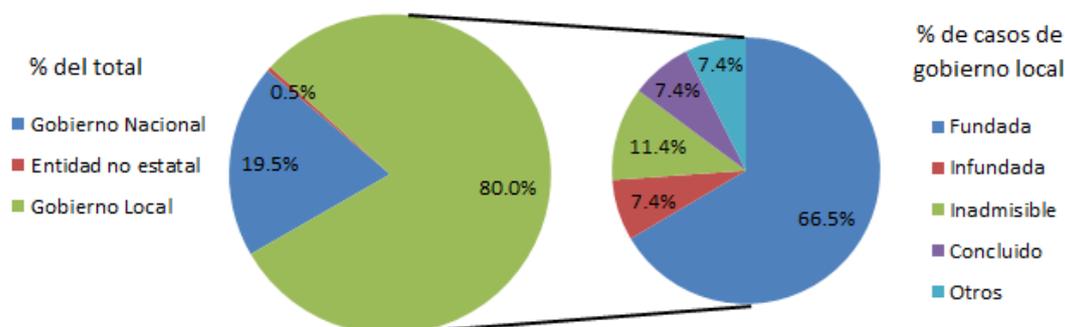
Ello llamaba la atención sobre la necesidad de realizar esfuerzos por mejorar el clima de inversión. Los costos de transacción¹³ que estos trámites imponen a las empresas pueden llegar a ser considerables y restan competitividad a la economía, entre otros efectos negativos. En un proceso en donde es importante generar las condiciones para que las tasas de crecimiento de la inversión privada sean positivas, es necesario reducir estos costos. Esta es una manera concreta a través de la cual se ve el impacto de la reducción de los costos de transacción en el crecimiento económico.

El 2009, INDECOPI presentó el Índice de barreras burocráticas de acceso al mercado impuestas a nivel local durante el año 2009. Este se elabora con los casos identificados

¹³ Concepto desarrollado en el Marco Conceptual sobre Reforma y Modernización del Estado.

por o denunciados en INDECOPI. Consiste en la comparación de los casos según entidad, nivel de gobierno, con ejercicios anteriores, entre otros. Los resultados son:

Porcentaje de Casos por Nivel de Gobierno y Resultado



Fuente: Índice de Barreras Burocráticas de INDECOPI

Elaboración Propia

El año 2009 se dieron 220 casos¹⁴. Como se puede ver en el gráfico, el 80% de ellos pertenecen a gobiernos locales (entre municipales y regionales) y el 74% de los casos de gobiernos locales han sido declarados fundados o concluidos¹⁵. Por último, de los casos fundados, el 47.9% se debe al proceso de licencias de funcionamiento. El resto de casos se debe a exigencia de trámites ilegales, incumplimiento del silencio administrativo, cobros indebidos por trámites, entre otros.

PERCEPCIÓN CIUDADANA SOBRE LA ATENCIÓN DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS

El 2008, el Ranking de la organización Ciudadanos al Día¹⁶ mostró que de los ciudadanos encuestados, el 35.5% manifestó que la atención de las entidades públicas había mejorado, el 48.6% dijo que se encontraba en igual estado y el 14.4% de afirmó que esta había empeorado.

El 2009 se realizó una encuesta respecto a satisfacción con la atención del Estado a funcionarios de 255 entidades públicas y a 3,211 usuarios de trámites. Algunos de los descubrimientos son:

¹⁴ Documento en: <http://www.indecopi.gob.pe/RepositorioAPS/0/3/par/INDICE/IBB2009.pdf>

¹⁵ Los casos concluidos son aquellos en los que la municipalidad correspondiente hizo las modificaciones necesarias para corregir el problema.

¹⁶ Encuesta realizada a 2,500 personas que salían de hacer algún trámite en 25 Gobiernos Regionales. Se realizó entre febrero y abril del 2008. La muestra es representativa a nivel nacional. La encuesta fue realizada por Ipsos Apoyo Opinión.

- Menos del 20% de los encuestados percibían que se habían simplificado los trámites, el 18.5% de los empresarios afirmaban mejoras en simplificación y solo el 7.7% de los ciudadanos afirmaba lo mismo.
- Respecto a la satisfacción con el servicio, 51.5% de los usuarios estaba satisfecho con la infraestructura y 79.3% estaba satisfecho con la atención recibida en las centrales telefónicas.
- En cuanto al interés de las instituciones por recolectar la opinión de los usuarios, el 41.7% ha implementado algún mecanismo de retroalimentación y el 57.8% de los reclamos de los ciudadanos son atendidos.
- En relación a la participación de la ciudadanía, el 65.6% de los ciudadanos afirma conocer sus derechos y el 41% conoce los beneficios de la ley de silencio administrativo.

AVANCES HASTA EL 2009

La PCM presentó el 2009 el consolidado de mejoras en simplificación administrativa entre el 2007 y el 2009¹⁷. Los resultados se muestran en el siguiente gráfico.

**Consolidado de Mejoras en los Procedimientos Administrativos
del Poder Ejecutivo
2007 - 2009**

Años	Ministerios		Organismos Públicos		Total 2007 - 2009	
	Mejoras Administrativas	Procedimientos Simplificados	Mejoras Administrativas	Procedimientos Simplificados	Mejoras Administrativas	Procedimientos Simplificados
2007	577	309	326	202	903	511
2008	551	283	371	229	922	512
2009	280	180	159	108	439	288
Total General	1408	772	856	539	2264	1311

Fuente y elaboración: Resolución Suprema N° 043-2010-PCM

Del cuadro se pueden obtener las siguientes conclusiones:

- Los ministerios han realizado más mejoras administrativas que los organismos públicos (1408 contra 856). Se mantiene todos los años, por ejemplo el 2007, los ministerios implementaron 280 mejoras y los organismos públicos solo 159.

¹⁷ Resolución Suprema N° 043-2010-PCM

- Los ministerios también realizaron mayor cantidad de simplificaciones (772 contra 539).
- Los ministerios han ido reduciendo la cantidad de mejoras administrativas y procedimientos simplificados cada año.
- Los organismos públicos tuvieron el mejor desempeño el 2008, pero el año 2009 se realizaron menos mejoras administrativas y procedimientos simplificados que en el año 2007.

Por otro lado, entre los avances más significativos hasta el 2009 se encuentra el proyecto TRAMIFÁCIL¹⁸ a cargo de INTERMESA¹⁹. Entre el 2006 y el 2009 INTERMESA consiguió simplificar trámites en 12 de las 25 regiones (Lima, Arequipa, Ica, Piura, Cajamarca, Puno, La Libertad, Lambayeque, Ancash e Iquitos, Junín y Cusco) y 171 municipios a nivel nacional (provinciales y distritales). Algunos de sus logros fueron:

- Reducir el tiempo de entrega de Licencia de Funcionamiento para microempresa o negocio²⁰.
- Reducir el tiempo de entrega del Permiso de Construcción²¹.
- Reducir el costo de Licencias de Funcionamiento.
- Aumentar el número de Licencias Tramitadas.
- Simplificar 2,599 trámites el 2009 (reducción y/o eliminación de requisitos y procedimientos, tasas y/o plazos, silencio administrativo positivo o automático).

Sección 3: POLÍTICA NACIONAL DE SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA

<p>Política Nacional de Simplificación Administrativa (PNSA)</p> <p>Decreto Supremo N° 025-2010-PCM</p>
<p>Declara los principios, objetivos y estrategias que regirán esta reforma, plasmando el interés</p>

¹⁸ Es una alianza público-privada que crea un mecanismo de articulación de esfuerzos individuales con el mismo objetivo: “Menos tramites, más empresas”.

¹⁹ La Mesa Nacional de Simplificación de Trámites Municipales para Empresas - INTERMESA está integrado por más de 25 instituciones públicas y privadas, así como por instituciones de la cooperación internacional, comprometidas con Tramifácil.

²⁰ Por ejemplo, en la Municipalidad de Lima se redujo de 60 días a 1-6 días, en la Municipalidad de Arequipa de 262 días a 1-3 días (Municipalidad de Arequipa), en la Municipalidad de Ica de 235 días a 1-3 días y en la Municipalidad de Piura de 68 días a 1-3 días.

²¹ Por ejemplo, en la Municipalidad de Lima de 60 a 20 días, en la Municipalidad de Arequipa de 214 a 8 días, en la Municipalidad de Ica de 116 a 20 días y en la Municipalidad de Piura de 135 a 12 días.

general del Estado pero considerando las diversas realidades regionales y locales en el país	
Plan Nacional de Simplificación Administrativa	
Resolución Ministerial N° 228 2010 PCM	
Se detalla metas, plazos, indicadores y entidades responsables de la ejecución de cada acción orientada a llevar a cabo la reforma.	
Visión	Alcance
“Estado moderno y al servicio del ciudadano con entidades públicas que brindan trámites y servicios administrativos útiles para la ciudadanía bajo un enfoque de calidad y mejoramiento continuo, ética y transparencia, construyendo una sociedad más democrática, incluyente, equitativa y competitiva”	Todas las entidades públicas del Estado, es decir, Poder Ejecutivo y todos sus ministerios y organismos, Poder Legislativo, Poder Judicial, gobiernos regionales, locales y organismos autónomos.
Objetivo General	Indicador y Meta
Mejorar la calidad, eficiencia y la oportunidad de los procedimientos y servicios administrativos que la administración pública brinda a la ciudadanía y los actores privados.	Percepción de la ciudadanía y de los empresarios. Meta para el 2014: el 50% de los ciudadanos y el 50% de los empresarios perciba que los procedimientos y servicios administrativos se han simplificado.
Objetivos Estratégicos	Principios
<ol style="list-style-type: none"> 1. Generalizar la gestión por procesos. 2. Universalizar el uso intensivo de las tecnologías de la información. 3. Proveer al personal de competencias adecuadas. 4. Involucrar a los diferentes actores en la consolidación del proceso. 5. Optimizar el marco normativo de la simplificación administrativa. 6. Fortalecer la institucionalidad y liderazgo vinculados a la simplificación administrativa. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Orientación a la ciudadanía. 2. Integralidad de las soluciones, aunque focalizadas en los temas de mayor impacto. 3. Gestión basada en procesos, optimización de los mismos. 4. Rigor técnico. 5. Principio de transversalidad entre instituciones. 6. Mejora continua. 7. Revalorar la función de atención a la ciudadanía. 8. Participación ciudadana en el diseño y evaluación de la reforma.

Como se puede apreciar, tenemos que los objetivos de la reforma coinciden con algunos de los principios planteados hasta el momento dado que se busca generar un Estado moderno y al servicio del ciudadano. Como puede verse los objetivos están planteados y en todos los esfuerzos realizados en los últimos años se ha tenido como objetivo al ciudadano. Sin embargo, algo que falta mejorar es la consistencia de los instrumentos

que se utilizan para tal fin así como la integración y coordinación de esfuerzos entre las instituciones que llevan a cabo las distintas iniciativas.

Este rol rector también debe estar orientado a compensar el sesgo que puede tener el MEF referido a que los trámites que se quieren simplificar son sólo referidos a las empresas porque están orientados a mejorar competitividad sino que también incluir cada vez más los trámites de los ciudadanos con el ánimo de reducir los costos de transacción no sólo a las empresas sino a las personas.

OBJETIVO ESTRATÉGICO 1

Generalizar la gestión por procesos en los procedimientos y los servicios administrativos por medio de mecanismos definidos por la PCM.
Meta 2014: el 50% de los procedimientos y servicios administrativos simplificados.

Número de Procesos Mejorados y Entidades que Simplificaron sus Procedimientos hasta el año 2010

	Poder Ejecutivo	Gob. Locales y Regionales
Mejoras Administrativas	3 631 procesos	10 502 procesos
Simplificar Procedimientos	951 entidades	5 801 entidades

Fuente: SGP-PCM

Los avances en este sentido se pueden observar en el cuadro. Además, más de 5 300 procedimientos administrativos fueron agilizados, eliminados o declarados gratuitos. El cumplimiento de este objetivo es responsabilidad en gran medida de la Secretaría de Gestión Pública de la PCM. A continuación se presentan las estrategias de este objetivo.

Estrategia N° 1: Desarrollar metodologías de simplificación administrativa que contribuyan a la optimización y eliminación de procedimientos y servicios administrativos.	
Acción 1: Diseñar una Metodología de Simplificación de procedimientos y servicios administrativos.	Aprobada mediante Decreto Supremo N° 007-2011-PCM en enero del 2011. Es un documento guía que brinda pautas para llevar a cabo el proceso de simplificación administrativa.

<p>Acción 2: Diseñar una Metodología de Determinación de Costos de los procedimientos administrativos y servicios administrativos.</p>	<p>Aprobada mediante Decreto Supremo N° 064-2010-PCM en junio del 2010.</p> <p>Es un documento guía que brinda pautas para determinar los costos de los procedimientos y servicios administrativos. Es de uso obligatorio en los procesos de elaboración y/o modificación de los procedimientos administrativos y servicios prestados en exclusividad contenidos en el TUPA.</p>
<p>Acción 3: Incorporar la metodología de simplificación administrativa y la metodología para estimar costos en los Planes Operativos Institucionales²².</p>	<p>Según la Resolución N° 001-2011-PCM-SGP, los plazos para implementar la metodología de estimación de costos es hasta diciembre del 2012, inclusive julio para algunas instituciones.</p> <p>Para finales del 2012 se espera que el 90% de entidades realice la incorporación.</p>
<p>Acción 4: Incorporar los procedimientos y servicios administrativos simplificados en el Manual de Procedimientos²³.</p>	<p>Se espera que para finales del 2012 se haya incorporado el 50% de procedimientos y servicios administrativos.</p>
<p>Estrategia N° 2: Desarrollar mecanismos que faciliten la simplificación administrativa.</p>	
<p>Acción 1: Elaborar un catálogo de procedimientos y servicios administrativos.</p>	<p>La SGP-PCM reporta que el catálogo ya se encuentra elaborado pero no se encuentra el documento publicado.</p>
<p>Acción 2: Crear un Sistema Único de Trámites (SUT).</p>	<p>Terminó de ser desarrollado en octubre del 2011.</p> <p>Es el compendio oficial de trámites del Estado con información sobre su marco legal, costo, requisitos, plazos, demanda anual, entre otros.</p> <p>Objetivo: Optimizar y estandarizar los procedimientos administrativos y servicios de entidades del Estado.</p> <p>Pendiente: Reglamentar y promocionar su uso.</p> <p>Beneficios: Permite el seguimiento de mejoras y facilita la evaluación de la ciudadanía.</p> <p>Meta 2013: El 60% de los procedimientos y servicios administrativos estén incorporados.</p>

²² El Plan Operativo Institucional (POI) es un documento de planificación de corto plazo (1 año). Incluye el establecimiento de actividades y acciones concretas. Debe ser consistente con los objetivos de planificación estratégica de largo plazo.

²³ El Manual de Procedimientos (MAPRO) es un documento informativo. Describe detalladamente el proceso que se sigue para cada una de las funciones de la institución que se enlistan en el Reglamento de Organización y Funciones (ROF).

<p>Acción 3: Desarrollar modelos estandarizados de los procedimientos más frecuentes.</p>	<p>Estandarización de trámites para Universidades Públicas. Se está haciendo un piloto²⁴. Los trámites estandarizados son los más comunes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Inscripciones de admisión. 2. Constancia de ingreso y egreso. 3. Matrículas para alumnos ingresantes y regulares. 4. Otorgamiento de títulos, grados académicos y certificados <p>Desarrollo de la guía de un nuevo texto único de procedimientos (TUPA) ²⁵ simplificado para Municipalidades Provinciales y Distritales de ciudades capitales urbanas. Los trámites estandarizados son:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Licencia de funcionamiento. 2. Licencia de edificación. 3. Autorización de anuncios publicitarios. 4. Autorización de infraestructura telecomunicaciones. 5. Autorización de Rotura de Pistas. 6. Autorización de ocupación eventual de la vía pública con fines comerciales. <p>Desarrollo de la guía de un nuevo texto único de procedimientos (TUPA) simplificado para Municipalidades Provinciales y Distritales rurales. Se estandarizan 43 trámites, entre ellos partida de nacimiento, defunción, matrimonio civil, entre otros.</p> <p>Meta 2012: Desarrollado 30 modelos.</p>
<p>Acción 4: Implementar los modelos estandarizados.</p>	<p>Explicación al final del cuadro.</p> <p>Meta 2014: 15% de las entidades han implantado todos los modelos aplicables a su institución</p>
<p>Acción 5: Optimizar los procedimientos relacionados con el clima de negocios.</p>	<p>No hay información disponible sobre el porcentaje de trámites simplificados. Sin embargo, Tramifácil y MACMYPE son muestras del avance en esta</p>

²⁴ Universidad Nacional San Cristóbal de Huamanga, Universidad Nacional de Piura, Universidad Nacional Agraria la Molina, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Universidad Nacional de Ingeniería y Universidad Nacional San Luis Gonzaga de Ica.

²⁵ El Texto Único de Procedimientos (TUPA) “es el documento de gestión pública que compila los procedimientos administrativos y servicios exclusivos que regula y brinda una entidad pública”. Precisa tiempo, costos, requisitos, plazos, entre otros.

	acción. Ambos avances son desarrollados en el documento. Meta 2011: 100% de procedimientos relacionados con el clima de negocios simplificados.
Acción 6: Realizar campañas de difusión de los procedimientos simplificados para la ciudadanía.	No se ha realizado ninguna campaña. Meta 2014: Al menos cuatro campañas realizadas.
Acción 7: Sistema de certificación de calidad de procedimientos administrativos simplificados con enfoque a la ciudadanía.	Todavía no se ha realizado ningún certificado, pero la SGP-PCM ha implementado un ranking de instituciones según la calidad de atención a la ciudadanía. Sin embargo, los resultados del ranking no están publicados ni tampoco la metodología.
Acción 8: Suscribir cartas de compromiso de las entidades públicas con la ciudadanía.	Las cartas de compromiso consisten en cartas de intención de las entidades públicas hacia la ciudadanía. Se comprometen a otorgar un servicio de calidad y realizar mejoras constantes en sus procedimientos. Meta 2014: 25% de las entidades hayan inscrito una carta de compromiso con la ciudadanía.
Acción 9: Crear mecanismos para asegurar el cumplimiento de la Ley del Silencio Administrativo.	Explicación al final del cuadro. Meta 2012: 90% de las entidades públicas han adecuado su TUPA para asegurar el cumplimiento de la Ley de Silencio Administrativo

Como se puede ver en el gráfico siguiente, los avances en relación a la acción 4 y a la acción 9 son diferenciados según el tipo de institución. En particular la acción 4 se enfoca en los gobiernos subnacionales y son estos los de menor desempeño. que son los que menos han adecuado y sustentado sus TUPA entre todas las instituciones.

	Han adecuado su TUPA (% - 2011)	Han sustentado legal y técnicamente su TUPA (% - 2010)
TOTAL	48%	-
Ministerios	100%	100%
Organismos Públicos y Autónomos	100%	100%
Poder Legislativo y Judicial	100%	100%
Gobiernos Regionales	100%	84%
Universidades	80%	72%
Municipalidades Provinciales	70%	62%

Direcciones Regionales	64%	40%
Municipalidades Distritales	36%	27%

Fuente: SGP-PCM

Por otro lado, también se creó el Sistema Central de Riesgo Administrativo a cargo de la ONGEI. Permite registrar y obtener la información de los usuarios que presentaron documentos fraudulentos en trámites con alguna institución del Estado.

Estrategia N° 3: Establecer accesos multicanal para los procedimientos y los servicios administrativos en función de su naturaleza, con énfasis en los canales no presenciales.	
Acción 1: Implementar ventanillas únicas presenciales, estos son: - Módulos de Mejor Atención a la Ciudadanía – MAC. - Módulos de Mejor Atención al Ciudadano de la Micro y Pequeña Empresa – MACMYPE.	Se ha implementado en noviembre del 2010 un módulo MAC – MACMYPE en la ciudad de Lima , donde la demanda de trámites semanal ya se encuentra sobre los 6 000 atenciones semanales. Los usuarios opinan que el servicio es excelente (72%) y bueno (24%). Meta 2012: Ventanillas únicas implementadas en cinco regiones.
Acción 2: Establecer ventanillas únicas virtuales especializadas.	Se ha implementado la plataforma virtual www.mac.pe . En ella uno encuentra la relación de trámites que uno puede realizar desde la plataforma y para cada trámite uno es direccionado a la oficina virtual de la entidad responsable de realizar el trámite. Meta 2012: Cinco ventanillas implementadas.
Acción 3: Crear centros de atención telefónica.	Mediante Decreto Supremo N° 027-2010-PCM se creó el Centro de Atención Telefónica “Aló MAC” – 1800. Cabe mencionar que el horario de atención no es corrido y la llamada tiene un costo, el cual es mayor si uno llama de provincias.
Acción 4: Mejorar los espacios destinados para la atención de la ciudadanía	Meta 2012: 80% de la población esté satisfecha con los espacios de atención al ciudadano. No se conoce el porcentaje de la población que se encuentre satisfecha actualmente.

OBJETIVO ESTRATÉGICO 2

Universalizar en forma progresiva el uso intensivo de TICs en las distintas entidades públicas y promover la demanda de servicios en línea por la ciudadanía.

Meta 2014: El 10% de los procedimientos y servicios administrativos puedan ser realizados en línea.

Con el fin de llevar a cabo este objetivo se planteó tres estrategias. Estas son fundamentalmente responsabilidad de la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática. Estas estrategias serán retomadas más adelante en el Capítulo 5 de Gobierno Electrónico. Por ello solo se mencionará cuales son las estrategias y sus acciones respectivas mas no los avances por acción. Todas las metas son para el 2014.

Estrategia N° 1: Ampliar la cobertura de acceso a herramientas tecnológicas en las instituciones del Estado.	Acción 1: Dotar de instrumentos de informática y comunicación en línea a los trabajadores.
	Acción 2: Capacitar a los trabajadores en el uso de TICs.
	Acción 3: Desarrollar herramientas informáticas estandarizadas de soporte para el proceso de simplificación administrativa.
	Acción 4: Implementar la firma digital y certificado electrónico.
Estrategia N° 2: Implantar el intercambio de información entre las entidades públicas.	Acción 1: Crear la Infraestructura de Datos Espaciales del Perú
	Acción 2: Implementar el sistema de interoperabilidad.
Estrategia N° 3: Generar una cultura informática y promover el acceso de la ciudadanía a los servicios en línea.	Acción 1: Implementación de cabinas electrónicas certificadas para ejecutar procedimientos y servicios administrativos.
	Acción 2: Promoción de la demanda ciudadana, mediante la difusión de procedimientos y servicios administrativos en línea.

OBJETIVO ESTRATÉGICO 3

Proveer al personal de las entidades públicas de las competencias adecuadas para facilitar su relación con la ciudadanía y las empresas.	
Meta 2014: El 80% de las entidades han mejorado la atención a la ciudadanía en cuanto a procedimientos y servicios administrativos.	
Estrategia N° 1: Revalorar el rol del personal de atención a la ciudadanía que se encuentra a cargo de SERVIR.	
Acción 1: Definir el perfil de competencias del personal de atención a la ciudadanía.	El perfil fue elaborado y validado para el 2010, pero no hay información sobre el porcentaje de aplicación. Meta 2012: Perfil elaborado y el 20% de entidades públicas apliquen el perfil desarrollado.

<p>Acción 2: Crear el cargo administrativo de “Especialista en Atención a la ciudadanía”</p>	<p>Aún no se ha implementado esta acción. Meta 2012: El 20% de entidades ha incorporado este cargo entre sus trabajadores.</p>
<p>Acción 3: Diseñar e implementar una capacitación sobre atención de calidad a la ciudadanía.</p>	<p>Se ha llevado a cabo el “Primer Diplomado Semipresencial en Simplificación Administrativa” para Municipalidades del Tipo A. Se inscribieron 986 funcionarios públicos, de los cuales el 93% culminó el diplomado y poco más del 60% fue aprobado. Los temas que se trataron son:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Marco normativo. 2. Metodología de simplificación de procedimientos y servicios administrativos. 3. Metodología de determinación de costos. 4. Mejora de la atención y orientación a la ciudadanía. 5. Aplicaciones prácticas en simplificación. 6. Estimación de costos. <p>El “Segundo Diplomado Semipresencial en Simplificación Administrativa” para las Municipalidades de Tipo B y Rurales será llevado a cabo desde marzo del 2012. Además se agregará al curso un capítulo de Proceso de Elaboración y Aprobación del TUPA a través del Sistema Único de Trámites – SUT.</p> <p>Meta 2013: El 20% de entidades tiene personal capacitado en ese sentido.</p>
<p>Estrategia N° 2: Generar mecanismos de participación de los funcionarios en los procesos de simplificación administrativa.(SGP-PCM)</p>	
<p>Acción 1: Creación de equipos de mejora continua.</p>	<p>Para finales del 2010, se han implantado cuatro equipos de mejora continua conformados por especialistas en el tema, de modo que sus buenas experiencias se repliquen en las demás instituciones. Se encargan de analizar y resolver problemas en procesos administrativos de su institución.</p> <p>Meta 2012: Se haya aprobado las instrucciones para crear los equipos y al menos 10% de entidades cuenten con equipos de mejora continua.</p>
<p>Estrategia N° 3: Generar mecanismos de participación de los funcionarios en los procesos de simplificación administrativa.(SGP-PCM)</p>	
<p>Acción 1: Promover la incorporación de temas de simplificación</p>	<p>A cargo de la Asamblea Nacional de Rectores. Esta acción aún está pendiente.</p>

<p>administrativa en las carreras de administración, derecho e ingeniería industrial.</p>	<p>Meta 2012: Al menos 30 facultades han implementado la modificación en sus programas.</p>
<p>Acción 2: Desarrollar e implementar un programa de capacitación dirigido a personal dedicado a la atención de la ciudadanía.</p>	<p>A cargo de la SGP-PCM.</p> <p>Se llevaron a cabo cinco seminarios de Difusión de Buenas Prácticas Gubernamentales, el último se realizó el 18 de noviembre del 2011. En ellos diferentes entidades del Estado reconocidas por Ciudadanos al Día (CAD) o Creatividad Empresarial por su buen desempeño presentan sus mejores prácticas en relación a atención de la ciudadanía. Las instituciones que participaron fueron:</p> <ul style="list-style-type: none"> - La Municipalidad de Lima con el Área Comercial de la Estación Central. - RENIEC con la plataforma virtual multiservicios. - Municipalidad de San Borja con la plataforma de atención al ciudadano “Augusto”. - SGP-PCM con MAC. - SUNAT y ONGEI con constitución de empresa en 72 horas. <p>Meta 2013: El 50% de entidades cuentan con personas acreditadas o certificadas.</p>
<p>Acción 3: Desarrollar pasantías para la difusión de buenas prácticas</p>	<p>A cargo de la PCM-SGP y SERVIR.</p> <p>Esta acción aún no ha sido implementada.</p> <p>Meta 2014: Al menos 48 pasantías realizadas.</p>
<p>Estrategia N° 4: Desarrollar mecanismos de evaluación e incentivo del personal involucrado en los procedimientos y servicios administrativos.</p>	
<p>Acción 1: Creación de equipos de mejora continua (EMC).</p>	<p>A cargo de SERVIR y SGP-PCM.</p> <p>El objetivo es trasladar capacidades hacia el interior de las entidades públicas con la finalidad de mejorar procedimientos. El EMC es conformado por trabajadores de la entidad que en reuniones periódicas se encargan de identificar, resolver y simplificar los procesos y procedimientos que consideren necesarios.</p> <p>Para el año 2010 se inició el trabajo con equipos en ESSALUD, ONP, MINCETUR, MTPE. Están en proceso de capacitación y asistencia técnica.</p>
<p>Acción 2: Implementar un concurso de buenas prácticas en simplificación</p>	<p>A cargo de la SGP-PCM.</p> <p>No se ha realizado. Pero en su lugar se desarrolló el</p>

administrativa y atención a la ciudadanía.	ranking de calidad de atención a la ciudadanía.
Acción 3: Difundir los resultados de los ganadores del concurso y los resultados de la evaluación.	En lugar de esta acción, se están realizando los talleres de difusión de Buenas Prácticas Gubernamentales mencionados en la acción 2 de la estrategia anterior. Estas se escojen según el ranking de la SGP, concurso de CAD y premiación de Creatividad Empresarial. A cargo de la SGP-PCM. Meta 2014: Haber realizado cuatro campañas.
Estrategia N° 5: Reglamentar la adecuada difusión de la información contenida en el TUPA.	
Acción 1: Diseñar los lineamientos para la adecuada difusión de la información sobre procedimiento y servicio administrativo.	Aún no se ha implementado. Se espera se alcance el 90% de cumplimiento para finales del 2014.

OBJETIVO ESTRATÉGICO 4

El cuarto objetivo estratégico consiste en involucrar a los diferentes actores para impulsar y consolidar el proceso de simplificación administrativa.	
Meta 2014: La meta es que para diciembre del 2014 el 40% de entidades públicas se hayan involucrado en el desarrollo del proceso de simplificación administrativa.	
Estrategia N° 1: Asegurar la prioridad de la simplificación administrativa en la agenda pública y la respectiva asignación de recursos.	
Acción 1: Incorporar en la agenda permanente del Consejo de Ministros el seguimiento de la implementación de la PNSA.	El Decreto Supremo N° 090-2010-PCM aprueba el consolidado de los avances en Reforma del Estado y la Estrategia de Modernización de la Gestión del Estado. Una sección de este consolidado está dedicada exclusivamente a los avances en Simplificación administrativa. Meta 2014: Al menos en el 25% de las reuniones se haya realizado el seguimiento.
Acción 2: Incluir algunos indicadores relacionados con simplificación administrativa en el Presupuesto por Resultados.	Este tema está pendiente.
Acción 3: Asegurar el cumplimiento de la Ley de Silencio Administrativo	Para más detalle ver el cuadro de la Acción 9 de la Segunda Estrategia del Objetivo Estratégico 1.
Acción 4: Diseñar e implementar el Ranking de Simplificación	Se ha realizado el ranking pero los resultados no se han publicado. Meta 2011: Ranking implementado.

Administrativa (RSA)	
Estrategia N° 2: Impulsar equipos de trabajo con la participación de los sectores público y privado, la cooperación internacional, la academia y la sociedad civil.	
Acción 1: Establecer alianzas estratégicas macroregionales de concertación sobre simplificación administrativa.	No se ha establecido ninguna. Meta 2012: Tener 5 alianzas establecidas.
Acción 2: Fortalecer INTERMESA y promover espacios similares.	Meta 2014: Dos espacios similares establecidos con cooperación internacional. Se ha optado por fortalecer INTERMESA. Para el 2011, los avances de INTERMESA a través del proyecto TRAMIFÁCIL son: <ul style="list-style-type: none"> - 30 mil licencias de funcionamiento. - 2 800 permisos de construcción. - Cooperación a 57 municipalidades para reestructurar sus trámites de licencias de funcionamiento. - Capacitación a 170 municipalidades provinciales y distritales. - Promulgación de la “Ley Marco de Licencia de Funcionamiento”.
Estrategia N° 3: Asegurar la participación de la ciudadanía en los procesos de simplificación administrativa.	
Acción 1: Implementar mecanismos para recoger la opinión de la ciudadanía	En este aspecto, son algunas instituciones las que acogieron este sistema independientemente, pero no se ha desarrollado ninguna iniciativa transversal a todas las instituciones. Meta 2010: Al menos el 75% de las entidades recojan la opinión de sus usuarios.
Acción 2: Implementar procedimientos de respuesta obligatoria para atender reclamos y sugerencias de la ciudadanía.	Aún no se ha implementado esta acción. Meta 2014: Al menos el 90% de los reclamos y sugerencias son atendidos.
Acción 3: Sensibilizar a la ciudadanía respecto a sus derechos como usuaria.	Esta tarea también está pendiente. Meta 2011: El 80% de los usuarios de procedimientos y servicios administrativos haga cumplir sus derechos.
Estrategia N° 4: Establecer una red de expertos públicos y privados en materia de simplificación administrativa.	
Acción 1: Desarrollo de un programa de formación de formadores expertos en	El objetivo de la red virtual de expertos es poder realizar un servicio de asesoría en línea a los

simplificación administrativa.	funcionarios públicos encargados de determinar los costos de los trámites, realizar el TUPA, MAPRO, entre otros.
Acción 2: Diseño e implementación de la red virtual de expertos en simplificación administrativa.	No se ha logrado establecer la Red. Pero si se realizan diplomados y talleres de simplificación administrativa para estos funcionarios. Al final de estos se resuelven casos prácticos. Meta 2011: Contar con una red de formadores.

OBJETIVO ESTRATÉGICO 5

Optimizar el marco normativo de la simplificación administrativa y reforzar los mecanismos para su cumplimiento.	
Meta 2014: el 80% de entidades públicas han adecuado sus TUPA en función del marco normativo vigente.	
Estrategia N° 1: Sistematizar y optimizar el diseño e implementación del marco normativo.	
Acción 1: Elaboración del inventario y análisis del marco normativo referido a la simplificación administrativa desde la perspectiva de la implementación de su política.	La SGP-PCM publica un compendio de normativas sobre simplificación administrativa en su página web ²⁶ . Aún no se ha realizado ningún diagnóstico de dicho marco normativo. Meta 2011: Diagnóstico elaborado.
Acción 2: Aprobación de un proyecto normativo de simplificación administrativa	Aún no se ha aprobado el Texto Único Ordenado sobre Simplificación Administrativa. Meta 2011: TUO aprobado.
Acción 3: Elaboración y difusión de un Manual para orientar la aplicación del marco normativo de simplificación administrativa.	Se han desarrollado distintos manuales como: <ul style="list-style-type: none"> - Guías para la elaboración de TUPAs urbanos. - Guías para la elaboración de TUPAs rurales. - Guías de simplificación para universidades. - Metodología de estimación de costos. - Metodología de simplificación de trámites. Pero aún no se ha elaborado un manual consolidado de aplicación del marco normativo. Meta 2012: Manual elaborado.
Acción 4: Instauración de mecanismos de alto nivel que permitan revisar las regulaciones que impliquen un nuevo procedimiento antes de su aprobación.	El objetivo es asegurar la generación de valor a la ciudadanía y la visión transversal de los involucrados. No se ha realizado ningún avance. Meta 2014: Tasa de crecimiento anual de

²⁶ Normativas: <http://sgp.pcm.gob.pe>

	procedimientos no mayor a 1% por entidad.
Estrategia N° 2: Revisar y rediseñar el sistema de supervisión, fiscalización y sanción para el cumplimiento de las normas de simplificación administrativa.	
Acción 1: Elaboración de un diagnóstico de las causas de la limitada aplicación del marco normativo.	A cargo de PCM-SGP, INDECOPI y Contraloría General de la República. Se reporta la elaboración del diagnóstico pero no se encuentra el documento ni sus resultados. Meta 2011: Diagnóstico Elaborado
Acción 2: Realización de un diagnóstico de la supervisión, fiscalización y sanción en materia de simplificación administrativa.	A cargo de PCM-SGP, INDECOPI y Contraloría General de la República. Se reporta la elaboración del diagnóstico pero no se encuentra el documento ni sus resultados. Meta 2011: Diagnóstico Elaborado
Acción 3: Diseño e implementación de un sistema de supervisión, fiscalización y sanción optimizado.	A cargo de la PCM-SGP e INDECOPI. No se ha realizado ningún avance. Lo único realizado son tres campañas de fiscalización de municipalidades según el cumplimiento del marco normativo de las licencias de funcionamiento. La última se realizó a principios del 2010, 178 municipalidades en 25 regiones del país fiscalizadas utilizando la metodología de cliente incógnito. Meta 2012: Reglamento Aprobado.
Acción 4: Desarrollo de mecanismos para el seguimiento del cumplimiento de normas de simplificación administrativa.	A cargo de la PCM-SGP. No hay información de si se realizó algún avance en este sentido. Meta 2011: Módulo de seguimiento del cumplimiento de las normas aprobado.
Acción 5: Evaluación, fortalecimiento y difusión de los mecanismos de atención de reclamos y sugerencias de la ciudadanía.	A cargo de PCM-SGP, INDECOPI y Contraloría General de la República. No hay información de si se realizó algún avance en este sentido. Meta 2011: 1 mecanismo de atención de reclamos y sugerencias de la ciudadanía evaluado, difundido y fortalecido.
Estrategia N° 3: Aprobar las normas sobre simplificación administrativa involucrando a las entidades y la ciudadanía.	
Acción 1: Diseño de mecanismos de	A cargo de PCM-SGP y entidades Públicas.

consulta interinstitucional de proyectos normativos sobre simplificación administrativa.	<p>Consiste en un dispositivo que permita la consulta interinstitucional de nueva normatividad o futuras modificaciones a la actual normatividad. El objetivo es incluir a más actores en la elaboración de regulaciones para que éstas tengan una mayor nivel de legitimidad. No hay información de si se realizó algún avance o no.</p> <p>Meta 2011: Mecanismos diseñado.</p>
Acción 2: Diseño de mecanismos de consulta ciudadana de proyectos normativos sobre simplificación administrativa.	<p>A cargo de PCM-SGP y entidades Públicas.</p> <p>Es similar a la acción anterior solo que la consulta se hace a la ciudadanía. Tampoco hay información de si se realizó algún avance o no.</p> <p>Meta 2012: Mecanismos diseñado.</p>
Acción 3: Pre publicación de las normas sobre simplificación administrativa.	<p>A cargo de PCM-SGP y entidades Públicas.</p> <p>Actualmente aún no se ha realizado con ninguna norma aprobada.</p> <p>Meta 2014: El 80% de las normas aprobadas hayan sido prepublicadas.</p>

OBJETIVO ESTRATÉGICO 6

Fortalecer la institucionalidad y liderazgo vinculados a la simplificación administrativa.
Meta 2014: Todas las metas de la PNSA se han cumplido.

Con el fin de lograr este objetivo se han planteado tres estrategias a cargo de la SGP-PCM. Dado que no se han realizado avances en la mayoría de acciones solo se mencionaran las estrategias, acciones y avances en caso de que se hayan realizado.

Estrategia N° 1: Fortalecer a las entidades públicas con competencia en la simplificación administrativa.	Acción 1: Elaboración y aprobación del Plan Nacional de Simplificación Administrativa. Acción Realizada.
	Acción 2: Elaboración de un diagnóstico del marco institucional de las entidades con competencia en simplificación administrativa y propuesta de fortalecimiento institucional.
	<p>Acción 3: Fortalecer al órgano rector de la PCM competente en simplificación administrativa.</p> <p>Si se ha fortalecido pero no hay información del porcentaje de presupuesto requerido asignado.</p>
	Acción 4: Implementación de la propuesta de fortalecimiento

	<p>institucional de las entidades competentes en simplificación adm. Solo hay información del fortalecimiento de INTERMESA.</p>
	<p>Acción 5: Diseño e implantación del sistema de seguimiento y evaluación para la PNSA. Reportes de las entidades competentes. Solo la SGP-PCM ha elaborado reportes sobre el avance, pero no han sido semestrales como se esperaba.</p>
	<p>Acción 6: Desarrollo del subsistema de simplificación administrativa en el marco de la modernización del Estado y la promoción de la competitividad.</p>
Estrategia N° 2: Fortalecer a las entidades públicas para la implementación de la PNSA.	<p>Acción 1: Fortalecimiento de la unidad responsable de la implementación de la PNSA en cada entidad pública.</p>
Estrategia N° 3: Comunicar la PNSA para contribuir a su implementación.	<p>Acción 1: Campañas de difusión a la ciudadanía sobre los avances de la implementación de la política y sus beneficios.</p>
	<p>Acción 2: Campañas de difusión desde la SGP-PCM a las entidades públicas sobre avances en la implementación de la PNSA y sus alcances (Boletín, página Web, correos, otros). Se realizó un boletín con los avances pero perdió continuidad. Además se realizaron los talleres y diplomados ya mencionados.</p>

Sección 4: UN BALANCE DE BUENAS PRÁCTICAS EN SIMPLIFICACIÓN

La mejor práctica que fue realizada por un conjunto de instituciones es “Constitución de Empresas en 72 horas”, de la cual se hablará en mayor detalle en la sección de gobierno electrónico. Es notablemente el mejor esfuerzo de integración de instituciones y reducción de procedimientos, requerimientos y tiempos logrado por el Estado Peruano. Las instituciones participantes fueron la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), Ministerio de Producción (PRODUCE), Superintendencia Nacional de Registros Públicos (SUNARP), Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC), Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria (SUNAT), Banco de la Nación, Colegio de Notarios de Lima.

La SUNAT destaca por el “Modelo de Servicio al Ciudadano: Personalizado y Virtual”. Los resultados obtenidos el año 2010 son menor tiempo de espera en trámites (9.8 minutos), menor tiempo de espera en orientación (9.7 minutos), 4.95 millones de transacciones virtuales, 10.19 millones de declaraciones y pagos virtuales, 740 mil

trámites atendidos en cabinas virtuales, 1.7 millones de llamadas telefónicas atendidas. El modelo está integrado por el Portal Web (con más de 3 millones de visitas mensuales), libros electrónicos, factura electrónica, central de consultas, declaración simplificada y Portales conectados. Estos portales están orientados a diferentes comunidades, Comunidad Educativa, Comunidad de Trabajador Independiente, Comunidad MYPE, Comunidad de Inversionistas Extranjeros.

La SGP-PCM destaca con la estrategia “Mejor Atención al Ciudadano” (MAC) que consiste en plataformas MAC, MACMYPE, Aló MAC y mac.gob.pe. Una vez más, los beneficios para los ciudadanos son menor tiempo de espera, menor costo por traslado y mayor satisfacción del usuario, y los beneficios para las entidades son mayor cercanía al ciudadano, economías de escala y simplificación de procesos.

En cuanto al desempeño de Municipalidades, destaca la Municipalidad de San Borja con “AUGUSTO: Plataforma de Atención al Ciudadano”. Esta incluye el Módulo de Atención Multifunción presencial en el cuál se brindan todos los servicios que otorga la municipalidad con la facilidad de encontrar en ese mismo lugar agencias de instituciones que otorgan algunos requisitos para los trámites, como por ejemplo SAT, Policía Nacional, Banco de la Nación. También incluye estandarización de formularios para acceder a los trámites. Se lleva a cabo “La Campaña Anual” de pago de tributos, los ciudadanos que paguen en ella sus tributos, además de reducirles el monto, se otorga servicios de lustrado de calzados, manicure, limpieza facial, degustación de productos, entre otros, durante la espera. Con todos estos servicios, dicha municipalidad obtiene el primer lugar en el Ranking de municipalidades organizado por la organización CAD.

Por último la RENIEC destaca por “Identificación Itinerante Para Los Más Vulnerables: Generando Valor Para El Desarrollo Socioeconómico Del País”. Este consiste en entregar documentos de identidad a los sectores más vulnerables de la población. Estos son personas en pobreza extrema, comunidades campesinas, personas con discapacidad, personas adultas mayores, víctimas de conflicto armado interno. Además destaca la Plataforma Virtual Multiservicios (PVM) que será abordada en la sección de Gobierno Electrónico más adelante.

Sección 5: COMPARACIÓN INTERNACIONAL

Los indicadores mundiales relevantes en cuanto a simplificación administrativa son el Doing Business del Banco Mundial y la Corporación Financiera Internacional, y el Índice de Competitividad Global. Doing Business es un índice que mide las regulaciones para hacer negocios, es decir, indirectamente mide las facilidades para realizar negocios en un país. Se compara 183 países en 10 indicadores, de los cuales cinco están relacionados con trámites empresariales. En el siguiente cuadro se muestra el desempeño histórico del País en el Ranking. Cabe mencionar que el 2011, Perú fue el mejor lugar en la región para hacer negocios según este Ranking.

2009	2010	2011	Meta 2012
Puesto 62	Puesto 46	Puesto 36	Puesto 25

Fuente: Doing Bussiness

Elaboración Propia

Según el Índice de Competitividad Global realizado por el World Economic Forum el Perú se encuentra en el puesto 67 de 142 en el ranking 2011-2012, y ha mejorado 6 puestos en relación al ranking realizado para el 2010-2011. Solo es superado por Chile que se encuentra en el puesto 31 y Brasil en el puesto 53. Además que es el segundo país en la región que ha mejorado tanto en el índice, solo superado por México que mejoro 8 puestos. El índice busca medir la competitividad de un país y se basa en nueve indicadores. En el siguiente cuadro se enumeran estos indicadores y se menciona el estado del desempeño del país respecto al año anterior.

1.	Estabilidad Macroeconómica.	Mejorado (puesto 52)
2.	Ambiente Empresarial más Amigable y con Menos Procedimientos.	Mejorado (puesto 34)
3.	Menor tiempo para implementar una empresa.	Mejorado (puesto 91)
4.	Eficiencia del mercado laboral y financiero.	Igual
5.	Tamaño y apertura de su economía.	Igual
6.	Fortaleza Institucional	Empeorado
7.	Infraestructura	Empeorado
8.	Sistema Educativo	Empeorado
9.	Poca innovación.	Empeorado.

Fuente: World Economic Forum

Elaboración Propia

EN CONCLUSIÓN

Como se desprende de lo descrito hasta el momento un tema importante dentro del proceso de modernización de la gestión pública es acercar el Estado al ciudadano. Esto quedó claro en muchas intervenciones de autoridades desde inicios de la década pasada. Se dieron algunos avances en normas y algunas medidas no articuladas. Sin embargo, el principal impulso a este tipo de reforma vino cuando se puso como objetivo mejorar la colocación del país en rankings internacionales como el Doing Business o el ranking de competitividad del WEF. La idea con ello era mejorar la imagen del país y mejorar las condiciones para que la inversión se dé. De hecho, en los programas estratégicos de Presupuesto por Resultados (que será abordado en el siguiente capítulo) se incluyó uno relacionado a la mejora en el clima de negocios y mejora de la competitividad. Ello implica que dada una decisión macro lleva a una reforma micro en donde el énfasis inicialmente estuvo vinculado a las empresas. Claro que es indispensable complementar estas medidas de modo que el avance sea integral y no se deje de lado reformas que no tengan tanto impacto en la competitividad empresarial pero también sean necesarias.

De hecho, un impulso adicional vino en el año 2010 cuando se puso en ejecución el Plan de Modernización Municipal. Este consiste en otorgar transferencias condicionadas a los gobiernos locales una vez que se haya verificado resultados en diversos aspectos. Para un grupo significativo de municipalidades el objetivo era la simplificación de trámites. Esto estuvo más enfocado en municipalidades urbanas donde se desarrollaba actividad comercial e industrial. Ello partió del hecho de que buena parte de las desventajas en competitividad provenían de los innumerables y largos trámites que imponían las municipalidades a las empresas. De allí que el énfasis estuviera enfocado en las licencias de funcionamiento, licencias de edificación y la actualización del catastro.

Dicho año también se promulgó la Ley que modifica diversas disposiciones con el objeto de mejorar el clima de inversión y facilitar el cumplimiento de obligaciones tributarias - Ley N° 29566, la cual reduce requisitos, tiempos y costos de trámites que tienen que hacer las empresas para ser competitivas, creando un ambiente más seguro y atractivo para la actividad empresarial en el Perú. El objetivo de esta Ley era mejorar la posición del país en el ranking del Doing Business y uno de los principales propulsores de esta Ley fue el Consejo Nacional de Competitividad (CNC) quien está encargado del plan estratégico mencionado anteriormente. Por ello cualquier estrategia de

simplificación administrativa debe estar coordinada con el CNC que se ha convertido en un actor importante en este aspecto.

El énfasis a través de los MAC ha sido enfocado más hacia las personas y es saludable porque los trámites son muchas veces la cara del Estado hacia el ciudadano y es necesario contar con una estrategia más amplia de simplificación administrativa que replique experiencias positivas.

CAPÍTULO 3: PRESUPUESTO POR RESULTADOS.

Como ya se revisó en el documento conceptual, la gestión por resultados consta de una serie de etapas en donde una importante es la de presupuesto por resultados²⁷. Como mencionamos en dicho documento si las acciones del Estado están orientadas a satisfacer las necesidades de los ciudadanos una estrategia a tomar en cuenta es la gestión por resultados. Una etapa importante dentro de este proceso es el de presupuesto por resultados. Desde hace unos años se ha introducido esta modalidad dentro del proceso de elaboración del presupuesto del Perú y su práctica ha ido en crecimiento desde el ejercicio presupuestal 2008. Hoy día una proporción nada desdeñable del presupuesto se asigna siguiendo este enfoque. Aunque aún estamos en las etapas iniciales y el balance de la experiencia es positivo aún debe consolidarse esta práctica en el accionar de todas las instituciones públicas.

En todo caso es un primer paso importante hacia la instauración de la gestión por resultados. Por ello es importante revisar los avances que se han realizado en dicha materia en los últimos años en el país dado que ello nos permitirá evaluar cómo avanzar más hacia la instauración de la gestión por resultados como modelo de gestión para el Estado peruano. Ello se resume en la fase de presupuesto por resultados que es la que más se ha desarrollado en el país en los últimos años.

El objetivo de presupuesto por resultados es mejorar la efectividad y eficiencia del gasto público al establecer un vínculo entre el financiamiento de las organizaciones del sector público y los resultados que generan. Para ello se utiliza información de desempeño sistemática (lo que implica contar con indicadores, evaluaciones y costos de los programas) de tal manera de poder establecer el vínculo entre intervenciones y resultados. El impacto del presupuesto por resultados se puede apreciar en la mejora en la priorización del gasto y en la mejora de la eficiencia o efectividad del servicio que se financia.

²⁷ Gestión por Resultados se define como una estrategia de gestión pública que conlleva tomar decisiones sobre la base de información confiable acerca de los efectos que la acción gubernamental tiene en la sociedad

En teoría presupuesto por resultados enfatiza la flexibilidad en el uso de los recursos en contraste con los sistemas de gestión altamente controlados e inflexibles que predominan en la administración pública.

En el caso del Perú, en el año 2008 se incluyeron en la Ley de Presupuesto de dicho año los primeros cinco programas estratégicos que se llevaron a cabo bajo la modalidad de presupuesto por resultados (PPR)²⁸. La introducción de PPR se llevó a cabo luego de casi dos años de preparación. Lo que se buscaba resolver era la desconexión que existía entre las demandas ciudadanas y la oferta de bienes y servicios provistos por el Estado. Además se llamaba la atención sobre la asignación histórica e inercial del presupuesto a las distintas entidades del Estado sin ninguna evidencia sobre la eficacia de las intervenciones. En general se tenía que la asignación era inercial en el sentido que la asignación presupuestal del año anterior servía de base para la asignación presupuestal del siguiente año y los incrementos o reducciones eran fruto de una pugna política en muchos casos. Sólo importaba los montos asignados antes que los resultados que la población hubiera obtenido a partir del uso de dichos recursos. En todo caso el único seguimiento que se hacía de los recursos era financiero, lo cual implica que se centraba en si se habían gastado o no los recursos sin fijarse en la calidad del gasto. Este tipo de seguimiento está basado únicamente en el ratio de ejecución, referido a si una unidad ejecutora ha podido realizar todo el gasto que tenía programado sin tomar en cuenta los resultados de dicho gasto.

Así según los responsables de PPR en el Perú, “el cambio principal que busca PPR es mejorar la calidad del gasto a través del fortalecimiento de la relación entre el presupuesto y los resultados, mediante el uso sistemático de la información de desempeño y las prioridades de política, guardando siempre consistencia con el marco macro fiscal y los topes agregados definidos en el Marco Macroeconómico Multianual”²⁹. En este sentido lo que se busca es mejorar la priorización de la asignación presupuestal. Tal como se desprende de la frase citada líneas arriba el énfasis está no en el gasto de los recursos sino en cómo se gastan estos recursos. En este sentido lo que se busca es pasar de la lógica del producto a la del resultado. Anteriormente se

²⁸ Estos fueron el Plan Articulado Nutricional (PAN), salud materna neonatal, logros de aprendizaje al finalizar el III ciclo de educación básica regular, acceso de la población a la identidad y acceso a servicios sociales básicos y oportunidades de mercado.

²⁹ MEF (2011) Lineamientos para la programación del gasto público en el marco de presupuesto por resultados.

evaluaba la gestión financiera del Estado a partir de los productos generados a partir del uso de los recursos financieros. Por ejemplo se podía evaluar al sector educación por la cobertura de educación en el sentido que una gran proporción de los niños y jóvenes en edad de estudiar lo estuvieran haciendo. Sin embargo esto es más un insumo que un producto. Ello quiere decir que el fin último de la educación es brindarles a los niños y jóvenes la oportunidad de contar con buena educación. Sin cobertura no es posible que los niños accedan a educación pero eso es una parte porque debe trabajarse con los demás elementos que intervienen en el proceso para asegurar que la educación que reciban sea de calidad. De allí que el resultado (mejor calidad de la educación) sea ahora el énfasis y no el producto (más niños estudiando).

Como se ve, el énfasis de la estrategia de PPR es lograr una mejor justificación de la asignación presupuestal. Para el caso del Perú lo que busca es que cada vez más el gasto público tenga las siguientes características:

- Clara vinculación con los objetivos nacionales. En este sentido es importante que exista consistencia en el accionar del Estado. Por ello el gasto que se realice debe estar fuertemente relacionado a las prioridades nacionales. Como sabemos, estas parten de lograr una mejora en las condiciones de vida permitiendo que la población tenga acceso a mejores servicios como salud y educación. Ello es lo que implica el compromiso con la inclusión social en la que el presente gobierno –y los anteriores- han priorizado a la vez que generar las condiciones para un crecimiento sostenido que permita a las personas acceder a los servicios a los cuales tiene derecho.
- Identificación de la población objetivo y área de intervención. En el pasado se ha tenido como resultado de la política de gasto del Estado hacer un gasto sin identificar claramente a los grupos objetivo. Esto ha llevado fenómenos de la filtración dado que personas que no son el grupo objetivo de determinada intervención son los que resultan beneficiados por un programa social o cualquier otro tipo de política pública. La focalización es un tema prioritario porque de dicha forma se permitirá que el gasto llegue justamente a quien lo necesita y en las condiciones requeridas. Por otro lado, desde el inicio del proceso de descentralización el territorio ha empezado a jugar un rol cada vez más importante por lo que es indispensable ubicar la intervención que se piensa

realizar en un territorio definido porque ello permitirá generar condiciones para una mayor coordinación con otras entidades públicas y niveles de gobierno.

- Consistencia causal fundamentada en la evidencia disponible. Usualmente consideramos verdades absolutas la necesidad de salud y educación. Sin embargo, debe tomarse en cuenta que debe contarse con la mayor evidencia empírica posible a fin de poder determinar claramente cómo el gasto a realizarse impacta en productos y estos en resultados que generan una mejora en el bienestar de las personas. Para ello debe construirse una cadena de resultados que vaya desde cómo se combinan los diversos insumos hasta los productos para concluir en los resultados específicos y los resultados generales. Un resultado específico puede ser mejor salud y educación pero un resultado final puede ser la mejora de los ingresos de las personas en el futuro al poder obtener un empleo de alta productividad y bien remunerado. La información para generar esto es muy difícil de conseguir y en muchos casos costosa pero debe realizarse el esfuerzo de recolectarla de tal manera que se pueda diseñar la intervención que se busca financiar de la manera más efectiva posible.
- Rendición de cuentas. Debe identificarse a los responsables de cada tarea de manera muy clara porque esto permitirá generar la obligación de ser transparentes y determinar los incentivos y sanciones necesarias para que los responsables se comporten de manera que estén orientados hacia el logro de resultados.
- Estructura presupuestal que claramente identifique qué se entrega (bienes y servicios – productos) y para qué se entregan (resultados). Todos los ejercicios de causalidad entre productos y resultados así como la base empírica que permite la justificación de PPR deben tener una manifestación precisa cuando se formula el presupuesto. Ello implica pasar de lo conceptual a lo práctico tomando en cuenta la estructura presupuestal actualmente vigente.
- Estructura de costos justificada. Uno de los problemas de la gestión del Estado es que no se cuenta con la información precisa acerca de los costos de los productos que genera el Estado. Contar con esta información es clave si queremos generar mayor eficiencia y hacer un presupuesto realista. Teniendo información de cuánto cuesta generar un producto de calidad se podrá sustentar mejor un presupuesto para una actividad. Esta actividad básica de costeo ha

estado ausente durante mucho tiempo en la gestión del Estado por ello es clave contar con dicha información para determinar dónde es que se puede reducir los costos sin sacrificar la calidad del servicios y además para saber cuántos recursos debemos gastar para lograr que el Estado llegue donde no lo hace ahora.

Todos estos elementos son los que se buscan introducir en las instituciones que operan bajo el esquema de presupuesto por resultados con el fin de mejorar la calidad del gasto y focalizar su acción de tal manera de poder satisfacer las necesidades de los ciudadanos.

Sección 1: ANTECEDENTES

Los esfuerzos para mejorar la calidad del gasto no son recientes. Luego de las primeras reformas³⁰ llevadas a cabo en la década de los noventa se inició un proceso de introducir mejoras en la administración del Estado luego de haber realizado esfuerzos en cuanto a modificar la estructura del Estado. Así en el año 1997 se introdujeron los Acuerdos de Gestión que firmaba una institución del Estado y la dirección de presupuesto en donde se especificaba las metas a las que se comprometía la institución en cuanto a desempeño y también se establecían los incentivos que obtenían dichas instituciones si lograban cumplir con las metas establecidas lo que implicaba un bono para los trabajadores. Esto implicaba utilizar mecanismos de la gestión privada. Estos acuerdos de gestión fueron utilizados en primer lugar con Essalud y luego se firmaron entre el Ministerio de Salud y el MEF. Luego fueron utilizados por FONAFE quien lo aplicó en el contexto de las empresas públicas. Esta fue una solución intermedia entre aquellos que propugnaban la total privatización de los servicios de salud y el modelo previo de atención total por parte del Estado. El sector salud empieza a suscribir Acuerdos de Gestión (AG) en 1994 bajo la modalidad de contratos que se firman con las Comunidades Locales de Administración de Salud (CLAS). Esta experiencia consiste en encargar la administración de un establecimiento de salud a una organización sin fines de lucro,

³⁰ Como se mencionó en el documento conceptual hubo dos primeros impulsos reformistas como la reforma fiscal y la creación de islas de eficiencia de los primeros años de los 90 y el intento a mediados de los 90 de introducir reformas que permitieran introducir elementos de gestión privada en la gestión pública pero que abortó por falta de apoyo político.

cuya gestión se hace conjuntamente entre la comunidad y la gerencia del establecimiento.

Luego en el año 1999 esta experiencia se expandió hacia FONAFE que lo hizo en el marco de las empresas públicas. En este caso el principal incentivo pasa era el establecimiento de un bono para los trabajadores de la empresa que firmaba el acuerdo de gestión que fluctuaba entre un 4 y 6% del monto de planilla anual. Esto constituyó un incentivo interesante. Sin embargo, con el tiempo se dejó de usar esta mecanismo debido a problemas de implementación y luego de monitoreo. Estos acuerdos de gestión también fueron la base de lo que se incluyó en la Ley Marco de la modernización de la gestión del Estado que se promulgo el año 2002 y que pretendió vincular los avances en materia de modernización del Estado como de descentralización dentro del esquema de los convenios de gestión. Esto fue vinculado después a lo que se denominó PESEM.

En el año 2000 se vuelve a realizar un intento de introducir ejercicios de planificación estratégica en la administración pública. Por ello se establecieron en primer lugar los Planes Estratégico Sectorial Multianual (PESEM) que buscaba establecer un horizonte de planeamiento multianual en donde se establecía la visión y misión de la institución y se identificaban objetivos y estrategias que buscaban introducir elementos que generen mayor eficiencia al interior de todas las instituciones del Estado. Este ejercicio tuvo a la Dirección General de Programación Multianual del MEF como su principal impulsor. A su vez, cada año las entidades deben formular su plan estratégico institucional (PEI) en donde se hace el ejercicio de planeamiento estratégico de la actividad privada en donde se hace el llamado análisis FODA (Fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas) y se procede a desarrollar los objetivos y metas estratégicas para cada año así como las estrategias y actividades a realizar para lograr las metas. En el año 2002 y hasta el año 2006 se introducen los Convenios de Administración por Resultados (CARs). Un CAR es un acuerdo de carácter técnico suscrito entre las entidades públicas o sus dependencias y la Dirección Nacional del Presupuesto Público. En este acuerdo, la entidad pública se compromete al cumplimiento de un conjunto de Indicadores cuantificables así como al cumplimiento de compromisos orientados a mejorar la cantidad, calidad y cobertura de los bienes que proveen y los servicios que presta. Estos CAR implican el establecimiento de premios y castigos entre la entidad que suscribe el convenio y que se compromete a cumplir con ciertos estándares y el MEF.

Tomando en cuenta estos antecedentes es que desde el año 2006 se empieza a introducir en la práctica el concepto de Presupuesto por Resultados. Dado que cuando entra la nueva administración en el año 2006 el presupuesto del año 2007 ya estaba prácticamente elaborado, se optó por iniciar el proceso en el ejercicio presupuestal 2008 y tomar todo el año 2007 para preparar el marco de la estrategia. De hecho en la Ley de presupuesto del año 2007 se establece la implementación de PPR a través de instrumentos como la programación presupuestal estratégica, indicadores y evaluaciones. Adicionalmente se establecen Programas Estratégicos en 11 acciones prioritarias y se encarga a la Dirección General de Presupuesto Público el diseño e implementación de la gestión presupuestaria por resultados.

En la Ley de Presupuesto del año 2008 se definen 5 Programas estratégicos y se establece un plazo para aprobar la línea de base de los indicadores y metas y también se establece la incorporación de 4 Programas Estratégicos para el año 2009.

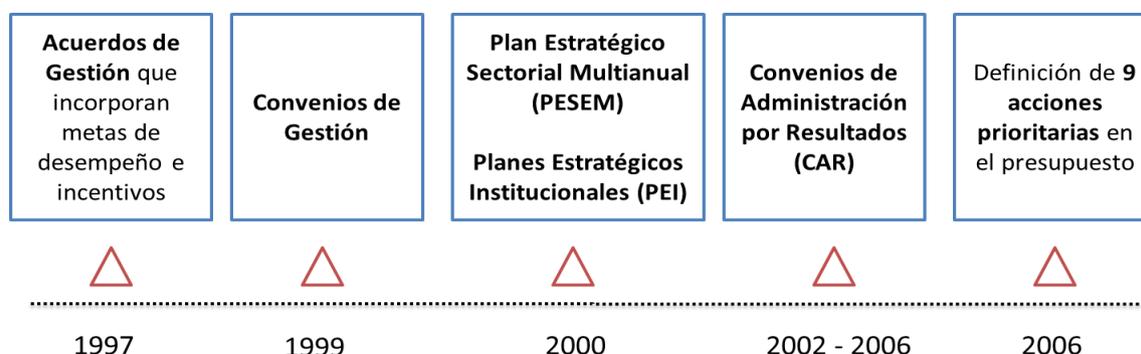
En el año 2009 se establece la incorporación de 4 Programas Estratégicos adicionales y se da un paso importante dado que se incorpora PPR en la Ley General de Presupuesto lo que lleva a una institucionalización del proceso porque se reconoce que debe ser el eje orientador del ejercicio de elaboración del presupuesto de la república³¹. Asimismo se da un paso importante porque se establecen las evaluaciones independientes de las intervenciones públicas. Esto implica contar con evaluadores independientes que tengan acceso a toda la información relevante y que de esta manera puedan proceder a realizar un ejercicio independiente en donde señalen las debilidades y fortalezas de los programas analizados así como recomendaciones para alcanzar las metas establecidas. La idea de estas evaluaciones no implica sanciones sino que deben tomarse como sugerencias vinculantes para mejorar la implementación de los programas. Además estas evaluaciones serán una herramienta para determinar si se modifica la asignación presupuestal.

La introducción de PPR implica cambiar la lógica de la formulación del presupuesto donde la idea es mejorar la calidad del gasto de tal manera que éste responda a las

³¹ Estos fueron acceso a agua potable y disposición sanitaria de excretas para poblaciones rurales, acceso y uso de servicios públicos esenciales de telecomunicaciones en poblaciones rurales, acceso a energía en localidades rurales y gestión ambiental prioritaria.

necesidades de los ciudadanos. Por ello se requería una reforma de la dirección Nacional de Presupuesto Público. Así en la ley de presupuesto del año 2010 se estableció que la DNPP entraba en reorganización para incorporar de manera orgánica el Presupuesto por Resultados. Por ello en dicho año, el nombre es vuelto cambiar por Dirección General de Presupuesto Público (se reemplaza Nacional por General) y se crea dentro de su estructura una Dirección de Calidad del Gasto que lo que busca es ser el órgano encargado de ser el rector del proceso de Presupuesto por resultados y de elaborar las directivas y administrar el proceso de evaluación independiente para lo cual elaboraría las directivas correspondientes que emitiría la Dirección General con el fin de que se cumplan por parte de todas las instituciones públicas involucradas.

Las etapas mencionadas se pueden apreciar en el siguiente diagrama.



Desde el año 2012 se han introducido una serie de cambios que llevan a ampliar el número de programas presupuestales con enfoque de resultados. Por ello para el año 2012 se buscó generar la información de desempeño para la asignación más eficaz y eficiente de los recursos públicos, la introducción de la programación multianual del gasto, mejorar la articulación entre gasto corriente y gasto de capital y fortalecer la articulación territorial. Todo ello se verá complementado con el uso del SIAF II que debe empezar a aplicarse en los siguientes años y en donde se introducen cambios en la estructura funcional programática³². Estos cambios han llevado a que existan 24 programas y otros nuevos que se han incorporado que ha logrado aumentar la proporción del presupuesto bajo esta perspectiva como se verá más adelante.

³² Ello implica pasar de una Estructura función-programa-subprograma-programa_ppto-Act-Proy-componente-finalidad a uno de función-división_fucional-grupo_fucional-programa-producto-proyecto-actividad_obra

Sección 2: ¿QUÉ ES UN PROGRAMA ESTRATÉGICO?

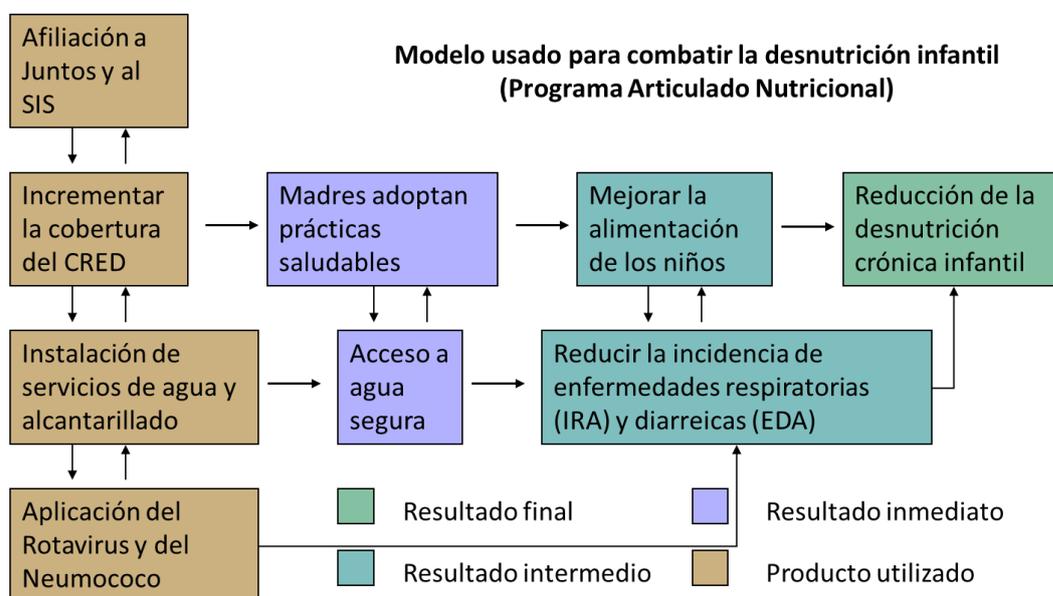
Un programa estratégico es un conjunto de actividades y proyectos que buscan resolver un problema que se considera crucial para la sociedad. Esto implica tomar en cuenta todos los programas que lleva a cabo el Estado y realizar una priorización. Si por ejemplo se considera que el problema de la desnutrición es un problema crucial que debe resolverse al más breve plazo por las connotaciones éticas y económicas que tiene la presencia de altas tasas de desnutrición infantil, entonces deben articularse esfuerzos para resolver dicho problema articulando acciones de las distintas entidades que intervienen en el proceso de reducción de la desnutrición infantil.

Un esquema puede ser muy útil para explicar lo que está en juego cuando hablamos de un programa estratégico:



Como se puede apreciar, lo que se busca es la aplicación de principios y técnicas para el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación del presupuesto con una articulación sustentada entre productos y resultados. Ello implica contar con un modelo conceptual de cómo las distintas intervenciones impactan en el resultado deseado. Por ello se debe contar con evidencia que sustente la relación causal entre los componentes para pasar a un diseño a escala mayor con el objetivo de pasar de la eficacia (responder rápido a las necesidades de la población) a la efectividad (resolver los problemas de la población). Como se aprecia en el esquema tenemos actividades y proyectos que requieren distintos

insumos como recursos financieros, recursos humano, infraestructura previa etc., que deben combinarse de manera adecuada con el fin de proveer un producto con el fin de generar un resultado en la población. En el caso que hemos mencionado el resultado sería la reducción de la desnutrición infantil. El esquema que se presenta a continuación puede ser de mucha utilidad para ilustrar lo que está en juego.



Fuente: Presupuesto por resultados: la experiencia en el Perú (2010). Ministerio de Economía y Finanzas

Debe tomarse en cuentas que desde el año 2011 se han producido ciertos cambios porque ahora se habla de programas presupuestales con enfoque a resultados. En este nuevo enfoque se han eliminado la visualización de los resultados intermedios y se centra más en el resultado final los cuales tienen que estar alineados a los objetivos del Perú al 2021 establecidos por el CEPLAN. Ello con el fin de integrar más la lógica hacia gestión por resultados.

Si el objetivo es reducir la desnutrición infantil tenemos distintas fases en el proceso. En primer lugar debemos tomar en cuenta que para lograr el objetivo final debemos utilizar distintos productos. Entre estos está la afiliación al Seguro integral de Salud (SIS) por parte de la población objetivo así como el monitoreo de crecimiento y desarrollo de los niños menores a cinco años (CRED) que es clave para detectar si es que su evolución van de acuerdo con los estándares esperados para niños por debajo de esa edad. Como se parecía no sólo es necesario ello sino que deben asegurarse condiciones saludables para que los niños puedan desarrollarse de manera óptimas. Para ello es necesario contar con los servicios de agua y alcantarillado idóneos que aseguren condiciones de

salubridad aceptables así como la aplicación de vacunas que permitan elevar las defensas de los niños ante varias enfermedades. Como se aprecia en el gráfico ello lleva a resultados inmediatos como son que las madres adoptan prácticas saludables como por ejemplo lavarse las manos constantemente y el que interactúa con el acceso a agua segura. Todo ello redundará en una mejor alimentación de los niños y en la reducción de enfermedades respiratorias y diarreicas que son las principales causantes de mortalidad infantil. Todo ello lleva a la reducción de la desnutrición crónica infantil.

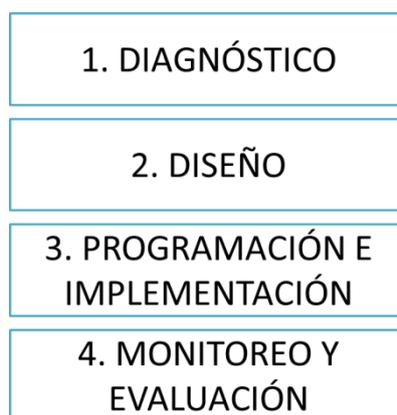
Como se desprende del análisis previo el diseño del programa estratégico implica el contar con un modelo conceptual, otro predictivo y otro prospectivo que nos indiquen las relaciones de causalidad entre las intervenciones del Estado y el resultado final³³. Una vez identificado esto es que se procede a determinar el monto de recursos necesarios para lograr tal fin. La lógica parte del resultado esperado y todas las acciones que deben realizarse para tal fin. En este caso el presupuesto es un medio y no un fin. Esto es lo que se denomina programación presupuestaria estratégica.

Para determinar un programa estratégico deben implementarse una serie de pasos que están fuertemente relacionados:

- Diagnóstico: debe contarse con toda la información relevante y generar datos duros que nos permitan establecer cuáles son las principales características del problema identificado que se quiere resolver.
- Diseño: Una vez que se tiene la información se deben estructurar las diversas intervenciones (actividades y proyectos) que son necesarias para resolver el problema identificado. Para ello se debe contar con los modelos mencionados anteriormente estableciendo las relaciones de causalidad.
- Programación e implementación: Esto ya es la fase de ejecución siguiendo el diseño planteado. Aquí es donde es importante contar con buenos gestores públicos y aplicar la gestión por procesos de tal manera de poder optimizar el uso de los recursos, y

³³ El modelo conceptual se refiere a la relación esperada entre las variables utilizadas, es decir cómo las intervenciones afectan los resultados finales de manera general. El modelo predictivo implica utilizar más datos y realizar estimaciones de los impactos para de esta forma saber en cuanto se impacta sobre un resultado cuando se aumenta los recursos asignados a determinados programas. Por último el modelo prospectivo nos lleva a realizar predicciones acerca de los impactos de las nuevas intervenciones hacia el futuro.

- **Monitoreo y evaluación:** una vez ejecutadas las acciones correspondientes es necesario recabar información acerca del avance y los resultados de las intervenciones para poder proceder a realizar un análisis de las causas por las cuales se cumplieron con los objetivos o no. Para ello se debe contar con una línea de base que brinda una fotografía inicial de la situación contra la cual se compararán los resultados obtenidos al final de un periodo determinado. Esta fase debe contener como producto final las recomendaciones para ir mejorando la ejecución del programa³⁴.



Todas las fases mencionadas implican el desarrollo de metodologías especiales que ayuden a implementar esta estrategia a nivel de las instituciones involucradas en el proceso de formulación presupuestal estratégica. Desde el año 2008 se han realizado serios esfuerzos de capacitación por parte del Ministerio de Economía y Finanzas y la cooperación internacional con el fin de dotar de las herramientas necesarias a todas las autoridades para que puedan formular un presupuesto basado en resultados. Asimismo ha sido necesario articular esfuerzos por parte de diversas instituciones con el fin de lograr los resultados esperados.

Como se ha mencionado, lo importante es ir cambiando la mentalidad de los funcionarios que ahora deben orientar sus acciones a obtener resultados palpables para la población.

³⁴ No queremos extendernos más en la lógica de Presupuesto por Resultados debido al abundante material que ha sido generado por el Ministerio de Economía y Finanzas y la cooperación internacional que han estado muy activos en la difusión e implementación de esta metodología que es una de las fases de la gestión por resultados.

MONITOREO Y EVALUACIÓN

Como sabemos el monitoreo está asociado a la recolección de información acerca de los procesos y resultados que son el centro de las intervenciones mientras que la evaluación parte por analizar dicha información con el fin de poder identificar problemas y plantear soluciones a los mismos como un mecanismo de retroalimentación. De la misma manera es importante detectar buenas prácticas para poder replicarlas. En este sentido, se ha avanzado en el caso peruano dado que se han ubicado fuentes de información confiables y se ha procedido a realizar evaluaciones independientes.

En este último caso se deben cumplir con los siguientes lineamientos:

- Independencia: Debe ser realizada por profesionales independientes del Estado y de las instituciones a cargo de los programas estratégicos.
- Carácter técnico: Se debe buscar la participación de profesionales de la más alta calidad técnica de tal manera que se utilicen las metodologías adecuadas.
- Participación: las autoridades de los programas evaluados deben participar de manera activa entregando información y comentarios.
- Transparencia: Los resultados de las evaluaciones realizadas y los comentarios y sugerencias que se realicen deben ser de carácter público. Todos los ciudadanos deben tener acceso a estas evaluaciones si así lo requieren.

En este aspecto debe diferenciarse que se han establecido dos tipos de evaluaciones. La primera de ellas son las llamadas Evaluaciones de Diseño y Ejecución de Intervenciones públicas (EDEP). Este tipo de evaluaciones implican dos tipos de análisis. El primero de ellos es el análisis de causalidad del diseño. Como se mencionó anteriormente un programa estratégico implica la construcción de un modelo en donde se busca establecer las distintas etapas dentro de las intervenciones y las relaciones de causalidad que existen entre las diferentes etapas buscando potenciar el efecto de las acciones de política sobre el resultado esperado. Por ello este primer tipo de evaluación busca determinar si el diseño que se propuso a partir de la información recabada es apropiado o no. En este sentido se pueden plantear modificaciones que pueden ser incorporadas dentro del diseño de los programas.

El otro tipo de análisis dentro de este primer tipo de evaluación es el análisis de la implementación donde lo que se busca es evaluar si las acciones son eficaces, eficientes

y cumplen con los requerimientos de calidad en la ejecución de las actividades y obtención de los productos. En este aspecto es donde interviene la gestión por procesos porque se valúa cómo en la práctica se han combinado los recursos para ofrecer a la población lo que requiere. Esto permite validar el diseño del programa y por otro lado sugerir modificaciones que tienen que ver con la forma cómo en la práctica se brindan los bienes a la población.

El segundo tipo de evaluación es la referida a las Evaluaciones de Impacto. Este tipo de evaluación pueden ser ex-ante (en donde se parecería a lo anterior) y ex-post (que es lo que generalmente se realiza. Para ello es necesario contar con una línea de base y a partir de técnicas cuantitativas y cualitativas se busca determinar el impacto de las intervenciones en la población objetivo a fin de determinar la efectividad de las políticas. Esto permite también contar con información importante que puede servir para retroalimentar el proceso e identificar porqué la intervención tuvo o no tuvo éxito.

Hasta el momento se han realizado evaluaciones de ambos tipos. Durante el período 2008 al 2010 el énfasis estuvo en las evaluaciones de diseño y desde el año 2010 se iniciaron aquellas vinculadas a las evaluaciones de impacto. Estos documentos se encuentran disponibles en la página Web del Ministerio de Economía y Finanzas. Una primera relación de los programas evaluados se presenta a continuación:

2008

- Conservación o Mantenimiento de Carreteras
- Programa JUNTOS
- PRONAA

2009

- Agua para Todos
- Conservación o Mantenimiento de Carreteras
- Construyendo Perú
- Electrificación Rural
- INDECI
- Programa JUNTOS
- Programa de Mantenimiento de Locales Escolares

- Materiales Educativos
- Programa Integral Nutricional
- Programa Nacional de Movilización por la Alfabetización
- RENIEC
- Seguro Integral de Salud
- Tolerancia Cero

2010

- Fondo de Inversión en Telecomunicaciones - FITEL
- Programa Integral de Mejoramiento de Barrios y Pueblos - PIMBP
- Ministerio de Cultura - MC
- Organismo de Formalización de la Propiedad Informal - COFOPRI
- Instituto Nacional de Bienestar Familiar - INABIF
- Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado - OSCE
- Comisión de Promoción del Perú para la Exportación y el Turismo - PROMPERU
- Superintendencia Nacional de Registros Públicos - SUNARP

Para el año 2011, La Ley de Presupuesto de dicho año establecía la evaluación de:

- Seguridad ciudadana
- Implementación del nuevo código procesal penal
- Sistema penitenciario
- Programa nacional de infraestructura educativa
- Programa Techo Propio
- Programa Nacional de movilización por la alfabetización.
- Programa “una laptop por niño”
- Atención de enfermedades respiratorias agudas y enfermedades diarreicas agudas.
- Atención de partos normales
- Acompañamiento pedagógico.

Debe notarse que si bien tenemos diferentes programas estratégicos que involucran diversas instituciones, las evaluaciones en muchos casos se hacen a las instituciones

individualmente en cuanto a su contribución con los programas estratégicos. En todo caso es una buena práctica que muchos programas considerados claves por los diversos gobiernos hayan sido evaluados pero aún falta mucha mayor difusión de estas evaluaciones independientes. Recientemente se ha realizado una convocatoria para evaluar más instituciones y programas durante el presente año.

La importancia presupuestal de estos programas estratégicos ha ido creciendo en el tiempo y se han ido introduciendo cada vez más programas bajo esta perspectiva.

Montos asignados a PPR 2008-2012

(Millones de soles corrientes)

Programa Estratégico	2,008	2,009	2,010	2,011	2,012
0001. PROGRAMA ARTICULADO NUTRICIONAL	313	405	745	950	1,278
0001*. PROGRAMA ARTICULADO NUTRICIONAL (JUNTOS y PIN)	660	648	850	438	0
0002. SALUD MATERNO NEONATAL	340	359	447	952	1,400
0003. LOGROS DE APRENDIZAJE AL FINALIZAR EL III CICLO	1,226	928	1,093	2,123	4,251
0004. ACCESO DE LA POBLACION A LA IDENTIDAD	25	28	28	91	138
0005. ACCESO A SERVICIOS SOCIALES BASICOS Y A OPORTUNIDADES DE MERCADO	249	693	615	878	6,783
0006. ACCESO A AGUA POTABLE Y DISPOSICION SANITARIA DE EXCRETAS PARA POBLACIONES RURALES DE 2.000 HABITANTES O MENOS	0	98	110	403	1,099
0007. ACCESO Y USO A SERVICIOS PUBLICOS ESENCIALES DE TELECOMUNICACIONES EN POBLACIONES RURALES DE MENOS DE 3,000 HABITANTES	0	53	97	86	156
0008. ACCESO A ENERGIA EN LOCALIDADES RURALES	0	376	445	627	457
0009. GESTION AMBIENTAL PRIORITARIA	0	78	18	53	0
0010. ACCIDENTES DE TRANSITO	0	0	35	40	0
0011. SEGURIDAD CIUDADANA	0	0	1,721	1,964	2,273
0012. VIGENCIA DE LOS DERECHOS HUMANOS Y DERECHOS FUNDAMENTALES	0	0	316	365	6
0013. MEJORA DE LA SANIDAD AGRARIA	0	0	88	125	252
0014. INCREMENTO DE LA PRODUCTIVIDAD RURAL DE LOS PEQUEÑOS PRODUCTORES AGRARIOS	0	0	178	366	0
0015. INCREMENTO DE LA PRODUCTIVIDAD DE LAS MYPES	0	0	15	15	30
0016. TBC-VIH/SIDA	0	0	0	276	402
0017. ENFERMEDADES METAXENICAS Y ZONOSIS	0	0	0	127	182
0018. ENFERMEDADES NO TRANSMISIBLES	0	0	0	110	296
0019. PROGRAMA TRABAJO INFANTIL	0	0	0	0	0
0020. LEGITIMIDAD DEL SISTEMA FISCAL	0	0	0	0	0
0021. SEGURIDAD ALIMENTARIA	0	0	0	348	0
0022. GESTION INTEGRADA DE LOS RECURSOS NATURALES	0	0	0	36	91
0023. REDUCCION DE LA VULNERABILIDAD Y ATENCION DE EMERGENCIAS POR DESASTRES	0	0	0	63	139
0024. PREVENCION Y CONTROL DEL CANCER	0	0	0	31	126
Otros Programas con enfoque por Resultados	0	0	0	0	12,239
Total asignado por Resultados	2,812	3,666	6,799	10,466	31,596

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

Elaboración: Propia

El cuadro presentado nos da una idea los recursos involucrados bajo el esquema de presupuesto por resultados. Como se aprecia el monto es considerable y para el año 2012 se ha incluido en el presupuesto de la república varios programas adicionales y se han incrementado los montos asignados a los ya existentes en la medida que se van mostrando resultados o se han afinado los diseños y articulaciones de intervenciones con el propósito de causar un impacto positivo en la población.

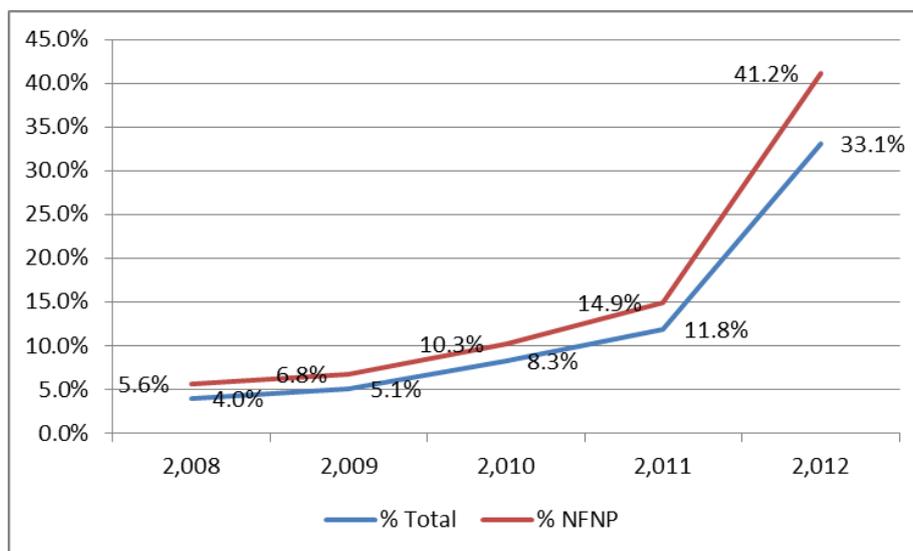
El año 2008 se inició PPR con 5 programas estratégicos: El plan articulado nutricional (PAN), salud materno neonatal, logros de aprendizaje al finalizar el tercer ciclo de educación básica regular, acceso de la población a la identidad y acceso a servicios sociales básico y a oportunidades de mercado. Como se puede apreciar estos cinco primeros programas respondieron a una inquietud motivada a la reducción de la desnutrición crónica infantil y la reducción de la pobreza. Así el programa de salud materno neonatal toma en cuenta el embarazo y los primeros meses de vida de un niño. Luego el PAN tiene como objetivo apoyar y brindar alimentos a los niños entre 9 y 36 meses de tal forma que lleguen en buen estado a las escuelas donde pueden acceder a otros programas alimentarios a los cuales es menos difícil acceder. La idea es no perder de vista los primeros años de vida que son cruciales para el desarrollo de los niños. Una vez incorporados al sistema educativo se busca que reciban una educación de mejor calidad que les permita acceder a mejores oportunidades de trabajo después. Todo esto se complementa con el acceso a la identidad. Hasta hace algunos años, muchos niños no se encontraban inscritos en RENIEC por lo cual no podían acceder a los programas sociales. La idea de que los niños cuenten con DNI es mejorar su trazabilidad en el sentido de que los padrones de los programas sociales tengan siempre su información actualizada y se reduzcan las filtraciones. A su vez, el programa de acceso a servicios sociales básicos y oportunidades de mercado lo que busca es justamente que la población tenga igualdad de oportunidades para que pueda desarrollarse plenamente. El objetivo de esta descripción ha sido mencionar que la introducción de los programas tiene como objetivo al ciudadano, el cual si está bien nutrido y accede a servicios de calidad tendrá igualdad de oportunidades para desarrollarse en el futuro.

En los años siguientes lo que se ha apreciado es la incorporación de nuevos programas. En el año 2009, se incorporaron 4 programas más y en el año 2010, 6 más. En el año 2011 se incorporaron 9 programas más. Esto nos arroja que hasta el año 2011 se cuenta

con 24 programas estratégicos a los cuales se ha destinado en dicho año fiscal casi 10,500 millones de soles a estos programas, lo cual vemos ha representado el 11,8% del presupuesto de dicho año. En el gráfico adjunto se presenta la evolución del gasto asignado a los programas estratégicos desde el año 2008. Se presentan dos medidas: una referida al total del presupuesto ya la otra es al presupuesto sin considerar el gasto financiero (pago de intereses) y previsional³⁵. Como se puede apreciar, entre los años 2008 y 2011 el porcentaje se ha triplicado y se espera que durante el ejercicio presupuestal 2012 los porcentajes crezcan aún más dado que para este año se están introduciendo un conjunto significativo de programas estratégicos y se están elevando los montos asignados de los ya existentes. Con ello se espera que cerca de un tercio del presupuesto de la república se guíe por los principios de PPR. La perspectiva es que esta proporción siga aumentando existiendo el anuncio que para el año 2016 se espera que casi todo el presupuesto esté bajo la lógica de PPR.

Proporción del presupuesto asignado a PPR 2008-2012

(Total y NFNP)



PPR ha significado tomar en cuenta una mayor cantidad de recursos e involucrar a varias instituciones del nivel central.

³⁵ Esta es una presentación que se realiza usualmente debido a que se considera que los gastos en pagos de intereses y pensionarios responden a una especie de pagos rígidos que no tienen que ver con la función del Estado en general dado que los intereses pagados son por deuda contraída con anterioridad y los pagos de pensiones son pagos que o debieran realizarse pero que se hacen debido a que el sistema público no está autofinanciado. Además estos conceptos no responden a efectos corrientes sino que impactan en otros periodos.

LA INTRODUCCIÓN DE INCENTIVOS MONETARIOS

A partir del año 2010 se crearon dos programas de incentivos orientados a las municipalidades que fueron el Plan de incentivos y el Plan de modernización municipal que ahora han sido fusionados en el último. En concordancia con los programas estratégicos mencionados, a nivel de los gobiernos locales se pueden establecer algunos problemas que es necesario resaltar. El primero está referido a la fragilidad de las finanzas locales en donde la generación de ingresos propios es muy débil y los impuestos no llegan a pasar del 10% del total de ingresos. Por otro lado, tenemos que existe deficiencia en la prestación de servicios públicos e infraestructura lo cual se manifiesta en inseguridad ciudadano, inadecuado manejo de los residuos sólidos y una mala calidad de la infraestructura local. Elementos adicionales que han sido detectados se refieren a que las municipalidades son responsables del 50% de las barreras a la formalización por los trámites y costos que deben asumir las empresas que quieren establecerse y también generan barreras a la inversión por los permisos de construcción que toman mucho tiempo en otorgarse.

Lo mencionado impacta en el crecimiento y la competitividad de la economía y en calidad de vida de los ciudadanos, por ello es que era importante desarrollar un esquema de incentivos a través de transferencias condicionadas al logro de resultados a las municipalidades. El objetivo es el crecimiento y desarrollo sostenible de la economía local. Ello implica aumentar los niveles de auto-sostenibilidad financiera y la mejora de los resultados prioritarios a nivel local. Por ello es que las áreas programáticas en las cuales se ha incidido son la recaudación del impuesto predial, mejora de la gestión financiera, contribución a la disminución de la desnutrición crónica y mejora de la calidad de los servicios públicos locales como seguridad y limpieza, infraestructura básica y simplificación de trámites. Este programa ha sido establecido en concordancia con PPR porque cada uno de los ejes estratégicos está asociado a un programa de PPR. Estos programas implican el establecer metas para cada municipalidad tomando en cuenta la heterogeneidad de las mismas y acceder a recursos adicionales si es que se cumplen con las metas. Durante el año 2010 se asignó casi todo el programa y en el año 2011 los controles se han puesto más exigentes.

Por otro lado, para la formulación presupuestaria del 2012 se establecieron directivas que establecen que para el año 2014 todas las instituciones públicas deben adoptar la

formulación presupuestaria con enfoque de resultados. La idea es que se logre incorporar dentro de la lógica de la administración pública la cadena de resultados que implica identificar las actividades que generan productos que a la larga impactan en resultados específicos que, a su vez, impactan en el resultado final. Esto debe realizarse identificando indicadores que permitan medir el avance de manera efectiva en cada caso.

Como puede apreciarse, en el caso de PPR tenemos un avance significativo si lo medimos en montos de recursos asignados, las metas son muy ambiciosas ya que se espera una cobertura mayor para fines del presente gobierno. Dado que la evidencia internacional muestra que estas estrategias toman años en consolidarse dado que cada realidad es distinta y hay que ir adaptando los instrumentos a las particularidades de un país para que sea realmente efectiva. Introducir este tipo de mecanismos implica trabajar fuertemente en la creación de una cultura resultados en los funcionarios públicos que no es tarea fácil porque implica realizar acciones fuertes en torno a la motivación y capacitación para que se pueda realizar el proceso de manera efectiva³⁶. Esto es un proceso de prueba y error que puede tomar años. Es necesario contar con los recursos suficientes para poder llevar a cabo la capacitación y asistencia técnica efectiva.

Por otro lado, las evaluaciones de impacto se están empezando a realizar y ellas darán mucho más elementos para conocer acerca de la efectividad de los programas estratégicos en la calidad de vida e igualdad de oportunidades de la población. Debe tratarse de determinarse de manera precisa que los programas han tenido efectos significativos. Esto es muy importante porque en la práctica existen muchos factores que impactan en la mejora o empeoramiento de la calidad de un servicio que recibe la población como el crecimiento económico, la disponibilidad de un buen o mal recurso humano entre otros. Por ello es necesario identificar el efecto adicional que tienen los programas para poder replicarlos en caso el efecto sea positivo o modificarlos en caso

³⁶ Ello implica identificar los productos y resultados con los que se alinean las acciones y/o actividades que de forma rutinaria se vienen haciendo, implica entender y aplicar enfoques de gestión y optimización de procesos, valor público entre otros aspectos.

contrario. En todo caso es un largo camino por recorrer pero que es muy prometedor. Entre las lecciones aprendidas se pueden mencionar que las conductas pueden ser modificadas con tecnología lo que implica que los operadores se enfoquen en los productos y satisfacción del cliente. Otro punto importante es la gradualidad donde no debe importar mucho el porcentaje sino que las acciones que se vayan realizando se hagan de manera efectiva. Adicionalmente se debe buscar construir sobre lo avanzado para poder capitalizar los avances logrados en sectores que han implementado PPR en su gestión y estos sectores deben apropiarse del concepto y las herramientas para que pueda prosperar esta forma de preparar el presupuesto. Esto nuevamente significa mucha labor de capacitación y sensibilización acerca del enfoque hacia el ciudadano y la eficiencia que debe mostrarse en la ejecución del gasto.

Como sabemos PPR es una fase de la gestión por resultados. Desde el MEF se ha tratado de generar una cultura en este sentido, pero sus labores están más centradas en la elaboración del presupuesto y la gestión financiera. También se ha avanzado en lo referido a evaluación y monitoreo. Aquí es donde se abre una gran oportunidad para crear sinergias entre la SGP y el MEF dado que la gestión por resultados, que es hacia donde debe avanzarse como eje de la gestión del Estado, es tarea de varias instituciones que deben integrarse en el proceso.

CAPÍTULO 4: EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

El proceso de descentralización en el Perú que se inició la década pasada fue resultado de una decisión política luego de una década (la última del siglo pasado) de políticas centralistas³⁷ en la cual se fueron eliminando una serie de prerrogativas a las municipalidades, siendo éstas asumidas por el gobierno central el cual fue creando una serie de entidades que se encargaban de brindar este tipo de servicios. A su vez, se fueron creando otras dependencias, muchas de las cuales tomaron la forma de organismos públicos descentralizados, que se encargaron de las políticas sociales estableciendo así un contacto directo con la población y que en algunos casos implicaron el desarrollo de una relación de clientelismo político entre la población y el Estado. Esto fue resultado de la política de creación de islas de eficiencia que ha sido abordada en profundidad en la literatura referida a la reforma del Estado en el Perú. Sin embargo, todo esto minimizó el rol de las municipalidades las cuales fueron perdiendo peso en la escena nacional.

A nivel regional, luego de la accidentada descentralización³⁸ de fines de los años ochenta, en 1992 se suspendieron las Regiones que se habían conformado de manera arbitraria en muchos casos y las cuales, en medio de una de las peores crisis económicas que vivió el país no contribuyeron a mejorar la calidad de los servicios públicos y agravaron la crisis económicas debido a las potestades tributarias que se les otorgaron. Ante este caos es que se decide, en abril de 1992, suspender las regiones y establecer los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR)³⁹ como entes desconcentrados del Ministerio de la Presidencia que se volvió a conformar para tal fin.

³⁷ Debemos mencionar que a través de una serie de normas legales se fueron centralizando competencias y se debilitaron a las municipalidades provinciales después de la promulgación del Decreto Legislativo 776 en 1994. Estas normas se encuentran resumidas en Zas Friz, Johnny (1998) La descentralización ficticia 1821-1998.

³⁸ Debemos recordar que en el año 1989 se llevó a cabo el experimento de regionalización del Perú en donde se establecieron una serie de regiones sobre la unión arbitraria de departamentos, se conformaron Consejos Regionales con un tercio de representantes designados de las organizaciones sociales y se traspasaron una serie de funciones tributarias –como la recaudación del impuesto a la renta- en medio de una de las más fuertes crisis fiscales del Perú. Al respecto ver Zas Friz (1998)

³⁹ Los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR) fueron creados dentro de las medidas implementadas tras la interrupción democrática de abril de 1992. Así, se suspendieron los Gobiernos Regionales electos en 1989 y se reemplazaron por estos CTARs, los presidentes regionales fueron reemplazados por funcionarios designados por el Gobierno Central, en la práctica se convirtieron en entidades desconcentradas del Ministerio de la Presidencia.

Los presidentes de los CTARs fueron designados por el gobierno central y se encargaron de la administración de las direcciones regionales de los diversos ministerios y de realizar algunas obras de infraestructura.

Ante este panorama, es que durante la campaña electoral del año 2001, el tema de la descentralización volvió a estar en el centro de la discusión política y los principales candidatos de dicha justa electoral prometieron una descentralización efectiva en la cual se fueran transfiriendo mayores responsabilidades e ingresos a los gobiernos subnacionales.

Sin embargo, la discusión se centró en la constitución de los Gobiernos Regionales. Esto generó cierta controversia dado que algunos sostenían que la constitución de gobiernos regionales debería ser una etapa posterior luego de fortalecer a las municipalidades y devolverle las facultades que les habían sido arrebatadas en la década de los noventa.

Este debate no consideraba que un proceso de descentralización implicaba a los tres niveles de gobierno en cuanto a la asignación de responsabilidades políticas, administrativas y fiscales dado que el énfasis en la discusión se centró sólo en la creación de los Gobiernos Regionales y no se hicieron muchos cambios en lo que respecta a las municipalidades. Por ello, una vez iniciada la administración Toledo se decidió tomar el camino de la regionalización. De hecho, los nuevos actores políticos como son los Gobiernos Regionales y sus autoridades electas han captado mucha de la atención desde las primeras fases del proceso hasta la actualidad.

El diseño de un proceso de descentralización ideal implica que primero debían desarrollarse las capacidades suficientes a nivel subnacional para poder transferir las responsabilidades de gasto y de generación de ingresos a ellos⁴⁰. Sin embargo, como en la mayoría de estos procesos, se adoptó la decisión política de seguir adelante y a partir de allí se planteó el reto de darle contenido técnico al proceso político que se avecinaba. Esto plantea una serie de retos a los académicos y *policy makers* del país porque el proceso implica ver desde distinta perspectiva los hechos y tomar en cuenta a los nuevos actores políticos que han entrado en escena y nuevos problemas a resolver

⁴⁰ Al respecto Bahl y Martínez Vásquez (2006), sostienen que desarrollar las capacidades en primer lugar es un desafío para que un proceso descentralizador sea exitoso.

para asegurar que el proceso transite por una senda sin muchas sorpresas y pueda mostrar sus bondades a la población y autoridades.

Sección 1: EL INICIO DEL PROCESO

Con el advenimiento del gobierno del presidente Toledo los poderes públicos se comprometieron a realizar elecciones de autoridades regionales y municipales, como eje para la reforma del Estado. En tal sentido, las promesas políticas empezaron a tomar forma cuando se inició la discusión de la Reforma Constitucional del Capítulo XIV de la misma el cual se refería al proceso de Descentralización. La Reforma Constitucional ⁴¹ estableció como política de gobierno la descentralización especificando que se trata de una política permanente del Estado, la cual se realiza por etapas, en forma progresiva y ordenada, conforme a criterios que permitan una adecuada asignación de competencias y transferencia de recursos del gobierno central hacia los gobiernos regionales y locales Esta reforma se votó por primera vez en el mes de noviembre del año 2001 y su segunda votación fue llevada a cabo en el mes de marzo del año 2002⁴². Esto marcó la pauta del proceso y a partir de allí los tiempos empezaron a apremiar porque se planteaba que las elecciones para las autoridades de los Gobiernos Regionales fueran en el mes de Noviembre del mismo año.

Paralelamente al desarrollo legal mencionado en el párrafo anterior, se fueron dando una serie de acciones al interior del Gobierno para conformar un equipo técnico que pudiera darle contenido al proceso con un diseño de políticas acorde con las necesidades del mismo.

Un primer intento se dio en el Ministerio de la Presidencia donde se formó un grupo alrededor de la Secretaría Técnica de la Comisión Nacional de Descentralización que había sido creada a inicios del gobierno del presidente Toledo pero que nunca funcionó en la práctica. Lo que sí funcionó fue la Secretaría Técnica donde se fue formando una propuesta de descentralización que se puede decir que era voluntarista y llevada por motivos políticos. Frente a esto se formó en la Presidencia del Consejo de Ministros un

⁴¹ Ley N° 27680, Ley de Reforma Constitucional del Capítulo XIV del Título IV sobre Descentralización, del año 2001.

⁴² En el Perú se necesita una doble votación para poder reformar la constitución, cada votación debe ser en una legislatura distinta

grupo alrededor de la Dirección General de Gestión Pública donde se determinó que el proceso de Descentralización no puede desvincularse del proceso de modernización del Estado. Estos dos procesos unidos a una mayor democratización y participación de la ciudadanía serían las pautas del proceso de reforma del Estado que se quería llevar a cabo.

Estas dos visiones algo diferentes crearon ciertas tensiones entre las dos entidades del Estado que incluso causaba confusión entre los distintos actores involucrados en el proceso de descentralización. Sin embargo, la institución que quedó a cargo del proceso fue la Presidencia del Consejo de Ministros la cual trató de incorporar algunos de los aportes del grupo del Ministerio de la Presidencia. Este grupo, con el apoyo de ciertos organismos internacionales y fuentes cooperantes logró establecer el esquema de lo que sería el proceso de descentralización por venir y que constaba de los siguientes principios⁴³:

- Mantener y mejorar la calidad de los bienes y servicios prestados por el Estado al ciudadano a través de la participación de las unidades de gobierno subnacionales como las municipalidades y los Gobiernos Regionales. Este principio se basa en el principio de subsidiariedad que establece que los llamados a prestar el servicio a la población son los niveles de gobierno más cercanos a ellos. Lo que se busca a través de este principio es mejorar la eficiencia y eficacia del Estado.
- Reconocimiento de la heterogeneidad. Un país tan diverso en términos culturales, históricos, geográficos y económicos como el Perú no puede seguir siendo manejado con un criterio centralista porque no se responde a las necesidades de los pobladores de manera suficiente y se pueden malgastar los recursos al no poder establecer las prioridades de gasto en función a las verdaderas necesidades de la población.
- Correcta asignación de responsabilidades. Si cada nivel de gobierno tiene claro cuál será su rol dentro de la provisión de bienes y servicios a la población se evitarían superposiciones de responsabilidades y desperdicio de recursos y

⁴³ Esto quedó plasmado en el documento de proyecto del Préstamo del BID 1437/OC-PE que dio origen al Programa de Modernización y Descentralización del Estado que empezó a operar en el año 2004 y que fue concluido a fines del año 2011.

conflictos de competencia. Una vez que se tuviera claro el mapa de responsabilidades administrativas de los gobiernos subnacionales en el país se podría pasar a un esquema de financiamiento que fuera acorde con las necesidades de cada nivel de gobierno.

- Estabilidad Fiscal. La experiencia de otros países de la región en donde la descentralización había sido un factor adicional y, en otros casos, detonantes de crisis fiscales como Brasil o Argentina y en menor medida Colombia, implicaba desarrollar un proceso que buscara minimizar los desequilibrios fiscales verticales y desarrollar mecanismos de responsabilidad fiscal. La ventaja de ser uno de los últimos países en descentralizarse en la región implicaba aprender de los errores de los demás y diseñar mecanismos que buscaran desarrollar una mentalidad de responsabilidad fiscal entre las autoridades subnacionales. La inestabilidad macroeconómica es uno de los principales enemigos de la descentralización porque si se parte de una situación inicial complicada o el proceso contribuye a deteriorar la salud económica de un país pueden surgir las voces que busquen revertir el proceso.
- Mecanismos de alerta temprana. Todo proceso de descentralización implica un camino de prueba y error. No existe ninguna experiencia replicable totalmente por lo que no se puede hablar de un modelo exitoso único. De allí es que surge la necesidad de contar con información que nos permita detectar los problemas de manera eficaz a fin de poder realizar las acciones correctivas necesarias. En toda experiencia de descentralización el grado de la misma y la velocidad a la cual se vaya avanzando dependen de las características del país. Por ello es importante ir llegando a ese punto de manera gradual y por etapas contando con mecanismos que nos indiquen por donde están surgiendo aspectos positivos que hay que replicar y aspectos negativos que hay que corregir inmediatamente. Por ello los mecanismos de alerta temprana implicaban contar con un sistema de información que permitiera construir indicadores que dieran una idea de los avances en el proceso de descentralización para de esa forma poder adoptar medidas correctivas⁴⁴.

⁴⁴ El sistema de indicadores no fue implementado por lo cual no se contó, en la realidad, con el sistema de alerta temprana.

- Desarrollo del país. En el Perú tenemos una disparidad muy grande en términos económicos. De esta forma cerca del 50% de la producción se realiza en Lima en donde se concentra un tercio de la población del país. Al interior del país existen dos departamentos como son Arequipa y la Libertad que pueden ser importantes en participación en la producción pero que se encuentran muy por debajo de Lima⁴⁵. El resto de departamentos tiene una participación muy baja y en ellos se concentra la población de bajos ingresos dado que una gran proporción de sus habitantes se ubican debajo de la línea de pobreza. Todo esto nos indica que el rol de promotor de la actividad económica de los Gobiernos Regionales y Locales debe ser reforzado con el fin de poder articular esfuerzos productivos y generar más riqueza de tal forma de reducir las disparidades económicas y brindar a su población oportunidades productivas que permitan reducir los flujos migratorios hacia Lima. De esta forma se lograría fortalecer otras ciudades de tal forma que se permita un crecimiento económico más equitativo.
- Participación de la ciudadanía. Una de las formas de lograr que las acciones del Estado respondan a las necesidades de los ciudadanos es incentivando la participación de la población. Esto nos permite empoderar a la demanda para que pueda expresar sus necesidades y brindar información que será la base para las acciones de las autoridades subnacionales. Sin embargo esta participación no sólo debe reducirse a participar en la formulación de planes y presupuestos sino a realizar un seguimiento de las acciones de las autoridades y funcionarios regionales y locales para fiscalizar que las acciones de los mismos no se desvíen de los acuerdos adoptados.
- Fortalecimiento de capacidades. Dada la heterogeneidad de las municipalidades y de los nuevos Gobiernos Regionales que estaban por constituirse debía esperarse que la capacidad administrativa fuera también dispar. Por otro lado, si uno de los objetivos era transferir competencias y recursos a los Gobiernos Subnacionales debía capacitarse a estos gobiernos en los aspectos referidos a las nuevas competencias que fueran asumiendo. De esta manera, debían

⁴⁵ Al año 2009, según cifras del INEI, Lima representaba el 47.3% del PBI nacional seguido de Arequipa con el 5.2% y La Libertad con el 4.4%. Ver INEI (2010) Producto Bruto Interno por departamentos 2001-2009.

establecerse planes agresivos de fortalecimiento y capacitación en aquellas zonas en donde se detectara necesidades importantes.

- Adecuación del Gobierno Nacional. Esto significaba que el Estado en su nivel más alto también debía adecuarse al proceso de descentralización. De esta manera debía reestructurarse con el fin de ser más funcional al proceso de descentralización y realizar una serie de reformas en sus sistemas administrativos como los de presupuesto, personal, tesorería, administración financiera e inversión pública con el fin de facilitar el proceso de descentralización. Por otro lado, debía realizarse también un proceso de capacitación a los funcionarios del nivel nacional para que supieran las implicancias de un proceso de este tipo y fueran pensando en un esquema descentralizado donde, en el largo plazo, el Gobierno Nacional sólo jugaría un rol de formulador de políticas y de monitoreo y supervisión donde el grueso de la ejecución de gastos debería estar en manos de los Gobiernos Regionales y Locales.

Todos estos puntos mencionados establecen los objetivos que se tuvieron al momento de empezar el proceso de descentralización⁴⁶. Como se puede apreciar la agenda era nutrida y significaba un gran esfuerzo en términos de recursos y voluntad para poder darle el sustento técnico a la decisión política de llevar adelante el proceso de descentralización.

Sección 2: LOS PRINCIPALES EJES DEL PROCESO

En vista de la decisión política tomada y la conformación de equipos técnicos que diseñaran los contenidos de las políticas era hora de llevar a cabo una serie de acciones que permitieran ir configurando el proceso. Esto se hizo más urgente cuando en marzo del año 2002 se procedió a la convocatoria de elecciones para elegir a los Presidentes Regionales junto con los alcaldes para noviembre del mismo año.

⁴⁶ Todo ello fue recogido en las Leyes referidas al proceso de descentralización que se promulgaron entre el año 2002 y 2003, destacando la Ley de Bases de la Descentralización y las Leyes Orgánicas de Gobiernos Regionales y la de Municipalidades.

Un primer punto a destacar es que la decisión era conformar gobiernos regionales en los actuales departamentos, lo cual ha sido una decisión controversial porque hubo una discusión si es que primero se deberían formar regiones propiamente dichas con la unión de dos departamentos o más antes de proceder a la elección de autoridades regionales. El punto de si un departamento es económica y fiscalmente sostenible por sí solo fue un punto de discusión importante al interior del gobierno entre entidades como el Ministerio de Economía y Finanzas y la Presidencia del Consejo de Ministros previo a la convocatoria de elecciones. Sin embargo, con la decisión de realizar los sufragios regionales quedó clara la voluntad de tomar los departamentos como unidades básicas del proceso de descentralización para luego conformar regiones con la unión de dos o más departamentos.

Dado los principios enunciados en la sección anterior quedó claro que los ejes sobre los cuales debía girar el proceso de descentralización para que fuera sostenible y mostrara resultados palpables a la población, debían considerar introducir mecanismos de asignación correcta de competencias entre los tres niveles de gobierno así como los mecanismos de coordinación entre ambos⁴⁷. Por otro lado, los sectores debían establecer un proceso de transferencias que fuera gradual y por etapas para pasar sin mayores problemas de la actual situación centralizada a una estructura más descentralizada. A su vez, el nivel nacional de gobierno debía realizar una reingeniería para ser más funcional al proceso de descentralización a la vez que modernizaba su estructura y los sistemas administrativos que cruzaban los tres niveles de gobierno. Esto implicaba que debía existir una estrecha coordinación entre la modernización del Estado y la descentralización del mismo.

Del mismo modo, para asegurar que la calidad en la provisión de los bienes y servicios brindados por el Estado debía considerarse un sistema de acreditación que certificara la capacidad de los gobiernos regionales y locales antes de proceder a la transferencia efectiva de las competencias y recursos respectivos. Esto significaba que debía levantarse un mapa de las capacidades de los gobiernos regionales y locales para

⁴⁷ Todo ello quedó plasmado en la Ley de Bases de la Descentralización que mencionaba elementos importantes como la responsabilidad fiscal, la gradualidad del proceso, el carácter permanente del mismo, la dinámica del proceso así como el principio de subsidiariedad (Ver artículo 4° referido a los principios)

diseñar un programa agresivo de capacitación en aquellas unidades subnacionales que exhibieran ciertas deficiencias en sus capacidades.

En este aspecto era importante hacer un mapeo de los esfuerzos que venía realizando la cooperación internacional para poder encausarlos dentro de un plan nacional de capacitación que pudiera articular los esfuerzos del Estado con los de la cooperación de tal forma de abarcar la temática y las zonas en donde se mostrara mayores necesidades de capacitación y fortalecimiento institucional. La acreditación -que debía realizarse por instituciones independientes- estaba estrechamente ligada a la capacitación porque de esa forma se podrían detectar falencias y diseñar las acciones necesarias para que la mayoría de gobiernos regionales y locales pudieran acreditar.

Este proceso podría convertirse en un círculo virtuoso en donde al reformar el Estado y mejorar las capacidades de los funcionarios y autoridades locales y regionales, mejorara la eficiencia y eficacia en la provisión de bienes y servicios a la población y se lograra una buena imagen del proceso y su legitimización. Para que todo esto funcionara era necesario contar con información que permitiera ir monitoreando el proceso y tener un mecanismo de alerta temprana que mostrara los problemas que fueran surgiendo y las buenas experiencias. Con esto se podría -dentro de un proceso flexible- tomar las acciones correctivas necesarias y la divulgación de las buenas experiencias. Ello estaba en la base del desarrollo de un sistema de información para la descentralización que consolidara la información generada por otras instituciones del Estado y se nutriera de información adicional vinculada al proceso de descentralización para darle una mirada territorial al país y salir de la visión sectorial que hasta ahora prevalece.

Otro punto importante era el desarrollo de una estrategia de comunicación que rompiera con los mitos de la descentralización los cuales llevaban a que cuando se preparaba el proceso, las expectativas de la población eran muy elevadas con respecto al mismo y lo veían como la solución de muchos problemas como el desempleo y la falta de oportunidades económicas. Si bien uno de las herramientas para lograr esto puede ser la descentralización, su rol dentro de este proceso debía ser explicado con claridad. De la misma forma era necesario que quedara claro que un proceso de esta naturaleza implicaba no sólo el incremento de derechos sino también de responsabilidades por parte de las autoridades y la población que, a través de su

participación, podría hacer que las acciones de los gobiernos Regionales y Locales respondieran a sus expectativas. Debía venderse también la idea que el proceso debía ser gradual y por etapas para garantizar el éxito del mismo.

Asimismo era necesario crear un nuevo actor dentro de la administración pública que se encargara de la dirección y conducción del proceso. Este nuevo ente rector del proceso debía ser el encargado de llevar adelante el esfuerzo descentralizador y para ello articular a las dependencias del Gobierno Nacional y desarrollar mecanismos de comunicación con las unidades subnacionales de gobierno.

Un tema muy importante era garantizar que el proceso de descentralización no pusiera en riesgo la estabilidad económica del país. Por ello era necesario desarrollar mecanismos que aseguraran la neutralidad fiscal del proceso y que evitaran el crecimiento excesivo del endeudamiento subnacional que se había convertido en un serio riesgo para la estabilidad fiscal en muchos países de la región. Este fue uno de los puntos entre los que hubo mucho consenso al interior del Gobierno Nacional.

El tema de la participación ciudadana era muy importante, por ello debían introducirse instituciones que facilitaran la expresión de las necesidades de la población y la construcción de planes y presupuestos participativos en donde se configurara una visión de las Regiones y Departamentos desde abajo pero siempre dentro de los márgenes que determinarían los entes rectores del Gobierno Nacional para así articular las políticas regionales y locales con las establecidas de manera general por el ejecutivo. Esto aseguraría cierta coherencia de las políticas del Estado frente a la población. Ello sería lo que más tarde daría origen a los planes concertados de desarrollo local y regional y a la elaboración del presupuesto participativo.

Sección 3: DESARROLLO DEL MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL

Uno de los primeros hitos del proceso fue el desarrollo del marco legal que le diera viabilidad. Así fruto de las coordinaciones entre la Comisión de Descentralización y Regionalización del Congreso de la República y el ejecutivo a través de la Presidencia del Consejo de Ministros y el Ministerio de Economía y Finanzas se inició el debate que dio origen a la Ley de Bases de la Descentralización (Ley N° 27783 de junio del año 2002). En esta Ley se introdujeron los principios relacionados a la gradualidad, flexibilidad, irreversibilidad, participación y neutralidad fiscal entre muchos otros.

Asimismo se establecieron las competencias exclusivas de los tres niveles de gobierno y de manera general los recursos con los que contarían los mismos. A diferencia del proceso de descentralización de finales de la década de los 80 en el que el Congreso establecía las competencias y funciones de cada gobierno regional en leyes que los creaban, la ley de bases vigente encarga al propio Ejecutivo, a través del Consejo Nacional de Descentralización, modular el ritmo de este proceso gradual de transferencias el que, además, se producirá en función de las capacidades de gestión de los gobiernos descentralizados.

Quedó así en manos de la voluntad política del gobierno (no del acuerdo político en el Congreso) la marcha del proceso de transferencia de competencias, así como la ponderación de las capacidades de gestión de los gobiernos locales y regionales para cumplirlas.

Un hecho a destacar es que en esta ley se creó el Consejo Nacional de Descentralización como un ente intergubernamental en el que en su directorio participarían representantes de los tres niveles de gobierno. Esta propuesta fue el resultado de un amplio debate en donde existían propuestas para crear un ministerio de la Descentralización a partir del Ministerio de la Presidencia. Otra alternativa era la creación de un ente constitucionalmente autónomo que contara con la suficiente autonomía para llevar adelante una política de Estado como es la descentralización. La propuesta intermedia fue la creación de un ente autónomo pero dependiente de la Presidencia del Consejo de Ministros donde su presidente fuera nombrado por el Presidente de la República y contara con dos representantes de la Presidencia del Consejo de Ministros, dos representantes del Ministerio de Economía y Finanzas además de dos representantes de los Presidentes Regionales y uno de los Alcaldes Provinciales y otro de los Alcaldes Distritales. Esto sumado a su presidente implicaba un directorio de nueve personas. Sin embargo, este esfuerzo quedó trunco porque este espacio de discusión del proceso con la participación de los tres niveles de gobierno fue disuelto en febrero del año 2007 y llevó a la creación de la Secretaría de Descentralización como órgano de línea de la PCM y al primer ministro como conductor de la política de descentralización. Como espacio de coordinación se creó el

Consejo de Coordinación Intergubernamental que hasta el momento no ha funcionado en la práctica⁴⁸.

El CND tuvo bajo su responsabilidad la dirección y conducción del proceso a nivel general. Entre sus funciones específicas estaban el conducir y monitorear el proceso de transferencia de competencias y recursos a los Gobiernos Subnacionales. Por otro lado era el responsable de la capacitación en gestión y gerencia pública a nivel regional y local. Debía encargarse además de la coordinación de los planes de desarrollo nacional, regional y local, canalizar la cooperación nacional e internacional, coordinar y articular las políticas las políticas y planes de gestión descentralizada. Adicionalmente era la entidad responsable de brindar asistencia técnica y financiera no reembolsable en materia de inversiones y concesiones. Por último tenía entre sus responsabilidades desarrollar y conducir el sistema de información para el proceso de descentralización y promover la integración regional y su fortalecimiento.

Uno de los puntos más importantes de la Ley de Bases de la Descentralización es que se incluyeron los principios de la descentralización fiscal entre los cuales destacaba el de la neutralidad fiscal del proceso. Ello significaba que ninguna competencia se traspasaría sin los recursos suficientes ni viceversa, Ello con el fin de evitar desequilibrios verticales que pudieran influir en la estabilidad fiscal del país. Por otro lado, se estableció que las operaciones de endeudamiento externo que quisieran contratar los gobiernos subnacionales tendrían que contar con un control por parte del Gobierno Nacional, la obligatoriedad de tener un desempeño fiscal responsable y una correcta asignación de competencias para evitar la superposición de funciones y evitar los conflictos de competencia y ahorrar recursos para la nación.

Adicionalmente se estableció que los sistemas administrativos nacionales como los de presupuesto, tesorería, administración financiera, personal y de inversión pública serían de estricta observancia por todos los niveles de gobierno y los entes rectores de estos sistemas estarían ubicados en el Gobierno Nacional principalmente en el Ministerio de

⁴⁸ El Consejo de Coordinación Intergubernamental fue creado por la Ley 29158 Ley Orgánica del Poder Ejecutivo como un espacio donde participan presidentes regionales y un grupo electo de alcaldes para darle seguimiento a la política de descentralización. En este sentido su reglamento establece una serie de funciones como fortalecer el diálogo entre los niveles de gobierno, coordinación y articulación de políticas nacionales y sectoriales, entre otros. Es un órgano dependiente de la Presidencia del Consejo de Ministros.

Economía y Finanzas y en la Presidencia del Consejo de Ministros en el caso del manejo de personal. Con todo ello, se buscaba darle consistencia al proceso y que todo se enmarcara dentro de las políticas nacionales.

PRINCIPALES NORMAS REFERIDAS AL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

La Ley de Bases de la Descentralización que fue promulgada en julio del año 2002 también estipulaba las etapas del proceso de descentralización en donde se incluían cuatro etapas: una primera de preparación del proceso, la segunda referida a la conformación de las regiones⁴⁹. Recién en la tercera etapa se iniciaría la transferencia de las competencias sectoriales sin incluir a las de salud y educación y en la última etapa se procedería a la transferencia de las competencias sectoriales de salud y educación⁵⁰.

Paralelamente a esta legislación, se promulgó en el mismo mes la Ley de Demarcación Territorial que establece plazos para poder terminar la delimitación de las circunscripciones distritales, provinciales y departamentales. Esto es muy importante dado que se tienen estimados que más del 80% de los distritos y provincias no cuentan con los límites definitivos y que recurrentemente llevan a disputas entre distintas circunscripciones⁵¹. Este es un problema aún no resuelto y es parte de la agenda pendiente del proceso en los siguientes años. El órgano encargado de llevar a cabo esta tarea es dependiente de la PCM por lo cual debería articular mejor su trabajo con la actual Secretaría de Descentralización.

Una vez que se conformó el Consejo Nacional de Descentralización en setiembre del año 2002, la siguiente tarea fue iniciar las discusiones para la promulgación de la Ley

⁴⁹ En el Perú actualmente existen Gobiernos Regionales que funcionan en las actuales circunscripciones departamentales. Las verdaderas regiones se conformarán cuando, vía referéndum, se logren integrar dos o más departamentos en una primera etapa y luego se podrán incorporar las provincias colindantes que así lo decidan.

⁵⁰ Sin embargo, estas etapas fueron totalmente trastocadas cuando durante el gobierno del presidente García se decidió adelantar la transferencia de competencias y funciones de manera apresurada.

⁵¹ Por ejemplo, hacia el año 2006, PRODES en el documento evaluación rápida del proceso de descentralización. Demarcación y organización territorial, Informe de hallazgos y recomendaciones, citando cifras de la Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial (órgano rector en esta materia) 91% de las provincias y 80% de los distritos no tenían bien delimitadas sus fronteras. Ello genera fricciones en la medida que se reparten más recursos provenientes de las transferencias intergubernamentales como el Canon y el FONCOMUN.

Orgánica de Gobiernos Regionales. En esta Ley debían incluirse los principios rectores que iban a regir a los Gobiernos Regionales que se conformarían en los departamentos.

Para ello, desde la Presidencia del Consejo de Ministros se había iniciado un trabajo de coordinación con los sectores para que realizaran un trabajo que les permitiera ir incorporando dentro de sus planes al proceso de descentralización. Se les pidió que hicieran un mapa de asignación de competencias para el largo plazo entre los tres niveles de gobierno. Todos los sectores se incorporaron al ejercicio y se logró tener un cuadro más o menos claro. Lo más relevante de este ejercicio es que sirvió de base para la negociación de las competencias compartidas de los Gobiernos Regionales⁵².

Esto permitió que hubiera una coordinación estrecha con el Congreso y que se lograra incluir una aceptable asignación de materias de competencia compartidas a los Gobiernos Regionales. Se establecieron los órganos base de los Gobiernos Regionales como la Presidencia y el Consejo Regional y sus respectivas responsabilidades. Adicionalmente, luego de un gran debate se logró incluir un artículo que creaba el sistema de acreditación de tal forma de certificar las capacidades de los Gobiernos Regionales antes de transferirles las competencias.

Uno de los puntos de discordia de esta Ley, es que fue promulgada en el mes de noviembre del año 2002, un día antes de las elecciones de los Presidentes y Consejeros Regionales. Algunas fuerzas políticas se opusieron a que se conformaran los Consejos de Coordinación Regional basados en el argumento que la democracia representativa era suficiente para el control de la ciudadanía.

Adicionalmente otro punto de discordia era que no quedaba claro el tema de la rectoría de las políticas nacionales sectoriales en donde lo que se buscaba es que las políticas de los Gobiernos Regionales se enmarcaran dentro de estas tal como se había estipulado en la Ley de Bases de la Descentralización con respecto a los sistemas administrativos.

Un último punto de discordia era que no se introducían de manera explícita mecanismos de sostenibilidad fiscal en el sentido de imponer correctivos si es que la

⁵² Este esfuerzo fue retomado años después por la Secretaría de Gestión pública de la PCM quien procedió a elaborar las matrices de competencias que servirían de base para la elaboración de las Leyes de Organización y Funciones de los distintos ministerios.

situación fiscal de los Gobiernos Regionales se deterioraba y ponía en peligro la estabilidad fiscal nacional.

Finalmente, uno de los temas que hasta ahora crea gran polémica es que la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales establecía que a partir del año 2004 se iniciaban la transferencia de las competencias sectoriales de todos los ministerios incluidos los de salud y educación lo cual genera tensiones con las etapas establecidas en la Ley de Bases de la Descentralización. Como ya vimos al final este proceso fue abortado debido a que se tomó la decisión política en el año 2006 de realizar el shock descentralizador en setiembre del año 2006.

Con estos argumentos es que se propuso una modificatoria a la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales que fue publicada el día 1 de enero del año 2003, justamente en la fecha en que muchos presidentes regionales prestaban juramento en la que se introducían los Consejos de Coordinación Regional como ente en donde participaran las fuerzas vivas del departamento a través de sus representantes de tal forma de fiscalizar a las autoridades y se pudieran construir a su interior los planes y presupuestos participativos. Asimismo se introdujo de manera explícita la rectoría sectorial nacional y los mecanismos de sostenibilidad fiscal como la posibilidad de intervención por parte del Gobierno Nacional mediante medidas de urgencia si es que la situación fiscal de un Gobierno Regional ponía en riesgo la estabilidad macroeconómica del país.

De esta manera se crearon las bases para el proceso de regionalización que fue, dentro de toda la premura del tiempo, un buen inicio para el mismo.

El tema de los nuevos Gobiernos Regionales que iniciaron sus acciones en los primeros días de enero del año 2003 ha captado mucho de la atención hasta el momento porque son nuevos actores políticos en el proceso lo que ha ocasionado tensiones políticas con el Gobierno Nacional en algunos casos pero que parece haberse estabilizado con el tiempo en algunos casos y en otros han sido fuente de conflictos que han enfrentado al Gobierno Nacional con los Gobiernos Regionales como es el caso reciente en el departamento de Cajamarca. Debido a la atención que han generado desde entonces los Gobiernos Regionales el papel de las municipalidades ha sido menor desde entonces.

No obstante lo anterior, durante el año 2003 se promulgó una nueva Ley Orgánica de Municipalidades que recoge muchos de los principios establecidos en las leyes anteriores pero que presenta limitaciones: las competencias entre las municipalidades provinciales y distritales no están correctamente delimitadas y persisten la superposición de funciones incluso con las competencias de los gobiernos nacionales. Uno de los puntos a destacar acá es que el trabajo que realizaron los sectores para delimitar las competencias entre los distintos niveles de gobierno no fue tomado en cuenta y fue un esfuerzo que no fue muy coordinado con el Gobierno Nacional

Este es el panorama de las principales normas legales que rigen el proceso de descentralización peruano en la actualidad. Adicionalmente durante los años 2003 y 2004 se ha promulgaron leyes que complementaron el proceso el proceso. A continuación hacemos una breve mención a las mismas.

- Ley de Promoción de la Inversión descentralizada. Con esta ley se delimitó las potestades a los Gobiernos Regionales y Locales de tal forma que puedan tener las herramientas para poder atraer inversión nacional y extranjera en obras de infraestructura y de desarrollo productivo en estrecha coordinación con la agencia de promoción de inversiones nacional que es PROINVERSION que depende del nivel nacional. Por otro lado se ha planteó la creación de agencias de fomento de la inversión privada en cada uno de los departamentos y municipalidades para que funciones como agentes facilitadores de la inversión en sus respectivas jurisdicciones.
- Ley de Descentralización Fiscal, En esta Ley se establecen las etapas que tendrán los Gobiernos Regionales en cuanto a la asignación de ingresos. Así se establece que en un primera etapa las fuentes de financiamiento serán las transferencias presupuéstales y el Fondo de Compensación Regional que es una transferencia que sería asignada entre los departamentos en función a factores de pobreza y esfuerzo fiscal entre otros para ser utilizada exclusivamente para gastos de inversión. En una segunda etapa se establece que cuando se hayan formado las regiones con la unión de dos o más departamentos, se les cederá adicionalmente el 50% de ciertos impuestos nacionales recaudados en las

jurisdicciones regionales⁵³. Un punto adicional a destacar dentro de esta Ley es que se incluyen una serie de reglas fiscales referidas a límites al endeudamiento y crecimiento del gasto que junto con las establecidas en la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal configuran las reglas fiscales que deben cumplir todos los Gobiernos Subnacionales.

- **Modificación de la Ley de Tributación Municipal.** La Ley de tributación municipal que fue promulgada en 1994 ha sufrido una serie de modificaciones desde entonces y recientemente se han incluido cambios menores a la misma pero sin tener una visión completa de los aspectos de una descentralización fiscal general.
- **Ley del Sistema de Acreditación.** Cumpliendo con el mandato legal de las Leyes Orgánicas de Gobiernos Regionales y de Municipalidades se ha promulgado la ley que crea el sistema de acreditación que busca establecer condiciones mínimas que deben cumplir los Gobiernos Subnacionales para recibir competencias. Por otro lado, se busca introducir indicadores de gestión que permitan evaluar el desempeño de estas unidades de gobierno con el fin de identificar necesidades de capacitación y se pueda evaluar si es que se han cumplido con ciertos estándares que permitan continuar con el proceso de transferencias y recursos.
- **Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones.** Uno de los puntos cruciales dentro de la estrategia de descentralización es la conformación de unidades geográficas que sean autosuficientes desde el punto de vista fiscal y económico. En esta ley se tienen definidos de manera más o menos vaga dos instancias: La primera de ellas son las juntas de coordinación interregional que son asociaciones de departamentos conformadas para la realización de un proyecto o actividad. Se les puede considerar como un paso intermedio previo a la conformación de las regiones propiamente dichas con la unión de dos departamentos o más. En esta ley se mencionan los incentivos económicos que

⁵³ Entre estos impuestos están el Impuesto General a las Ventas, el Impuesto Selectivo al Consumo y el Impuesto a la Renta de las personas naturales. No se incluye el Impuesto a la Renta de las empresas porque buena parte de estos regresan vía el Canon a las municipalidades y Gobiernos Regionales en cuyas circunscripciones se encuentren las actividades extractivas que llevan a cabo las empresas mineras, petroleras, gasíferas, hidroeléctricas, forestales y pesqueras.

tendrán cada una de estas entidades y los requisitos y pasos a seguir para la conformación de las mismas.

- Ley Marco del Presupuesto Participativo. En esta ley se dan los lineamientos generales para la elaboración de los presupuestos participativos dentro de los Consejos de Coordinación Regionales, y Locales. Asimismo se establecen las etapas del proceso participativo y los mecanismos de rendición de cuentas a seguir.

Adicionalmente a estas Leyes se han promulgado una serie de normas de rango menor (Generalmente Decretos Supremos) que son parte importante del proceso de descentralización:

- Planes Anuales de Transferencias Sectoriales. Cada año hacia el mes de abril se publica un Decreto Supremo conteniendo las transferencias de programas sociales y competencias sectoriales que serán trasladadas a los Gobiernos Regionales y Locales durante dicho año y el siguiente. Aquí también se mencionan los requisitos que deberán cumplir los gobiernos subnacionales para poder decaer las nuevas transferencias de competencias.
- Plan Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica en Gestión Pública para el Fortalecimiento de los Gobiernos Regionales y Locales. Este plan es una primera aproximación a los contenidos, cobertura geográfica, secuencia temporal y metodología de capacitación y asistencia técnica a los Gobiernos Regionales pero que aún no ha sido implementado.

Como se puede apreciar, el grueso de la agenda del proceso de descentralización al inicio fue configurar el marco legal que desde entonces ha guiado el proceso. Con el gobierno del presidente García no se realizaron mayores avances en cuanto a la legislación sino que se guía el proceso. Sí se dio un cambio institucional dado que el Consejo Nacional de Descentralización fue desactivado y reemplazado por la Secretaría de Descentralización de la PCM quien es el encargado técnico del proceso y en cargado político es el Presidente del Consejo de Ministros. Luego de ello, el proceso pareció haber bajado de perfil dado que se anunció que se iban a completar la transferencia de competencias y funciones hacia los gobiernos regionales y locales según estaban establecidas en las Leyes orgánicas respectivas y en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. Este proceso se inició desde el año 2007 en donde todo el diseño del

proceso quedó trunco dado que dejando de lado el proceso de acreditación se pasó a la realización de las transferencias sin verificar las capacidades de los Gobiernos Regionales y Locales. El impacto sobre la calidad de los servicios brindados a los ciudadanos es todavía un fenómeno a investigar y es necesario realizar una evaluación al respecto.

El énfasis en el proceso desde al año 2006 fue distinto porque se dejó de lado la consolidación del marco legal. Los planes anuales de transferencia que se mantuvieron desde el año 2006 para adelante establecían las funciones a transferir a los Gobiernos Regionales y Locales y no se pudo avanzar en lo concerniente a la verificación de capacidades de los gobiernos subnacionales con lo cual se creó un proceso formalista más que de verificación de capacidades. En el año 2008 se promulgó el decreto legislativo 1026 en el marco de las normas necesarias para la implementación del TLC con Estados Unidos en donde se creaba un régimen facultativo para los Gobiernos Regionales y Locales que quisieran implementar un proceso de modernización institucional integral. Sin embargo, esta reforma ha quedado inconclusa debido a que este proceso aún no ha sido reglamentado. A pesar de ello los gobiernos Regionales han implementado procesos de reforma institucional de manera diferenciada que en algunos casos presentan resultados interesantes como es el caso del Gobierno Regional de San Martín.

En el año 2009 el plan anual de transferencia estableció que el enfoque de la gestión descentralizada son las personas. Sin embargo, esto aún está por concretarse y el rol que puedan jugar tanto la secretaría de Gestión Pública de la PCM como el MEF en el tema de la adopción de gestión por resultados puede ser importante para hacer operativas este tipo de iniciativas.

Un hecho que se arrastra desde el inicio del proceso es la falta de una definición clara del rol rector del Gobierno Nacional. La visión del proceso de descentralización respondía a un enfoque en donde los órganos ejecutores son los gobiernos regionales y locales y las políticas nacionales son determinadas por los órganos del Gobierno Nacional. En la práctica han surgido muchos problemas porque la delimitación no está clara y no han sido pocas las situaciones en donde han sido emitidas normas legales por parte de los Gobiernos Regionales principalmente que han colisionado con las competencias del nivel nacional. Por ello es necesario delimitar claramente el rol y

ayudar al tribunal constitucional a que pueda resolver de manera eficaz todos los conflictos de competencia que han surgido.

Lo anterior es reflejo de la poca claridad que tiene la legislación y la falta de desarrollo posterior referido a la asignación de competencias. El problema surge porque la legislación aún se presta a interpretaciones que devienen en superposición de funciones que pueden llevar a ineficiencias porque los tres niveles de gobierno pueden estar destinando recursos a una actividad específica mientras que dejan desatendidas otras. Urge por tanto revisar la asignación de competencias y vincularlas a las LOF de los ministerios. En este caso la coordinación entre las secretarías de gestión pública y descentralización es crucial para presentar iniciativas legales en coordinación con el Congreso de la República de tal manera de llegar a un acuerdo razonable.

Adicionalmente es necesario tomar en cuenta el liderazgo del proceso. Un proceso de descentralización es eminentemente político. La secretaría de descentralización es el órgano técnico que busca establecer las directivas adecuadas para la marcha eficiente del proceso pero el liderazgo político ha sido dejado de lado. El presidente del Consejo de Ministros tiene muchas tareas que cumplir y eso hace que no necesariamente le dedique todo el tiempo necesario a liderar el proceso de descentralización. En este caso conviene revisar la legislación vigente de tal forma de darle un mayor protagonismo a la secretaría de descentralización y establecer cuanto antes el Consejo de Coordinación Intergubernamental que debe constituirse como el espacio de diálogo político para coordinar políticas que impliquen avances en el proceso de descentralización y vincular estas políticas a la gestión por resultados orientada a satisfacer las necesidades de los ciudadanos.

El tema de las capacidades es muy importante. Ningún proceso de modernización de la gestión pública y un proceso de descentralización van a poder avanzar si es que no se cuenta con los operadores adecuados. Ello implica trabajar seriamente a todo nivel dentro de las circunscripciones departamentales, provinciales y distritales donde es indispensable capacitar a los funcionarios en los sistemas administrativos del Estado para mejorar la gestión de estos niveles de gobierno. Es indispensable trabajar también en desarrollar capacidades para introducir efectivamente el modelo de gestión por resultados a nivel subnacional en concordancia con las prioridades nacionales. Ello requiere medidas que mejoren el servicio civil. Ya es un hecho recurrente que cuando

ingresan las nuevas administraciones a los gobiernos subnacionales los niveles de ejecución se reducen drásticamente debido a que los nuevos funcionarios deben aprender a gestionar dentro del Estado lo cual no es fácil. Así tenemos que existen muchos esfuerzos al inicio de las gestiones por parte de las instituciones del Estado y de la cooperación internacional para capacitar a los funcionarios y autoridades. Estos esfuerzos toman tiempo y al final de las gestiones (que duran 4 años) vemos que las administraciones empiezan a funcionar adecuadamente. Sin embargo, cuando se dan las nuevas elecciones y hay cambio de autoridades generalmente los funcionarios claves son removidos y el proceso debe volver a empezar, algo que en alguna medida se replica a nivel del gobierno nacional cada inicio de período gubernamental. Por ello es importante contar con un servicio civil solvente que premie la meritocracia y que busque retener a los buenos funcionarios o blindarlos de los cambios políticos para mantener y mejorar continuamente la calidad de los servicios que se brindan a la población.

Debe mencionarse que los problemas que han surgido en el proceso no sólo están vinculados a las capacidades de los gobiernos subnacionales sino que la falta de interés de parte de entidades del gobierno nacional también han jugado en contra debido a que se obstaculiza el proceso de transferencia de competencias y recursos.

Un tema crucial es el de la descentralización fiscal. Esto se refiere a la asignación de fuentes de financiamiento a los distintos niveles de gobierno. Ello implica el uso de herramientas como los impuestos, los cargos a usuarios (entre ellas tasas y contribuciones), transferencias y posibilidades de endeudamiento nacional e internacional. Desde la promulgación del Decreto Legislativo 955 no se ha avanzado en este aspecto. Ello se explica por varias razones. En primer lugar cuando se produjo el referéndum para la conformación de regiones en año 2005, el resultado fue que ninguna se conformó⁵⁴. Ello determinó que no se procediera a transferir recursos adicionales por coparticipación de impuestos. Se puede decir que no dieron los incentivos económicos políticos y administrativos necesarios para impulsar el proceso

⁵⁴ Como se sabe las regiones surgen de la fusión de dos o más departamentos. La Ley de Descentralización fiscal establece que la transferencia del 50% de los impuestos recaudados en un determinado territorio se transferirían a estas nuevas circunscripciones si se creaba una nueva región.

de regionalización por lo cual estamos en una situación en donde los gobiernos regionales seguirán operando en los departamentos, dado que oficialmente no existe ninguna región. Esto marcó un serio freno en el proceso de descentralización fiscal.

Sin embargo, un hecho que debe resaltarse es que si bien las potestades sobre los ingresos no cambiaron entre los distintos niveles de gobierno, lo que sí ocurrió es que los recursos aumentaron considerablemente. Ello se explica por la coyuntura favorable de los precios internacionales de los metales que se dio desde inicios de la década pasada. Ello determinó que una de las transferencias que reciben los niveles subnacionales aumentaran drásticamente. Estos canon (son seis los existentes) incrementaron considerablemente los ingresos de aquellas circunscripciones en donde se ubicaban las zonas de producción de los productos sujetos a la repartición del canon.⁵⁵

Las transferencias ligadas a la extracción de recursos naturales han representado una proporción considerable de recursos como se puede apreciar en el siguiente cuadro:

Monto de transferencias de recursos ligadas a industrias extractivas

(Millones de soles)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
MINERO	286	451	888	1 746	5 157	4 436	3 515	3 185	4 254
Hidroenergético	92	109	113	128	153	146	135	150	137
Petrolero	401	440	576	711	732	1 015	586	750	731
Pesquero	26	40	29	50	47	70	63	57	65
Forestal	1	1	1	7	7	5	0	4	4
Gasífero	0	73	302	394	604	732	773	1 222	934
FOCAM	0	0	63	119	127	176	185	313	235
Regalía Minera	0	0	207	381	499	512	325	597	449
Sub Total transferencias	806	1 114	2 178	3 535	7 326	7 092	5 581	6 277	6 808
Remanente Utilidades							412	162	400
Aporte Voluntario					517	476	396	401	494
Sub Total aportes extras	0	0	0	0	517	476	808	563	894
TOTAL	806	1 114	2 178	3 535	7 843	7 568	6 389	6 840	7 703
MEMO: % del PBI									
Sub total Transferencias	0.4%	0.5%	0.8%	1.2%	2.2%	1.9%	1.5%	1.4%	1.5%
TOTAL	0.4%	0.5%	0.8%	1.2%	2.3%	2.0%	1.7%	1.6%	1.6%

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

Elaboración: Propia

⁵⁵ El canon es una proporción (50%) del impuesto a la renta pagado por las empresas extractoras. En este sentido ello no implica que realizan un pago adicional, sino que los impuestos pagados se dividen en partes iguales entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Subnacionales.

Desde el año 2003 se ha visto un incremento considerable de los recursos transferidos fruto de la explotación de recursos naturales. Dicho año las transferencias derivadas de esta fuente representaron sólo el 0.4% del producto. En el año 2011 según estimaciones oficiales, pueden llegar a 1.6% del producto⁵⁶. El máximo histórico se alcanzó el máximo cuando estas transferencias escalaron hasta el 2.3% del producto. Esto nos da una idea de la importancia de estos recursos y de cómo ello ha llevado a una mayor dependencia del gobierno central y gobiernos subnacionales de los recursos generados por este concepto⁵⁷.

Este desarrollo implicó un crecimiento considerable de los recursos de un grupo importante de gobiernos subnacionales. El crecimiento fue tan fuerte que durante el año 2009 en que era necesario compensar los efectos de la crisis internacional y llevar a cabo lo que se denominan políticas contracíclicas, el grueso de los recursos orientados a inversión pública estuviera en manos de los gobiernos subnacionales⁵⁸. Dicho año se estimaba que cerca del 75% de la inversión pública estaba en manos de los Gobiernos Regionales y Locales. Ante una caída de la actividad económica privada es necesario activar el gasto público para contrarrestar dicha caída y usualmente se amplía la inversión pública. Como los recursos estaban en manos de los gobiernos regionales y locales y ellos carecían de la capacidad necesaria el énfasis del Estado fue darles todas las facilidades del caso para que pudieran acelerar el gasto.

El aumento de los recursos orientados a los gobiernos regionales y locales por el crecimiento del canon no fue fruto de una decisión política de incrementar sus ingresos sino que la fuente de recursos de dicha transferencia creció considerablemente porque los impuestos de las empresas dedicadas a industrias extractivas se incrementaron significativamente debido a la coyuntura favorable del precio de materias primas como

⁵⁶ Para realizar el estimado del año 2011 se tomaron los datos del canon calculado a partir de las utilidades generadas por las empresas de las industrias extractivas en el 2010. Las estimaciones de regalías y FOCAM se han hecho tomando en cuenta la evolución de las utilidades y precios. Para el caso del producto se tomó como referencia la expectativa de inflación de 2% y un crecimiento real de la producción de 5.5% para este año, tomando el consenso de los analistas económicos y proyecciones oficiales.

⁵⁷ Debemos considerar que la participación de la minería, por ejemplo, dentro de la recaudación de tributos internos pasó de ser el 5% en el año 2003 a ser 24.7% en el año 2007 para descender a cerca de 20% en lo que va del 2011.

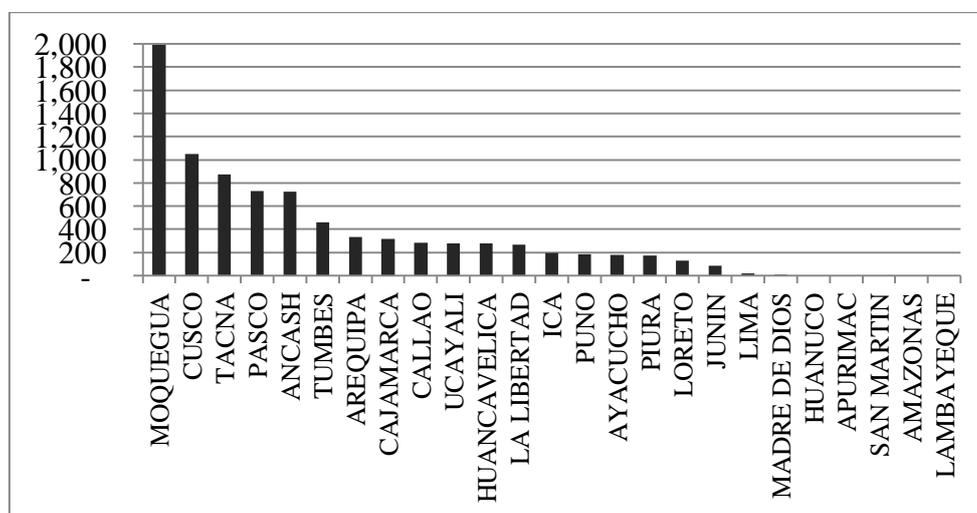
⁵⁸ Debe mencionarse que el canon debe destinarse exclusivamente al desarrollo de obras de infraestructura debido al carácter temporal que tienen estos ingresos. Por ello el incremento de recursos fue básicamente para gastos de inversión.

los metales. Este crecimiento de los recursos frenó cualquier intento por avanzar en la consolidación del proceso de descentralización fiscal. Además períodos de crisis macroeconómica como la ocurrida entre los años 2008 y 2009 no son nunca favorables para la descentralización fiscal debido a que la caída temporal de la recaudación no genera oportunidades para transferir recursos adicionales a los gobiernos subnacionales. Es necesario contar con una posición fiscal consolidada sólida para generar las condiciones para avanzar en los procesos de transferencia de recursos.

A pesar de que se ha mencionado el crecimiento de los recursos financieros de los Gobiernos Regionales y Locales, ello ha llevado al surgimiento de dos problemas importantes. El primero de ellos es la baja ejecución del gasto por parte de los gobiernos subnacionales. Esto tiene dos explicaciones, por un lado la baja capacidad de los funcionarios pero también debe mencionarse que el crecimiento de los recursos ha sido tan fuerte en algunas circunscripciones que a pesar de haber aumentado el monto ejecutado esto ha sido insuficiente. Como ejemplo tenemos distritos en donde la inversión pública se ha triplicado en los últimos años pero los ingresos han aumentado como en 10 veces. Ello ocasiona que se generen los llamados saldos de balance (aquellos recursos no gastados) que en la actualidad llegan a cerca de 9,000 millones de soles.

El segundo problema que ha traído el crecimiento de los recursos ha sido la distribución desigual de los mismos, dado que sólo se han beneficiado las zonas productoras. Para el año 2010 podemos presentar el siguiente gráfico:

Monto de transferencias per cápita por departamentos - 2010



Como se puede apreciar existen departamentos como Moquegua que reciben un monto per cápita cercano a los 2000 soles anuales mientras que otros departamentos como Amazonas (que es muy pobre) y Lambayeque no reciben casi nada por dicho concepto. Esto ha generado problemas en el sentido que la distribución del ingreso ha empeorado debido al crecimiento del canon. En todo caso un punto en la agenda pendiente de este gobierno es la modificación de la distribución y uso del canon que está siendo revisada.

Un último punto que debe mencionarse en cuanto a la distribución de recursos está asociado a las transferencias de funciones que se han realizado a los gobiernos regionales y locales. Como ya se mencionó el año 2011 se anunció la culminación del proceso de transferencias hacia los gobiernos regionales y locales. Esto parte de un ejercicio en donde se cuentan las competencias y funciones que establecen las respectivas normas legales y se determina que deben ser transferidas. Sin embargo, ello ha generado un problema porque si bien ha sido transferida la responsabilidad los recursos necesarios para ejercerla no han sido transferidos. Esto ha sido ocasionado por dos razones: la competencia no se ejercía en la práctica por parte del gobierno nacional y por tanto no hay recursos que transferir y en otros casos lo que tenemos es que no existe un método confiable de costeo que identifique cuanto se gasta en determinada competencia y así tener una idea de cuantos recursos transferir.

Un proceso de descentralización es eminentemente político y por ello los mecanismos de participación y transparencia juegan un rol importante en la consolidación del proceso. El diseño original del proceso que ha sido reseñado al momento de revisar las leyes que rigen el proceso de descentralización peruano establecían una serie de instituciones que buscaban fomentar la participación ciudadana. Por ello surgieron los Consejos de Coordinación Regional (CCR) y Consejos de Coordinación Local (CCL) como espacios de concertación entre la ciudadanía y las autoridades. En estos consejos se busca la participación de la sociedad civil organizada a través de gremios, cámaras de comercio, asociaciones de vecinos, etc. Por otro lado tenemos que existe la obligación de realizar al año dos informes de rendición de cuentas a la población y la publicación de los informes respectivos en los portales Web de los gobiernos regionales y municipalidades. Un último instrumento que ha tenido mayor difusión ha sido el del presupuesto participativo en donde lo que se busca es que una proporción considerable

del presupuesto de inversión se discuta por la población para que las decisiones respondan a la demanda de los ciudadanos.

El tema de la revisión de las reglas electorales a nivel regional ha sido también importante porque se han buscado mecanismos de mayor representatividad política por parte de las autoridades elegidas. En este sentido se estableció que se diera una mayor vinculación entre los consejeros regionales y sus jurisdicciones. Ello llevó a que ya no se premiara al presidente regional elegido con la mayoría de los representantes al Consejo Regional sino que se respetara la decisión política de las provincias que conforman el departamento. Por otro lado, para lograr una mayor representatividad política de los presidentes regionales se estableció la segunda vuelta de los dos candidatos más votados en una elección si ninguno de ellos alcanzaba un mínimo de 30% de apoyo ciudadano. En las elecciones llevadas a cabo en el año 2010 se instauró este mecanismo.

La evaluación de estos mecanismos de participación y transparencia es muy particular. En primer lugar, tenemos que la heterogeneidad que se observa en el país también se da a nivel institucional dado que el avance no es similar en los diferentes Gobiernos Regionales y en las municipalidades. El grado de compromiso ha sido variable por lo que es necesario hacer una evaluación de cuáles han sido los factores que han colaborado para que las experiencias sean exitosas.

En el caso de los presupuestos participativos es necesario revisar la legislación porque se ha observado que lo que se decide allí no necesariamente guarda relación con las necesidades efectivas de la población. La proporción del presupuesto de inversión que se discute en estos espacios también es muy variable y responde a los acuerdos en cada localidad. Es necesario capacitar a la población para que intervenga de manera más efectiva. Por otro lado, el Ministerio de Economía y Finanzas que es el principal promotor de que se dé este tipo de espacio ha generado directivas que buscan mejorar las decisiones que se den a nivel de estos espacios y alinearlos con los objetivos nacionales. Ello ha llevado a que sólo deba tomarse en cuenta en la discusión a los proyectos de inversión que ya cuenten con alguna aprobación en el proceso de pre inversión y que estén en el banco de datos del Sistema Nacional de Inversión Pública. A su vez, se ha priorizado que los proyectos que se decidan realizar deben estar enmarcados dentro de un programa estratégico dentro del marco de PPR. Estas

decisiones son positivas pero para poder aprovechar mucho mejor estas iniciativas es necesario capacitar a la población para que pueda conocer mejor qué es PPR y cómo acceder al banco de datos de proyectos del SNIP.

En el caso de los CCR y CCL, desde su inicio se han prestado a controversia. Ya vimos como en la discusión de las leyes iniciales de descentralización grupos políticos se opusieron debido a que veían estos espacios como una competencia a los establecidos a través del proceso político. El objetivo de estas instituciones es reunir a la población civil con las autoridades de tal manera que se llegue a planes de desarrollo concertados. Los críticos mencionaban que para ello son elegidas las autoridades y que no deberían existir estos espacios. Sin embargo, conceptualmente su conformación es correcta pero en la práctica se han presentado una serie de problemas. La primera de ellas es que sus decisiones no son vinculantes por lo que pierde el atractivo para la sociedad civil dado que las decisiones a las que se lleguen no tendrán impacto sobre la gestión regional o local. Por ello es que se reclama el establecimiento de incentivos para que exista una mayor participación.

Casi todas las municipalidades y gobiernos regionales cumplen con el mínimo legal de realizar dos sesiones anuales de rendición de cuentas, pero se han convertido en un mero trámite en donde la población tampoco participa de manera decidida. Además pocos gobiernos subnacionales cumplen con publicar los informes en los portales Web. En el caso de las elecciones de los presidentes regionales, la valla del 30% ha servido para generar mayor representatividad política pero la norma que establece que ya no cuenta con la mayoría de los votos en el Consejo Regional genera ciertos problemas de gobernabilidad porque las decisiones obligan al presidente regional a realizar negociaciones que pueden retrasar la toma de decisiones.

A MANERA DE RESUMEN

Se puede decir que el proceso de descentralización es el principal hito en la Reforma del Estado en lo que va avanzado del presente siglo. Los avances son diversos y dispersos y todavía están bajo evaluación. Sin embargo, no hay que perder de perspectiva que estos procesos son de largo aliento y tienen que ajustarse a las características de cada realidad en un trabajo de prueba y error. Los resultados indican que en cierta medida el proceso cuenta con el respaldo de la población y por tanto su grado de irreversibilidad es alto.

Sin embargo aún quedan mucho que trabajar en cuanto al desarrollo de capacidades, difusión de mecanismos de participación ciudadana, mejorar sus finanzas en un nuevo acuerdo de descentralización fiscal y sobre todo, vincular más estrechamente el proceso con la modernización de la gestión pública. La utilización de metodologías como presupuesto por resultados que se ha establecido en los años recientes puede ser una excelente oportunidad para que se instaure la gestión por resultados como eje de las administraciones subnacionales. Asimismo, la simplificación administrativa y la mejora de procesos es otro reto en donde deben incluirse a los Gobiernos Regionales y Locales. El tipo de articulación de estas políticas a nivel de los tres niveles de gobierno y el establecimiento de mecanismos de coordinación se vislumbran como los mayores retos del proceso de modernización de la gestión pública y el proceso de descentralización. Por ello el desarrollo de mecanismos de incentivos como se considera en los arreglos de descentralización fiscal y en estrategias como gestión por resultados son claves para mejorar la gestión pública subnacional.

CAPÍTULO 5: GOBIERNO ELECTRÓNICO

Gobierno Electrónico se entiende como el uso de las TIC en los órganos de la Administración para mejorar la información y los servicios ofrecidos a los ciudadanos, orientar la eficacia y eficiencia de la gestión pública e incrementar sustantivamente la transparencia del sector público y la participación de los ciudadanos⁵⁹.

El objetivo de implementar el uso de tecnologías de información y comunicación en la provisión de servicios públicos es reducir los costos asociados a la provisión de dichos servicios y mejorar la accesibilidad de los ciudadanos a los mismos. Además, se gana mayor confianza de la ciudadanía por la transparencia de las instituciones públicas y se mejora la capacidad del gobierno de manejar un entorno cambiante.

Este capítulo cuenta con cuatro secciones. En la primera se describen los antecedentes de la reforma hasta antes de la aprobación de la Estrategia Nacional de Gobierno Electrónico. En la segunda sección se resumen los principales avances de la reforma en el marco de la Estrategia Nacional de Gobierno Electrónico. En la tercera y cuarta sección se evalúa el avance, primero reconociendo las buenas prácticas y los mayores logros y luego comparando el desempeño del país con los países de la región.

Sección 1: ANTECEDENTES

Los esfuerzos por llevar adelante la reforma de gobierno electrónico datan de 1990 cuando se creó la Sociedad Nacional de Informática. Este concepto aún se usa para agrupar a todas las instituciones con alguna competencia relacionada con la reforma. Sin embargo, como varias de las reformas ya desarrolladas, esta toma nuevo impulso a partir de la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado.

Es así que el 2003, se crea CODESI con el fin de llevar a cabo el Plan de Desarrollo de la Sociedad de la Información – Agenda Digital Peruana. Uno de los objetivos de dicha Agenda era acercar la administración del Estado a la ciudadanía y empresas a través del uso de Tecnologías de Información y Comunicación. En otras palabras, el objetivo era desarrollar la reforma de Gobierno Electrónico. Una de las acciones de dicho objetivo

⁵⁹ Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico. Aprobada por la IX Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. Junio 2007.

era la publicación de la Estrategia Nacional de Gobierno Electrónico. Es en ese sentido que esta es aprobada junto a la Agenda Digital en julio del 2006.

A partir de ese entonces la voluntad política de llevar a cabo se ha mantenido. Ello se puede evidenciar en la participación de la IX Conferencia Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en Santiago de Chile y la Tercera Conferencia Ministerial sobre la Sociedad de la Información – eLAC 2010. Además, ellas demuestran el interés político común de la región y del país por implementar y ejecutar las políticas necesarias para hacer realidad la aplicación del gobierno electrónico.

Fecha	Evento	Descripción
1990	Decreto Legislativo N°604	Sistema Nacional de Informática Conformado por la PCM, el Consejo Consultivo Nacional de Informática (CCONI), el Comité de Coordinación Interinstitucional de Informática (CCOI), las Oficinas Sectoriales de Informática y Oficinas de Informática de los Ministerios, Organismos Centrales, Instituciones Públicas Descentralizadas y Empresas del Estado, Órganos de Informática del ámbito Regional, Municipalidades, Poderes Públicos y Organismos Autónomos.
2003 Junio	Resolución Ministerial N°181-2003-PCM	Creación de la Comisión Multisectorial para el Desarrollo de la Sociedad de la Información (CODESI) Objetivo: Crear, monitorear y evaluar el Plan de Desarrollo de la Sociedad de la Información.

<p>2006 julio</p>	<p>Decreto Supremo N° 031-2006-PCM</p>	<p>Plan de Desarrollo de la Sociedad de la Información en el Perú – La Agenda Digital Peruana.</p> <p>Objetivos⁶⁰:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Disponer infraestructura de telecomunicaciones⁶¹. A cargo del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) y el Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones (OSIPTEL). 2. Desarrollo de capacidades humanas en TIC's⁶². A cargo de diversos organismos desde gobiernos locales, Ministerio de Educación (MINEDU) hasta ONGs vinculadas. 3. Desarrollar los servicios de salud, promoción de empleo y sector agrario, inclusión, participación ciudadana, investigación en TIC's⁶³. 4. Incrementar la productividad y competitividad con la aplicación de TIC's⁶⁴. A cargo del Ministerio de la Producción (PRODUCE). 5. Desarrollar el gobierno electrónico. A cargo de la PCM y en particular de la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico (ONGEI).
<p>2007 mayo</p>	<p>IX Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado</p>	<p>Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico</p> <p>Se reconoce el derecho de los ciudadanos a relacionarse electrónicamente con sus Gobiernos, por lo que las Instituciones que componen a este último deben estar interrelacionadas de modo que se simplifiquen los procedimientos.</p> <p>Objetivo: Facilitar y mejorar la participación de los ciudadanos en la formulación de políticas a través de consultas participativas a los ciudadanos.</p>

⁶⁰ Todos los objetivos están relacionados a mejorar la provisión de servicios públicos y el bienestar de la sociedad en general mediante el uso de TICs.

⁶¹ Infraestructura de Telecomunicaciones son banda ancha, banda de frecuencias, redes troncales, red dorsal de fibra óptica, entre otros.

⁶² Habilidades en el uso de Tecnologías de la Información y Comunicaciones. Además fomentar el aprendizaje habitual en escolares pero mediante el uso de TICs.

⁶³ Es decir, promover una industria nacional de software y hardware, facilitar el acceso de PYMES al uso de TICs, promover el comercio electrónico.

⁶⁴ Es decir, promover una industria nacional de software y hardware, facilitar el acceso de PYMES al uso de TICs, promover el comercio electrónico.

2010 noviembre	Tercera Conferencia Ministerial sobre la Sociedad de la Información – Elac 2015	Plan de Acción sobre la Sociedad de la Información y del Conocimiento de América Latina y el Caribe (eLAC 2015). Establece lineamientos y prioridades, para ocho temas ⁶⁵ . Uno de los temas es Gobierno Electrónico. Lineamiento: El Gobierno Electrónico es una obligación de los gobiernos para con sus ciudadanos. Prioridad: GE transaccional y participativo.
-------------------	---	---

En el siguiente cuadro se presenta los antecedentes de la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico (ONGEI), organismo encargado de dirigir e implementar la Estrategia de Gobierno Electrónico e Informática.

Fecha	Evento	Descripción
2003	Decreto Supremo N° 066-2003-PCM	Fusión de la Subjefatura de Informática del Instituto Nacional de Estadística e Informática y la PCM, a través de la Secretaria de Gestión Pública.
2007	Decreto Supremo N° 063-2007-PCM	Reglamento de Organización y Funciones de la PCM. La Subjefatura es ubicada como un Órgano Técnico Especializado (OTE) de la PCM Según el Título VII “De los Órganos Técnicos Especializados” la ONGEI depende jerárquicamente del Presidente del Consejo de Ministros y es la encargada de dirigir como ente rector el Sistema Nacional de Informática, y de implementar la Política Nacional de Gobierno Electrónico e Informática.

Por último, el 2011 se aprobó la elaboración del “Plan de Desarrollo de la Sociedad de la Información en el Perú – La Agenda Digital Peruana 2.0” mediante Decreto Supremo N° 66-2011-PCM. La mayor diferencia entre ambos planes es que este último incluye un objetivo más: “Lograr que los planteamientos de la Agenda Digital Peruana 2.0 se inserten en las políticas locales, regionales, sectoriales, y nacionales a fin de desarrollar la Sociedad de la Información y el Conocimiento”. Cabe mencionar que en este resumen de avances se considera la primera Agenda Digital pues aún no ha pasado

⁶⁵ Los temas son: 1. Acceso. 2. Gobierno Electrónico. 3. Medio Ambiente. 4. Seguridad Social. 5. Desarrollo Productivo e Innovación. 6. Entorno Habilitador. 7. Educación. 8. Una institucionalidad para una política de Estado. Documento en: http://www.cepal.org/socinfo/noticias/documentosdetrabajo/0/41770/2010-819-eLAC-Plan_de_Accion.pdf

tiempo suficiente después de la aprobación de la Agenda Digital 2.0 como para desarrollar sus avances.

Sección 2: ESTRATEGIA NACIONAL DE GOBIERNO ELECTRÓNICO

Estrategia Nacional de Gobierno Electrónico	
Resolución Ministerial N° 274-2006-PCM – Julio 2006	
Instrumento de gestión para definir las actividades informáticas de las entidades en sus diferentes niveles y coordinar los esfuerzos de las entidades de la Administración Pública	
Visión	Alcance
Transformar las relaciones del Estado Peruano con empresas privadas, instituciones públicas y ciudadanos mediante el uso efectivo de la TICs.	Entidades de la Administración Pública integrantes del Sistema Nacional de Informática
Objetivo General	Objetivos Estratégicos
Desarrollar capacidades y servicios de alta disponibilidad asociados a procesos, en los que participen una o más instituciones, y sean accedidos desde una ventanilla única de forma que permita reducir los tiempos de procesamiento de solicitudes, propicien el desarrollo de los ciudadanos, mejoren la competitividad institucional y la transparencia del Estado, mediante el uso de TICs.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Acercar los servicios del Estado a los ciudadanos y las empresas mediante TIC's de modo que se simplifiquen los procedimientos. 2. Desarrollar proyectos que permitan la integración de sistemas e instituciones. 3. Mejorar los procesos de administración pública de modo que estén orientados al servicio del ciudadano 4. Promover el desarrollo de infraestructura de telecomunicaciones con énfasis en las zonas menos atendidas. 5. Promover el desarrollo de capacidades humanas en TIC's con énfasis en los grupos vulnerables.

Los últimos dos objetivos también son planteados en la Agenda Digital peruana, y estos son asignados a otras instituciones, MTC y OSIPTEL en infraestructura y MINEDU en educación en TIC's. Por ende, a continuación se desarrollarán los avances realizados por la ONGEI en relación a los tres primeros objetivos y sus respectivas acciones a partir del año 2006, los cuales están más relacionados al desarrollo del gobierno electrónico desde el punto de vista de la administración pública electrónica.

OBJETIVO ESTRATÉGICO 1

Acercar los servicios del Estado a los ciudadanos y empresas mediante el uso de TIC's que permitan la simplificación de los procedimientos administrativos tradicionales.

PORTAL DE SERVICIOS AL CIUDADANO Y EMPRESA (PSCE)

Portal de Servicios al Ciudadano y Empresas
Ventanilla única del Estado... a su servicio !!!

15 de Marzo de 2012

empieza por aquí Ubique su trámite

UTR: S/ 3,650 Cambio: S/ 2,669 V: S/ 2,670

TRÁMITES EECUTIVO LEGISLATIVO JUDICIAL ORG. AUTÓNOMOS GOB. REGIONALES GOB. LOCALES

Portal administrado por ONGEL

Trámites Servicios en línea Formatos

Aquí encontrará los requisitos y pasos necesarios para concretar cualquier trámite.

Ver lista total

Perú Información clave

Decreto Supremo DS Nº 004-2010-PCM

Tu empresa en 72 horas San Martín - Callao - Lima Lambayeque

Avances en Simplificación Administrativa RS Nº 043-2010-PCM

Los 9 Trámites MAS solicitados

Total de Trámites: 38758

Revalidación de Pasaporte accesos: 24582	Antecedentes Penales accesos: 17300	DNI Menor accesos: 16719
Constitución de Empresa accesos: 16450	DNI Mayor accesos: 14297	Solicitud por LAIP accesos: 10595
Duplicado DNI accesos: 8808	RUC accesos: 3708	Duplicado Brevete accesos: 1248

Es creado en junio del 2006 mediante Decreto Supremo N° 032-2006-PCM. Tiene como objetivo ser la ventanilla única en línea del Estado adscrita al Portal del Estado Peruano, donde se puedan encontrar los procedimientos y requisitos de los servicios que el Estado brinda, en particular aquellos que cuenten con aplicaciones online.

Desde ese entonces el portal es actualizado con información contenida en los Textos Únicos de Procedimientos Administrativos de diversas instituciones estatales. Inclusive en setiembre del 2007 la Ley N° 29091 establece la publicación de los TUPA en el PSCE.

Para enero del 2012 el portal cuenta con información de 38 492 trámites, entre informativos, interactivos y transaccionales. Estos están organizados según poder o nivel de gobierno, según necesidad o interés del ciudadano o de la empresa y según si lo que se quiere es un trámite, servicio en línea o formato. Además también existe un buscador de trámites incorporado en el portal. Cabe destacar que existe una sección de estadísticas la cual presenta indicadores desagregados por poder o sector respecto al cumplimiento de la publicación de TUPAs, el estado de automatización de los trámites ofrecidos y el nivel de demanda de servicios de los usuarios del portal. A continuación se presenta la información estadística disponible para enero del 2012.

	Número de entidades que publicaron su TUPA	Porcentaje de entidades que publicaron su TUPA
Poder Legislativo	1	100.0%
Poder Judicial	2	100.0%
Gobiernos Regionales	24	96.0%
Organismos Autónomos	46	88.5%
Poder Ejecutivo	86	70.5%
Direcciones Regionales	50	35.0%
Gobiernos Locales	370	7.8%

Fuente: Portal de Servicios al Ciudadano y Empresa

En cuanto a la automatización de los trámites o servicios, resalta en general la poca presencia de trámites transaccionales e interactivos y la gran cantidad de trámites de carácter únicamente informativo cualquiera sea el poder que se analice o sector que se analice. Algunos de los hallazgos son:

- Destacan los Gobiernos Locales con poco más de 7% de *trámites* entre interactivos o transaccionales seguido por el Poder Ejecutivo con 5%.
- Los Gobiernos Locales alcanzan poco más de 30% de *servicios* online entre interactivos o transaccionales seguido por el Poder Ejecutivo y los Organismos Autónomos con poco más de 15% en ambos casos.
- Más de la mitad de los *trámites* del Ministerio de Agricultura son interactivos o transaccionales. Luego están el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo con 20% y el Ministerio de Producción con 17%.
- El Ministerio de Salud es aquel con mayor cantidad de *trámites* transaccionales (6 de 339) entre todos los ministerios.
- Más de la mitad de los *servicios* de la Presidencia del Consejo de Ministros y el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo son interactivos.
- El Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones que tiene la mayor cantidad (3 de 10) de *servicios* online de carácter transaccional.

En el siguiente cuadro se muestran los servicios en línea, trámites y entidades más populares. Ello se determina según el número de accesos acumulados desde su publicación.

Servicios en línea más solicitados. (Número de Accesos)		Trámites más solicitados (Número de Accesos)		Entidades más solicitadas (Número de Accesos)	
Constitución de empresas	19 715	Constitución de sociedad	32 116	MTC	96 261
Legislación peruana	7 383	Revalidación de pasaporte	26 128	Ministerio del Interior	91 689
Símbolos patrios	6 573	Certificado de antecedentes penales	19 239	Oficina de Normalización Previsional	71 049
Cuenta de ahorro Multired virtual	5 998	Inscripción ordinaria	15 290	Seguro Social de Salud	65 652
Constitución política en línea	4 765	Acceso a información pública	11 430	Poder Judicial	47 240

Fuente: Portal de Servicios al Ciudadano y Empresa

PORTAL DEL ESTADO PERUANO

PORTAL DEL ESTADO PERUANO

15 Marzo 2012 UIT=S/ 3650 T.I.C: S/ 2.669 V: S/ 2.670

"Año de la integración nacional y el reconocimiento de nuestra diversidad"

Presidencia de la República | Presidencia Consejo de Ministros - PCM | Congreso de la República | Poder Judicial | Directorio del Estado | Portal de Transparencia | Normas Legales

Nuestro País | Cerrar | Gobierno Peruano | País Democrático | Directorio Estatal | Listado de Entidades

Organización | Presidencia | Oportunidades | Negocios | Portal de Transparencia | Noticias de Entidades | Publicaciones

Poder Ejecutivo | Poder Legislativo | Poder Judicial | Org. Autónomas | Gobiernos Regionales | Gobiernos Locales | Unidades Informáticas

Eventos | [Mayor información]

Curso de capacitación a distancia. | Diplomados Aplicados a la Investigación Científica 2012.

Constitución de Empresas en Línea | Tu empresa en 72 horas | SAN MARTÍN - CALLAO - LIMA - LAMBAYEQUE

Realiza tu mejor proyecto con el mejor apoyo | PRESTAMOS A COMERCIO LOCAL | Banco de la Nación

Portales Web Gratis para municipalidades | Portal Web | Dominio | Alojamiento | Correo

Fue creado en mayo del 2001 mediante Decreto Supremo N° 060-2001-PCM. Tiene como objetivo ser un sistema interactivo de información a través de internet para los

ciudadanos, que brinde acceso unificado sobre los servicios y procedimientos administrativos.

En un principio fue administrado por el Instituto Nacional de Informática (INEI), pero a partir de agosto del 2004 pasa a ser administrado por la ONGEI por Decreto Supremo N° 059-2004-PCM. Desde ese entonces cambia la finalidad del portal, en lugar de dar información sobre servicios y procedimientos pasa a ser punto de partida para acceder a cualquier entidad pública.

Actualmente el portal también incluye una sección de promoción de servicios estatales como la constitución de empresas en línea, una sección de promoción del turismo al interior del país, el directorio de teléfonos, nombres e instituciones del Estado, el compendio de normas legales publicadas en El Peruano y el Portal de Transparencia. Por Decreto Supremo 063-2010-PCM todas las entidades están obligadas a publicar y actualizar sus presupuestos y gastos devengados en el portal. Es un sistema estandarizado que permite ingresar a información desagregada sobre lo presupuestado y lo efectivamente gastado por la mayoría de instituciones del Estado⁶⁶.

Los principales logros para principios del 2011 son:

- Registro de más de 2 076 entidades.
- Actualización del portal con más de 1648 personas encargadas de diferentes instituciones públicas.
- Tutoriales, manuales y pequeñas ayudas para el entendimiento de la mayoría de conceptos y siglas especializados.
- El Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial han cumplido con ingresar alrededor del 80% de la información, lo cual contrasta con el pobre desempeño de las Municipalidades Distritales y Provinciales, Gobiernos Regionales y Organismos Autónomos con 15%, 10% y 10% de información ingresada respectivamente.

OBJETIVO ESTRATÉGICO 2

⁶⁶ Hay problemas con la actualización de la información de aquellas municipalidades que no cuentan con Internet.

Desarrollar un conjunto de proyectos estratégicos que permitan la integración de sistemas e instituciones claves para el desarrollo de iniciativas de Gobierno Electrónico.

PLATAFORMA DE INTEROPERABILIDAD DEL ESTADO (PIDE)

Los requisitos para un gobierno electrónico eficiente son desarrollar la infraestructura de telecomunicaciones, capacitar al capital humano, generar un marco legal sólido, generar estrategias eficaces. El obstáculo más recurrente y difícil de superar es alcanzar la interoperabilidad entre las diferentes instituciones por la inflexibilidad e incompatibilidad de las bases de datos y los sistemas de comunicación. Estas dificultades no son ajenas a la implementación del gobierno electrónico en el Perú.

La PIDE es una estructura que permite el uso de bases de datos por usuarios diferentes al propietario; además, con estándares adecuados, es posible cruzar la información de bases de datos diferentes. Cuánto más flexible sea la PIDE más fácil es compartir la información, por ende, tiene mayor utilidad.

En abril del 2007, la Dirección General de Programación Multianual del Ministerio de Economía aprobó el Estudio de Factibilidad del Gobierno Electrónico denominado “Modernización de los Servicios Administrativos del Estado Peruano, para mejorar la eficiencia en la prestación a nivel nacional”. La finalidad del proyecto es construir una Plataforma de Interoperabilidad del Estado que permita la mejora sostenible de los procedimientos administrativos, en términos de eficiencia, transparencia y mejor atención al ciudadano.

Para finales del año 2007 se avanzó con los estudios respecto a las especificaciones técnicas necesarias para implementar la PIDE. Luego se modelaron los procesos para llevar a cabo los trámites mencionados para el año 2008 y se inicio el proceso de contratación para instalar el equipo necesario para la PIDE el cual culminó el año 2010. En ese mismo año, en conjunto con la Secretaría General de la PCM se decide integrar el proyecto con la implementación de ventanillas únicas de atención al ciudadano físicas y virtuales, también denominada Estrategia MAC. En este nuevo proyecto conjunto se busca aplicar TIC's a los trámites de emisión de DNI, licencia de conducir, certificado de antecedentes policiales, expedición de pasaporte, constancia de grados y títulos y constitución de empresas. Para ello propone implementar la PIDE, Medio de Pago Virtual, Firma y Certificado Digital y el PSCE. Para noviembre del 2011 se culminó el

proyecto PIDE, aunque oficialmente este es creado en octubre mediante Decreto Supremo N° 083-2011-PCM⁶⁷.

Durante el desarrollo de la plataforma, se incorporó al PSCE la posibilidad de realizar pagos virtuales, aunque hace falta desarrollar la conexión virtual desde el Banco de la Nación. El año 2010 también se implementó el proyecto “Implementación de la Plataforma Tecnológica para la Administración y Supervisión de la Infraestructura Oficial de Firma Electrónica a cargo de INDECOPI” con el cual se encuentra habilitada una plataforma que acredita a los emisores de certificados digitales y los registra automáticamente. Además se capacitó al personal de las entidades involucradas (SUNAT, SUNARP, Banco de la Nación, RENIEC, etc.) sobre aplicaciones de la PIDE en sus instituciones, así como el procedimiento para llevar a cabo los servicios en ventanilla única y los trámites y servicios en línea.

Si bien se ha orientado la aplicación de la PIDE en ventanillas únicas de atención al ciudadano, la tecnología de esta también permite la realización de los mismos trámites en línea y las entidades que conforman el proyecto pueden hacer uso de los datos de las demás entidades. Es por ello que progresivamente se irán incorporando más trámites y servicios sin impedimento tecnológico de parte de la PIDE, pese a que para finales del 2011 no haya sido posible implementar todos los trámites esperados y solo se haya conseguido el de constitución de empresas. Aun así, se han conseguido los resultados esperados, pues el trámite se ha reducido de 20 días de duración a 3 días como máximo, y para el año 2011 más de 22 000 empresas se habían creado con este sistema en Lima Metropolitana, Callao, San Martín de Porres y Lambayeque.

FIRMAS Y CERTIFICADOS DIGITALES

Es a partir de mayo del 2000 que se empieza a avanzar en la implementación de las Firmas y Certificados Digitales, con la promulgación de la Ley N° 27269 “Ley de Firmas y Certificados Digitales”. En esta se declara que la firma electrónica tiene la misma validez que la firma escrita y cualquier otra declaración de voluntad.

⁶⁷ El Proyecto PIDE fue llevado adelante desde la Secretaría de Gestión Pública y el 24 de Agosto del 2011 entre la SGP, la ONGEI y el PMDE se firmó el Acta de Acuerdo donde se le transfirió la supervisión técnica del Proyecto PIDE a la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática.

Dicha Ley fue modificada en julio del 2000 mediante la Ley N° 27310. Luego, el reglamento fue aprobado el 19 de julio del 2008 mediante Decreto Supremo N° 052-2008-PCM. Este fue posteriormente modificado por el Decreto Supremo N° 070-2011-PCM, publicado el 27 de julio de 2011.

Todo este marco normativo ha permitido el reciente lanzamiento de la Certificación Digital. Esta iniciativa permite la creación de una identidad digital de cada ciudadano con el objetivo de facilitar la realización de transacciones vía internet. Los beneficios de esta medida son⁶⁸:

- Seguridad: realizar transacciones vía Internet con la seguridad de que la persona es quien dice ser y con pleno valor legal.
- Comodidad: realizar transacciones de gobierno electrónico sin moverse de su hogar u oficina.
- Confianza: Se puede tener plena confianza de que las transacciones son transparentes y cuentan con el mismo valor legal que aquellas en las que se ha usado la firma manuscrita.
- Ahorro: Al poder realizar sus transacciones desde cualquier computadora o dispositivo con Internet se ahorra tiempo y dinero.
- Aumento de la calidad de vida: al significar un ahorro de tiempo, dinero y esfuerzo por parte de los usuarios que pueden destinar estos recursos para otras actividades.
- Inclusión: de aquellas personas que tradicionalmente no se veían beneficiadas por servicios de gobierno y comercio electrónico.

Tres conceptos relacionados a esta medida son identidad digital, certificado digital y firma digital. El primero permite reconocer la identidad de una persona sin que esta esté presente. El segundo es emitido por una Entidad de Certificación y vincula un par de claves a la identidad digital para así protegerla. Una de las claves es privada y la otra es pública, lo que se cifra con una solo puede ser descifrado por la otra. Así, los documentos de carácter privado serán descifrados con la clave privada y los de carácter

⁶⁸ Firma digital: <http://www.reniec.gob.pe/portal/firmaPKI.htm>

público con la clave pública. Por último la firma digital cumple todas las funciones de una firma manuscrita, es una serie única de números y letras.

INDECOPI será la Autoridad Administrativa Competente (AAC) de la Infraestructura Oficial de Firma Electrónica (IOFE). Es decir, administra el sistema de soporte que otorga validez técnica y jurídica a los documentos electrónicos firmados digitalmente y demás procedimientos de certificación digital. Por su parte, la RENIEC será la entidad que otorgue el certificado digital raíz a las Entidades de Certificación permitiéndoles así que sean parte de las entidades de confianza y puedan emitir certificados digitales para usuarios finales. Por lo pronto solo se puede hacer uso de este sistema en acciones de comercio y de Gobierno Electrónico.

PLATAFORMA DE MEDIO DE PAGO VIRTUAL DEL ESTADO

La Plataforma de Medio de Pago Virtual del Estado es el entorno que hace posible realizar los pagos en línea de impuestos y por los servicios del gobierno electrónico. En principio es necesario identificar los medios de pago más cercanos a cada sector de la sociedad y después se implementa una plataforma de pago monitoreada, eficiente y cercana al ciudadano. Durante los años de análisis, cada institución pública ha ido implementando gradualmente algún medio de pago virtual. La propuesta de la ONGEI es implantar una plataforma transaccional en el Banco de la Nación o cualquier otro banco privado y cualquier institución que requiera un pago en línea se conecte a la plataforma del banco. El beneficio más notable de esta medida es la reducción de los costos de transacción para cualquier procedimiento o servicio administrativo brindado por el estado que necesite el pago de una tasa.

INFRAESTRUCTURA DE DATOS ESPACIALES DEL PERÚ (IDEP)



Menú principal

- » Inicio
- » CATALOGO de metadatos
- » Mapas TEMATICOS
- » CENTROS POBLADOS - Gestión
- » Vinculación CODIGOS SNIP
- » Visor de Mapas
- » Monitoreo de Servicios
- » Noticias

Home

Nodos Regionales IDEP

Última actualización el Lunes, 18 de Octubre de 2010 14:10

Mapas Temáticos

Últimas noticias

- » Decreto Supremo N°069-2011-PCM se crea el Portal de Información de Datos Espaciales del Perú (GEOIDEP)

CCIDEP
Comité Coordinador Permanente de la IDEP

GeoExpo 2012

IX CONGRESO INTERNACIONAL DE GEOMÁTICA

Ultimo Sismo

Otro de los aspectos del gobierno electrónico consiste en desarrollar una base de datos espacial que permita compartir información entre todos los niveles de gobierno, sector privado, organizaciones sin fines de lucro, instituciones académicas y de investigación. Es en ese sentido que el Comité Coordinador Permanente de Infraestructura de Datos Espaciales (CCIDEP) con apoyo de la ONGEI desarrollaron la Infraestructura de datos espaciales del Perú (IDEP) mediante Resolución Ministerial N° 325-2007-PCM. El proyecto se denomina “Implementación de la Infraestructura de Datos Espaciales para Mejorar la Eficiencia del Acceso a la Información Geográfica por parte de las Entidades Públicas a Nivel Nacional” el cual es de alcance nacional y su periodo de implementación es desde el 2008 hasta el 2012, el avance se dio como sigue:

Avances al 2008:

- Tallares interinstitucionales para conseguir una adecuada articulación.
- Implementación del Portal IDEP v0.

- Elaboración del catálogo peruano de metadatos.

Avances al 2009:

- Recolección de mapas informativos, entre ellos 30 000 registros georeferenciados del Banco de Proyectos del SNIP, mapa de límites armonizados referenciales y de centros poblados y dato armonizado de Hidrografía e Hipsometría.
- Se concluyó el Catálogo Peruano de Metadatos.
- Elaboración de fichas técnicas.
- Instalación de 10 nodos articulados al Portal IDEP.
- Se incluyó el Servicio de Información del Sistema Nacional de Información Catastral Predial al portal IDEP.
- Se desarrollaron una posible propuesta de Políticas para promover el uso de la información geográfica y material para un Curso de Manejo de Información Espacial en procesos de Planeamiento y Gestión Territorial.
- Se implementaron aplicaciones al portal que permiten conocer el número de visitas y transacciones realizadas, solicitudes no atendidas, y monitorear la presencia de errores.

Avances al 2010.

- Aplicativo que facilita el acceso, mantenimiento y actualización del registro tabular de Centros Poblados.
- Conclusión de la armonización de la capa geográfica y la vinculación de los códigos del SNIP, Ministerio de Salud y Ministerio de Educación con el objetivo de monitorear los proyectos de inversión.

Actualmente se cuenta con información geográfica del Ministerio de Salud, Ministerio de Vivienda, Gobierno Regional del Callao, Gobierno Regional de Tumbes, COFOPRI y SEDAPAL. Por último se ha concluido la instalación del GeoPortal IDP versión 1.0⁶⁹ a través del cual se puede visualizar y descargar desde Internet mapas y datos detallados del país.

⁶⁹ www.geoidep.gob.pe

La mayor utilidad del proyecto es en la elaboración de proyectos en gobiernos regionales y locales porque permite el acceso a mucha información útil, existen más de 2700 entre ellos 54 mapas de diferentes peligros que influyen en el desarrollo de proyectos, además existe mucha información geo-referenciada.

SISTEMA ELECTRÓNICO DE COMPRAS Y ADQUISICIONES DEL ESTADO (SEACE)

The screenshot displays the SEACE website interface. At the top, the logo 'OSCE SE@CE' is visible, along with the text 'Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado'. Below the logo, there are navigation tabs for '1. Inicio', '2. Planes Anuales', '3. Procesos de Selección', '4. Subasta Inversa', '5. Convenio Marco', and '6. Compras Corporativas'. A secondary menu includes 'Home Page', 'Consultas', 'Convocatorias en tu Correo Electrónico', 'Documentos y Publicaciones', and 'Bases Prepublicadas'. The main content area features several tiles: 'Acceso Usuarios Registrados', 'SUBASTA INVERSA' (with a sub-menu for 'Bienes Comunes', 'Normativa y Manuales', and 'Proyectos de Ficha Técnica'), 'Convenio Marco' (with links for 'Información General', 'Vigentes y Próximos', 'Manuales para Entidades', 'Manuales para Proveedores', and 'Videos Tutoriales'), 'Videos Tutoriales' (with links for 'Para Proveedores' and 'Para Entidades'), and 'Nuevo número del Centro de Consultas'. A central announcement box titled 'AVISO SOBRE MANTENIMIENTO ELÉCTRICO' states that the system will be down on Saturday, March 17, 2012, from 09:00 to 14:00 hours for electrical maintenance at the central office. The footer of the announcement box reads 'Jesús María, 15 de marzo de 2012. DIRECCIÓN DEL SEACE'.

SEACE es el Sistema Electrónico de Compras y Adquisiciones del Estado. Es una plataforma estatal de adquisición de bienes o servicios para el Estado. Esta plataforma debería contar con un registro de proveedores identificado, catálogos de productos estandarizados, catálogos de precios actualizados, aplicaciones de subasta en línea, entre otros.

Para el año 2007 SEACE tenía módulos heredados de CONSUCODE, entre ellos el plan anual de adquisiciones y contrataciones, el registro de procesos de selección de contratación pública (electrónicas), catálogos de productos, procedimiento de subasta

inversa y estadísticas disponibles sin restricciones en su página web.⁷⁰ El año 2008 se implementó una nueva plataforma de hardware y de software para desarrollar una nueva versión del SEACE. De los años siguientes no se cuenta con información del desarrollo del sistema, ni tampoco de las estadísticas del portal de SEACE.

Para el año 2010, Perú se encuentra por detrás de Brasil y Chile, pero mejor que Ecuador Argentina y Colombia en cuanto a desarrollo de un sistema de compras y registro de proveedores⁷¹. Los servicios que el portal de SEACE brinda son información sobre contratación pública de prácticamente todas las entidades públicas del país, inscripción en línea como proveedores, subasta en línea y compra por catálogos. Pero lo que aún falta hacer en referencia a Brasil y Chile es incluir otros servicios como registro de precios online, mejorar los procesos de subasta y cotización electrónica, solicitar una sola vez la información de los proponentes y solicitar modificaciones en adelante, no pedir una nueva solicitud en cada interacción con el proveedor.

DNI ELECTRÓNICO

Actualmente la RENIEC se encarga de la elaboración del proyecto DNI electrónico (DNIe). El proyecto planteado es emitir un nuevo DNI físico que cuente con un chip criptográfico que permita el almacenamiento de información y aplicaciones informáticas. Allí se almacenarían los certificados digitales de los ciudadanos y las firmas digitales, es decir, para cualquier trámite con gobierno electrónico sería necesario que la información en el DNIe y la huella dactilar coincidan para ser capaz de firmar digitalmente el trámite y el certificado sea archivado en el chip. Los certificados digitales son todos aquellos documentos que el Estado otorga, como partidas de nacimiento, título profesional, tarjeta de propiedad, entre otros.

Las ventajas del DNIe son mayor seguridad, trámites simples y rápidos, reducción de los costos de incluir a poblaciones desatendidas, convergencia de todos los documentos en uno solo, votación electrónica, mejor focalización de programas sociales, infinitas

⁷⁰ www2.seace.gob.pe

⁷¹ Exposición “Gobierno electrónico y transparencia en la gestión pública en América Latina: Sistemas de compras y contratación” en el Taller: Avances en Gobierno Electrónico para mejorar la transparencia. Realizado el 21 de Junio del 2010.

posibilidades (monedero electrónico, carnet de salud, pasaporte, etc.). Sin embargo, el proyecto aún es una propuesta que no está en implementación.

OBJETIVO ESTRATÉGICO 3

Mejorar los procesos de la Administración Pública, es decir, hacerlos más eficientes, transparentes y con enfoque al usuario para facilitar la aplicación de TIC's.

NORMATIVIDAD SOBRE INTEROPERABILIDAD Y ESTÁNDARES

El año 2008 mediante Resolución Ministerial N°381-2008-PCM⁷² se aprueban los Estándares y Especificaciones de la Interoperabilidad del Estado Peruano, con la finalidad de implementar la interconexión de equipos de procesamiento electrónico de información entre entidades del Estado.

En febrero del 2011 se creó la Comisión Multisectorial Temporal⁷³ encargada de elaborar el anteproyecto de Ley del acceso electrónico del ciudadano a los servicios públicos e interoperabilidad del Estado peruano mediante Resolución Suprema N° 015-2011-PCM⁷⁴. El objetivo es incrementar el intercambio de datos entre instituciones públicas.

LEY DE SEGURIDAD DE LA INFORMACIÓN

En agosto del 2007 se aprobó el uso obligatorio de la Norma Técnica Peruana “NTP-ISO/IEC 17799:2007 EDI. Tecnología de la Información. Código de buenas prácticas para la gestión de la seguridad de la información. 2ª Edición” en todas las entidades integrantes del Sistema Nacional de Informática mediante Resolución Ministerial N° 246-2007-PCM⁷⁵. La norma “ofrece recomendaciones para realizar la gestión de la seguridad de la información que pueden utilizarse por los responsables de iniciar,

⁷² http://www.pcm.gob.pe/Transparencia/Resol_ministeriales/2008/RM-381-2008-PCM.pdf

⁷³ Esta conformada por ONGEI-PCM, Ministerio de Justicia, Poder Judicial, SUNARP, SGP-PCM. Es presidida por la ONGEI-PCM.

⁷⁴ http://www.ongei.gob.pe/normas/0/NORMA_0_RESOLUCI%C3%93N%20SUPREMA%20N%C2%BA%20015-2011-PCM.pdf

⁷⁵

http://www.ongei.gob.pe/normas/0/NORMA_0_RESOLUCI%C3%93N%20MINISTERIAL%20N%C2%BA%20246-2007-PCM.pdf

implantar o mantener y mejorar la seguridad en una organización”. El objetivo es proporcionar una base común para desarrollar normas de seguridad dentro de las organizaciones y ser una práctica eficaz de la gestión de la seguridad.

En junio del 2010 se autoriza la ejecución de la “Encuesta de la Seguridad de la Información en la Administración Pública – 2010” mediante Resolución Ministerial N° 187-2010-PCM⁷⁶. El objetivo de la encuesta es mantener actualizada la información sobre el estado de la Seguridad de la Información, dado que ya se realizó una encuesta el 2004. Agrega que la ONGEI tiene hasta el 30 de julio para entregar dicho documento y que deberá ser publicado en el portal de la PCM.

ADECUACIÓN LEY DE TRANSPARENCIA

El 2 de junio del 2010 se aprobó la “Implementación del Portal de Transparencia Estándar en las entidades de la Administración Pública” mediante Decreto Supremo N° 063-2010-PCM⁷⁷. En ella se menciona el deber de designar un coordinador que tendrá contacto con el encargado del Portal de Transparencia y que es responsabilidad de la institución la publicación en el Portal. Además establece los plazos de publicación de la información según la situación de la entidad.

El 23 de junio del 2010 se aprobaron los “Lineamientos para la implementación del Portal de Transparencia Estándar en las entidades de la Administración Pública” mediante Resolución Ministerial N° 200-2010-PCM⁷⁸. A su vez, se deroga la Resolución Ministerial N°398-2008-PCM que aprueba los “Lineamientos para la uniformización del contenido de los portales de transparencia de las entidades públicas”. En ella se encuentran estándares sobre qué información debe incluirse, los plazos y obligatoriedad de publicación, y la validación de la información.

LEY DEL SISTEMA DE GOBIERNO ELECTRÓNICO E INFORMÁTICA

⁷⁶ http://www.ongei.gob.pe/banco/ongei_normas_detalle.asp?pk_id_normas=153

⁷⁷ http://www.ongei.gob.pe/normas/1934/NORMA_1934_Decreto%20Supremo%20N%C2%BA%20063-2010-PCM.pdf

⁷⁸

http://www.ongei.gob.pe/normas/1934/NORMA_1934_Resoluci%C3%B3n%20Ministerial%20N%C2%BA%20200-2010-PCM.pdf

El año 2011 se aprobó los lineamientos que establecen el contenido mínimo de los Planes Estratégicos de Gobierno Electrónico (PEGE), mediante Resolución Ministerial N° 61-2011-PCM. De esta manera se consigue uniformizar y facilitar la aplicación de la Estrategia Nacional de Gobierno Electrónico en los integrantes del Sistema Nacional de Informática. Incluye un formato estándar de PEGE. Los lineamientos son:

1. Equidad en el acceso: Asegurar a todos los ciudadanos el acceso a la información o a los servicios provistos, no importando dónde, a quien y a qué hora lo requiere.
2. Amigabilidad: Fácil de usar, simple y sencilla para los ciudadanos.
3. Seguridad: Disponer de adecuados niveles de seguridad que garanticen el derecho a la privacidad de las personas.
4. Renovador: Establecer en el Estado una nueva forma de operar, rediseñando, creando y modificando procedimientos y relaciones con los ciudadanos.
5. Conveniente: Que el beneficio que obtenga el ciudadano sea superior al que recibiría en forma presencial.
6. Cobertura nacional: Que las transacciones puedan realizarse desde cualquier parte del país.
7. Participación del sector privado.

LEY SOBRE ESTÁNDARES DE ACCESIBILIDAD

En marzo del 2009 se aprobó los “Lineamientos para Accesibilidad a páginas web y Aplicaciones para telefonía móvil para instituciones públicas del Sistema Nacional de Informática” mediante Resolución Ministerial N° 126-2009-PCM⁷⁹. Establece que es la ONGEI la encargada de asesorar en la elaboración y supervisar que dichos lineamientos se apliquen. Estos lineamientos hacen un compendio de los estándares de forma mínimos que los portales deben tener para no impedir la accesibilidad a sí mismos. Por ejemplo, herramientas sencillas de usar, que sean visibles, que también haya audio en las aplicaciones, entre otros estándares de programación. Además establece prioridades para cada lineamiento – pauta, las posibilidades son: pauta que tiene que ser cumplida, pauta que debe ser cumplida y pauta que puede ser cumplida. Por último, presenta una tabla de verificación de pautas clasificadas por prioridad.

⁷⁹ http://www.ongei.gob.pe/normas/1934/NORMA_1934_RESOLUCION_MINISTERIAL_N126-2009-PCM.pdf

Sección 3: UN BALANCE DE BUENAS PRÁCTICAS⁸⁰

Definitivamente el avance ha sido diferenciado tanto entre entidades públicas como al interior de los niveles de gobierno. El desarrollo del Gobierno Electrónico en la mayoría de gobiernos regionales y locales está muy poco avanzado dado que solo proveen información y esta es limitada. La proporción es mayor en los gobiernos locales. Una minoría de gobiernos regionales y locales y el gobierno nacional están un poco más avanzados, pues la información es más completa y se encuentra actualizada. Los ministerios y organismos públicos descentralizados (OPD's) además de brindar información también interactúan con el usuario vía correos electrónicos y proveen documentos a solicitud del usuario. Algunas instituciones particulares como SUNAT, SUNARP, RENIEC, SAT de la Municipalidad Metropolitana de Lima, Banco de la Nación, entre otras, además de brindar información e interactuar con el usuario, proveen algunos servicios en línea (como pasaportes, certificados de nacimiento, entre otros) y permiten que los pagos se realicen en línea. Por último, el mayor avance se ha realizado en el trámite de constitución de empresa, pues es un procedimiento que incluye la participación coordinada de varias instituciones.

También se puede notar la diferencia cuando se analiza la proporción de instituciones que cuentan con portal web por entidad.

	Porcentaje de entidades que cuentan con un Portal Web		
Poder Legislativo	100%	9.1%	Madre de Dios
Poder Judicial	100%	13%	San Martín
Gobiernos Regionales	100%	13.2%	Huánuco
Organismos Autónomos	100%	13.8%	Apurímac
Poder Ejecutivo	100%	14.2%	Cajamarca
Gobiernos Locales	27%	45%	Moquegua
		46.9%	Piura
		52.3%	Lima

⁸⁰ Información obtenida del Plan Nacional para el desarrollo de la Banda Ancha en el Perú y de exposición “Gobierno Electrónico en el Perú” (Ing. Jaime Honores Coronado, febrero del 2011).

52.6%	Lambayeque
100%	Callao

Aunque para analizar estos resultados también se debe tener en cuenta que, según el INEI, para el año 2009 sólo el 63.5% de las municipalidades distritales contaban con acceso a internet, mientras que el 99.5% de las municipalidades provinciales contaban con este servicio.

Dado que las municipalidades distritales tenían dificultades para desarrollar sus portales web, la ONGEI empezó el Programa “Un portal web gratis para municipalidades”. En este programa se le entrega a la municipalidad el dominio gratis por un año incluido el diseño de la sección transparencia, creación de correo institucional y alojamiento en el PSCE. Para el año 2009 eran 600 las municipalidades entre distritales y provinciales que no contaban con un portal Web, al 2011 ya se han implementado 399 portales bajo esta modalidad.

La Comisión Multisectorial Temporal para elaborar el “PLAN NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LA BANDA ANCHA EN EL PERÚ” solicitó informes a entidades del Poder Ejecutivo acerca de los aplicativos y contenidos digitales que habían desarrollado hasta principios del 2011. Diecinueve entidades se incluyeron en el análisis. Todos los ministerios excepto Ministerio de la Mujer, Ministerio de Defensa y Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones. Además se incluyó a SUNARP, INDECOPI, SUNAT, RENIEC y Banco de la Nación. Los cuatro principales hallazgos del estudio son:

1. SUNAT, RENIEC e INDECOPI son los organismos con mayor cantidad de Aplicaciones Digitales con 291, 108 y 103 aplicaciones respectivamente. Además que el 9% de los aplicativos informados se encuentran en desarrollo, es decir, todavía no han sido implementados.
2. De los aplicativos informados solo el 23% es de uso externo, y de esos la cuarta parte son participativos o interactivos en línea y las otras tres cuartas partes son informativos.
3. De los aplicativos de uso interno participativos o interactivos el 44% requiere de documentos impresos y el 42% de desplazamiento físico, y de los aplicativos de uso interno el 73% requiere de desplazamiento físico y el 51% requiere de documentos impresos.

4. Los aplicativos externos son prácticamente en su totalidad de vía web, mientras que el 70% de los internos utilizan otras aplicaciones y el 30% restante es vía web. El uso de la vía teléfono móvil es mínimo tanto en aplicativos internos como externos.

Por otro lado, algunas de las entidades, en particular los organismos autónomos y algunos ministerios que han conseguido desarrollar algunos aplicativos participativos e interactivos que en algunos casos incluyen coordinación entre dos o más instituciones. Estas buenas prácticas son:

1. El Registro de Identificación en línea como aplicativo externo y el Sistema Automático de Huellas Dactilares (AFIS) como aplicativo interno, ambos del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC)⁸¹. La validación de registro de identidad permite corroborar la identidad de una persona conociendo su DNI. Se puede realizar el trámite de duplicado de DNI en línea, el cuál incluye la opción de realizar el pago del servicio electrónicamente y conocer el estado del trámite también en línea, solo es necesario ir a una oficina autorizada para recoger el DNI. El sistema automático de identificación por huellas dactilares (AFIS) permite identificar casos de registros múltiples de identidad para una misma huella digital.
2. La Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE)⁸² del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo permite a los usuarios de este sistema realizar todos los trámites necesarios, sin importar cuál de las partes del comercio uno represente, en la misma ventanilla única en línea. Además está constantemente actualizándose con nuevas aplicaciones e información reciente. El más resaltante de sus resultados es que son 20 trámites los que se realizan en el VUCE, y por cada uno de ellos el usuario se ahorra mínimo \$50.
3. La Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP)⁸³ ha implementado los siguientes servicios en línea: el sistema de gestión notarial, publicidad registral (también a domicilio), seguimiento de estados de títulos,

⁸¹ <http://www.reniec.gob.pe/portal/intro.htm>

⁸² <https://www.vuce.gob.pe/index.html>

⁸³ www.sunarp.gob.pe

sistema de alerta registral, reserva de nombre de personas jurídicas, directorio nacional de personas jurídicas, servicio de tutoría virtual.

4. Una de las municipalidades más avanzadas en la aplicación de TIC's es la Municipalidad de San Borja con la plataforma de atención al ciudadano "Augusto". Con ella ha conseguido que el 67% de los ciudadanos atendidos perciba que la atención es buena y que consideren que el trámite fue simple. El principal avance con el uso de TIC's es la Plataforma Integrada de Administración Predial (PIAP) que es un "sistema cartográfico que identifica geo-referencialmente eventos, trámites e integra información de las diversas áreas".

Por último, la capacitación constante de los funcionarios públicos sobre los avances más recientes en la aplicación de las tecnologías de la información en la administración pública es muy importante para conseguir efectivamente la reforma. La reforma no podrá ser sostenida si los trabajadores públicos cuentan con bajos niveles de acceso a tecnologías, en el caso de las municipalidades solo el 57% de los trabajadores tiene acceso y en el caso de los gobiernos regionales es de 77.6%. Hasta el año 2011, se ha capacitado a 1916 funcionarios públicos en aplicaciones de gobierno electrónico a nivel de gobiernos regionales, 1120 funcionarios públicos del área de informática de Lima Metropolitana en temas de seguridad de la información, virtualización, gestión de activos, tecnología de la información, monitoreo de aplicaciones en red, gestión documental, data centers, gestión de procesos, seguridad informática e inteligencia de negocios, y más de 500 empleados públicos de municipalidades distritales y ministerios.

Sección 4: COMPARACIÓN INTERNACIONAL

El índice de desarrollo de gobierno electrónico del Programa de Administración Pública de las Naciones Unidas⁸⁴ mide la capacidad y el deseo de los países de implementar el gobierno electrónico y el desarrollo de la aplicación de las TIC's. Está compuesto por el índice de servicio en línea, el índice de infraestructura de telecomunicaciones y el índice de capital humano.

⁸⁴ Documento en: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan028607.pdf>

El índice de medida web caracteriza cuatro estados: incipiente, desarrollado, transaccional, conectado. Incipiente cuando muy poca información se encuentra disponible. Desarrollado cuando mucha más información se encuentra disponible pero la interacción sigue siendo unidireccional. Transaccional cuando además de contar con mucha información la interacción es bidireccional; incluye pago de impuestos, emisión de certificados, pasaportes, pago de servicios. Conectado cuando la interacción es más fuerte, por ejemplo, mecanismos de consulta ciudadana online que permitan la participación ciudadana democrática y abierta en temas de política.

El índice de infraestructura está compuesto por seis indicadores de infraestructura en tecnología de la información. Estos son número de computadoras por cada mil personas, número de usuarios de internet por cada mil personas, número de líneas de teléfono por cada mil personas, población online, teléfonos móviles por cada mil personas y número de televisores por cada mil personas.

Por último, el índice de capital humano se basa en el índice de educación elaborado por el PNUD el cual incluye la tasa de alfabetización de alumnos y la tasa de matrícula de educación primaria, secundaria y terciaria. Donde el primer indicador pesa la mitad que el segundo indicador.

	Índice ⁸⁵			Ranking		
	2005	2008	2010	2005	2008	2010
Gobierno Electrónico	0.5089	0.5252	0.4923	56	55	63
Servicio en Línea	0.5577	0.5652	0.4095	44	34	45
Infraestructura	0.1091	0.1373	0.1789	86	94	92
Capital Humano	0.86	0.8719	0.8911	81	76	69

Fuente: Programa de Administración Pública de las Naciones Unidas

Pese a todos los esfuerzos realizados, el índice indica que el Perú no está mejorando significativamente la reforma del gobierno electrónico. Tanto en el índice como en el ranking el Perú empeora pues pasa de 0.5089 (puesto 56) en el 2005 a 0.4923 (puesto

⁸⁵ Recordar que el índice permite comparar el desempeño del país históricamente, a mayor aumento del valor del índice mejor fue el desempeño. Por otro lado, el ranking es una comparación de avances entre países. Si uno ocupa un puesto menor (el mejor es el primer puesto) significa que ha mejorado. En consecuencia, puede que uno haya mejorado en el índice, pero si todos los países mejoraron más entonces uno ocupa un puesto mayor en el ranking.

63) en el 2010.⁸⁶ Y si se desagrega el índice, el resultado tampoco es alentador, pues en Servicio en Línea empeoramos y pasamos del puesto 44 al puesto 45 (aunque el 2008 llegamos a alcanzar el puesto 34). En el índice de infraestructura mejoramos, pero no lo suficiente como para alcanzar un puesto mayor pues pasamos del puesto 86 al puesto 92 en infraestructura. En el índice de capital humano mejoramos y también pasamos del puesto 81 al puesto 69.

Si se analiza comparativamente con los demás países, en el que menos mal está el Perú es en Servicio en Línea con el puesto 45, luego en capital humano en el puesto 69 y finalmente infraestructura en el puesto 92. A nivel de América del Sur, el Perú ocupa el sexto lugar debajo de Colombia, Chile, Uruguay, Argentina y Brasil, y supera en a Venezuela, Ecuador, Bolivia, Paraguay, Guyana y Surinam. Por último, en cuanto a desarrollo del Servicio en Línea el Perú se encuentra todavía en el nivel informativo, con algunos avances (menos del 40%) en el nivel interactivo.

⁸⁶ En total son 184 países en el Ranking.

CONCLUSIONES

El tema de la reforma del Estado y la modernización de la gestión pública es muy amplio y abarca una serie de acciones que es importante tener en cuenta. Asimismo, dado el carácter transversal del tema es relevante estudiar los principales esfuerzos realizados al respecto. Ello tiene un doble propósito: El primero de ellos es conocer el punto de partida en el cual estamos en la actualidad. Ello nos permitirá corregir aquello que no tenga una buena evaluación y por otro lado se podrá potenciar y construir sobre lo ya avanzado y que ha tenido buen resultado. El segundo propósito es identificar las principales iniciativas para poder iniciar una labor de coordinación de todas las instituciones y/o organizaciones que vienen llevando a cabo tareas en este sentido.

De lo presentado en este documento, tenemos que existen otras instituciones que deben tomarse en cuenta para la mejora del Estado peruano. Estos pueden ser agrupados en cuatro categorías:

- El Congreso de la República que ha tenido un rol importante en muchas de las iniciativas referidas al proceso de descentralización y que tiene iniciativa legal en materia de modernización del Estado. La Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado es clave porque genera muchas de las reformas y modificaciones que impactan el proceso.
- El Ministerio de Economía y Finanzas que ha lanzado la iniciativa de Presupuesto por Resultados y que viene expandiendo el alcance de esta estrategia tratando de incorporar a varias instituciones del Estado y a los gobiernos subnacionales.
- Los gobiernos subnacionales que desde el lanzamiento del proceso de descentralización en el año 2002 han cobrado mayor protagonismo en especial los Gobiernos Regionales que tienen autoridades elegidas que son nuevos interlocutores en la escena política nacional. Tanto los Gobiernos Regionales como los Locales son la cara del Estado hacia los ciudadanos sobre todo en aquellas partes muy alejadas por lo que es necesario tomarlos en cuenta.
- La SGP- PCM como órgano rector de l sistema de modernización de la gestión pública es clave, dado que es órgano técnico del Estado que debe impulsar la

modernización y servir de apoyo de las instituciones del Estado que buscan mejorar la calidad de su gestión.

Entonces, cualquier intento de avanzar en la reforma del Estado o la modernización de la gestión pública pasa por coordinar con estos actores. Podemos citar a otros que han tenido un rol menor en el proceso pero sus acciones se pueden enmarcar dentro de lo que hacen los actores ya mencionados. Ello implica que el rector de la modernización de la gestión del Estado debe coordinar al interior del poder ejecutivo nacional, con el legislativo y con los gobiernos subnacionales. Esto implica ganar un liderazgo a través de acciones efectivas que generen valor público en concordancia con las instituciones mencionadas.

Las iniciativas de modificar la estructura del Estado siempre están presentes. Ya vimos cómo los programas sociales han sido fusionados en el año 2007 o se crearon nuevos ministerios en los años siguientes. Asimismo la promulgación de la LOPE impone importantes caminos en los cuales se debe trabajar con el fin de lograr que todas las instituciones cumplan las disposiciones de esta norma. A su vez, queda como un rol importante la aclaración del rol rector de la política pública que debe jugar el nivel nacional para evitar conflictos de competencias y enfrentamientos que pueden desgastar las relaciones con otros niveles de gobierno. Existe aquí una agenda importante.

En el caso de la simplificación administrativa, vemos que iniciativas que han surgido de instituciones como el MEF han sido complementarias a los esfuerzos de la Secretaría de Gestión Pública. La agenda de la competitividad y la facilitación de los negocios ha sido lo que ha movido al MEF a realizar esfuerzos para simplificar o eliminar trámites pero orientados básicamente a la empresa. La creación de un programa estratégico de simplificación de trámites es una oportunidad para generar sinergias entre los esfuerzos del MEF y la PCM. Esto es importante porque el responsable de este programa estratégico es el Consejo Nacional de Competitividad y no la Secretaría de Gestión Pública. El rol de la SGP puede orientarse a replicar la experiencia de los MAC y MACMYPE en otros lugares del país. Esto llama la atención acerca de las oportunidades que existen para trabajar con municipalidades importantes del país y las dependencias desconcentradas de los organismos de carácter nacional. El énfasis de la SGP debe estar en los trámites que tiene que realizar el ciudadano y para ello puede realizarse un mapeo de los principales trámites de tal manera de tender a su

optimización, evitar el desperdicio de recursos y disminuir los costos de transacción. Lo avanzado hasta el momento debe potenciarse y replicar las buenas prácticas.

En cuanto a presupuesto por resultados es muy importante para la reforma del Estado. Dado que la propuesta de política es incorporar como eje de la gestión en el Estado a la Gestión por Resultados, vemos que ya existe un avance importante con la ampliación del alcance de PPR a otras instituciones, los gobiernos subnacionales y el aumento de los programas estratégicos se abren posibilidades importantes de trabajo en conjunto. Como sabemos PPR es una fase de GPR y es quizás la más importante pero su alcance va a ser limitado si es que no se completa el ciclo. A partir de PPR el MEF quiere empezar a inculcar la cultura de GPR pero es necesario que cuente con la ayuda de otras instituciones como la SGP-PCM. Se viene avanzando en el monitoreo y evaluación con las evaluaciones independientes y se están levantando líneas de base para poder realizar evaluaciones de impacto que retroalimenten el proceso. Adicionalmente, se está trabajando en la gestión financiera con la mejora de los sistemas de tesorería, presupuesto y con la elaboración del SIAF II que tendrá como eje para la formulación presupuestal la cadena de resultados que guía a PPR. Este cambio será muy importante porque obligará a todas las instituciones del sector público a pensar en términos de PPR. Sin embargo falta trabajar mejor en la planificación y en la gestión de actividades y proyectos en donde la SGP podría colaborar estrechamente tomando el liderazgo en ayudar a instituciones claves a mejorar sus procesos con el fin de liberar recursos para otras tareas importantes. El rol rector de la modernización debe estar vinculado a generar la cultura de gestión por resultados y la optimización de procesos con el fin de mejorar la eficiencia de la gestión del Estado para asegurar la igualdad de oportunidades y derechos a todos los ciudadanos.

Quizás el mayor reto está en el proceso de descentralización. Un hecho relevante es que la modernización y la descentralización deben ir de la mano. La descentralización que implica transferir poder y recursos a los niveles de gobierno más cercanos a la población debe ir de la mano con la modernización de la gestión pública para lograr una mayor efectividad de las políticas públicas. En una imagen ideal en donde los gobiernos regionales y locales cumplan la labor de ser los proveedores directos de los bienes y servicios que los ciudadanos requieren y el nivel nacional cada vez juegue el rol de rectoría y evaluación y de asistencia técnica el tema de la gestión será cada vez más

importante y allí es donde el sistema administrativo de modernización de la gestión del Estado debe jugar un rol muy importante brindando herramientas efectivas para mejorar la administración estatal desde las materias que son de su competencia como asesorar a las entidades en materia de simplificación administrativa y evaluar los procesos de simplificación en relación con el TUPA de las entidades. Otro campo de acción está referido al fomento de la ética y la promoción del acceso a la información. Se ha mencionado que los avances en materia de transparencia son dispares y que no se ha logrado institucionalizar instancias como los CCR y CCL y las reuniones periódicas de rendición de cuentas. Este es un campo que habría que potenciar en coordinación con la Secretaría de Descentralización. Asimismo es urgente una revisión del marco legal referido a la asignación de competencias entre los distintos niveles de gobierno. En este aspecto es necesario trabajar con el Congreso de la República para lograr un instrumento legal efectivo como una Ley de Competencias que ha funcionado en otros países. Asimismo el tema de las finanzas pública subnacionales debe ser revisado en cuanto a los incentivos que el actual sistema genera y la necesidad de modificación del mismo. Si bien ello no es materia de competencia de la SGP podría aportar al debate para mejorar este arreglo.

El tema de gobierno electrónico es muy importante en el sentido de acercar el Estado al ciudadano y mejorar el acceso a la información y ser un soporte importante de la simplificación administrativa. Es una herramienta útil y no un fin. Los avances en esta materia son importantes en algunas instituciones pero no queda claro si es por iniciativa de las propias instituciones o por la labor del ente rector de gobierno electrónico. Por ello es importante que haya una mayor coordinación entre la política de modernización y la de gobierno electrónico donde una recomendación es que la ONGEI vuelva a formar parte de la Secretaría de Gestión Pública. Sólo de dicha manera será posible un mayor nivel de coordinación y se ahorrarán recursos que permitan atender otras necesidades y alinear esfuerzos.

Por otra parte, como ya se revisó en el documento conceptual está el tema de la gestión de recursos humanos en el Estado. Desde el año 2008 existe la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR) como ente rector de la gestión de recursos humanos en el Estado. Sabemos que todas las políticas que se puedan plantear con respecto a la modernización de la gestión del Estado y la mejora de la gestión de actividades,

programas y proyectos – que es una parte importante de la gestión por resultados- no será posible de implementarse correctamente si no contamos con un personal capacitado y motivado. De hecho existe una fuerte coordinación entre SGP y SERVIR que debe mantenerse sobre todo en la reforma que se anuncia con respecto a la carrera pública y la modificación del régimen de contratación administrativa de servicios (CAS) que buscará generar los incentivos adecuados para la mejora del capital humano del Estado.

Un último tema que debe resaltarse es que cualquier reforma que quiera realizarse deberá contar con el apoyo político del más alto nivel. En este sentido es importante que las iniciativas que se generen desde la SGP cuenten con una buena estrategia de marketing tanto hacia arriba (hacia los tomadores de decisiones) así como hacia la población tratando de encontrar ventanas de oportunidad que generen apoyo a todo nivel.

BIBLIOGRAFÍA

- Artana, D., & López, M. (2005). Descentralización fiscal: Algunas lecciones para Latinoamérica. En A. Porto, *Finanzas Públicas y Economía Espacial*. La Plata: Grafikas.
- Ausejo, F. (2007). *Reforma del Estado en el Perú*. Lima: Presidencia del Consejo de Ministros - Programa de Modernización y Descentralización del Estado.
- Banco Mundial. (2010). *The decentralization process and its links with public expenditure efficiency*.
- Banco Mundial. (2011). *Evaluación del presupuesto participativo y su relación con el presupuesto por resultados*. Lima.
- Buchanan, J. (1997). Public finance and public choice. En D. Netzer, & M. P. Drennan, *State and local public finance*. Reino Unido: Blackwell Publishers Inc. Oxford.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2010). Gobierno electrónico y transparencia en la gestión pública en América Latina: Sistemas de compras y contratación. *Taller: Avances en Gobierno Electrónico para mejorar la transparencia*. Lima.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Secretaría General Iberoamericana. (2011). *Espacios iberoamericanos. Hacia una nueva arquitectura del estado para el desarrollo*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Cortázar, J. C. (2002). *Oportunidades y limitaciones para la reforma del estado en el Perú de los años 90*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Dammert, E. A. (2011). Descentralización: Vía de la Reforma Ciudadana del Estado y el Desarrollo Territorial de la Nación. Lima, Perú.
- de, I. C. (2007). *Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico (CLAD)*. Pucón.
- Dirección General de Presupuesto Público. (Marzo de 2011). Lineamientos para la Programación y Formulación del Presupuesto del Sector Público 2012. Lima.

- Frank, J. (2001). *Competencias: ¿Qué descentralizar? Un estudio de las posibilidades de la Descentralización Administrativa en el Ecuador*. Quito: CONAM Unidad de Descentralización Estructura de Estado. Cooperación Técnica Alemana.
- García López, R., & García Moreno, M. (2010). *La Gestión de Resultados en el desarrollo*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo .
- Gobierno del Perú. (2011). *Plan Nacional para el Desarrollo de la Banda Ancha en el Perú*. Lima.
- Guerra-García, G. (1999). *La reforma del estado en el Perú. Pautas para reestructurar el Poder Ejecutivo*. Agenda: Perú. Lima.
- Lora, E. (2007). *El estado de las reformas del estado en América Latina*. Washington: Publicación conjunta del Banco Mundial, Banco interamericano de Desarrollo y Mayol publicaciones.
- Ministerio de Economía y Finanzas. (Mayo de 2010). *Presupuesto por Resultados: La experiencia en Perú*.
- Molina Martínez, R., & Arguedas Gourzong, C. (2011). *Guía para el Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA). Orientaciones para municipalidades del ámbito rural*. Lima: GIZ, SGP-PCM.
- Navarro, J. E. (2011). *Agenda priorizada de corto y mediano plazo para la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros*. Lima.
- Oates, W. (1972). *Fiscal federalism*. Nueva York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Peraltilla, M. (2009). *Guía para la aplicación de nuevo Texto Único de Procedimientos Administrativos* . Lima: SGP-PCM, USAID/Perú ProDescentralización, MEF, PRODUCE.
- Presidencia del Consejo de Ministros - Oficina Nacional de Gobierno Electrónico. (Febrero de 2011). *Análisis de Indicadores: Gobiernos Locales y Gobiernos Regionales*. Lima.
- Presidencia del Consejo de Ministros - Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática. (2006). *Estrategia Nacional de Gobierno Electrónico* . Lima.

- Presidencia del Consejo de Ministros - Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática. (2010). *Avances de la Agenda Digital en el Perú a diciembre 2010*. Lima.
- Presidencia del Consejo de Ministros - Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática. (Febrero de 2011). *Gobierno Electrónico en el Perú*. Lima.
- Presidencia del Consejo de Ministros - Secretaría de Gestión Pública. (2005). *La Modernización del estado desde la óptica de los ciudadanos*. Lima.
- Presidencia del Consejo de Ministros - Secretaría de Gestión Pública. (2009). *Avances en Simplificación Administrativa. Ministerios y Organismos Públicos. Reporte de Mejoras 2007-2009*. Lima.
- Presidencia del Consejo de Ministros - Secretaría de Gestión Pública. (2010). *Memoria del proceso de implementación de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE) Enero 2008 - Setiembre 2010*. Lima.
- Presidencia del Consejo de Ministros - Secretaría de Gestión Pública. (Junio de 2011). *Metodología de Implementación de la Gestión por Procesos en la Gestión Pública del Estado Peruano*. Lima, Perú.
- Presidencia del Consejo de Ministros. (2004). *Manual de Organización y Funciones*. Lima.
- Presidencia del Consejo de Ministros. (Mayo de 2011). Conferencia Internacional: Modernización del Estado y Simplificación Administrativa. *Avances en Modernización del Estado y Simplificación Administrativa*. Lima.
- Regional Centers for Learning on Evaluation and Results (CLEAR). (2008). *Performance-based Budgeting Manual*.
- Servicio de Calidad de la Atención Sanitaria (SESCAM). (2002). *La Gestión por Procesos*. Toledo.
- Stein, R., Talvi, E., & Grisanti, A. (1999). Institutional arrangements and fiscal performance: The latin american experience. En J. Poterba, & J. Von Hagen, *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*. National Bureau of Economic Research. University of Chicago Press.

- Tercera Conferencia Ministerial sobre la Sociedad . (2010). *Plan de Acción sobre la Sociedad de la Información y del Conocimiento de América Latina y el Caribe - eLAC2015*. Lima: CEPAL.
- Tiebout, C. (1956). A pure theory of local expenditures. *Journal of political economy*, 64.
- United Nations. (2010). *UN E-Government Survey 2008*. New York.
- USAID - PERÚ Pro Descentralización. (2011). *Proceso de Descentralización: Balance y Agenda a julio de 2011*. Lima.
- Waissbluth, M. (2002). *La reforma del estado en América Latina. Guía abreviada para exploradores en la jungla*. Santiago de Chile: Universidad de Chile - Programa latinoamericano de Gerencia pública.
- Williamson, O. (1996). *The mechanisms of governance*. New York: Oxford University Press.

NORMATIVA

- 1989 Ley N° 25035, Ley de Simplificación Administrativa. 30 de mayo.
- 1999 Ley N° 27245, Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal. 15 de diciembre.
- 2001 Ley N° 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General. 23 de marzo.
- 2002 Ley N° 27658. Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado. 29 de enero.
- 2002 Ley N° 27680. Reforma Constitucional del Capítulo XIV del Título IV, sobre descentralización. 08 de marzo.
- 2002 Ley N° 27783. Ley de Bases de la Descentralización. 19 de julio.
- 2003 Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. 27 de mayo.
- 2003 Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades. 27 de mayo.
- 2003 Ley N° 28059, Ley Marco de Promoción de la Inversión Descentralizada. 20 de julio.
- 2007 Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. 20 de diciembre.
- 2010 Ley N° 29565, Ley de Creación del Ministerio de Cultura, 15 de julio.
- 2011 Ley N° 29792, Ley de creación, organización y funciones del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), 10 de octubre.
- 2008 Decreto Legislativo N° 1013, Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente, 14 de mayo.
- 2004 Decreto Legislativo N° 955, Descentralización Fiscal. 06 de febrero.
- 1994 Decreto Legislativo N° 776, Ley de Tributación Municipal. 01 de enero.
- 2006 Decreto Supremo N° 031-2006-PCM, Plan de Desarrollo de la Sociedad de la Información en el Perú – La Agenda Digital Peruana. 27 de julio.
- 2008 Decreto Supremo N° 034-2008-PCM, que aprueba la calificación de organismos públicos de acuerdo con lo dispuesto por la Ley No 29158. 07 de mayo.

2008 Decreto Supremo No 068-2008-EF, que aprueba el clasificador funcional del sector publico. 25 de mayo

2006 Resolución Ministerial N° 274-2006-PCM, Estrategia Nacional de Gobierno Electrónico. 27 de julio.

2008 Resolución Ministerial No 111-2008-PCM, que aprueba la Directiva No 002-2008-PC sobre lineamientos para la elaboración de las leyes de organización y funciones de los ministerios que tienen a su cargo únicamente competencias exclusivas. 09 de abril.

2008 Resolución Ministerial No 188-2008-PCM, que aprueba la Directiva No 003-2008-PCM sobre Lineamientos para la elaboración de la matriz de competencias y funciones y de los anteproyectos de ley de organización y funciones de los ministerios que tienen a su cargo únicamente competencias exclusivas y compartidas. 13 de junio.