Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública

PERÚ

GOBERNANZA INTEGRADA PARA UN CRECIMIENTO INCLUSIVO

OCDE

Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública: Perú

GOBERNANZA INTEGRADA PARA UN CRECIMIENTO INCLUSIVO

OCDE
MEJORES POLÍTICAS
PARA UNA VIDA MEJOR

Tanto este documento como cualquier mapa que se incluya en él no conllevan perjuicio alguno respecto al estatus o la soberanía de cualquier territorio, a la delimitación de fronteras y límites internacionales, ni al nombre de cualquier territorio, ciudad o área.

Por favor, cite esta publicación de la siguiente manera:
OCDE (2016), *Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública: Perú: Gobernanza integrada para un crecimiento inclusivo*, Éditions OCDE, Paris.
http://dx.doi.org/10.1787/9789264265226-es

ISBN 978-92-64-26521-9 (impresa)
ISBN 978-92-64-26522-6 (PDF)

Serie: Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública
ISSN 2414-3308 (impresa)
ISSN 2414-3316 (en linea)

Los datos estadísticos para Israel son suministrados por y bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes competentes. El uso de estos datos por la OCDE es sin perjuicio del estatuto de los Altos del Golán, Jerusalén Este y los asentamientos israelíes en Cisjordania bajo los términos del derecho internacional.

Las erratas de las publicaciones de la OCDE se encuentran en línea en: *www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm*.

© OCDE 2016

La OCDE no garantiza la exacta precisión de esta traducción y no se hace de ninguna manera responsable de cualquier consecuencia por su uso o interpretación.

Usted puede copiar, descargar o imprimir los contenidos de la OCDE para su propio uso y puede incluir extractos de publicaciones, bases de datos y productos de multimedia en sus propios documentos, presentaciones, blogs, sitios web y materiales docentes, siempre y cuando se dé el adecuado reconocimiento a la fuente y al propietario del copyright. Toda solicitud para uso público o comercial y derechos de traducción deberá dirigirse a *rights@oecd.org*. Las solicitudes de permisos para fotocopiar partes de este material con fines comerciales o de uso público deben dirigirse al Copyright Clearance Center (CCC) en *info@copyright.com* o al Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) en *contact@cfcopies.com*.

Prefacio

Desde el año 2001 Perú se ha beneficiado de un periodo de relativa estabilidad política y económica que ha permitido a millones de peruanos superar la pobreza y pasar al rango de las clases medias. Como respuesta a importantes retos pendientes relacionados a disparidades agudas y persistentes y a un crecimiento desigual, el gobierno nacional está siguiendo una agenda para un desarrollo más inclusivo que incluye un fuerte enfoque en la reforma de la administración pública. Perú está ingresando a una nueva fase en su búsqueda de una gobernanza más efectiva. Esto representa una oportunidad única para superar la fragmentación institucional y los silos ministeriales y para permitir el diseño, implementación, y monitoreo de estrategias de desarrollo nacional multianuales y multidimensionales. Finalmente, el objetivo consiste en mejorar la capacidad institucional y de toma de decisiones para lograr mejoras tangibles en los resultados para los ciudadanos y empresas en todas las regiones del país.

Dentro de este contexto, el gobierno del Perú solicitó a la OCDE realizar un análisis de inventario de las políticas y programas de administración pública del Perú dentro del marco del Programa País OCDE – Perú 2015-2016. El presente Estudio sobre la Gobernanza Pública (PGR por sus siglas en inglés) evalúa temas de reformas clave y presenta recomendaciones sobre temas de capacidad y posibles cursos de acción para ayudar al gobierno del Perú a cumplir con sus objetivos de reforma.

Este Estudio profundiza el análisis realizado en el 2015 mediante el Estudio Multidimensional del Perú, realizado por la OCDE y está complementado por otros cuatro Estudios de Programa País sobre prácticas clave en gobernanza pública (política regulatoria, desarrollo nacional territorial, integridad del sector público, y contratación pública). Por lo tanto, las recomendaciones del PGR deben ser leídas junto con aquellas incluidas en los otros Estudios para obtener una imagen más integrada, coherente y multidimensional de la asesoría sobre reforma de gobernanza ofrecida al Perú por la OCDE dentro del marco del Programa País.

El PGR aconseja al Perú seguir una agenda de reforma integral de la administración pública que promueva una coordinación más robusta de todo el gobierno liderada por el centro de gobierno. Recomienda vincular la elaboración de políticas basadas en evidencia, incluyendo el presupuesto basado en resultados ya establecido en el Perú con planificación estratégica nacional, usando los resultados de proyección estratégica y un análisis del horizonte en la planificación multianual, aprovechando el gobierno digital para un gobierno más abierto, transparente y limpio, con el fin de fortalecer la toma de decisiones, la reducción de costos y la mejora de la calidad de los servicios a los ciudadanos y a las empresas para elevar los resultados. El PGR felicita al Perú por su agenda para la reforma del manejo de los recursos humanos y recomienda que el Perú continúe con su implementación a nivel nacional y en los niveles de gobierno subnacional para fortalecer la calidad y desempeño del servicio civil central en el diseño y entrega de servicios de manera efectiva y eficiente para los ciudadanos y empresas en todas las regiones del país.

Este Estudio es uno de una serie de Estudios sobre la Gobernanza Pública de la OCDE que se han realizado tanto en países miembros como en países no miembros. Se realizó bajo el auspicio del Comité de Gobernanza Pública de la OCDE, con el apoyo de la División de Estudios sobre la Gobernanza y Partenariado de la Dirección de Administración Pública y Desarrollo Territorial (GOV) que realiza evaluaciones y asesorías en estrategias de reforma de administración pública y gobierno abierto en estos países.

La misión de la Dirección consiste en ayudar a todos los niveles de gobierno a diseñar e implementar políticas estratégicas, basadas en evidencias e innovadoras para fortalecer la gobernanza pública, responder efectivamente a los diferentes y perturbadores retos económicos, sociales y ambientales y poder cumplir los compromisos del gobierno para con los ciudadanos. La meta es apoyar a los países a construir mejores sistemas de gobierno con el fin de diseñar e implementar políticas tanto a nivel nacional como regional que puedan conducir a un desarrollo económico y social sostenible e inclusivo.

Este documento ha sido producido con asistencia financiera de la Unión Europea. Las opiniones expresadas en él no reflejan, de ninguna manera, la opinión oficial de la Unión Europea.

Reconocimientos

El presente Estudio sobre Gobernanza Pública fue administrado por Adam Knelman Ostry, Coordinador de Proyecto, quien junto con Paqui Santonja, coordinadora adjunta del proyecto para el presente Estudio, preparó el capítulo de Evaluación y Recomendaciones. El Capítulo 1 sobre el contexto fue elaborado por David Goessmann. El Capítulo 2 sobre el centro de gobierno fue elaborado por Adam Knelman Ostry. Los capítulos sobre planificación estratégica y políticas de seguimiento y evaluación y sobre gobernanza y coordinación multinivel fueron redactados por Paqui Santonja. Daniel Gerson tuvo a su cargo el capítulo sobre gestión estratégica de recursos humanos. Bárbara Ubaldi redactó el capítulo sobre gobierno digital. Alessandro Bellantoni y Emma Cantera prepararon el capítulo sobre gobierno abierto con el aporte de Katharina Zuegel. Andrés Bitar y Simon Schmitz contribuyeron con diferentes capítulos.

El equipo del Estudio quisiera agradecer a los tres revisores quienes aportaron al presente documento con su experiencia y su amplio conocimiento sobre el país:

- Sr. Holger Sperlich, Director de Gobierno, División de Cooperación Internacional en Asuntos Administrativos, Ministerio Federal del Interior, Alemania
- Dra. Angelina Trigo, Jefe de la Oficina para la Ejecución de la Reforma de la Administración (OPERA), Ministerio de la Presidencia, España
- Sra. Adriana Camacho, Directora de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas (SINERGIA), Departamento Nacional de Planeación, Colombia.

Este Estudio contó con el apoyo constante y con la contribución activa de la Delegación de la Unión Europea en el Perú, a cargo de la Embajadora Irene Horejs, Ximena Sierralta, Stefaan Pauwels y su equipo.

Un agradecimiento en particular a Lubinda Velázques Arrieta por su apoyo facilitando información y contactos y reuniones a lo largo de todo el proceso así como sus importantes comentarios y observaciones al presente Estudio. Una serie de expertos internacionales aportaron de manera significativa al presente Estudio, especialmente Javier Monzó y Silvia Losada (Capítulos 2, 3 y 4) y Bernadett Koteles-Degrendele (Capítulo 6).

El presente Estudio refleja los aportes y asistencia de una serie de participantes de diferentes instancias del gobierno del Perú a quienes el equipo expresa su agradecimiento:

Un agradecimiento especial al equipo de la Presidencia del Consejo de Ministros, en especial a su Secretario General, Manuel Mesones, la Secretaria de Gestión Pública, Sara Arobes y a su equipo, incluyendo a Alberto Castro, Brenda Ormea y Patricia Guillen, así como a los representantes de otras agencias de la PCM incluyendo a Victor Vargas del CEPLAN, Juan Carlos Cortés, Presidente Ejecutivo de SERVIR y a su equipo liderado por Janeyri Boyer, a Mariana Mendoza de la Secretaría de Descentralización, a Cesar Vilchez de la ONGEI, Aníbal Sánchez, jefe del INEI y a Saúl García, Director

Técnico de esa misma organización, y a Vlado Castañeda de la Secretaría de Coordinación.

Así mismo, un agradecimiento especial al Ministerio de Economía y Finanzas por su contribución al presente Estudio; en particular a Rossana Polastri, Viceministro de Finanzas, a Javier Roca, Director General de la Oficina de Economía Internacional, Competencia e Inversión Privada, a Rodolfo Acuña Namihas, Director General de Gasto Público y a Gabriela Carrasco, Directora General de Calidad del Gasto Público.

La Dirección de Gobernanza Pública de la OCDE desea expresar su agradecimiento al Sr. Javier Iguiñiz del Acuerdo Nacional del Perú por su apoyo durante el proceso del Estudio.

El trabajo editorial y de control de calidad fue realizado por Ciara Muller, Julie Harris y Marianella Monsante, quienes prepararon el manuscrito para su publicación. Virginie Mendy y Alpha Zambou estuvieron a cargo del apoyo administrativo al equipo del Estudio.

Los Estudios de Gobernanza Pública de la OCDE son coordinados por la División de Estudios de Gobernanza y Partenariado, a cargo de Martin Forst, dependiente de la Dirección para Gobernanza Pública y Desarrollo Territorial, liderada por Rolf Alter, su Director.

Índice

Acrónimos y abreviaturas 13

Resumen ejecutivo 15

Evaluación y recomendaciones 17

Capítulo 1. **Contextualización de la reforma de la gobernanza pública en el Perú** 51

Introducción 52
Influencia histórica en la gobernanza actual en el Perú 53
Hoy: Progreso impresionante pero persisten importantes disparidades 60
Gobernanza pública para el crecimiento inclusivo en el Perú 65
Conclusión: Mejor gobernanza e instituciones más resilientes para el crecimiento inclusivo en el Perú 71
Bibliografía 72

Capítulo 2. **El centro de gobierno en el Perú** 77

Introducción 78
El centro de gobierno en el Perú 86
Instrumentos y prácticas para la formulación de políticas 91
La agenda de reforma actual del Perú: La Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública 101
Evaluación 103
Recomendaciones 106
Notas 112
Bibliografía 112

Capítulo 3. **Planificación estratégica, y seguimiento y evaluación de políticas públicas** 115

Introducción 116
Marco de planificación institucional 118
El Sistema Nacional de Seguimiento y Evaluación del Perú 128
Evaluación 141
Recomendaciones 152
Notas 155
Bibliografía 155

Capítulo 4. **Implementación de una descentralización efectiva: Logros y retos en la gobernanza multinivel** 159

Introducción 160
Descentralización en el Perú: Un proceso en marcha 161
Acuerdos institucionales para apoyar la descentralización en el Perú 170
Evaluación 186
Recomendaciones 194
Notas 199
Bibliografía 200

Capítulo 5. **Construcción de un servicio civil estable y profesional en el Perú** 205

Introducción 206
Las reformas del servicio civil 210
Implementación de la reforma: Consideraciones y retos 220
Recomendaciones 239
Notas 243
Bibliografía 244

Capítulo 6. **Integración del gobierno digital a la modernización del sector público** 247

Introducción 248
Asegurar el liderazgo: Gobernanza, gestión y planeamiento 254
Armonización de la digitalización en todo el país 267
Preparando el camino para un sector movido por datos 276
Recomendaciones 283
Notas 286
Bibliografía 288

Capítulo 7. **Gobierno abierto en el Perú** 291

Introducción 292
Enfoque de la OCDE en torno al gobierno abierto 292
Políticas y marcos legales de participación en el Perú 297
Definición e implementación de una agenda nacional de gobierno abierto 301
Leyes del Perú sobre transparencia y acceso a la información pública 312
Recomendaciones 326
Notas 330
Bibliografía 331
Anexo 7.A1. Arreglos institucionales del peru para un gobierno abierto: El Defensor del Pueblo 334

Tablas

Tabla 1.1. Tasa de recuento de la pobreza a nivel de líneas de pobreza nacional en el Perú 61
Tabla 1.2. Tendencias de IDH del Perú (datos seleccionados) 62
Tabla 2.1. Enfoque multisectorial de las políticas en la PCM 95
Tabla 2.2. Horizontes de Planificación en Cascada: el caso de Polonia 100
Tabla 3.1. Seis objetivos estratégicos nacionales 123
Tabla 3.2. Marco Conceptual del Presupuesto por Resultados del Perú 124
Tabla 3.3. Conexiones entre los sistemas de seguimiento y evaluación 128
Tabla 3.4. Articulación de objetivos estratégicos con indicadores y objetivos 129
Tabla 3.5. Tabla de ejemplos de Programas de Prospectiva 144
Tabla 3.6. Los perfiles de iniciativas estratégicas en el Marco de Gestión de Desarrollo Estratégico de Polonia 148
Tabla 4.1. Número de gobiernos sub nacionales[1] en la OCDE en el 2015 con cifras del Perú 162
Tabla 4.2. Transferencias fiscales intergubernamentales en PEN 169
Tabla 6.1. Las características de los enfoques internacionales a la gobernanza 263
Tabla 7.1. Comparación entre los Planes de Acción 2012-13 y 2015-16 311
Tabla 7.2. Alcance de las leyes de acceso a la información 313
Tabla 7.3. Costo asociado con la reproducción de la información solicitada 323

Tabla 7.A1.1. Miembros del Acuerdo Nacional. 2015 346

Figuras

Figura 1.1. Crecimiento del PBI per cápita 61
Figura 1.2. Coeficiente de GINI para el Perú 62
Figura 2.1. Confianza en el gobierno nacional 82
Figura 2.2. Acuerdo Nacional del Perú 86
Figura 2.3. Organigrama de la PCM 87
Figura 2.4. Percepciones de coordinación entre instituciones públicas, 2012 97
Figura 2.5. Visión Estratégica del Perú en tres etapas 99
Figura 2.6. Política Nacional sobre la Modernización de la Administración Pública eb el Perú 102
Figura 2.7. Propuesta del MEF y la PCM de reformas institucionales para mejorar la coordinación 104
Figura 3.1. Proceso para el Planeamiento Estratégico – SINAPLAN 120
Figura 3.2. Jerarquía de planes: Cadena de planes estratégicos para sectores 121
Figura 3.3. Cadena de planes estratégicos para territorios 121
Figura 3.4. Jerarquía de Objetivos 122
Figura 3.5. Uso de prácticas de presupuesto por resultados a nivel de gobierno central, 2013 126
Figura 3.6. Indicadores del proceso de presupuesto por resultados 134
Figura 3.7. Indicadores por nivel de objetivo 135
Figura 3.8. Disparidades de Ingresos Regionales en el Perú 140
Figura 3.9. Ilustración de la metodología de siete pasos 143
Figura 3.10. Marco de medición de desempeño 145
Figura 4.1. Inversión pública por nivel de gobierno 168
Figura 4.2. Descentralización en Perú 171
Figura 4.3. Diagnóstico de conocimientos del servicio civil en el Perú por regiones 184
Figura 5.1. Empleo en la administración pública como porcentaje del empleo total 207
Figura 5.2. Evolución de los servidores públicos 208
Figura 5.3. Reemplazo de servidores civiles con un cambio de gobierno, Países de la OCDE, 2010 217
Figura 5.4. Los tres niveles previstos para los gerentes públicos 220
Figura 5.5. Características identificadas con mayor frecuencia en la gestión de la alta dirección por separado 225
Figura 6.1. Organigrama del modelo austriaco sobre gobierno digital 258
Figura 6.2. OURData Index 2015 de la OCDE 277
Figura 7.1. La OCDE apoya a la AGA 292
Figura 7.2. Gobierno abierto OCDE – Teoría del Cambio 293
Figura 7.3. Definición de información, consulta y participación activa 295
Figura 7.4. Miembros del Comité Ejecutivo de Gobierno Abierto 303
Figura 7.5. Portales de Transparencia Estándar (PTE) 314
Figura 7.6. Información más frecuentemente consultada en el PTE. A enero de 2016 315
Figura 7.7. Nivel de cumplimiento con la ley de transparencia en los distintos niveles de gobierno. Primer semestre de 2015 316
Figura 7.8. Protección personal ofrecida a aquellos que requieran información 318
Figura 7.9. Instituciones contra las cuales se presentaron recursos habeas data 326
Figura 7.A1.1. Instituciones públicas con el número más elevado de reclamos 339
Figura 7.A1.2. Fuentes principales de conflicto social 340

Figura 7.A1.3. Enfoque de la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad....343

Recuadros

Recuadro 0.1. Recomendaciones sobre el centro de gobierno 25
Recuadro 0.2. Recomendaciones sobre planificación estratégica, seguimiento y evaluación 28
Recuadro 0.3. Recomendaciones sobre gobernanza multinivel 32
Recuadro 0.4. Recomendaciones sobre gestión de recursos humanos 38
Recuadro 0.5. Recomendaciones sobre gobierno digital....42
Recuadro 0.6. Recomendaciones sobre gobierno abierto....47
Recuadro 0.7. Recomendación: La gobernanza de la implementación de la reforma....49
Recuadro 1.1. La creciente atención de la OCDE a la inclusividad y el costo de las desigualdades 67
Recuadro 2.1. Las estructuras del centro de gobierno....80
Recuadro 2.2. Funciones del centro de gobierno 81
Recuadro 2.3. Toma de decisiones basada en evidencias: Un aspecto clave de un estado estratégico 92
Recuadro 2.4. Elementos de agilidad estratégica 96
Recuadro 2.5. Los Consejos Superiores de Colombia: Acuerdos institucionales para asistir en la toma integrada de decisiones 106
Recuadro 3.1. Presupuesto por resultados: Definición y clasificaciones 126
Recuadro 3.2. Sistema de control de México y su reciente reforma 138
Recuadro 3.2. Sistema de control de México y su reciente reforma (*cont.*)....139
Recuadro 3.3. Principios de Gestión de Desempeño de la OCDE: De la fijación de objetivos a la medición de resultados – un proceso de 7 pasos....142
Recuadro 3.4. Cumbre Australia 2020 145
Recuadro 3.5. SINERGIA de Colombia....151
Recuadro 4.1. Estructura de gobierno sub nacional en países de la OCDE 162
Recuadro 4.2. La Carretera Panamericana 176
Recuadro 4.3. Integración de las instancias inferiores de gobierno en procesos de consulta: el caso de España, Suecia y Suiza....178
Recuadro 4.4. Fusión de municipalidades en los países de la OCDE 179
Recuadro 4.5. Cooperación intermunicipal: Francia y la intermunicipalidad....180
Recuadro 4.6. Ejemplos de la evaluación ciudadana del proceso de descentralización....185
Recuadro 4.7. Recomendación de la OCDE para la inversión pública efectiva entre niveles de gobierno 188
Recuadro 4.8. Mecanismos de gobernanza multinivel en sistemas descentralizados complejos. El caso de España 190
Recuadro 4.9. Contrato Plan-Colombia....193
Recuadro 5.1. Propuesta de modelo de competencias de la alta gerencia de SERVIR....221
Recuadro 5.2. Implementación de la Renovación del Servicio Civil en Irlanda....223
Recuadro 5.3. Red de profesionales de recursos humanos en Estonia....224
Recuadro 5.4. Reclutamiento y selección del personal de servicio civil de directivos superiores en Chile: Sistema de Alta Dirección Pública....226
Recuadro 5.5. Marco común para el desarrollo de personal de la alta dirección en Finlandia....228
Recuadro 5.6. El marco canadiense de rendición de cuentas por parte del personal directivo (Management Accountability Framework o MAF): Componente de gestión de recursos humanos....230

Recuadro 5.7. Enfoques de asociación para el cambio del Servicio Civil de Irlanda 231
Recuadro 5.8. Laboratorios de innovación del sector público 233
Recuadro 5.9. Sistema de Monitoreo de la Administración Pública de República Dominicana (SISMAP) 236
Recuadro 5.10. Canadá: Informe de avances en la renovación del servicio público.....237
Recuadro 6.1. Definición de la OCDE sobre gobierno digital 249
Recuadro 6.2. La Estrategia de Desarrollo del Sector Público de Hungría 2014-2020: Abrazando la digitalización y estableciendo metas.....250
Recuadro 6.3. El Plan Nacional de TIC de Colombia con un presupuesto multianual 251
Recuadro 6.4. Las políticas de inclusión digital de Bélgica.....253
Recuadro 6.5. La visión, cooperación y plataforma de gobierno digital en Uruguay 253
Recuadro 6.6. El rol de la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática (ONGEI) y el Sistema de Tecnología de la Información en el Perú 254
Recuadro 6.7. El modelo austriaco de liderazgo 258
Recuadro 6.8. Las funciones de la nueva Comisión Nacional Digital y de Información Estatal En Colombia.....259
Recuadro 6.9. Mecanismos de financiamiento en el Reino Unido y en México.....261
Recuadro 6.10. México lucha contra la corrupción a través del gobierno digital 264
Recuadro 6.11. Capacitaciones en gobierno digital en Austria.....266
Recuadro 6.12. Atraer habilidades y competencias digitales en el gobierno en la Región Bruselas-Capital.....266
Recuadro 6.13. Apoyo a las redes de conocimiento y comunidades de práctica en el sector público de Noruega.....266
Recuadro 6.14. Centros de servicio central en el Perú a nivel local: Los centros mac 268
Recuadro 6.15. El enfoque de evento de vida italiano 269
Recuadro 6.16. El enfoque mexicano a servicios de alto impacto (SIA) 270
Recuadro 6.17. El portal nacional de gobierno digital de Austria: help.gv.at.....271
Recuadro 6.18. Acceso único a todos los servicios digitales en Hungría a través del Portal de Estado 272
Recuadro 6.19. ID Móvil de Estonia.....273
Recuadro 6.20. Sri-Lanka: Servicios electrónicos “todo incluido”.....274
Recuadro 6.21. Los consejos de usuarios de Alemania para compartir información sobre infraestructura y servicios.....275
Recuadro 6.22. Uso obligatorio de servicios digitales en Dinamarca a través de la gestión pro activa de canales.....276
Recuadro 6.23. Junta de Transparencia del Sector Público: Principios de Datos Públicos.....279
Recuadro 6.24. Laboratorio de innovación de Chile.....280
Recuadro 6.25. Páginas web y desarrollos clave para datos abiertos en Perú.....281
Recuadro 6.26. El mega portal de datos abiertos de ventanilla única de Austria y la ciudad de Viena.....282
Recuadro 7.1. Principios Rectores para la Creación de Políticas Abiertas e Inclusivas 294
Recuadro 7.2. Comprender los factores claves de la participación ciudadana.....296
Recuadro 7.3. Marco legal de la participación ciudadana en el Perú.....298
Recuadro 7.4. Comisión(ados) de Información y otros organismos y mecanismos de supervisión 308
Recuadro 7.5. Ejemplos de organismos que supervisan las leyes de transparencia: Chile, México y Estados Unidos 309
Recuadro 7.6. El derecho a la transparencia: Normas legales comunes europeas y la Ley modelo de acceso a la información pública de la OEA 319

Recuadro 7.A1.1. Categorías de oficinas/instituciones de Defensoría del Pueblo 336
Recuadro 7.A1.2. Diferencia entre las instituciones/oficinas de Defensoría entre las regiones 337
Recuadro 7.A1.3. Definición de visiones nacionales basadas en prácticas de gobierno abierto.....344
Recuadro 7.A1.4. Acuerdo Nacional: Políticas de Estado que fueron debatidas y acordadas.....346
Recuadro 7.A1.5. Ejemplos de políticas públicas desarrolladas en el marco del Acuerdo Nacional 348

Acrónimos y abreviaturas

AGA	Alianza para el Gobierno Abierto
AIR	Análisis de Impacto Regulatorio
AMPE	Asociación de Municipalidades del Perú
ANGR	Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales
CAN	Comisión de Alto Nivel Anticorrupción
CCI	Consejo de Coordinación Intergubernamental
CCL	Consejo de Coordinación Local
CCR	Consejo de Coordinación Regional
CCV	Comité de Coordinación de Viceministros
CdG	Centro de Gobierno
CEPLAN	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico
CGP	Cuerpo de Gerentes Públicos
CGR	Contraloría General de la República
CIGS	Comisión Intergubernamental de Salud
CMS	Comisión Multisectorial de Seguimiento
CONFIEP	Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas
CRA	Comisión Regional Anticorrupción
DGA	Datos de Gobierno Abierto
EDEP	Evaluaciones de Desempeño y Ejecución Presupuestal
FOI	Libertad de información
GRH	Gestión de Recursos Humanos
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
ONGEI	Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PEDN	Plan Estratégico de Desarrollo Nacional
PEN	Sol Peruano (moneda)
PENX	Plan Estratégico Nacional Exportador
PESEM	Plan Estratégico Sectorial Multianual
PIB	Producto Interno Bruto
PNMGP	Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública
PTE	Portales de Transparencia Estándar

REMURPE	Red de Municipalidades Rurales del Perú
SAI	Servicios de alto impacto
S&E	Seguimiento y evaluación
SERVIR	Autoridad Nacional del Servicio Civil
SII	Sistema de Información Integrado
SINAPLAN	Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico
SGP	Secretaría de Gestión Pública
TIC	Tecnologías de la Información y Comunicación

Resumen ejecutivo

En años recientes el gobierno del Perú ha realizado esfuerzos para alcanzar un crecimiento nacional más inclusivo a través de un mayor énfasis en la reforma de la administración pública, incluyendo la agenda de descentralización del gobierno que busca llevar la voz del estado a las regiones rurales y remotas del país. El gobierno también reconoce que un sector público más participativo, transparente, abierto, eficiente y eficaz es esencial para satisfacer las necesidades de los ciudadanos de manera exitosa.

El presente Estudio sobre la Gobernanza Pública compara estas prioridades de reforma de gobernanza contra el objetivo de fortalecer la agilidad estratégica del Estado para establecer, conducir y operar una estrategia de desarrollo nacional con el fin de alcanzar el crecimiento inclusivo y la prosperidad en todas las regiones del país. Este Estudio recomienda al gobierno formas de enfrentar estos retos y ha identificado áreas prioritarias de acción para fortalecer la calidad y la eficiencia de las instituciones públicas con el fin de mejorar sus resultados.

El Centro de Gobierno (CdG) del Perú se está enfocando en formas de fortalecer su capacidad para coordinar la estrategia del gobierno de manera más efectiva. Con el fin de apoyar estos esfuerzos, el Estudio recomienda que el Perú consolide la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) como una institución con un rol (mejor definido) y con mayor impulso en el ámbito de la política y de las políticas, refuerce su capacidad para asociarse de manera efectiva con el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), para que puedan liderar de manera conjunta el diseño, entrega, monitoreo y ajuste de una estrategia de desarrollo nacional multianual a nivel de todo el gobierno, que refleje totalmente el marco fiscal del país, su capacidad de gasto y los impactos de desempeño en los resultados.

La planificación estratégica debería basarse, de forma más sistemática, en evidencias y análisis sólidos. Si bien el gobierno está mejorando el uso de evidencia en la toma de decisiones, el avance sigue siendo lento, especialmente debido a la falta de un enfoque "a nivel de todo el gobierno" (*whole-of-a-government*) para la generación y uso de evidencia, incluido el desempeño y la vinculación del presupuesto con la planificación, usando un marco multianual común. Existe consenso entre los altos funcionarios y los observadores sobre la necesidad de mejorar la cultura de evaluación en la administración pública, especialmente a través de una mejor capacitación y una mayor diseminación de las metodologías de desempeño – evaluación a nivel de todo el gobierno. Este Estudio recomienda que el gobierno integre de manera más efectiva sus diferentes planes estratégicos y que los vincule al presupuesto nacional, que integre el seguimiento y evaluación de desempeño tanto para la planificación estratégica como para la ejecución presupuestaria y use prospectiva estratégica y análisis de horizonte a largo plazo para informar a la planificación de mediano plazo.

Trece años después del lanzamiento del proceso de descentralización, el marco legal que rige la descentralización sigue siendo fragmentado, complejo y es difícil de implementar. La descentralización fiscal es una dimensión esencial en este proceso, sin

embargo es aún limitada; el Estudio recomienda una estrategia más deliberada para aumentar la autonomía financiera de los gobiernos regionales de tal forma que puedan cumplir con sus mandatos adecuadamente para mejorar los resultados. Perú debería reforzar sus arreglos institucionales centrales para administrar el proceso de descentralización de manera más efectiva, mejorar sus herramientas de coordinación multinivel; aclarar de una vez por todas los roles y responsabilidades de los gobiernos central, regional y local; y brindar apoyo administrativo e institucional a los gobiernos subnacionales.

Una gestión efectiva y eficiente del servicio civil es la base para la buena gobernanza. La nueva ley del servicio civil del Perú buscar restructurar de manera significativa la gestión de aproximadamente 600 000 servidores públicos en 2 500 instituciones públicas en todo el país en los tres niveles de gobierno. El impacto potencial de estas reformas es significativo, dado el alcance de los temas que la reforma busca solucionar. El Estudio recomienda que Perú se asegure de que esta reforma reciba el apoyo adecuado a nivel político, incluyendo el apoyo del gobierno entrante; que la PCM y el MEF colaboren en una estructura de gobernanza para implementar adecuadamente la reforma. Asimismo, se debe asegurar su implementación efectiva en el tiempo y el monitoreo de sus resultados a nivel sub nacional.

Se ha logrado un avance significativo para establecer el marco legal y normativo necesarios para implementar el plan de acción del gobierno sobre gobierno digital, pero es necesario ir más allá de un enfoque en tecnología y reforzar a la agencia responsable como "gerente a cargo", que pueda coordinar la implementación del plan a nivel de todo el estado y liderar un enfoque coherente e integrado para la digitalización a nivel de todo el país.

El gobierno abierto y la transparencia son elementos clave de un estado que está atento y que responde a las necesidades de los ciudadanos. La alta rotación del personal de la PCM puede explicar la falta de una visión general de gobierno abierto a nivel nacional que reúna los principios de transparencia, rendición de cuentas y participación bajo una estrategia más amplia de reforma del sector público y en la planificación estratégica de desarrollo nacional. El Estudio recomienda que el gobierno se base en el proceso de participación exitoso que llevó al borrador del primer Plan de Acción para la Sociedad de Gobierno Abierto, y que defina, con la sociedad civil, una política sólida nacional de gobierno abierto; que fortalezca el rol coordinador de la PCM en esta área, y que refuerce a la vez su capacidad de seguimiento y evaluación; que mejore el cumplimiento por parte de las instituciones nacionales de la Ley de Acceso a la Información, ya sea mediante la creación de un organismo supervisor o mediante la asignación de esta responsabilidad a una institución existente con un mandato y financiamiento adecuados. Así mismo, el gobierno debe facilitar el acceso a la información mediante el desarrollo de guías para la clasificación y desclasificación de información; el establecimiento de una función central para desarrollar y aplicar políticas de conflictos de interés; y establecer una agencia líder encargada de planificar y brindar capacitación en ética y evaluar la misma a nivel de todo el estado asegurando el compromiso de los más altos funcionarios del estado respecto de esta capacitación.

Evaluación y recomendaciones

Introducción

La República del Perú es el sexto país más poblado en América Latina, y la séptima economía de la región (OCDE, 2014). Con una tasa promedio de crecimiento económico del 5.3% entre los años 2000 y 2014, el país sobresale como una de las economías con más rápida evolución en América Latina, como resultado principalmente, de una reforma significativa y un impulso económico impresionante. Esta coyuntura, sostenida por una combinación de políticas macro económicas, los abundantes recursos naturales del país y reformas estructurales profundas, ha permitido que el Perú logre un avance socio económico impresionante en los últimos años. Este avance socio económico es de los más resaltantes, puesto que golpes militares consecutivos, malestar social y crisis económicas recurrentes han afectado de manera negativa los marcos de gobernanza del país, erosionando a la vez la confianza en las instituciones públicas.

Hechos históricos como la resiliencia limitada del sector público, un fuerte centralismo que ha priorizado las áreas de la costa alrededor de Lima, y la debilidad de los partidos políticos, han dejado huellas profundas en los marcos de gobernanza del país.

Desde el año 2001, en un periodo de relativa estabilidad política y económica, millones de peruanos han superado la pobreza y se han unido a las filas de las clases medias. Los niveles de desarrollo humano y el Producto Bruto Interno (PBI) per cápita van en aumento, mientras que la desigualdad de ingresos está cayendo. Sin embargo, Perú sigue siendo un país profundamente desigual y dividido, capturado en la trampa de los ingresos medios. Las disparidades regionales, la desigualdad de género y en particular, la desigualdad étnico-cultural y la pobreza, concentrada geográficamente en las regiones de la Sierra y Selva del país, siguen siendo elevadas en comparación con los indicadores de la OCDE y presionan al estado peruano para garantizar mayor equidad y hacer que el crecimiento sea más inclusivo.

Como respuesta a estos retos, el gobierno central está enfocando sus esfuerzos de reforma en lograr resultados de crecimiento más inclusivo a través de un mayor enfoque en la reforma de la administración pública, una agenda de descentralización cuyo objetivo consiste en darle voz a las regiones rurales y remotas del país y estrategias de inversión contra cíclicas para motivar la creación de empleos y la diversificación económica a nivel nacional y en las regiones, reconociendo que un sector público participativo, transparente, abierto, eficiente y efectivo puede tener un rol esencial en el logro de los objetivos de crecimiento inclusivo y en la reducción de la desigualdad.

Las evidencias en países de la OCDE sugieren que la capacidad de gobernanza y la calidad del gobierno tienen un gran efecto en el bienestar, confianza social y legitimidad política (OCDE, 2015b). El sector público del Perú se enfrenta a retos considerables que le impiden promover un crecimiento inclusivo de manera efectiva en todas las regiones del país. Por lo tanto, el propósito clave del gobierno del Perú al encargar el Estudio sobre la Gobernanza Pública es obtener un análisis realizado por pares acerca de las fortalezas y

debilidades de la administración pública peruana de tal forma que pueda fortalecer su capacidad de afrontar exitosamente los retos socio económicos y territoriales así como obtener mejores resultados para los ciudadanos del Perú.

Al encargar el presente Estudio, el gobierno del Perú está buscando aprovechar la experiencia internacional sobre cómo mejorar sus prácticas de gobernanza pública en seis áreas temáticas prioritarias previamente identificadas: mejorar la coordinación a nivel de todo el gobierno para afrontar los retos de política multidimensionales; fortalecer la base de evidencias para la elaboración de políticas; fortalecer una gobernanza multinivel efectiva para una mejor prestación de servicios y una mayor equidad interregional; aumentar la participación de los ciudadanos y hacer uso del gobierno abierto no sólo para diseñar y brindar mejores políticas y servicios sino para desarrollar la confianza del público en las instituciones del Estado; fortalecer la estabilidad y resiliencia de la fuerza laboral del Estado, y hacer uso más efectivo y eficiente del potencial ofrecido por las tecnologías de la información y comunicación (TIC) y el gobierno digital.

Este Estudio examina cada uno de estos retos de gobernanza con relación al objetivo de fortalecer la *agilidad estratégica* del estado para establecer, dirigir y operar una estrategia nacional basada en una visión de largo plazo, con el fin de lograr resultados de política relacionados con el crecimiento inclusivo y la prosperidad en todas las regiones del país; medir su desempeño en el logro y mejora de resultados para las personas, y alterar el curso si es que los resultados anticipados no se están logrando de manera efectiva.

Este Estudio sobre la Gobernanza Pública constituye uno de una serie de estudios de la OCDE que revisan diversos aspectos de gobernanza púbica en el Perú en el marco del Programa País OCDE-Perú. De los catorce estudios que se están llevando a cabo bajo el Programa País, cinco tratan acerca de temas de gobernanza, incluyendo el Estudio Nacional Territorial, el Estudio sobre la Política Regulatoria, el Estudio sobre la Integridad y el Estudio sobre la Contratación Pública, además del presente PGR. Por lo tanto, la evaluación y recomendaciones del presente Estudio deben leerse como parte de este estudio integrado de las prácticas de gobernanza en el Perú; las recomendaciones que contiene deben entenderse como parte de un todo integrado de recomendaciones ofrecidas al gobierno del Perú dentro de estos cinco temas de gobernanza pública.

Al hacerlo, el presente Estudio propone enfrentar estos retos y construir instituciones resilientes que, últimamente, puedan dar como resultado un crecimiento más inclusivo y mejores niveles de vida para todos los peruanos. El Estudio ofrece consejos prácticos y experiencias internacionales cuyo objetivo consiste en apoyar a los esfuerzos del gobierno para superar las barreras clave de gobernanza pública para lograr el crecimiento inclusivo.

Centro de gobierno del Perú (CdG) (Capítulo 2)

Las principales instituciones del Poder Ejecutivo son el Presidente de la República, el Consejo de Ministros, y la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) *inter alia* es el encargado de asegurar el marco fiscal del país y junto con la PCM constituyen el núcleo del CdG en el Perú.

La PCM es responsable de la coordinación de las políticas nacionales y sectoriales del Ejecutivo. El Presidente del Consejo de Ministros, después del Presidente, es el portavoz del estado y coordina las acciones de los demás ministros. A pesar de que no es el Jefe de Gobierno bajo la Constitución, en la práctica, el Presidente del Consejo de Ministros juega el rol de un Primer Ministro, como coordinador de la toma de decisiones del

gobierno asumidas por el Consejo de Ministros. De conformidad con la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, el Presidente del Consejo de Ministros propone los objetivos del gobierno dentro del marco de la política general del Gobierno. La unidad de CdG que sirve al Presidente del Consejo de Ministros y al Gabinete es la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM).

La PCM alberga una serie de secretarías y comisiones y administra diferentes líneas de agencias y entidades públicas. Además, tiene a su cargo comisiones especiales creadas para tratar problemas específicos. De las 19 entidades adscritas a la PCM, sólo unas siete tienen funciones clave de CdG:

1. La Secretaría de Gestión Pública (SGP) gestiona la agenda de modernización de la administración pública; es responsable de la coordinación, seguimiento y evaluación de la Política Nacional de Modernización de la Administración Pública. Propone normas relacionadas con la estructura de gobierno, y emite opiniones acerca de la creación, desactivación o fusión de entidades públicas.
2. CEPLAN: El Centro Nacional de Planeamiento Estratégico administra el Sistema de Planificación Estratégica Nacional. Formula el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (PEDN), liderando la coordinación multisectorial, inter-agencias e intergubernamental entre las agencias del Ejecutivo. CEPLAN asesora a las entidades del estado (especialmente a la Presidencia del Consejo de Ministros) y a los gobiernos regionales y locales acerca de la definición, seguimiento y evaluación de políticas y planes de desarrollo estratégico para asegurar coherencia con los objetivos del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional. CEPLAN realiza el seguimiento y evaluación de la gestión estratégica del gobierno.
3. SERVIR, la Autoridad Nacional del Servicio Civil, está a cargo de diseñar y liderar la implementación de la estrategia de reforma del servicio civil del gobierno en la administración pública central y sub nacional. Esta estrategia es un componente integral de la agenda de modernización de la administración pública del Estado y busca profesionalizar el servicio civil en todos los niveles de gobierno, usando los principios de mérito y de igualdad de oportunidades para mejorar la capacidad del Estado para atraer a individuos que se encuentren calificados para puestos claves en cada institución.
4. La Secretaría de Coordinación coordina y monitorea la implementación de las políticas públicas, los programas y proyectos multisectoriales del Estado. Apoya al Secretario General de la PCM en su rol de presidente del Comité de Coordinación de Viceministros (CCV), el comité inter gubernamental de vice ministros encargados de coordinar la política del gobierno apoyando a la toma de decisiones del Consejo de Ministros. La Secretaría también administra las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, así como con Entidades Autónomas y otras instituciones.
5. La Secretaría de Descentralización se encarga de gestionar el proceso de descentralización y coordina y articula la política general del Estado con los Gobiernos Regionales y Locales.
6. La Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (CAN) gestiona la política de integridad pública a nivel nacional en el Perú y coordina las Comisiones Regionales Anticorrupción (CRA) en cada región.

7. La Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática (ONGEI) gestiona el Sistema Nacional de Informática y coordina la implementación de la Política Nacional de Gobierno Electrónico e Informática.

Mientras que la PCM trabaja de manera cercana con todos los ministerios sectoriales, su socio más frecuente es el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), la otra institución del CdG del Perú. El Perú ha adoptado el sistema de Presupuesto por Resultados. De acuerdo con la Ley General 28411 del Sistema Nacional de Presupuesto[1], el presupuesto por resultados es una estrategia de gestión pública que vincula la asignación de recursos a productos y resultados medibles a favor de la población. La mayor parte del presupuesto está organizado en Programas, como unidades presupuestales que cumplen las funciones asignadas para el beneficio de la sociedad. Esto lo implementa el Director General del Presupuesto Público del MEF. Además, el MEF debe informar anualmente acerca de las asignaciones de programación presupuestal de tres años, basándose en el Marco Macro Económico y en la programación de las diferentes entidades de los tres niveles de gobierno. La última fue aprobada en enero de 2015.

Una de las principales funciones del CdG en cualquier país es traducir las prioridades estratégicas del gobierno en planes específicos y financiarlos totalmente a través del proceso de diseño presupuestal. En el Perú, esta iniciativa de planificación, el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SINAPLAN) es gestionada por el CEPLAN. La función principal del SINAPLAN consiste en formular y diseminar una visión compartida del futuro del país en los diferentes niveles y sectores de gobierno, a través de la elaboración y actualización del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (PEDN). El PEDN actual fue aprobado en el 2011 por un periodo de diez años, hasta el 2021. Presenta una serie de Objetivos Estratégicos Nacionales. El plan no es estático; está sujeto a actualizaciones y mejoras realizadas por el CEPLAN.

El Plan estratégico está sub dividido en planes estratégicos más detallados a nivel Sectorial, Regional, Local e Institucional, que utilizan marcos temporales más cortos. Bajo el SINAPLAN, y siguiendo las pautas aprobadas por el CEPLAN, también se lleva a cabo el monitoreo de los objetivos, con indicadores, líneas de base y objetivos intermedios relacionados.

En forma simultánea, el MEF formula el Presupuesto Nacional Anual, junto con un marco fiscal para tres años, que asigna recursos financieros al estado para los diversos programas presupuestales. El presupuesto se basa en resultados. Así mismo, en paralelo, el MEF ha adoptado un sistema de seguimiento y evaluación como herramienta para implementar el presupuesto basado en resultados.

De hecho, el Estado ha articulado diversos planes/agendas estratégicos nacionales para el desarrollo del Perú, siendo el más relevante el PEDN actual, *Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021*. Además, el marco de planificación incluye la *Agenda de Competitividad 2014-2018*, el *Plan Nacional para la Diversificación Productiva y el Plan Estratégico Nacional de Exportación (PENX)*. Sin embargo, estos planes no se relacionan el uno con el otro. Si bien los mismos tienen como fin superar retos clave en el Perú, no son vinculantes y sus objetivos estratégicos no están priorizados ni coordinados de manera coherente.

Por lo tanto, el tema básico es que estos procesos de planificación, a pesar de no estar completamente aislados, no están vinculados de manera significativa; y deberían estar estrechamente coordinados para asegurar que los Objetivos Nacionales del PEDN (así como los demás planes estratégicos) puedan cumplirse dentro de plazos determinados empleando

los recursos públicos que se les debe asignar en el presupuesto, y que el desempeño en el gasto pueda evaluarse contra los resultados estratégicos establecidos en el PEDN.

En general, en el Perú, de acuerdo con los peruanos mismos, la coordinación horizontal y vertical, clave para el logro de políticas públicas más efectivas, puede mejorar.

- La habilidad de las instituciones del CdG para hacer llegar los objetivos estratégicos nacionales a los ministerios radica en su capacidad de ofrecer una dirección estratégica a los ministerios, sin embargo, los ministerios tienden a no establecer estrategias específicas para el sector de forma que contribuya a cumplir con las metas estratégicas del gobierno en su totalidad.
- Por lo tanto, el CdG necesita mejorar la comunicación efectiva de la estrategia o visión nacional con todos los ministerios e instituciones. La forma en la que las instituciones clave del CdG (la PCM y el MEF) coordinan entre sí los mensajes principales del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional del gobierno en todas las etapas de su establecimiento e implementación, y la forma en la que comunican en forma conjunta estos mensajes a los ministerios de línea, es importante en este sentido.
- Perú está muy atrasado en comparación con países similares en cuanto a su capacidad de coordinar políticas públicas de manera efectiva. A pesar de los recientes esfuerzos para aumentar el diálogo entre las diferentes instituciones, la percepción en todo el Estado es que la colaboración y coordinación liderada por el CdG es insuficiente y representa un obstáculo para la elaboración e implementación de políticas efectivas.

En reconocimiento a estos problemas y a los retos constantes para el establecimiento y conducción de una estrategia nacional integrada de mediano plazo, y para diseñar y entregar servicios públicos de manera efectiva, eficiente y transparente, en el 2013 el Estado adoptó su política nacional de modernización de la administración pública (Decreto Supremo No. 004-2013-PCM[2]), cuya implementación es gestionada por la SGP.

- El primer plan de cuatro años para la Implementación de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, (PNMGP) 2013-16 define acciones e indicadores con sus respectivos objetivos, fechas límite e instituciones responsables de la implementación de los objetivos y lineamientos de política, monitoreo de progreso y evaluación de resultados e impactos en la sociedad.
- El segundo plan, PNMGP-2021, busca mejorar la administración pública con un enfoque en resultados a través de una mejor entrega de servicios a los ciudadanos.

Los elementos clave de la Política de Modernización incluyen:

- Políticas públicas, planes estratégicos y planes operativos: una de las prioridades en el PEDN, desarrollo y consolidación de la gobernanza democrática y de instituciones públicas fuertes, liderado por el CEPLAN, busca articular en forma coherente y coordinada objetivos de gobierno claros que reflejen las prioridades nacionales. Las propuestas de política pública deben ser consistentes con estos objetivos. A su vez, las entidades públicas deberá reflejar estos objetivos en sus planes. Por lo tanto, el gobierno en general debe estar en posición de enfocarse más claramente en servir mejor a los ciudadanos.
- Presupuestos por resultados: bajo la responsabilidad de la Dirección de Presupuesto Público del MEF, el presupuesto por resultados se deberá

implementar para mantener la disciplina fiscal, mejorar la eficiencia en la distribución de recursos y la calidad del gasto público, y asegurar la efectividad y eficiencia operativa de todas la entidades y agencias.

- Gestión por procesos, simplificación administrativa y organización institucional: bajo la responsabilidad de la SGP, la PCM busca mejorar gradualmente la gestión de procesos de las entidades públicas así como la simplificación administrativa y la reducción de burocracia para lograr mejores resultados para los ciudadanos.
- Servicio civil meritocrático: la estrategia de reforma del servicio civil, SERVIR, busca lograr un mejor desempeño por parte de los funcionarios del estado, basándose en los principios de méritos y de igualdad de oportunidades. El objetivo de mediano plazo es profesionalizar el servicio civil en todos los niveles de gobierno para poder atraer a individuos que se encuentren calificados para puestos claves en cada institución.
- Sistema de información, seguimiento, monitoreo, evaluación y gestión del conocimiento: la SGP tiene el mandato de asegurar una gestión pública eficiente apoyando a las instituciones públicas a construir sistemas de información con un proceso de seguimiento y evaluación establecido así como con estrategias de gestión de conocimiento adecuadas.
- Gobierno abierto: conducido por la SGP, la estrategia de GA busca asegurar que el gobierno sea transparente, responsable por sus acciones y resultados, y que ofrezca canales que alienten la participación activa de ciudadanos y a la vez mejore rendición de cuentas por parte del gobierno.
- Gobierno electrónico: gestionado por la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática (ONGEI), esta estrategia tiene como fin promover el uso intensivo de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) en las instituciones públicas para mejorar la información y servicios ofrecidos a los ciudadanos.
- Coordinación inter-institucional: El objetivo de esta estrategia consiste en promover y establecer mecanismos para una coordinación inter institucional más sólida que contribuya a la expansión de la capacidad de desempeño del gobierno para servir a su población.

Por lo tanto, el Estado ha reconocido la necesidad de mejorar la capacidad de conducción a nivel de todo el gobierno para el establecimiento e implementación de la estrategia de desarrollo nacional: es una de las líneas de la estrategia de modernización. Esto ofrece al Perú una oportunidad importante de llevar a cabo una serie de reformas institucionales en los años siguientes para mejorar la toma de decisiones del CdG, como un medio de aumentar la capacidad del Estado para mejorar los resultados para las personas.

Los Centros de Gobierno son la piedra angular de los sistemas de gobernanza pública. Los CdG aseguran la toma de decisiones de alta calidad por parte del gobierno y coordinan las acciones del mismo, manteniendo coherencia en el diseño e implementación de la política de gobierno. Una coordinación débil y una toma de decisiones no efectiva, presentes en muchas administraciones públicas, puede significar que la traducción de las prioridades públicas en acciones a menudo no produzca resultados para los ciudadanos y las empresas.

De hecho, en todos los elementos de la agenda de modernización antes mencionada, el CdG tiene que jugar un fuerte rol de coordinador, tanto a nivel interno, entre las diferentes Secretarías de la PCM y entre la PCM y el MEF, y a nivel transversal, a nivel de todo el gobierno para asegurar, por ejemplo, que la información de desempeño financiero, de recursos humanos y de políticas se genere adecuadamente, y se use efectivamente para informar a la siguiente ola de establecimiento de políticas y de diseño e implementación de presupuestos, y pueda ser aprovechada para informar efectivamente a los peruanos sobre el progreso en el logro de los resultados de desarrollo y bienestar para los ciudadanos en todas las regiones del país bajo las agendas de gobierno abierto, transparencia y rendición de cuentas del gobierno.

En sus respuestas al cuestionario del presente Estudio, el gobierno del Perú reconoció la necesidad de fortalecer los mecanismos de coordinación para implementar las prioridades del gobierno de tal forma que reflejen la dimensión y complejidad de las políticas nacionales, así como la necesidad para un marco constitucional integral que garantice un soporte adecuado para la toma de decisiones, una capacidad de coordinación proactiva y reactiva, un alineamiento adecuado con el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional, y sistemas de seguimiento y evaluación robustos que contribuyan efectivamente a la toma de decisiones.

Para preparar las respuestas al cuestionario, la PCM y el MEF trabajaron de manera conjunta para diseñar un mecanismo para la gestión de las prioridades del gobierno, incluyendo funciones y procedimientos de diseño institucional así como un modelo de organización para el Centro de Gobierno, y el desarrollo de un plan de implementación. En sus respuestas al cuestionario, el estado propuso la creación de dos unidades:

1. Una *Unidad de Estrategia* a cargo de la planificación estratégica, gestión pública, manejo de crisis, coordinación de políticas públicas y comunicaciones estratégicas.
2. Una *Unidad de Cumplimiento* con el objetivo de monitorear concienzudamente todo el ciclo de las políticas públicas (seguimiento y evaluación). En la propuesta, ambas unidades tienen la obligación de coordinar con todos los ministerios.

Las siguientes recomendaciones intentan basarse en el espíritu de lo que el Gobierno del Perú propuso en las respuestas a cuestionario del PGR. Al recomendar estas reformas institucionales, el Estudio nota lo siguiente:

- Algunas de las recomendaciones que requieren reformas estructurales pueden ser complejas y tomar tiempo y esfuerzo, incluso a través de enmiendas a Leyes Orgánicas y otros marcos legislativos y las consultas requeridas. Se debe prestar la debida consideración a estos retos, los mismos que deben verse reflejados en cualquier estrategia de reforma que el Estado diseñe en esta área;
- Al enfocarse en la PCM como institución de CdG que sirve al Presidente y al Consejo de Ministros, la intención de estas recomendaciones no es de ninguna manera cuestionar (o debilitar) el rol del MEF. Sin duda alguna, el rol de este Ministerio ha sido fundamental en la transformación del Perú. Por el contrario, la recomendación de fortalecer la capacidad de coordinación de la PCM busca generar que la parte correspondiente del CdG de esta institución se convierta en un *socio* más robusto para el MEF para que, *de manera conjunta,* puedan coordinar la política estratégica nacional y el diseño fiscal, la implementación y monitoreo de desempeño para lograr resultados para los ciudadanos y mejorar los efectos de crecimiento inclusivo en todas las regiones del país, asegurando a la vez que si la

información de desempeño demuestra que los resultados no se están alcanzando de acuerdo a lo previsto, entonces puedan asesorar *en forma conjunta* al Presidente y al Consejo de Ministros sobre la mejor manera de diseñar y tomar un cambio de rumbo estratégico que alcance los resultados deseados en manera más efectiva.

Al recomendar al Perú que fortalezca la capacidad de coordinación del CdG, este Estudio toma en cuenta las siguientes consideraciones:

- La Presidencia del Consejo de Ministros necesita mayor estabilidad, un retoque institucional más claro, libre de responsabilidades que lo aparten de sus objetivos principales, y más peso político y de las políticas en el sistema para que pueda enfocarse en liderar la coordinación a nivel de todo el gobierno para el diseño, entrega y monitoreo de desempeño de una estrategia de desarrollo nacional multianual.

– En el periodo 2000-15, ha habido veinte PCM diferentes, en promedio, más de uno por año, por lo general con una altísima rotación de los altos funcionarios que reportan al Presidente del Consejo de Ministros.

– Esto está socavando el cumplimiento adecuado de las funciones del CdG, en especial la de realizar la proyección estratégica y sostener la coordinación de las políticas públicas a través del tiempo.

- Con 16 unidades y Secretarías distintas que reportan a la cabeza de la PCM, la PCM está a la vez demasiado atomizada, con demasiados mandatos diferentes en su ámbito y no se enfoca lo suficiente en cumplir con su rol de coordinación de manera efectiva. En la mayoría de países de la OCDE, el CdG no se hace cargo de las actividades de transacción específicas de cada sector: una vez que éstas son concebidas, la responsabilidad política de su desarrollo y gestión se transfiere al ministerio de línea correspondiente para preservar la capacidad del CdG de liderar adecuadamente el diseño, entrega y monitoreo de la estrategia de alto nivel.

- La PCM tiene que poder coordinar de manera cercana y constante con el MEF para asegurar que el PEDN esté claramente vinculado al Presupuesto y al marco fiscal multianual, y para asegurarse de que la agenda de reforma de SERVIR pueda implementarse efectivamente con financiamiento y gestión de sueldos adecuados para la fuerza laboral. Tiene que poder coordinar con los ministerios de línea a nivel de gobierno central y con los gobiernos regionales y locales para el desarrollo e implementación del PEDN, así como en todas las líneas de la Agenda de Modernización, incluyendo la descentralización y la medición de desempeño, de tal forma que los marcos de planificación tales como el PEDN y el SINAPLAN se beneficien realmente de los aportes de todos los actores públicos y privados clave y que el esfuerzo de desempeño del gobierno pueda desarrollarse y difundirse de la manera más integrada posible.

– la información de desempeño necesita informar al proceso de planificación

– los objetivos estratégicos, incluyendo la reforma del servicio civil, tienen que definirse en el contexto del marco fiscal, de tal forma que el gobierno y los ciudadanos entiendan qué es lo que se puede implementar, y en qué plazo

– el CdG debe liderar la comunicación integrada con el Congreso respecto de las necesidades públicas.

Estas consideraciones enmarcan la siguiente recomendación. Su objetivo consiste en:

- desarrollar capacidades en la PCM y aumentar su peso político y el de las políticas en el sistema
- aumentar su capacidad de liderar una coordinación efectiva para el diseño, implementación y monitoreo de desempeño de la estrategia de desarrollo nacional multianual que vincule las políticas con el presupuesto, planes sectoriales anuales, y reúna y difunda información de desempeño a todo nivel de gobierno evaluando su implementación versus los resultados.

Recuadro 0.1. **Recomendaciones sobre el centro de gobierno**

Fortalecer la coordinación a todo nivel de gobierno liderada por el centro de gobierno

- Fortalecer la capacidad institucional para superar los silos y mejorar la planificación estratégica, implementación y monitoreo de desempeño a nivel de todo el gobierno que logre resultados efectivamente de tal forma que evalúe las decisiones de gasto contra el logro de los resultados de política estratégica:
  - Estudiar la composición y los mandatos de las secretarías y organismos que se encuentran actualmente en la PCM con la idea de transferir aquellas unidades que no cumplan una función de coordinación entre el gobierno y los ministerios de líneas correspondientes, permitiendo por lo tanto que la PCM enfoque en su mandato de forma más clara en la Estrategia de Desarrollo Nacional, Modernización del Estado, Descentralización y gestión de las operaciones a nivel de todo el gobierno. Cualquier unidad que no esté involucrada en el cumplimiento de estos mandatos, debe ser entregada a ministerio de línea correspondiente. Cualquier ahorro de recursos como resultado de este ejercicio deberá ser asignado a las unidades centrales del CdG, incluyendo CEPLAN, la Secretaría de Gestión Pública, (SGP), la Secretaría de Descentralización, SERVIR, la Secretaría de Coordinación, CAN y ONGEI.
    - Al transferir agencias/entidades, asegurarse de salvaguardar/fortalecer su autonomía en donde estén garantizadas. Por ejemplo, se debe confirmar (y si fuera necesario, fortalecer) la autonomía del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) para asegurar de que cuente con los recursos adecuados y esté adecuadamente protegida de interferencia política partidaria al ejercer su mandato.
  - Crear dos nueva posiciones Vice Ministeriales dentro de la PCM para reforzar su rol estratégico como una de las dos instituciones que conforman el CdG:
    - *Unidades de establecimiento de estrategia* grupal bajo un Vice Ministro de Estrategia Nacional y Modernización de Gobernanza Pública.
    - Unidades de *implementación/entrega de estrategia* grupal bajo un Vice Ministro de Entrega y Resultados Operativos.
  - Crear un Comité permanente del Consejo de Ministros para supervisar el establecimiento de estrategia, planificación, presupuesto, implementación/entrega y monitoreo de desempeño para asegurar el logro de los resultados estratégicos nacionales y regionales, que se apoyará en los dos vice ministerios y en el MEF. Este Comité Permanente puede ser presidido por el Presidente del CM, con el Ministro de Economía y Finanzas como vicepresidente, y reportará al Presidente de la República. La secretaría técnica podrá estar encabezada por el MEF.
  - Reclutar y nombrar a los Vice Ministros basado en la meritocracia.
  - Asegurar que la estabilidad de las estructuras y de funcionarios que las administran duren más allá de un ciclo electoral.
- Comunicar ampliamente estos cambios tanto a nivel interno como externo.

Recuadro 0.1. **Recomendaciones sobre el Centro de Gobierno** (*cont.*)

Mejorar la cooperación entre la PCM y el MEF

- Reforzar la relación entre el CEPLAN y la Dirección General de Presupuesto Público para alinear mejor el PEDN con el presupuesto multianual, usando un marco temporal común. Para ello, se debe establecer una Comisión que armonice el marco de mediano plazo, para aumentar el cumplimiento de los objetivos, su monitoreo y difusión.

Reforzar la capacidad de integrar los resultados de prospectiva estratégica de largo plazo dentro de la planificación estratégica

- A pesar de la última ronda de actualización del PEDN, aún se debe mejorar la definición de metas, indicadores orientados a resultados y técnicas de seguimiento y evaluación. Además, por ahora no existe un documento de perspectiva de largo plazo. La existencia de esta información es una herramienta útil para definir los objetivos de largo plazo que superen el plazo del PEDN. Perú podría considerar aumentar el rol del *Acuerdo Nacional* en este sentido (ver Capítulo 3).

Mejorar el marco de monitoreo de desempeño

- El monitoreo de desempeño y la auditoría parecen estar divididos en diferentes unidades (CEPLAN, MEF, Contraloría, etc.), que por el momento no ofrecen resultados que puedan ser empleados sistemáticamente en el proceso de toma de decisiones. Claramente, CEPLAN tiene que reforzar sus capacidades de evaluación e integrar el trabajo realizado por el MEF y otros en el proceso de planificación estratégico. El ejemplo de SINERGIA en Colombia podría ayudar en este sentido (ver Capítulo 3).

Aumentar la capacidad de habilidades estratégicas del servicio civil en la PCM y asegurar la estabilidad con respecto a la rotación de personal

- Se debe reformar las necesidades de capacidades técnicas en el CdG, a través de capacitación, asistencia técnica, seminarios, etc. Esto se aplica a la administración central, pero también en una segunda etapa, a los altos funcionarios del servicio civil de las unidades de tipo CdG a nivel regional y local. Se debe institucionalizar un proceso continuo de aprendizaje para poder desarrollar capacidades de coordinación, planificación y gestión en la PCM (ver Capítulo 5).

Usar el CdG para comprometer a los ciudadanos y a la sociedad civil como jugadores clave

- Los ciudadanos deberían involucrarse en la vida política del Perú en forma regular. Esto puede hacerse de distintas maneras, por ejemplo, mediante técnicas de gobierno abierto para informar a la población, realizar encuestas de satisfacción para obtener retroalimentación acerca de los procesos de planificación, talleres, mesas redondas para las partes interesadas, mejorar el *Acuerdo Nacional* y otras iniciativas para asegurar que todos los niveles de gobierno identifiquen y cumplan correctamente las necesidades y aspiraciones de todos los peruanos (ver Capítulo 7).

Desarrollar e implementar una estrategia de comunicación de gobierno constante e integrada

- El CdG debería desarrollar capacidades para informar a los ciudadanos en forma regular sobre los esfuerzos y resultados de la modernización del estado, implementación de estrategias, descentralización y otras líneas de la estrategia de desarrollo nacional. Con el tiempo, esto puede fortalecer la confianza y consolidar el fortalecimiento democrático;
- Esta estrategia debería incluir el uso de TIC y herramientas de gobierno digital para comprometer sistemáticamente a los ciudadanos en la vida pública del Perú.

Planificación estratégica, seguimiento y evaluación (Capítulo 3)

Perú está tratando de mejorar sus instrumentos de Planificación Estratégica y de Seguimiento y Evaluación (S&E). Esto representa una oportunidad importante para fortalecer la Planificación Estratégica como instrumento clave de las políticas públicas y así determinar prioridades, asignar recursos y establecer metas y objetivos medibles, tomando líneas de base claras y relevantes como punto de partida.

Así como toda la coordinación de política de gobierno liderada por el centro de gobierno puede ser fortalecida significativamente, también se puede aplicar este planteamiento a toda la planificación estratégica del gobierno. Esto resulta especialmente válido para la interacción entre el CEPLAN y la DG de Presupuesto Público. De hecho, las autoridades consideran que la separación y la falta de una visión común compartida por estos dos entes representan una debilidad que debe solucionarse. Mientras que el PEDN se concibe usando un horizonte de planificación de una década, los recursos financieros para su implementación no se aseguran ni se integran al Plan, puesto que la programación presupuestal es un proceso paralelo que lleva a cabo el MEF usando un periodo de tiempo mucho más corto, de tres años. Perú también podría mejorar el uso la información de desempeño en la formulación y ejecución presupuestaria, asegurando que esta información se encuentre integrada en los procesos de formulación y actualización del PEDN.

Estos problemas a nivel nacional se repiten a nivel sub nacional. Hay una necesidad de reforzar los vínculos y la homogeneidad de horizontes de planificación entre el PEDN, la planificación estratégica y presupuestal a nivel regional y local. Se debe asegurar la coherencia y el alineamiento de objetivos en los planes estratégicos y operativos a todo nivel. Así mismo, es importante generar datos de desempeño regional sólidos y adecuados y usarlos para tomar las decisiones de asignación de recursos para mejorar los resultados de las políticas de manera más efectiva en el terreno, especialmente en las regiones y comunidades más pobres del país.

El Perú muestra una capacidad limitada de prospectiva estratégica para mejorar la toma de decisiones basada en evidencias. Se han realizado esfuerzos con la actualización del PEDN con objetivos al 2016 y 2021 cuya aprobación está aún pendiente. Pero la prospectiva estratégica se refiere al largo plazo (más de diez años) e incluye la planificación de escenarios tomados del análisis del horizonte. CEPLAN debería finalizar su consulta pública y desarrollar una visión de país para los años 2030 y 2050, y usarla para alimentar a las sucesivas versiones del PEDN.

A pesar del progreso logrado en Seguimiento y Evaluación, y sin perjuicio de nuevas mejoras, existe un consenso entre los altos funcionarios y observadores en el Perú acerca de la necesidad de mejorar significativamente la cultura de evaluación en la gestión pública, así como las metodologías de S&E, diseminación y capacitación. Algunos de los retos identificados por las autoridades mismas incluyen:

- no se mantiene un buen registro de información en las entidades públicas, y su calidad es muy pobre
- no hay suficiente experiencia para definir los indicadores nacionales de largo plazo y para analizar los datos
- no hay suficiente información disponible a nivel regional y local y las capacidades de S&E son limitadas
- no hay suficientes cronogramas de información y retroalimentación

- hay un enfoque reactivo, las acciones pasivas y correctivas sólo son motivadas por regulaciones
- la coordinación real es muy débil entre las entidades, tanto a nivel vertical como horizontal
- no hay suficiente capacidad técnica ni suficientes herramientas de S&E.

Un ejemplo interesante de una herramienta de evaluación comprehensiva, integrada, a nivel de todo el gobierno es SINERGIA, del gobierno de Colombia. Por más de veinte años, Colombia ha estado desarrollando herramientas de manejo de información para implementar un presupuesto basado en desempeño a nivel nacional y regional. Basándose en el enfoque actual de SINERGIA, el gobierno del Perú, debería considerar:

- fortalecer sus capacidades de evaluación y difundir sus resultados
- promover la participación de los actores interesados y de los ciudadanos en el proceso de S&E a través de encuestas para medir la percepción pública de la forma en la que el gobierno está alcanzando los objetivos nacionales
- aumentar la integración y coordinación del SINAPLAN
- reforzar su conjunto de indicadores de desempeño para poder medir mejor los productos y resultados de las políticas identificados por el PEDN.

Recuadro 0.2. **Recomendaciones sobre planificación estratégica, seguimiento y evaluación**

Usar los resultados de la prospectiva estratégica y la exploración del horizonte de largo plazo para informar la planificación

- El gobierno (la PCM y el MEF de manera conjunta) podrían liderar el proceso de identificación de una serie de objetivos estratégicos de largo plazo para el país apoyados en una interpretación precisa de los retos emergentes, tendencias y oportunidades junto con evidencia sólida de los logros de los resultados pasados, para informar sus objetivos estratégicos de mediano plazo y la programación del PEDN.
- Aprovechar los aportes de todos los sectores de la sociedad, tal vez empleando las instituciones existentes para facilitar el proceso (por ejemplo, el *Acuerdo Nacional*), podría mejorar la utilidad de este ejercicio. En este sentido, CEPLAN y el MEF podrían desarrollar mecanismos para facilitar el uso de información de rendimiento en el planeamiento estratégico.
- Informar al PEDN de mediano plazo acerca de los resultados de este ejercicio. Muchos países de la OCDE buscan encajar los planes de corto plazo con objetivos estratégicos de más largo plazo. Polonia (que ha sido mencionada anteriormente en este capítulo), Rumania, Bulgaria, Eslovaquia y la República Checa son casos así. El gobierno del Perú podría por lo tanto considerar reforzar sus instrumentos actuales de planificación estratégica identificando retos y tendencias de política emergente en un horizonte de planificación de largo plazo, sobre los cuales se puedan identificar los resultados estratégicos de largo plazo para el país, y usar esto para informar a sus objetivos estratégicos de mediano plazo tal y como están articulados en el PEDN.

Integrar el planeamiento estratégico y la gestión basada en resultados

- Fortalecer la capacidad en las oficinas de planificación del SINAPLAN incluyendo el marco regulatorio, recursos humanos, capacitación, y el sistema de información. En este contexto, se podría reformar la planificación estratégica pública para incluir el proceso de toma de decisiones de los programas estratégicos, con más profundidad y con una mayor retroalimentación.

Recuadro 0.2. **Recomendaciones sobre planificación estratégica, seguimiento y evaluación** (*cont.*)

- Mejorar la coordinación entre los sistemas de presupuesto, planificación, seguimiento y evaluación. En efecto, se podrían desplegar esfuerzos para establecer un sistema integrado que fortalezca estas tres áreas y la capacidad de gestión, vinculando los procesos institucionales, sectoriales, regionales y locales con los cronogramas de planificación (de corto, mediano y largo plazo).
- Usar la información de desempeño generada por el sistema de gestión basado en resultados para mejorar la transparencia y rendición de cuentas: el compromiso tanto del Congreso como de los ciudadanos se podría mejorar tanto a nivel de planificación como de evaluación estableciendo un mecanismo que ofrezca canales de información y de retroalimentación (ver Capítulo 6 sobre Gobierno Abierto).
- La evaluación no es sólo una herramienta de control administrativo sino un instrumento de análisis y retroalimentación para la gestión. A pesar de los avances realizados por el Perú en el área de S&E y control, existen retos pendientes con respecto al impacto y el efecto de los informes. Más aún, existe una aplicación débil del régimen de responsabilidad relativo a los resultados de políticas públicas y los procesos ineficientes de rendición de cuentas. Por lo tanto, el Perú puede seguir enfrentando retos y realizando esfuerzos adicionales para mejorar las funciones de desempeño y auditoría en términos de volumen, relevancia y cronogramas. Se debe orientar más a los resultados que a los productos, buscando la eficiencia y el ahorro. Además, la retroalimentación puede emplearse mejor en el proceso de toma de decisiones.

Fortalecer los vínculos entre el plan estratégico y el marco presupuestario nacional

- Asegurar que exista una sociedad permanente basada en la cooperación entre la PCM/CEPLAN y el MEF para trabajar de manera conjunta en un enfoque integrado para el establecimiento e implementación de los marcos de planificación y presupuesto público de manera coordinada;
- Armonizar los horizontes de planificación de mediano plazo, de modo que el PEDN (CEPLAN) y el marco y los plazos de planificación del MEF converjan:
  - La falta de obligatoriedad del Plan de Desarrollo nacional en el largo plazo pone presión sobre la capacidad de entrega de servicios y la elaboración de políticas estratégicas debido a la incertidumbre. Esto se puede mejorar, por ejemplo, incluyendo audiencias públicas, debate y votación en el Congreso.
  - Un vínculo más fuerte entre el CEPLAN y el MEF podría mejorar la coherencia interna y reforzar la misión de conjunto de gobierno de la PCM, así como su visión más amplia.
  - Sin perjuicio de la necesidad de flexibilidad operativa institucional, los Ministerios y los gobiernos regionales y locales deberían especificar, año a año, sus programas para alcanzar las metas identificadas por el CEPLAN en el PEDN, identificando actividades y metas realistas.
  - Se deberían integrar informes de evaluación en un documento Resumen, el mismo que debería ser publicado y presentado al Congreso. Esto mejoraría la transparencia y la rendición de cuentas ante la población del Perú.
  - Con el fin de ejercer sus funciones en esta área de la manera más eficiente posible, asignar al CEPLAN mayores recursos humanos y financieros.
- Integrar la medición/evaluación de desempeño de manera más deliberada tanto en la planificación estratégica como en la toma de decisiones de presupuesto y reforzar la coordinación inter institucional para reducir las brechas entre la planificación estratégica y el diseño presupuestario:
  - La brecha existente entre la planificación y el diseño presupuestario es un reto importante que tiene que ser abordado. Tanto el CEPLAN como el MEF tienen que trabajar de cerca para establecer una coordinación y vínculos más fuertes entre sus procesos. Se podrían tomar en cuenta dos opciones:

Recuadro 0.2. **Recomendaciones sobre planificación estratégica, seguimiento y evaluación** (*cont.*)

- el establecimiento de una Comisión conjunta CEPLAN - DG de Presupuesto Público
- la extensión del mandato de la Comisión Interministerial de Asuntos Económicos y Financieros para asuntos fiscales.
- El gobierno tiene que enfrentar estos retos de vincular la planificación y el diseño presupuestario promoviendo los esfuerzos de evaluación, que sirvan como insumo estratégico para las políticas de largo plazo. Esto puede realizarse dentro de la Comisión, pero incluyendo la información de S&E en el proceso de planificación y diseño presupuestal de manera coordinada.
- Estos esfuerzos también deben verse reflejados no sólo a nivel sectorial sino también a nivel sub nacional con un enfoque más integrado.

Mejorar los sistemas de información del gobierno para incluir la información de desempeño

- Se podría fortalecer los sistemas de información para incluir información de desempeño. Uno de los obstáculos más importantes para la implementación de la gestión basada en desempeño es la falta o calidad de estadísticas o la cantidad insuficiente de información en algunas instituciones públicas. Las herramientas que se usan actualmente tales como RESULTA y SII son una buena base, pero deberían extenderse y ampliarse como una herramienta a nivel de todo el gobierno.
- El rol del INEI en este contexto también resulta crucial y debería reforzarse en línea con las recomendaciones del Capítulo 2 sobre CdG para asegurar que se cuente con información de desempeño confiable.

Fortalecer la coordinación basada en sectores

- Para poder hacer un mejor uso de la información de Seguimiento y Evaluación, los coordinadores de cada sector necesitan una mayor autoridad para estimular el debate y tomar decisiones con respecto al logro de los objetivos del PEDN para su área de políticas, basándose en los informes y en los resultados emitidos por SII y RESULTA. Estos informes no siempre se usan para la toma de decisiones, para el control político o la aprobación de presupuestos.

Fortalecer la capacidad territorial y la coordinación para el Seguimiento y evaluación

- Los gobiernos sub nacionales tienen limitaciones financieras y de recursos humanos para llevar a cabo el S&E de la planificación estratégica. En la mayoría de los casos, sólo usan los instrumentos de S&E para cumplir con los requisitos formales en lugar de para la toma de decisiones o para mejorar el desempeño en su región. Esta situación es causada en parte por una débil capacidad de los gobiernos locales. Por lo tanto, a pesar de algunos esfuerzos realizados por el MEF y el CEPLAN se debe reforzar los recursos humanos y financieros en las instituciones regionales y municipales, tal vez usando el sistema de redistribución del canon (ver Capítulo 4), con el fin de fortalecer la Planificación Territorial Estratégica y el S&E.
- Se necesita una coordinación permanente y efectiva entre los diferentes niveles de gobierno para usar la información de desempeño de manera más efectiva para los fines de planificación de mediano plazo y para mejorar las políticas y la prestación de servicios a lo largo del tiempo, de tal forma que aborde las necesidades específicas de cada región y que mejore la efectividad del gasto público a nivel regional para mejorar los resultados para las personas en el país.
- El CEPLAN y el MEF podrían apoyar conjuntamente el desarrollo de capacidades en las entidades regionales y locales en esta área a través de la transmisión de experiencia y de la transferencia de conocimiento a los gobiernos sub nacionales. Las Agencias de Desarrollo Regional propuestas en el Capítulo 4 podrían ser el espacio para consolidar esta práctica.

Recuadro 0.2. **Recomendaciones sobre planificación estratégica, seguimiento y evaluación** (*cont.*)

- Fortalecimiento de controles internos del gasto nacional ejecutado en las regiones. La debilidad en la planificación de políticas y programas públicos que se ha implementado a nivel regional limita la eficiencia del gasto a nivel sub nacional. Esto afecta la planificación y priorización de políticas a nivel sub nacional.
- La coordinación entre las entidades de auditoría o control representa aún un reto. La cooperación resulta esencial para evitar la duplicidad o la superposición de auditorías y evaluaciones. Mediante el uso de estándares internacionales, el CdG podría considerar mejorar su rol de liderazgo a nivel sub nacional.

Gobernanza multinivel (Capítulo 4)

Trece años después del inicio del proceso de descentralización, el marco legal peruano que rige la estrategia de descentralización está fragmentado y es particularmente complejo y difícil de poner en marcha. La descentralización fiscal es una dimensión esencial en este proceso; el objetivo es incrementar la autonomía financiera de los gobiernos regionales para el cumplimiento de sus responsabilidades. La descentralización del gasto se ha incrementado debido a la gran cantidad de responsabilidades otorgadas a los gobiernos sub nacionales; sin embargo, parecería que la descentralización de las fuentes de ingresos no se ha mantenido en el mismo nivel que los mandatos otorgados a las autoridades regionales. En el 2008, dicha participación sólo tuvo un incremento del 12.3 por ciento del total de los ingresos del Estado, mientras que los gobiernos locales recibieron la mayor parte de dichos ingresos. El hecho de contar con muy pocos ingresos propios implica una dependencia excesiva de las transferencias intergubernamentales.

El régimen actual de transferencia de regalías no parecería estar diseñado para abordar las necesidades específicas en el terreno en cada región; éstas parecen haber sido realizadas sin ningún tipo de acuerdo intergubernamental o acuerdo contractual que defina los objetivos estratégicos que deben realizarse con los recursos transferidos y los resultados que se deberían lograr con dichas inversiones públicas. Igualmente, tampoco parecería estar vinculado a planes de desarrollo locales y regionales.

En este contexto, en Colombia el principal instrumento vertical de coordinación para el flujo de la inversión de regalías hacia los departamentos y las municipalidades es el contrato plan, basado en el modelo Francés, *Contrat de plan État-région* [Contrato Plan Estado-Región] (CPER) y una buena práctica de la OCDE. El contrato plan promueve la coordinación entre el gobierno central y una o más entidades sub nacionales y podría ser de interés para el Perú.

Los desafíos de la gobernanza multinivel tienden a ser específicos al país. En el caso del Perú, aún enfrenta muchos desafíos: El Consejo de Coordinación Intergubernamental (CCI) fue creado como el foro de coordinación de mayor nivel entre los tres niveles administrativos, pero aún no ha sido activado. Aunque las comisiones intergubernamentales sectoriales son algo más activas, éstas no registran un progreso homogéneo: el trabajo sigue siendo desigual, y según la Secretaria de Descentralización de la PCM, tan solo un tercio de dichas comisiones están operativas: Salud, Trabajo y Educación. Así mismo, la coordinación de la política intergubernamental a nivel sub nacional, a través de los consejos de coordinación regional y local, no está alcanzando todo su potencial. Por lo tanto, la evidencia demuestra que la convergencia entre el planeamiento local y regional es aún débil.

En un contexto de diferencias regionales agudas y persistentes, la cooperación intermunicipal y regional bajo la figura de mancomunidades tiene el potencial de brindar formas más eficientes de comunicación para hacer frente a los cuellos de botella institucionales que afectan la gobernanza multinivel en el Perú. Su contribución a una gobernanza pública más eficiente se plasma mediante la implementación de proyectos, la promoción del desarrollo local, iniciativas para empoderar la participación ciudadana y mejoras en la calidad de los servicios a la población. De esta manera, varias otras iniciativas similares han resultado ser fructíferas en varios países de América Latina.

Recuadro 0.3. **Recomendaciones sobre gobernanza multinivel**

Fortalecer arreglos institucionales para brindar una gobernanza descentralizada efectiva

- Fortalecer las capacidades para implementar la descentralización en las estructuras dentro de la PCM mediante el fortalecimiento de los recursos humanos y financieros de la Secretaría de Descentralización a fin de colaborar estrechamente con los gobiernos regionales y locales para diseñar e implementar una política estratégica de descentralización y evaluar y supervisar el progreso y poder brindar esta información al CEPLAN y al MEF.
- Fortalecer las relaciones de trabajo entre la Secretaría de Descentralización, la SGP, el CEPLAN y SERVIR a fin de que todos trabajen hacia los mismos objetivos estratégicos de descentralización y para que todos se esfuercen por integrar la descentralización dentro del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (PEDN). Según la recomendación en el Capítulo 2, estas unidades podrían trabajar juntas para un Viceministro de Estrategia Nacional y Reforma de la Administración Pública, que se encargaría de integrar todos los aspectos de la estrategia nacional de desarrollo, incluyendo la descentralización y el desarrollo regional, el crecimiento inclusivo y la reforma de la administración pública a los niveles sub nacionales, dentro del PEDN.
- Fortalecer las relaciones de trabajo en materia de descentralización con el MEF, para garantizar que el presupuesto para resultados sea implementado a nivel sub nacional y que la información de la ejecución de gastos sea incorporada al planeamiento del PEDN.
- En un futuro, considerar la posibilidad de crear un Ministerio para el Desarrollo Regional independiente de la Secretaría de Descentralización, el mismo que se mantendría dentro de la PCM y sería responsable de la política estratégica de descentralización. Dicho ministerio tendría responsabilidad operativa para trabajar con los gobiernos locales y regionales con el fin de implementar la descentralización en todas las regiones del país, incluyendo el manejo de acuerdos intergubernamentales (incluso contratos – ver más abajo) para otorgar los recursos fiscales coordinados a los gobiernos sub nacionales y ayudar a controlar-supervisar el presupuesto para resultados con respecto al logro de resultados para el desarrollo regional, la reducción de la desigualdad regional y mejores resultados para la población en cada una de las regiones del Perú.
- Realizar una sólida revisión de todas las leyes, reglamentos y normas adoptadas para la implementación de la descentralización desde el año 2002 a fin de eliminar toda coincidencia, duplicidad y defectos a fin de lograr mayor claridad, transparencia y rendición de cuentas para la descentralización.
- Finalizar la definición de los roles y responsabilidades de los gobiernos nacionales, regionales y locales. Igualmente podría incluirse la identificación de servicios que cada nivel de gobierno brindaría, la participación activa de los ministerios de línea así como la opinión de los gobiernos regionales y locales con los cuales se comparten capacidades.
- Publicar una lista exhaustiva de distribución de competencias. Tal como se indica en el Capítulo 6 sobre gobiernos digitales, claramente existe la necesidad de brindar más y mejor información a los ciudadanos.

Recuadro 0.3. **Recomendaciones sobre gobernanza multinivel** (*cont.*)

- La Secretaría de Descentralización podría publicar información de fácil consulta sobre el proceso de descentralización y la delimitación de los poderes y las competencias entre los distintos niveles de administración.
- Desarrollar el Informe Anual de Descentralización actual con mayor profundidad, desarrollando información de indicadores de desempeño sobre la descentralización y sobre el impacto de ésta en la mejora de estándares y la calidad de los servicios brindados al ciudadano, y sobre su impacto en mejores resultados para la población en cada región y en la reducción de desigualdades regionales en todo el país.

Fortalecer la autonomía fiscal de los gobiernos sub nacionales e implementar subsidios de compensación

- Elaborar instrumentos de coordinación multinivel, incluyendo contratos intergubernamentales, para otorgar los recursos del canon – un marco contractual que incluya el propósito, objetivos, resultados/efectos deseados, y un marco de Control y Evaluación, y quizá utilizar a Colombia como ejemplo. Asegurarse de que el financiamiento del canon pueda ser coordinado con el gasto del presupuesto nacional sectorial que está siendo descentralizado.
- Promover mayor integración de los fondos del FONCOMUN y del Canon para obtener resultados de políticas claros y bien definidos que sean específicos para cada región y que hayan sido identificados en estrecha consulta con las autoridades regionales (utilizando acuerdos institucionales existentes que fueron creados para este fin) y que estén totalmente integrados a las estrategias de desarrollo locales, regionales y nacionales.
- Requerir al MEF y al CEPLAN que fortalezcan la capacidad fiscal y administrativa de los gobiernos municipales para la gestión fiscal y el cobro de impuestos locales. Los gobiernos locales también podrían concientizar a los ciudadanos para pagar a tiempo sus impuestos a fin de poder brindar el mejor servicio público.
- Alentar asociaciones interregionales de municipalidades y otras entidades sub nacionales para contribuir de una manera más efectiva al establecimiento e implementación de estrategias nacionales, lograr mejores economías de escala en el diseño y prestación de mejores servicios a un menor costo que mejoren los resultados para la población; y supervisar el desempeño (ver más abajo).

Mejorar la capacidad para enfrentar retos de coordinación entre los distintos niveles de gobierno

- Institucionalizar mecanismos para la coordinación intergubernamental del proceso de descentralización implementando una estructura más flexible y adaptada y garantizar que esté totalmente apoyada por las estructuras en la PCM y en temas sectoriales por los ministerios de línea. Podría incluir fortalecer la función y la capacidad del Consejo de Coordinación Intergubernamental, lo que podría suponer establecer una menor cantidad de participantes y, un sistema más flexible para la toma de decisiones (quizá a través de decisiones o recomendaciones consensuadas y no vinculantes). Una opción podría ser la de dividir el Consejo de Coordinación Intergubernamental en dos secciones, una dedicada a gobiernos regionales y la otra a gobiernos locales, como en algunos países de la OCDE (ver recuadro sobre España, Suecia y Suiza).
  - En el caso de entidades de coordinación sectoriales, la PCM debería desempeñar un rol de liderazgo promoviendo la creación de comisiones sectoriales dinámicas así como garantizar un enfoque integral a nivel de todo el gobierno.
  - Garantizar que los consejos regionales y locales puedan contribuir sustancialmente a establecer una estrategia nacional y su implementación a través de una gobernanza eficaz a diversos niveles.

Recuadro 0.3. **Recomendaciones sobre gobernanza multinivel** (*cont.*)

  - Asegurar que el CEPLAN colabore con la SD y el MEF para articular procesos de planificación comunes de los gobiernos nacionales, regionales y locales (ver recomendación sobre gobernanza, más arriba) y para diseñar e implementar un marco único básico para la gestión a nivel sub nacional relacionado a la gestión basada en resultados.
  - Implementar un sistema de control de desempeño basado en resultados para la descentralización y la gestión y administración a nivel sub nacional. Este sistema debería alinearse a un sistema integrado de seguimiento y evaluación del CdG. Tal como se señala en el Capítulo 3, los programas presupuestales deben estar alineados en los tres niveles de gobierno.
  - Fortalecer asociaciones gubernamentales municipales y regionales, incluyendo la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales, para lograr su objetivo de "impulsar, desarrollar, profundizar y defender el proceso de la descentralización para consolidar el rol de liderazgo de los gobiernos regionales del país".

- Fortalecer la capacidad de coordinación a nivel central y regional estableciendo apoyo institucional en cada región (por ejemplo a través de la Agencia de Desarrollo Regional en cada región o el apoyo a un grupo de regiones), compuesto por funcionarios del gobierno nacional y regional para facilitar un enfoque estructurado y asociativo para el desarrollo regional y mejorar la coordinación a nivel regional entre la región y el l gobierno central.
  - Encomendar a estas instituciones apoyar al gobierno central y los gobiernos regionales para hacer frente a los retos regionales generando pruebas sólidas de dichos desafíos y permitir una cooperación intergubernamental más robusta para abordar dichos retos. Diseñar, implementar y dar seguimiento a las estrategias y los proyectos clave en el terreno, participar en la cooperación interregional, apoyarla y coordinar de acuerdo a proyectos comunes así como compartir experiencias entre las regiones.
  - Encargar a dichas instituciones que reporten simultáneamente a la PCM (CEPLAN y DS), al MEF y al o los gobiernos regionales y, en caso de su creación, al Ministerio de Desarrollo Regional.

Fortalecer la capacidad de interacción de los gobiernos regionales para coordinar con otros niveles de gobierno

- Así como el gobierno central tiene acuerdos institucionales del tipo Centro de Gobierno para liderar la coordinación interministerial e intergubernamental de la estrategia nacional y para el establecimiento de la política fiscal y su implementación, de igual manera los gobiernos regionales tienen su propia institución de "CdG" para que sea el punto de enlace focal a fin de colaborar eficazmente con otros niveles de gobierno y liderar la implementación de iniciativas fiscales y administrativas (desde planes de desarrollo regionales y la ejecución de presupuestos hasta la coordinación de inversiones regionales (por ejemplo infraestructura, salud y educación) y políticas de GRH, gobierno digital, transparencia, integridad y asuntos normativos) en la región.
- Considerar fortalecer las capacidades en la unidad o unidades administrativas que apoyan al Gobernador Regional para que dichas funciones puedan ser realizadas por los gobiernos regionales de manera eficaz y para fortalecer la capacidad en los gobiernos regionales de interactuar a fin de colaborar eficazmente con autoridades locales y nacionales.

Fortalecer las herramientas de supervisión, evaluación y rendición de cuentas en los gobiernos sub nacionales

- Basarse en el Plan de Supervisión y Evaluación de Competencias Sectoriales transferidas a los Gobiernos Regionales y Locales con un Enfoque de Gestión Descentralizada de Empresas de Servicios Públicos para iniciar una sólida evaluación cuantitativa y cualitativa del impacto de la descentralización y la transferencia de competencias a nivel regional y local para la mejora de resultados para la población y la reducción de la desigualdad y de las diferencias entre regiones.

Recuadro 0.3. **Recomendaciones sobre gobernanza multinivel** (*cont.*)

- Además de las herramientas existentes tales como la SD en la dimensión administrativa y RESULTA para la dimensión financiera, debería existir un esfuerzo conjunto a nivel nacional y regional para la publicación frecuente y en "un formato de consulta fácil" de información sobre el desempeño de la descentralización y la entrega de un servicio efectivo.
- Fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas a nivel regional y local garantizando, por ejemplo, que las instituciones locales de control externo tengan la capacidad suficiente para cumplir con sus obligaciones, que se asignen recursos humanos utilizando el principio de la meritocracia, y que puedan desempeñar su función sin injerencia política.
- Incrementar esfuerzos en este aspecto a través de la Secretaría de Descentralización así como entidades de fiscalización como la Contraloría General. Se han institucionalizado algunos mecanismos de rendición de cuentas para autoridades regionales y locales: por lo tanto, se debe hacer un seguimiento a la descentralización utilizando los distintos sistemas de control, supervisión y fiscalización (incluyendo agencias gubernamentales y grupos de la sociedad civil).
- Fortalecer la operatividad de los instrumentos de planificación regional existentes (tales como los Planes Concertados de Desarrollo Regional) a través de mecanismos que ayuden a una mejor articulación con las decisiones presupuestarias así como con el planeamiento nacional y el proceso de desarrollo de políticas.

Fortalecer la democracia local, el desarrollo de capacidades y los recursos humanos a nivel sub nacional

- Desarrollar y ampliar la reforma de Ley Nacional de Servicio Civil a nivel regional y local.
- Fortalecer el desarrollo de capacidades y la formación a nivel sub nacional para poder contar con funcionarios bien preparados, competentes y eficientes a nivel local.
- Cerrar la brecha de desigualdad en el nivel de la formación y el conocimiento a nivel local garantizando la presencia del Estado en las zonas menos privilegiadas del país así como en el área de la capacitación.
- Tal como se ha desarrollado en Estudio sobre e Integridad Pública en Perú, y a fin de enfrentar eficazmente la corrupción a nivel sub nacional, el Perú podría considerar un enfoque que garantice que las políticas nacionales de integridad sean implementadas en estos niveles. Esto requiere una mejora en el fortalecimiento institucional tanto a nivel local como regional, particularmente en aquellas áreas relacionadas con el financiamiento político y la fiscalización, la ética pública y la gestión de conflictos de intereses así como con el control interno y la gestión de riesgos.

Gestión estratégica de recursos humanos en el gobierno del Perú (Capítulo 5)

Un servicio civil profesional y estable es fundamental para el desempeño del gobierno en todas las áreas. Por lo tanto, las políticas y procesos de la gestión del servicio civil pueden afectar fuertemente la capacidad de un país para implementar la reforma del gobierno de manera exitosa, alcanzar los objetivos estratégicos, y mejorar la entrega de servicios a los ciudadanos. Las prácticas de gestión del Servicio Civil que aseguran el mérito, profesionalismo, estabilidad y continuidad del personal sientan las bases para un sector público eficiente y efectivo que pueda promover un crecimiento fuerte, sostenible e inclusivo. Un servicio civil profesional es una condición previa para asegurar que los ciudadanos sean tratados en forma justa y con equidad en todo el país, sin importar de qué región, etnia o afiliación política provengan. El profesionalismo en el servicio civil

enfatiza el mérito y la competencia. Estos valores contribuyen a la justicia y a la continuidad de la administración pública, lo que a su vez puede determinar la confianza que depositan los ciudadanos en su gobierno y en los servicios que el gobierno brinda.

La gestión del servicio civil del Perú es el cimiento de la gobernanza efectiva. El gobierno reconoce plenamente lo siguiente: actualmente, su ambiciosa agenda de reforma viene siendo implementada a través de una nueva Ley del Servicio Civil que tiene como fin reestructurar significativamente la gestión de aproximadamente 600 000 servidores públicos en 2 500 instituciones del estado distribuidas en todo el país en los 3 niveles de gobierno.

El impacto potencial de estas reformas es significativo, dado el alcance de los temas que la reforma busca abordar. Actualmente, la gestión del servicio civil en el Perú está plagada de una gran cantidad de normas de empleo, criterios de pago y prácticas de Gestión de Recursos Humanos (GRH) complejos. La fuerza laboral ha crecido en forma rápida y ningún proceso de planificación de la misma parece limitar su crecimiento o su alineamiento con las prioridades del gobierno. Más aún, el servicio civil peruano parece sufrir de un alto grado de inestabilidad lo que afecta la capacidad y continuidad necesaria para implementar reformas y mejorar los servicios. En muchas de las entrevistas realizadas por la OCDE durante la misión para descubrir los hechos, las contrapartes en todas las áreas de la modernización del servicio público comentaron la dificultad que se percibe en el trabajo entre ministerios con equipos que cambian frecuentemente. A menudo se sugirió que este alto nivel de rotación en el sistema, afecta de manera negativa en la capacidad del servicio civil del Perú para desarrollar nuevos servicios o mejorar los existentes. De esta manera, la baja capacidad de la gestión del servicio civil del Perú tiene un impacto directo en la calidad de los servicios brindados a los ciudadanos.

Perú ha realizado acciones encomiables para abordar esta situación. La nueva ley del servicio civil, una vez que se implemente, tiene como fin mejorar significativamente la capacidad de gestión del servicio civil, así como implementar y reforzar la necesidad de un servicio civil basado en meritocracia a todos los niveles del mismo. La adherencia sistemática a los procesos básicos basados en meritocracia, y normas en áreas clave tales como reclutamiento, ascensos y compensación a su vez, crea la posibilidad de desarrollar una GRH basada en competencias, desempeño y una gestión más flexible de la fuerza laboral del sector público de acuerdo con las nuevas necesidades del gobierno.

SERVIR se encarga de supervisar el diseño e implementación de las ambiciosas reformas del servicio civil peruano. Estas reformas son la base para el proceso de modernización de la gestión pública del Perú y se guían por los siguientes objetivos:

- Crear un servicio civil orientado a resultados y enfocado en el ciudadano.
- Profesionalizar el servicio civil a través de enfoques meritocráticos para el reclutamiento, retención y ascenso en el trabajo.
- Alcanzar gradualmente un marco de empleo único, estandarizando los términos de empleo, compensación, responsabilidades y derechos de los servidores públicos.
- Consolidar el Sistema de Gestión de RRHH del Estado y sus actores clave. Contar con instrumentos y técnicas modernas de gestión y fortalecer las Oficinas de Recursos Humanos.

Perú se enfrenta a retos administrativos particulares en el área de estabilidad de la fuerza laboral, ya sea a nivel de la administración central o sub nacional, toda vez que la rotación en los cuadros de altos funcionarios parece generar inestabilidad en todo el servicio civil; la alta gerencia parece cambiar de equipos y responsabilidades a una

velocidad que impide el progreso y continuidad de las reformas en el largo plazo. Si bien la movilidad controlada y estructurada de los altos funcionarios es un objetivo en muchos países de la OCDE, esto se lleva a cabo con un marco de desarrollo estructurado, y no de acuerdo a la voluntad de los políticos. Los datos de la OCDE confirman que sólo en 13 de los 34 estados miembros, los altos funcionarios del servicio civil son remplazados sistemáticamente después de una elección. Debajo del segundo nivel de mando, solo en 4 países de la OCDE se producen cambios significativos. En el Perú no hay cifras comparativas, pero las conversaciones con una serie de interlocutores a nivel de los gobiernos central, regional y local sugieren que la rotación de los gerentes en el servicio civil constituye un reto fundamental que se da por debajo de los cargos más altos y cuyo impacto se siente más allá del ciclo de elecciones.

Esto se debe en parte al hecho de que la mayoría (más del 70% de personas en el primer y segundo nivel de gerencia bajo el ministro) de los altos funcionarios del Perú ocupan "puestos de confianza" nombrados a nivel político sin un proceso transparente y basado en méritos y sin garantía alguna de estabilidad de empleo. Esto genera una cultura de lealtad a nivel político, en lugar de darles un cuadro de gestión pública profesionalizada que trabaje a favor del interés público en general, con las habilidades necesarias para conducir el progreso en los servicios públicos del Perú. Un estudio de SERVIR sobre la situación de la gestión pública en el país en el año 2008 identificó los siguientes problemas:

- falta de capacidad para cumplir con la función administrativa
- inadecuada organización, inclusión y administración de gerentes
- función administrativa no llamativa, incapaz de atraer y retener talentos
- evaluación limitada y pobre de los gerentes
- contexto inestable vinculado a un apoyo político e institucional débil.

Las reformas del servicio civil del Perú buscan solucionar estos problemas y señalan un compromiso importante con los principios de buena gobernanza enarbolados por los países de la OCDE. Una vez implementada, la nueva Ley del Servicio Civil apoyará la reforma de gobernanza en todas las áreas aumentando la capacidad y estabilidad del servicio civil, especialmente en los niveles más altos. Sin embargo, la implementación de la ley resultará compleja no sólo debido a la amplitud de las reformas incluidas en la ley sino además por el alcance de la ley, que cubre a más de 2500 entidades públicas a nivel nacional, regional y local. Este representará un reto muy importante para SERVIR, reto que no se espera que SERVIR pueda poner en práctica por sí solo.

La buena noticia es que las reformas incluidas en la nueva Ley del Servicio Civil colocan al Perú en la senda de las buenas prácticas de los países de la OCDE. Los temas de las reformas son comunes en todos los países de la OCDE que han desarrollado una gran experiencia a través de prueba y error y que puede ser apalancada para apoyar al Perú. El gran reto que va a enfrentar el Perú en los años por venir será la implementación de la reforma de tal manera que asegure la consistencia de su aplicación tomando en cuenta la necesidad de flexibilidad, especialmente a nivel de gobierno sub nacional. Esta no es una tarea fácil y pondrá a prueba la capacidad de país para sostener una reforma hasta su implementación total.

Una comparación de las iniciativas actuales de reforma del Perú con la experiencia de la OCDE sugiere que el Perú debería tomar en cuenta las siguientes recomendaciones para construir un servicio civil estable y profesional en el Perú.

Recuadro 0.4. **Recomendaciones sobre gestión de recursos humanos**

Asegurar el apoyo político para la implementación de la Ley 35007 (la nueva ley del servicio civil)

- Después de las elecciones presidenciales y parlamentarias del 2016, será importante que el gobierno entrante entienda el profundo valor que estas reformas tienen para el país y que las apoyen sostengan con toda su fuerza.
  - Esto implica reconocer públicamente la importancia de continuar las reformas, dotando a SERVIR de los recursos necesarios para diseñar, apoyar y monitorear adecuadamente el proceso de implementación, y asegurarle la autoridad para monitorear el progreso y observar el cumplimiento de la nueva legislación y regulaciones.

Diseñar una estructura de gobernanza para implementar las reformas

- Una estructura de gobernanza ideal debería concentrar la rendición de cuentas y responsabilidad para la fiscalización y éxito de las reformas con un Ministerio en particular.
  - En este sentido, SERVIR podría entrar en el ámbito del Vice Ministro de Estrategia y Modernización, un cargo cuya creación se recomienda en el Capítulo 2, en la PCM y que agruparía a las entidades de la PCM encargadas del establecimiento de estrategias nacionales, incluyendo CEPLAN, la SGP y la Secretaría de Descentralización.
  - Por supuesto, la autonomía institucional de SERVIR debería preservarse bajo esta reforma. Sin embargo, esta recomendación busca asegurar que la agenda de reforma del servicio civil sea una prioridad dentro del PEDN del gobierno, que se vea totalmente reflejada en los esfuerzos de coordinación entre el CEPLAN, la SGP, la DS y el MEF de tal forma que la agenda de reforma cuente con financiamiento suficiente y que su impacto sea evaluado completamente como parte de la estrategia nacional integrada y del seguimiento del presupuesto para resultados en todos los niveles de la administración pública, incluyendo si es que las mejoras en la capacidad, profesionalismo, mérito y competencia del servicio civil a nivel sub nacional están dando como resultado un mejor diseño y entrega de servicios que incrementen los resultados para los ciudadanos y las empresas.
- SERVIR debería contar con el apoyo de un directorio administrativo para comprometer a la alta gerencia como aliada en el proceso y asignar responsabilidad colectiva para el éxito de su implementación. SERVIR y el MEF tendrían que mantener una relación cercana para supervisar la asignación efectiva de recursos para la implementación de la ley. A nivel de Oficinas de Recursos Humanos, las redes pueden ayudar a apoyar y sostener la implementación.

Seguir prestando especial atención al desarrollo y gestión de los altos funcionarios

- Esto podría incluir disposiciones especiales para un reclutamiento y selección más centralizados. Esto podría darse bajo el marco de SERVIR, conforme se vaya implementando el sistema inicialmente.
- En forma simultánea, SERVIR debería trabajar con entidades y sus oficinas de Recursos Humanos para desarrollar su capacidad de administrar sus propias competencias por méritos. Una vez que las entidades hayan alcanzado un cierto umbral de capacidad que cumpla con los criterios establecidos por SERVIR, y que hayan demostrado una trayectoria en la administración de competencia por méritos a nivel de la carrera, SERVIR debería certificarlas para que puedan comenzar su propio proceso de selección y hacerles un seguimiento cercano para verificar su cumplimiento.
- Esto puede ser apoyado reforzando el marco de competencias de la Alta Gerencia como una herramienta de gestión, vinculándola a la gestión de desarrollo y desempeño. Los indicadores de desempeño pueden incluirse dentro de los contratos de trabajo de 3 años de los altos gerentes para enfatizar la orientación hacia el desempeño y la rendición de cuentas.

Recuadro 0.4. **Recomendaciones sobre gestión de recursos humanos** (*cont.*)

- SERVIR puede jugar un rol importante en el proceso de evaluación de desempeño de la alta gerencia para asegurar la meritocracia y limitar la politización de personal no político nombrado.

Comunicarse a menudo y construir redes de apoyo

- El éxito final de la reforma dependerá de que cada funcionario público decida que es de interés para él o ella acogerse al nuevo régimen del CS. Esto significa, que a fin de cuentas, los empleados públicos deben ver a SERVIR y a la reforma que éste representa, como una institución positiva que merece su confianza.
  - Se tiene que poner a disposición información honesta basada en los valores del servicio civil, así como el impacto público y se debe identificar redes de partidarios para su difusión.
  - Así mismo, la comunicación hacia el público en general resulta esencial para mostrar el progreso de la reforma, para asegurar un apoyo sostenido y presión pública para llevar a cabo las reformas y así ayudar a mejorar la imagen del estado y de sus empleados públicos ante los ciudadanos.

Reforzar la necesidad de contar con un servicio civil orientado al desempeño

- Reforzar el rol de las evaluaciones de desempeño para lograr esta meta. El nuevo régimen de gestión de desempeño tiene que diseñarse cuidadosamente con un alto nivel de transparencia para promover la efectividad y la confianza.
  - El nuevo sistema podría implementarse en fases, con premios y sanciones en etapas posteriores, una vez que los empleados y los gerentes se hayan acostumbrado al uso de las herramientas.
  - Para lograr una implementación exitosa, se va a requerir una inversión significativa en capacitación de todos los gerentes públicos que lleven a cabo evaluaciones de desempeño y que utilicen las herramientas de desempeño. Esto puede ayudar a asegurar una implementación pareja y consistente así como un uso efectivo de las herramientas.

Diseñar herramientas y procesos para un seguimiento y evaluación efectivos

- Estos pueden incluir un monitoreo interno realizado por SERVIR con indicadores claros y transparentes que se recojan y compartan públicamente. Esto puede ayudar a sostener el impulso para la reforma en el mediano plazo. Los indicadores deben recopilarse y actualizarse en forma regular (por ejemplo, trimestralmente) y pueden usarse para reunir a la red de Oficinas de Recursos Humanos para conversar sobre su progreso.
- Esto puede ponerse en práctica mediante una evaluación externa de la implementación de la legislación. La presentación al congreso de un informe anual acerca del proceso de implementación podría ayudar a asegurar que la reforma mantenga su visibilidad política a la vez que se pone presión para mostrar los progresos y resultados.
- Una revisión más amplia al final del 2020 debe tomar en cuenta los siguientes pasos en la reforma de la GRH para el servicio civil del Perú. Estos procesos tienen que coordinarse cuidadosamente con el MEF y la Dirección General de Presupuesto Público debe participar en los procesos de evaluación y revisión.

Usar la información de evaluación de desempeño para hacer ajustes a las políticas, procesos y herramientas en forma regular

Desarrollar capacidades y habilidades para enfoques iterativos y flexibles

- Enfatizar el aprendizaje a través de la experiencia, regulándolo en el camino.

Recuadro 0.4. **Recomendaciones sobre gestión de recursos humanos** (*cont.*)

- Estos métodos de innovación podrían ayudar a probar las herramientas y probar prototipos, tales como los nuevos sistemas de gestión del desempeño, en grupos pequeños antes de expandirlos al servicio civil en general.
- Esto también podría ser una oportunidad útil para comprometer a los partidarios y a los escépticos de la reforma (por ejemplo, representantes de sindicatos) al inicio del proceso de diseño, dándoles la oportunidad de contribuir en forma activa a construir un nuevo servicio civil en el Perú.
- SERVIR también podría evaluar concienzudamente la experiencia del primer grupo de entidades que pasen por el proceso de transformación y usar esta información para revisar el proceso, las herramientas y los cronogramas para mejorar las oportunidades del éxito de la reforma.

Asegurar la relevancia y aplicabilidad de las reformas a nivel local

- Los retos de implementar las reformas en regiones y municipalidades van a ser sustantivamente mayores debido a la distancia geográfica, a la desconfianza del gobierno central en algunas regiones, y a un uso potencialmente mayor de prácticas de empleo informal en algunas regiones y municipalidades. Existen indicios de que las estrategias de comunicación de SERVIR no han llegado a nivel local al mismo nivel que en los ministerios en Lima, y esto puede plantear un reto para asegurar que los actores a este nivel estén conscientes de los beneficios de la reforma y deseen participar.
  - Tomar en cuenta estrategias específicas para supervisar la implementación e impacto. Se va a requerir una estrategia de implementación, monitoreo y comunicaciones específica para éstas áreas, lo que enfatiza el deseo de SERVIR de adaptar aspectos de la reforma a gobiernos pequeños (20 empleados o menos) a nivel local (tal y como se estipula en la ley).
  - Comprometer a los representantes clave de los niveles local y regional al comienzo y usar sus aportes para revisar cuidadosamente los procesos y adaptarlos al uso local para ayudar a aumentar su confianza y aceptación. El incluir al gobierno municipal en este proceso y empoderarlo para que aporte al diseño de sus herramientas, seguramente aumentará su confianza en las reformas.
  - Sería recomendable establecer oficinas regionales de SERVIR, y dar una mirada a las redes regionales de desarrollo para apoyar el proceso de implementación y monitoreo.

Integración del gobierno digital en la modernización del sector público (Capítulo 6)

El enfoque general del Gobierno del Perú sobre gobierno digital consiste en fomentar la transformación digital a través de instrumentos legales y el despliegue de tecnología. Se ha realizado avances significativos para el establecimiento del marco regulatorio y legal necesario para implementar el plan de acción del gobierno. En efecto, este Estudio considera que este marco se compara favorablemente con las prácticas internacionales en los países de la OCDE, en especial en áreas tales como la firma digital y los certificados electrónicos, protección de datos, transparencia, e interoperabilidad. Sin embargo, la consecuencia de adoptar un enfoque procedimental, legalista y técnico para el desarrollo del gobierno digital puede socavar el logro de resultados más estratégicos e integrados conforme el gobierno realiza esfuerzos de modernización en esta área.

Para que el Perú pueda beneficiarse del uso de las tecnologías digitales, existe la necesidad de optar por un rol explícito para una organización "*líder*" y un "*gerente a cargo*" que se asocie con el gobierno digital a lo largo de todo el proceso. Esto podría reflejar la recomendación de la OCDE en esta área que aconseja a los gobiernos "dotar a una institución formalmente responsable de la coordinación del gobierno digital de los

mecanismos para alinear las opciones generales estratégicas en inversión en tecnologías digitales con despliegue tecnológico en las diversas áreas de políticas."

Queda claro que el gobierno central del Perú se compromete de manera extensiva a establecer las condiciones para los otros niveles de gobierno y a conducir desarrollos ad hoc principalmente en áreas específicas con una capacidad limitada para liderar y coordinar el establecimiento e implementación de estrategias a nivel de todo el gobierno en el área de gobierno digital, ya sea a nivel nacional o sub nacional, consistente con los hallazgos del Estudio con respecto a la capacidad de dirección liderada por el CdG en forma general. De hecho, puesto que las decisiones de política y presupuestal no están vinculadas, aparecen inconsistencias entre la política y la intención legal del ente de coordinación central y las asignaciones presupuestales reales para el desarrollo del proyecto.

La ausencia de un "gerente a cargo", un Director General de Información, por ejemplo, puede representar una seria limitación para liderar el diseño e implementación de una estrategia digital nacional coherente a nivel de todo el gobierno como parte de la agenda de reforma de la administración pública del Perú. Por lo tanto, el gobierno peruano necesita superar el reto de diseñar y adoptar un liderazgo, gobernanza y modelo de gestión sostenibles en el largo plazo para diseñar e implementar el gobierno digital.

El gobierno peruano ha reconocido el valor potencial de la digitalización para ofrecer mejores oportunidades en forma equitativa a todos sus ciudadanos y de concentrarse en luchar para cerrar "la brecha digital". Al mismo tiempo, las estadísticas digitales en el Perú en el mediano plazo son prometedoras. La tasa de alfabetismo entre los jóvenes ha aumentado a 96-98% cifra que está muy vinculada al nivel de educación y al nivel de alfabetismo digital esperado; aproximadamente 98.8% de la población cuenta con un teléfono móvil, con uso de Internet que llega a niveles de entre 26.2% y 40% (2012). En los últimos años, las tendencias muestran que tanto el acceso a la Internet como el uso de teléfonos inteligentes han aumentado en el país. Basándose en los estimados de eMarketer, "Perú ocupa el quinto lugar en el mercado de usuarios de internet de América Latina, y se enorgullecerá de ser el mercado de usuarios de internet de más rápido crecimiento en este año, después de India, Filipinas, Indonesia y Sudáfrica."

Si bien hay señales prometedoras de que el gobierno peruano está construyendo una estrategia entorno al uso y facilitación del uso y reúso de datos abiertos, parece que hay una aceptación limitada en lo que se refiere a contribuyentes potenciales para la creación de valor (por ejemplo, a través del reúso de datos). Los esfuerzos del gobierno para concientizar, parecen estar reservados a las regiones altamente desarrolladas, como es el caso de las ciudades con servicios digitales modernos, como Lima. Sin embargo, los esfuerzos iniciales están demostrando que el gobierno y las partes interesadas clave del ecosistema de datos abiertos se han embarcado en un proceso de cooperación. Aun así, se podría dar un mayor enfoque a la colaboración con el sector privado.

Por lo tanto, el liderazgo institucional, la capacidad de dirección y coordinación a nivel de todo el gobierno podrían verse fortalecidos en el área de gobierno digital, incluyendo lo relacionado con gestión de datos y políticas de datos abiertos. Los datos aún se deben considerar un activo estratégico para contribuir a una mejor planificación y toma de decisiones por parte de la administración, así como para el compromiso del público en la elaboración de políticas y creación de valor.

A la luz de esto, el gobierno podría tomar en cuenta las siguientes recomendaciones para diseñar e implementar el gobierno digital de tal forma que ayude a poner en práctica los objetivos estratégicos del gobierno para estimular el crecimiento, desarrollo y

bienestar nacional y regional, abordando las desigualdades regionales y cumpliendo con satisfacer las necesidades de servicios para todos los ciudadanos, sin importar en qué lugar del país vivan.

Recuadro 0.5. **Recomendaciones sobre gobierno digital**

Establecer el gobierno digital en el corazón de la reforma del sector público

- Adoptar un concepto más amplio de gobierno digital que el simple Gobierno Electrónico e implementarlo reformulando la estrategia actual de gobierno electrónico para que integre el uso del gobierno digital como herramienta estratégica clave o facilitadora para el objetivo que persigue el gobierno en cuanto a su agenda general de reforma del sector público. Esto podría implicar la identificación de complementariedades y el aseguramiento y refuerzo mutuo entre la estrategia de gobierno digital y otras estrategias relevantes para el sector a nivel de gobierno central y local.
- Comprometerse de manera regular y estratégica con las partes interesadas relevantes, y a todos los niveles de gobierno con el fin de captar insumos para el futuro desarrollo de la estrategia de gobierno digital que debería establecer un enfoque coherente hacia la digitalización del sector público y prioridades relacionadas en los diversos sectores y en los distintos niveles de gobierno.
- Integrar una visión en la estrategia que se base en un "consenso de largo plazo" por parte de todas las partes interesadas relevantes, apoyada en un plan de acción coherente y compartido por todos los sectores y niveles de gobierno. Esto podría ayudar a crear un compromiso colectivo y a facilitar un cambio a partir de desarrollos aislados y proyectos pilotos hacia esfuerzos o iniciativas conjuntos que se puedan extender.

Asegurar el liderazgo para una gobernanza, gestión y planificación más sólidas

- Revisar el marco de gobernanza para asegurar un alto nivel de compromiso y apoyo a la estrategia digital. Para ello, el Estado podría crear un marco institucional estable con un alto cargo que se encargue formalmente de la dirección estratégica para el gobierno digital (como por ejemplo, un CIO), basándose en la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática actual de la PCM, y estableciendo roles y responsabilidades claras para la coordinación del gobierno digital (incluyendo un mecanismo para alinear las opciones estratégicas sobre inversión en tecnología digital con despliegue digital en diversas áreas de política que apoyen los resultados de política en general).
  - El cargo requiere ser de un nivel suficientemente alto para ejercer influencia política y en las políticas (por ejemplo, un secretario general, a la par de los jefes del CEPLAN, la SGP, etc.), y debe estar ubicado en el Centro de Gobierno (ver más abajo).
  - El CIO debe poder contar con mecanismos de coordinación para trabajar de manera cercana y en permanente cooperación con las otras unidades de la PCM responsables de todos los aspectos de la reforma de gobernanza y de la estrategia de desarrollo nacional (por ejemplo, CEPLAN, la Secretaría para la Reforma de la Gobernanza Pública, SERVIR, la Secretaría de Descentralización).
  - Se le debe dar el valor y espacio adecuados al "Consejo Consultivo Nacional de Estadística e Informática", que reúne a los representantes de la sociedad civil, al sector privado y al sector público. Este puede jugar un rol clave con relación a la legitimidad y respuesta de acciones concretas establecidas para implementar la política de gobierno digital. Para que su funcionamiento sea eficiente, sería necesario establecer agendas y objetivos claros y asegurar una buena representatividad del sector privado y de la sociedad civil. Esto puede usarse para establecer objetivos multisectoriales y también para ayudar a logar una mejor articulación de la articulación dentro de los diferentes niveles de gobierno.

Recuadro 0.5. **Recomendaciones sobre gobierno digital** (*cont.*)

- Construir una estructura organizacional y financiera efectiva para que el gobierno digital integre la estrategia digital dentro de los principales Planes de Modernización y Desarrollo multianuales del gobierno, con el fin de ofrecer el apoyo metodológico para administrar los proyectos de gobierno digital en todos los niveles de gobierno, vinculando las políticas y el financiamiento, y para establecer un proceso eficiente efectivo de implementación y de monitoreo del desempeño. Esta capacidad podría desarrollarse en torno a la actual Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática y podría reportar al CIO dentro de la PCM.
  - Entonces, la ONGEI, transformada en un verdadero CIO, podría ser incluida en el grupo de secretarías y oficinas que reportan al Viceministro de Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, si es que se crea este cargo, como respuesta a la recomendación del Capítulo 2 sobre el Centro de Gobierno;
  - Definir e implementar un marco de evaluación y medición sólido para la estrategia de gobierno digital que incluya resultados estratégicos de mediano y largo plazo y sus metas e indicadores de desempeño y resultados para entregar un mejor servicio con mejores resultados para las personas sin importar en qué lugar del país vivan; y productos e indicadores de resultados para el desempeño de proyectos en todos los niveles de gobierno, que puedan asegurar contar con mecanismos de gestión eficiente de proyectos y de supervisión , con la disponibilidad de una imagen integral de las iniciativas digitales permanentes, en cualquier momento, para evitar duplicidad de sistemas y de bases de datos.
- Identificar mecanismos de financiamiento (por ejemplo FONCOMUN) para asegurar inversiones adecuadas en el desarrollo del nivel adecuado de capacidades digitales en todo el gobierno en el país entero.
- Comprar tecnología digital basándose en la evaluación de los activos existentes y de acuerdos entre agencias para aumentar la eficiencia, apoyar la innovación, y sostener mejor los objetivos planteados en la agenda de modernización del sector público en general.

Lograr la digitalización usando un enfoque coherente e integrado a nivel de todo el país

- Dejar de lado proyectos y desarrollos aislados y crear una masa crítica de buenas prácticas para compartir, promover y apoyar la expansión de iniciativas exitosas – especialmente aquellas con una perspectiva de usuarios fuertes, tales como las aplicaciones móviles y el ejemplo de datos abiertos de la Municipalidad de Miraflores.
- En línea con los principales hallazgos del Capítulo de Gobierno Abierto (ver Capítulo 7), aprovechar la TI para fortalecer la participación con el público y su interacción. Esto puede tener como fin alentar la participación del público en la elaboración de políticas, el diseño y entrega de servicios, por ejemplo, mediante la participación de los ciudadanos, del sector privado y actores no gubernamentales. Esto podría llevar a compartir, probar y evaluar los prototipos en una etapa temprana con la participación de los usuarios esperados.
- Abordar el cambio a servicios de transacción a través de una gestión proactiva de canales haciendo que la información sobre servicios (por ejemplo la visibilización de costos y tiempos) sean más amigables con el usuario y más transparentes.
- Identificar áreas prioritarias transversales clave para todo el sector público en donde se deba colocar los esfuerzos y la inversión, tales como los servicios de alto impacto (SAI), “eventos en vivo”, habilidades digitales, seguridad de las TIC, estandarización e inclusión digital.
- Apoyar la implementación de cambios legales y hacer uso efectivo de los habilitadores horizontales clave (por ejemplo interoperabilidad) para poder asegurar un impacto real en la vida de los ciudadanos a través de una administración más integrada y de fácil acceso.

Recuadro 0.5. **Recomendaciones sobre gobierno digital** (*cont.*)

Pavimentar el camino hacia un sector público movido por datos

- Desarrollar y asegurar el compromiso del liderazgo político para implementar una estrategia de cambio a una cultura movida por datos en el sector público y promover Datos de Gobierno Abierto.
- Desarrollar más el portal de datos del gobierno nacional con la idea de convertirlo en una plataforma abierta a los aportes de los ciudadanos y para facilitar el acceso, uso y reúso de los datos.
- Planificar y ejecutar un marco de datos abiertos, con orientación que permita la recopilación y publicación de datos de calidad en formatos abiertos.
- Permitir y promover la producción, uso y reúso de datos abiertos entre los actores gubernamentales y no gubernamentales, con el fin de maximizar la entrega de beneficios de buena gobernanza y perspectivas de valor económico y social.

Gobierno abierto (Capítulo 7)

La SGP de la PCM es el órgano de línea a cargo de coordinar la implementación de todas las iniciativas de transparencia y gobierno abierto (tal y como se estipula en el Decreto Supremo No. 057-2008-PCM, que regula la organización y funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros). Específicamente, su función consiste en coordinar el diseño e implementación del Plan de Acción de la AGA del Perú, y supervisar la correcta y homogénea implementación de los Portales de Transparencia Estándar (PTE) de todas las entidades gubernamentales.

Esto refleja buenas prácticas en la mayoría de países de la OCDE: los países identifican una oficina, a menudo ubicada en el Centro del Gobierno, para coordinar dichas políticas. Habiendo dicho esto, el cambio frecuente de Presidentes del Consejo de Ministros y como consecuencia, del personal de la PCM han afectado inevitablemente la continuidad de las acciones de la PCM, su efectividad e impacto. Por ejemplo:

- En setiembre de 2013, de acuerdo con el Reporte de Cumplimiento Plan de Acción de Gobierno Abierto del Perú, sólo se había cumplido con 7 de los 47 compromisos del Plan de Acción, 18 estaban en progreso y 22 estaban en fase de recopilación de información (PCM, 2013). Además, estos cambios constantes pueden explicar también los diferentes enfoques para llevar a cabo las fases de consulta de los diferentes planes de acción de la AGA.
- De acuerdo con Proética, *el* capítulo del Perú de Transparencia Internacional, "el cambio constante de Presidente del Consejo de Ministros y la inestabilidad de su personal técnico dentro de la PCM ha sido una causa principal de retrasos en el plan de acción" (Proética, 2014a).

La PCM y el gobierno en general deben ser reconocidos por haber mantenido el Gobierno Abierto como prioridad de política en la última década, a pesar de los diversos Presidentes del Consejo de Ministros. Dicho esto, uno de los resultados de esta inestabilidad parece ser la falta de una visión nacional integral sobre gobierno abierto que vincule los principios de transparencia, rendición de cuentas y participación con la reforma más general del sector público del Perú, y el plan de desarrollo en general. La única excepción parece ser el vínculo establecido entre el gobierno abierto y las políticas de integridad del sector público y de anti-corrupción, que son los ejes clave de todos los

programas de gobierno, y como tales, han tenido una mayor continuidad y pueden impulsar el impacto. Aunque la SGP ha intentado deliberadamente utilizar los Planes de Acción de la AGA para compensar esta falta de visión a nivel de todo el gobierno en torno al Gobierno Abierto *per se*, la naturaleza de corto plazo de los Planes y su enfoque en iniciativas específicas impiden que éstos sean capaces de proporcionar el marco estratégico necesario para guiar el diseño de políticas y su implementación horizontal en todo el gobierno y entre niveles de gobierno.

A pesar de una implementación limitada, el proceso que condujo al diseño del primer Plan de Acción de la AGA puede aún considerarse un buen ejemplo de participación e involucramiento de diversos grupos de interés, especialmente de la sociedad civil. Sin embargo, no se puede decir esto del Segundo Plan de Acción de la AGA 2014-2016. En primer lugar, el proceso para su desarrollo parecía una versión mejorada de aquél empleado en el primer Plan. Era una metodología participativa que incluía talleres y reuniones para recoger aportes y sugerencias sobre los compromisos por parte de las entidades públicas, Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) y gremios empresariales. Además, se usaron páginas web, cuentas de Facebook y Twitter en forma extensa como canales de comunicación para recolectar aportes adicionales de aquellas instituciones que no podían participar en los talleres, así como del público en general (PCM, 2014). En algunos aspectos, el diseño del proceso fue aún mejor que el del primer Plan, pues incluía además actividades para ampliar su alcance a nivel local, tal y como lo sugirieron muchos actores nacionales e internacionales, a través de reuniones en Ayacucho, Piura y San Martín. Basándose en estos aportes, se publicó un borrador para consulta pública.

Sin embargo, la aprobación de esta primera versión del Plan fue demorada un año. Finalmente, cuando fue finalmente adoptada, en julio de 2015, y después de una carta formal de la Unidad de Apoyo de la AGA (AGA, 2014b), la nueva versión era diferente y abarcaba sólo el periodo 2015-2016. Esta segunda versión fue recibida inmediatamente con numerosas críticas por parte de las OSC, quienes se enfocaron no sólo en la demora con la que el gobierno lo había aprobado, sino también en la falta de transparencia y participación que caracterizó su fase de diseño. Más aún, para las OSC fue particularmente importante el hecho de que el gobierno había borrado toda referencia, acordada previamente, a la creación de una autoridad que garantice el acceso a la información, lo que fue y sigue siendo considerado por muchos de ellos como un pilar de la agenda de gobierno abierto del Perú y una condición sine qua non para mejorar la transparencia y la rendición de cuentas del sector público del Perú. Las OSC suspendieron su participación en la CMS a partir del 5 de diciembre de 2014, después de que el gobierno se rehusó, sin mediar explicación alguna, a aprobar el Plan de Acción 2014-2016 AGA y a crear la autoridad mencionada líneas arriba.

Como resultado, distintas OSC, apoyadas por la Defensoría del Pueblo del Perú, demandaron que el Plan incluyera, entre otros, la creación de la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública para implementar la política de transparencia del Perú, con una jurisprudencia a nivel nacional y regional, y con un presupuesto asignado por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), así como la promoción de una política específica anti corrupción para fortalecer la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (CAN), las Procuradurías regionales anti corrupción, y el Observatorio Anti Corrupción; instancias que luchan para poder cumplir con sus mandatos. Esta propuesta fue reiterada por el Defensor del pueblo al gobierno en mayo de 2013 y agosto de 2014.

Durante la sesión de la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (CAN) del 29 de octubre de 2015, sus miembros acordaron promover la adopción del Proyecto de Ley que crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Se han llevado a cabo diversas reuniones técnicas para determinar su nivel de independencia y sus principales funciones y roles. Se ha concluido con el texto final que será presentado a los miembros de la CAN para su aprobación y posterior remisión al Congreso. Los países OCDE tienen diferentes mecanismos para monitorear la implementación de su Ley de Acceso a la Información (autoridades, comisiones parlamentarias, comités ejecutivos, defensorías nacionales y/o regionales, cortes administrativas, etc.). Aunque la elección de la institución pertenece en última instancia al gobierno del Perú, en consulta con todos los grupos de interés nacionales relevantes, si el Perú quiere mejorar en forma efectiva la transparencia y la rendición de cuentas de su sector público, es fundamental que sus instituciones mejoren el cumplimiento de la ley, ya sea mediante la creación de un nuevo organismo supervisor, o mediante la transferencia formal de esta responsabilidad y las facultades asociadas a una oficina o institución existente.

Tanto los representantes del gobierno como los de la sociedad civil reconocen que la capacidad de las diversas instituciones involucradas para cumplir con sus compromisos ha sido limitada. Más importante aún, parece ser que el valor de las iniciativas de gobierno abierto se ha enfocado hasta ahora en ciertas áreas de la reforma del sector público, mal utilizando su potencial aporte a metas sociales más amplias, y, en general, al desarrollo socioeconómico del país. Esto se debe en parte a la falta de una reflexión más amplia sobre el valor agregado de los principios y prácticas de apertura, transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana en áreas tales como integridad y anticorrupción, crecimiento inclusivo, desarrollo territorial, prevención y resolución de conflictos, etc.

En la mayoría de países, el ecosistema de gobierno abierto va más allá de las actividades incluidas dentro de sus estrategias de modernización nacional o Planes de Acción de la AGA. Estas prácticas e instituciones brindan buenos ejemplos y experiencias concretas que están a menudo más institucionalizadas y han sido implementadas con éxito durante más tiempo que su participación en la AGA, y por lo tanto, deberían ser consideradas como parte integral y fundamental de cualquier visión nacional de gobierno abierto.

- En el caso del Perú, instituciones como el Defensor del Pueblo, la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad, y el Acuerdo Nacional pueden ofrecer testimonio de los diversos intentos del pueblo y de los gobiernos para promover e implementar los principios de gobierno abierto. Así mismo, constituyen pilares sólidos sobre los cuales se puede construir una agenda nacional de gobierno abierto más amplia e integrada para el Perú.
- Para poder aumentar el alcance, el nivel de inclusión y la efectividad de esta agenda de gobierno abierto, el Perú debería apoyarse en las buenas prácticas de la Defensoría del Pueblo, la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad, y del Acuerdo Nacional. Esto permitiría que los formuladores de políticas peruanos promuevan una visión más integrada de lo que significa Gobierno Abierto para el Perú y cómo emplearlo de manera estratégica para lograr mejores resultados de política nacional. En particular, al incluir a la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad y al Acuerdo Nacional en la Comisión Multisectorial de Seguimiento (la Defensoría del Pueblo ya es miembro), se les daría la oportunidad de desempeñar un rol fundamental en la difusión de una cultura de apertura y rendición de cuentas, y de asegurar mayores índices de implementación a nivel local.

Al hacerlo, el gobierno debería tomar en cuenta lo siguiente.

Recuadro 0.6. **Recomendaciones sobre gobierno abierto**

Fortalecer la gobernanza del gobierno abierto

- Definir una Política Nacional de Gobierno Abierto que vaya más allá del componente de Gobierno Abierto incluido en la Política Nacional de Modernización de Gestión Públicos y su plan de implementación (DS 004-2013-PCM y RM 125-2013-PCM) y ofrecer un contexto más amplio e integrado para las iniciativas específicas de los Planes de Acción de la AGA. Esto permitiría al Perú desarrollar un alcance más específico y detallado sobre cómo promover los principios de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana en el país, en todos los niveles de gobierno, y vincularlos a los objetivos de los planes de desarrollo nacional o territorial.
- Fortalecer el rol de coordinación de la Secretaría de Gestión Pública (SGP) y establecer una función de seguimiento y evaluación sistemática dentro de la misma, junto con un sistema de incentivos/sanciones para servidores públicos a cargo de la implementación de las iniciativas de gobierno abierto, especialmente en el área de acceso a la información.
- Revitalizar la Comisión Multisectorial de Seguimiento (CMS) y considerar expandir su rol, convirtiéndola en un foro para dialogar sobre las prioridades del gobierno abierto del país (y una eventual política nacional), para identificar obstáculos a la implementación exitosa del Plan de Acción de la AGA, y juntos, identificar soluciones.
  - Mejorar su funcionamiento mediante la organización de más reuniones en forma consistente, promoviendo la participación de todas las partes interesadas relevantes, instituyendo el requerimiento de presentar informes de implementación a la Comisión y la publicación de los acuerdos de cada sesión, lo que permitiría a los ciudadanos informarse mejor acerca de los esfuerzos del Gobierno Abierto del Perú, y a las OSC y a los medios de jugar el papel de guardianes. El impacto combinado de algunas o todas estas acciones tendrá repercusiones positivas en la implementación de los Planes de Acción presentes y futuros de la AGA.
  - Asegurar que las instituciones involucradas en el Plan de la AGA nombren personal calificado a cargo de la implementación de sus compromisos respectivos.
  - Ofrecer mayores oportunidades de formación para los funcionarios públicos a nivel central y local sobre principios y prácticas de Gobierno Abierto.
  - Llevar a cabo grandes campañas de sensibilización para informar a la población en general sobre los planes de acción de la AGA así como a los distintos miembros del gobierno y al poder legislativo.

Fortalecer la gestión del marco de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información del Perú

- Para aumentar el nivel de cumplimiento institucional de los requerimientos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información para facilitar el acceso de los ciudadanos a la información, Perú debería tomar en cuenta lo siguiente:
  - Mejorar el cumplimiento de los requerimientos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información por parte de las entidades públicas, ya sea a través de la creación de una entidad fiscalizadora, o entregando su responsabilidad y autoridad y los fondos correspondientes a una institución existente.

Recuadro 0.6. **Recomendaciones sobre gobierno abierto** (*cont.*)

- Desarrollar un marco regulatorio vinculante para definir incentivos y sanciones para servidores públicos a cargo de tratar con las solicitudes de Acceso a la Información.
- Hacer obligatorio responder a cada solicitud de información por escrito.
- Establecer la misma tarifa para las solicitudes de acceso a la información en todas las instituciones públicas o al menos definir parámetros obligatorios para hacerlo.
- Implementar la capacidad de realizar pagos en línea para reducir el costo en el que se incurre para llegar a la entidad pública o al banco, especialmente, si la solicitud de información fue presentada en línea.
- Desarrollar lineamientos para la clasificación y desclasificación de información.
- Diseñar perfiles de puesto de funcionarios públicos a cargo de implementar la ley y usarlos como base para su reclutamiento.
- Usar TI para procesar los requerimientos de información, monitorear su estado y comunicar a los ciudadanos los resultados finales.
- Diseñar módulos específicos de capacitación sobre el derecho de acceso a la información púbica e incluirlos en la estrategia de GRH para desarrollar las competencias de los servidores públicos, como parte de un intento más amplio de promover el conocimiento de los principios y prácticas del gobierno abierto.
- Establecer lineamientos claros sobre cómo lidiar con apelaciones y registrar los procesos de apelación para monitorear cómo se han solucionado.
- Brindar apoyo específico a los gobiernos regionales y locales para publicar en línea la información requerida por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información a través de actividades de desarrollo de capacidades y la provisión del equipo de TI necesario.

Conclusión

La presente evaluación apunta a tres temas generales que se entrecruzan con las áreas temáticas de reforma de la gobernanza incluidas en el presente Estudio. Estos temas resaltan su naturaleza interconectada:

1. Existe la necesidad de **fortalecer la capacidad y peso político** en el Centro de Gobierno, especialmente en el pequeño grupo de unidades de CdG en la PCM, para fortalecer la capacidad de liderar el establecimiento e implementación de la estrategia a nivel de todo el gobierno, ya sea en términos de planificación estratégica, seguimiento y evaluación, establecimiento e implementación de una estrategia sólida de gobierno digital, o hacer lo mismo en el área de gobierno abierto, transparencia y acceso a la información;
2. Existe la necesidad de **reforzar la coordinación a nivel horizontal** entre las unidades de CdG dentro de la PCM, entre éstas y el MEF, y entre el CdG y los ministerios de línea, ya sea para fortalecer la relación entre las decisiones de gasto y la búsqueda de objetivos de política estratégica de tal forma que el gobierno pueda determinar si su toma de decisiones está logrando resultados y mejorando los mismos para las personas, para asegurar que los esfuerzos de reforma del

servicio civil del gobierno están adecuadamente financiados, o para asegurar que todos estos planes se implementen en forma coherente como componentes integrales de las estrategias de desarrollo nacional y modernización del estado. Se requiere una **coordinación vertical** más efectiva para ver que la agenda de descentralización llegue a su propia conclusión de tal forma que fortalezca la capacidad del gobierno de evaluar el desempeño de las iniciativas de descentralización como una función para reducir las desigualdades y disparidades regionales y mejorar los resultados para las personas en la práctica.

3. Existe una necesidad de **fortalecer la base de evidencias y su uso en el establecimiento e implementación de estrategias,** especialmente en términos de datos de desempeño robustos para poder monitorear el progreso que se busca alcanzar en las diferentes áreas de las agendas de reforma y desarrollo del estado, ya sea a nivel nacional o en las diferentes regiones del país. Esto implica un enfoque más integrado y multidimensional del seguimiento y evaluación para permitirle al gobierno evaluar adecuadamente si, por ejemplo, las iniciativas de descentralización en salud y educación están reduciendo las disparidades regionales y mejorando los resultados para los peruanos más pobres.

La complejidad en la implementación de estas líneas de reforma como componentes integrales de la estrategia de desarrollo nacional requerirá liderazgo, seguimiento y evaluación, y ciclos de retroalimentación firmes por parte del Centro para permitir al gobierno ajustar el rumbo si las reformas no están alcanzando los resultados que se deberían alcanzar. Esto tiene implicancias para la gobernanza: en la medida en la que el gobierno entrante elija seguir las recomendaciones contenidas en el presente Estudio y en los otros Estudios de Gobernanza que se están realizando bajo el marco del Programa País, será importante asignar un centro de responsabilidad en el CdG, por ejemplo, la SGP, para encabezar este proceso en el tiempo; para realizar la coordinación en toda la PCM, con el MEF, con los ministros de línea y con los gobiernos regionales, y brindar apoyo y asesoría a los actores clave en la administración pública conforme se estén llevando a cabo las reformas. El gobierno puede tomar en cuenta la siguiente recomendación final en este sentido:

Recuadro 0.7. **Recomendación: La gobernanza de la implementación de la reforma**

La Secretaría de Gestión Pública (SGP) debería preparar una estrategia y un paquete de instrucciones para el gobierno entrante a nivel de políticos y funcionarios para informarles acerca de las recomendaciones de la OCDE con el fin de concientizar y generar aceptación acerca de un paquete de reformas integral e integrado que el gobierno entrante pueda adoptar durante el curso de su mandato.

Perú podría asignar la responsabilidad de apoyar la implementación de este paquete de reformas a una oficina dedicada al proyecto (tal vez bajo la forma de una Unidad de Entrega) ubicada dentro de la PCM.

- La oficina de proyectos podría estar conformada por servidores públicos secundados por las secretarías clave de la PCM y del MEF así como de los Ministerios clave para el programa, comprometidos con la descentralización. El personal seleccionado para la oficina de proyectos deberá tener un rango suficientemente alto como para permitirles comprometer a sus líderes correspondientes de manera efectiva.

Recuadro 0.7. **Recomendación: La gobernanza de la implementación de la reforma** (*cont.*)

- El informe sobre el progreso en la implementación de las reformas al Consejo de Ministros (específicamente, al Comité Permanente, como se ha recomendado (ver las recomendaciones para el CdG) podría darse en forma regular, ya sea cada año o cada dos años, informando sobre los productos y resultados alcanzados a través del proceso de implementación de la reforma. Esta información de desempeño debería informar al PEDN y a planificación presupuestaria.
- Con la aprobación del Consejo de Ministros, la PCM/Unidad de Entrega podría informar anualmente al Congreso y al pueblo peruano.
- Los altos funcionarios propuestos podrían ser responsables, a través de su proceso de evaluación anual de desempeño, de la implementación de los planes de reforma y acciones aprobadas por el Consejo de Ministros.

Notas

1. http://transparencia.mtc.gob.pe/idm_docs/normas_legales/1_0_31.pdf.
2. http://sgp.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2015/06/DS-004-2013-PCM-Aprueba-la-PNMGP.pdf.

Capítulo 1.

Contextualización de la reforma de la gobernanza pública en el Perú

Este capítulo proporciona una visión general de los cambios político-administrativos y socio-económicos del Perú en los últimos años y un análisis de la historia política del Perú con el objetivo de entender muchos de los retos de liderazgo político del país y del sector público que enfrentan hoy en día en su búsqueda de un crecimiento nacional más inclusivo. En este capítulo se propone que al abordar los problemas descritos y construyendo instituciones resilientes pueden en última instancia, lograr un crecimiento más inclusivo y el aumento de los niveles de vida para todos los peruanos

Introducción

La República del Perú, un país étnico, cultural y geográficamente diverso, es el sexto país más poblado en América Latina, y la sétima economía más grande de la región (OCDE, 2014). Con una tasa de crecimiento económico promedio de 5.3% entre el 2000 y el 2014, el país sobresale como una de las economías con más rápida evolución en América Latina, movida principalmente por una reforma significativa y una coyuntura económica impresionante. Esta coyuntura, sostenida por una combinación de políticas macro económicas, los abundantes recursos naturales del país y reformas estructurales profundas ha permitido que el Perú logre un avance socio económico impresionante en los últimos años. Este avance socio económico es de los más resaltantes, puesto que golpes militares consecutivos, malestar social y crisis económicas recurrentes han afectado de manera negativa los marcos de gobernanza del país, a la vez que han erosionado la confianza en las instituciones públicas.

Un análisis de la historia política del Perú pueden ayudarnos a tener mayor entendimiento de los muchos retos que el liderazgo político y el sector público están enfrentando el día de hoy en su lucha por hacer que el crecimiento nacional sea más inclusivo. La historia puede explicar hechos como la resiliencia limitada del sector público, un fuerte centralismo que ha priorizado las áreas de la costa alrededor de Lima, y la debilidad de los partidos políticos, que siguen influyendo en los marcos de gobernanza y en los procesos de toma de decisión del país.

Desde el año 2001, en un periodo de relativa estabilidad política y económica, millones de peruanos han superado la pobreza y se han unido a las filas de las clases medias. Los niveles de desarrollo humano y el PBI per cápita van en aumento, mientras que la desigualdad de ingresos está cayendo. Sin embargo, Perú sigue siendo un país profundamente desigual y dividido, atrapado en la trampa de los ingresos medios. Las disparidades regionales, la desigualdad de género y en particular, la desigualdad étnico-cultural y la pobreza, concentrada geográficamente en las regiones de la Sierra y Selva del país, siguen siendo elevadas en comparación con los indicadores de la OCDE y presionan al estado peruano para garantizar mayor equidad y hacer que el crecimiento sea más inclusivo.

Como respuesta a estos retos, el Gobierno Central está enfocando sus esfuerzos de reforma política y de gobernanza en lograr resultados de crecimiento más inclusivos a través de un mayor enfoque en la reforma de la administración pública, una agenda de descentralización cuyo objetivo consiste en darle una voz a las regiones rurales y remotas del país, o estrategias de inversión contra cíclicas para impulsar la creación de empleos y la diversificación económica a nivel nacional y en las regiones, reconociendo que un sector público participativo, transparente, abierto, eficiente y efectivo puede tener un rol esencial en el logro de los objetivos de crecimiento inclusivo y en la reducción de la desigualdad. Como se ha observado en países de la OCDE, la capacidad de gobernanza y la calidad del gobierno tienen un fuerte efecto en el bienestar, confianza social y legitimidad política (OCDE, 2015b). Pero el sector público del Perú se enfrenta a retos considerables que le impiden asumir el rol de promotor del crecimiento inclusivo. Estos retos incluyen mejorar la coordinación a nivel de todo el gobierno para enfrentar retos de política multidimensionales; fortaleciendo la base de evidencias para elaborar políticas; mejorando la gobernanza multinivel para una mejor entrega de servicios y para contribuir a la equidad interregional; aumentando la participación de los ciudadanos y haciendo uso del gobierno abierto, creando estabilidad y resiliencia de la fuerza laboral del gobierno, y haciendo uso más efectivo y eficiente del potencial ofrecido por las TIC y el gobierno digital.

El Estudio sobre la Gobernanza Pública del Perú elaborado por la OCDE propone enfrentar estos retos y construir instituciones resilientes que, ultimadamente, puedan dar como resultado un crecimiento más inclusivo y mejores niveles de vida para todos los peruanos. El Estudio ofrece consejos prácticos que tienen como fin contribuir a apoyar los esfuerzos del gobierno para superar las barreras clave de gobernanza pública para lograr el crecimiento inclusivo.

Influencia histórica en la gobernanza actual en el Perú

Desde su independencia el 28 de julio de 1821, la República del Perú se ha visto marcada por una inestabilidad considerable, generada por cambios rápidos entre democracia y dictadura. La historia política del Perú contiene una larga lista de reformas de corto plazo, afectadas por la inestabilidad política, en la medida en que los objetivos de reforma han cambiado históricamente entre composiciones de gabinete y periodos de gobierno. Este capítulo se enfocará en las reformas y esfuerzos realizados por los diferentes gobiernos desde 1945 para tratar de solucionar las divisiones económicas, étnicas y geográficas con el fin de hacer que el estado sea más efectivo y eficiente.

El periodo de post guerra: Aumento de disparidades, inmigración hacia Lima y conflicto agudizado

En 1945, José Luis Pablo Bustamante y Rivero, líder del Frente Democrático Nacional (FDN) que incluía al *APRA*, la Alianza Popular Revolucionaria Americana, el partido político más antiguo del Perú, fue elegido presidente. Si bien fue popular al inicio, (restauró principalmente la libertad de prensa al asumir el mando y eventualmente sería presidente de la Corte Internacional de Justicia a fines de los 60), aumentó la polarización política que llevó a su derrocamiento en 1948 por un golpe militar liderado por el General Manuel A. Odria. Los siguientes años vieron un periodo prolongado de fuerte crecimiento de 5% anual en promedio, liderado por las exportaciones (Taft-Morales, 2013). Sin embargo, fueron las áreas de la costa alrededor de Lima las que se beneficiaron del desarrollo económico del país. Este progreso económico desigual reforzó la "estructura dualista del país" que había existido desde la época colonial (Taft-Morales, 2013) lo que a su vez contribuyó al aumento de los niveles de conflicto.

En las áreas montañosas andinas de la Sierra, los estándares de vida y el bienestar se estancó y en algunas áreas disminuyó, contribuyendo a un aumento de la migración a las áreas de la costa (Gonzales de Olarte, 2000). La población de Lima aumentó de aproximadamente 0.5 millones de habitantes en 1940, a 1.6 millones en 1961 y a 4.1 millones en 1981 (Taft-Morales, 2013). En la Capital comenzó el surgimiento de una clase media gracias al progreso económico. Con esta nueva clase media aparecieron nuevos actores políticos, quienes comenzaron a cuestionar a las élites políticas y militares (Taft-Morales, 2013).

Los niveles de conflicto fueron en constante aumento en los años 50 y 60. En las elecciones de 1962, Haya de la Torre, el fundador del APRA obtuvo la mayoría de los votos, sin llegar a obtener los dos tercios necesarios para ser elegido presidente. Como consecuencia, los militares anularon los resultados de la elección y lanzaron un golpe de estado. La Junta Militar, liderada por el General Pérez Godoy estuvo en el poder durante un año antes de convocar a nuevas elecciones. La Junta realizó intentos de modernizar el estado peruano, creando por ejemplo el Sistema Nacional de Planificación y Desarrollo Económico y Social y el Instituto de Planificación Nacional (Gobierno del Perú, 2015).

1963-1980: De gobierno civil a un gobierno militar reformista

En 1963, Perú volvió a tener un gobierno civil, y Fernando Belaúnde Terry de *Acción Popular* (AP) fue elegido Presidente. El gobierno del Presidente Belaúnde dio inicio a una serie de reformas para hacer que el Estado peruano fuera más efectivo y eficiente. Sus esfuerzos se enfocaron en fortalecer los gobiernos locales, mejorar la eficiencia de las empresas del estado y mejorar el funcionamiento de los diferentes ministerios (Alonso et al., 2007). Así mismo, el Presidente Belaúnde trató de calmar el creciente conflicto violento en la Sierra, mediante modestas reformas agrarias, proyectos de infraestructura en la Selva Alta y la construcción de una moderna carretera que cruzaba la Amazonía (Biblioteca del Congreso de EEUU, 1993).

Como en el caso de los gobiernos anteriores, la participación del estado en la economía fue limitada bajo el mandato del Presidente Belaúnde (Alonso et al., 2007). Entre 1964 y 1968 el gasto público fue menor al 20% el PBI y la participación de las empresas del estado en el PBI fue de aproximadamente 6% (Alonso et al., 2007). En 1968, el gobierno del Presidente Belaúnde fue derrocado por un golpe ocasionado por las crecientes dificultades económicas por las que pasaba el país y debido a un conflicto con una compañía internacional de petróleo que reclamaba su derecho a yacimientos de petróleo en el Perú.

Gobiernos militares consecutivos: De nacionalizaciones y reforma de tierras a austeridad

En los siguientes años, el gobierno militar liderado por el General Velasco Alvarado procedió a llevar a cabo una serie de reformas económicas importantes que consistieron principalmente en programas de reforma de tierras y nacionalizaciones, incluyendo la industria petrolera (Biblioteca del Congreso de EEUU, 1993). En 1969, se introdujo una nueva ley de reforma agraria cuyo objetivo fue la eliminación de la tenencia de grandes latifundios privados y su conversión en cooperativas (Immigration and Refugee Board of Canada, 1999). El gasto estatal aumentó significativamente (Alonso et. al, 2007) y, como consecuencia, el déficit aumentó de 1% en 1969 a 10% del PBI en 1975 (Biblioteca del Congreso de EEUU, 1993). Además, el gobierno militar del General Velasco reformó significativamente la estructura del Ejecutivo, aumentando la cantidad de ministerios y entidades públicas y nacionalizando empresas privadas.

Los programas de reforma económica y social de Velasco perdieron fuelle a mediados de los 70, y en 1975 fue derrocado por el General Morales Bermúdez cuyo gobierno militar se enfocó en la implementación de un programa de austeridad económica para combatir la creciente inflación (Biblioteca del Congreso de EEUU, 1993). Pero la opinión pública comenzó a despreciar a las élites militares, culpándolas por la complicada situación económica del Perú, corrupción generalizada, y mal manejo del gobierno (Biblioteca del Congreso de EEUU, 1993). La Junta Militar implementó un nuevo plan para derrocar al actual líder militar y designar a otro, basándose en un nuevo acuerdo. Este nuevo liderazgo militar, más conservador, puso en práctica una agenda de reformas menos radical enfocada en restaurar la economía peruana y cambiar la imagen negativa que los ciudadanos tenían de los militares. Pero la presión pública continúo a través de paros generales en 1977 y 1978.

La Constitución de 1979: Sufragio universal, descentralización y salvaguardas contra golpes militares

Con el fin de preparar un retorno a la democracia, los militares convocaron a una Asamblea Constitucional para redactar una nueva Constitución. Si bien la Constitución de

1979 introdujo el sufragio universal, para este momento, y debido a un largo periodo de reinado militar, la mayoría de la población, especialmente aquellos sin acceso privilegiado al poder y a los servicios de gobierno, habían aprendido a no depender de los medios electorales para expresar sus demandas al Estado (Banco Mundial, 2001). La Constitución de 1979 estableció un estado pluralista en las esferas política, económica y social, y confirmó el derecho del estado a intervenir en la actividad económica sin socavar la iniciativa privada. Por primera vez, los partidos políticos fueron reconocidos y protegidos a nivel constitucional. La Constitución también consagró el respeto por los derechos humanos en las esferas pública y privada, y estableció mecanismos para proteger estos derechos. Varios artículos se referían a la necesidad de evitar gobiernos militares y el respeto de los periodos presidenciales constitucionales. El Presidente de la República se convertía en el Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas, por lo tanto, poniendo más poder en manos de los civiles para evitar así golpes militares. Finalmente, mediante una reestructuración territorial, la Constitución de 1979 promovía un estado más descentralizado.

Los 80: Retorno a la democracia, la crisis económica y el surgimiento de Sendero Luminoso

Perú volvió a la democracia en 1980. El ganador de las elecciones, el ex Presidente Fernando Belaúnde de *Acción Popular,* constituyó una mayoría en el Parlamento, formando una coalición con el *Partido Popular Cristiano*. El Presidente Belaúnde heredó un país mus distinto al que había gobernado en los años 60 (Biblioteca del Congreso de EEUU, 1993). Debido a las nacionalizaciones, la antigua oligarquía exportadora había desaparecido y la cantidad de inversión extranjera en la economía se había reducido drásticamente (ibid.). El General Velasco había dejado al país endeudado a través de créditos con bancos extranjeros y había expandido el tamaño del estado considerablemente (ibid.). Al mismo tiempo, había proliferado el sector informal de pequeñas y medianas empresas fuera de la economía formal (ibid.).

Las condiciones de vida de las personas pobres en la sierra se habían deteriorado aún más y la pobreza de había concentrado cada vez más espacialmente. Los años 80 se caracterizaron también por la aparición de *Sendero Luminoso,* un grupo terrorista Maoísta radical que inició una lucha armada contra el gobierno.

En las elecciones de 1985, Perú se inclinó hacia la izquierda con la elección de Alan García del APRA como Presidente. La complicada relación del Presidente García con la comunidad financiera internacional y los altos niveles de gasto en programas sociales condujeron a la hiperinflación y a una crisis de la deuda a fines de los 80 (ibid.). La inflación había reducido los ingresos fiscales y había aumentado significativamente el valor de la deuda pública (Alonso et al., 2007). En forma simultánea, los niveles de PBI per cápita cayeron a niveles más bajos que de los de los años 60 y la reducción del gasto en educación y salud dieron como resultado un servicio público de menor calidad (Alonso et al., 2007). Con la intensificación de la campaña de *Sendero Luminoso* debido a la seriedad de la crisis económica, el país buscó la ayuda del Fondo Monetario Internacional en 1988 (BBC, 2015).

Los años de Fujimori: centralización y privatizaciones para estimular el sector privado

A comienzos de los 90, los peruanos estaban buscando un cambio drástico. El país se hallaba en una difícil situación económica caracterizada por la hiperinflación y el

aislamiento de los mercados financieros internacionales. Más aún, se habían reportado más de 3000 asesinatos políticos, y más personas estaban "desaparecidas". En las elecciones de 1990, el candidato de centro-derecha Alberto Fujimori, fue elegido presidente. Con la elección del Presidente Fujimori, se inició un ambicioso programa de reforma económica y el estado comenzó a ganarle la lucha a *Sendero*. Inicialmente, las personas estaban complacidas por los esfuerzos del Presidente. A pesar de no contar con mayoría en el Congreso o una plataforma partidaria bien constituida, el Presidente Fujimori fue capaz de consolidar un movimiento público e internacional importante, debido en parte a que tenía la legitimidad de ser un hombre proveniente de fuera de la estructura del poder político (Alonso et al., 2007).

Alonso et al. (2007) identifican tres ejes que caracterizaron el gobierno de Fujimori en los años 90:

1. En primer lugar, el gobierno – a diferencia de los gobiernos militares de fines de los 60 y 70 – se enfocó en medidas cuyo fin era reducir el rol del estado en la economía. Esto incluyó el retiro del estado de la producción de bienes y servicios, así como el recorte del gasto público no financiero. Juan Carlos Hurtado Miller, el Primer Ministro en aquel tiempo, consideraba que una intervención excesiva del estado en la vida económica reprimía y obstruía al sector privado (Cortázar, 2007). A través de la privatización de empresas pública y de la promoción de la inversión en infraestructura de servicios públicos se incentivó al sector privado (Guerra-García, 1999).
2. En segundo lugar, el gobierno condujo una reorganización del estado, centralizando el poder en las manos de algunos ministerios, y concentrando el gasto público en esos ministerios (Cortázar, 2007). El Presidente Fujimori reestructuró considerablemente las instituciones públicas (OCDE, 2014) para controlar lo que él consideraba un gobierno demasiado grande. La burocratización fue considerada sinónimo de ineficiencia o de la incompetencia intrínseca de la administración pública.
3. En tercer lugar, el gobierno creó agencias con mandato para regular las áreas recientemente privatizadas (Alonso et al. 2007).

Si bien estas medidas llevaron a algunas "islas de eficiencia" (Guerra-García, 1999) que sobreviven a la fecha, los esfuerzos de reforma no fortalecieron a la administración pública como tal. Estas reformas no sólo involucraron la reducción del tamaño del estado, sino que ocasionaron una reducción en la capacidad institucional, dando como resultado una debilitada capacidad normativa sobre la economía (Alza, 2012).

La Constitución de 1993: Reelección del Presidente, una reducción en los niveles de gobierno y un Congreso unicameral

La desconfianza del Presidente Fujimori en los partidos políticos y en el Congreso y su convicción en que se debía fortalecer al Poder Ejecutivo y a los elementos de la democracia directa, llevaron eventualmente a la creación de un nuevo marco constitucional. El Presidente Fujimori disolvió el Congreso y convocó a una Asamblea Constitucional (el denominado "Congreso Constituyente Democrático") y en 1993, el pueblo peruano aprobó una nueva constitución que reducía el Congreso a una cámara y permitía la reelección del Presidente (Alonso et al., 2007). Esta Constitución redujo aún más el rol del Estado en la economía y promovió la igualdad entre la inversión nacional y extranjera.

Reelección en 1995, y posterior colapso del gobierno de Fujimori en el año 2000

Sin embargo, los resultados macroeconómicos positivos dieron como resultado un fuerte respaldo popular al Presidente (ibid.). El PBI creció en 4.8% en 1993 y 12.5% en 1994 mientras que la inflación cayó de 15% en 1994 a 10% en 1995 (ibid.). El Presidente Fujimori fue reelegido en 1995 lo que le permitió continuar con su programa de reformas (ibid.). Condujo acciones y medidas orientadas a ordenar el "caos organizacional" de la administración pública (Alza, 2012) y esfuerzos de reformas orientados a eliminar estructuras paralelas dentro de ministerios, superposición de funciones entre distintas instituciones e inflexibilidad de los esquemas laborales del sector público (Alza, 2012).

Los 90 se caracterizaron también por una desaceleración económica y por protestas contra el control del gobierno sobre los medios y la restricción de los derechos cívicos (Alza, 2012). Más aún, las tácticas militares violentas y de mano fuerte para barrer con Sendero Luminoso dieron como resultados graves violaciones a los derechos humanos (Taft-Morales, 2013).

En la elección presidencial altamente cuestionada del año 2000, Alberto Fujimori compitió contra Alejandro Toledo. El Presidente Fujimori fue reelegido pero su gobierno colapsó luego de un escándalo de corrupción de gran escala.

Los 2000: Transformación social y reconstrucción del estado peruano

La retirada de Alberto Fujimori marcó el fin de una era histórica en el Perú; abrió una ventana de oportunidades para enfrentar los temas políticos, de políticas y sociales. Los esfuerzos de reforma comenzaron a enfocarse en la reconstrucción del estado peruano y en rediseñar, fortalecer y consolidar las instituciones peruanas como una forma de volver a ganar la confianza pública (OCDE, 2014). La relativa estabilidad política y económica que ha caracterizado al país desde el comienzo de los 2000 ha permitido que haya altos niveles de crecimiento económico continuo y progreso socio económico importante.

El establecimiento del Acuerdo Nacional y la Comisión de la Verdad y la Reconciliación

El corto gobierno de transición de Valentín Paniagua condujo al país de regreso a la democracia. En sólo ocho meses en el gobierno, Paniagua dejó un legado de haber liderado un gobierno de amplia base que hizo grandes avances hacia la reconstrucción de la democracia del Perú, incluyendo la supervisión de elecciones limpias (Associated Press, 2006).

En las elecciones presidenciales del 2001, Alejandro Toledo y el partido Perú Posible, fundado en 1994, vencieron al ex presidente Alan García. Toledo ganó la segunda vuelta por escaso margen. Las elecciones del 2001 demostraron la relativa debilidad de las estructuras de los partidos políticos en el Perú. Como en el pasado, los partidos y las alianzas electorales no se crearon sobre la base de ideas filosóficas similares o una visión compartida para el país bajo las cuales realizar sus campañas, y motivar la implementación de estrategias nacionales una vez elegidos (Banco Mundial, 2011). En lugar de ello, se organizaron entorno a personalidades específicas.

Entre los años 2001 y 2004, se llevaron a cabo una serie de reformas incrementales (Gobierno del Perú, 2015) contribuyendo al crecimiento económico y a la reducción de la pobreza:

- El gobierno del Presidente Toledo aumentó la recaudación de impuestos, redujo gastos y el déficit fiscal y negoció un tratado de libre comercio con los Estados Unidos de América (Taft-Morales, 2013).
- En el año 2002, la coordinación entre las autoridades públicas clave, los líderes políticos y la sociedad civil, dio como resultado el establecimiento del *Acuerdo Nacional* (OCDE, 2014, y Capítulo 2), un foro para el diálogo nacional para ampliar y profundizar la democracia que congregaba a líderes de todos los grupos de actores clave interesados tanto públicos como privados. El establecimiento del *Acuerdo Nacional* fue un paso importante para generar el debate nacional con una visión de mediano a largo plazo para el desarrollo del país. Además, el *Acuerdo Nacional* resaltó aún más la necesidad de que el gobierno lleve a cabo una planificación nacional estratégica efectiva. La quinta Política de Estado promovía la creación de un sistema nacional de planificación estratégica basado en los diferentes sectores, con un planteamiento claro de objetivos generales y específicos, estableciendo metas y resultados de corto, mediano y largo, de la mano con indicadores de desempeño medibles y cuantificables.
- El Gobierno de Transición encabezado por Valentín Paniagua había creado una Comisión de la Verdad el 4 de junio de 2001 (mediante Decreto Supremo No. 065-2001-PCM), la misma que fue ratificada y complementada por Alejandro Toledo el 4 de septiembre de 2001, y denominada finalmente Comisión de la Verdad y la Reconciliación (Decreto Supremo No. 101-2001-PCM). La Comisión fue creada como ente responsable de aclarar los procesos, hechos y responsabilidades de la violencia terrorista y violación de los derechos humanos entre mayo de 1980 y noviembre de 2000, atribuibles tanto a las organizaciones terroristas como a las agencias del estado, y proponía iniciativas para afirmar la paz y la armonía entre los peruanos. Uno de sus objetivos esenciales era sentar las bases para un proceso profundo de reconciliación nacional, a partir de la aclaración de los hechos y la restauración de la justicia (Decreto Supremo No. 101-2001-PCM).

Un enfoque en la descentralización política y administrativa

En 2002 se adoptó una reforma constitucional para la descentralización política y administrativa (ver Capítulo 4). La Ley Básica de Descentralización, la Ley de Demarcación Territorial y la Ley Orgánica de las Regiones condujo al establecimiento de gobiernos regionales. Se creó el Consejo de Descentralización Nacional para coordinar el proceso de descentralización (Gobierno del Perú, 2015). Los problemas de implementación crearon inicialmente una situación en la que la reforma no alcanzó los resultados que debían alcanzar. La puesta en práctica de la reforma no había sido coordinada entre el poder Ejecutivo y el Legislativo (Gobierno del Perú, 2015). Esto dio como resultado una falta de claridad en la asignación de los poderes entre los gobiernos regionales y locales que recibieron nuevas competencias pero no contaban con capacidad suficiente para implementar sus nuevas funciones (Gobierno del Perú, 2015; ver Capítulo 4).

En el 2004, se creó la Ley Marco del Empleo Público como un primer intento de llevar a cabo una reforma integral del servicio civil. Con su Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, el gobierno buscaba promover una mayor eficiencia del aparato estatal (Gobierno del Perú, 2015).

El retorno de Alan García: Crecimiento económico y esfuerzos de reforma de gobernanza progresivos

Alan García del APRA anunció su retorno a la política y ganó las elecciones presidenciales en el 2006 (Taft-Morales, 2013). El crecimiento económico continuó bajo el mandato del Presidente García. Éste instruyó a su Ministra de Transportes y Comunicaciones, Verónica Zavala, para que encabece el proceso de reforma del estado (Gobierno del Perú, 2015). En 2007, el gobierno comenzó con la implementación progresiva del presupuesto basado en resultados, a través de programas presupuestales, acciones de seguimiento basándose en indicadores de desempeño, evaluaciones e incentivos de gestión (ver capítulos 2 y 3). Más aún, mediante un Decreto Supremo (No. 027-2007-PCM) se establecieron doce "políticas nacionales" que son vinculantes para las instituciones del gobierno nacional, incluyendo un fuerte enfoque en la simplificación administrativa (Gobierno del Perú, 2015).

En 2009, se aprobó la Política Nacional de Simplificación Administrativa para complementar el Decreto Supremo e introducir metodologías, herramientas y sistemas de información para monitorear el progreso en la implementación de la reforma. Esta política fue absorbida después por la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública del 2013. Durante el Segundo mandato de García, el PBI creció en 7.5% en el 2006, 8.5% en 2007 y 9.1% en el 2008 (Banco Mundial, 2015c).

Las elecciones de 2011: Un enfoque renovado en la modernización del Estado

En las elecciones de 2011, Ollanta Humala con el apoyo de la alianza electoral Gana Perú venció por un estrecho margen a la candidata de Fuerza Perú, Keiko Fujimori, hija del ex Presidente Alberto Fujimori. En su campaña presidencial, el candidato Humala prometió realizar esfuerzos considerables para reformar el estado y crear un vínculo más fuerte entre el crecimiento económico y la inclusión social. Para este fin, luego de ser elegido el Presidente Humala, la Secretaría de Gestión Pública, una unidad bajo la Presidencia del Consejo de Ministros (ver Capítulo 2), desarrolló la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública para el periodo 2013-2016, la misma que fue adoptada en mayo de 2013, a través del Decreto Supremo N° 004-2013-PCM y que cuenta con un plan de implementación aprobado por Resolución Ministerial No. 125-2013-PCM (ver Capítulo 2).

La Política Nacional establece la visión, principios y lineamientos para un efectivo desempeño del sector público, por un estado que debe estar al servicio de los ciudadanos y del desarrollo del país. La agenda actual de modernización del sector público busca guiar, coordinar y promover el proceso de modernización de la gestión pública hacia resultados que tengan un impacto positivo en el bienestar de los ciudadanos y el desarrollo del país (Gobierno del Perú, 2015). La visión de la política puede resumirse de la siguiente manera: "Un estado moderno es aquel orientado al ciudadano; es eficiente, unitario, descentralizado, inclusivo y abierto (transparente y responsable)" (Gobierno del Perú, 2015b).

La Política Nacional tiene cinco pilares:

1. políticas públicas, planes estratégicos y operativos
2. presupuestos por resultados
3. gestión por procesos, simplificación administrativa y organización institucional
4. servicio civil meritocrático

5. sistema de información, seguimiento, evaluación y gestión del conocimiento.

Además, cuenta con tres ejes transversales:

1. gobierno abierto
2. gobierno electrónico
3. articulación interinstitucional.

Hoy: Progreso impresionante pero persisten importantes disparidades

Un entorno comparativamente estable a nivel democrático y político así como condiciones macro económicas favorables desde el inicio de los 2000, incluyendo altos precios internacionales de las materias primas y un acceso relativamente fácil al financiamiento internacional, le han permitido al Perú lograr un progreso socio económico impresionante (OCDE, 2015).

Sin embargo, Perú es aún un país profundamente dividido, con deficiencias estructurales que recortan y bloquean las oportunidades para grandes sectores de la población. Aún existen importantes disparidades económicas, de género, étnico culturales, sociales y políticas. A nivel general, el bienestar y desarrollo humano han mejorado y la pobreza se ha reducido, pero la desigualdad entre los diferentes grupos de la población y las diferentes regiones sigue siendo elevada, y en realidad ha aumentado más en los últimos años. La siguiente sección de este capítulo trata acerca del progreso socio económico alcanzado en los años recientes, y resalta la necesidad de combatir las desigualdades persistentes, lo que explica la naturaleza y el alcance de la agenda de reforma de gobernanza que el Gobierno Nacional está siguiente actualmente.

Fuerte desempeño macro económico

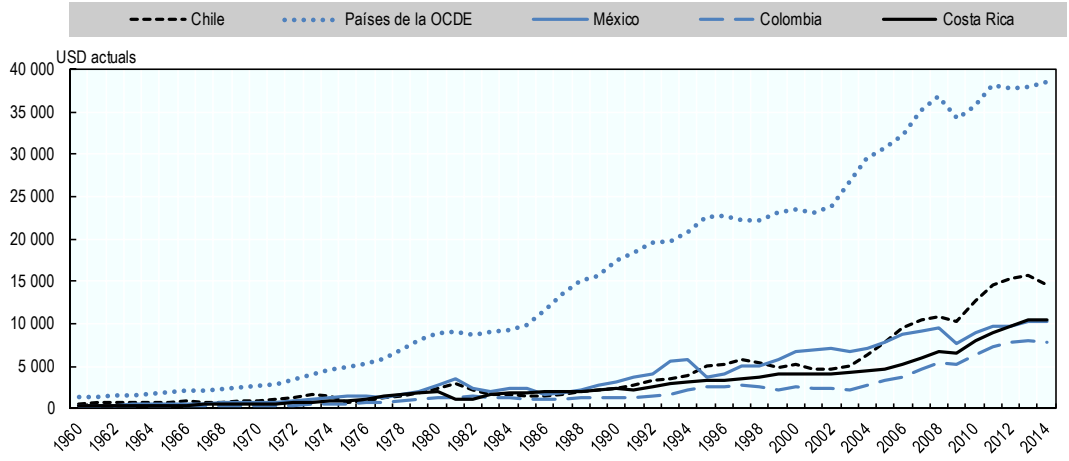
El desempeño macro económico del Perú ha sido extraordinario (OCDE, 2015). El país tiene una de las economías de más rápida evolución en América Latina. Entre el 2000 y el 2014, el crecimiento económico fue de 5.3% anual en promedio, ocupando un segundo lugar después de Panamá en América Latina y el Caribe, una tasa muy superior al promedio regional de 3.1% (ibid.). Incluso durante los momentos de las crisis económica global, el Perú fue uno de los pocos países de América Latina que registró un crecimiento positivo (1.1%). Entre el 2010 y el 2013, mientras que la economía crecía lentamente, Perú tenía una tasa de crecimiento promedio de 6.7% (OCDE, 2014).

Este crecimiento económico estable ha contribuido al aumento del PBI GDP per cápita (en $) de 1,180$ en 1990 a 1,960$ en el 2000 y 6,594$ en el 2014 (Banco Mundial, 2015b).

El Índice *Doing Business* del Banco Mundial clasifica las economías de acuerdo con su facilidad para hacer negocios. Perú ocupó el puesto 45 en el 2015, subiendo del puesto 56 en el 2010 (Banco Mundial, 2015c). Este puntaje es comparativamente elevado entre los países en transición (OCDE, 2015).

El crecimiento económico se ha visto acompañado por un crecimiento similar en los ingresos del estado. Desde 1990, los ingresos fiscales aumentaron de 12.1% (promedio de la OCDE: 32.2%) a 18.3% en el 2013 (promedio de la OCDE: 34.1%) (OCDE, 2015e).

Figura 1.1. **Crecimiento del PBI per cápita**



Fuente: Banco Mundial (2015f), "PBI per cápita (en dólares de los EUU)", disponible en: http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD.

Niveles de pobreza en caída

Los niveles relativamente elevados de crecimiento económico y un mayor énfasis en políticas sociales y programas de redistribución han ayudado a reducir las tasas de pobreza y desigualdad, y a aumentar el bienestar de los peruanos en general (OCDE, 2015).

Los niveles de pobreza cayeron drásticamente en la última década. Si bien el 56% de la población se consideraba pobre en 2005, esta cifra ha caído a 22.7% en el 2014 (Banco Mundial, 2015a). Este desarrollo impresionante ha dado como resultado que 7 millones de peruanos ya no sean considerado pobres (Banco Mundial, 2015). Se estima que solo en el 2014 casi 300,000 peruanos lograron escapar de la pobreza (Banco Mundial, 2015a).

Tabla 1.1. **Tasa de recuento de la pobreza a nivel de líneas de pobreza nacional en el Perú**

Año	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Porcentaje en de la población	55.6	49.2	42.4	37.3	33.5	30.8	27.8	25.8	23.9	227

Fuente: Banco Mundial (2015b), "Peru", *World Development Indicators*, http://databank.worldbank.org/data//reports.aspx?source=2&country=PER&series=&period.

La proporción de la población que vive con menos de US$ 1.25 al día cayó de 15.8% en 1999 a 7.8% en 2005, y a 3.0% en 2012 (Naciones Unidas, s.f.). De acuerdo con el Banco Mundial (2015a), la pobreza extrema es altamente rural y se concentra en las regiones de Cajamarca, Piura, La Libertad y Apurímac (ver más abajo).

Una clase media emergente y mayores niveles de desarrollo humano

De acuerdo con datos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2014), entre los años 2000 y 2012, la participación de la clase media aumentó de 12.28% a 34.3% de la población. Al mismo tiempo, la expectativa de vida al nacer se elevó de 60.1 años en 1980 a 74.6 años en el 2014. Estas tendencias se ven reflejadas en

el valor del Índice de Desarrollo Humano del Perú, el mismo que ha mejorado de 0.577 a 0.734 en el mismo período de tiempo (ver Tabla 1.2). Este valor es similar al IDH de Brasil (0.755) y México (0.756) pero sigue estando muy por debajo del promedio de la OCDE (0.887).

Tabla 1.2. **Tendencias de IDH del Perú (datos seleccionados)**

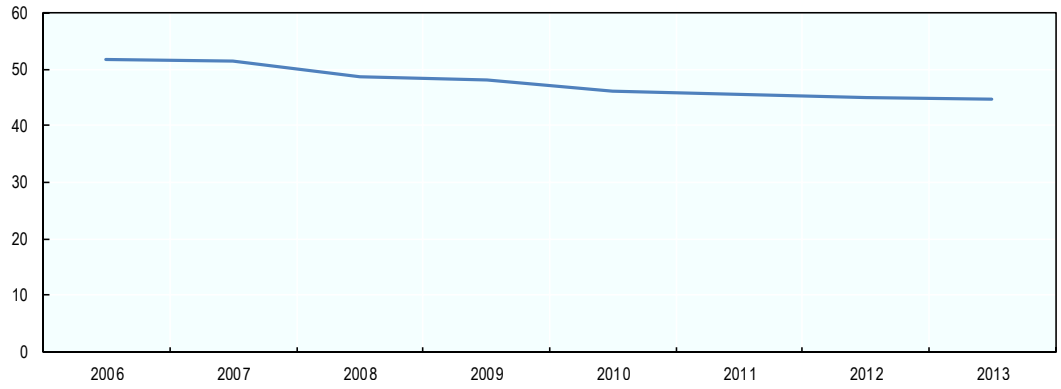
	Expectativa de vida al nacer	Promedios de años de educación	Valor IDH
1980	60.1	5.5	0.577
1985	63.0	5.9	0.600
1990	65.5	6.6	0.613
1995	68.0	7.3	0.643
2000	70.5	8.0	0.677
2005	72.4	8.4	0.691
2010	73.9	8.8	0.718
2011	74.2	8.9	0.722
2012	74.5	9.0	0.728
2013	74.8	9.0	0.732

Fuente: PNUD (2014c), Human Development Report 2014 - Sustaining Human Progress: Reducing Vulnerabilities and Building Resilience - Explanatory note on the 2014 Human Development Report composite indices: Peru, http://hdr.undp.org/en/content/human-development-report-2014.

Reduciendo la desigualdad de ingresos

Aunque menos espectacular que la caída en la pobreza, también ha habido una reducción en la desigualdad, consistente con la tendencia en toda América Latina en este sentido (Prado, 2013). El coeficiente de GINI, la medida global de desigualdad de ingresos, cayó de 0.52 en el 2003 a 0.44 en el 2014. Si bien esta caída es importante, el nivel de desigualdad desde un punto de vista histórico siempre ha sido elevado. La desigualdad de ingresos sigue estando significativamente por encima del promedio de la OCDE (0.32 en el 2012), y se encuentra en un nivel cercano o sobre el nivel de alta desigualdad de los países miembros de la OCDE (OCDE, 2015c).

Figura 1.2. **Coeficiente de GINI para el Perú**



Note: Banco Mundial and IndexMundi estimate.

Fuente: Banco Mundial (2015d), "GINI index (Banco Mundial estimate)", *World Development Indicators*, (http://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI/countries/1W-PE?display=graph.

La trampa de los ingresos medios y las vulnerabilidades de ciertos grupos

Su alto desempeño económico elevó al Perú a la categoría de "países de ingresos medios altos" en el 2008 (OCDE, 2015a). Sin embargo, como en mucho otros países en etapas similares de desarrollo, el período de productividad estuvo seguido de una desaceleración de la economía, lo que en la literatura económica se conoce como la "trampa del ingreso medio" (OCDE/CAF/ECLAC, 2014), una situación en donde el crecimiento de la productividad se estanca después de que los países han recibido la condición de ingresos medios (OCDE, 2015a). Los motores de crecimiento del país, que dependen fuertemente de la mano de obra, acumulación de capital y del sector exportador de materias primas, no parecen ser suficientes para sostener un mayor progreso socio económico (OCDE, 2015a).

En el corto y el mediano plazo, los efectos de la "trampa del ingreso medio" podría significar el deterioro de la situación económica de la nueva clase media recientemente expandida en el Perú. Partes aún vulnerables de esta clase pueden volver a caer en la pobreza si la economía se enfrenta a turbulencias o a desaceleración. Muchos peruanos están clasificados oficialmente como "no pobres" pero aún no tienen acceso a los servicios básicos y a la protección social, y por lo tanto son especialmente vulnerables a los impactos económicos. El tamaño de aquellos que pertenecen a este grupo aumentó de 33.8% en el 2000 a 40% en el 2012 (PNUD, 2014b).

Con el fin de enfrentar estos retos, el gobierno tiene que combatir el alto nivel de informalidad presente en el mercado laborar y reducir la desigualad existente entre sus regiones (OCDE, 2015a). Así mismo, las nuevas demandas en evolución de servicios públicos, especialmente, educación, salud y transporte, tienen que ser abordadas para que el crecimiento del Perú sea sostenible e inclusivo (OCDE, 2015a).

Disparidades regionales y la división urbano-rural

La reducción en la desigualdad de ingresos en general reflejada en el índice de Gini del país esconde diferencias geográficas significativas. Tal y como se ha visto antes, el desarrollo del Perú se ha centrado históricamente en Lima y las grandes ciudades de la costa. La mejora de la situación económica de los peruanos rurales ha sido mucho más lenta que la de los peruanos urbanos (Banco Mundial, 2015a; OXFAM, 2014).

En el año 2004, un residente de un área rural del Perú tenía aproximadamente el doble de posibilidades de ser pobre que un residente de un área urbana. Para el 2013 esta posibilidad se había triplicado (OXFAM, 2014). Más aún, si bien estaba cayendo, el coeficiente de GINI para las áreas rurales ha bajado significativamente menos que la desigualdad urbana (Banco Mundial, 2015a). La brecha de la pobreza entre las áreas rurales y urbanas del país sigue siendo amplia (Banco Mundial, 2013).

Pobreza etnocultural concentrada espacialmente

Las disparidades regionales coexisten con la persistencia de desigualdades entre los peruanos de diferentes orígenes étnicos, y se ven reforzadas por ellos. Perú se caracteriza por altos niveles de diversidad étnica y cultural (Gobierno del Perú, 2015a). Se estima que el país tiene más de 50 grupos distintos de pueblos indígenas o nativos y veinticuatro grupos étnicos más que llegaron después de la colonización española (Ibid.). De acuerdo con el Ministerio de Educación del Perú (2013), en el Perú se hablan 47 lenguas distintas, siendo el quechua la más prevalente. En general, entre la población que habla lenguas indígenas, el 80.9% vive en áreas rurales (Ibid.). Con 45.7%, la población de quechua

hablantes es el grupo indígena con el porcentaje más elevado de población urbana (Gobierno del Perú, 2015a).

A pesar de una reducción de los niveles de pobreza tanto de las poblaciones indígenas como no indígenas entre el 2004 y el 2013, la reducción fue significativamente menor para los peruanos indígenas (Gobierno del Perú, 2015a). De acuerdo con la Encuesta Nacional de Hogares (2013), el porcentaje de personas pobres entre la población indígena amazónica era aún de 60.5%, comparado a 34.8% entre la población quechua, 48.4% entre la población rural de habla castellana y 15.6% entre la población urbana de habla castellana.

La brecha es aún mayor cuando se analiza la extrema pobreza: el porcentaje de personas que vive en condiciones de extrema pobreza entre la población indígena amazónica es de 27.6%, mientras que sólo es de 1.1% entre la población urbana que habla castellano y 8.3% entre las personas de origen quechua o aymara (Gobierno del Perú, 2015a). De manera similar, el IDH es más bajo en los distritos con mayor población indígena, especialmente en áreas rurales (Gobierno del Perú, 2015a).

Los resultados de la Encuesta Nacional de Hogares (2013) resaltan también la brecha de acceso a servicios entre los distintos grupos indígenas. Por ejemplo, solo el 3.1% de la población indígena amazónica tiene acceso a agua potable, desagüe y electricidad, mientras que el 76.8% de la población indígena no urbana en general, tiene acceso a estos servicios (Gobierno del Perú, 2015a). Un estudio basado en la Encuesta Nacional de Hogares realizado por Yamada y Montero (2011), hallaron que las familias con características indígenas no solo alcanzaron niveles más bajos a servicios públicos sino también tasa más bajas de cumplimiento de formalidades.

Desigualdad de género

Perú obtuvo el puesto 77 de 149 países en el Índice de Desigualdad de Género del 2013 con un valor de 0.387, (PNUD, 2014a). Sólo el 21.5% de congresistas son mujeres. Mientras que el 66.1% de hombres adultos alcanzó por lo menos una educación secundaria, un número significativamente menor m de mujeres (56.3%) había alcanzado este nivel, y su participación en el mercado laboral fue de 68.0% comparado a 84.4% en el caso de los hombres (ibid.).

Las brechas de ingresos relacionadas con el género también persisten. A pesar de que tanto los ingresos de los hombres como de las mujeres han aumentado en la última década, la brecha de género no se ha reducido. Hoy, las mujeres que trabajar en las áreas urbanas ganan en promedio 70% menos que los hombres (una mujer gana 1,118 soles mensuales, mientras que un hombre gana 1,747 soles) – la misma diferencia que hace diez años (OXFAM, 2014). Más aún, solo el 5% de alcaldes fueron mujeres y el porcentaje de Ministros mujeres fue de 18% en el 2009 (Banco Interamericano de Desarrollo, 2010).

En resumen: Necesidad de mejor gobernanza

Los retos socio económicos identificados en esta sección tienen implicancias importantes para la gobernanza pública. Con el fin de solucionarnos, se tiene que reformar el estado. Las prioridades que se presentarán en las siguientes secciones incluyen (ver en especial la sección 4):

- el requerimiento de mayores esfuerzos de coordinación de parte del Centro de Gobierno para articular respuestas de políticas multidimensionales integradas

debido a los crecientes niveles de complejidad de los retos que el país y sus ciudadanos están enfrentando

- una mayor necesidad de contar con una base de evidencias más sólida para mejorar el diseño de políticas y la planificación de largo plazo
- la necesidad de contar con un mayor enfoque en el desarrollo regional y una mejor gobernanza multinivel para asegurar que las políticas se diseñen de acuerdo con las circunstancias y las condiciones de los diferentes lugares
- la necesidad de mayor conexión entre el proceso de diseño presupuestal y las distintas agendas de políticas para adoptar e implementar reformas para el crecimiento inclusivo que puedan ser financiadas completamente
- el requerimiento de un conjunto de habilidades avanzadas en la fuerza laboral estatal debido a lo específico de estos retos
- la necesidad de una mayor y mejor participación ciudadana para asegurar que las políticas reflejen adecuadamente las necesidades de la población
- la necesidad de un mejor uso de datos e información y comunicación disponibles para maximizar el acceso, alcance y calidad de los servicios públicos.

El gobierno está consciente de estos retos. En años recientes, el Perú ha propuesto una gran cantidad de políticas para superar las barreras al crecimiento inclusivo. Varios ministerios y entidades del sector público han presentado un valioso análisis sobre los retos socio económicos actuales y han establecido objetivos para el mediano plazo (OCDE, 2015a). Estos incluyen:

- la Agenda de Competitividad 2014-2018
- el Plan Nacional de Diversificación Productiva
- el Plan Estratégico Nacional Exportador
- la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social: “Incluir para Crecer”
- el Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021 (Ibid.).

En particular, el “Plan Bicentenario: Perú al 2021” estableció metas de desarrollo socio económico concretas tales como aumentar el ingreso per cápita entre USD 8 000 y USD 10 000, duplicar el PBI entre el 2010 y el 2021, multiplicando el volumen de exportaciones por cuatro en el periodo 2010-21, con una tasa de crecimiento anual cercana al 6% y una tasa de inversión anual promedio de aproximadamente 25%, manteniendo la recaudación fiscal promedio 5 puntos por encima del PBI y reducir la pobreza a menos de 10% de la población total. La administración pública tendrá un papel clave para lograr estos objetivos ambiciosos.

Gobernanza pública para el crecimiento inclusivo en el Perú

Para sostener los logros y enfrentar los retos esbozados en la sección anterior, con respecto a la creciente desigualdad y a los altos niveles de pobreza restantes, concentrada espacial y etno-culturalmente, Perú necesita continuar reformando su sector público para lograr un crecimiento más inclusivo y fortalecer los vínculos entre crecimiento y equidad. La investigación de la OCDE (2015b) muestra que la gobernanza pública juega un papel esencial en el logro del crecimiento sostenible y el la reducción de la desigualdad en todas

sus dimensiones. La capacidad y la calidad del gobierno tienen un fuerte efecto en casi todas las medidas estándar de bienestar, y en la confianza pública y legitimidad política. Las fallas de gobernanza llevan a mayores desigualdades (OCDE, 2015b) mientras que una buena gobernanza puede contribuir a una sociedad más igual.

La siguiente sección del presente capítulo presenta primero el enfoque de la OCDE con respecto al crecimiento inclusivo. Luego trata acerca de los principales retos a los que el sector público del Perú se enfrenta en áreas clave de gobernanza pública y explica cómo la reforma de la gobernanza pública puede ayudar al Perú a enfrentar estos retos relacionados con la trampa de los ingresos medios, a luchar contra la desigualdad, y a mejorar las condiciones de vida y bienestar para todos los peruanos.

La buena gobernanza importa para el crecimiento inclusivo

La gobernanza importa para el logro del crecimiento sostenible e inclusivo. Existe un amplio consenso basado en evidencias de que la buena gobernanza es clave para una serie de resultados importantes de política a nivel nacional y sub nacional, incluyendo, sin limitaciones, la cohesión social, la eficiencia del gasto público o el control de la corrupción.

Coase (1960) argumenta que las buenas instituciones tales como derechos de propiedad intelectual fuertes, reducen los costos de transacción y como consecuencia, apoyan el desarrollo económico. De manera similar, North (1991) plantea que las instituciones que fortalecen el cumplimiento de contractos son necesarias para el desarrollo económico. Más recientemente, Rodrik et al. (2004) hallaron empíricamente que la calidad de las instituciones es más importante para el crecimiento que la geografía o el comercio. Otros escolares (por ejemplo, Acemoglu y Robinson, 2012) argumentan que las instituciones, incluyendo un sector público eficiente y la ausencia de corrupción, son los motores fundamentales del crecimiento económico (OCDE, 2015b).

Las instituciones inclusivas aseguran que los mercados sean funcionales y abiertos a la competencia, y permitan una mayor participación ciudadana, pluralismo y un sistema efectivo de control y equilibrio, dando como resultado un mejor acceso a servicios y a oportunidades. La evidencia a lo largo de todo el país muestra que la gobernanza inclusiva puede mejorar los resultados de desarrollo, tales como el alfabetismo y la salud, o una menor mortalidad infantil (por ejemplo, Halperin et al., 2010: Evans y Ferguson, 2013). Rajkumar y Swaroop (2002) también hallaron que, por ejemplo, la corrupción niega desproporcionadamente el acceso de los pobres a la educación y servicios de salud.

La gobernanza pública es una palanca esencial para un gasto público de alto impacto, lo que a su vez aumenta el potencial de política económica orientada al crecimiento inclusivo. Por ejemplo, el compromiso de las partes interesadas y la consulta pueden identificar necesidades y preferencias, programas de gobierno con objetivos mejor identificados y una mayor eficiencia. La gobernanza pública también afecta la calidad y la eficiencia de la inversión pública. En este sentido, el fortalecimiento de instituciones inclusivas tiene un gran potencial para aumentar la participación ciudadana, ofrecer mejores servicios públicos, reducir los costos de transacción y, finalmente, reducir las desigualdades mientras se promueve el crecimiento económico.

Finalmente, pero no por ello menos importante, la gobernanza importa para el bienestar (OCDE, 2015b). Las personas se encuentran más satisfechas con sus vidas en países que tienen mejor calidad de gobernanza. Los cambios actuales en gobernanza (entendida como la forma en la que se diseñan y entregan las políticas) conducen a grandes cambios en la calidad de vida. Los cambios en evaluaciones de vida promedio en

157 países en el periodo que va del 2005 al 2012 pueden explicarse de la misma manera por los cambios en la calidad de gobernanza como en los cambios en el PBI, a pesar de que algunos beneficios de una mejor gobernanza se entregan a través de aumentos de eficiencia económica y por ende, PBI per cápita. El resultado del bienestar de una gobernanza mejorada en ese periodo puede compararse a un aumento del 40% de los ingresos per cápita (OCDE, 2015b).

Recuadro 1.1. **La creciente atención de la OCDE a la inclusividad y el costo de las desigualdades**

La creciente atención al crecimiento inclusivo está motivado en gran medida por el aumento de las desigualdades en todos los países de la OCDE y un aumento – o altos niveles remanentes – de pobreza en muchas partes del mundo, incluyendo el Perú (OCDE, 2015b). De manera convencional, un énfasis en el "crecimiento económico promedio" (tal como el PBI per cápita) como medida de desempeño depende del supuesto que los beneficios del crecimiento llegarán hasta todos los grupos sociales y ofrecerán mayor bienestar a las personas. Una investigación reciente de la OCDE ha refutado este supuesto, llamando a un cambio del enfoque binario tradicional de crecimiento o redistribución, hacia políticas de ganar-ganar, en las que el crecimiento y equidad van de la mano (OCDE, 2015e). Este cambio no es sólo conceptual sino que tiene además implicancias prácticas para cada aspecto de política pública y está en línea con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas, entre los cuales están "promover el crecimiento sostenido, inclusivo y sustentable (…)" (ODS Número 8), "reducir la desigualdad dentro de los países y entre ellos" (ODS Número 10) y "promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible" (ODS Número 16).

La investigación de la OCDE muestra que los ingresos y desigualdades espaciales, la informalidad y la baja productividad están afectando mucho el prospecto del crecimiento inclusivo en cualquier país (OCDE, 2015a). Tal y como se ha presentado en la publicación de la OCDE *In It Together: Why Less Inequality Benefits All* (OCDE, 2015d), altos niveles de desigualdad de ingresos no sólo aumentan las preocupaciones sociales y políticas sino también las económicas. El crecimiento de los estándares de vida material afecta la desigualdad de ingresos, pero lo inverso también es cierto, de tal forma que la distribución de los beneficios del crecimiento importan para la prosperidad futura (Ibid.). Por lo tanto, las desigualdades tienden a arrastrar el PBI hacia abajo. Además, los altos niveles de desigualdad pueden traer consigo grandes costos sociales, incluyendo aquellos debidos a la reducida cohesión social, confianza erosionada en las instituciones públicas y un mejor apego a los procesos y valores democráticos.

A la luz de esto, la OCDE mira el desarrollo desde una perspectiva multidimensional, en donde el crecimiento del PBI se considera sólo un elemento del desarrollo general del país: El crecimiento económico es sólo un medio para un fin: el desarrollo sostenible y la mejora equitativa de la vida de las personas (OCDE, 2015a). La gobernanza pública juega un papel clave en este enfoque.

Construcción de instituciones públicas resilientes para alcanzar el crecimiento inclusivo

Este Estudio sobre la Gobernanza Pública de la OCDE identifica una necesidad mayor de fortalecer la resiliencia de las instituciones del sector público con el fin de que el sector público del Perú y sus políticas públicas puedan convertirse en los motores para el crecimiento inclusivo. La reforma de la gobernanza pública puede ayudar al Perú a enfrentar los retos tales como las disparidades entre la costa y la Sierra/Selva, la pobreza de ciertos grupos indígenas, y la desigualdad a la que se enfrentan las mujeres y las minorías etno-culturales. Si bien Perú ha comenzado a adoptar reformas importantes para mejorar su gobernanza pública y ha propuesto una gran cantidad de políticas para superar las barreras de gobernanza al crecimiento inclusivo, se necesitan más esfuerzos, en especial con respecto a su implementación, para hacer que se dé la reforma.

Mejora de coordinación a nivel de todo el gobierno encabezada por el centro de gobierno (Capítulo 2)

La búsqueda de crecimiento inclusivo requiere un enfoque a nivel de todo el gobierno que se apalanque sobre tomas de decisiones informadas, y alinee visión, incentivos y mecanismos de entrega en todo el ciclo de elaboración de políticas (OCDE, 2015b). Para ello, el Centro de Gobierno (CdG) tiene que asumir un fuerte liderazgo y el rol de coordinación. Esto incluye por ejemplo la promoción de mecanismos de desempeño y de rendición de cuentas que se enfoquen en resultados y sean transversales a todos los silos administrativos (OCDE, 2015b). El traducir los objetivos multidimensionales como la lucha contra las desigualdades en entregables concretos requiere esfuerzos conjuntos que atraviesen todas las áreas de política, capacidad de lidiar con su complejidad y de coordinar acciones a través de fronteras administrativas y niveles de administración (OCDE, 2015a).

En el Perú, la coordinación intergubernamental e intersectorial dentro del gobierno sigue siendo limitada, difícil, costosa e ineficaz (Gobierno del Perú, 2015a). Esto tiene implicancias en los esfuerzos del gobierno para enfrentar retos multidimensionales tales como la pobreza etno-cultural en la Sierra y la Selva del país que requieren un enfoque a nivel de todo el gobierno y una mejor coordinación entre las instituciones públicas para determinar prioridades, así como una mejor conexión entre los procesos de diseño presupuestario y las agendas para adoptar e implementar las reformas. Pero los mecanismos de coordinación muestran limitaciones en su diseño legal y no cuentan con consenso para su implementación o, en la práctica, no han sido efectivas en lograr una coordinación entre agencias o intergubernamental efectivas, lo que resultaría esencial para abordar los importantes retos socio económicos que enfrenta el país. La falta de una articulación clara entre las políticas nacional, sectorial, regional y local constituye otro obstáculo para el alivio de la pobreza y la reducción de desigualdades.

El Capítulo 2 de este Estudio sobre la Gobernanza Pública de la OCDE recomienda al Perú formas de mejorar la coordinación a nivel de todo el gobierno, bajo la conducción del CdG para lograr una mejor entrega de servicios y finalmente, los objetivos de crecimiento inclusivo del país.

Mejora de la gestión del desempeño y de la planificación estratégica (Capítulo 3)

La base de evidencias para la elaboración de políticas juega un papel importante en el logro de los objetivos de crecimiento inclusivo. Se tiene que llenar las brechas de información, incluyendo aquella de los impactos en la distribución de políticas en los grupos sociales, de tal forma que se pueda identificar un conjunto de indicadores para informar a los legisladores y reforzar la capacidad de implementación del gobierno (OCDE, 2015b). El uso de instrumentos de política para alinear los objetivos de crecimiento inclusivo con mecanismos de asignación de recursos en diferentes horizontes de tiempo puede permitir la identificación de compensaciones y complementariedades entre los objetivos multidimensionales y las evaluaciones de los impactos de las políticas en una amplia variedad de grupos sociales (OCDE, 2015b). Más aún, el fortalecimiento de las técnicas de evaluación disponibles y su extensión a un mayor alcance de las políticas públicas puede resultar esencial para evaluar y comunicar el progreso en la entrega de los resultados de crecimiento inclusivo (OCDE, 2015b).

En las instituciones públicas del Perú, aún se debe establecer la planificación como una herramienta para alcanzar los objetivos de política de largo plazo como la reducción de la pobreza, tal y como se ha esbozado en el programa JUNTOS (Gobierno del Perú,

2015a). En la gobernanza del día a día, se considera que los planes son una formalidad, en lugar de una herramienta de gobernanza y gestión que permite enfrentar los complejos retos socio económico s a los que se enfrenta el Perú. Las limitaciones en las capacidades de los funcionarios en los diferentes niveles de gobierno para desarrollar un proceso de planificación adecuado impiden la identificación y priorización de políticas clave que podrían tener un impacto en la calidad de vida de los ciudadanos, especialmente, de aquellos con mayor desventaja; promoviendo así la inclusividad (Gobierno del Perú, 2015a).

El Capítulo 3 de este Estudio recomienda al Perú formas de confrontar estos retos y mejorar la gestión de desempeño y la planificación estratégica para alcanzar sus objetivos de crecimiento inclusivo.

Fortalecimiento de gobernanza multinivel para enfrentar los retos de políticas multidimensionales (Capítulo 4)

La gobernanza multinivel es especialmente importante para la coherencia de las políticas en el diseño y entrega de políticas de crecimiento inclusivo (OCDE, 2015b). En todos los países miembros de la OCDE, muchas políticas que tienen impacto significativo en el crecimiento inclusivo son gestionadas, por lo menos en parte, por gobiernos subnacionales. Los casi 134,000 gobiernos subnacionales en los países de la OCDE son responsables de alrededor de 63% del gasto público, 59% de inversión pública y 40% del gasto total del gobierno. Un enfoque a nivel de todo el gobierno a nivel del gobierno central (Capítulo 2) tendrá un mayor impacto potencial en la inclusión si todos los niveles de gobiernos están comprometidos. Este enfoque a nivel de todo el gobierno a nivel central hacia una meta común requiere la adaptación de algunas acciones a la medida de las circunstancias en los distintos lugares. Por lo tanto, el diseño e implementación de políticas para el crecimiento inclusivo debe tomar en cuenta las variaciones regionales de las condiciones de todo el país.

Tal y como se ha visto arriba, el gobierno peruano ha demostrado una presencia relativamente débil en las áreas rurales, en donde se concentra la mayor cantidad de poblaciones indígenas y en donde la pobreza absoluta es más pronunciada. La estrategia de descentralización – una iniciativa encomiable iniciada en el año 2002 – no ha alcanzado aún sus objetivos de crecimiento regional y su ambicioso objetivo de reducir las disparidades regionales. Con el fin de mejorar las condiciones de vida de las personas que viven en la parte baja de la Amazonía y en partes de la Sierra, por ejemplo, y de proporcionar igual acceso a servicios para todos los peruanos, se requiere un mayor enfoque en el desarrollo regional. Esto incluye mecanismos más fuertes y mejores para la gobernanza multinivel.

El Capítulo 4 de este PGR propone acciones que se pueden poner en práctica para promover la gobernanza multinivel en el contexto del proceso de la descentralización en el Perú con el fin de reducir las brechas de pobreza y desigualdades.

Refuerzo de gestión de recursos humanos a todo nivel de la administración púbica para alcanzar los objetivos de crecimiento inclusivo (Capítulo 5)

Las prácticas para el manejo del servicio civil que aseguran el mérito, profesionalismo, estabilidad y continuidad en la provisión de personal sientan las bases para un sector público eficiente y efectivo que pueda promover un crecimiento sólido, sostenible e inclusivo. La naturaleza multidimensional de los resultados de crecimiento inclusivo requieren reforzar las capacidades de los servidores públicos para que

contribuyan a tener una misma visión a nivel de todo el gobierno, de los retos de política interrelacionados y complejos (OCDE, 2015b). El desempeño público depende de la calidad, capacidad y motivación de los servidores públicos, lo que constituye un reto especial en el contexto del crecimiento inclusivo. Puesto que las responsabilidades de los resultados de crecimiento inclusivo están distribuidas entre diferentes líneas ministeriales, el reto ya no sólo consiste en alinear las metas de desempeño de los altos funcionarios públicos con las expectativas ministeriales, sino también incentivar la cooperación y coordinación entre silos institucionales. En forma paralela al alineamiento de los marcos de evaluación de desempeño para que reflejen las demandas del creciente trabajo horizontal y la motivación para el compromiso, es necesario reconsiderar las capacidades y habilidades necesarias para diseñar, implementar y evaluar las políticas de crecimiento inclusivo (OCDE, 2015b).

Perú enfrenta retos significativos con respecto estabilidad y resiliencia de su fuerza laboral pública. La rotación en las instituciones clave es inusualmente elevada según estándares internacionales. Esto afecta de manera adversa la relación entre los ciudadanos y las instituciones del estado y contribuye a la falta de memoria institucional, lo que a su vez, socava la implementación de las estrategias de largo plazo a nivel de todo el gobierno, para enfrentar los retos socio económicos clave como la lucha contra la pobreza y la reducción de las desigualdades. El hecho de que los servidores públicos respondan a diferentes esquemas laborales y cumplan con normas distintas, realizando por lo tanto funciones similares u ocupando cargos equivalentes (Gobierno del Perú, 2015a) crea además serias distorsiones en los pagos y en los derechos y deberes correspondientes, afectando el ambiente laboral y socavando el enfoque del servicio civil a nivel de todo el gobierno, para enfrentar los retos multidimensionales tales como la "trampa del ingresos medios". El establecimiento de un servicio civil estable y profesional asegurará que los peruanos sean tratados de manera justa y equitativa en todo el país, sin importar su afiliación regional, étnica o política.

El Capítulo 5 de este Estudio ofrece recomendaciones al gobierno acerca de la implementación integral de la reforma del servicio civil a nivel de todo el gobierno (SERVIR) que ha sido diseñada e implementada para que la GRH se convierta en un facilitador estratégico de la buena gobernanza.

Promoción del uso de las tecnologías de información y comunicación y de sistemas y métodos de gestión de conocimiento (Capítulo 6)

La gobernanza digital puede jugar un papel importante en el logro de los objetivos de crecimiento inclusivo. Las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) ofrecen oportunidades para maximizar el acceso, alcance y calidad de los servicios públicos, y a su vez empoderan a los beneficiarios y a las comunidades (OCDE, 2015b). Por ejemplo, el movimiento de Datos de Gobierno Abierto (DGA) ha aumentado la disponibilidad de una serie de datos que las organizaciones públicas producen y recogen mientras realizan sus tareas. En general, el nuevo ambiente digital ofrece oportunidades para lograr relaciones de mayor colaboración y participación que permiten que las partes interesadas relevantes moldeen activamente las prioridades políticas, colaboren en el diseño de los servicios públicos y participen en su entrega para ofrecer soluciones más coherentes e integradas para los retos complejos (ver Capítulo 6).

Las principales áreas de enfoque para el Gobierno electrónico en el Perú se relacionan con una mejor gestión, inclusión e integridad dentro de las agencias públicas así como en acercar la información y los servicios a los ciudadanos. Sin embargo, las estrategias de

modernización del sector público peruano no cuentan con una visión estratégica del gobierno digital como algo instrumental para sectores públicos más abiertos, innovadores y participativos, a pesar del rol clave que las TIC pueden tener en ofrecer acceso a los servicios públicos – y dada la compleja geografía del Perú – en asegurar que todas las partes de la población pueda tener una voz en el ciclo político.

El Capítulo 6 de este Estudio brinda recomendaciones para que el gobierno pase de gobierno electrónico a gobierno digital para crear valor público en todo el ecosistema del sector público.

Aprovechar el gobierno abierto para logar los objetivos de crecimiento inclusivo (Capítulo 7)

Resulta esencial contar con instituciones inclusivas, abiertas y transparentes para moldear las políticas y entregar resultados de crecimiento inclusivo. La apertura, la rendición de cuentas y la participación ciudadana en la toma de decisiones aseguran que las necesidades, preferencias y preocupaciones de las partes interesadas, incluyendo las poblaciones sub atendidas, se reflejen en la elaboración de políticas (OCDE, 2015b). Un sector público inclusivo puede representar y enfrentar mejor las necesidades de la sociedad, ofreciendo a su vez mayor oportunidad y diversidad de capitalización para impulsar el compromiso del sector público y la innovación del mismo. (Ibid.). Los países de la OCDE están expandiendo cada vez más la consulta de las partes interesadas y su compromiso en diferentes etapas del ciclo de elaboración de políticas, reconociendo que las iniciativas de gobierno abierto pueden conducir a políticas más efectivas, servicios mejor orientados y rendición de cuentas más sólidas.

En el Perú, los esfuerzos para promover el gobierno abierto y formalizar la transparencia, si bien tienen prioridad en la agenda política, aún no han sido traducidos en políticas y prácticas efectivas, a pesar el rol importante que podrían tener en superar los retos socio-económicos del país. Por ejemplo, la participación ciudadana tiene el potencial de ofrecer mejoras tangibles en las vidas de los ciudadanos pero aún no se usa lo suficiente. Mecanismos efectivos y eficientes podrían convertirse en una herramienta clave para asegurar que todos los sectores de la población, sin importar en qué lugar del país vivan, estén involucrados en el ciclo de las políticas y reciban los servicios públicos que necesitan.

El Capítulo 7 de este Estudio sobre la Gobernanza Pública enmarca la relevancia de las iniciativas del gobierno dentro del marco más amplio de los esfuerzos permanentes de reforma del sector público que el Perú está realizando, con referencia específica a los retos a los que el gobierno se está enfrentando al finalizar su segundo Plan de Acción de Gobierno Abierto, y el rol que tienen las iniciativas de participación de las partes interesadas a nivel de gobierno central y local para garantizar una mejor rendición de cuentas y una mejora de los resultados de las políticas.

Conclusión: Mejor gobernanza e instituciones más resilientes para el crecimiento inclusivo en el Perú

El gobierno del Perú está consciente de los retos a los que se está enfrentando si es que quiere tener éxito en acercar al país y a su sociedad a las economías más avanzadas del mundo. En otros países que han tenido éxito en superar los retos de políticas multidimensionales complejas, los esfuerzos de reforma se han concentrado en maximizar la resiliencia del sector público para poder superarlos efectivamente. Una buena

gobernanza pública tiene un rol clave en el logro de mejores resultados para los ciudadanos, en especial para los más pobres y vulnerables de entre nosotros.

Niveles decrecientes de crecimiento de la productividad asociados con la trampa del ingreso medio, la pobreza etno-cultural espacialmente concentrada (de acuerdo con el INEI (2013), 36% de la población indígena amazónica se considera pobre aún), y niveles más bajos de educación y de inserción en el mercado laboral en el caso de las mujeres, requieren el establecimiento de un vínculo más fuerte entre el crecimiento económico y la mejora de la capacidad y calidad del gobierno. Esto implica construir un estado peruano más estratégico que asegure el establecimiento de estrategias de largo plazo y la capacidad de implementación en un entorno de cambio político consistente y dinámico.

La agilidad estratégica de un estado enfatiza el liderazgo y conducción desde el centro, la integridad y la transparencia, la importancia de las redes y las instituciones (tanto dentro como fuera del gobierno), la necesidad de tomar inspiración a partir de las iniciativas sub nacionales y de los ciudadanos, y fundamentalmente, la importancia de una implementación efectiva y un monitoreo de desempeño de la estrategia nacional. Este Estudio sobre la Gobernanza Pública de la OCDE evalúa las áreas de gobernanza clave como una manera de ofrecer consejos sobre cómo mejorar la agilidad estratégica y la respuesta del gobierno del Perú para enfrentar los retos de políticas multidimensionales de manera efectiva.

Al ofrecer esta recomendación, el Estudio identifica las buenas prácticas internacionales que puedan ayudar a moldear y a definir reformas específicas para mejorar la capacidad del estado de diseñar y entregar políticas y servicios a los ciudadanos y a las empresas en todas las regiones del país, de tal forma que resuelvan las necesidades de desarrollo socio económico y logren resultados medibles para las personas en cada región del Perú. En este sentido, los diferentes capítulos ofrecerán apoyo concreto y accionable para construir instituciones resilientes, tanto a nivel central como local, de tal forma que el estado peruano se convierta en el motor de los esfuerzos del país para que el crecimiento sea más inclusivo.

Bibliografía

Acemoglu, D. and J. Robinson (2012), *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty*, Crown, New York.

Alonso et al. (2007), *Perú: Evaluación de la gobernabilidad democrática*, BID WP series RE3-07-001, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC, https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/5585/Rep%C3%BAblica%20del%20Per%C3%BA%3a%20Evaluaci%C3%B3n%20de%20la%20gobernabilidad%20democr%C3%A1tica.pdf?sequence=1.

Alza Barco, C. (ed.) (2012), *Gestión Pública: Balance y Perspectivas – VI Seminario de Reformas del Estado*, Fondo de Publicación de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima.

Associated Press (2006), "Valentín Paniagua, 69, Líder del Perú Después de la Caída de Fujimori, muere", www.nytimes.com/2006/10/18/world/americas/18paniagua.html.

Banco Interamericano de Desarrollo (2010), "Género y partidos políticos: sin igualdad, lejos de la paridad: nuevos datos sobre la participación políticas de las mujeres en América Latina", noticias, 15 de noviembre, Banco Interamericano de desarrollo, www.iadb.org/es/noticias/articulos/2010-11-15/genero-y-partidos-politicos-bid,8572.html.

Banco Mundial (2001), "Peru: Institutional and Governance Review", Poverty Reduction and Economic Management Unit Latin America and the Caribbean, www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/FlagshipCourse2003/PerúIGR.pdf

Banco Mundial (2013), "Perú: un país comprometido con reducer la pobreza y la prosperidad compartida", página web, 28 de junio, www.bancomundial.org/es/news/feature/2013/06/27/peru-comprometido-con-reducir-pobreza.

Banco Mundial (2015a), Peru: Overview, www.worldbank.org/en/país/Perú/overview.

Banco Mundial (2015b), *World Development Indicators – Peru*, http://databank.worldbank.org/data//reports.aspx?source=2&país=PER&series=&period.

Banco Mundial (2015c), *Doing Business 2015 Going Beyond Efficiency*, edición XII, Grupo del Banco Mundial, Washington, DC, www.doingbusiness.org/~/media/GIAWB/Doing%20Business/Documents/Annual-Reports/English/DB15-Full-Report.pdf.

Banco Mundial (2015d), "Coeficiente de GINI (Estimaciones del Banco Mundial)", http://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI.

Banco Mundial (2015e), "PIB per capita (USD corrientes)", http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD.

BBC (2015), *Perú perfil – línea de tiempo*, www.bbc.com/news/world-latin-america-19928907.

Biblioteca del Congreso de EEUU (1993), *Peru – A country study*, Area Handbook Series, Federal Research Division, Librería del Congreso, Washington, DC, http://geoinfo.amu.edu.pl/wpk/locsc/petoc.html.

CIA (2015), *Perú*, www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/pe.html.

Coase, R.H. (1960), "The problem of social cost", *Journal of Law and Economics*, Vol. III, October, pp. 1-44, www.econ.ucsb.edu/~tedb/Courses/UCSBpf/readings/coase.pdf.

Cortázar Velarde, J.C. (2007), "La reforma de la administración pública peruana (1990-1997): Conflicto y estrategias divergentes en la elaboración de políticas de gestión pública" ["The reform of public administration in Peru (1990-1997): Conflict and divergent strategies in policy making in public management"], working document, Inter-American Development Bank, Washington, DC, https://publications.iadb.org/handle/11319/2274.

Evans, W. and Ferguson, C. (2013), "*Governance, institutions, growth and poverty reduction: a literature review*", London: Department for International Development

(DFID), London, http://r4d.dfid.gov.uk/pdf/outputs/misc_gov/61221-DFID-LR-GovernanceGrowthInstitutionsPovertyReduction-LiteratureReview.pdf.

Gobierno del Perú (2015a), "Informe de referencia para el Estudio sobre Gobernanza", Pública de la OCDE, documento de trabajo no publicado.

Gobierno del Perú (2015b), "Política nacional de modernización de la gestión pública al 2021", www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2013/05/PNMGP.pdf.

Gonzales de Olarte, E. (2000), "Neocentralismo y neoliberalismo en el Perú", *Instituto de Estudios peruanos*, IEP, Lima.

Guerra-García, G. (1999), "La Reforma del Estado en el Perú. Pautas para reestructurar el Poder Ejecutivo", Lima, octubre 1999, https://idl-bnc.idrc.ca/dspace/bitstream/10625/29433/1/114556.pdf.

Halperin, M., Siegle, J., and Weinstein, M. (2010), *The democracy advantage: How democracies promote prosperity and peace*. Edición revisada. Routledge, Abingdon, Reino Unido.

INEI (2013), "Mapa de Pobreza Provincial y Distrital 2013", Instituto Nacional de Estadística e Informática, Lima, septiembre, www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1261/Libro.pdf.

Junta de Inmigración y Refugiados del Canadá (1999), "Peru: Agrarian reform under the military régime of Juan Velasco Alvarado, including what the program entailed and its impact on Peruvian society (1968-1975)", Junta de Inmigración y Refugiados del Canadá, 14 de septiembre, PER32785.E, www.refworld.org/docid/3ae6ad7228.html.

Ministerio de Educación (2013), "Documento Nacional de Lenguas Originarias del Perú", Ministerio de Educación, Lima, www2.minedu.gob.pe/filesogecop/DNL-version%20final%20WEB.pdf.

Naciones Unidas (s.f.), "Proporción de la población con ingresos inferiores de 1,25 dólar (PPA) por día", Indicadores de los objetivos de desarrollo del Milenio, http://mdgs.un.org/unsd/mdg/SeriesDetail.aspx?srid=580.

North, D.C. (1991), "Institutions", *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 5/1, Winter, pp. 97-112, www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/jep.5.1.97.

OCDE (2014), "Launch of the OECD Country Programme with Peru Remarks", Comentarios de Angel Gurría, secretario general de la OCDE, presentado en el evento de presentación del Programa país de la OCDE con el Perú, 8 de diciembre de 12014, Veracruz, México, www.oecd.org/about/secretary-general/launch-of-the-OCDE-país-programme-with-Perú-remarks.htm.

OCDE (2015a), Estudio *-dimensional del Perú: Volumen 1. Evaluación inicial*, OCDE Development Pathways, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264243279-en.

OCDE (2015b), *Policy Shaping and Policy Making: The Governance of Inclusive Growth*, GOV/PGC(2015)20, OCDE, París.

OCDE (2015c), *Inequality*, página web, www.oecd.org/inequality.htm.

OCDE (2015d), *In It Together: Why Less Inequality Benefits All*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264235120-en.

OCDE (2015e), "Latin America: Tax revenues continue to rise, but are low and varied among countries, according to new OECD-ECLAC-CIAT report", 20 de enero, OCDE, París, www.oecd.org/countries/Perú/latin-america-tax-revenues-continue-to-rise-but-are-low-and-varied-among-countries-according-to-new-oecd-eclac-ciat-report.htm.

OCDE (2015f), "Update on the inclusive growth project", reunión del Consejo de la OCDE a nivel ministerial, OCDE, París, 3-4 de junio, www.oecd.org/mcm/documents/Update-on-the-Inclusive-Growth-project-CMIN2015-4.pdf.

OCDE,/CAF/CEPAL (2013), *Perspectivas Económicas de América Latina 2014: Logística y competitividad para el desarrollo, OCDE Publishing,* París, OCDE, http://dx.doi.org/10.1787/leo-2014-es.

OXFAM (2014), "Pobreza y Desigualdad en el Perú: Cuando el Crecimiento económico no basta", Lima, octubre, www.oxfamblogs.org/lac/wp-content/uploads/2014/10/Anexo-Perú-Desigualdad.pdf.

PNUD (2014a), *Informe sobre el Desarrollo Humano: Sostener el Progreso Humano: reducir vulnerabilidades y construir resiliencia*, Nota explicativa sobre el Informe sobre Desarrollo Humano índices compuestos: Perú, http://hdr.undp.org/en/content/human-development-report-2014.

PNUD (2014b), "Perfil de estratos sociales en América Latina: pobres, vulnerables y clases medias", www.sv.undp.org/content/dam/el_salvador/docs/vih-sida/Grupos_sociales_AL.pdf.

Prado, A. (2013), "Economic and social overview of Latin America and Caribbean", presentación PowerPoint, reunión del mecanismo de coordinación regional para América Latina y el Caribe, Santiago, 24 de enero de 2013, www.cepal.org/noticias/paginas/1/39611/130124_ap_rcm_meeting_economic_and_social_overview_lac_impresion.pdf.

Rajkumar and V. Swaroop (2002), "Public Spending and Outcomes: Does Governance Matter?" *Policy Research Working Papers, No.* 2840, Banco Mundial, Washington, DC, http://dx.doi.org/10.1596/1813-9450-2840.

Rodrik, D., A. Subramanian and F. Trebbi (2004), "Institutions rule: The primacy of institutions over geography and integration in economic development", *Journal of Economic Growth*, Vol. 9/2, pp. 131-165, http://dx.doi.org/10.1023/B:JOEG.0000031425.72248.85.

Straface, F. and Basco A. I. (2006), "La Reforma del Estado en Perú", documento de trabajo, Banco Interamericano de Desarrollo, http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1004083.

Taft-Morales, M. (2013), "Peru in brief: Political and economic conditions and relations with the United States", CRS Report for Congress, Congressional Research Service, 7 June, www.fas.org/sgp/crs/row/R42523.pdf.

Yamada, G. and R. Montero (2011), *Corrupción e Inequidad en los Servicios Públicos en el Perú* [*Corruption and Unfairness in Peruvian Public Services*], Universidad des Pacifico and Consorcio de Investigación Económica y Social, Lima, www.cies.org.pe/sites/default/files/files/diagnosticoypropuesta/archivos/dyp-50.pdf.

Capítulo 2.

El centro de gobierno en el Perú

Este capítulo se centra en el centro de gobierno (CdG) en el gobierno de Perú, los arreglos institucionales con el mandato de apoyar al Jefe de Gobierno y al Consejo de Ministros en el ejercicio de su gestión para la toma de decisiones estratégicas. El capítulo se basa en la experiencia de la OCDE en este ámbito y subraya un cambio de una función de apoyo administrativo inicial para el CdG a una posición como actor estratégico con responsabilidades importantes para fomentar la visión, el liderazgo y la innovación en el sector público. El capítulo concluye con una serie de recomendaciones para reforzar el CdG.

Introducción

Este capítulo se enfoca en el Centro de Gobierno (CdG) en el gobierno del Perú, el mandato de los arreglos institucionales para apoyar al Jefe de Estado y al Consejo de Ministros a ejercer su liderazgo en la toma de decisiones estratégicas. En todos los países, el CdG juega un papel principal en el liderazgo y coordinación de la conducción, implementación y monitoreo de desempeño de las políticas estratégicas nacionales y en la elaboración presupuestal a nivel del ejecutivo.

Hay un creciente interés en la región de América Latina sobre el rol de Centro de Gobierno y cómo funciona éste. El rol del CdG se vincula de manera cercana al rol del Poder Ejecutivo mismo. El CdG busca liderar la coordinación a nivel de todo el gobierno con el fin de aprovechar los recursos del Estado para apoyar a los jefes de gobierno y de estado en su búsqueda de una visión estratégica para el país y el cumplimiento de la misión de ejecutar el mandato otorgado por los ciudadanos a través del proceso democrático para implementar dicha visión.

La misión del CdG consiste en proveer el liderazgo en la definición de la estrategia nacional, abordar los retos de coordinación para superar los silos administrativos en todo el gobierno con el fin de establecer e implementar la estrategia de tal forma que respete totalmente el marco fiscal del país, y promueva los enfoques a nivel de todo el gobierno para definir y obtener respuestas multidimensionales a los complejos retos de políticas públicas a los que se enfrenta el país. De hecho, muchos de los retos a los que se enfrentan los gobiernos son transversales y multifacéticos, requieren respuestas que tienen que ser elaboradas de una forma que involucre a múltiples instituciones públicas y que vayan más allá de las fronteras institucionales y funcionales para alcanzar resultados de políticas de manera efectiva y eficiente y entregar resultados para las personas y empresas.

A pesar de las diferencias entre países con respecto a la forma constitucional y tradición administrativa, existen grandes similitudes con respecto a las funciones realizadas por el CdG: facilitación del proceso de toma de decisiones por el gobierno, y en especial por el Jefe de Gobierno, y fiscalizar la calidad del ciclo de las políticas públicas, desde su desarrollo hasta su implementación; desde el establecimiento de objetivos y metas hasta el seguimiento y evaluación contra resultados y productos.

Definir y comunicar de manera clara los roles de las instituciones del CdG, internamente a nivel de la administración pública y externamente hacia la sociedad civil, resulta esencial para mejorar la efectividad y eficiencia del diseño, implementación y monitoreo de desempeño de políticas públicas; esto puede aumentar la legitimidad del gobierno y de su estrategia nacional, y aumentar la confianza del público en las instituciones del Estado.

La experiencia de la OCDE sugiere que las tareas prioritarias del CdG son (OCDE, 2014a):

- apoyar la toma de decisiones lideradas por el jefe de estado, lo cual en la mayoría de países involucra la combinación de corrientes duales de asesoría para políticas por parte de funcionarios políticos y no partidarios
- coordinación de políticas a nivel de todo el gobierno, lo que incluye cada vez más la conducción de estrategias prioritarias a nivel de los diferentes departamentos ministeriales

- monitoreo del progreso en la implementación de la reforma, lo que significa nuevos mecanismos que enfaticen los resultados y no sólo hagan seguimiento a los productos y gastos
- planificación estratégica, que luego de la crisis se está redefiniendo, orientando el desarrollo y asignación de recursos a nivel de todo el gobierno
- gestión de las comunicaciones de gobierno y su estrategia de comunicación
- gestionar las relaciones con la legislatura
- preparar el Programa multianual del gobierno, el Plan Estratégico o el Plan de Desarrollo Nacional.

Las estructuras de los CdG varían significativamente en los diferentes países de la OCDE. La conformación depende del desarrollo histórico, del contexto cultural y el marco constitucional de cada jurisdicción. Sin embargo, en la mayoría de los países, el CdG es poli céntrico, realmente. De hecho, la experiencia de la OCDE sugiere que sólo algunos países (si es que los hay) cuentan con una sola institución que cubren todas estas funciones (ver Recuadro 2.1).

En la mayoría de los países, el CdG funciona como unidad de liderazgo central, que apoya directamente al Jefe de Gobierno así como al Gabinete en el ejercicio de sus responsabilidades para establecer y ejecutar la estrategia a nivel de todo el gobierno, incluyendo la definición y la gestión del marco fiscal y presupuestario del país, las operaciones y administración del gobierno, incluyendo la gestión de la fuerza laboral, el manejo de relaciones con las autoridades regionales y locales, temas de justicia y seguridad, y promueve los intereses estratégicos del país en el escenario internacional (Recuadro 2.2).

El contexto peruano

Tal y como se ha descrito en el Capítulo 1, el Perú es una república democrática con un Estado unitario, gobernado bajo el principio de separación de los poderes, los cuales, según la Constitución, comprenden el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Poder Judicial. La administración pública está conformada por el gobierno central, representado por el Presidente de la República y 19 ministros; 25 gobiernos regionales; y 1 867 gobiernos locales (196 municipalidades provinciales y 1671 municipalidades distritales)[1].

El Poder Ejecutivo es responsable de la administración del Estado. Sus funciones principales son:

- reglamentar leyes, monitorear y evaluar su implementación y cumplimiento
- planificar, implementar y evaluar políticas nacionales y sectoriales de conformidad con la política de estado
- establecer relaciones, buscar consensos, proporcionar asistencia técnica y desarrollar mecanismos de cooperación entre todas las entidades de la administración pública
- implementar la coordinación con gobiernos regionales y gobiernos locales, con énfasis en competencias compartidas.

Recuadro 2.1. **Las estructuras del centro de gobierno**

Es raro encontrar una sola institución que cubra todas estas funciones en países de la OCDE. Es mucho más común que un grupo pequeño de jugadores clave compartan esta tarea. Las estructuras del centro de gobierno en los países miembros de la OCDE varían significativamente, dependiendo del desarrollo histórico, el contexto cultural y el marco constitucional de un país. Si bien no todas las instituciones están incluidas bajo la supervisión directa del ejecutivo, se considera que cumplen funciones estratégicas para el gobierno en general. Sin embargo, en muchos países, pueden ser identificados en una combinación de las unidades de la administración central que:

- **Ofrece apoyo directo al jefe de gobierno** (Primer Ministro/Presidente/Canciller). Sin embargo, en muchos países, estas oficinas no están equipadas y no buscan cubrir toda la función del Centro de Gobierno. Deben tener la capacidad de proteger la autoridad y reputación del Primer Ministro/Presidente "por encima de toda duda", sin involucrarse demasiado en la administración de las políticas específicas en el día a día. Así mismo, consideran que su rol es más político que tecnocrático. Sin embargo, a menudo son el centro de comunicación de la política del gobierno, y su rol usual de manejar la agenda del Gabinete les confiere la autoridad clave para establecer prioridades para la atención del Primer Ministro/Presidente.

- **Gestiona el presupuesto.** Esta función está normalmente a cargo del Ministro de Finanzas. El presupuesto puede ser considerado clave para entender el marco fiscal del gobierno y sus sistemas operativos de finanzas. Es un documento de asignación clave que afecta una parte importante del PBI del país – más de la mitad en algunos países miembros de la OCDE. Es una herramienta de política importante usada por los gobiernos para establecer las prioridades de políticas en términos concretos a través de la asignación de fondos. Es un documento de gestión importante, puesto que establece los costos operacionales básicos de los ministerios y agencias. En resumen, el presupuesto proporciona la arquitectura operacional básica para el trabajo del gobierno. En algunos países como en los Estados Unidos, esta función está a cargo de la oficina del Presidente.

- Es **responsable de las políticas horizontales clave**, incluyendo la reforma de la administración pública y la política central de RRHH, la coordinación de la elaboración de proyectos de ley y mejores políticas de regulación y de gobierno electrónico. Por lo general incluye ministerios tales como el Ministerio de Reforma de la Administración Pública, el Ministerio de Finanzas, el Ministerio del Interior y el Ministerio de Justicia, a pesar de que en algunos países, estas funciones o una parte de ellas están ubicadas en la Oficina del Primer Ministro.

- Para los países miembros de la UE, la participación de cualquier **unidad de fiscalización de la UE para la negociación e implementación (transposición) de directivas de la UE** dedicada, es esencial, puesto que juegan un rol principal en el diseño del panorama legislativo y político de los países miembro.

- **Manejo de emergencias y crisis**. En la mayoría de los países, existe una célula de manejo de crisis dentro del centro de gobierno y las funciones de coordinar las medidas en caso de emergencia se ubican a menudo dentro de un ministerio o su equivalente, para las crisis más graves.

Algunas de estas unidades o instituciones tienen que coordinar de manera muy cercana (o conformar la misma unidad):

- Existe una interface crucial entre **política regulatoria y la gestión de la agenda del Gabinete,** puesto que una política regulatoria que funciona bien implica el desarrollo de Análisis de Impacto Regulatorio (AIR) sobre proyectos de ley. En aquellos países en donde las políticas son casi siempre sinónimos de ley, la unidad responsable de los AIR RIA tiene que trabajar de manera muy cercana con la unidad que establece la agenda del Gabinete (o conformar la misma unidad).

- Existe también una interrelación crucial entre la **Gestión de Recursos Humanos (RRHH) y la gestión presupuestal**, **e**n el sentido de que el presupuesto por resultados y el permanecer dentro de los objetivos fiscales implica para los gerentes de RRHH estar dentro del presupuesto.

Fuente: OCDE Estudios de Gobernanza Pública.

Recuadro 2.2. **Funciones del centro de gobierno**

La función clave del Centro de Gobierno consiste en actuar a nivel de la unidad de liderazgo central con el fin de facilitar la coordinación, colaboración y cooperación a nivel de la administración pública, con el objetivo de asegurar una visión fuerte, coherente y colectiva de hacia dónde debe ir el país y cómo hacer para llegar ahí. Se requiere liderazgo para liderar y promover reformas y para generar y administrar las interdependencias a nivel de la administración de tal forma que la colaboración sea la opción por defecto, y no la excepción. También se requiere liderazgo para cambiar la forma en la que la administración pública concibe su rol y alentar la difusión del compromiso, para que se implemente la visión estratégica de país. Un centro de gobierno efectivo es crucial para tener:

- **Visión estratégica.** El centro de gobierno debe poder unificar los grandes objetivos de largo plazo para la economía y la sociedad. Como ejemplo, se puede tener el objetivo de minimizar la pobreza y el desempleo, de promover un medio ambiente sostenible, o de diversificar la base de la actividad económica para apoyar el crecimiento. Estos objetivos moldean y reflejan los valores del sector público y de la sociedad. Es probable que los requisitos y objetivos Constitucionales sean relevantes. Todos los ámbitos del sector público tienen que tener y promover la visión, una visión de "todo gobierno".

- **Rendición de cuentas.** El centro de gobierno es el abanderado de la visión estratégica. Es responsable de los resultados generales y de supervisar las responsabilidades delegadas. Sin embargo, es importante evitar las estructuras en exceso rígidas de "comando y control" y de micro gestión, y se debe trabajar hacia un sistema en donde el centro de gobierno pueda ejercer una fiscalización efectiva y aclarar las líneas de rendición de cuentas. Los ministerios de línea también deben ejercer liderazgo para aquellas acciones y políticas bajo su responsabilidad, dentro del marco general de un compromiso compartido o colectivo.

- **Planificación estratégica, coherencia de políticas y compromiso colectivo.** El centro de gobierno necesita contar con la capacidad de darle forma específica a su visión estratégica, asegurar su coherencia y hacerla operacional. Por lo general, el punto de partida es el programa de gobierno o su equivalente, poniendo en práctica el manifiesto político del partido o partidos en el poder. Resulta clave poner en práctica la visión estratégica, de otro modo, la visión es "letra muerta". La doctrina de responsabilidad colectiva es crucial para obligar a los ministerios de línea, así como al centro de gobierno, a seguir un curso de acción. Así mismo, el compromiso colectivo debe ser construido, desarrollado y acordado por todos los actores que están comprometidos en la elaboración de políticas públicas, en su implementación y en la entrega de servicios.

- **Comunicación.** El centro de gobierno debe poder comunicar la visión estratégica, cómo está siendo llevada adelante y su implementación. La transparencia y la apertura ayudan a promover un sentido de propósito compartido, tanto para las partes interesadas de fuera como de adentro del gobierno. La claridad en la comunicación dentro de la administración es importante, para que, por ejemplo, los gobiernos locales puedan entender la visión y compartir su construcción y de tal forma que todas las partes del sector público entiendan su rol, responsabilidad y rendición de cuentas con respecto a los resultados.

La sostenibilidad del Centro de Gobierno a través de los ciclos políticos requiere atención. Las instituciones del CdG deben estar mejor constituidas, en la medida de lo posible, para soportar los vaivenes del ciclo político y para ser sostenibles durante los periodos de tiempo que toma la implementación de estrategias de largo plazo. La estabilidad de las funciones centrales y las estructuras aumentará la confianza de que la visión está siendo tomada en serio, y de que el país contará con la capacidad institucional, con el tiempo, para llevar a cabo esta visión. En este sentido, un número de países añaden cierto nivel de proyección al centro de gobierno, bajo la forma de una visión estratégica o de un ente de planificación que ayude a proyectar una visión del país con mirada hacia el futuro.

Recuadro 2.2. **Funciones del centro de gobierno** (*cont.*)

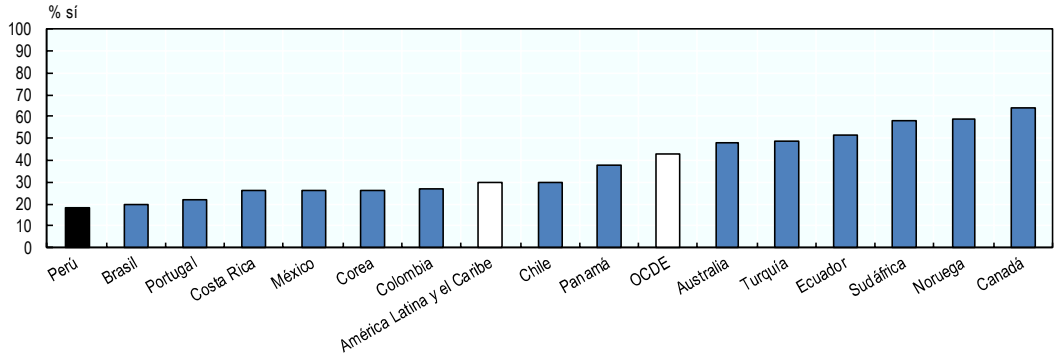
A pesar de que la fiscalización externa y la auditoría no son función directa del CdG, éstas ayudan a asegurar que la visión estratégica y su implementación se mantengan en curso y de que el Centro de Gobierno, junto con otros actores, sean responsables por el progreso, y puedan ser cuestionados si es que no se da. En muchos países europeos la Oficina de Auditoría Nacional ofrece perspectivas independientes valiosas no sólo con respecto a la eficiencia, sino también a la efectividad de las políticas de gobierno. Algunos países europeos han establecido guardianes externos (conformados por actores externos al gobierno) para desarrollar nuevas leyes y políticas, y para que los asesoren y cuestionen cuando las propuestas no hayan sido desarrolladas con el cuidado y atención debidos.

Finalmente, pero no por ello menos importante, la primera línea de compromiso de un centro de gobierno efectivo, consiste en proyectar y compartir prioridades de políticas en áreas clave con los ministerios relevantes, y asegurar que estas prioridades de políticas sean coherentes y estén cohesionadas. El "Gobierno cohesionado" - la capacidad de asegurar que se pueda cumplir con los objetivos de políticas complejos y que el logro de los objetivos de política pública de alto nivel no se vean socavados por la incapacidad de lidiar con esta complejidad – a menudo es débil. El aseguramiento de la coherencia de las políticas es un reto de gobernanza mayor en todos los países miembros de la OCDE. Resulta esencial mantener una misma posición sobre objetivos de políticas transversales si es que los gobiernos buscan sostener su credibilidad y cumplir sus objetivos estratégicos, sin desperdiciar recursos. No es de interés público si una parte del gobierno falla en su rol de entrega de políticas, y es directamente contrario al interés público si una acción del gobierno es contrarrestada o socavada por una acción tomada por otra parte.

Fuente: Información recopilada sobre la base de los Estudios sobre Gobernanza Pública de la OCDE; OCDE (2011), *Regulatory Policy and Governance: Supporting Economic Growth and Serving the Public Interest*, http://dx.doi.org/10.1787/9789264116573-en.

A pesar de haber alcanzado un progreso significativo en el desarrollo económico y social del país, las percepciones negativas sobre las instituciones del Perú entre la población siguen siendo altas (Figura 2.1). Se percibe a las instituciones públicas como ineficaces en alcanzar sus metas, no transparentes en cuanto a la forma en la que actúan, e irresponsables por sus resultados. La confianza en las instituciones es un pilar clave de la dimensión de gobernanza del marco de bienestar de la OCDE.

Figura 2.1. **Confianza en el gobierno nacional**



Fuente: Base de datos de Gallup World Monitor, 2015.

Unos de los principales retos identificados por el gobierno peruano consiste en mejorar su habilidad para ofrecer servicios de calidad efectivos, eficientes y transparentes de acuerdo con las necesidades de los ciudadanos, creando condiciones que lleven a un desarrollo económico y social más inclusivo. Sin embargo, las evidencias[2] sugieren que los esfuerzos en el pasado para mejorar la habilidad del estado de ofrecer servicios públicos de calidad, se realizaron de manera aislada, fuera de cualquier marco estratégico a nivel de todo el gobierno o sin guía del Centro. Efectivamente, la coordinación intergubernamental e intersectorial dentro del gobierno peruano es aparentemente pobre, difícil, cara, e ineficaz. Los mecanismos de coordinación existentes muestran limitaciones en su diseño legal; no existe consenso a lo largo del Sistema con respecto a su utilidad o su uso. Como resultado, son ineficaces en la práctica. Los sistemas y organizaciones administrativas actúan de manera independiente, sin tomar en cuenta las regulaciones de otros sistemas administrativos. El seguimiento aislado de las agendas de política pública no genera los resultados esperados para el logro de los objetivos.

Marco legal

Bajo los principios establecidos en la Constitución Política, las facultades del Ejecutivo son reguladas por la Ley Orgánica 29158 aprobada en el año 2007. Ésta establece: "(...) los principios y las normas básicas de organización, competencias y funciones del Poder Ejecutivo, como parte del Gobierno Nacional y la obligatoriedad de que las entidades que lo conforman se adecuen a estas nuevas reglas, considerando el principio de servicio al ciudadano, profundizando de esta forma el proceso de descentralización y modernización".

Esta ley creó también el Sistema de Modernización de la Administración Pública, y estableció que el Poder Ejecutivo tiene el rol supervisor de implementarlo y administrarlo. La Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), el principal CdG del gobierno, que reporta el Jefe de Estado y que sirve al Jefe de Estado y Gabinete, es responsable de coordinar y dirigir el proceso de modernización y de definir y evaluar propuestas de mejora.

Fue dentro de este proceso de reforma del estado que en setiembre de 2010 se aprobó la Estrategia de Modernización de la Gestión del Estado mediante Decreto Supremo No. 090-PCM[3]: "(...) se estableció como estrategia genérica, el desempeño de un proceso de transformación ordenada, gradual y controlada del modelo de gestión pública desarrollada por todas las entidades del Estado Peruano, lo que implica pasar de un modelo de gestión por funciones a uno de gestión por procesos."

El Poder Ejecutivo

Las instituciones del Poder Ejecutivo son: el Presidente de la República, el Consejo de Ministros, la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), los Ministerios y las Entidades Públicas del Poder Ejecutivo[4]. El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), tiene, entre otras funciones, ser el guardián del marco fiscal del país, y la PCM constituye el núcleo del CdG en el Perú:

- El Presidente de la República: Como en el caso de algunos países de la OCDE, por ejemplo Francia, el Presidente de la República es el Jefe del Estado y Jefe de Gobierno. Sus responsabilidades principales como Jefe de Estado son, entre otras, hacer cumplir la Constitución, representar al Estado, y dirigir la política exterior y las fuerzas armadas. La ley 29158 del Poder Ejecutivo establece las principales funciones del Presidente como Jefe de Gobierno:

- Dirigir y aprobar la política general del Gobierno.
- Ejercer el derecho de iniciativa legislativa, con aprobación del Consejo de Ministros.
- Promulgar las leyes aprobadas por el Congreso de la República.
- Administrar la Hacienda Pública según las reglas de responsabilidad y transparencia.
- Aprobar decretos de urgencia.
- Nombrar a quienes ejerzan altos cargos en el Estado.
- Hablar en nombre del Gobierno.

• El Consejo de Ministros: El Consejo de Ministros, o Gabinete, está conformado por Ministros y Ministras nombrados por el Presidente. Dentro del marco de la Constitución y de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, tiene las siguientes atribuciones:

- Coordinar y evaluar la política general del Gobierno, así como las políticas nacionales y sectoriales y multisectoriales.
- Adoptar decisiones sobre asuntos de interés público.
- Promover el desarrollo y bienestar de la población.

• El Presidente del Consejo de Ministros: El PCM es responsable de la coordinación de las políticas nacionales y sectoriales del Poder Ejecutivo. El PCM, después del Presidente, es el portavoz autorizado por el estado y coordina los deberes de los otros Ministros. A pesar de que no es Jefe de gobierno bajo la Constitución, el Presidente del Consejo de Ministros en la práctica juega el rol de primer ministro como coordinador de la toma de decisiones de gobierno asumidas por el Consejo de Ministros. De conformidad con la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, propone objetivos del gobierno en el marco de la Política General de Gobierno. Las funciones principales del Presidente del CM son:

- Apoyar al Presidente de la República en la gestión de la política general del Gobierno.
- Presidir el Consejo de Ministros cuando el Presidente de la República no asista a sus sesiones.
- Desarrollar y dirigir las relaciones entre el Poder Ejecutivo y los demás Poderes del Estado, los organismos constitucionales, los otros niveles de Gobierno y la sociedad civil.
- Promover la participación y concertación sociales en la gestión de gobierno y en materias de interés nacional.
- Coordinar la planificación estratégica concertada en el marco del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico.
- Presidir el Consejo de Coordinación Intergubernamental, con la participación de los presidentes regionales y una representación de alcaldes, con la finalidad de fortalecer el proceso de descentralización (ver Capítulo 4 sobre gobernanza multinivel).

- Ministerios: os Ministerios diseñan, establecen, ejecutan y supervisan políticas nacionales y sectoriales, asumiendo la rectoría respecto de ellas. Los Ministerios están confiados a los Ministros de Estado, quienes son responsables de la dirección y gestión de los asuntos públicos de su competencia. En este sentido, el Poder Ejecutivo está compuesto por 19 ministerios en total, 18 de los cuales son sectoriales y uno es la PCM. Algunas de sus funciones principales son:
  - formular, planear, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar la política nacional y sectorial bajo su competencia, aplicable a todos los niveles de gobierno
  - cumplir y hacer cumplir el marco regulatorio relacionado con su ámbito de competencia
  - monitorear, evaluar y realizar seguimiento respecto del desempeño de su portafolio y de los logros alcanzados a nivel nacional, regional y local
  - coordinar con los Gobiernos Regionales y Locales la implementación de las políticas nacionales y sectoriales, y evaluar su cumplimiento
  - prestar apoyo técnico a los Gobiernos Regionales y Locales para el adecuado cumplimiento de las funciones descentralizadas. Esto debe realizarse siguiente los lineamientos de la Secretaría de Descentralización de la PCM.

El Ministro de Economía y Finanzas (MEF) es la cabeza de una institución constituyente esencial del CdG del Perú, y ya sea sólo o con la PCM, trabajan de manera cercana con todos los ministros y miniseries de línea para implementar el Presupuesto Nacional y su programación asociada. Más adelante se describe el MEF con mayor detalle, al igual que en el Capítulo 3.

El foro del Acuerdo Nacional

El Acuerdo Nacional fue creado en el año 2002 como un foro autónomo mediante Decreto Supremo 105-PCM[5]. Este foro nacional fue establecido para consolidar la democracia a través del diálogo nacional. Se enfoca en ampliar y profundizar el consenso sobre una base no partidaria para que el país pueda anclar la estabilidad política y lograr el crecimiento sostenible inclusivo. A pesar de no formar parte del Poder Ejecutivo, el foro incluye la participación del Presidente de la República, del Presidente del CM, siete partidos políticos representados en la Asamblea y siete organizaciones nacionales de la sociedad civil. De acuerdo con la Secretaría Técnica del Foro del Acuerdo Nacional, la mayoría de las políticas nacionales aprobadas por el Poder Ejecutivo se basan en las Políticas de Estado del Foro.

El diálogo en el foro se enfoca en las siguientes áreas temáticas, basándose en consultas y talleres, con el fin de identificar el rumbo que el país debe seguir para alcanzar el desarrollo sostenible y la gobernanza democrática. Estos temas son:

- democracia y estado de derecho
- equidad y Justicia social
- competitividad nacional
- un estado eficiente, transparente y descentralizado.

El foro también monitorea y supervisa la implementación de Políticas de Estado. Cada una de las 34 Políticas de Estado del Plan Estratégico Nacional tiene metas, indicadores y normas propuestas hasta el año 2021. Los dos últimos informes de monitoreo en la página web del Acuerdo Nacional datan del 2008 y 2014.

El informe del año 2008 tenía un enfoque más cuantitativo, incluyendo estadísticas y diferentes indicadores. En el año 2014, el informe contenía más de 100 testimonios y comentarios de partes interesadas y figuras políticas como los Ex Presidentes del Perú y Ex Presidentes del Consejo de Ministros. Se invitaba a los participantes a dar su opinión acerca de la relevancia del Acuerdo Nacional en la escena política del país, así como de sus debilidades y retos futuros.

Este foro tiene una composición tripartita: incluye a representantes del gobierno (*ad honorem*), a los partidos políticos representados en el Congreso, y a las organizaciones representantes de la sociedad civil a nivel nacional. El foro tiene una Secretaría Ejecutiva, adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros. Una publicación del año 2015 resumía los logros de este foro en sus primeros doce años de existencia[6].

Figura 2.2. **Acuerdo Nacional del Perú**

Fuente: Acuerdo Nacional.

El centro de gobierno en el Perú

La Presidencia del Consejo de Ministros

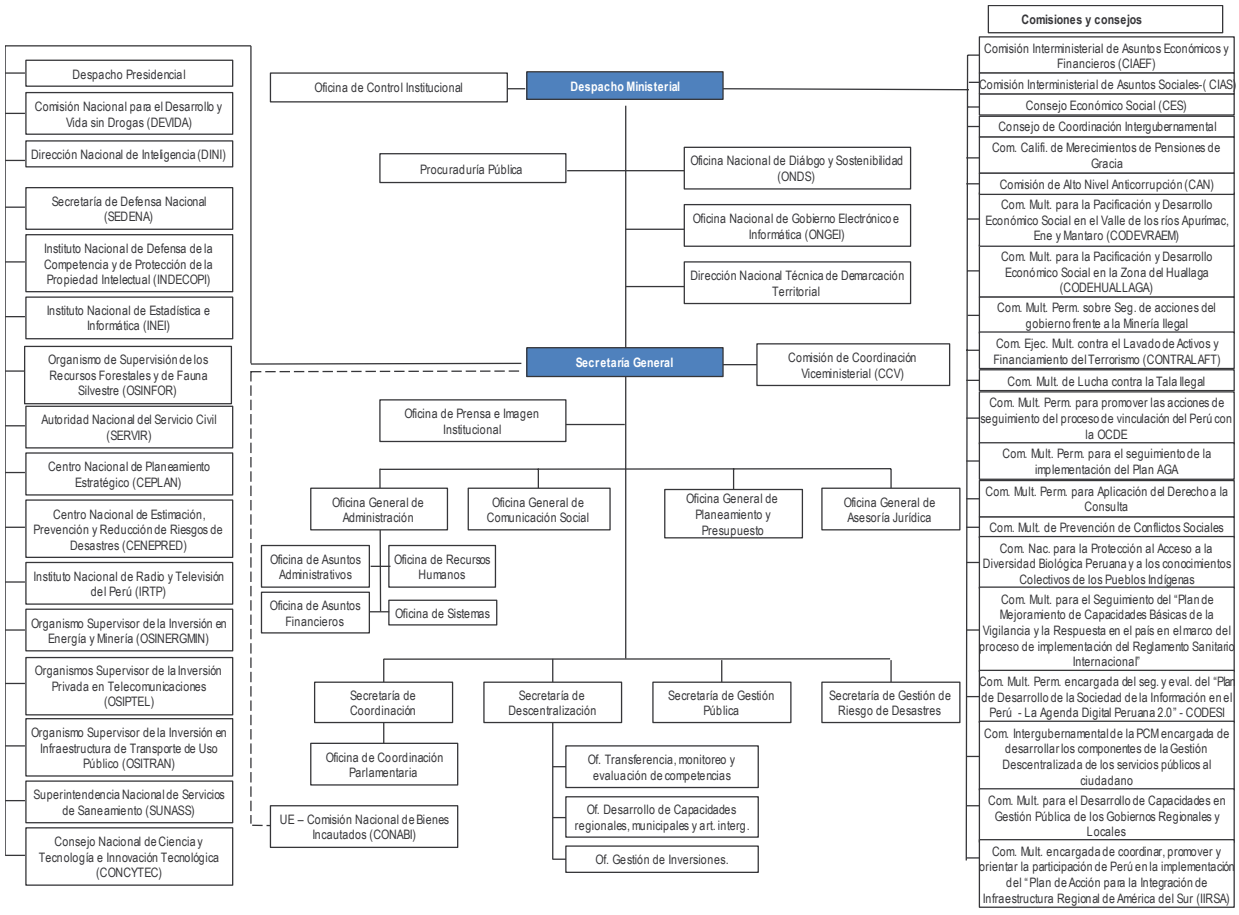
La unidad de CdG que sirve al Presidente del Consejo de Ministros, y al Gabinete es la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). La PCM alberga una gran cantidad de entidades públicas, secretarías y comisiones. La PCM también gestiona distintas agencias de línea y diversas entidades públicas. Además, supervisa comisiones especiales creadas para abordar problemas específicos.

La PCM está compuesta por oficinas que son formalmente parte de la PCM (tales como las Secretarías), y dieciséis entidades públicas (tale como la Dirección Nacional de Inteligencia (DINI), el Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI) o el Instituto nacional de Estadística e Informática (INEI). De esta gran cantidad de Secretarías y Entidades públicas que conforman la PCM, sólo siete tienen funciones clave de CdG:

- La Secretaría de Coordinación coordina y monitorea la implementación de las políticas públicas, los programas y proyectos multisectoriales del Estado de conformidad con el Artículo 26 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo

(N° 29158) y con los Artículos 4 y 6 de la Resolución Ministerial N°251-2013-PCM. Bajo el mandato del Secretario General de la PCM, la Secretaría de Coordinación apoya al Comité de Coordinación de Viceministros (CCV). Los Viceministros, en nombre de sus Ministerios, formulan, coordinan, implementan y monitorean políticas de desarrollo sectorial bajo su competencia, de conformidad con la política nacional. Dentro de este marco, la Secretaría también administra las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, así como con Entidades Autónomas y otras instituciones.

Figura 2.3. **Organigrama de la PCM**



Fuente: Gobierno del Perú (2015), Informe de referencia para el Estudio sobre Gobernanza Pública de la OCDE, documento de trabajo no publicado.

- La Secretaría de Descentralización se encarga de administrar el proceso de descentralización y coordina y articula la política general del Estado con los Gobiernos Regionales y Locales (ver Capítulo 4). A fines del año 2014 publicó las Guías Generales para la elaboración de informes instituciones para la formulación del Informe Anual sobre el proceso de descentralización. En Abril de 2015, con el apoyo de USAID, publicó su primer Informe Anual para el año 2014. Comprendes tres oficinas que se enfocan en:

– transferencia, seguimiento y evaluación de competencias a los gobiernos sub nacionales

- desarrollo de capacidades regionales y locales y relaciones intergubernamentales
- gestión de inversiones.

- La Secretaría de Gestión Pública (SGP**)** administra la agenda de modernización de la gestión pública; es responsable de la coordinación, seguimiento y evaluación de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública. Propone normas relacionadas con la estructura de gobierno, y emite opiniones acerca de la creación, desactivación o fusión de entidades públicas.
- El Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) administra el Sistema de Planificación Estratégica Nacional. Formula el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (PEDN), liderando la coordinación multisectorial, intergubernamental y entre las agencias del Ejecutivo (ver Capítulo 3). CEPLAN asesora a las entidades del estado (especialmente a la Presidencia del Consejo de Ministros) y a los gobiernos regionales y locales acerca de la definición, seguimiento y evaluación de políticas y planes de desarrollo estratégicos para asegurar coherencia con los objetivos del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional. CEPLAN también promueve sinergias entre el sector público, privado y las organizaciones de la sociedad civil y realiza el seguimiento y evaluación de la administración estratégica del gobierno.
- SERVIR, la autoridad Nacional del Servicio Civil, está a cargo de diseñar y liderar la implementación de la estrategia de reforma del servicio civil del gobierno en la administración pública central y sub nacional. Esta estrategia es un componente integral de la agenda de modernización de la gestión pública del Estado y busca profesionalizar el servicio civil en todos los niveles de gobierno, usando los principios de mérito y de igualdad de oportunidades para mejorar la capacidad del Estado para atraer a individuos que se encuentren calificados para puestos clave en cada institución. El Capítulo 5 habla acerca de SERVIR y de la estrategia de reforma del servicio civil.
- La Comisión de Alto Nivel contra la Corrupción (CAN) gestiona la política pública de integridad nacional del Perú y coordina las Comisiones Regionales Anticorrupción (CRA) en cada región.
- La Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática (ONGEI) gestiona el Sistema Nacional de Informática y coordina la implementación de la Política Nacional de Gobierno Electrónico e Informática (ver Capítulo 6).

Otras unidades relevantes clave del CdG en la PCM incluyen el Despacho Presidencial y la Oficina General de Comunicación Social.

Con tantas agencias y unidades de secretaría cuyos mandatos no se relacionan con la conducción de la coordinación del establecimiento de estrategias a nivel de todo el gobierno, la PCM es inmanejable, con demasiados encargos distintos bajo su responsabilidad. En la práctica, enfrenta dificultades para ejercer su rol de coordinador estratégico de manera efectiva, tanto horizontalmente, a través del gobierno central, como verticalmente, con los gobiernos sub nacionales. La mayoría de las áreas cubiertas en el Estudio ilustran este reto, incluyendo la planificación estratégica y el monitoreo de desempeño, iniciativas de gobierno abierto e integridad, descentralización, gobierno digital y la iniciativa de Modernización del servicio civil.

El Ministerio de Economía y Finanzas

El Ministro de Economía y Finanzas, como miembro institucional constituyente esencial del CdG del Perú, trabaja de manera cercana con todos los ministerios de línea y actúa como su socio más frecuente.

Bajo la conducción de la PCM, Perú ha adoptado el Presupuesto por Resultados (ver Capítulo 3). De acuerdo con la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, Ley 28411[7], el presupuesto por resultados es una estrategia de gestión pública que permite vincular la asignación de recursos presupuestales a productos medibles y a resultados a favor de la población. La mayor parte del presupuesto está organizado en Programas, como unidades presupuestales, para cumplir con funciones asignadas en beneficio de la sociedad. Está a cargo del Director General de Presupuesto Público del MEF bajo la forma de cuatro instrumentos:

1. programas presupuestales
2. seguimiento
3. evaluaciones independientes
4. incentivos a la mejora de la gestión.

La Dirección General de Presupuesto Público desarrolla el Sistema Anual Presupuestario del Perú[8] y se beneficia de todos los aportes de las Unidades Presupuestales Sectoriales de los Ministerios y entidades públicas. Todas las entidades realizan el esfuerzo de mejorar el vínculo entre los procesos presupuestarios y de planificación estratégica, en especial a nivel institucional. Sin embargo, como se subraya en el Capítulo 3, la coordinación entre el CEPLAN y la Dirección General de Presupuesto Público de la PCM es débil, el PEDN y el marco fiscal multianual de la PCM tienen que vincularse aún de manera significativa, y la información de desempeño sobre gasto nacional bajo los Programas Presupuestales no se usa para informar al PEDN ni a las repeticiones sucesivas del Presupuesto Público.

Además, la PCM también informa anualmente sobre las asignaciones programáticas presupuestales trianuales, basándose en el Marco Macroeconómico Multianual (MMM) y la programación de las diversas entidades de los tres niveles de gobierno. El Presupuesto 2016-2018 fue aprobado en Agosto de 2015. Dicha programación es de carácter referencial y se ajusta anualmente.

Presupuesto por resultados y programación multianual

La política fiscal del Perú ha ganado credibilidad en los últimos quince años. La Ley de Responsabilidad Fiscal, aprobada en 1999, ha sido efectiva en fortalecer las finanzas públicas y reducir la deuda del sector público. Desde el año 2002, la gestión de la política fiscal ha mejorado significativamente, alcanzando varios excedentes presupuestarios sucesivos (FMI, 2015), junto con un bajo nivel de deuda en el gobierno y tasas elevadas de inversión pública (ver Capítulo 3).

Una gobernanza moderna para servir mejor al público requiere que sus recursos públicos financieros sean asignados por resultados; es decir, de acuerdo con los resultados que las personas esperan recibir de los productos y servicios financiados con los recursos públicos para satisfacer sus demandas. La estrategia de presupuesto por resultados de la PCM busca vincular la planificación con el diseño presupuestario (ver Capítulo 3).

- En el año 2013, Perú aprobó un nuevo marco macro fiscal que incorporaba objetivos fiscales de mediano plazo e introducía la contraciclicidad al proceso de planificación presupuestaria enfocándose en el balance estructural. Además, la transparencia fiscal ha aumentado mediante reportes frecuentes y eficientes.
- De acuerdo con Shack (2008), los marcos fiscales de mediano plazo buscan extender el horizonte de planificación de las políticas públicas más allá del ciclo presupuestal anual, pero sin las deficiencias características de los planes de desarrollo de mediano plazo. Esta es una reforma presupuestaria importante que está siendo implementada por muchos países de la OCDE. La mayoría de países de América Latina la ha adoptado en los últimos 10-15 años, para complementar las reglas fiscales clásicas.
- En presencia de aumentos significativos en los ingresos extraordinarios en Chile, Colombia, México y Perú, la introducción de marcos de gasto y fiscales de mediano plazo crearon la disciplina presupuestal necesaria para manejar los gastos de manera anti cíclica.

En esta área, Perú es uno de los pocos países en la región que se ha embarcado en la priorización financiera orientada a resultados para aumentar la efectividad de la toma de decisiones por asignación en el gasto público. Esto permite el uso de información de productos y resultados del presupuesto para fines de asignación de recursos. En los países de la OCDE se han implementado diversas formas de presupuesto por resultados, pero su uso también ha demostrado algunas de sus limitaciones y actualmente no existe consenso sobre la mejor forma de emplearlo. La OCDE ha identificado tres amplias categorías de presupuesto basado en desempeño: presupuesto por resultados presentacional, presupuesto por resultados informado y presupuesto por resultados directo (ver Capítulo 3).

En el caso del Perú, los objetivos principales son:

- vincular la asignación presupuestal de recursos a productos y resultados de programación final
- aumentar la transparencia y la rendición de cuentas, a través de una definición clara de responsabilidades.

Perú está implementando este proceso gradualmente, a través de cuatro instrumentos: Programas presupuestales, seguimiento, evaluaciones independientes e incentivos a la mejora de la gestión. También se necesita desarrollar el Sistema de información, y en el último año la PCM ha estado trabajando en su revisión, así como en una mejor definición de indicadores de desempeño, introduciendo encuestas de satisfacción y realizando evaluaciones de diseño, implementación e impacto de los programas (ver Capítulo 3).

Si bien el uso del presupuesto por resultados varía de sobremanera en los diferentes países, casi todos los países de la OCDE usan ahora medidas/objetivos de desempeño no financieros en su metodología de diseño presupuestario. Esto involucra por lo general el desarrollo de un marco a través del cual se pueden establecer objetivos y los indicadores de desempeño pueden documentar los resultados:

- En algunos países, se desarrollan objetivos e indicadores como parte de un plan estratégico para el gobierno; en otros, se establece y se hace seguimiento a objetivos e indicadores de acuerdo con las prioridades en un área de política en particular.
- En la práctica, esto significa muchas cosas. Esta información puede usarse para tener una idea que cómo diferentes programas contribuyen al logro de los objetivos de política del gobierno. Dependiendo del tipo de información de

desempeño, esto puede ayudar también a explicar por qué algunos programas funcionan o no, y si representan valor por dinero para los contribuyentes.

Más allá de la generación de información de desempeño basada en productos y resultados en el presupuesto nacional, otras herramientas para generar espacio fiscal para apoyar las prioridades políticas emergentes, incluyen la creación de reservas para políticas y fondos de contingencia. La experiencia de la OCDE sugiere que la toma de decisiones basada en evidencia a nivel de todo el gobierno tiende a llevar a una mayor efectividad y eficiencia en el logro de los resultados estratégicos (ver Recuadro 2.3):

- Una base de conocimientos sólida e integrada que informe las decisiones estratégicas a nivel de todo el gobierno permite una amplia gama de beneficios de políticas, incluyendo un entendimiento profundo de los retos y oportunidades de políticas para la sociedad (en distintos horizontes temporales), el impacto de las "soluciones" de política propuesta y más aún, si las intervenciones de política están logrando los resultados esperados para la sociedad.
- Se debe considerar una definición más amplia de resultados públicos (Bourgon, 2011 en OCDE 2015), una que incluya resultados de agencias, resultados a nivel de todo el Sistema y resultados para la sociedad, es decir, los que son más significativos para los ciudadanos.
- Para ello, la integración efectiva de evidencias en todos los aspectos del ciclo de políticas, es decir, *ex ante* y *ex post*, puede ayudar a los gobiernos a alcanzar los resultados estratégicos mientras guían el establecimiento de estrategias de implementación en el mediano y largo plazo.

Tal y como lo plantea la siguiente sección, y como se ha resaltado en el Capítulo 3, el diseño de presupuestos por resultados no está vinculado a la planificación estratégica nacional, limitando así la utilidad del esfuerzo como herramienta para permitir al gobierno monitorear el impacto de las decisiones de gasto en los avances de los resultados de políticas estratégicas nacionales identificadas en los planes estratégicos multianuales. Esto refleja también los límites prácticos a la capacidad de coordinación de la PCM a nivel de todo el gobierno, especialmente los retos a los que se enfrenta al asociarse efectivamente con el MEF y al vincular la planificación estratégica nacional a la planificación presupuestal basada en resultados, de tal forma que el gobierno pueda medir e informar acerca de los avances en la mejora de resultados para los ciudadanos a través de su política estratégica y toma de decisiones sobre gasto.

Instrumentos y prácticas para la formulación de políticas

La estructura del gobierno es relativamente fija, puesto que sólo el presidente puede cambiar la estructura a través de una Ley aprobada por el Congreso. Habiendo dicho esto, la reducción y reorganización del estado sólo requiere un Decreto Supremo, con la aprobación del Consejo de Ministros. La misma lógica se aplica para las agencias públicas adscritas a los Ministerios. Sin embargo, en el 2011, la Ley 29792 creó el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. A raíz de esta reforma, se aprobó otra ley que convertía el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social en el Ministerio de La Mujer y Poblaciones Vulnerables. Entonces, en la práctica, a pesar de que el proceso es rígido y exigente, pueden darse cambios clave en la agenda política y las reorganizaciones eventualmente se van dando.

Recuadro 2.3. **Toma de decisiones basada en evidencias: Un aspecto clave de un estado estratégico**

Desde el lanzamiento del Primer *Panorama de las Administraciones Públicas* (*Government at a Glance* en inglés) en el 2009, la OCDE ha estado incidiendo en la elaboración de políticas basadas en evidencia con la visión de que las políticas coherentes requieren que los gobiernos tomen en cuenta toda la información pertinente. Esto implica que los gobiernos evalúen los beneficios de las propuestas políticas con relación a los costos futuros así como a su interacción con las reformas estructurales. El análisis de políticas basadas en evidencias permiten tomar decisiones orientadas a la implementación y conducción de estrategias que deben asumirse para el interés del país en el mediano y largo plazo, basándose en evidencia derivada de la visión estratégica y de un análisis ambiental que identifique correctamente los retos y oportunidades nacionales e internacionales de corto y largo plazo; en evaluación de desempeño que permita una priorización juiciosa de los gastos para alcanzar los mejores resultados con la menor cantidad de recursos; y en temas individuales que se analicen dentro de un marco estratégico más amplio.

Algunos puntos de los recientes Estudios de Gobernanza Pública de la OCDE identifican áreas clave para la toma de decisiones basada en evidencia:

- presupuesto informado en desempeño como medio para apoyar las decisiones basadas en evidencias para la asignación de recursos
- capacidad analítica dentro de los ministerios para llevar a cabo el análisis e implementación de políticas basadas en evidencia
- uso de evaluación de impacto basada en evidencias para asegurar la coherencia y la efectividad de las políticas, leyes y normas
- priorización de problemas clave para su evaluación
- consulta interna (y externa) para compartir problemas y asegurar retroalimentación.

En toda la OCDE, las prácticas de buena gobernanza sugieren que la política debe basarse en evidencia sólida proveniente del análisis riguroso de los hechos disponibles. Las prácticas de gobernanza determinan la manera en la que la evidencia contribuye a identificar opciones de política. La Recomendación del Consejo sobre Política y Gobernanza Regulatoria, OCDE 2012 ofrece el marco para la elaboración y actualización de las reglas y normas. Esta evidencia debe estar disponible en el momento correcto, y debe ser analizada por las personas adecuadas. La práctica de la OCDE sugiere que se necesitan los siguientes ingredientes principales para obtener y usar la "evidencia correcta":

- una metodología sólida que permita la consideración adecuada de la naturaleza inmediata y de largo plazo del asunto y la lógica sobre la que se basan las diferentes opciones de intervención política (incluyendo el hacer nada)
- buenos datos para análisis
- acceso público a datos, supuestos y metodologías empleados para enmarcar el problema e identificar opciones para solucionarlo, de tal forma que se pueda hacer valer el escrutinio y el análisis pueda replicarse independientemente
- tiempo para realizar este análisis adecuadamente y para consultar los resultados con el público en general
- servidores públicos capaces y entrenados, incluyendo personal entrenado en métodos cuantitativos
- un ambiente "receptivo para la elaboración de políticas", es decir, líderes políticos que quieran y que estén dispuestos a decidir sobre la base de la evidencia presentada.

Fuentes: Banks, G. (2010), *An Economy-wide View: Speeches on Structural Reform*, www.pc.gov.au/news-media/speeches/20100329-structural-reform-compendium; OCDE (2009), *Government at a Glance 2009*, http://dx.doi.org/10.1787/9789264075061-en; OCDE (2012b), "Strategic insights from the Public Governance Reviews based on findings from Ireland, Finland, Estonia, Greece, Slovenia, France, Poland, Hungary"; OCDE (2012a), *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*, www.oecd.org/governance/regulatory-policy/49990817.pdf.

El Presidente conduce la formulación de políticas

La Constitución del Perú establece que el Presidente de la República define las prioridades y los planes estratégicos las políticas y programas nacionales del gobierno, mientras que el Presidente del Consejo de Ministros coordina su implementación:

- Bajo el marco de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (N° 29158), el Presidente de la República conduce la Política General del Estado y el Presidente del Consejo de Ministros tiene el rol de coordinar las acciones requeridas para implementarla. El Consejo de Ministros aprueba las Políticas Nacionales.
- Los Ministerios llevan a cabo la implementación de políticas. Los Ministerios lideran los esfuerzos de coordinación a través de fronteras administrativas cuando resulta aplicable, junto con la Secretaría de Coordinación de la PCM. A su vez, el CEPLAN ofrece asistencia técnica metodológica en planificación estratégica, en tanto que el MEF formula la política presupuestaria y los objetivos de desempeño fiscal.

Existen mecanismos de coordinación, pero se enfocan en ejecución de políticas

La Ley Orgánica del Poder Ejecutivo establece la coordinación principal en el gobierno central (coordinación horizontal) y entre niveles de gobierno (coordinación vertical). De acuerdo con los artículos 32°, 33°, 38° y 39° del Decreto Supremo N° 063-2007-PCM, estos procesos están organizados por la Secretaría de Coordinación y Secretaría de Descentralización de la PCM. Los mecanismos de coordinación horizontal incluyen:

- Comisiones Inter ministeriales, tales como la Comisión Interministerial de Asuntos Económicos y Financieros (CIAEF) y la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (CIASS), coordinan estrategias nacionales multidimensionales amplias en sus áreas respectivas.
- Juntas de Coordinación Interregional (ver Capítulo 4) coordinan proyectos que incluyen a varios gobiernos regionales, así como a asociaciones descentralizadas del gobierno, por ejemplo Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR) o la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE).
- La Comisión de Coordinación Viceministerial (CCV) es una instancia activa y útil de coordinación de proyectos de regulación, tal y como se ha mencionado antes. Los 35 Viceministros debaten programas y estrategias de carácter multisectorial; la Comisión actúa como proceso de análisis para la discusión técnica de proyectos de ley antes que éstos sean presentados para su aprobación al Consejo de Ministros.

La CCV es reconocida ahora por su relevancia y utilidad como foro activo para la discusión técnica de proyectos normativos. En el año 2013, se fortaleció la institucionalización de la CCV; la Secretaría de Coordinación de la PCM, dentro de su marco funcional, ofrece apoyo técnico a la comisión. Esto ha llevado a los siguientes logros[9]:

- aumento de la efectividad y plazos para la aprobación de proyectos por parte de la CCV
- un aumento del número de normas aprobadas en menor tiempo
- mayor seguridad y fluidez/acceso a información en tiempo real sobre proyectos normativos

- información más confiable sobre proyectos normativos llevados a la CCV
- fortalecimiento de la coordinación intersectorial en la PCM y niveles de Vice Ejecutivo
- fortalecimiento de la coordinación estratégica y operacional de la CCV con el Gabinete, para apoyar y facilitar la adopción de normas de interés para el gobierno y la sociedad
- un mayor sentido de propiedad ha sido desarrollado con los Vice Ministros
- continuidad en la realización de las reuniones de la CCV (asistencia física o virtual).

Estos logros son importantes, no solo debido a mejoras prácticas en la calidad y plazos para el apoyo que la Comisión puede ofrecer al Consejo de Ministros, sino porque parecen estar contribuyendo a desarrollar un sentido de "comunidad" y propósito común entre el grupo que sirve a un "gobierno único" y al interés público.

Además, como se ha mencionado anteriormente, el Acuerdo Nacional es un foro para los actores nacionales del Ejecutivo y más, para establecer el diálogo y tratar problemas horizontales que requieren coordinación transversal del gobierno. Como resultado, más de treinta políticas de gobierno se han adjudicado al foro.

Los mecanismos de coordinación vertical (ver Capítulo 4) incluyen:

- El Consejo de Coordinación Intergubernamental, un foro para el diálogo y coordinación de políticas nacionales que conciernen a los tres niveles de gobierno. Es presidido por el MEF con la participación de presidentes regionales y una representación de alcaldes, para fortalecer el proceso de descentralización y hacer seguimiento a las políticas nacionales y regionales.
- Comisiones Intergubernamentales, mecanismos de coordinación vertical desarrollados intersectorialmente, basados en la supervisión realizada por los ministerios para la entrega de servicios públicos, orientados a la gestión descentralizada de los servicios públicos. Se ha establecido catorce comisiones intergubernamentales, pero el nivel de operación no es homogéneo, pues sólo un tercio aproximadamente cumple con sus mandatos en forma activa.
- Consejos Nacionales, comisiones intergubernamentales sectoriales, Consejos de Coordinación Regional (CCR) y Consejos de Coordinación Local (CCL).

La Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, adoptada en el 2013, (ver más abajo), resalta una serie de retos que deben ser superados por la administración pública del Perú hacia el año 2021 (aniversario 200 de la independencia del Perú de España) para poder ser más eficiente y más orientada a resultados. Uno de estos retos consiste en mejorar la coordinación tanto entre los diferentes niveles de gobierno (vertical) como entre las diferentes entidades al mismo nivel (horizontal).

En este contexto, la PCM está promoviendo un nuevo modelo de coordinación que está siendo difundido actualmente entre los distintos sectores del Ejecutivo. Este modelo se basa en el supuesto de que las relaciones entre el gobierno central se dan en dos formas: 1) Dentro de las entidades del estado, vertical y horizontalmente, y; 2) entre el Estado y la sociedad.

Bajo el proceso de articulación de políticas públicas se dan toda clase de relaciones de gobierno (especialmente a nivel sectorial). En este sentido, la coordinación se entiende como una mejor forma de articular la relación del gobierno central, que debe promover logros tangibles. La coordinación busca establecer dos tipos de acciones de cooperación y de colaboración.

Por cooperación se entiende las relaciones para mejorar la capacidad de tratar los problemas multisectoriales bajo un marco de responsabilidad. El concepto de colaboración se refiere a las relaciones para intercambiar los aspectos intersectoriales vinculados a una actividad de desempeño en forma complementaria. La siguiente tabla 2.1. representa el modelo.

Tabla 2.1. **Enfoque multisectorial de las políticas en la PCM**

Política multisectorial	Relaciones del gobierno en el estado		Entre las entidades del gobierno
			Gobierno-sociedad
	Proceso de coordinación de políticas		
	Coordinación	Medios para coordinar mejor las relaciones de gobierno del Estado (entre los niveles de gobierno, principalmente GN)	
	Se materializa a través de:		
		Cooperación	Relaciones para aumentar el desarrollo de capacidades con el fin de abordar el apoyo multisectorial en un marco de responsabilidad
		Colaboración	Relaciones para intercambiar aspectos del apoyo intersectorial vinculado a un desempeño en complementariedad

Fuente: Presidencia del Consejo de Ministros, Perú.

Bajo este modelo de cooperación y colaboración, la coordinación debería alentar una mayor predictibilidad de cumplimiento de la acción, metas y objetivos multisectoriales del poder ejecutivo con una visión de lograr la política de gobierno general y tratar adecuadamente ("ex ante" y "ex duración") los problemas para los cuales fueron diseñados y garantizar la implementación total de las políticas multisectoriales.

Estos procesos que se ha descrito arriba reflejan un enfoque clásico de arriba hacia abajo de la formulación de políticas públicas, comunes en muchos países de la OCDE, donde se definen las prioridades arriba, y la implementación, coordinación, monitoreo y control se realizan a nivel sub nacional. En un contexto dinámico, los gobiernos a veces necesitan cambiar direcciones de política rápida y efectivamente, conforme cambian las circunstancias. Esto significa poder distinguir cuándo la acción es más adecuada a nivel de todo el gobierno, cuándo se requiere acción o coordinación central, y cuándo se logra una mejor agilidad a un nivel desarrollado para poder tener mejores logros. Significa poder cambiar rápidamente los recursos humanos y financieros para satisfacer las prioridades emergentes y a la vez mantener el apoyo a la estrategia de mediano plazo del gobierno. Por lo tanto, la agilidad estratégica en el sector público implica visión estratégica, compromiso colectivo y flexibilidad de los recursos (Recuadro 2.4).

Además, en el Perú, a pesar de sus mecanismos de coordinación, se podría mejorar la interacción horizontal y vertical, clave para el logro de políticas públicas más efectivas, de acuerdo con los mismos peruanos[10].

- La habilidad de las instituciones del CdG para llevar los objetivos estratégicos nacionales hacia los ministerios radica en su capacidad de ofrecer una dirección

estratégica a los ministerios, los que a veces no establecen estrategias específicas para el sector de forma que contribuya a cumplir con las metas estratégicas.

- Esto implica que podría haber una necesidad de que el CdG mejore la comunicación efectiva de la estrategia o visión nacional con todos los ministerios e instituciones. La forma en la que las instituciones clave del CdG (la PCM y el MEF) coordinan entre sí los mensajes clave del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional del gobierno en todas las etapas de su establecimiento e implementación, y la forma en la que comunican en forma conjunta estos mensajes a los ministerios de línea, es importante en este sentido.
- Perú está muy atrasado en comparación con países similares en cuanto a su capacidad de coordinar políticas públicas de manera efectiva. A pesar de los recientes esfuerzos para aumentar el diálogo entre las diferentes instituciones, la percepción es que la colaboración y coordinación entre los ministerios y dentro de la administración es insuficiente y constituye un obstáculo para la elaboración e implementación de políticas efectivas (ver Figura 2.4).

Recuadro 2.4. **Elementos de agilidad estratégica**

El mundo y la sociedad dinámicos de hoy requieren que los gobiernos puedan cambiar la dirección política rápida y efectivamente, según lo demanden las circunstancias. La agilidad estratégica es la habilidad del gobierno y de administración púbica de anticipar y responder de manera flexible a retos de política cada vez más complejos, y determinar qué nivel de acción se necesita (por ejemplo, a nivel de todo el gobierno o a nivel local o sectorial).

La OCDE ha adaptado el trabajo de Dox y Kosonen (2008) para ser usado en el contexto del sector público para identificar tres componentes necesarios para el desarrollo de la agilidad estratégica.

1. **Visión estratégica** es la habilidad de entender y equilibrar los valores, preferencias sociales, costos y beneficios actuales y futuros del gobierno con el conocimiento y análisis de expertos, para usar este entendimiento de manera coherente para la planificación, establecimiento de objetivos, toma de decisiones y priorización.
2. **Compromiso colectivo** es la adherencia y compromiso a una visión común y a una serie de objetivos generales, y usarlos para guiar el trabajo individual de los actores públicos, así como la coordinación y colaboración con otros actores (tanto dentro como fuera del gobierno y a través de los niveles de gobierno) según resulte necesario para alcanzar las metas colectivamente.
3. **Flexibilidad de recursos** es la habilidad de mover recursos (humanos y financieros) a las prioridades cambiantes si fuera, y según fuera necesario para identificar y promover formas innovadoras de maximizar los resultados de los recursos empleados, y para aumentar las eficiencias y productividad tanto para consolidación fiscal como para reinversión en políticas y servicios públicos más efectivos.

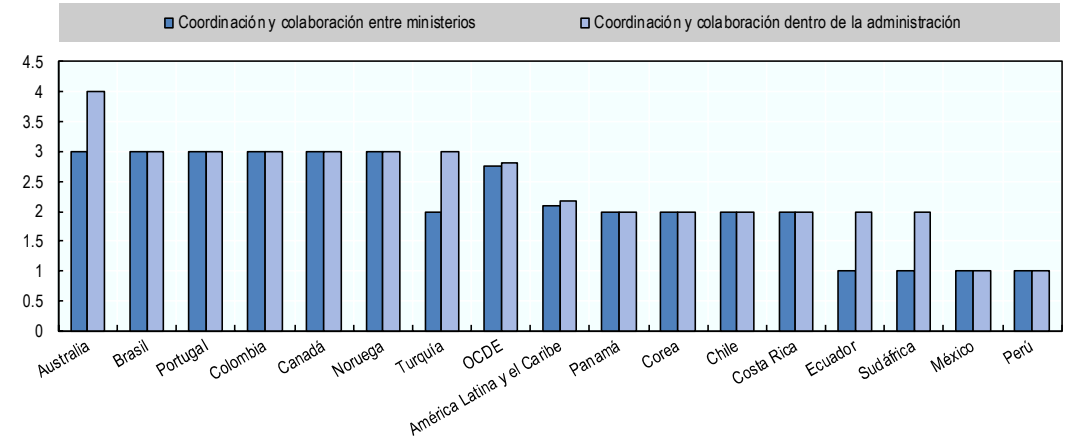
Fuente: OCDE (2010), *Finland: Working Together to Sustain Success*, http://dx.doi.org/10.1787/9789264086081-en.

La Planificación estratégica y el monitoreo de desempeño están separados

Una de las principales funciones del CdG en cualquier país es traducir las prioridades estratégicas del gobierno en planes específicos y financiarlos totalmente a través del proceso de diseño presupuestal. En el Perú, esta iniciativa se maneja en la PCM a través

del CEPLAN que coordina el Sistema Nacional de Planificación del Gobierno (SINAPLAN). La función principal del CEPLAN consiste en formular y diseminar una visión compartida del futuro del país que refleje los diferentes niveles y sectores de gobierno, a través de la elaboración y actualización del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (PEDN). El SINAPLAN es el mecanismo institucional a cargo de probar la viabilidad, y de coordinar la implementación del plan estratégico nacional que promueve y guía el desarrollo armonioso y sostenido del país. Esto proceso se plantea detalladamente en el Capítulo 3.

Figura 2.4. **Percepciones de coordinación entre instituciones públicas, 2012**



Fuente: IPD (2012), "Datos de gobernanza 2012", *Institutional Profiles Database*.

De hecho, el Estado ha articulado diversos planes/agendas estratégicos nacionales para el desarrollo del Perú, siendo el más relevante el PEDN actual, Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021. Además, el marco de planificación incluye la Agenda de Competitividad 2014-2018, el Plan Nacional para la Diversificación Productiva y el Plan Estratégico Nacional Exportador (PENX). Sin embargo, estos planes no se relacionan el uno con el otro. Y si bien estos planes tienen como fin superar retos clave en el Perú, no son vinculantes, y los objetivos estratégicos de dichos planes no están priorizados ni coordinados de manera coherente.

En la última década, el gobierno ha hecho esfuerzos importantes para mejorar el vínculo entre el diseño presupuestal y la planificación estratégica, especialmente a nivel institucional. Habiendo dicho esto, se debe reforzar la coordinación entre la PCM y el MEF para dar plena vigencia a estos esfuerzos de tal forma que se pueda evaluar el desempeño del gasto y determinar si los objetivos y resultados de planificación estratégica nacional están siendo alcanzados. A pesar de la sólida elaboración presupuestal basada en desempeño, el uso limitado de evidencias en la elaboración de políticas, diseño y entrega de servicio y los vínculos limitados con la planificación estratégica nacional menoscaban la habilidad del gobierno para lograr los resultados y hacer seguimiento a la mejora de los productos para los ciudadanos.

El gobierno del Perú adoptó el presupuesto basado en resultados bajo el liderazgo de la Dirección de Presupuesto de la PCM, para mantener la disciplina fiscal, mejorar la eficiencia en la distribución de recursos y la calidad del gasto público; y para asegurar la efectividad operacional y eficiencia de todas las entidades y agencias públicas. Sin embargo, las metas operacionales y estratégicas podrían estar más vinculadas a las

decisiones de gasto para un mejor entendimiento de la efectividad en cuanto a costos del gasto público o si las decisiones de gasto están mejorando los resultados de las políticas:

- La planificación sólo conecta de manera muy débil la estrategia de desarrollo nacional al marco fiscal nacional; el gobierno sólo tiene capacidad limitada para usar la información de desempeño del gasto para evaluar en qué medida los resultados de políticas se están logrando, según lo definido en el Plan Estratégico Nacional, a través de las decisiones de gasto.
- Esto se ve reflejado también en las áreas normativas y de integridad. Existen riesgos en la definición y el uso de un marco de medición de desempeño para los sistemas normativo y de integridad que permita recoger evidencia sólida para apoyar una mejor toma de decisiones y fomentar un sector público movido por los datos.

A pesar del progreso en seguimiento y evaluación (S&E), existe una cultura limitada de evaluación en la administración pública en el Perú. Además, la generación limitada de datos de desempeño regional, el uso limitado de evidencia en cuanto a las decisiones de asignación de recursos y en cuanto al apalancamiento de los datos abiertos limita la capacidad del gobierno de mejorar los resultados de políticas de manera más efectiva en el terreno, especialmente en las regiones y comunidades más pobres del país.

A pesar de que se han hecho esfuerzos recientes para incorporar los resultados de los análisis horizontales como parte del proceso del Plan de Desarrollo Nacional, una visión estratégica y una coordinación más robusta de los diferentes planes de desarrollo en el Perú podrían mejorar la toma de decisiones basada en evidencias.

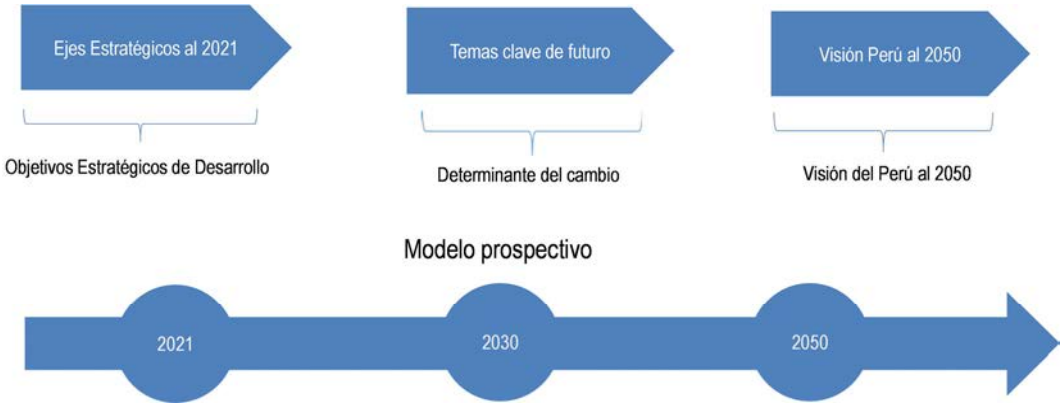
El PEDN actual fue aprobado en el año 2011 por un período de10 años, hasta el 2021. Presenta una serie de Objetivos Estratégicos Nacionales. El plan no es estático, está sujeto a actualizaciones y mejoras, a cargo del CEPLAN.

- Para este fin, el CEPLAN publicó una Guía Metodológica del Proceso de Actualización del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional que orienta el proceso de formulación para el plan estratégico nacional y busca promover el enfoque prospectivo y crear una visión de largo plazo para el país, mediante el establecimiento de un consenso a través de los diversos sectores de la sociedad peruana. El documento describe las principales etapas y los enfoques prevalentes de esta metodología (fase prospectiva, fase estratégica y fase de articulación).
- El núcleo de esta propuesta se basa en una perspectiva que toma en cuenta las contingencias que pueden surgir, explora diferentes alternativas para el futuro y le da a los actores un rol más activo en la construcción de su futuro. Su objetivo fue superar el enfoque predominante y clásico de la planificación estratégica, basándose en una visión racional, predictiva, pasiva y no participativa.
- Los planes estratégicos detallados a nivel sectorial, regional, local e institucional que usan marcos temporales más cortos tienen que estar vinculados al PEDN. Bajo el SINAPLAN, y siguiendo las Guías aprobadas por el CEPLAN, también se lleva a cabo un monitoreo de los objetivos, con indicadores, líneas de base y objetivos intermedios relacionados.
- En forma simultánea, el MEF formula el Presupuesto Nacional, junto con el marco fiscal trianual que asigna recursos financieros del Estado a los diferentes programas presupuestales. Es un presupuesto por resultados. Así mismo, el MEF

ha adoptado un Sistema de seguimiento y evaluación como herramienta para implementar el presupuesto por desempeño.

Tal y como se ha mencionado antes y en el Capítulo 3, estos dos procesos, a pesar de no estar completamente aislados, no están vinculados de ninguna manera significativa; tienen que coordinar muy de cerca para asegurar que se cumplan los Objetivos Nacionales contenidos en el PEDN dentro de los marcos de tiempo establecidos, usando los recursos públicos que se les tenga que asignar en el presupuesto. Además, el PEDN y el SINAPLAN no están siendo informados aún por los resultados de visión estratégica y el análisis de horizonte de largo plazo. Dicho esto, CEPLAN ha estado considerando un enfoque usando tres horizontes de tiempo: 2021, 2030 y 2050. Sin embargo, por el momento es más que nada un indicador – una declaración de intención de parte de CEPLAN para adoptar tal sistema de proyección, conforme se desarrolla la metodología para la capacidad de análisis 2030 y 2050.

Figura 2.5. **Visión Estratégica del Perú en tres etapas**



Fuente: PEDN actualizado, Gobierno del Perú.

Algunos países de la OCDE pueden mostrar experiencias interesantes en la incorporación de la visión de largo plazo con los planes estratégicos de mediano plazo, que podrían resultar interesantes para el Perú. En el caso de Polonia, por ejemplo, la estrategia clave nacional de desarrollo de largo plazo para el país está articulada bajo *Polonia 2030: La tercera ola de modernidad – una estrategia nacional de desarrollo de largo plazo*. Esto informa y enmarca las estrategias principales del gobierno para el mediano plazo, que se implementan a lo largo de un horizonte de planificación de diez años (ver Tabla 2.2 y el Capítulo 3).

Existen marcos de transparencia y rendición de cuentas pero podrían ser fortalecidos

El CdG también puede jugar un rol de liderazgo en el Sistema de transparencia y rendición de cuentas del gobierno (ver Capítulo 7 sobre Gobierno Abierto). De hecho, en el Perú la PCM cuenta con una Oficina de Comunicación que ejerce las siguientes funciones:

- desarrollar la política de comunicación externa del Poder Ejecutivo proporcionando la información adecuada y oportuna
- identificar las necesidades de información que respalden las estrategias de comunicación

- establecer los mecanismos de coordinación en todo en el sector público
- diseñar e implementar productos de comunicación al servicio del ciudadano que se adecúen con sus necesidades de información.

Tabla 2.2. **Horizontes de Planificación en Cascada: el caso de Polonia**

Categoría de la iniciativa	Horizonte temporal	Perfil
Estrategia nacional de desarrollo a largo plazo denominada: Polonia 2030: La tercera ola de modernidad. Una Estrategia de Desarrollo Nacional de Largo Plazo	Perspectiva de implementación de por lo menos 15 años (largo plazo) – un marco estratégico integral y horizontal	Especifica las principales tendencias y retos que surgen del desarrollo interno de Polonia así como los cambios en su entorno externo, incluye una idea integral del desarrollo nacional, social y económico visto desde una perspectiva de largo plazo en consideración de sus dimensiones social, económica, ambiental, territorial e institucional..
Concepto de Desarrollo Espacial Nacional	Perspectiva de 20 años (largo plazo)	El documento más importante que trata de la administración especial de Polonia. Si objetivo estratégico consiste en usar el espacio disponible en forma efectiva, tomando en cuenta su potencial de desarrollo diferenciado con el fin de mejorar la competitividad, la tasa de empleo, efectividad de la cohesión social, económica y especial del estado, bajo una perspectiva de largo plazo.
Plan de Desarrollo Espacial Nacional	De conformidad con la Perspectiva Nacional de Desarrollo de Uso de Suelos	Un plan operacional para el desarrollo especial formulado de acuerdo con el concepto de Desarrollo Espacial Nacional.
Estrategia de Desarrollo Nacional de Mediano Plazo	Perspectiva de desarrollo de 4-10 años, un documento integral y horizontal, incluye disposiciones de la Estrategia Nacional de Desarrollo de Largo Plazo	Especifica los determinantes, objetivos y direcciones fundamentales para el desarrollo nacional junto con las dimensiones social, económica, regional y de uso de suelo implementados vía las estrategias de desarrollo con la ayuda de programas de desarrollo. La perspectiva de mediano plazo permite la formulación de objetivos más específicos así como de herramientas para su implementación.

Source: OCDE (2013b), *Poland: Implementing Strategic-State Capability*, http://dx.doi.org/10.1787/9789264201811-en.

En el año 2002 entró en vigencia la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. La Secretaría de Gestión Pública (SGP) surgió como un actor público relevante en esta área. Además, el Perú, que se adhirió en el año 2014 a la Alianza Para el Gobierno Abierto (AGA), es uno de los países en la región que ha identificado el potencial del gobierno abierto como una herramienta efectiva para luchar contra la corrupción, a través de la transparencia y rendición de cuentas (ver Capítulo 7).

- En el Perú, el grupo de conducción de gobierno abierto incluye a dos organizaciones del sector privado: la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas, (CONFIEP) y la Cámara de Comercio de Lima.
- En el año 2010, Perú aprobó la implementación de los Portales de Transparencia institucionales estandarizados para el Gobierno Central. Así mismo, hay un creciente interés para extender este proceso a nivel sub nacional, tal y como lo demuestra la implementación de cuatro talleres regionales a comienzos del 2014 con el fin de recibir insumos directos de ciudadanos fuera de Lima para la

preparación de la segunda versión del Plan Acción de Gobierno Abierto (ver Capítulo 7).

- Dicho esto, como lo plantea el capítulo, aún quedan retos y cuellos de botella importantes para la adopción del Segundo Plan Acción de Gobierno Abierto de tal forma que refleje adecuadamente los insumos proporcionados por las partes interesadas.

Otra herramienta poderosa para aumentar la rendición de cuentas, transparencia y compromiso civil es la información de desempeño sobre la implementación de estrategias nacionales y desempeño fiscal en el logro de los lineamientos de los objetivos de estas estrategias.

- Se requiere claramente que el gobierno asegure que la información disponible actual esté lo suficientemente diseminada a la sociedad civil y que el SINAPLAN la use internamente como proceso de retroalimentación permanente para informar al sistema de planificación estratégica.
- Sin embargo, un reto significativo en esta área es la mejora del vínculo de los programas prioritarios nacionales, la estrategia nacional y los objetivos de política del gobierno, por un lado; con la información de desempeño presupuestario, por el otro; de tal forma que mediante los datos abiertos del gobierno, las iniciativas de portales y comunicaciones electrónicos, los ciudadanos estén adecuadamente informados acerca del progreso (o no) realizado por el gobierno en el logro y mejora de resultados para las personas y las empresas en todas las regiones del país.
- El CdG podría reforzar las capacidades institucionales y conciencia de política sobre los objetivos de Gobierno Abierto, y trabajar más de cerca con sus propias instituciones y el MEF en la implementación del Plan de Acción. El Capítulo 7 aborda estas cuestiones.

La agenda de reforma actual del Perú: La Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública

Los párrafos precedentes han presentado evidencia sobre el estado actual de las cosas con respecto a los roles y responsabilidades de las instituciones que conforman el Centro de Gobierno del Perú. La siguiente sección esboza la agenda de la reforma de gobernanza del Perú y sus planes para el futuro en esta área.

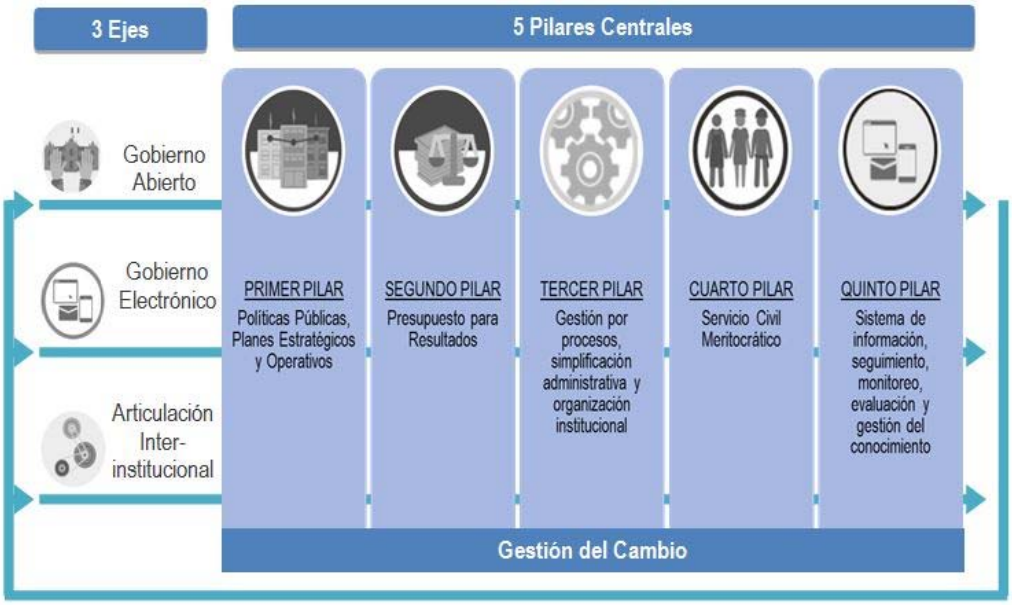
Uno de los principales esfuerzos del gobierno peruano para enfrentar los retos tradicionales para el establecimiento y conducción de una estrategia nacional integrada de mediano plazo, y para diseñar y entregar servicios públicos de manera efectiva, eficiente y transparente, fue que en el 2013 el Estado adoptó su política nacional de modernización de la administración pública (Decreto Supremo No. 004-PCM[11]). Esta política se basa en el Decreto Supremo 025-PCM-2010 y en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, No. 29158.

El primer plan de cuatro años para la Implementación de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, (PNMGP) 2013-2016 define acciones e indicadores con sus respectivos objetivos, fechas límite e instituciones responsables de la implementación de los objetivos y lineamientos de política, monitoreo de progreso y evaluación de resultados e impactos en la sociedad.

- El PNMGP-2021 busca mejorar la gestión pública con un enfoque en los resultados en el servicio a los ciudadanos. Con este fin, ha establecido un modelo

de cinco pilares principales, tres transversales y un proceso de gestión de cambio explícito, todo lo cual se encuentra detallado a continuación.

Figura 2.6. **Política Nacional sobre la Modernización de la Administración Pública en el Perú**



Fuente: PCM.

Políticas públicas, planes estratégicos y planes operativos

Bajo el eje del PEDN sobre desarrollo y consolidación de la gobernanza democrática y de instituciones públicas fuertes liderado por el CEPLAN, el primer pilar busca articular en forma coherente y coordinada objetivos de gobierno claros que reflejen las prioridades nacionales. Las propuestas de política pública deben ser consistentes con estos objetivos. A su vez, las entidades públicas deberán reflejar estos objetivos en sus planes. Por lo tanto, el gobierno en general debe estar en posición de enfocarse más claramente en servir mejor a los ciudadanos.

Presupuesto basado en resultados

Bajo la responsabilidad de la Dirección de Presupuesto del MEF se está implementando el presupuesto basado en resultados para mantener la disciplina fiscal, mejorar la eficiencia en la distribución de recursos y la calidad del gasto público, y asegurar la efectividad y eficiencia operativa de todas las entidades y agencias. El Capítulo 3 evalúa esta agenda en este contexto de planificación estratégica and seguimiento y evaluación a nivel de todo el gobierno.

Procesamiento, simplificación administrativa y organización institucional

Bajo la responsabilidad de la Secretaría de Gestión Pública, la PCM busca mejorar gradualmente la gestión de procesos de las entidades públicas así como la simplificación administrativa y la reducción de burocracia para lograr mejores resultados para los

ciudadanos. El Estudio Sobre Políticas Regulatorias del Perú ofrecerá asesoría al gobierno en esta área.

Modernización del servicio civil

Tal y como se ha mencionado anteriormente, bajo la responsabilidad de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR), la estrategia de reforma del servicio civil busca lograr un mejor desempeño por parte de los funcionarios del estado, basándose en los principios de méritos y de igualdad de oportunidades. El objetivo de mediano plazo es profesionalizar el servicio civil en todos los niveles de gobierno para poder atraer a individuos que se encuentren calificados para puestos clave en cada institución. El Capítulo 5 evalúa el marco de SERVIR y ofrece recomendaciones al gobierno en esta área.

Sistema de información, seguimiento, evaluación y gestión del conocimiento

La Secretaria de Gestión Pública de la PCM tiene el mandato de asegurar una gestión pública eficiente apoyando a las instituciones públicas a construir sistemas de información con un proceso de seguimiento y evaluación establecido, así como con estrategias de gestión de conocimiento adecuadas. Los Capítulos 6 y 7 examinan estos temas.

Gobierno abierto

Liderado por la SGP, la estrategia de GA busca asegurar que el gobierno sea transparente, responsable por sus acciones y resultados, y que ofrezca canales que alienten la participación activa de ciudadanos y a la vez mejore rendición de cuentas por parte del gobierno. Los Capítulos 6 y 7 examinan estos temas y ofrecen consejos en esta área.

Gobierno electrónico

Gestionado por la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática (ONGEI), esta estrategia tiene como fin promover el uso intensivo de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) en las instituciones públicas para mejorar la información y servicios ofrecidos a los ciudadanos. El Capítulo 6 evalúa el estado actual del gobierno digital en el Perú y ofrece recomendaciones al gobierno en esta área.

Coordinación inter-institucional y toma de decisiones en el CdG

El objetivo de esta estrategia consiste en promover y establecer mecanismos para una coordinación inter institucional más sólida que contribuya a la expansión de la capacidad de desempeño del gobierno para servir a su población. Un punto importante consiste en mejorar la administración de las prioridades del gobierno desde el Centro de Gobierno. Este Capítulo, en particular y el Estudio, en forma más general, ofrecen recomendaciones en esta área.

Evaluación

Cuestión esencial para el Perú: Mejor coordinación para mejores resultados

En sus respuestas al cuestionario del presente PGR, el gobierno del Perú reconoció la necesidad de fortalecer los mecanismos de coordinación para implementar las prioridades

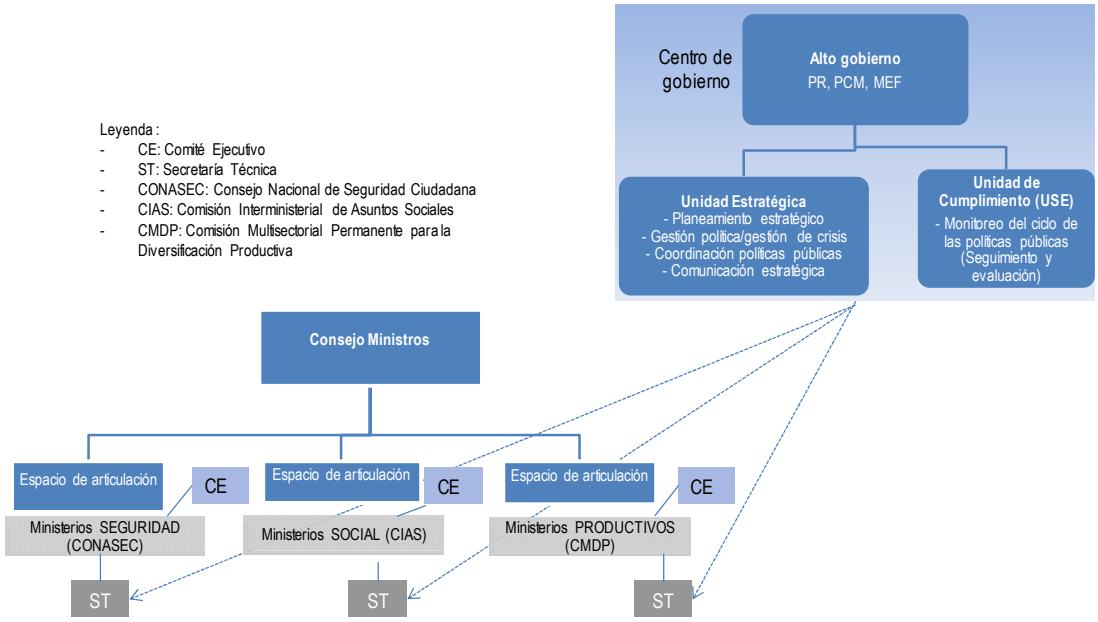
del gobierno de tal forma que reflejen la dimensión y complejidad de las políticas nacionales, así como la necesidad para un marco constitucional integral que garantice un soporte adecuado para la toma de decisiones, una capacidad de coordinación proactiva y reactiva, un alineamiento adecuado con el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional, y sistemas de seguimiento y evaluación robustos que contribuyan efectivamente a la toma de decisiones.

La PCM y el MEF trabajaron de manera conjunta para diseñar un mecanismo para la gestión de las prioridades del gobierno, incluyendo funciones y procedimientos de diseño institucional así como un modelo de organización para el Centro de Gobierno, y el desarrollo de un plan de implementación. En sus respuestas al cuestionario, el Estado propuso la creación de dos unidades.

1. una Unidad de Estrategia a cargo de la planificación estratégica, gestión pública, manejo de crisis, coordinación de políticas públicas y comunicaciones estratégicas
2. una Unidad de Cumplimiento con el objetivo de monitorear concienzudamente todo el ciclo político (seguimiento y evaluación).

En la propuesta, ambas unidades tienen la obligación de coordinar con todos los ministerios. La Figura 2.7 a continuación presenta la propuesta de gobierno incluida en sus respuestas al cuestionario: El MEF sugirió además que los planes se desarrollen de acuerdo al marco de presupuestos por resultados.

Figura 2.7. **Propuesta del MEF y la PCM de reformas institucionales para mejorar la coordinación**



Source: Gobierno del Perú (2015), Informe de referencia para el Estudio sobre Gobernanza Pública de la OCDE, documento de trabajo no publicado.

Como propuesta para fortalecer la capacidad de toma de decisiones a través de una coordinación más robusta a nivel de todo el gobierno, la idea detrás de esta propuesta es buena, y el esfuerzo conjunto de la PCM y el MEF auguran un buen futuro para los esfuerzos conjuntos en esta área. Las siguientes recomendaciones sobre el CdG adoptan el mismo espíritu y se basan en este enfoque más útil.

Dicho esto, dado que el Consejo de Ministros del Perú se enfoca principalmente en la **ejecución** de políticas, las reformas también podrían enfocarse con el tiempo, en mejorar la capacidad del Consejo de Ministros para comprometer una política integrada a nivel de todo el gobierno y el **establecimiento**, **planificación**, **seguimiento y evaluación** de desempeño como apoyo a la toma de decisiones por parte del Ejecutivo, atendido por un CdG reformado con la capacidad de apoyar al Consejo de Ministros en el ejercicio de un mandato más amplio e incluyente.

De hecho, en los países de la OCDE y fuera de ellos, el Consejo de Ministros o el Gabinete mismo ejercen funciones clave de asesoría al Jefe de Estado/Gobierno para que el gobierno ejerza la toma de decisiones de manera colegiada para adoptar un curso de acción que refleje totalmente todas las dimensione clave de un reto de política estratégica:

- El Gabinete y los Comités del Gabinete ofrecen un foro clave para el debate sobre la estrategia nacional y política estratégica al más alto nivel del aparato de toma de decisiones del gobierno. Esto permite ventilar plenamente, de manera confidencial, las diferencias filosóficas entre los Ministros, sobre un enfoque de políticas que aborden un problema estratégico. Más importante aún, estos debates pueden enriquecer el contenido de las propuestas de política y estrategias que se presentan al Jefe de Estado/Gobierno para su decisión. Las evidencias sectoriales presentadas por los ministros en forma individual, por lo general desarrolladas por los servidores públicos de sus ministerios y alimentadas de consultas significativas a las partes interesadas, ofrecen usualmente una base sólida y texturada sobre las cuales se pueden tomar ultimadamente las decisiones a nivel de todo el gobierno.
- Los Comités del Consejo de Ministros pueden actuar como un filtro político a través de cual se debatan las iniciativas estratégicas sectoriales o multisectoriales en el contexto del enfoque general del Jefe de Estado/Gobierno al desarrollo del país. Este proceso por lo general es apoyado por las instituciones del CdG que respaldan al Jefe de Estado/Gobierno y al Gabinete. Esto permite que el Gabinete contextualice las iniciativas individuales contra el plan de desarrollo estratégico del gobierno, para evaluar iniciativas de corto plazo contra los intereses estratégicos de largo plazo del país y del gobierno, y recomendar si se debe implementar una propuesta o si se debe postergar.
- Los Comités del Consejo de Ministros pueden actuar como tomadores de decisiones sobre temas transacciones de menor importancia estratégica para el gobierno y para el país, liberando así el tiempo y recursos preciosos para el Jefe de Estado/Gobierno y permitiendo al Gabinete dedicarse del todo a asuntos más estratégicos.

Por lo tanto, en términos de toma de decisiones a nivel de todo el gobierno, que se verían apoyadas por las dos unidades de CdG propuestas por la PCM y el MEF, el gobierno también debería tomar en cuenta la experiencia de Colombia con sus Consejos Superiores de Administración (ver Recuadro 2.5) que ofrece un ejemplo potencialmente útil de cómo las entidades inter ministeriales y multidisciplinarias, apoyadas por el tipo de CdG más efectivo propuesto por la PCM y el MEF, pueden mejorar la coordinación entre silos y a nivel de todo el gobierno, para alcanzar una política estratégica más integrada y tomar decisiones de gasto más coherentes para el beneficio de todos los ciudadanos.

Con el tiempo, el gobierno podría tomar en cuenta definir y formalizar una división más clara de responsabilidad en la toma de decisiones por el Consejo de Ministros (basándose en grupos de políticas temáticas relacionadas con establecimiento e implementación de estrategias a nivel de todo el gobierno, por ejemplo), y conformar una

jerarquía en la autoridad de toma de decisiones por parte del Consejo de Ministros y Comités creados para este fin, para construir una mayor coherencia en el establecimiento, implementación y evaluación de desempeño de la estrategia nacional, apoyando a la toma de decisiones a nivel de todo el gobierno por parte del Ejecutivo y su Jefe de Estado. En este contexto, los *espacios de articulación* en la propuesta esquemática del Perú en las áreas de Seguridad (CONASEC), asuntos sociales (CIAS) y producción (CMDP) podrían constituir un primer paso en esta dirección para genera grupos de política estratégica para una coherencia de políticas más integrada en la toma de decisiones.

Recuadro 2.5. **Los Consejos Superiores de Colombia: Acuerdos institucionales para asistir en la toma integrada de decisiones**

Los Consejos Superiores de la Administración en Colombia administran el establecimiento de políticas, la coordinación y las actividades de implementación del poder Ejecutivo nacional. Estos Consejos son análogos en su conformación a los Comités del Gabinete en los países de la OCDE; habiendo dicho esto, una gran diferencia en Colombia es que sus miembros se expanden más allá de los ministros e incluyen directores de departamentos administrativos clave, entidades que cumplen funciones de tipo CdG de coordinación de desarrollo, implementación y evaluación de políticas multisectoriales horizontales, a nivel de gobierno.

El rol de estos Consejos consiste en apoyar al Presidente y al gobierno a formular, implementar y evaluar políticas. Los Consejos Superiores más importantes son el Consejo de Ministros (el Gabinete), el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), y el Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS).

Argumentalmente, el Consejo más poderoso de Colombia, el CONPES, es la institución más importante de coordinación de políticas en el gobierno. Es la autoridad más alta de planificación nacional en el país y sirve como ente asesor al gobierno en todos los asuntos relacionados con el desarrollo económico y social del país. Coordina y guía la diversidad de agencias de gobierno y entidades responsables de la política económica y social del gobierno.

Fuente: OCDE (2013), *Colombia: la Implementación del Buen Gobierno*, http://dx.doi.org/10.1787/9789264202351-es .

Recomendaciones

El enfoque de estas recomendaciones se basa en aumentar la capacidad de conducción y coordinación del gobierno del Perú a través de reformas institucionales en la institución de CdG que sirve al Jefe de Estado y al Consejo de Ministros. Las siguientes recomendaciones se basan en el espíritu de los que el gobierno del Perú propuso en las respuestas al cuestionario llevado a cabo por la OCDE para este Estudio. Al recomendar estas reformas institucionales, este Estudio nota lo siguiente:

- Algunas de las recomendaciones que requieren reformas estructurales pueden ser complejas y tomar tiempo y esfuerzo, incluso a través de enmiendas a Leyes Orgánicas y otros marcos legislativos y las consultas requeridas. Se debe prestar la debida consideración a estos retos, los mismos que deben verse reflejados en cualquier estrategia de reforma que el Estado diseñe en esta área.
- Al prestar especial atención en la PCM como institución de CdG que sirve al Presidente y al Consejo de Ministros, la intención de estas recomendaciones no es de ninguna manera cuestionar (o debilitar) el rol del MEF. Sin duda alguna, el rol de este Ministerio ha sido fundamental en la transformación del Perú. Por el

contrario, la recomendación de fortalecer la capacidad de coordinación de la PCM busca generar que el CdG de esta institución se convierta en un socio más robusto para el MEF para que, de manera conjunta, puedan coordinar la política estratégica nacional y el diseño fiscal, la implementación y monitoreo de desempeño para lograr resultados para los ciudadanos y mejorar los resultados de crecimiento inclusivo en todas las regiones del país, asegurando a la vez que si la información de desempeño demuestra que los resultados no se están alcanzando de acuerdo a lo previsto, entonces puedan asesoran en forma conjunta al Presidente y al Consejo de Ministros sobre la mejor manera de diseñar y tomar un cambio de rumbo estratégico que alcance los resultados deseados en manera más efectiva.

En todos los elementos de la Agenda de Modernización de la Gestión Pública, el CdG tiene que jugar un papel de coordinación fuerte, tanto a nivel interno entre las diferentes Secretarías de la PCM como entre la PCM y el MEF, y transversalmente, a nivel de gobierno para asegurar, por ejemplo, que la información de desempeño financiero y de políticas se genere y se use adecuadamente para informar a la siguiente ola de políticas y de implementación y diseño presupuestal y pueda ser aprovechada para informar a los ciudadanos de manera efectiva sobre el progreso en el logro de resultados de desarrollo inclusivo y de bienestar para los ciudadanos en todas las regiones del país.

Este capítulo ha argumentado que los Centros de Gobierno son la piedra angular de los sistemas de gobernanza pública. Los CdG aseguran que los gobiernos tomen decisiones de alta calidad, que coordinen acciones de gobierno y mantengan coherencia en el diseño e implementación de la política de gobierno. Una coordinación pobre y una toma de decisiones ineficaz, presentes en muchas administraciones públicas, puede significar que la traducción de prioridades políticas en acciones de gobierno no entreguen los resultados a los ciudadanos y a las empresas.

En el caso de Perú, el gobierno ha reconocido la necesidad de mejorar los acuerdos interinstitucionales existentes; es una de las líneas de la estrategia de modernización. Esto ofrece al Perú una oportunidad importante de llevar a cabo una amplia gama de reformas institucionales en los años por venir para mejorar la toma de decisiones por parte del CdG como medio de mejorar la capacidad del gobierno de alcanzar mejores resultados para las personas.

Esta visión del centro de gobierno del Perú presentada en el presente capítulo nos lleva a las siguientes consideraciones:

- La Presidencia del Consejo de Ministros necesita mayor estabilidad, un retoque institucional más claro, libre de responsabilidades que la aparten de sus objetivos principales, y más peso político y de políticas en el sistema para que pueda enfocarse en liderar la coordinación a nivel de todo el gobierno para el diseño, entrega y monitoreo de desempeño de una estrategia de desarrollo nacional multianual.

– En el periodo 2000-15, ha habido veinte PCM diferentes, en promedio, más de uno por año, por lo general con una altísima rotación de los altos funcionarios que reportan al Presidente del Consejo de Ministros.

– Esto está socavando el cumplimiento adecuado de las funciones del CdG, en especial la de realizar la proyección estratégica y sostener la coordinación de las políticas públicas a través del tiempo.

- Con 16 unidades y Secretarías distintas que reportan a la cabeza de la PCM, la PCM está demasiado atomizada, con demasiados mandatos diferentes en su plato, y no se enfoca lo suficiente en cumplir con su rol de coordinación de manera efectiva. En la mayoría de países de la OCDE, el CdG no se hace cargo de las actividades de transacción específicas de cada sector: una vez que éstas son concebidas, la responsabilidad política de su desarrollo y gestión se transfiere al ministerio de línea correspondiente para preservar la capacidad del CdG de liderar adecuadamente el diseño, entrega y monitoreo de la estrategia de alto nivel.

– Paradójicamente, la plétora de entidades de la PCM realmente reduce el peso político del CdG en el sistema, porque no tiene suficiente tiempo, energía o recursos para enfocarse en los pequeños objetivos estratégicos que debería estar dirigiendo a nivel de todo el gobierno.

– Esto implica también que sus recursos se distribuyen de manera muy escasa; podrían consolidarse para su rol estratégico mejore.

- La PCM debe poder coordinar de manera cercana y constante con el MEF para asegurar que el PEDN esté claramente vinculado al Presupuesto y al marco fiscal multianual. Debe poder coordinar con los ministerios de línea a nivel de gobierno central y con los gobiernos regionales y locales para el desarrollo e implementación del PEDN, así como en todas las líneas de la Agenda de Modernización, incluyendo la descentralización y la medición de desempeño, de tal forma que los marcos de planificación tales como el PEDN y el SINAPLAN se beneficien realmente de los aportes de todos los actores públicos y privados clave y que la historia de desempeño del gobierno pueda ser desarrollada y comunicada de la manera más integrada

– la Información de desempeño tiene que informar al proceso de planificación

– la Planificación Estratégica Nacional tiene que conducir el proceso presupuestario, como en el caso de los países de la OCDE, y no al revés: el presupuesto por resultados del Perú debería estar enmarcado por los objetivos estratégicos en la estrategia multianual a nivel de todo el gobierno y el marco de presupuesto por resultados debería medir el desempeño contra los resultados definidos en el PEDN

– los objetivos estratégicos tienen que definirse en el contexto del marco fiscal, de tal forma que el gobierno y los ciudadanos comprendan lo que se puede implementar dentro de cualquier plazo dado

– las comunicaciones integradas al Congreso y al público deben partir del CdG.

Estas consideraciones enmarcan las siguientes recomendaciones. Su propósito consiste en:

- desarrollar capacidades en la PCM y aumentar su peso político y de las políticas en el sistema
- mejorar su capacidad de asociarse con el MEF y liderar una coordinación eficiente sobre el diseño, implementación y monitoreo de desempeño de la estrategia de desarrollo nacional multianual que vincula las políticas a la elaboración presupuestal, a los planes sectoriales anuales y al recojo y comunicación de información de desempeño a nivel de todo el gobierno que evalúe la implementación contra los resultados.

En este sentido, el gobierno debería tomar en cuenta las siguientes recomendaciones:

1. Fortalecer la coordinación a todo nivel de gobierno liderada por el centro de gobierno

- Fortalecer la capacidad institucional para superar los silos y mejorar la planificación estratégica, implementación y monitoreo de desempeño a nivel de todo el gobierno que logre resultados efectivamente de tal forma que evalúe las decisiones de gasto contra el logro de los resultados de política estratégica.
- Estudiar la composición y los mandatos de las secretarías y organismos que se encuentran actualmente en la PCM con la idea de transferir aquellas unidades que no cumplan una función de coordinación entre el gobierno y los ministerios de líneas correspondientes, permitiendo por lo tanto que la PCM se enfoque en su mandato de forma más clara en la Estrategia de Desarrollo Nacional, Modernización del Estado, Descentralización y gestión de las operaciones a nivel de todo el gobierno. Cualquier unidad que no esté involucrada trabajar bajo estos mandatos, debe ser entregada a un ministerio de línea relevante. Cualquier ahorro de recursos como resultado de este ejercicio deberá ser reasignado a las unidades centrales del CdG, incluyendo CEPLAN, la Secretaría de Gestión Pública, (SGP), la Secretaría de Descentralización, SERVIR, la Secretaría de Coordinación, CAN y ONGEI.
  - Al transferir agencias/entidades, asegurarse de salvaguardar/fortalecer su autonomía en donde se encuentren. Por ejemplo, se debe confirmar (y si fuera necesario, fortalecer) la autonomía del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) para asegurar de que cuente con los recursos suficientes y esté adecuadamente protegido ante interferencias políticas partidarias al ejercer su mandato.
  - Crear dos nuevos Vice Ministerios dentro de la PCM que reporten directamente a la PCM para reforzar su rol estratégico como una de las dos instituciones que conforman el CdG:
    - Agrupar unidades de establecimiento de estrategia bajo un Vice Ministerio de Estrategia Nacional y Modernización de Gobernanza Pública.
    - Agrupar Unidades de estrategia implementación/entrega bajo un Vice Ministerio de Entrega y Resultados Operativos.
    - Crear un Comité permanente del Consejo de Ministros para supervisar el establecimiento de estrategia, planificación, presupuesto, implementación/entrega y monitoreo de desempeño para asegurar el logro de los resultados estratégicos nacionales y regionales, que se apoyará en los dos vice ministerios y en el MEF. Este Comité Permanente puede ser presidido por el Presidente del CM, con el Ministro de Economía y Finanzas como vicepresidente, y reportará al Presidente de la República. La secretaría técnica podrá estar encabezada por la PCM.
    - Basar el reclutamiento y nombramiento de los cargos de Vice Ministro en mérito; y asegurar la estabilidad en las estructuras y en los funcionarios que las administran, asegurándose de que permanezcan más allá de un ciclo electoral y de la alta rotación del Presidente del Consejo de Ministros.

- Comunicar ampliamente estos cambios tanto a nivel interno como externo.

2. Mejorar la cooperación entre la PCM y el MEF

- Reforzar la relación entre el CEPLAN y la Dirección General de Presupuesto Nacional para alinear mejor el PEDN con el presupuesto multianual, usando un marco temporal común. Para ello, se debe establecer una Comisión que armonice el marco de mediano plazo, para aumentar el cumplimiento de los objetivos, su monitoreo y difusión.

3. Reforzar la capacidad de integrar los resultados de proyección de largo plazo en la planificación estratégica

- A pesar de que la última ronda de actualización del PEDN, aún hay necesidad de planes sectoriales y estratégicos que necesitan mejorar la definición de metas, indicadores orientados a resultados y técnicas de M &E. Además, no hay ningún documento de visión de largo plazo por el momento. La existencia de esta información es una herramienta útil para definir los objetivos de largo plazo que superen el plazo del PEDN. Perú puede considerar aumentar el rol del Acuerdo Nacional en este sentido (ver Capítulo 3).

4. Mejorar el marco de monitoreo de desempeño

- El monitoreo de desempeño y la auditoría parecen estar divididos en diferentes unidades (CEPLAN, MEF, Contraloría, etc.) que por el momento no ofrecen resultados que puedan ser empleados sistemáticamente en el proceso de toma de decisiones. Claramente, CEPLAN tiene que reforzar sus capacidades de evaluación e integrar el trabajo realizado por el MEF y otros en el proceso de planificación estratégica. El ejemplo de SINERGIA en Colombia podría ayudar en este sentido (ver Capítulo 3).

5. Aumentar la capacidad de habilidades estratégicas del servicio civil en la PCM y asegurar la estabilidad con respecto a la rotación de personal

- Se debe reforzar las capacidades técnicas en el CdG, a través de capacitación, asistencia técnica, seminarios, etc. Esto se aplica a la administración central, pero también en una segunda etapa, a los altos funcionarios del servicio civil de las unidades de tipo CdG a nivel regional y local. Se debe institucionalizar un proceso continuo de aprendizaje para poder desarrollar capacidades de coordinación, planificación y gestión adecuadas en la PCM (ver Capítulo 5).

6. Usar el Centro de Gobierno para comprometer a los ciudadanos y a la sociedad civil como jugadores clave

- Los ciudadanos deberían involucrarse en la vida política del Perú de manera regular. Esto puede hacerse de distintas maneras, tales como mediante técnicas de gobierno abierto para informar a la población, realizar encuestas de satisfacción para obtener retroalimentación acerca de los procesos de planificación, talleres y mesas redondas para las partes interesadas, mejorar el Acuerdo Nacional y otras iniciativas para asegurar que todos los niveles de gobierno identifiquen y cumplan correctamente las necesidades y aspiraciones de todos los peruanos (ver Capítulo 7).

7. Desarrollar e implementar una estrategia de comunicación de gobierno constante e integrada

- El CdG debería desarrollar capacidades para informar a los ciudadanos en forma regular sobre los esfuerzos y resultados de la modernización del estado, implementación de estrategias, descentralización y otras líneas de la estrategia de desarrollo nacional. Con el tiempo, esto puede fortalecer la confianza y consolidar el fortalecimiento democrático.
- Esta estrategia debería incluir el uso de TIC y herramientas de gobierno digital para comprometer sistemáticamente a los ciudadanos en la vida pública del Perú.

8. Establecer una unidad de entrega para dar seguimiento a las reformas y monitorear su implementación

- La Secretaría para la Administración Pública (SGP) debería preparar una estrategia y un paquete de instrucciones integral para el gobierno entrante a nivel de políticos y funcionarios para informarles acerca de las recomendaciones de la OCDE con el fin de concientizar y generar aceptación acerca de un paquete de reformas integral e integrado que el gobierno entrante pueda adoptar durante el curso de su mandato.
- Perú podría asignar la responsabilidad de apoyar la implementación de este paquete de reformas a una oficina dedicada al proyecto (tal vez baja la forma de una Unidad de Entrega) ubicada dentro de la PCM:

– La oficina de proyectos podría estar conformada por servidores públicos secundados por las secretarías clave de la PCM y del MEF, así como de los ministerios clave para el programa, comprometidos con la descentralización. El personal seleccionado para la oficina de proyectos deberá tener un rango suficientemente alto como para permitirles comprometer a sus líderes correspondientes de manera efectiva.

– El informe sobre el progreso de la implementación de las reformas al Consejo de Ministros (específicamente, al Comité Permanente, como se ha recomendado podría darse en forma regular, ya sea cada año o cada dos años, informando sobre los productos y resultados alcanzados a través del proceso de implementación de la reforma. Esta información de desempeño debería informar al PEDN y a planificación presupuestaria.

– Con la aprobación del Consejo de Ministros, la PCM/Unidad de Entrega podría informar anualmente al Congreso y al pueblo peruano.

– Los altos funcionarios relevantes podrían ser responsables a través de su proceso de evaluación anual de desempeño, de la implementación de los planes de reforma y acciones aprobadas por el Consejo de Ministros.

Notas

1. www.descentralizacionPerú.com/ley_descentralizacion/bases.html.
2. Gobierno del Perú (2015), Informe de referencia para el Estudio sobre Gobernanza Pública de la OCDE, documento de trabajo no publicado.
3. www.pcm.gob.pe/normaslegales/2012/DS109-2012-PCM.pdf.
4. Las entidades públicas del Poder Ejecutivo son Organismos Públicos (tales como Agencias Normativas); Comisiones; Programas y Proyectos Especiales, Entidades Administradoras de Fondos Intangibles de la Seguridad Social; empresas de propiedad del Estado.
5. http://acuerdonacional.pe/wp-content/uploads/2014/05/Decreto-Supremo-105-2002-PCM.pdf.
6. http://acuerdonacional.pe/wp-content/uploads/2015/05/13993-Doce-años-del-acuerdo-Nacional-Web.pdf.
7. http://transparencia.mtc.gob.pe/idm_docs/normas_legales/1_0_31.pdf.
8. www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/pres_multi/Presupuesto_Multianual_2015_2017.pdf.
9. Gobierno del Perú (2015), Informe de referencia para el Estudio sobre Gobernanza Pública de la OCDE, documento de trabajo no publicado.
10. Gobierno del Perú (2015), Informe de referencia para el Estudio sobre Gobernanza Pública de la OCDE, documento de trabajo no publicado.
11. http://sgp.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2015/06/DS-004-2013-PCM-Aprueba-la-PNMGP.pdf.

Bibliografía

Alessandro, M., M. Lafuente and C. Santiso (2013), "Strengthening the center of government in Latin America and the Caribbean", nota técnica IDB-TN-591, Banco Interamericano de Desarrollo, octubre, https://publications.iadb.org/handle/11319/6003?locale-attribute=en.

Banks, G. (2010), *An Economy-wide View: Speeches on Structural Reform, Productivity Commission*, Melbourne, Australia, www.pc.gov.au/news-media/speeches/20100329-structural-reform-compendium.

Bourgon (2011), J. (2011), *A New Synthesis of Public Administration: Serving in the 21st Century*, McGill-Queen's University Press.

Contraloría General de la República, PNUD (2014), "Estudio del proceso de descentralización en el Perú", Lima, www.undp.org/content/dam/peru/docs/Gobernabilidad%20democr%C3%A1tica/pe.Estudio%20proceso%20de%20descentralizacion.pdf.

CORA, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, España (2013), "Informe De La Comisión Para La Reforma De Las Administraciones Públicas".

Doz and Kosonen (2008), Doz Y. and M. Kosonen (2008), *Fast Strategy, How Strategic Agility will help you stay ahead of the Game*, Wharton School Publishing, Philadelphia, United States.

Gallup World Monitor Base de datos (2015), *Gallup World Monitor* (base de datos).

Gobierno de Perú (2015), "Informe de referencia para el Estudio sobre Gobernanza Pública de la OCDE", documento de trabajo no publicado.

FMI (2015), *Panorama económico mundial* [*World Economic Outlook]*, Fondo Monetario Internacional International, Washington, DC.

IPD (2012), "2012 governance data", *Institutional Profiles Database*.

Monzó Torrecillas, J. and J. Vallés Liberal (2011), "El refuerzo del gobierno económico europeo", *Revista Presupuesto y Gasto Público*, No. 63, pp. 63-76, www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revistas/presu_gasto_publico/63_11.pdf.

OCDE (2015a), *Multi-dimensional Review of Peru: Volume I. Initial Assessment*, OECD Development Pathways, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264243279-en.

OCDE (2015b), *OECD Public Governance Reviews: Estonia and Finland: Fostering Strategic Capacity across Governments and Digital Services across Borders*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264229334-en.

OCDE (2015c), *Open Government in Morocco*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264226685-en.

OCDE (2014a), "Center stage: Driving better policies from the centre of government", GOV/PGC/MPM(2014)3, OECD, París, www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=gov/pgc/mpm(2014)3&doclanguage=en.

OCDE (2015), *Gobierno Abierto en América Latina*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264225787-es

OCDE (2013a), *Colombia: OCDE (2013), Colombia: la Implementación del Buen Gobierno,* OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264202351-es.

OCDE (2013b), *Poland: Implementing Strategic-State Capability*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264201811-en.

OCDE (2012a), *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*, OECD, París, www.oecd.org/governance/regulatory-policy/49990817.pdf.

OCDE (2012b), "Strategic lessons from the comprehensive Public Governance Reviews", GOV/PGC(2012)14, OECD, París.

OCDE (2011a), *Regulatory Policy and Governance: Supporting Economic Growth and Serving the Public Interest*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264116573-en.

OCDE (2011b), *Slovenia: Towards a Strategic and Efficient State*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264173262-en.

OCDE (2011c), "The role of the state following economic success", in *Estonia: Towards a Single Government Approach*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264104860-4-en.

OCDE (2010a), *Finland: Working Together to Sustain Success*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264086081-en.

OCDE (2010b), *Making Reform Happen. Lessons from OECD Countries*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264086296-en.

OCDE (2009), *Government at a Glance 2009*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264075061-en.

OCDE (2007), *Performance Budgeting in OECD Countries*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264034051-en.

OCDE y BID (2014), *Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2014: Innovación en la gestión financiera pública,* OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264211636-es.

Shack, N. (2008), "Intentando Caracterizar la Articulación entre el Plan y el Presupuesto", mimeo, Chile.

Capítulo 3.

Planificación estratégica, y seguimiento y evaluación de políticas públicas

Este capítulo se centra en la planificación estratégica nacional del Perú y en los sistemas de monitoreo y evaluación. Perú ha dado pasos importantes en la última década para mejorar la capacidad del gobierno para monitorear las políticas públicas y el desempeño del gasto. El capítulo menciona como principales retos la falta de información suficiente a nivel regional y local y la falta de experiencia suficiente en la definición de indicadores nacionales estratégicos, análisis de datos y el uso del monitoreo y la evaluación. El capítulo concluye con una serie de recomendaciones que abordan estas cuestiones.

Introducción

Este capítulo se enfoca en los sistemas nacionales de planificación estratégica, seguimiento y evaluación. La capacidad de comprometerse en una planificación estratégica sólida, de ajustar las respuestas políticas a los retos multidimensionales usando información de desempeño robusta y de informar al Congreso y a los ciudadanos sobre el progreso en la resolución de los retos sociales con intervenciones de políticas públicas implica una habilidad por parte del Estado de identificar precisamente retos de políticas, establecer un curso de acción y tomar las decisiones para implementarlo usando evidencia sólida para lograr productos y resultados cuantificables para las personas. Un seguimiento y evaluación sólidos promueven la transparencia y rendición de cuentas, y brindan al público información de desempeño sobre cualquier progreso que el gobierno esté alcanzando para cumplir con sus metas y lograr resultados para las personas.

La planificación estratégica y el seguimiento y evaluación son funciones clave del Estado en todos los países, las mismas que son realizadas normalmente por las instituciones del Centro de Gobierno (CdG), especialmente el Ministerio de Finanzas, y la institución del CdG que sirve al jefe de gobierno y al Consejo de Ministros. Estas funciones tienen como fin orientar la consecución de las prioridades estratégicas de política de los gobiernos.

En el Perú, a pesar de los esfuerzos realizados en la última década para realizar seguimiento al desempeño de las políticas y del gasto, especialmente a través del presupuesto por resultados, las autoridades peruanas han identificado como prioridad la mejora de esta área de gobernanza pública:

- Han identificado la necesidad de definir objetivos estratégicos más claros y medibles que tomen en cuenta las necesidades de la población de cada región del país para cerrar las brechas en el desempeño regional y mejorar los resultados para la población en esas regiones.
- Han identificado limitaciones en el seguimiento y evaluación como un reto que deben superar para poder medir el desempeño de sus estrategias de desarrollo y descentralización, de tal forma que les permita cambiar su curso cuando los resultados no estén siendo alcanzados de manera satisfactoria.

La evidencia sugiere que la información para la toma de decisiones no pasa necesariamente por un control de calidad riguroso; los datos parecen no estar consolidados de una manera confiable y ordenada. Esto origina costos de información elevados y calidad de información inadecuada, lo que a su vez, reduce el acceso al tipo de información requerida para evaluar la gestión y los resultados de las políticas, así como la habilidad de tomar decisiones a tiempo, basándose en evidencia sólida. La mejora en el uso de información de desempeño para influir en el proceso de planificación estratégica resulta especialmente importante porque permite a los gobiernos regular las políticas ahí donde los resultados alcanzados no son los óptimos, cuando el proceso de implementación de políticas está atrasado o cuando la iniciativa política es simplemente insuficiente para resolver el problema a la mano. Tal y como se menciona más adelante, esto es especialmente importante en países que enfrentan disparidades regionales agudas y persistentes, como en el caso del Perú.

Un marco estratégico sólido de largo plazo cuyo desempeño pueda medirse y compartirse con el público puede aumentar la credibilidad y confianza de los ciudadanos en las instituciones del Estado. En los países de la OCDE, estos marcos tienden a integrar

la planificación estratégica con alguna forma de presupuesto basado en resultados o en desempeño, para obtener una imagen coherente de si el gobierno está alcanzando sus objetivos estratégicos de política, y de ser así, cómo es que el gobierno lo está logrando a través de sus decisiones de gasto y de su estrategia de ejecución presupuestaria, de tal forma que pueda ajustar el diseño de sus políticas y la prestación de servicios para optimizar el logro de las metas y resultados para la personas en cada región del país.

Contexto histórico: Creación de un sistema de planificación estratégica

En el Perú, los primeros intentos de modernizar la capacidad de planificación se dieron en 1962 con la creación del Sistema Nacional de Planificación del Desarrollo Económico y Social y el Instituto Nacional de Planificación. En las siguientes dos décadas, esta institución lideró la definición e implementación de políticas públicas, estrategias y planes de desarrollo importantes de mediano y largo plazo a nivel nacional, sectorial y regional.

En 1992, el Instituto fue desactivado a través del Decreto Ley 25548 por el Presidente Alberto Fujimori, quien asignó sus funciones al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), que lo integró dentro de su propia organización. Durante este período, la ex Dirección de Programación Multianual (hoy DGIP) fue responsable de proveer los lineamientos para el establecimiento, monitoreo e implementación de los Planes Estratégicos Sectoriales Multianuales y los Planes Estratégicos Institucionales (PESEM/PEI). Estos se encargaron de la planificación por varios años, hasta la publicación de la Directiva 001-2014-CEPLAN, Directiva General del Proceso de Planeamiento Estratégico – Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico.

En el año 2002 se llevó a cabo una nueva ola de reformas. El recientemente creado Acuerdo Nacional (ver capítulo anterior) identificó, dentro de la quinta Política Nacional, la importancia del planeamiento estratégico, la prospectiva nacional y los procedimientos transparentes como prioridades nacionales. Esto llevó a la creación de un Sistema nacional de planeamiento estratégico, con el establecimiento claro de objetivos sectoriales estratégicos y operacionales, estableciendo metas de corto, mediano y largo plazo así como indicadores de presupuesto por resultados.

En el año 2008 se estableció el SINAPLAN (Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico del Perú) junto con el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) como organismo rector (ver capítulo anterior).

Marco legal

El actual marco legal peruano para el planeamiento está comprendido en la Constitución Política de 1993. La norma específica sobre la función de planificación está regulada por la Ley de creación del SINAPLAN y CEPLAN (Decreto Legislativo 1088). De acuerdo con esta ley, las dos funciones principales del SINAPLAN son:

1. Formulación y difusión de una visión de futuro del país compartida y concertada en los diferentes niveles y sectores del gobierno en general, a través de la elaboración y actualización del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (PEDN).
2. Regulación del proceso de planificación estratégica en todas las entidades del sector público.

Estas funciones son lideradas y coordinadas por el CEPLAN, que en el 2014 publicó la Directiva General del Proceso de Planeamiento Estratégico – SINAPLAN[1] para organizar y articular el proceso de planificación en la administración pública. Esta

Directiva está enmarcada dentro de una visión moderna de planificación y gestión pública como elementos clave de desarrollo y buena gobernanza. Perú considera que su principal beneficio consiste en articular un marco regulatorio integrado y flexible para orientar a los servidores públicos en la planificación estratégica; modernizar el proceso de planificación estratégica añadiendo un requisito para llevar a cabo un análisis prospectivo como elemento clave, y a su vez presenta una metodología estandarizada a nivel de todo el gobierno; así mismo, apoyar el desarrollo de capacidades para los altos funcionarios públicos en planificación estratégica.

El Presupuesto por Resultados y la programación multianual fueron instituidos mediante la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, Ley N° 28411 y la Ley Anual del Presupuesto del Sector Público. De conformidad con el artículo 16 de la Ley General, las prioridades de asignación de gasto se establecen de acuerdo con los objetivos y prioridades de cada sector; por lo tanto, depende del sector determinar la escala de prioridades contenidas en el presupuesto propuesto para cada entidad. Los formuladores de políticas sectoriales diseñan programas presupuestales, que son asignados contra las metas (resultados) de un sector, vinculado a competencias especiales si se asigna a nivel sub nacional en un territorio. Los programas presupuestales se identifican dentro del contexto del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional y sus resultados finales asociados (SO).

Marco de planificación institucional

Los principales sistemas e instituciones de la arquitectura institucional de la planificación en el Perú se manejan dentro de un contexto en el que distintos actores con diferentes roles interactúan entre sí, a veces empleando metodologías y temporalidades distintas.

CEPLAN

Para poder aumentar la eficacia de las políticas públicas en la reducción de las desigualdades e incrementar la productividad, ambas estrategias clave para el gobierno del Perú, el CdG tiene que ofrecer visión y liderazgo así como alentar y apoyar activamente el diseño y prestación de servicios y políticas en la administración pública. En el Perú, esto constituye un reto especial puesto que el país enfrenta niveles elevados de fragmentación en el sector público y político. La falta de ejecución de un Plan de Desarrollo Nacional multianual afecta la capacidad de formulación de políticas estratégicas del Estado y su capacidad de entrega de servicios. Además, la relativa fragilidad institucional del CEPLAN pone en riesgo la coordinación de políticas de mediano plazo (OCDE 2015c).

Tal y como se describe en el Capítulo 2, CEPLAN es el ente rector del SINAPLAN:

- está adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM)
- formula el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (PEDN)
- asesora a las entidades del Estado, (especialmente a la PCM) y a los gobiernos regionales y locales en la definición, seguimiento y evaluación de políticas y planes estratégicos de desarrollo, para asegurar coherencia con los objetivos del PEDN

- desarrolla metodologías e instrumentos técnicos para asegurar la consistencia y coherencia; trabaja para asegurar el desarrollo armonioso y sostenido del país y para fortalecer la gobernanza democrática
- promueve el desarrollo profesional y capacitación técnica de especialistas en planificación estratégica, prospectiva, y en la definición y evaluación de planes y políticas públicas en los tres niveles de gobierno, incluyendo instituciones de educación superior
- realiza el seguimiento y evaluación de la gestión estratégica del gobierno.

Sin embargo, en la práctica, a pesar de que se tiene la capacidad técnica de realizar investigación y análisis, CEPLAN no tiene la capacidad o peso político para ejercer un rol de conductor de las actividades del SINAPLAN a nivel del gobierno.

Órgano resolutivo a nivel de ministerio/entidad

El Órgano resolutivo es la máxima autoridad ejecutiva o normativa en cada ministerio/entidad pública. Tiene autoridad para aprobar planes estratégicos sectoriales, de acuerdo las normas que la rigen. Se puede citar dos entidades con responsabilidad explícita planeamiento estratégico:

1. El Órgano de Planeamiento Estratégico es la unidad en cada ministerio/entidad con competencias explícitas para el planeamiento estratégico. Es el ente técnico que brinda soporte a la metodología aplicable al proceso de planeamiento estratégico.
2. La Comisión de Planeamiento Estratégico, por su parte, coordina, guía, apoya y valida el proceso de planeamiento estratégico de la entidad, con la asistencia técnica del Órgano de Planeamiento Estratégico. La Comisión es temporal, sólo se activa durante la preparación del documento de planificación estratégica de la entidad. Dependiendo del tipo de plan estratégico desarrollado por la Alta Dirección de la entidad, la Comisión está conformada por miembros de los órganos de línea, de asesoramiento y de apoyo, para el desarrollo del plan estratégico.

SINAPLAN

El proceso de planeamiento está establecido en la antes mencionada Directiva 001-2014-CEPLAN, Directiva General del Proceso de Planeamiento Estratégico. La Directiva se viene aplicando progresivamente desde el 2015. Las diferentes fases del proceso de planeamiento incluyen (ver la Figura 3.1):

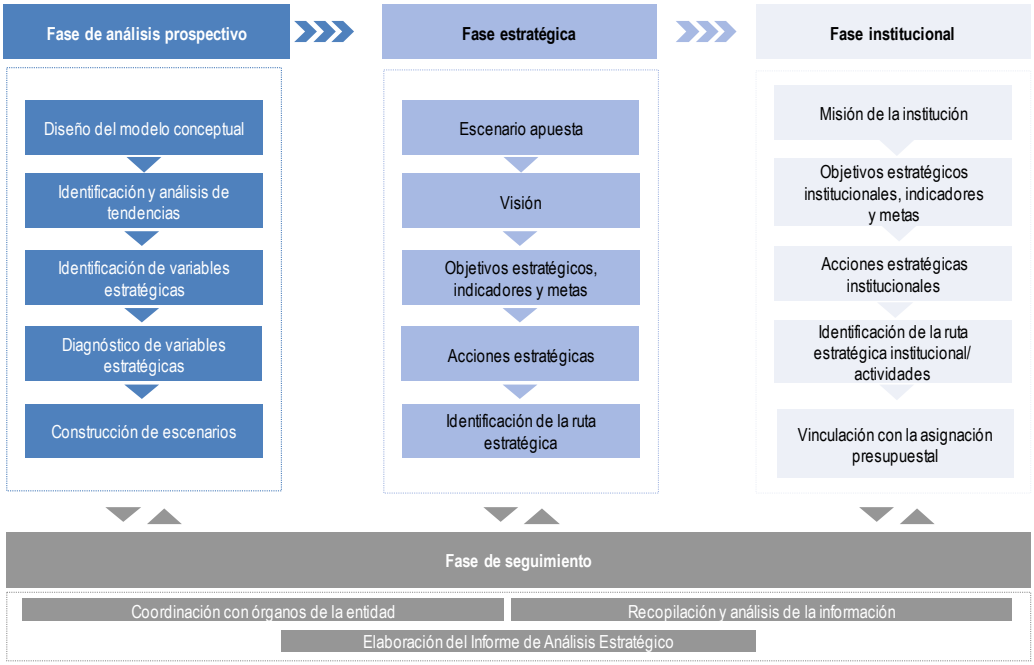
- Análisis Prospectivo (proyección/análisis de horizontes): Se diseña el modelo conceptual para comprender la evolución de un sector o territorio, en un horizonte de planificación de mediano plazo. Se identifican tendencias y otros factores externos, se seleccionan, analizan y priorizan variables sobre las cuales se construyen escenarios, se realiza un análisis de riesgos y oportunidades. Esto genera escenarios futuros para la visión de PEDN, enmarcada en un horizonte de planificación de mediano plazo. Esta actividad se lleva a cabo empleando distintas herramientas:

– definición de un modelo conceptual para entender el sector o el territorio
– análisis ambiental para identificar las tendencias para el marco temporal del PEDN y otros factores externos
– identificación de variables a través de conversaciones con expertos

- priorización de variables estratégicas
- diagnóstico de variables y/o análisis de hechos para la construcción de escenarios
- análisis de riesgos y oportunidades: definición de escenarios.

- Fase estratégica: construye el escenario central para el PEDN, se formula la visión, misión, los objetivos estratégicos, los indicadores y metas. Más aún, se desarrollan mecanismos de articulación a nivel de objetivos y cadena de planes estratégicos.
- Fase institucional: se determina la misión institucional, los objetivos estratégicos institucionales con sus correspondientes indicadores y metas; asimismo, se identifican las acciones estratégicas institucionales y se desagregan las acciones estratégicas en actividades y se vincula con el Sistema de Presupuesto Público.
- Fase de seguimiento: se realiza el seguimiento continuo a los objetivos estratégicos a través de los indicadores establecidos con el fin de retroalimentar el proceso de planeamiento estratégico, así como para la anticipación de riesgos y demoras.

Figura 3.1. **Proceso para el Planeamiento Estratégico – SINAPLAN**



Fuente: CEPLAN: Directiva Nº 001-2014-CEPLAN: Directiva General del Proceso de Planeamiento Estratégico – SINAPLAN.

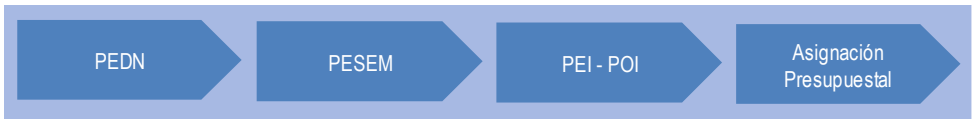
Tipos de planes

Los planes son las principales herramientas empleadas en el planeamiento estratégico:

- Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM): Este documento es preparado por los Ministerios para cada sector bajo su supervisión, usando un horizonte de planificación de 5 años. Se elabora durante la fase estratégica.

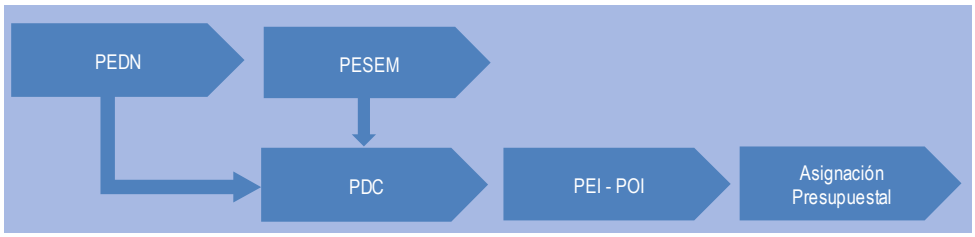
- Plan de Desarrollo Regional Concertado (PDRC): Este documento es preparado por los gobiernos regionales, usando un horizonte de planificación de ocho años. Es elaborado durante la Fase Estratégica, tomando en cuenta los objetivos del PEDN y el PESEM y el Marco Macroeconómico.
- Plan de Desarrollo Local Concertado (PDLC): Este documento es preparado por los gobiernos locales, usando un horizonte de planificación de 8 años. Es elaborado durante la Fase Estratégica, tomando en cuenta los objetivos del PEDN y el PESEM y el Marco Macroeconómico.
- Plan Estratégico Institucional (PEI): Este documento es preparado por cada entidad de la administración pública, basándose en los objetivos del sector y/o plan regional, y se despliegan hacia abajo a partir de estos documentos. Se elabora durante la Fase Institucional, usando un horizonte de planificación de tres años. Desarrolla las acciones estratégicas de la entidad para alcanzar las metas establecidas en el PDRC y/o el PESEM.
- Plan Operativo Institucional (POI): Este documento también es preparado por las entidades de la administración pública. Se prepara cada año durante la Fase Institucional. Contribuye a la administración de la entidad para alcanzar sus objetivos estratégicos.

Figura 3.2. **Jerarquía de planes: Cadena de planes estratégicos para sectores**



Fuente: CEPLAN: Directiva Nº 001-2014-CEPLAN: Directiva General del Proceso de Planeamiento Estratégico SINAPLAN.

Figura 3.3. **Cadena de planes estratégicos para territorios**



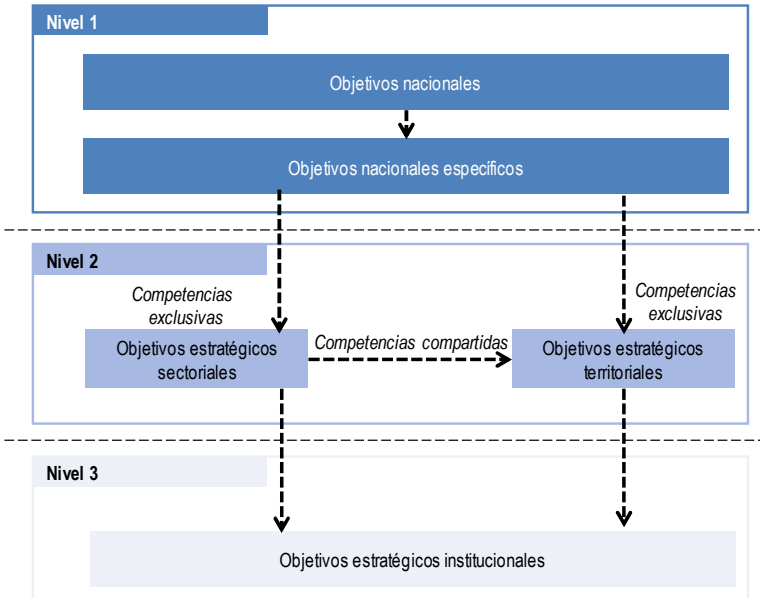
Fuente: CEPLAN, Directiva General del Proceso de Planeamiento Estratégico - SINAPLAN.

Además, la Directiva establece niveles de objetivos de planeamiento estratégico así como sus indicadores y metas correspondientes, de acuerdo con la Figura 3.4.

El Plan Estratégico de Desarrollo Nacional

Aprobado en el año 2011 mediante Decreto Supremo 054-2011-PCM, el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (PEDN) es el plan de largo plazo vigente que incluye políticas nacionales que deben ser cumplidas en el transcurso de una década. Fue concebido como una herramienta abierta y flexible sujeta a mejoras y actualizaciones constantes. El PEDN refleja un proceso participativo que involucra a instituciones y actores clave de todos los niveles de gobierno, incluyendo consulta pública, en línea y talleres.

Figura 3.4. **Jerarquía de Objetivos**



Fuente: CEPLAN: Directiva Nº 001-2014-CEPLAN: Directiva General del Proceso de Planeamiento Estratégico – SINAPLAN.

En el contexto de la actualización del PEDN, el CEPLAN publicó una Guía Metodológica para el Proceso de Actualización del PEDN, con cuatro temas específicos:

1. la consolidación del crecimiento con democracia e inclusión social
2. alineamiento de oportunidades de igualdad de derechos y metas sociales con los Objetivos de Desarrollo Sostenible
3. logro de la concertación económica y social en los ámbitos nacional, regional y local
4. logro de un reencuentro histórico con el Perú rural.

El Plan actualizado, aprobado por el Consejo Director del CEPLAN mantiene los seis objetivos estratégicos nacionales que han sido complementados con metas e indicadores intermedios correspondientes.

El PEDN actualizado aún no ha sido aprobado formalmente.

Esto está generando incertidumbre en el alineamiento estratégico entre las entidades que participaron en el proceso de actualización. El CEPLAN también está preparando un informe de avance respecto de los objetivos nacionales en el 2015, para ser publicado en el 2016.

Políticas nacionales

De acuerdo con el Artículo 4.1 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, las Políticas Nacionales definen los objetivos prioritarios, los lineamientos, los contenidos principales de las políticas públicas, los estándares nacionales de cumplimiento y la provisión de servicios que deben ser alcanzados y supervisados para asegurar el normal desarrollo de las actividades públicas y privadas. Las políticas nacionales conforman la política general de

gobierno, consideran los intereses generales del Estado y la diversidad de las realidades regionales y locales, concordando con el carácter unitario y descentralizado del país.

Tabla 3.1. **Seis objetivos estratégicos nacionales**

Pilare	Objetivo estratégico nacional	Indicador clave	Fuente	Línea base	Meta 2016	Meta 2021
1	Eff Ejercicio efectivo de los derechos humanos y dignidad de las personas, con inclusión social de la población más pobre y vulnerable.	Índice de Desarrollo Humano (IDH)	PNUD	0.737 (2013)	0.739	0.764
2	Garantizar el acceso a servicios de calidad que permitan el desarrollo pleno de las capacidades y derechos de la población, en condiciones equitativas y sostenibles.	Índice de Pobreza Multidimensional	PNUD	0.043 (2012)	0.040	0.018
3	Desarrollar y consolidar la gobernabilidad democrática y una fuerte institucionalidad pública.*	Índice de Efectividad Gubernamental	Banco Mundial	2.73 (2014)	2.90	3.03
4	Desarrollar una economía diversificada y sofisticada, con crecimiento sostenible, en una estructura descentralizada, generadora de empleo digno.	PBI per cápita	Banco Mundial	9 875 (2014)	10 412	12 852
5	Territorio cohesionado y organizado en ciudades sostenibles con provisión asegurada de infraestructura de calidad.	Porcentaje de la participación del Valor Agregado Bruto Departamental (excepto Lima) sobre el Valor Agregado Total	INEI	50.84 (2014)	50.71	51.30
6	Aprovechamiento eficiente, responsable y sostenible de la diversidad biológica, asegurando una calidad ambiental adecuada para la vida saludable de las personas y el desarrollo sostenible del país.	Índice de Desempeño Ambiental (EPI)	Universidad de Yale	45.05 (2012)	46.37	49.06

Fuente: CEPLAN: PEDN actualizado – documento preliminar.

La formulación de las Políticas Nacionales requiere que el gobierno coordine efectivamente con los gobiernos regionales y locales, puesto que eventualmente, todos los niveles de gobierno son responsables de su implementación. Estas políticas son aprobadas mediante Decreto Supremo por el Consejo de Ministros. Desde el punto de vista del planeamiento estratégico, es crucial que el PEDN se alinee con las Políticas Nacionales y no las contradiga. Con este fin, la Presidencia del Consejo de Ministros está preparando lineamientos generales para la formulación y aprobación de las políticas nacionales.

Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)

El sesenta por ciento del presupuesto nacional del Perú se asigna a programas que requieren estar alineados con los objetivos estratégicos del gobierno. La programación, por su misma naturaleza, puede ser específica para un sector o multisectorial, y es implementada por las instituciones de los tres niveles de gobierno. El MEF propone metodologías aplicadas por las entidades públicas para la identificación, diseño e implementación de la programación presupuestaria como parte del presupuesto por resultados. Esto requiere evidencias (información de diagnóstico) y vínculos entre los servicios que se van a brindar y los resultados específicos. En el proceso presupuestario,

realiza la asignación de presupuesto vinculando la provisión de bienes y servicios al logro de resultados.

Presupuesto por resultados en el Perú

La asignación eficiente de recursos fiscales resulta clave para implementar las reformas propuestas en este PGR. Las limitaciones presupuestales ponen obstáculos a la prestación oportuna y eficiente de los servicios públicos, además de la creciente demanda de los ciudadanos por resultados. Por lo tanto, el Perú implementó la Reforma en el Sistema Nacional de Presupuesto en el año 2007. De manera similar a lo que ocurre en muchos países de la OCDE, el MEF proporciona sólo una definición muy general de presupuesto por resultados como una "estrategia de gestión pública que vincula la asignación de recursos y productos y resultados medibles para el beneficio de la población" (Ministerio de Economía y Finanzas, s.f.a).

Tabla 3.2. **Marco Conceptual del Presupuesto por Resultados del Perú**

Concepto	Orientación
Resultado final (impacto)	Es un cambio en las condiciones, cualidades o características inherentes a una población identificada, en el entorno en el que se desenvuelve o en las organizaciones que la sirven, tanto del sector público como privado. Corresponde a un objetivo de política nacional.
Resultado específico (resultado)	Es el cambio que se busca alcanzar para solucionar un problema identificado sobre una población objetivo, y que a su vez, contribuye al logro de un resultado final. El resultado específico no constituye un fin en sí mismo.
Producto	Es el conjunto articulado (entregable) de bienes y/o servicios que recibe la población beneficiaria con el objetivo de generar un cambio. Los productos son la consecuencia de haber realizado, según las especificaciones técnicas, las actividades correspondientes en la magnitud y el tiempo previstos.
Actividad	Es una acción sobre una lista específica y completa de insumos, que en conjunto con otras actividades garantizan la provisión del producto.
Insumo	Bienes y servicios necesarios y suficientes para llevar adelante la actividad.

Fuente: Presidencia del Consejo de Ministros, Perú.

La estrategia del Perú con respecto al presupuesto por resultados, implementada a través de cuatro instrumentos: programas presupuestales, iniciativas para monitoreo de desempeño sobre la base de indicadores, evaluaciones independientes, e incentivos para mejorar el monitoreo de gestión, es definida por la Dirección General de Presupuesto Público del MEF, junto con otras entidades el Estado (Ministerio de Economía y Finanzas, s.f.a) (ver recuadro anterior). La estrategia del país para administrar los recursos financieros y presupuestarios de manera más efectiva se plantea en la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto N° 28411. El presupuesto por resultados se define en el Capítulo 4 de la ley con referencia especial a "Normas Complementarias para la Gestión Presupuestaria"[2].

Tal y como lo ha resaltado el *Estudio Multidimensional del Perú* elaborado por la OCDE (OCDE, 2015c), "a nivel de gobierno central, su [de Perú] Sistema Nacional de Inversión Pública, proyecciones marco fiscales y proceso presupuestario son más efectivos y transparentes". Sin embargo, al aplicar el prespuesto por resultados de manera consistente para mejorar el proceso presupuestario y superar la naturaleza lenta tradicional de la formulación presupuestaria para ejecutar gastos que beneficien a la población, se requiere la implementación de los siguientes compromisos identificados por el mismo MEF:

- entidades verdaderamente comprometidas con alcanzar sus resultados propuestos

- responsabilidad en el logro de resultados y productos que posibilite la rendición de cuentas
- producción de la información de desempeño sobre resultados, productos y el costo de producirlos
- hacer uso de la información generada en el proceso de toma de decisiones de asignación presupuestaria, y hacerlo con transparencia hacia las entidades y los ciudadanos (Ministerio de Economía y Finanzas, s.f.a).

La aplicación estricta de estos compromisos se ve reflejada en la asignación presupuestal en los últimos años fiscales. Para el año fiscal 2015, se previó que 65-70% del gasto público se implementaría usando programas con un enfoque de presupuesto por resultados (Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, 2014). En 2016, esta participación debe aumentar a 80%, de acuerdo con el coordinador del grupo de trabajo de Presupuesto por Resultados y Presupuesto Multianual del Congreso (Andina, 2014).

Con el fin de mejorar aún más el proceso presupuestario, el Ministerio de Economía y Finanzas identificó ciertos aspectos clave y desarrolló los siguientes compromisos:

- superar la naturaleza inercial de los presupuestos tradicionales para pasar a cubrir productos que beneficien a la población
- entidades verdaderamente comprometidas con alcanzar los resultados propuestos
- responsabilidad en el logro de resultados y productos que posibiliten la rendición de cuentas
- producción de la información de desempeño sobre resultados, productos y el costo de producirlos
- hacer uso de la información generada en el proceso de toma de decisiones de asignación presupuestaria, y hacerlo con transparencia hacia las entidades y los ciudadanos (Ministerio de Economía y Finanzas, s.f.a).

Sin embargo, todo el proceso está encontrando dificultades relacionadas con la falta de conocimiento de metodologías de planificación, capacidad insuficiente, y vacíos en la coordinación (OCDE, 2014).

Ciertos elementos dentro de los procesos presupuestarios del Perú reflejan las prácticas del Marco de Gasto de Mediano Plazo. Por ejemplo, los ministerios de línea tienen la posibilidad de llevar fondos no empleados o apropiaciones de un año para el otro, lo que facilita el presupuesto multianual para gastos discrecionales, operacionales y de inversión. Tomando en cuenta los compromisos del Perú para fortalecer el presupuesto por resultados, las prácticas presupuestales del Perú parecen estar más en línea con una definición de presupuestos para resultados informado o vinculado indirectamente (ver Recuadro 3.1).

La aplicación del presupuesto para resultados está dentro del promedio para la región, y por lo tanto está sujeta a un mayor desarrollo, tal y como se muestra en la Figura 3.5.

La experiencia internacional demuestra que la introducción de información de desempeño por lo general resulta en un mayor énfasis en la planificación de largo plazo y mejora la gestión pública, puesto que la información ayuda a los altos funcionarios a implementar mejor los programas para alcanzar resultados. También se ha demostrado que el presupuesto por resultados aumenta la transparencia y la rendición de cuentas,

mediante la publicación de informes de desempeño y resultados, ayudando por lo tanto a informar al Congreso y a la sociedad civil. Finalmente, la comparación muestra un impacto positivo en el uso eficiente de espacio fiscal y asignación de recursos (OCDE, 2007).

Recuadro 3.1. **Presupuesto por resultados: Definición y clasificaciones**

No existe una definición única de presupuesto por resultados. Está sujeta a diversas interpretaciones y el término es empleado para describir diversos enfoques. Sin embargo, es posible distinguir tres categorías distintas de acuerdo con el uso de medición de productos/resultados en la asignación de recursos.

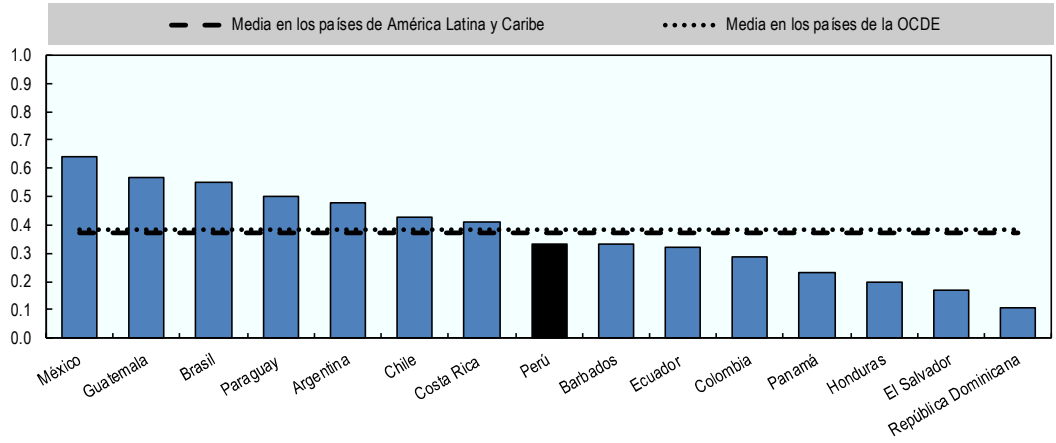
La primera categoría se puede denominar **presentacional**, donde la información sobre resultados se presenta adjunta a los documentos presupuestarios. Esta información se incluye como referencia únicamente. La información presentada no se emplea para la toma de decisiones presupuestarias ni es ese su fin.

El segundo grupo se refiere al **presupuesto informado por desempeño**. Es una forma de presupuesto donde los recursos se relacionan con los productos y/o resultados. Los recursos se relacionan con los resultados de manera indirecta. **Esta relación indirecta** implica que los resultados, junto con otro grupo de datos, se utilizan de manera activa y sistemática para el proceso de toma de decisiones. La información de desempeño es muy importante en el proceso de toma de decisiones pero no determina necesariamente el monto de recursos asignado.

La tercera categoría es el **presupuesto por resultados directo**. La relación directa implica la asignación de recursos directa y explícitamente en unidades de desempeño. Las apropiaciones pueden basarse por lo tanto en una formula/contrato con resultados o indicadores de actividad específicos. El financiamiento se basa directamente en los resultados alcanzados. Esta forma de presupuesto por resultados se usa sólo en un número limitado de países de la OCDE.

Fuente: OECD (2005), *Government Performance: Lessons and Challenges* www.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-journal-on-budgeting_16812336.

Figura 3.5. **Uso de prácticas de presupuesto por resultados a nivel de gobierno central, 2013**



Fuente: OCDE y BID (2014), *Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2014: Innovación en la gestión financiera pública,* OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264211636-es.

En efecto en los países de la OCDE y en otros, el presupuesto nacional se considera ante todo y en primer lugar como la herramienta de toma de decisiones estratégica clave. Como el gobierno Perú sabe, tiene que ser integral y cubrir todos los ingresos y gastos del gobierno en sus tres niveles de tal forma que se puedan analizar los costos – beneficios de las diferentes opciones basándose en evidencia sólida del marco fiscal del gobierno. El presupuesto proporciona información crítica que constituye una condición *sine qua non* para implementar las decisiones estratégicas a nivel nacional. Esto está en la naturaleza de las herramientas estratégicas que usan los gobiernos para lograr el cambio. La falta de un proceso presupuestario moderno, que responde, transparente y enfocado en resultados restringe significativamente la capacidad de un gobierno de lograr y entregar resultados estratégicos a los ciudadanos y empresas de manera eficiente y eficaz.

La experiencia de la OCDE sugiere que el objetivo de introducir el presupuesto por resultados consiste en mejorar la presentación de políticas públicas a los ciudadanos mediante la administración de las finanzas públicas del país de tal forma que permita al gobierno evaluar si el gasto está alcanzando los resultados estratégicos. Este es el primero de los dos objetivos del Perú al introducir el presupuesto por resultados. El presupuesto por resultados fortalece la eficiencia operacional y de asignación, la capacidad de planificación fiscal multianual y la transparencia y rendición de cuentas del gobierno. Por supuesto, en la práctica, el grado en el que funciona el presupuesto por resultados tiene mucho que ver con la estabilidad en el tiempo de lo que se está midiendo y los resultados que se supone deben alcanzarse, así como el grado en el cual llega hacia abajo, a los niveles operacionales dentro de los ministerios, y se relaciona también con la solidez del marco de presupuesto por resultados general del gobierno.

Interacción entre las entidades de planeamiento

Tal y como se ha visto antes, el CdG, y en especial el CEPLAN conducen la estrategia de planificación nacional en el Perú. Sin embargo, el MEF está a cargo de la programación del Presupuesto Nacional, que emplea un horizonte de programación multianual (tres años) siguiendo la evolución de la economía y la situación financiera del país. Estos dos procesos no están alineados, los instrumentos de coordinación formal no son tan efectivos como debieran serlo. No existen mecanismos para asegurar que el proceso de planeamiento de CEPLAN reciba información y se encuentre alineado con los análisis de sostenibilidad fiscal y la programación presupuestaria realizados por el MEF.

Esto ha sido reconocido por el Perú y ha generado la necesidad de buscar mejores mecanismos para asegurar un grado adecuado de coherencia entre el PEDN y la programación presupuestaria multianual, a través de una mayor coordinación entre el CEPLAN y el MEF de manera constante. De hecho, este es un problema que no sólo afecta al Perú, sino que es más bien un desafío común al que se enfrentan diversos países, y no sólo en América Latina. La solución requiere, entre otras cosas, un alto nivel de coordinación, intercambio de información, alineamiento de prioridades, y un establecimiento claro de obligaciones y mecanismos de aplicación. Además, esta falta de obligatoriedad del Plan de Desarrollo Nacional ejerce presión en la toma de decisiones estratégicas y en la capacidad de entrega de servicios.

En el Perú, los directivos de las entidades públicas tienen un rol clave en este sentido pues son responsables de asegurar el alineamiento de las metas del Plan Institucional Operativo de su entidad con el Presupuesto Institucional, a través de una coordinación efectiva. En efecto, el proceso de planeamiento no es justificación para incumplir con la regla de equilibrio financiero, es decir, que los objetivos estratégicos, riesgos y

oportunidades identificados en el proceso de planeamiento tienen que ser manejados dentro del marco del tope presupuestario asignado a la entidad.

El Sistema Nacional de Seguimiento y Evaluación del Perú

Algunas oficinas independientes encargadas del seguimiento y evaluación (S&E) de las estrategias y programación del gobierno son reconocidas por seguir buenas prácticas internacionales, en lugar de atomizar esta responsabilidad en la administración pública. Sin embargo, estas oficinas no se encuentran instaladas de forma generalizada en los países de América Latina, puesto que requieren una serie de pre requisitos y condiciones, incluyendo buenas herramientas de generación de información y capacidades técnicas sólidas.

Las actividades de monitoreo consisten en realizar seguimiento a la implementación de las políticas y programas públicos, usar esta información de desempeño para informar al gobierno, al Congreso y al público, y alterar el curso y mejorar las políticas y programación cuando el desempeño no sea óptimo en el logro de resultados. La evaluación implica el uso de herramientas complejas, en algunos casos, para analizar los efectos finales y las causas de las intervenciones públicas. La tabla 3.3 presenta más detalles de las diferencias entre estas dos actividades interconectadas de control.

Tabla 3.3. **Conexiones entre los sistemas de seguimiento y evaluación**

Seguimiento	Evaluación
Informa sobre el progreso de los objetivos públicos.	Analiza las razones de los resultados actuales de las políticas públicas.
Enlaza actividades y sus recursos con objetivos.	Estudia las conexiones entre actividades y resultados de una intervención pública.
Traduce objetivos en indicadores de desempeño que brindan información para evaluar el progreso.	Evalúa si la estrategia definida es adecuada para los resultados deseados.
Proporciona retroalimentación sistemática y regular a los gerentes sobre el progreso de los resultados esperados.	Analiza y explica resultados no deseados e indirectos.
Al detectar a tiempo obstáculos y desviaciones, ofrece información valiosa para la toma de decisiones.	Revela el aporte significativo de la acción pública para cubrir las necesidades sociales.

Fuente: Kusek, J. y R.C. Rist (2005), *Diez pasos hacia un sistema de seguimiento y evaluación basado en resultados*, http://documents.worldbank.org/curated/en/2004/01/5068054/handbook-development-practitioners-ten-steps-results-based-monitoring-evaluation-system-ten-steps-results-based-monitoring-evaluation-system-handbook-development-practitioners.

En el Perú, el PEDN original contaba con 91 indicadores. Muchos de ellos generaron retos de alineamiento y no eran muy representativos. En el plan actualizado, esta cifra se ha reducido a la mitad, a 46, siendo seis de ellos los indicadores principales para facilitar el monitoreo:

- Para definir el sistema de monitoreo, evaluación y rendición de cuentas del PEDN, CEPLAN ha desarrollado una metodología, orientada a producir informes de seguimiento sobre el logro de los objetivos estratégicos.
- De acuerdo con el artículo 10.16 del Decreto Legislativo 1088, CEPLAN desarrolla "el seguimiento y la evaluación de la gestión estratégica del Estado, que comprende el seguimiento y la evaluación de los planes y políticas, los objetivos, los programas y los proyectos prioritarios de desarrollo nacional, en coordinación con los órganos del Sistema, e informa periódicamente al Presidente

de la República y al Presidente del Consejo de Ministros sobre sus avances, obstáculos y oportunidades y el nivel de cumplimiento de resultados esperados".

- Esto vincula la planificación y la ejecución presupuestaria, tal y como se explica más adelante en el presente capítulo.

La Directiva 001-2014-CEPLAN establece un hito muy importante, no sólo para el planeamiento estratégico, sino también para el seguimiento y evaluación. La misma:

- Promueve una cultura de seguimiento y evaluación que debe implementarse en las entidades que conforman el SINAPLAN, usando criterios estandarizados, tanto a nivel interno como externo, de acuerdo al contexto y necesidades actuales de información, para permitir niveles mayores de transparencia en términos de rendición de cuentas, enfocando la gestión hacia los resultados y una toma de decisiones mejorada.
- Establece la coherencia de los objetivos estratégicos con los objetivos nacionales establecidos en el PEDN.
- Contribuye al desarrollo de un Sistema de Información Integrado, para servir de soporte operacional al SINAPLAN.

La idea es llevar a cabo un seguimiento continuo de los objetivos estratégicos usando indicadores y objetivos, con el fin de proporcionar retroalimentación al proceso de planificación y anticipar riesgos y oportunidades. Por lo tanto, los indicadores buscan en principio determinar si se está alcanzando los objetivos propuestos a nivel nacional, sectorial y territorial, en el marco de la cadena de valor pública.

Tabla 3.4. **Articulación de objetivos estratégicos con indicadores y objetivos**

Objetivo nacional			
Objetivo nacional específico	Indicador	Objetivo	Nacional
Objetivo estratégico sectorial	Indicador	Objetivo	Sectorial
Objetivo estratégico regional/local	Indicador	Objetivo	Territorial
Objetivo estratégico institucional	Indicador	Objetivo	Institucional

Fuente: Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (PEDN), Perú.

Como consecuencia de los resultados de medición intermedios, se puede ajustar las decisiones para optimizar el logro de objetivos y metas. El contar con información precisa y oportuna puede llevar a una medición adecuada de la realidad de la implementación de políticas y programas y puede exponer las brechas entre el plan y el progreso real. Actualmente, CEPLAN está preparando lineamientos de seguimiento para que los sectores y regiones puedan establecer y estandarizar los procedimientos y mecanismos de seguimiento entre las entidades del SINAPLAN. Los hitos de medición podrían incluir:

- El enfoque triple E:

– economía, para reducir el costo de los recursos empleados para una actividad mientras se mantiene la calidad

– eficiencia, para aumentar el producto de un insumo dado o minimizar el insumo de un resultado producto dado manteniendo la calidad

– efectividad, para lograr exitosamente los resultados esperados de una actividad.

- Relación óptima costo-calidad ("*value for money*"en inglés): la combinación óptima de los costos de vida útil y la calidad para cumplir con los requerimientos del usuario (Jackson, 2012). Puede evaluarse usando el criterio de la triple E.

FOCEVAL[3] es un socio estratégico intergubernamental que ha tenido un efecto positivo en crear conciencia y promover una cultura de evaluación y transparencia como base para la toma de decisiones de política en América Latina. Se han realizado actividades de promoción y capacitación a todo nivel como parte del programa, incluyendo en el gobierno central, el Congreso, la sociedad civil, directores de programas y proyectos e instituciones públicas que ejecutan directamente la planificación, el seguimiento y evaluación. Se ha proporcionado asistencia técnica para producir manuales y capacitación especializada para expertos y técnicos en áreas específicas. Los elementos clave del sistema de evaluación incluyen:

- participación ciudadana en los procesos de planeamiento y evaluación
- coherencia y coordinación entre instituciones
- mayor entrenamiento y capacitación
- relaciones entre planeamiento estratégico y evaluación
- credibilidad de las evaluaciones
- herramientas de comunicación e interacción dentro del Sistema Nacional de Evaluación (SINE)
- delimitación de las funciones de evaluación
- capacidad de los servidores públicos en análisis y evaluación
- liderazgo técnico
- asignación de recursos para evaluación
- nivel de cooperación entre actores clave
- terminología y metodología común
- voluntad y apoyo político
- arreglos organizacionales para evaluaciones en las instituciones
- institucionalización de la evaluación en el ciclo de gestión
- rol de una institución central de coordinación de planificación y evaluación.

Sistema de Información Integrado

De acuerdo con el Decreto Legislativo 1088, el Sistema de Información Integrado (SII), administrado por el CEPLAN, integra todos los datos y la información relevantes de los procesos de planeamiento estratégico; se constituye en el soporte de los procesos de planeamiento, seguimiento y evaluación. El SII es un piloto que incluye tres entidades del gobierno central y cinco gobiernos regionales y busca ser un sistema de registro y gestión de la administración del proceso de planeamiento estratégico, permitiendo la generación de informes para la toma de decisiones y permitiendo el seguimiento del nivel de cumplimiento de los objetivos y metas establecidos en los planes estratégicos y su articulación con el PEDN. El SII incluye tres componentes:

1. El Sistema de Información diseñado para la Gestión de Planeamiento Estratégico (SIGPLAN), que permite a las entidades de la Administración Pública registrar, administrar y hacer seguimiento a los datos principales de los planes estratégicos orientados hacia la consecución del PEDN.
2. El Sistema de Seguimiento de la Gestión Estratégica del Gobierno (tablero de control del gobierno) para seguir el nivel de cumplimiento de los objetivos de políticas del gobierno.
3. El futuro Sistema de Información Geográfica (SIG CEPLAN), que tiene como fin contribuir al seguimiento y evaluación de los indicadores del PEDN y apoyar el análisis de datos relacionados con la planificación regional estratégica.

Con respecto al Sistema de Seguimiento de la Gestión Estratégica del Gobierno, CEPLAN está trabajando en un sistema de indicadores de tres niveles:

- Indicadores a escala nacional (Indicadores Nacionales Clave), ya definidos, que están vinculados a la consecución de los objetivos estratégicos nacionales establecidos en el PEDN.
- Indicadores a nivel sectorial, que miden el progreso en la consecución de los Planes Estratégicos Sectoriales (PESEM).
- Indicadores regionales, que buscan medir el progreso en el logro de los objetivos de desarrollo regional.

El proceso de monitoreo propuesto por CEPLAN está siendo implementado de manera gradual. Por lo tanto, en la evaluación de las políticas públicas, la información de monitoreo se empleará para evaluar el nivel de cumplimiento de los objetivos estratégicos y proporcionar las recomendaciones correctivas y preventivas. A la fecha, CEPLAN ha estado trabajando con la mayoría de los sectores para implementar las fases de estudio prospectivo y estratégico y ha trabajado para concientizar a muchos gobiernos regionales sobre estas actividades. Dicho esto, no ha habido estudios de evaluación de planes de desarrollo regionales o sectoriales. La intención del CEPLAN es que la evaluación se base en el análisis del impacto y efectividad de las políticas y programación en el logro de los objetivos de desarrollo nacional, sectorial y regional tal y como se presentan en sus respectivos planes.

La información recopilada a través de las evaluaciones se empleará para evaluar la suficiencia de los objetivos estratégicos propuestos. Con respecto a las intervenciones a través de programas y proyectos, las evaluaciones permitirán al gobierno medir sus efectos e impactos en la población y además, permitirán la evaluación del diseño, procesos, costo-beneficio y otros aspectos relevantes de los programas, según resulte aplicable.

Seguimiento y evaluación en el proceso presupuestario

En el Perú, tal y como se ha descrito antes, el Sistema Nacional de Presupuesto Público[4] es liderado por la Dirección General de Presupuesto Público (DGPP) del Ministerio de Economía y Finanzas y se beneficia de todos los aportes de las Unidades Presupuestales Sectoriales de los Ministerios y entidades públicas. El MEF recoge la información de desempeño presupuestario a través del presupuesto por resultados:

- La información de seguimiento es una herramienta poderosa para mejorar la rendición de cuentas, transparencia y participación civil, es la información de

desempeño sobre la implementación del presupuesto y desempeño fiscal en el logro de los objetivos establecidos en el presupuesto.

- Está siendo implementado gradualmente a través de los programas presupuestales, acciones de seguimiento de desempeño basado en indicadores, incentivos de evaluaciones y desempeño, entre otros instrumentos determinados por el MEF, a través de la Dirección General de Presupuesto Público, en cooperación con las otras entidades del Estado.

El Seguimiento y Evaluación realizado por el MEF comenzó en el 2008 y desde el 2010 ha sido incluido en la Ley Anual de Presupuesto Público. Actualmente, incluye el monitoreo de los programas presupuestales antes mencionados, la evaluación del diseño presupuestario y la ejecución de Evaluaciones de Impacto Presupuestario. La Ley de Presupuesto Público de 2015 estipula que "El cumplimiento de los compromisos firmados será una condición para la evaluación de la solicitud de recursos en la fase formulación presupuestaria correspondiente al Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2016. Para el caso de solicitudes de mayores recursos que estén vinculadas a acciones sujetas a compromisos de mejora de desempeño, no podrán otorgarse de no presentar avance en el cumplimiento de compromisos".

El Presupuesto por Resultados está siendo implementado gradualmente por el MEF, a través de la Dirección General de Presupuesto Público, en cooperación con otras entidades del Estado. Se enfoca en el presupuesto mismo y realiza seguimiento a los indicadores basados en desempeño, evaluaciones de desempeño e incentivos al desempeño.

Los objetivos de estos instrumentos de seguimiento y evaluación del MEF son:

- Seguimiento: información a la mano sobre los resultados de los programas para informar y usar la información en la fase de formulación de programas. Los principales productos:

– Seguimiento de ejecución financiera y fiscal, en forma semestral, basado en la información registrada en el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF). Muestra el porcentaje de ejecución por programa y es enviado al Congreso y a la Contraloría General de la República (CGR).

– Informes mensuales sobre seguimiento de la ejecución financiera de los programas presupuestarios.

– Seguimiento de los indicadores de desempeño en forma anual. La cantidad de programas que se incluye en este informe ha aumentado progresivamente.

– Adicionalmente, la aplicación de software RESULTA permite un acceso interactivo a la información de desempeño de cualquier indicador específico. La unidad responsable para cada programa debe asegurar la calidad de la información sobre los indicadores enviados al MEF, así como definir las líneas de base, objetivos y la estructura de costo.

- Evaluación: la información disponible con respecto al desempeño de las intervenciones públicas se informará y empleará en la toma de decisiones para la asignación presupuestal. La cobertura de la Evaluación Anual Independiente es del 10% de los programas presupuestales. Durante el año 2015, las entidades públicas que han sido sujetas a evaluaciones independientes dentro del marco del presupuesto por resultados tienen un periodo de hasta cinco meses para

determinar y validar la matriz de compromisos de mejora de desempeño, de acuerdo con los datos con los que el MEF presenta su informe de evaluación final a la entidad relevante. Los principales instrumentos de evaluación son:

- Evaluaciones de Desempeño y Ejecución Presupuestal (EDEP): Análisis de la lógica en el diseño de un programa y su implementación y desempeño en términos de eficiencia, efectividad y calidad en la provisión de los bienes y servicios (Ministerio de Economia y Finanzas, 2015). Desde el 2008, se han realizado alrededor de 50 EDEP.
- Evaluación de Impacto: medición de los efectos finales de los programas usando herramientas de análisis complejas (Ministerio de Economia y Finanzas, s.f.a), incluyendo metodologías estadísticas y econométricas para excluir los impactos exógenos. Hasta la fecha, se han completado seis y se están llevando a cabo otros nueve.[5] La Dirección General de Presupuesto Público está implementando dos tipos de evaluaciones de impacto:
    1. Retrospectivo, fundamentalmente a través de encuestas de satisfacción.
    2. Prospectivo, i.e. participar en una evaluación prospectiva antes de la implementación o expansión de una intervención pública.
- El MEF considera la implementación de estas evaluaciones independientes, y en especial las EDEP, como una experiencia exitosa que ha llevado a cambios sustanciales en el contexto de la gestión por resultados. Las EDEP constituyen una herramienta para corregir los problemas existentes en intervenciones públicas a lo largo de todo el proceso (Jaramillo Baanante and Gracia, 2015).

Los indicadores de desempeño deberían tener ciertas características que los hagan adecuados. Se realiza una revisión constante del diseño y medición de los indicadores para que cumplan con las siguientes características SSMART:

- Simple: El indicador debe ser fácil de preparar.
- Específico: Indica específicamente lo que se mide. Hay que estar claro sobre qué, dónde, cuándo y cómo se medirá.
- Medible: Se debe poder cuantificar los cambios deseados.
- Apropiado y válido: Debe tener la capacidad de medir realmente el fenómeno que se está midiendo y no otros, de acuerdo con la lógica del programa.
- Realista: Es posible de medir con recursos disponibles y experiencia de la institución a cargo.
- Temporales: Permite adelantar los objetivos reflejados dentro de un periodo específico.

Desde el punto de vista de desempeño, las dimensiones deben ser:

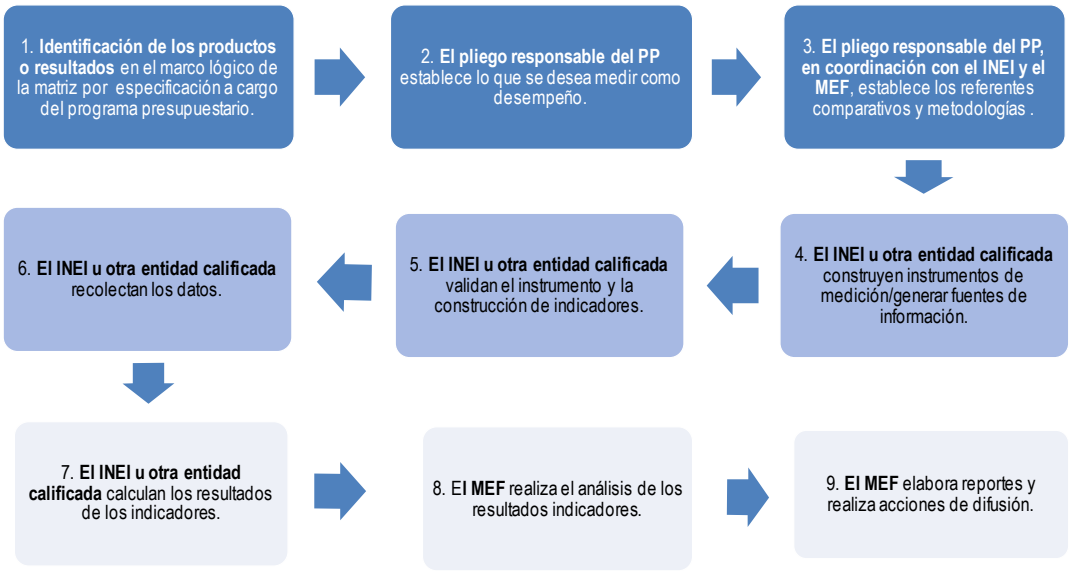
- Efectividad: Mide el grado de cumplimiento de los objetivos, incluyendo cobertura, objetivos, y capacidad de satisfacer la demanda actual.
- Eficiencia: Mide la productividad de los recursos empleados y las relaciones entre el producto e insumos empleados.
- Calidad: Mide la capacidad de la intervención para responder rápida y directamente a las necesidades de la población objetivo. Esta medida puede usarse

como estándar de referencia para la entrega de bienes y servicios. Incluye cronogramas, accesibilidad, precisión y continuidad en la entrega de servicios y satisfacción del usuario.

- Economía: Mide la capacidad de administrar adecuadamente los recursos financieros.

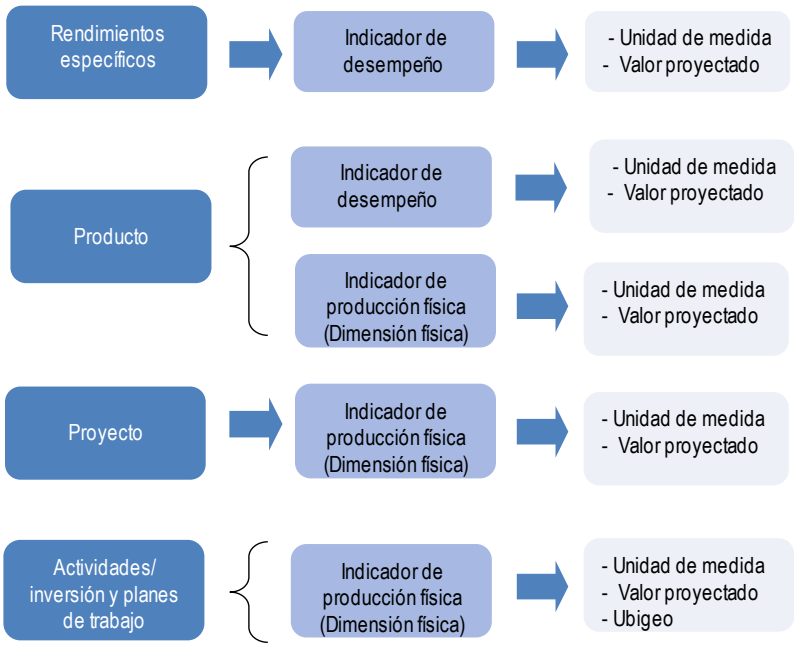
El resultado de un proceso que involucra a distintos actores y actividades se resume en la Figura 3.6.

Figura 3.6. **Indicadores del proceso de presupuesto por resultados**



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas.

Figura 3.7. **Indicadores por nivel de objetivo**



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas.

Evaluaciones

La evaluación es el análisis sistemático y objetivo de una intervención pública, que requiere información disponible con respecto a los indicadores de desempeño para informar y ser empleada en la toma de decisiones de asignación presupuestal. En el Perú, la cobertura de las evaluaciones independientes anuales es del 10% de los programas presupuestales. Cumplen tres objetivos principales:

1. aprendizaje, cómo directivos pueden mejorar su desempeño usando los datos en el diseño e implementación
2. retroalimentación, apoyar la decisión de asignación en el proceso de formulación presupuestal
3. transparencia, pues están disponible públicamente para los ciudadanos.

Marco fiscal de mediano plazo

En el año 2013, Perú aprobó un nuevo marco macro fiscal que incorporaba objetivos fiscales de mediano plazo e introducía la contraciclicidad al proceso de planificación presupuestaria enfocándose en el balance estructural. Tal y como se menciona en el Capítulo 2, el presupuesto 2016-18 (Documento Marco Macroeconómico Multianual) fue aprobado en agosto de 2015. Este enfoque multianual es referencial y se ajusta anualmente. Además, la transparencia fiscal ha aumentado mediante informes fiscales frecuentes y eficientes. De acuerdo con Shack (2008), los marcos fiscales de mediano plazo buscan extender el horizonte de planificación de las políticas públicas más allá del ciclo presupuestal anual, pero sin las deficiencias características de los planes de desarrollo de mediano plazo. Esta es una reforma presupuestaria importante que está siendo implementada por muchos países de la OCDE. La mayoría de países de América

Latina sólo la ha adoptado en los últimos 10-15 años, para complementar las reglas fiscales clásicas.

En presencia de aumentos significativos en los ingresos extraordinarios en Chile, Colombia, México y Perú, la introducción de marcos de gasto y fiscales de mediano plazo generaron la disciplina presupuestal necesaria para manejar los gastos de manera anti cíclica. En el caso de Perú, las entidades públicas tratan de mejorar el vínculo entre los procesos de elaboración de presupuesto y planificación estratégica, en particular, a nivel institucional. Sin embargo, la coordinación entre CEPLAN y la Dirección General del Presupuesto Público sigue siendo débil.

En resumen, mientras que todas las entidades hacen un esfuerzo para mejorar la relación entre presupuesto y planeamiento estratégico, en particular a nivel institucional, la coordinación entre el CEPLAN y la Dirección General de Presupuesto Público del MEF sigue siendo débil; el PEDN y el marco fiscal multianual del MEF y sus procesos de seguimiento y evaluación deben ser vinculados de manera significativa. La información de desempeño sobre gasto nacional bajo los Programas Presupuestales no se usa para informar al PEDN ni a las interacciones sucesivas del marco de transparencia y rendición de cuentas, subrayando por lo tanto su limitada utilidad para el gobierno, el Congreso y los ciudadanos.

Otros actores claves en el proceso de S&E

La Contraloría General de la República (CGR)

La CGR fue creada en 1929. En el Perú, el marco que rige el sistema de control está establecido en la Constitución: las instituciones de control externo son totalmente independientes del gobierno. De acuerdo con el Artículo 82 de la Constitución, "la Contraloría General de la República es una entidad descentralizada que goza de autonomía. Es el órgano superior del Sistema Nacional de Control. Supervisa la legalidad de ejecución del Presupuesto y de los actos públicos. La CGR también dirige y supervisa el sistema de auditoría pública, con el fin de fortalecer la gestión pública, la transparencia y la rendición de cuentas del gobierno.

Asimismo, la CGR se encuentra regulada por la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control, Ley 27785 del año 2002, con respecto al ámbito, organización, atribuciones y funcionamiento, para asegurar la correcta, eficiente y transparente utilización y gestión de los recursos y bienes del Estado, el desarrollo honesto y probo de las funciones y actos de las autoridades, funcionarios y servidores públicos; así como el cumplimiento de metas y resultados obtenidos por las instituciones sujetas a control, con la finalidad de contribuir y orientar el mejoramiento de sus actividades y servicios en beneficio de la Nación. Además, de acuerdo con su página web, su misión es promover el desarrollo de una gestión eficaz y moderna de los recursos públicos en beneficio de todos los ciudadanos. Desarrolla estas funciones de acuerdo con principios de honestidad, justicia y prudencia[6]. La CGR también se ha enfocado en aumentar la transparencia pública. Su trabajo en este campo ha sido útil para el desarrollo de herramientas de transparencia tales como las plataformas en línea.

El Contralor General es nombrado por el Congreso, a propuesta del el Poder Ejecutivo, por un periodo de siete años. Los gobiernos regionales y locales también están sujetos al control de la CGR, que organizó un sistema de control permanente y descentralizado. Su rol ha evolucionado de ser una entidad estrictamente de control

posterior legal-administrativo a una de auditoría de gestión (procesos estratégicos, de gestión y operativos).

Responsabilidad de los ministerios en el seguimiento y evaluación de la planificación presupuestal

Las funciones de los Ministerios incluyen "la responsabilidad de formular, coordinar, implementar, ejecutar, supervisar y asesorar las políticas nacionales y sectoriales en todos los niveles de gobierno" (Art. 23, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo No. 29158). Esta disposición aún no ha sido implementada completamente en cada Ministerio.

El control y auditoría externa ayudan a asegurar que la visión estratégica y su implementación permanezcan en el camino correcto y que el CdG junto con los otros actores relevantes, sean responsables del progreso, y puedan ser cuestionados ante la falta del mismo. En países de la OCDE, las cortes y los tribunales administrativos también ofrecen perspectivas independientes valiosas en cuanto a la eficiencia y eficacia de las políticas de gobierno.

A menudo surgen problemas de coordinación en muchos países con respecto a las actividades de control. El objetivo es cooperar para evitar la duplicidad de auditorías y ejercicios de evaluación. Un buen modelo de comparación en la región de América Latina es el caso de México (ver Recuadro 3.2).

Desarrollos Recientes: Sistema Unificado de Seguimiento y Evaluación de Resultados – SURE

El SURE[7] es el sistema integrado propuesto en el Perú que consiste en una serie de principios, reglas, procedimientos e instrumentos para organizar las actividades de seguimiento y evaluación dentro del marco de la reforma del presupuesto por resultados. Este sistema busca asegurar la efectividad de la política de seguimiento y evaluación con el fin de registrar, evaluar y administrar la evidencia basada en desempeño para poder corregir el rumbo y alcanzar los productos y resultados esperados que han sido priorizados por el gobierno y que son obligatorios para todas las entidades públicas en los tres niveles de gobierno.

- Con este fin, se ha planteado una propuesta de Lineamientos para el Eje Estratégico de Seguimiento para definir las cadenas de valor de los principales objetivos de política y su relación con los programas presupuestales, los criterios para la definición de objetivos e indicadores nacionales, y los mecanismos para corregir tendencias inadecuadas y herramientas de monitoreo.
- En forma paralela, los Lineamientos para el Eje de Evaluación incluirán una definición del objetivo de evaluación y análisis, planificando la evaluación de manera consecuente, analizando los principales componentes, definiendo las herramientas de evaluación e identificando las líneas de base y brechas principales.
- Una unidad específica del CdG estaría a cargo de administrar el sistema SURE, con coordinación sectorial y territorial adecuadas (inventarios) a través del sistema de planificación, respetando las funciones de los actores existentes en la definición de las metas e indicadores dentro del marco de su sector/región, y producir información relevante al S&E en el presupuesto por resultados. La evidencia obtenida de las actividades de S&E se verán reflejadas en notas técnicas, propuestas y planes de acción, para contribuir a corregir las deficiencias y mejora de la provisión pública de bienes y servicios.

Recuadro 3.2. **Sistema de control de México y su reciente reforma**

En México un número significativo de instituciones de control dentro de la administración pública ejercieron auditorías internas y externas: Secretaría de Servicios Públicos, las entidades de Control Interno de la Administración Federal, la Contraloría del Estado, la Auditoría Superior de la Federación, las Auditorías Supremas Locales y las Contralorías Internas de las Dependencias y Órganos Desconcentrados.

Sin embargo, una coordinación insuficiente entre estas instituciones dio como resultado un desempeño por debajo del estándar. La Auditoría Superior de la Federación confirmó que la opacidad y corrupción en la gestión de recursos públicos no había sido contenida debido a la atomización y disparidad en el esfuerzo realizado por las diferentes instituciones de auditoría en los tres niveles de gobierno. El diagnóstico era claro: México contaba con instituciones de auditoría adecuadas, pero debido a la falta de coordinación y a una amplia gama de metodologías, los resultados no eran los esperados. Los retos claves eran: *a)* desencuentro entre las instituciones; *b)* marcos legales y roles diferentes; *c)* nivel de independencia; *d)* aspectos técnicos con respecto a la planificación de las auditorías, las metodologías y los distintos plazos para presentar los resultados.

En el año 2010, México lanzó una reforma denominada Sistema Nacional de Fiscalización (SNF)*. La reforma examinó en detalle la gestión pública y el uso de los recursos públicos dentro del sistema de control. La reforma se enmarcó en una serie de principios y actividades interrelacionados para establecer la coordinación efectiva entre todas las instituciones que ejercían funciones de auditoría y control en México. Los resultados clave que la reforma buscaba alcanzar eran:

- Evitar superposiciones, omisiones y contradicciones.
- Mejorar la efectividad y ampliar el alcance de las evaluaciones de desempeño.

La implementación del SNF busca ofrecer certidumbre a las entidades públicas que están siendo auditadas y garantizar a los ciudadanos que la evaluación de la gestión de los recursos públicos se ejerce de manera más organizada, sistémica e integral. El plan de implementación del SNF tiene 6 objetivos estratégicos:

Plan de Implementación del Sistema Nacional de Fiscalización

Objetivo 1: Definir estándares para la planificación, ejecución e informes de auditoría

- Definir reglas comunes para desarrollar las auditorías en todos los niveles del gobierno, en línea con las reglas internacionales.
- Revisar el proceso de control interno a través de patrones adecuados, resaltando la importancia de la prevención y detección temprana de irregularidades.

Objetivo 2: Capacitación de Personal

- A través de programas de capacitación que cubran todas las instituciones fiscales y revisión entre pares, con el fin de mejorar la calidad profesional de los auditores públicos.
- El programa de capacitación se basará en áreas en las cuales los miembros del SNF muestren mayor interés.

Recuadro 3.2. **Sistema de control de México y su reciente reforma** (*cont.*)

Objetivo 3: Intercambio de información y trabajo conjunto

- Para identificar áreas comunes para ejercer auditorías conjuntas o coordinadas entre las instituciones. Basándose en ello, se definirán programas anuales que incluyan a todas las instituciones de auditoría.
- Promover el control interno en las entidades auditadas, a través de asistencia técnica y apoyo institucional.
- Un plan de revisión entre pares para intercambiar experiencias y mejores prácticas entre instituciones de auditoría que formen parte del sistema.

Objetivo 4: Cambios en el marco legal relacionados con la auditoría

- Encuesta para identificar los cambios necesarios en el marco legal desde el punto de vista de los miembros del sistema.
- Enmiendas a la Ley y a las normas con el fin de impulsar mejoras continuas en el desempeño de las Oficinas de Fiscalización Superior y oficinas de control interno.
- Una nueva Ley del Sistema Nacional de Fiscalización para hacer que la implementación de principios, metodologías y regulación de auditorías sea vinculante.

Objetivo 5: Impulsar los logros de la lucha anticorrupción

- Definir y aprobar un marco común con un criterio general para la prevención, detección, disuasión y castigo respecto de comportamientos de corrupción.
- Promover transparencia y evaluación de la gestión pública, incorporando mejores prácticas.

Objetivo 6: Fortalecer el rol de las auditorías en el establecimiento de responsabilidades de los empleados públicos

- Definir mecanismos disciplinarios efectivos, tomando en cuenta las competencias disciplinarias de cada institución miembro del sistema.
- Establecer lineamientos comunes sobre procesos disciplinarios.

Las reformas mexicanas están en la fase temprana de implementación. Aún no se pueden evaluar los resultados. Sin embargo, se ha diseñado una estrategia para monitorear su impacto con el fin de evaluar los resultados alcanzados.

Nota: * El 17 de febrero del 2010, durante la presentación de los Resultados de Auditoría de las Cuentas Públicas ante el Parlamento, el Auditor Supremo de la Federación mencionó por primera vez la necesidad de establecer un Sistema de Auditoría Nacional. Más adelante, debido a la importancia de la implementación de un Sistema de Auditoría Nacional en México, la Auditoría Superior de la Federación incluyó este objetivo dentro de su Plan Estratégico para el periodo 2011-2017.

Fuente: OCDE (2013a), *Colombia: la Implementación del Buen Gobierno,* http://dx.doi.org/10.1787/9789264202351-es.

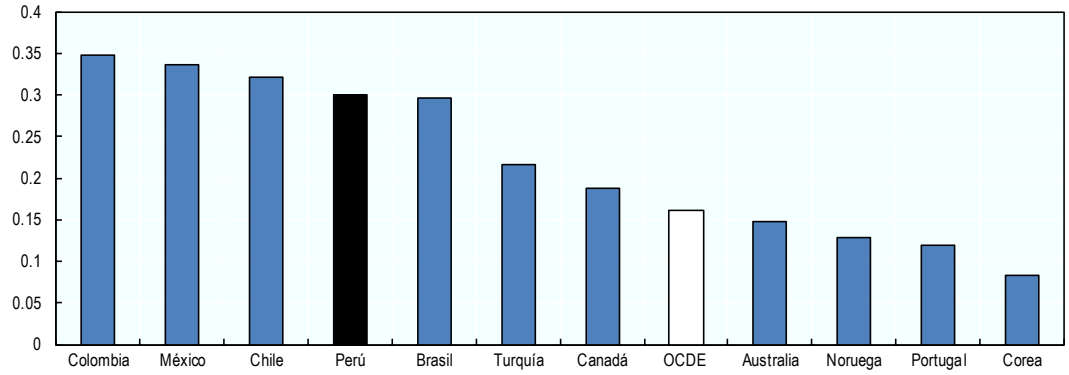
Este sistema puede ayudar a optimizar el proceso de asignación de recursos de acuerdo con las prioridades de gobierno. Sin embargo, para alcanzar esta meta, el vínculo entre el presupuesto y el plan estratégico nacional debe estar claramente fundamentado, integrando las actividades del CEPLAN al proceso general del MEF en todas las etapas. Esta no es una conclusión obvia del informe SURE.

Capacidades de planificación y seguimiento y evaluación a nivel sub nacional

El proceso de descentralización no ha sido completado con éxito en el Perú (ver Capítulo 4). Problemas de coordinación con el gobierno, instituciones sub nacionales débiles, fragilidad política y una asignación ineficiente de recursos han reducido la eficacia del proceso de descentralización. El marco de descentralización actual se inició en el año 2002 con reformas constitucionales que buscaban aumentar los recursos fiscales y el poder de los gobiernos regionales y locales. Sin embargo, tal y como se muestra en la Figura 3.8, no ha tenido éxito en la reducción de las disparidades regionales.

Figura 3.8. **Disparidades de Ingresos Regionales en el Perú**

Coeficiente de GINI de desigualdad per cápita (2012 o últimos datos disponibles)



Fuente: OCDE (2015c), *Multi-dimensional Review of Peru: Volume 1. Initial Assessment*, http://dx.doi.org/10.1787/9789264243279-en, sobre la base de información facilitada por el INEI y la OCDE (2015d), *OCDE base de datos regional* www.oecd.org/gov/regional-policy/regionalstatisticsandindicators.htm.

Dada la limitada capacidad institucional en los niveles sub nacionales, se necesita una mayor coordinación con el gobierno central para mejorar la eficacia del gasto público regional para el logro de los productos y resultados de las políticas para la población. El sistema de transferencia fiscal carece de coordinación entre los distintos niveles de gobierno, necesaria para una asignación de resultados eficiente. En la práctica, un marco discrecional a nivel vertical define la asignación de recursos a nivel sub nacional.

Las autoridades sub nacionales requieren apoyo efectivo de parte del gobierno central para mejorar la eficiencia de los gastos de las transferencias regionales. Más aún, las transferencias fiscales no van acompañadas por una clara definición de responsabilidades de los diferentes niveles de gobierno y de los objetivos políticos y estratégicos que quieren alcanzar por medio de estas transferencias.

El marco institucional que rige la descentralización carece de controles internos, y de control y equilibrio frente a las decisiones que toman los alcaldes. Esta debilidad se da no sólo en cuanto a capacidades a nivel regional para generar datos de desempeño sólidos sobre políticas y servicios que son ejecutados a nivel regional, sino que además la

planificación de políticas públicas por parte de actores de nivel político y administrativo, limita la eficiencia de los gastos sub nacionales, especialmente a nivel provincial. Esto afecta la planificación y priorización de políticas a nivel sub nacional. Todo esto se describe en detalle en el Capítulo 4, así como en el Estudio Nacional Territorial del Perú realizado bajo el Programa País (OCDE, 2016).

Evaluación

Principios de gestión de desempeño de la OCDE

La experiencia internacional sugiere que la planificación estratégica funciona mejor cuando se construye sobre objetivos claros, datos de calidad y cultura de mejora continua. Si los indicadores no van complementados con un análisis cuantitativo profundo, o si no son precisos, existe el riesgo de que un enfoque exclusivo en lo "que es medible" lleve a dejar de medir otros objetivos de desempeño importantes. La OCDE ha desarrollado una metodología para apoyar a los gobiernos a poner en práctica un sistema de gestión central exitoso (ver Recuadro 3.3).

Otro elemento que debe tomarse en cuenta es la diferencia entre productos y resultados de política o gasto. Los resultados difieren de los productos en la medida en que éstos se enfocan en alcanzar la intención del impacto de las políticas. Es común que la evaluación de una política o de una decisión de gasto se enfoque en el primero, el producto, en lugar de medir realmente el impacto final de la política pública o de la decisión de gasto, en el corto, mediano y largo plazo. De hecho, medir el desempeño frente a los resultados estratégicos implica una perspectiva multianual. Más aún, se requiere un enfoque a nivel de todo el gobierno para medir resultados, pues a menudo éstos son multidimensionales, cruzan fronteras administrativas e involucran más de una entidad administrativa o ministerio en su identificación y definición. Algunos ejemplos de resultados de políticas públicas son: calidad de vida, satisfacción en la provisión de bienes y servicios, políticas justas, estado de derecho o beneficios para la ciudadanía. La interacción entre los diferentes elementos de un marco de medición de desempeño se detalla en la Figura 3.10.

Prospectiva estratégica en los países de la OCDE

El análisis y la proyección de largo plazo ofrecen a los gobiernos la información necesaria para tener una visión estratégica, incorporando preocupaciones y contextos futuros en la planificación estratégica de mediano plazo. A partir de estos esfuerzos, los gobiernos pueden estar en una mejor posición para articular una visión estratégica para el país y los planes del gobierno y así poder implementarla, basándose en la información e insumos proporcionados por los ciudadanos, empresas y la sociedad civil, y consciente de las oportunidades y riesgos.

Una visión estratégica es la expresión de la intención o el deseo futuro de un gobierno para el país. En un contexto cada vez menos predecible y más complejo para identificar retos y prioridades futuras adecuadamente, los gobiernos deben comprometerse a largo plazo cada vez mayor con un mayor número de actores internos y externos si es que la planificación estratégica de mediano plazo intenta reflejar tendencias emergentes, retos y oportunidades en forma efectiva. La prospectiva estratégica ayuda a los gobiernos a mirar hacia adelante e identificar retos y oportunidades, como forma de priorizar y enfocar las políticas de gobierno en el mediano plazo. En efecto, muchos países de la OCDE emprenden actividades de prospectiva estratégica.

Recuadro 3.3. **Principios de Gestión de Desempeño de la OCDE: De la fijación de objetivos a la medición de resultados – un proceso de 7 pasos**

La medición y evaluación del desempeño necesitan ser integradas en todas las principales iniciativas tanto ex-ante como ex-post; estas herramientas son críticas para evaluar políticas con el fin de identificar éxitos y fracasos, y para mejorar las políticas según corresponda. El proceso de medición de desempeño incluye definir objetivos concretos y medibles y evaluar si se han logrado. Ayuda a garantizar que las estrategias sustenten la toma de decisiones cotidianas para mejorar la rendición de cuentas y la credibilidad y comunicar los avances. Las mediciones del desempeño funcionan mejor si se basan en objetivos claros, datos de buena calidad y están incorporadas en una cultura de aprendizaje y mejora continua.

Sin embargo, hay riesgos. Si las mediciones no se complementan con análisis cualitativos de mayor profundidad, estos indicadores conducen a una situación en la que se recompensa la programación que no está logrando sus resultados previstos, o está arrojando resultados perversos. Más aún, una concentración exclusiva en "lo que es medible" conduce a suspender o a dejar de medir otros objetivos de desempeño importantes.

La OCDE ha desarrollado una metodología de 7 pasos para ayudar a los encargados del diseño de políticas a fijar objetivos para sus políticas y evaluar si éstas se han logrado. La Figura 3.9 ofrece una ilustración concreta de la aplicación del método de siete pasos para el fortalecimiento del cumplimiento de normas de tráfico para reducir las muertes en accidentes de tráfico.

Paso 1: Establecer políticas prioritarias

Para que los indicadores aporten información valiosa, deben estar adecuadamente arraigados en la política misma. Al mismo tiempo, es irreal y quizás indeseable vincular indicadores a todas las iniciativas de las políticas. Por lo tanto, las políticas necesitan ser priorizadas de acuerdo con su capacidad para ayudar al gobierno a cumplir sus objetivos estratégicos. Una política prioritaria debe ser articulada como una vía de acción consistente, expresada como un enunciado casual y concreto (ver Figura 3.9).

Paso 2: Definir las metas

Una meta es un objetivo concreto que indica el grado o nivel de logro esperado con respecto a su política prioritaria asociada. Las metas se vinculan más directamente con indicadores de resultados y, con el grado o nivel de logro en que las medidas de una meta pueden basarse en diversos parámetros comparativos, dependiendo de la comparación de base y los resultados buscados.

Paso 3: Identificar actividades clave

Una actividad es un programa, incitativa o proyecto específico que respalda claramente el logro de una meta. Las actividades deben estar vinculadas clara y sistemáticamente con metas y deben ser expresadas con verbos de acción. Por lo tanto términos como "capacitar", "implementar", y "construir", funcionan bien para encabezar una declaración de actividad, pero "mejorar", "fortalecer" o "realizar", por ejemplo, no lo hacen.

Paso 4: Desarrollar indicadores de insumos *(inputs)*

Los indicadores de salida miden el avance de una actividad, y por lo tanto estos dos componentes deben estar vinculados. Un indicador de salida bien planeado es medible. Por ende, debe ser cualitativo (es decir, expresado en unidades físicas o monetarias) y ligado al tiempo (es decir, limitado al tiempo de vida de la actividad correspondiente). Una pregunta clave que debe hacerse al establecer un indicador de salida es: ¿Qué producirá la actividad que se está midiendo?

Recuadro 3.3. **Principios de Gestión de Desempeño de la OCDE: De la fijación de objetivos a la medición de resultados – un proceso de 7 pasos** (*cont.*)

Paso 5: Desarrollar indicadores de resultados

Un indicador de resultados mide los resultados de las actividades en términos de su contribución a las metas correspondiente. Por lo tanto, están estrechamente asociados a las metas.

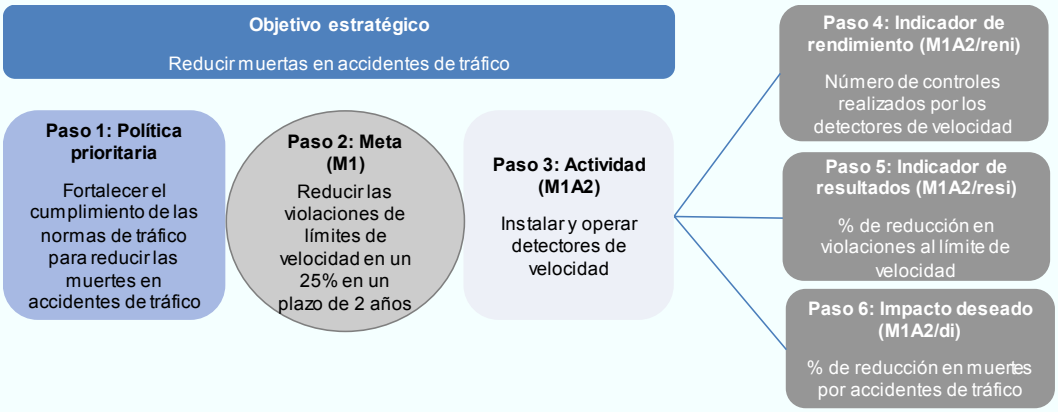
Paso 6: Identificar el impacto deseado

Un indicador de impacto define una perspectiva a largo plazo y ofrece información sobre el efecto que actividades clave tienen sobre la política prioritaria, y adicionalmente, sobre el objetivo estratégico. Los indicadores de impacto son particularmente difíciles de desarrollar, porque la atribución o causalidad es difícil de establecer, es decir, determinar un vínculo directo y completo entre el impacto de la actividad y el objetivo de la política puede ser difícil. Esto se debe a que otros factores, a menudo fuera de control del gobierno, pueden estar involucrados en el cumplimiento de un objetivo estratégico o de política. Por lo tanto, puede ser más gratificante y apropiado identificar el impacto deseado de una actividad sobre una política prioritaria, y fundamentalmente el impacto de una política prioritaria sobre un objetivo estratégico. Dicha conversación puede a) ayudar a centrar el pensamiento de las políticas dando un marco o una orientación dentro de la cual se puedan tomar otras decisiones; b) inspirar un más amplio esfuerzo institucional e individual.

Paso 7: Identificar métodos de investigación cualitativa apropiados

Existen muchos enfoques para determinar la efectividad de las actividades y/o políticas prioritarias. Los indicadores de salida, resultaos e impacto pueden señalar problemas y llevar a los gobiernos a "investigar en profundidad" para encontrar las causas de problema e identificar las acciones apropiadas. Los métodos de investigación cualitativa pueden agregar valor a los indicadores y un entendimiento de la efectividad de las políticas. Dichos métodos de investigación pueden incluir estudios de casos, grupos focales, entrevistas y revisiones (por ejemplo, evaluación de peres de la OCDE).

Figura 3.9. **Ilustración de la metodología de siete pasos**



Fuente: OCDE (2013d), *Poland: Developing Good Governance Indicators for Programmes Funded by the European Union*, http://dx.doi.org/10.1787/9789264193543-en.

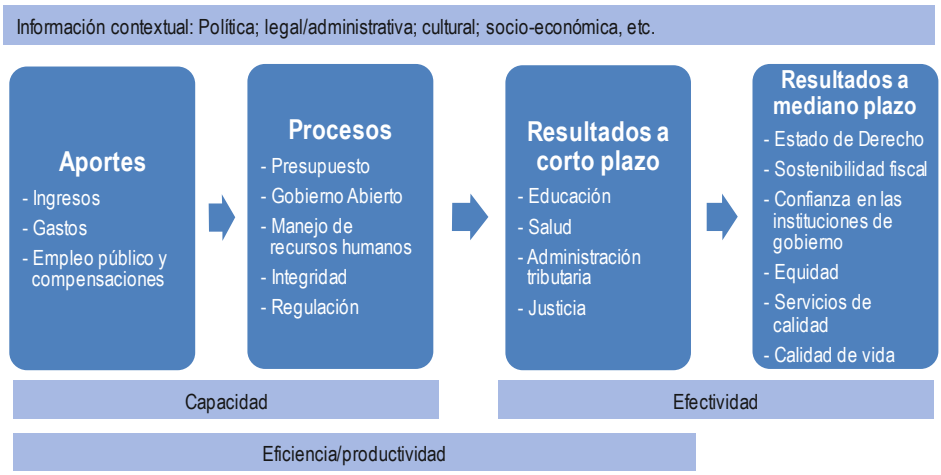
Tabla 3.5. **Tabla de ejemplos de Programas de Prospectiva**

Alemania	En los últimos 20 años, Alemania ha desarrollado una mezcla centralizada de proyectos de prospectiva en los departamentos a nivel federal y a nivel de *Länder*. El Ministro Federal de Educación e Investigación (BMBF) es la principal agencia involucrada en la prospectiva, incluyendo su proyecto *'Futur'* sobre planificación de investigación. Tanto a nivel nacional como regional, especialmente en Bavaria y Baden-Württemberg, los proyectos de prospectiva (tanto del gobierno como de agencias externas) estudian una amplia gama de temas tecnológicos, industriales y sociales.
Australia	Recientemente, Australia ha comenzado a usar la prospectiva de gobierno de manera sistemática. La *Commonwealth Scientific and Industrial Research Organisation* (CSIRO), la agencia nacional de ciencias de Australia cuenta con un equipo dedicado (CSIRO Futures) que trabaja prospectiva en temas de energía, transporte y otros campos. Emite las actualizaciones *'Our Future World'* cada 2 años sobre mega tendencias globales. Muchos otros departamentos realizan algún trabajo de prospectiva. Cada 5 años, el Departamento del Tesoro produce un informe con asuntos de largo plazo (proyección a 40 años) para ayudar a la conducción de la discusión sobre el corto plazo. El establecimiento de la Red de Políticas Estratégicas con representantes de cada departamento, bajo la conducción del Departamento del Primer Ministro y del Gabinete, puede tener impacto en el uso de la prospectiva para las políticas estratégicas.
Canadá	Múltiples departamentos del gobierno han usado la prospectiva, y esto ha ido en aumento en los últimos años con la creación de *Policy Horizons Canada* (PHC), una agencia centralizada que realiza trabajo de prospectiva y desarrollo de capacidades de proyección en el gobierno. PHC está dirigida por un comité de conducción de alto nivel de viceministros y reporta al *Privy Council*. Partes del Departamento Nacional de Defensa, incluyendo a la Dirección de Análisis de Seguridad Futura, usan la prospectiva para la planificación de capacidades y personal, principalmente para audiencias internas. Muchos otros departamentos realizan algún trabajo de prospectiva en temas económicos, sociales y tecnológicos dentro de sus departamentos de política.
EEUU	Existen programas bien establecidos pero descentralizados, distribuidos en todo el gobierno de los EUA. Muchas agencias (Estado, FEMA, Defensa, Tesoro, Energía, OMB y especialmente GAO) tienen capacidades de planificación estratégica que usan la prospectiva en diferente grado. El Consejo Nacional de Inteligencia produce informes sobre las principales Tendencias Globales cada 4 años. Como el productor y usuario más famoso de trabajos de prospectiva en los últimos 50 años, el ejército de los EUA tiene una serie de organizaciones de planificación estratégica y de inteligencia, en las que la prospectiva está bien integrada para informar a la planificación.
Finlandia	La prospectiva está bien integrada en la planificación de las políticas de Finlandia. El Informe de Prospectiva del Gobierno es preparado mediante una amplia consulta pública por la oficina del Primer Ministro, al inicio del mandato para un nuevo gobierno entrante. Durante su periodo de gobierno, la Red de Prospectiva Nacional desarrolla un informe sobre el ambiente de Formulación de Políticas de Finlandia y cada ministerio cuenta con personal dedicado para desarrollar los Estudios de Futuro de los Ministerios. El Parlamento finlandés también tiene un 'Comité para el Futuro' para realizar y revisar el trabajo de prospectiva a futuro.
Francia	Francia, junto con Finlandia, tiene los programas de prospectiva más antiguos en Europa, con servicios de prospectiva enfocados en políticas en casi todos los departamentos. El *Centre d'Analyse Sratégique* (CAS) trabaja bajo las órdenes directas del Primer Ministro, brindando asesoría en formulación e implementación de políticas. El Senado tiene una delegación dedicada a la prospectiva que refleja las transformaciones socioeconómicas a través de la construcción de escenarios. El departamento de defensa francés tiene una *Délégation aux Affaires stratégiques* (DAS) que lleva a cabo análisis regulares de largo plazo sobre temas geoestratégicos.
Reino Unido	La prospectiva en el Reino Unido está dominada por la Oficina de Prospectiva del Reino Unido, una agencia central del gobierno que reporta directamente al gabinete y está liderada por el Asesor Científico en Jefe. Originalmente se dedicó a la tecnología y a la industria, pero ahora tiene un mandato temático más amplio de analizar retos para el futuro, realizando proyectos de prospectiva importantes, análisis de horizonte y actividades de capacitación en todo el gobierno. De manera independiente el *Development, Concepts and Doctrine Centre* (DCDC) y el *Defence Science and Technology Laboratory* (DSTL) del Reino Unido realizan proyecciones y análisis de horizonte para el Ministerio de Defensa.

Fuente: Dreyer, I. y G. Stang (2014), "Foresight in governments: Practices and trends around the world", www.iss.europa.eu/fileadmin/euiss/documents/Books/Yearbook/2.1_Foresight_in_governments.pdf.

En el Perú, como en otros países, el gobierno central tiene que poder enfrentar los retos de política más complejos del futuro con el aporte de la mayor variedad de expertos posible, incluyendo el compromiso a nivel sub nacional. Por lo tanto, necesita consultar genuinamente con las autoridades públicas regionales y municipales y los representantes de su sociedad civil, alentando su participación en la selección de temas de prospectiva y generando resultados a partir de esta actividad. Por ejemplo, Australia llevó a cabo una Cumbre en el año 2008 que reunió a una gran variedad de personas de diferente origen, sectores, experiencia y antecedentes nacional, regional y local para hacer una lluvia de ideas sobre los retos de largo plazo que afectaban el futuro del país (ver el Recuadro 3.4 a continuación).

Figura 3.10. **Marco de medición de desempeño**



Fuente: Seminario sobre los resultados de la evaluacion por desempeño de la coordinación intergubernamental; OCDE (2014), *España: de la Reforma de la Administración a la Mejora Continua* http://dx.doi.org/10.1787/9789264234192-es.

Recuadro 3.4. **Cumbre Australia 2020**

En abril de 2008, el gobierno australiano celebró la Cumbre Australia 2020 para fomentar una discusión nacional sobre el futuro de Australia a largo plazo. La Cumbre buscaba aprovechar las mejores ideas para desarrollar una Australia moderna preparada para los desafíos del siglo XXI. La Cumbre reunió a 1,000 participantes, "algunas de las mejores y más brillantes mentes de todo el país", para pensar en los desafíos a largo plazo que afrontaba el futuro de Australia y que requerían respuestas de nivel nacional más allá del periodo habitual del ciclo electoral.

La Cumbre, realizada en Canberra, la capital de la nación, generó más de 900 ideas en el curso de dos días. Los participantes debatieron y desarrollaron opciones a largo plazo para Australia en 10 áreas críticas:

1. la agenda de productividad – educación, habilidades, capacitación, ciencia e innovación
2. el futuro de la economía australiana
3. población, sostenibilidad, cambio climático y agua
4. direcciones futuras para industrias y comunidades rurales
5. una estrategia nacional de salud de largo plazo, que incluya los desafíos de salud preventiva, planificación de personal y el envejecimiento de la población
6. fortalecimiento de las comunidades, apoyo a las familias e inclusión social
7. opciones para el futuro de los aborígenes y los isleños del Estrecho de Torres
8. hacia una Australia creativa: el futuro de las artes, el cine y el diseño
9. el futuro de la gobernanza en Australia, democracia renovada, un gobierno más abierto (incluyendo el papel de los medios de comunicación), la estructura de la Federación y los derechos y responsabilidades de los ciudadanos
10. la seguridad y prosperidad futuras de Australia en una región y un mundo rápidamente cambiantes.

Recuadro 3.4. **Cumbre Australia 2020** (*cont.*)

La Cumbre tenía los siguientes objetivos:

- aprovechar las mejores ideas de toda la nación
- aplicar esas ideas a los diez desafíos básicos para Australia identificados por el gobierno, para garantizar el futuro de Australia a largo plazo, hasta el año 2020
- ofrecer un foro para el debate público libre y abierto en el que no existían respuestas "correctas" o "equivocadas"
- producir opiniones para ser consideradas por el gobierno para cada una de las diez áreas de la Cumbre después de la reunión
- permitirle al gobierno australiano presentar una respuesta pública a estas opciones, con miras a moldear la dirección de largo plazo de la nación desde el año 2009 y en adelante.

El Departamento del Primer Ministro y del Gabinete ejerció la secretaría de la cumbre y fue responsable de coordinar la preparación del informe de la Cumbre y la respuesta del gobierno australiano a la Cumbre, así como de la implementación de políticas y programas derivados.

Fuente: OCDE (2013a), *Colombia: la Implementación del Buen Gobierno,* http://dx.doi.org/10.1787/9789264202351-es.

A pesar de que el Perú ha establecido un horizonte de planificación de diez años para su Plan Estratégico Nacional de mediano plazo, CEPLAN ha identificado horizontes de tiempo al 2030 y 2050 para su visión de largo plazo. Sin embargo, esta iniciativa aún está siendo desarrollada en consulta abierta con las partes interesadas (ciudadanos, sectores y gobiernos regionales), buscando sus puntos de vista sobre una visión para el 2030[8]; el gobierno no usa aún la prospectiva de largo plazo para asegurar los objetivos estratégicos articulados en el PEDN.

Por lo tanto, el gobierno del Perú podría considerar basarse en sus instrumentos actuales de planeamiento estratégico para identificar retos de políticas emergentes y las tendencias de largo plazo que le permitan definir objetivos estratégicos de largo plazo que puedan ser empleados para informar el PEDN.

La experiencia de Polonia para incorporar los resultados de la prospectiva de largo plazo en la planificación del mediano plazo puede ser instructiva aquí (OCDE, 2013b). En el año 2004, la adhesión de Polonia a la Unión Europea, no sólo generó nuevas oportunidades para su desarrollo económico y social, sino que obligó a sus gobiernos a cumplir con una serie de condiciones obligatorias para los miembros. Una condición inicial de gobernanza básica era el requisito de implementar mecanismos eficientes de gestión estratégica para aplicar las políticas de la UE con éxito (y absorber los montos considerables de financiamiento de la UÉ para las políticas). Así mismo, un reto inicial al que se enfrentó el gobierno central de Polonia fue el diseño y la adopción de acuerdos legales, institucionales y organizacionales que permitieran la armonización de su marco de políticas de desarrollo social y económico así como requerimientos administrativos a la Política de Cohesión de la UE.

En el año 2006, el gobierno de Polonia inició la formulación de un marco de Gestión de Desarrollo estratégico a nivel de todo el gobierno. El primer paso consistió en la adopción de la Ley de Política de Desarrollo (2006) que estableció un centro de

responsabilidad del gobierno para moldear y coordinar la agenda de desarrollo de Polonia. Esta legislación empleaba una serie de planes de acción interconectados para sostener un desarrollo nacional permanente y equilibrado así como una cohesión socioeconómica, regional y espacial generando una mayor competitividad y estimulando la creación de empleos en todo el país, a nivel regional y local.

Durante la fase que llevó a la preparación del Marco de Gestión del Desarrollo, el gobierno llevó a cabo una revisión de su stock de estrategias, programas y planes de desarrollo. Determinó que entre 1989 y 2006, el Consejo de Ministros había adoptado por lo menos 406 estrategias nacionales, todas con diferentes estados de formalidad, rango, mecanismos de coordinación y grados de implementación. El gobierno concluyó que 140 ya eran inútiles; otras 146 habían dejado de ser vinculantes debido a la expiración de los periodos de programación, mientras que sólo las 120 restantes seguían siendo relevantes. Por lo tanto, en noviembre de 2009, el Consejo de Ministros de Polonia aprobó el Plan de Reordenamiento de la Estrategia de Desarrollo (2009), actualizado en abril de 2011, como una forma de reducir la cantidad- y reordenar la importancia – de las estrategias vinculantes. Desde el 2010 los ministerios y las agencias sólo han desarrollado iniciativas estratégicas compatibles con el nuevo sistema, las mismas que han sido aprobadas por el Consejo de Ministros.

En cumplimiento con el Marco de Gestión del Desarrollo de Polonia, la política de desarrollo es ejecutada hoy en día por el Consejo de Ministros así como por los gobiernos sub nacionales a nivel de *voivodship* (equivalente a los departamentos de Perú) y a nivel local. El Marco de Gestión del Desarrollo rompió con el enfoque restrictivo y de carácter sectorial de las estrategias tradicionales al identificar interrelaciones entre los diversos problemas de políticas públicas y enfocarse en mejorar la integración de políticas como una forma de desarrollar sinergias entre los planes estratégicos para optimizar el logro de los resultados de políticas de desarrollo. El Recuadro 7 presenta las tres categorías básicas de iniciativas estratégicas desarrolladas dentro del Marco de Gestión del Desarrollo.

La estrategia clave de desarrollo nacional a largo plazo del país está articulada en Polonia 2030: la tercera ola de modernidad- Una estrategia nacional de desarrollo a largo plazo. Esta estrategia identifica desafíos internos e internacionales claves que afectan el desarrollo de Polonia. Seguidamente presenta una visión global a largo plazo para el desarrollo social y económico nacional de Polonia, que tiene en cuenta las dimensiones sociales, económicas, ambientales, territoriales e institucionales del país.

Tabla 3.6. **Los perfiles de iniciativas estratégicas en el Marco de Gestión de Desarrollo Estratégico de Polonia**

Categoría de la iniciativa	Horizonte de tiempo	Perfil
Estrategia nacional de desarrollo a largo plazo titulada: *Polonia 2030. La tercera ola de modernidad: una estrategia nacional de desarrollo a largo plazo*	Finalmente una perspectiva de implementación a 15 años (largo plazo), un marco estratégico integral horizontal	Especifica las principales tendencias de desafíos que surgen del desarrollo interno de Polonia, al igual que cambios en su entorno externo. Incluye una idea integral del desarrollo social y económico nacional visto desde una perspectiva de largo plazo que contempla sus dimensiones sociales, económicas, ambientales, territoriales e institucionales.
Concepto nacional de desarrollo espacial	Perspectiva a 20 años (largo plazo)	El documento más importante sobre el ordenamiento espacial de Polonia. Su objetivo estratégico es usar el espacio disponible efectivamente contemplando su potencial de desarrollo diferenciado para mejorar la competitividad, la tasa de empleo, la efectividad del estado, y la cohesión social, económica y espacial en una perspectiva a largo plazo.
Plan Nacional de Desarrollo Espacial	De acuerdo con la perspectiva nacional de desarrollo del uso de tierras	Un plan operativo de desarrollo espacial formulado de acuerdo con el Concepto Nacional de Desarrollo Espacial.
Estrategia Nacional de Desarrollo a Mediano Plazo	Perspectiva de desarrollo de 4 a 10 años, un documento horizontal e integral que incluye disposiciones de la estrategia nacional de desarrollo a largo plazo	Especifica los objetivos y direcciones fundamentales para el desarrollo nacional a lo largo de las dimensiones sociales, económicas, regionales y de uso de tierras implementadas a través de las estrategias de desarrollo con la ayuda de programas de desarrollo. La perspectiva a mediano plazo permite la formulación de objetivos más específicos así como de herramientas para su implementación.
Otras estrategias de desarrollo	Habitualmente con una perspectiva de implementación de 4 a 10 años, pero no más largas que la perspectiva de implementación de la estrategia nacional de desarrollo a mediano plazo	Relacionadas con las áreas indicadas en la estrategia nacional de desarrollo a mediano plazo. Sujetas a una evaluación de concordancia con la estrategia nacional de desarrollo a mediano plazo. La categoría incluye: – estrategias de desarrollo local – nueve estrategias de desarrollo integradas – una estrategia a suprarregional – estrategias de desarrollo de los *voivodship*
Marco de referencia nacional estratégico (Estrategia nacional de Cohesión)	Corresponde al periodo de programación de la UE (mediano plazo)	Determina las actividades de desarrollo a ser emprendidas para lograr los objetivos estratégicos de la Política Europea de Cohesión. Son las directrices para el uso de Fondos Estructurales y del Fondo de Cohesión y ofrece el marco para la preparación de programas operativos.
Programas operativos	Implementación de la Política de Cohesión de la UE	Desarrollados e implementados a nivel nacional y regional para utilizar los Fondos Estructurales de la UE y el Fondo de Cohesión. Los programas operativos logran los objetivos fijados por la estrategia nacional de cohesión y las estrategias de desarrollo. Los programas operativos incluyen: – programas operativos nacionales – programas operativos regionales.
Programas	De conformidad con la legislación nacional	Documentos operativos para las estrategias de desarrollo, incluyendo: – programas plurianuales – programas locales.

Fuente: Zawicki et al. (2012), en OCDE (2013c), *Poland: Implementing Strategic-State Capability*, http://dx.doi.org/10.1787/9789264201811-en.

La forma en la que el gobierno pretende implementar esta visión, se presenta en su marco estratégico a mediano plazo, titulado Estrategia Nacional de Desarrollo a Mediano Plazo 2020 (END), centrado en un horizonte a diez años. Este marco de implementación a mediano plazo integra los objetivos de políticas del Unión Europea bajo su estrategia Europa 2020 para el crecimiento, e identifica los motores fundamentales de las políticas, objetivos y direcciones para el desarrollo nacional. Se centra en lograr un Estado eficaz y eficiente, una economía más competitiva y una mayor cohesión social y territorial.

- Los objetivos de la END se implementan a través de una serie de estrategias multidimensionales temáticas de mediano plazo (por ejemplo, innovación; sistema nacional de transporte; sostenibilidad ambiental, desarrollo de la fuerza laboral, educación y capacitación; etc.).
- El diseño y la implementación de cada estrategia temática requiere una colaboración cercana, constante entre diferentes ministerios cuyos mandatos, herramientas políticas y recursos de programación están relacionados con el tema.
- Esta coordinación entre silos administrativos se encuentra asegurada por el Ministerio a cargo del tema estratégico.
- Las estrategias se implementan bajo la supervisión del Consejo de Ministros o un comité dedicado del Consejo establecido para ese fin.

Perú está logrando mejoras en sus instrumentos de planeamiento estratégico y de seguimiento y evaluación. Esto presenta una oportunidad importante de fortalecer la planificación estratégica como un instrumento de política clave para establecer prioridades, asignar recursos y establecer metas y objetivos medibles, tomando como punto de partida líneas de base claras y relevantes.

Como se ha mencionado en el Capítulo 2, la coordinación de políticas a nivel de todo el gobierno liderada por el centro de gobierno puede fortalecerse significativamente. El planteamiento general también resulta totalmente aplicable a las actividades de planeamiento estratégico. Esto es válido especialmente para la interacción entre el CEPLAN y la Dirección General de Presupuesto Público. De hecho, la separación y falta de visión común entre estas dos entidades son reconocidas por las autoridades, y tienen que ser abordadas. El PEDN se concibe usando un horizonte de planificación de una década, pero los recursos financieros para su implementación no están asegurados o integrados en el Plan, puesto que la programación presupuestaria es un proceso paralelo liderado por el MEF usando un periodo de tiempo mucho más corto, de tres años. Además, los sistemas de seguimiento y evaluación del CEPLAN y del MEF no parecen estar vinculados. Por lo tanto, Perú podría aumentar el uso de información de desempeño financiero para el establecimiento e implementación de políticas y la información de resultados de políticas en la formulación y ejecución presupuestal, asegurando que esta información se integre de manera simultánea en el PEDN y en los procesos de formulación, ejecución y actualización del presupuesto.

Existe también una necesidad de reforzar los vínculos entre el PEDN y la planificación a nivel regional y local. Se debe asegurar la coherencia y el alineamiento de objetivos en los planes estratégicos y operacionales en todos los niveles. También es importante generar datos de desempeño regional adecuados y robustos y usarlos para mejorar los resultados la práctica, especialmente en las regiones y comunidades más pobres del país.

Perú también muestra una capacidad limitada de prospectiva estratégica para mejorar la toma de decisiones basada en evidencias. Se han hecho esfuerzos con la actualización del PEDN con objetivos para el 2016 y 2021 que aún esperan aprobación. Sin embargo, la prospectiva estratégica se refiere a los escenarios de planificación de largo plazo (mayor a diez años) incluyendo aquellos basados en el análisis de horizontes. CEPLAN busca finalizar su consulta pública pronto y desarrollar una visión de País para los períodos 2030 y 2050.

En el área de seguimiento y evaluación, a pesar del progreso realizado y sin perjuicio de las mejoras por venir, existe un consenso entre los altos funcionarios y observadores sobre la necesidad de mejorar significativamente la cultura de evaluación en la administración pública, así como las metodologías, difusión y capacitación en seguimiento y evaluación, tal y como se ha mencionado antes. Algunas de las debilidades identificadas por las autoridades son:

- baja calidad de los registros y de la información en las entidades públicas
- falta de experiencia para definir indicadores clave nacionales de largo plazo y para analizar datos
- insuficiente información disponible y capacidad de seguimiento y evaluación limitada a nivel regional y local
- tiempos insuficientes para información y retroalimentación
- enfoques reactivos, acciones correctivas pasivas motivadas únicamente por requerimientos normativos
- coordinación efectiva débil, tanto a nivel vertical como horizontal, entre las entidades de la administración pública en todos los niveles
- falta de capacidades técnicas y de herramientas de seguimiento y evaluación.

Un ejemplo interesante de una herramienta de evaluación a nivel de todo el gobierno es SINERGIA, de Colombia. Por más de veinte años Colombia ha estado desarrollando herramientas de gestión de la información para implementar el presupuesto por resultados. La génesis de la gestión por resultados en Colombia es su Constitución de 1991, que estableció la obligación de realizar seguimiento y evaluación de las políticas públicas. Para cumplir con este mandato, el gobierno desarrolló SINERGIA, el Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública (ver Recuadro 3.5), un conjunto de herramientas de seguimiento y evaluación.

Basándose en el ejemplo de SINERGIA, el gobierno del Perú podría considerar:

- fortalecer sus capacidades de evaluación y la difusión de sus resultados
- promover la participación de los ciudadanos y de las partes interesadas en el proceso de seguimiento y evaluación a través de encuestas para medir la percepción del público sobre la forma en la que el gobierno está alcanzando sus objetivos nacionales
- aumentar la integración y coordinación de información de desempeño presupuestario con SINAPLAN
- reforzar su conjunto de indicadores de desempeño para medir mejor los productos y resultados de políticas identificados por el PEDN.

Recuadro 3.5. **SINERGIA de Colombia**

Colombia ha desarrollado y perfeccionado un sistema integral de información para monitorear y evaluar si el país está logrando sus principales metas. Este sistema, inspirado por experiencias internacionales como la Unidad de Prestación (*Delivery Unit*) del Reino Unido y los Tableros de Control de la Casa Blanca (*White House Dashboards*) ha permitido al país discutir las prioridades e identificar los mayores desafíos. Mediante esta aplicación Colombia ha integrado toda la información de las diferentes entidades y sectores con diversos indicadores, directrices y metas claras. A través de un conjunto completo de indicadores, han desarrollado tableros de control y cuadros de mando accesibles al usuario proporcionando la información pertinente.

La Constitución colombiana exige que todas las políticas públicas sean monitoreadas y evaluadas y SINERGIA es el sistema nacional responsable de estas tareas. SINERGIA es liderado por la Dirección de Monitoreo y Evaluación de Políticas Públicas dentro del Departamento Nacional de Planeación y por la Presidencia de la República. SINERGIA debe ser implementado por todos los gobiernos sub nacionales, con el objetivo de alinear las intervenciones de políticas municipales y departamentales y las agencias de inversión con las del Plan Nacional de Desarrollo (este componente de monitoreo es denominado SINERGIA TERRITORIAL). SINERGIA mide el progreso y las metas de los proyectos incluidos en el Plan Nacional de Desarrollo a través de tres herramientas principales:

1. SISMEG (monitoreo): un conjunto de indicadores de desempeño que miden productos y resultados de las políticas identificadas en el Plan Nacional de Desarrollo. El sistema está construido siguiendo una estructura piramidal con tres nieles principales: estratégico, sectorial y de gestión. Los indicadores estratégicos están en la cúspide y se relacionan con los pilares principales del gobierno indicados en el Plan Nacional de Desarrollo. El seguimiento lo hace el Presidente y el Consejo de Ministros. Los indicadores sectoriales describen metas específicas por sector y son monitoreados por el Presidente y cada Ministro en reuniones bilaterales y dentro de cada Ministerio. Finalmente, los indicadores de gestión son indicadores estándar que se miden para que todas las entidades hagan seguimiento de la eficiencia institucional.
2. SISDEVAL (*Sistema Nacional de Evaluaciones)*: un sistema para evaluar los resultados de las principales políticas y programas públicos implementados dentro del marco del Plan Nacional de Desarrollo. Cada año las políticas a ser evaluadas son elegidas por un Comité del Departamento Nacional de Planeación (DNP) y aprobadas por el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES). Las políticas son evaluadas por un tercero reconocido y experimentado (consultoría) para garantizar la objetividad y transparencia del proceso. Desde la creación de SISDEVAL el número de evaluaciones ha crecido significativamente, de 1 evaluación en el 2003 a 32 evaluaciones en el 2011.
3. ENCUESTAS: se realizan encuestas a nivel nacional para comparar la percepción pública y los resultados del gobierno. Los resultados de las encuestas son públicos y se encuentran en la página web de SISDEVAL. Las encuestas miden la percepción de la forma en la que el gobierno está logrando las metas fijadas.

En sus inicios, SINERGIA se centró únicamente en la gestión del gobierno central; en el 2004 su ámbito fue ampliado para incluir asistencia técnica para el monitoreo de la gestión territorial y entidades descentralizadas. Ahora, provee información sobre el desempeño general de las políticas públicas en todos los niveles de gobierno, en Colombia. Sin embargo, a nivel territorial, la implementación de la gestión por desempeño sigue estando relativamente sub desarrollada. En el 2009, se aprobaron directrices metodológicas sobre la gestión de desempeño a nivel sub nacional; adicionalmente se creó una red de funcionarios regionales para fomentar el intercambio de mejore prácticas en el ámbito de la gestión por desempeño.

A través de SINERGIA, el seguimiento está disponible fácilmente. La Presidencia, el gobierno y los ciudadanos pueden hacer seguimiento del desempeño del gobierno. Es una herramienta esencial para generar confianza en el gobierno.

Este sistema está generalmente reconocido como uno de los más fuertes de América Latina: https://sinergia.dnp.gov.co/Paginas/inicio.aspx.

Fuente: OCDE (2013a), *Colombia: la Implementación del Buen Gobierno,* http://dx.doi.org/10.1787/9789264202351-es.

Recomendaciones

1. Usar los resultados de la prospectiva estratégica y la exploración del horizonte de largo plazo para informar la planificación

- El gobierno (la PCM y el MEF de manera conjunta) podrían liderar el proceso de identificación de una serie de objetivos estratégicos de largo plazo para el país apoyados en una interpretación precisa de los retos emergentes, tendencias y oportunidades junto con evidencia sólida de los logros de los resultados pasados, para informar sus objetivos estratégicos de mediano plazo la programación del PEDN.
- Aprovechar los aportes de todos los sectores de la sociedad, tal vez empleando las instituciones existentes para facilitar el proceso (por ejemplo, el Acuerdo Nacional), podría mejorar la utilidad de este ejercicio. Al hacerlo, CEPLAN y el MEF podrían desarrollar mecanismos para facilitar el uso de información de desempeño en la planificación estratégica. Informar al PEDN de mediano plazo acerca de los resultados de este ejercicio. Muchos países de la OCDE buscan encajar los planes de corto plazo con objetivos estratégicos de más largo plazo. Polonia (que ha sido mencionada anteriormente en este capítulo), Rumania, Bulgaria, Eslovaquia y la República Checa son casos así. El gobierno del Perú podría por lo tanto considerar reforzar sus instrumentos actuales de planificación estratégica identificando retos y tendencias de política emergente en un horizonte de planificación de largo plazo, sobre los cuales se puedan identificar los resultados estratégicos de largo plazo para el país, y usar esto para informar a sus objetivos estratégicos de mediano plazo tal y como están articulados en el PEDN.

2. Integrar el planeamiento estratégico y la gestión basada en resultados

- Fortalecer la capacidad de las oficinas de planificación del SINAPLAN incluyendo el marco regulatorio, recursos humanos, capacitación, y el sistema de información. En este contexto, se podría reformar la planificación estratégica pública para incluir el proceso de toma de decisiones de los programas estratégicos, con más profundidad y con una mayor retroalimentación.
- Mejorar la coordinación entre los sistemas de presupuesto, planificación, seguimiento y evaluación. En efecto, se podrían desplegar esfuerzos para establecer un sistema integrado que fortalezca estas tres áreas y la capacidad de gestión, vinculando los procesos institucionales, sectoriales, regionales y locales, y los cronogramas de planificación (de corto, mediano y largo plazo).
- Usar la información de desempeño generada por el sistema de gestión basado en resultados para mejorar la transparencia y rendición de cuentas: el compromiso del Congreso como de los ciudadanos se podría mejorar tanto a nivel de planificación como de evaluación estableciendo un mecanismo que ofrezca canales de información y de retroalimentación (ver Capítulo 6).
- La evaluación no es sólo una herramienta de control administrativo sino un instrumento de análisis y retroalimentación para la gestión. A pesar de los avances realizados por el Perú en el área de S&E y control, existen retos pendientes con respecto al impacto y el efecto de los informes. Más aún, existe una aplicación débil del régimen de responsabilidad relativo a los resultados de políticas públicas y los procesos ineficientes de rendición de cuentas. Por lo tanto, el Perú puede

seguir enfrentando retos y realizando esfuerzos adicionales para mejorar las funciones de desempeño y auditoría en términos de volumen, relevancia y cronogramas. Se debe orientar más a los resultados que a los productos, buscando la eficiencia y el ahorro. Además, la retroalimentación puede emplearse mejor en el proceso de toma de decisiones.

3. Fortalecer los vínculos entre el Plan Estratégico y el marco presupuestario nacional

- Asegurar que exista un partenariado permanente basado en la cooperación entre la PCM/CEPLAN y el MEF para trabajar de manera conjunta en un enfoque integrado para el establecimiento e implementación de los marcos de planificación y presupuesto público del gobierno de manera coordinada.
- Armonizar los horizontes de planificación de mediano plazo, de modo que el PEDN (CEPLAN) y el marco y los plazos de planificación del MEF converjan:

– La falta de obligatoriedad del Plan de Desarrollo Nacional en el largo plazo ejerce presión sobre la capacidad de prestación de servicios y la elaboración de políticas estratégicas debido a la incertidumbre que supone dicha falta de obligatoriedad en la previsión. Esto se puede mejorar, por ejemplo, incluyendo audiencias públicas, debate y votación en el Congreso. Un vínculo más fuerte entre el CEPLAN y la PCM podría mejorar la coherencia interna y reforzar la misión de conjunto de gobierno de la PCM, así como su visión más amplia.

– Sin perjuicio de la necesidad de flexibilidad operativa institucional, los Ministerios y los gobiernos regionales y locales deberían especificar, año a año, sus programas para alcanzar las metas identificadas por el CEPLAN en el PEDN, identificando actividades y metas realistas.

– Como en el caso de la evaluación independiente de presupuesto por resultados, se deberían integrar informes de evaluación en un documento resumen, el mismo que debería ser publicado y presentado al Congreso. Esto mejoraría la transparencia y la rendición de cuentas ante la población del Perú.

– Con el fin de ejercer sus funciones en esta área de la manera más eficiente posible, asignar al CEPLAN mayores recursos humanos y financieros.

- Integrar la medición/evaluación de desempeño de manera más obligatoria tanto en la planificación estratégica como en la toma de decisiones de presupuesto y reforzar la coordinación inter institucional para reducir las brechas entre la planificación estratégica y el presupuesto:

– La brecha existente entre la planificación y el presupuesto es un reto importante que tiene que ser abordado. Tanto el CEPLAN como el MEF tienen que trabajar de cerca para establecer una coordinación y vínculos más fuertes entre sus procesos. Se podrían tomar en cuenta dos opciones:

  – el establecimiento de una Comisión conjunta CEPLAN – DG de Presupuesto Nacional

  – la extensión del mandato de la Comisión Interministerial de Asuntos Económicos y Financieros para los asuntos fiscales.

– El gobierno tiene que enfrentar estos retos de vincular la planificación y el presupuesto promoviendo los esfuerzos de evaluación, que sirvan como insumo

estratégico para las políticas de largo plazo. Esto puede realizarse dentro de la Comisión, pero incluyendo la información de S&E en el proceso de planificación y diseño presupuestal de manera coordinada.

- Estos esfuerzos también deben verse reflejados no sólo a nivel sectorial sino también a nivel sub nacional con un enfoque más integrado.

4. Mejorar los sistemas de información del gobierno para incluir la información de desempeño

- Se podría fortalecer los sistemas de información para incluir información de desempeño. Uno de los obstáculos más importantes para la implementación de la gestión basada en desempeño es la falta o calidad de estadísticas o la cantidad insuficiente de información en algunas instituciones públicas. Las herramientas que se usan actualmente tales como RESULTA y el Sistema de Información Integrada (SII) son una buena base, pero deberían extenderse y ampliarse para ser una herramienta a nivel de todo el gobierno.
- El rol del Instituto Nacional de Estadísticas en Información (INEI) en este contexto también resulta crucial y debería reforzarse en línea con las recomendaciones del Capítulo 2 sobre el Centro de Gobierno para asegurar que se cuente con información de desempeño confiable. Se podría reforzar la cooperación permanente entre el INEI, el MEF y el CEPLAN para fortalecer la confiabilidad de los indicadores de desempeño y los datos.

5. Fortalecer la coordinación basada en sectores

- Para poder hacer un mejor uso de la información de S&E, los coordinadores de cada sector necesitan mayor autoridad para estimular el debate y tomar decisiones con respecto al logro de los objetivos del PEDN para su área de políticas, basándose en los informes y en los resultados emitidos por SII y RESULTA. Estos informes no siempre se usan para la toma de decisiones, para el control político o la aprobación de presupuestos.

6. Fortalecer la capacidad territorial y la coordinación para el seguimiento y evaluación

- Los gobiernos sub nacionales tienen limitaciones financieras y de recursos humanos para llevar a cabo el S&E de la planificación estratégica. En la mayoría de los casos, sólo usan los instrumentos de S&E para cumplir con los requisitos formales en lugar de para la toma de decisiones o para mejorar el desempeño en su región. Esta situación es causada en parte por una débil capacidad las administraciones regionales. Por lo tanto, a pesar de algunos esfuerzos realizados por el MEF y el CEPLAN se debe reforzar los recursos humanos y financieros en las instituciones regionales y municipales, con el fin de fortalecer la Planificación Territorial Estratégica y el S&E.
- Se necesita una coordinación permanente y efectiva entre los diferentes niveles de gobierno para usar la información de desempeño de manera más efectiva para los fines de planificación de mediano plazo y para mejorar las políticas y la entrega de servicio con el tiempo, de tal forma que aborde las necesidades específicas de cada región y que mejore la efectividad del gasto público a nivel regional para mejorar los resultados para las personas en el país.

- El CEPLAN y el MEF podrían apoyar conjuntamente el desarrollo de capacidades en las entidades regionales y locales en esta área a través de la transmisión de experiencia y de la transferencia de conocimiento a los gobiernos sub nacionales. Las Agencias de Desarrollo Regional propuestas en el Capítulo 4 podrían ser el lugar para consolidar esta práctica.
- Fortalecimiento de controles internos del gasto nacional ejecutado en las regiones. La debilidad en la planificación de políticas y programas públicos que se ha implementado a nivel regional limita la eficiencia del gasto a nivel sub nacional. Esto afecta la planificación y priorización de políticas a nivel sub nacional.
- La coordinación entre las entidades de auditoría o control representa aún un reto. La cooperación resulta esencial para evitar la duplicidad o la superposición de auditorías y evaluaciones. Mediante el uso de estándares internacionales, el CdG podría considerar mejorar su rol de liderazgo a nivel sub nacional especialmente, verificando el control y el equilibrio en la entrega de servicios.

Notas

1. www.ceplan.gob.pe/sites/default/files/Documentos/pdf/resoluciones/2014/RS_PCD_0262014.pdf.
2. www.midis.gob.pe/dmdocuments/pca/pres/7_Ley_24811_Ley_Gral_Sist_Nac_Ppto.pdf.
3. http://foceval.com/wp-content/uploads/2011/11/FINAL-PlanificacionFOCEVAL-Proceso-y-Resulltados071211.pdf.
4. www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/pres_multi/Presupuesto_Multianual_2015_2017.pdf.
5. www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/estudios/agenda_evaluacion_impacto.pdf.
6. http://doc.contraloria.gob.pe/dv/informacion_institucional.html.
7. www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/ppr/prog_presupuestal/guia_articulados_PP2015_1.pdf.
8. www.ceplan.gob.pe/nuestro-camino-hacia-vision-2050.

Bibliografía

African Development Bank (2011), "Monitoring and evaluation frameworks and the performance and governance of international funds", August,

www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Generic-Documents/Monitoring%20and%20evaluation%20frameworks%20and%20the%20performance%20and%20governance%20of%20international%20funds.pdf.

Andina (2014), "Presupuesto de 2015 tendrá enfoque por resultados en un 70%", Agencia Peruana de Noticias, 29 April 2014, www.andina.com.pe/agencia/noticia-presupuesto-2015-tendra-enfoque-resultados-un-70-503968.aspx (consultado 13 enero 2016).

Busjeet, G. (2013), "Planning, monitoring, and evaluation: Methods and tools for poverty and inequality reduction programs", The World Bank, Washington, DC, http://documents.worldbank.org/curated/en/2013/01/17559354/planning-monitoring-evaluation-methods-tools-poverty-inequality-reduction-programs.

CEPLAN (2011), "Plan bicentenario: El Perú hacia el 2021", Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, Lima, March, www.mef.gob.pe/contenidos/acerc_mins/doc_gestion/PlanBicentenarioversionfinal.pdf.

Curristine, Teresa, (2005), "Government Performance Lessons and Challenges", *OECD Journal on Budgeting*, Volume 5, Issue 1, pp. 127–151.

Dreyer, I. and G. Stang (2014), "Foresight in governments: Practices and trends around the world", *Yearbook of European Security 2013*, European Union Institute for Security Studies, www.iss.europa.eu/fileadmin/euiss/documents/Books/Yearbook/2.1_Foresight_in_governments.pdf.

INTOSAI (1996), "El papel de las entidades fiscalizadoras superiores en la lucha contra la corrupción y la mala gestión", Informe del 12° seminario Naciones Unidas/INTOSAI sobre Auditría Gubernamental, Vienna, 21-25 October 1996, www.intosai.org/uploads/3vn1996s.pdf.

Jackson, P. (2012), "Value for money and international development: Deconstructing myths to promote a more constructive discussion", OECD, París, mayo, www.oecd.org/development/effectiveness/49652541.pdf.

Jaramillo Baanante, M. y O. Gracia (2015), "Evaluación del proceso de evaluación de las intervenciones públicas a través del instrumento EDEP en el marco del presupuesto por resultados".

Kusek, J. y R.C. Rist (2005), *A Handbook for Development Practitioners : Ten Steps to a Results based Monitoring and Evaluation System*, The World Bank, Washington, DC, http://documents.worldbank.org/curated/en/2004/01/5068054/handbook-development-practitioners-ten-steps-results-based-monitoring-evaluation-system-ten-steps-results-based-monitoring-evaluation-system-handbook-development-practitioners.

Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (2014), "FONCODES", *Síntesis Informativa*, 29 de abril.

Ministerio de Economía y Finanzas (2015), documentación de referencia para el Estudio sobre Gobernanza Pública de la OCDE, documento de trabajo no publicado.

Ministerio de Economía y Finanzas (2012), "Evaluaciones de diseño y ejecución presupuestal: Avance", www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=3332&Itemid=102083&lang=es.

Ministerio de Economía y Finanzas (s.f. a), "Qué es presupuesto por resultados", www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=2122&Itemid=101162&lang=es.

Ministerio de Economía y Finanzas (s.f. b), "Evaluaciones de impacto (EI)", www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=3880&Itemid=102082&lang=es.

OCDE (2016), *OECD Territorial Reviews: Peru 2016*, OECD Publishing, París.

OCDE (2015a), *Costa Rica: Good Governance, from Process to Results*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264246997-en.

OCDE (2015b), *Government at a Glance 2015*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2015-en.

OCDE (2015c), *Multi-dimensional Review of Peru: Volume 1. Initial Assessment*, OECD Development Pathways, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264243279-en.

OCDE (2015d), *OECD Regional Database*, www.oecd.org/gov/regional-policy/regionalstatisticsandindicators.htm.

OCDE (2014), *Spain: From Administrative Reform to Continuous Improvement*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264210592-en.

OCDE (2013a), *Colombia: la Implementación del Buen Gobierno,* OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264202351-es.

OCDE (2013b), *OECD Public Governance Reviews: Estonia and Finland: Fostering Strategic Capacity across Governments and Digital Services across Borders*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264229334-en.

OCDE (2013c), *Poland: Implementing Strategic-State Capability*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264201811-en.

OCDE (2013d), *Poland: Developing Good Governance Indicators for Programmes Funded by the European Union*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, http://dx.doi.org/10.1787/9789264193543.

OCDE (2012), "Strategic lessons from the comprehensive Public Governance Reviews", GOV/PGC(2012)14, OECD, París.

OCDE (2007), *Performance Budgeting in OECD Countries*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264034051-en.

OCDE y BID (2014), *Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2014: Innovación en la gestión financiera pública,* OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264211636-es.

Shack, N. (2008), "Intentando Caracterizar la Articulación entre el Plan y el Presupuesto", mimeo, Chile.

Capítulo 4.

Implementación de una descentralización efectiva: Logros y retos en la gobernanza multinivel

Este capítulo examina la gobernanza multinivel en el Perú. El capítulo se basa en las tendencias de la OCDE en este ámbito; sin embargo, la evidencia empírica y el análisis de la OCDE demuestran que los mecanismos de gobernanza multinivel son específicos de cada país. En Perú la descentralización sigue siendo un proceso continuo y sin terminar, y donde desafíos importantes aún deben ser enfrentados. Estos incluyen clarificar mandatos, una mejor definición de los roles y objetivos de los gobiernos regionales y mejorar la comunicación inter-gubernamental. Además, este capítulo también trata cuestiones específicas relacionadas con la gestión de los recursos humanos y la participación ciudadana en el ámbito local.

Los datos estadísticos para Israel han sido proporcionados por y bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes pertinentes. El uso de dicha información por la OCDE será sin perjuicio de la condición de los Altos de Golán, Jerusalén Este y los asentamientos israelíes en Cisjordania desde el punto de vista del derecho internacional.

Introducción

Este capítulo analiza la gobernanza multinivel en el Perú. La OCDE utiliza el término "gobernanza multinivel" (MLG por sus siglas en inglés), al que también se le denomina "relaciones intergubernamentales", para describir los procesos de toma de decisiones así como las disposiciones de la gestión del ciclo de políticas adoptadas por los diferentes actores públicos en los distintos niveles administrativos para regir las relaciones entre sí en el diseño y la ejecución de políticas y servicios. La gobernanza multinivel se refiere al intercambio explícito o implícito de experiencias en materia de políticas así como al diseño de servicios y la responsabilidad en su ejecución en los distintos niveles administrativos en las jurisdicciones territoriales del país. Por lo tanto, la gobernanza multinivel se enfoca en las interacciones verticales entre las órdenes de los gobiernos local, regional y nacional a niveles supranacionales y horizontalmente entre las unidades administrativas sub nacionales en un determinado territorio funcional (como por ejemplo un área metropolitana).

La evidencia empírica y los estudios realizados por la OCDE demuestran que los dispositivos de gobernanza multinivel son específicos al país. No existe un nivel único óptimo de descentralización o una receta única para la coordinación vertical, ya que intercambiar y aplicar competencias está fuertemente vinculado al contexto y evoluciona según muchos factores internos y externos incluyendo el desempeño económico total de un país, y la disposición espacial de las poblaciones, los recursos y los activos de dicho país.

Este ciertamente es el caso del Perú, donde la descentralización aún está en curso, cuyo proceso todavía no ha concluido y siguen quedando muchos retos importantes por enfrentar. Buenas prácticas y experiencias internacionales en los países de la OCDE pueden brindar orientaciones y ahorrar tiempo, recursos y fondos públicos relacionados con el diseño, la implementación y el seguimiento del desempeño de las estrategias, planes y acuerdos institucionales a fin de concluir la descentralización de las responsabilidades del Estado en el Perú. Las buenas prácticas que se extienden a lo largo de todos los países de la OCDE pueden proporcionar evidencia al Perú de aquello que funciona y aquello que no, mientras que continúa con estrategias para lograr los resultados de desarrollo y bienestar para el país y sus ciudadanos de tal manera que logre reducir las severas y continuas desigualdades regionales y al mismo tiempo permita a cada región contribuir con el desarrollo y la competitividad nacionales.

El Perú inició su proceso de descentralización en el año 2002. El gobierno central ha dedicado su mayor esfuerzo a introducir cambios en la Constitución así como nuevas normas para los gobiernos regionales y locales y su interacción con el gobierno central. Al examinar la agenda de descentralización del Perú, este capítulo analizará los principales retos que enfrenta la gobernanza multinivel y brindará asesoramiento sobre políticas basado en las buenas prácticas en los países de la OCDE. Este capítulo también abordará temas específicos relativos a la gestión de recursos humanos y la participación ciudadana a nivel local.

La organización territorial del Perú

La reforma a la Constitución define al Perú como un Estado unitario y descentralizado con tres niveles de gobierno: nacional, regional y local (municipalidades):

- El nivel regional actualmente consta de 24 departamentos. El Departamento de Lima incluye el Gobierno Regional de Lima y todas las provincias en el departamento con excepción de la Provincia de Lima, la cual cuenta con un estado especial. En cuanto a la Provincia Constitucional del Callao (donde se sitúa el puerto y el aeropuerto de Lima, el más importantes del país), también se le considera un departamento, el cual incluye el Gobierno Regional del Callao y la Municipalidad Provincial del Callao.
- El nivel local consta de dos subniveles: 196 municipalidades provinciales y 1671 municipalidades distritales. La Municipalidad Metropolitana de Lima tiene un régimen especial, está definida como una provincia local para la ciudad de Lima y a su vez cuenta con poderes adicionales de gobierno regional para este territorio. El proceso de la transferencia de poderes y funciones a la Municipalidad Metropolitana de Lima se inició en el 2011.
- Los gobiernos sub nacionales son elegidos por un periodo de cuatro años bajo un sistema electoral que mecánicamente establece una mayoría de gobierno a nivel local para el partido político que logre la mayor cantidad de representantes en la asamblea sub nacional. En el caso de las regiones, existe la segunda vuelta entre los dos candidatos que reciben la mayor cantidad de votos, la cual se lleva a cabo dentro de los 30 días que siguen a la primera vuelta en caso de que ninguno de los candidatos reciba más de 30% de los votos emitidos. Tanto los gobiernos regionales como locales disfrutan de autonomía política y administrativa sobre asuntos dentro de su jurisdicción.

El Recuadro 4.1 a continuación proporciona la información estadística de las estructuras de niveles de gobierno sub nacionales en los países de la OCDE. Este recuadro muestra que, a primera vista, el Perú no parece ser un país particularmente fragmentado a nivel sub nacional. Dicho esto, el Estudio territorial nacional de la OCDE realizado bajo el Programa País (OCDE, 2016a) revela que los principales retos que enfrenta el desarrollo nacional del país provienen de las persistentes y serias desigualdades regionales y la excesiva concentración de la actividad económica en territorios importantes, particularmente en Lima, combinadas con el aislamiento físico de otras regiones remotas en el sur y el este del país.

Descentralización en el Perú: Un proceso en marcha

Una descentralización política y administrativa ambiciosa

La descentralización lleva mucho tiempo en la agenda política del Perú. En las últimas tres décadas el marco regional ha experimentado tres transiciones entre gobiernos centralizados y descentralizados. Con el objetivo de promover el desarrollo del país, las metas de la descentralización en el Perú están enfocadas en mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos así como en reducir las injusticias, en mejorar la calidad de los servicios públicos y en reducir las serias y persistentes desigualdades regionales en todo el territorio.[1] Esta estrategia para abordar la descentralización, incluyendo las reformas en la Constitución, fue acogida por el Acuerdo Nacional del Perú, el organismo consultivo independiente del país sobre iniciativas para mejorar la democracia en el Perú así como de los planteamientos estratégicos para el crecimiento y desarrollo (ver Capítulo 2).

Recuadro 4.1. **Estructura de gobierno sub nacional en países de la OCDE**

La estructura de gobernanza multinivel en los países varía significativamente dentro de la OCDE, que cuenta con 9 estados federales y 25 estados unitarios. Entre los países miembros de la OCDE, tan sólo ocho cuentan con tres niveles de gobierno sub nacionales: el nivel regional/federal, el nivel intermedio y el nivel municipal. Un total de 18 países comparten la misma estructura que los Países Bajos con dos niveles sub nacionales (regiones y municipalidades) y ocho países sólo tienen un nivel sub nacional.

Tabla 4.1. **Número de gobiernos sub nacionales en la OCDE en el 2015 con cifras del Perú**

2014-15	Nivel municipal	Nivel Intermedio	Nivel regional o estatal	Número total de gobiernos sub nacionales
Federaciones o cuasi federaciones				
Alemania	11 116	402	16	11 534
Australia	565		8	573
Austria	2 102		9	2 111
Bélgica	589	10	6	605
Canadá	4 014		13	4 027
España	8 117	50	17	8 184
Estados Unidos de América	35 879	3 031	50	38 960
México	2 445		32	2 477
Suiza	2 324		26	2 350
Países unitarios				
Chile	345		15	360
Corea	227		17	244
Dinamarca	98		5	103
Eslovenia	212			212
Estonia	213			213
Finlandia	317		1	318
Francia	36 681	101	27	36 809
Grecia	325		13	338
Hungría	3 177		19	3 196
Irlanda	31			31
Islandia	74			74
Israel	252			252
Italia	8 047	110	20	8 177
Japón	1 718		47	1 765
Luxemburgo	105			105
Noruega	428		18	446
Nueva Zelanda	67		11	78
Países Bajos	393		12	405
Polonia	2 478	380	16	2 874
Portugal[3]	308		2	310
Reino Unido	389	27	3	419
República Checa	6 253		14	6 267
República Eslovaca	2 927		8	2 935
Suecia	290		21	311
Turquía	1 394		81	1 475
OCDE34	**133 900**	**4 111**	**527**	**138 538**
Perú	**1671**	**196**	**25**	**1892**

Notas: 1. Sólo se incluye gobiernos sub nacionales con competencias generales. 2. Países Bajos: 403 municipalidades a partir del 1 de enero del 2014. 3. El nivel regional de Portugal incluye dos regiones en ultramar: Madeira y las Islas Azores.

Fuente: OCDE (2015), Gobiernos sub nacionales en los países de la OCDE: Datos principales (folleto), www.oecd.org/regional/regional-policy.

- La Constitución Política de 1979 llevó al Perú de una dictadura militar a la democracia. Esto dio inicio al proceso de descentralización al otorgar a las municipalidades del Perú responsabilidades para la gestión de recursos. En 1980 se llevó a cabo el primer ciclo político de elecciones locales. En 1987 se dio el primer intento de crear regiones.
- Durante los años 1990, el Presidente Alberto Fujimori dirigió el proceso para re centralizar la gestión de la economía junto con las estructuras y mandatos de gobierno. Los gobiernos regionales fueron elegidos en 1989 y luego abolidos en 1990 (Contreras, 2004).
- Al caer el régimen del Presidente Fujimori (ver Capítulo 1), el gobierno de transición del Presidente Paniagua convocó a elecciones generales en el 2001. Para entonces la descentralización ya era una prioridad importante en la agenda política nacional. En particular, el candidato presidencial que ganó las elecciones, Alejandro Toledo, promovió una intensa campaña a favor de la descentralización, uno de los principales puntos de su programa que lo diferenció de Alberto Fujimori. Como resultado, en el 2002, el Congreso aprobó enmiendas importantes a la Constitución para enmarcar el cambio hacia una mayor descentralización; se modificaron 12 artículos de la Constitución con el respaldo de todos los partidos políticos del Congreso de la República. En particular, la Ley No. 27680 modificó el Capítulo XIV, Título IV, de la Constitución del Perú en la que se estableció que "la descentralización es una forma de organización democrática y constituye una política permanente de Estado, de carácter obligatorio que tiene como objetivo fundamental el desarrollo integral del país." El gobierno de Alejandro Toledo estableció el marco institucional para la descentralización al propiciar reformas legales sustanciales a la legislación.
- A la par de la reforma de descentralización que se inició en el 2002, la Ley 28274, aprobada en el 2004, estableció incentivos para la integración y creación de regiones. Basándose en esta norma, se llevó a cabo un referéndum en octubre del 2005 para la creación de cinco regiones: la región Cusco-Apurímac, la región Sur Andina (que incorporaba los departamentos de Arequipa, Puno y Tacna); la región Ica-Ayacucho-Huancavelica; la región Nor-Centro-Oriental (que incluía los departamentos de Ancash, Huánuco, Junín, Lima y Pasco); y la región Norte (que incluía de los departamentos de Lambayeque, Piura y Tumbes). Sin embargo, dicho referéndum fracasó y hasta la fecha ningún departamento se ha fusionado para formar regiones más extensas. Esto significa que los antiguos gobiernos descentralizados en el país se han convertido y consolidado a nivel regional y por el momento han sido dejados fuera del debate.

Desde el inicio del proceso de descentralización, el debate público en el Perú sobre la descentralización fue formulado en términos de reducir las desigualdades entre las regiones y de mejorar las posibilidades de los ciudadanos tanto en áreas remotas como aisladas para permitirles participar en la vida nacional y democrática del país, principalmente a través de una mejor prestación de servicios públicos (Casas 2009). Por ejemplo, una evaluación temprana e importante sobre el proceso de descentralización hizo hincapié sobre cómo el proceso de transferir funciones tenía como su principal objetivo mejorar los servicios brindados a la ciudadanía.[2] Ahora bien, la descentralización ha sido conducida gradualmente y en distintas etapas, ya que requiere una nueva asignación de competencias, la transferencia de recursos, la delimitación de territorios, elecciones y medidas para la rendición de cuentas, entre otros. Tal como ocurre en otros

países con una fuerte tradición jurídica, como es el caso de España, Francia o Italia, el Perú ha aprobado una reforma integral, aunque compleja y larga, del marco legal sobre la descentralización.

Esta fuerte tradición jurídica parece haber dado lugar a un consistente conjunto de leyes sobre la descentralización pero que por momentos se torna confuso y redundante. A su vez, hay una falta de claridad y efectividad en la implementación de la descentralización. En la legislación inicial la distribución de capacidades está descrita de una forma muy general y desde que se aprobaron las primeras leyes ha sido necesario elaborar unas nuevas con el fin de brindar una aclaración:

- La ley de Descentralización del 2002 establece la necesidad de una clara división de responsabilidades basada en el principio de la subsidiaridad. Esta Ley establece diferencias entre los tres tipos de competencias: exclusivas, compartidas y delegadas. Además, estipula que el proceso de descentralización deberá ser gradual, fiscalmente neutro y totalmente financiado. Las leyes orgánicas del ejecutivo y de los gobiernos regionales y locales contienen mayores detalles con respecto a la organización y las competencias de estos últimos.
- En realidad, no se ha seguido el orden original en el cual las normas fueron aprobadas. La Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, una ley principal que adaptó la estructura orgánica del Poder Ejecutivo a un nuevo modelo unitario y descentralizado del Estado peruano descrito en la Constitución, recién fue aprobada en el año 2007, cinco años después de que se iniciara el proceso de descentralización. La presión política por parte de los gobiernos sub nacionales y el escaso liderazgo por parte del gobierno central en esta área generó la confusión inicial y no permitió establecer las instituciones necesarias desde el inicio (Propuesta Ciudadana, 2006). Originalmente el Consejo Nacional de Descentralización se encargó de la transferencia de competencias hacia los niveles regionales y locales. De hecho, fue recién en el 2007 con la creación de la Secretaría de Descentralización, adscrita a la PCM, que el gobierno central toma el liderazgo a través del "shock descentralizador" (ver más abajo).
- Las deficiencias en el proceso de descentralización persisten. A pesar de los esfuerzos, el gobierno central aún está perfeccionando la delimitación de competencias entre los distintos niveles de la administración:

– La legislación sobre descentralización contempla la creación de un "sistema de acreditación" a fin de evaluar si los gobiernos regionales y locales cumplen con los estándares mínimos de capacidad a fin de poder transferirle las funciones y los recursos correspondientes. No obstante, este sistema ha resultado ser una formalidad en lugar de un mecanismo eficaz para la identificación de deficiencias reales de capacidades en las regiones y municipalidades.[3]

– Los ministerios no han desarrollado un plan integral para un continuo fortalecimiento de capacidades en las regiones para la prestación de servicios que anteriormente eran brindados por la administración central. Cuando esto ocurrió, se interpretó que el fortalecimiento de capacidades consistía en un plan de capacitación que nunca resultó ser permanente. Como consecuencia, los gobiernos sub nacionales repentinamente recibieron un enorme incremento en la carga laboral, tareas y responsabilidades sin contar con los recursos o capacidades suficientes a fin de brindar un servicio oportuno, eficaz y eficiente[4].

Un conjunto de competencias que requieren aclaración a nivel sub nacional

El compromiso del Perú a través de las enmiendas constitucionales hacia un modelo descentralizado en el contexto de un Estado unitario fue un paso importante en el proceso de la democratización. Sin embargo, la implementación del proceso de descentralización en el aspecto administrativo, a saber la transferencia efectiva de competencias a nivel regional y local, ha enfrentado dificultades en la práctica. Por lo tanto, el proceso de transferencia de funciones del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales merece especial atención puesto que fue iniciado por el Consejo Nacional de Descentralización, el órgano que era responsable de la gestión del día a día así como de la implementación de políticas desde el 2007, cuando se creó la Secretaría de Descentralización en la PCM (ver Capítulo 2).

El Consejo Nacional de Descentralización fue creado por ley como un órgano autónomo y descentralizado adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros. Este era presidido por un representante del presidente de la República, y también contaba con representantes de los gobiernos regionales y locales.

Basado en la Ley sobre Acreditación y Transferencia de Competencias del 2004, el objetivo de transferir responsabilidades era trasladar la capacidad de toma de decisiones a órganos estatales descentralizados en las regiones. Como se mencionó anteriormente, el objetivo principal era transferir los programas sociales a los gobiernos locales, los proyectos de alto nivel a los gobiernos regionales y devolver las funciones y competencias a ambos niveles de gobierno (Prodes, 2009a). Las funciones transferidas a los gobiernos regionales se iniciaron con programas sociales y de infraestructura, y luego se transfirieron algunas funciones sectoriales, tales como comercio, minería y turismo; y finalmente se concluyó con la transferencia de los sectores de educación y salud.

En el 2006, se emitieron nuevas normas para agilizar la reforma bajo el llamado "shock descentralizador". Para el 2015, según los datos más recientes brindados por el Gobierno del Perú[5], 92.8% de las funciones identificadas han sido transferidas, lo cual representa 4,466 funciones de un total de 4,810. La Secretaría de Descentralización, adscrita a la PCM, recién está iniciando una primera evaluación de los resultados del proceso de descentralización, a través del "Plan de seguimiento y evaluación de competencias sectoriales transferidas a los gobiernos regionales y locales, con un enfoque en la gestión descentralizada de los servicios públicos"[6]. Esta evaluación se centra en las competencias y funciones de un sólo sector que fueron transferidas a los gobiernos regionales y locales con el fin de brindar mejores servicios a los ciudadanos.

La evaluación se está realizando en los sectores básicos, tales como educación (pre-inicial hasta la secundaria), atención primaria de salud, títulos de propiedad para los campesinos y comunidades nativas, el uso sostenible de recursos forestales así como la promoción de la pesca artesanal local, entre otros. No obstante, la Secretaría ya ha informado sobre la falta de indicadores y protocolos necesarios para establecer el nivel de responsabilidad de cada administración para coordinar los servicios específicos que deben brindar (PCM, 2014).

Se están realizando esfuerzos para aclarar las competencias y mejorar la coordinación a través de una matriz metodológica elaborada por la Secretaría de Gestión Púbica (SGP) de la PCM (ver Capítulo 2) junto con la Secretaría de Descentralización sobre la distribución de competencias en los sectores Trabajo, Transporte y de la Mujer. Bajo esta iniciativa, las comisiones intergubernamentales (ver más abajo) desempeñarán una función esencial en consensuar con los gobiernos subnacionales la implementación de la descentralización de estos sectores.

Los acuerdos fiscales también requieren aclaración

Junto con la autonomía política y administrativa, un proceso de descentralización también debe incluir un aspecto fiscal. De hecho, la responsabilidad financiera es un componente clave de la descentralización. Si los gobiernos sub nacionales han de llevar a cabo funciones descentralizadas eficazmente requieren de una cantidad adecuada de recursos – recaudados localmente y transferidos desde el gobierno central – así como la autoridad para tomar decisiones sobre los gastos. La descentralización fiscal puede adoptar muchas formas, sin embargo debe encarar tres temas interrelacionados, en particular:

1. El primero es la división de las responsabilidades del gasto y fuentes de ingreso entre los niveles de gobierno (nacional, regional y local): los recursos deberán corresponder con las competencias asignadas a los gobiernos regionales y locales para que cuenten con la capacidad real para llevarlas a cabo.
2. El segundo es cuanto criterio se otorgará a los gobiernos regionales y locales para definir los gastos e ingresos (tanto global como al detalle), a fin de que tomen decisiones que realmente reflejen las políticas prioritarias y las necesidades de la ciudadanía sobre el terreno (OCDE, 2013).
3. El tercero, y quizás más importante, tiene que ver con el objetivo constitucional primordial de ampliar y profundizar la democracia a través de la descentralización. La autonomía fiscal local al establecer ciertas tasas impositivas y al tomar decisiones sobre los gastos que impliquen recursos generados localmente ayuda a mejorar notablemente la rendición de cuentas de los gobiernos regionales y locales hacia la población. Los gobiernos regionales y locales pueden asumir una mayor responsabilidad si están obligados a justificar las tasas impositivas y decisiones sobre gastos a sus ciudadanos. Inevitablemente esto conduce a una mejor transparencia, la cual a su vez genera mayor sostenibilidad para que la población conserve la confianza en las instituciones locales y regionales del estado. Tal nivel de responsabilidad democrática local y regional no es tan notorio en un régimen fiscal donde el flujo de ingresos de los gobiernos locales y regionales proviene totalmente o principalmente de transferencias desde el gobierno nacional.

El federalismo fiscal, es decir la distribución de la capacidad fiscal entre los niveles de gobierno, debería por lo tanto ser un componente esencial del proceso de descentralización: Perú debería tratar de mejorar la autonomía financiera de los gobiernos descentralizados en la medida que se busque mejorar su capacidad para cumplir con sus responsabilidades establecidas en la agenda de descentralización del país. Sin embargo, en la actualidad, la descentralización fiscal de Perú se limita al gasto a través de transferencias de fondos intergubernamentales. De acuerdo con la Ley de Descentralización Fiscal, la transferencia de recursos a los gobiernos regionales se llevará a cabo gradualmente, en dos etapas: la primera, relacionada a la transparencia de recursos del nivel nacional, y el segundo, la asignación de un determinado porcentaje de impuestos nacionales y recursos a los gobiernos subnacionales condicionadas a la creación de las regiones de acuerdo con el artículo 190 de la Constitución.

Más aún, el proceso de la descentralización fiscal actualmente se encuentra paralizado; en vista de ello los gobiernos sub nacionales aún no han desarrollado su propio sistema impositivo. En la actualidad las responsabilidades transferidas a los gobiernos sub nacionales son financiadas principalmente por transferencias del gobierno

central. Los gobiernos regionales y locales obtienen recursos para financiar sus responsabilidades de las siguientes fuentes: ingresos de recursos naturales (fondos del canon), los cuales deben ser utilizados para inversión de capitales; transferencias del gobierno central; fondos de compensación para gobiernos regionales (FONCOR) y gobiernos municipales (FONCOMUN) y, en menor proporción, de su propia capacidad de recaudación de ingresos fiscales a nivel municipal.

En cuanto al gasto público, los gobiernos sub nacionales han asumido responsabilidades importantes, especialmente en inversiones públicas y en la prestación de servicios públicos esenciales tales como salud y educación. Como ya se ha señalado, estas son las principales competencias asignadas a los gobiernos sub nacionales.

- La principal tendencia a la fecha es que los gobiernos sub nacionales están recibiendo una creciente proporción de los montos totales a ser transferidos desde el gobierno central. Entre los años 2003 y 2006 su participación se incrementó de un 29% hasta un 35% (Prodes, 2009a). Entre el 2005 y el 2012, el presupuesto administrado por los gobiernos regionales se incrementó en un 143%. Los gobiernos locales administraron 183% más de recursos financieros en el 2012 comparado con el 2007 (Ministerio de Economía y Finanzas, 2016).

- En los últimos 13 años, la descentralización de los gastos ha aumentado no sólo debido a un número cada vez mayor de responsabilidades asignadas a los gobiernos sub nacionales sino principalmente debido a un incremento en la transferencia del canon y regalías (regalías provenientes de la extracción de recursos naturales). La distribución es considerablemente desigual ya que los gobiernos sub nacionales cuyas regiones cuentan con recursos naturales que están siendo extraídos son aquellos que se benefician de la fuente de ingresos por el pago de regalías. Ahora bien, la descentralización de fuentes de ingresos es aún prácticamente insignificante:

– en el 2002 la participación de ingresos propios sobre el total de los gastos para los gobiernos sub nacionales fue de un 11%.

– en el 2008 esta participación se incrementó a tan solo un 12.3%, y fueron los gobiernos locales los que cobraron la mayoría de dichos ingresos.

– un porcentaje tan pequeño de ingresos propios significa que los gobiernos locales dependen en gran medida de las transferencias intergubernamentales. El Estudio Nacional Territorial del Perú de la OCDE aborda detalladamente este aspecto (OCDE, 2016a).

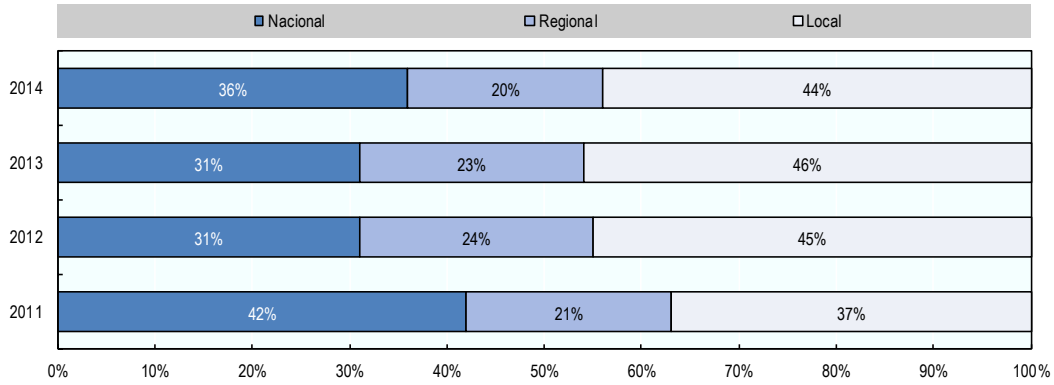
- En relación a esto, preocupa cómo distribuir los recursos provenientes de las regalías mineras (canon y en menor medida las regalías):

– Estas se han incrementado en casi un 305% durante el periodo 2000-05 (Prodes, 2009b). Las regalías mineras se distribuyen tomando en cuenta el mandato constitucional. Dichos recursos deben permanecer en las regiones de donde se extraen los recursos minerales.

- Bajo la Ley No 27506 y el Decreto Supremo 005-2002-EF, el MEF establece el índice de distribución de las regalías mineras. Los criterios de distribución dentro de las regiones donde se extraen recursos minerales están basados en la densidad de la población y el índice de las necesidades básicas insatisfechas.
- Tal como se señala detalladamente en el Estudio Nacional Territorial, los principales retos de la descentralización fiscal son la limitada autonomía fiscal, la necesidad de contar con un impuesto predial así como los desafíos que plantea el actual sistema de transferencias intergubernamentales.
- La desigualdad en la distribución del canon y las regalías mineras: bajo la fórmula actual, en el 2005, regiones como Moquegua recibían una transferencia per cápita de US$ 127, mientras que Lambayeque recibía US$ 4, independientemente de las necesidades específicas de cada región. El fortalecimiento de transferencias de compensación es indispensable para enfrentar este problema.
- La desigualdad en la distribución, cuya fórmula no parece tomar en cuenta las necesidades, se agrava por el hecho de que algunos gobiernos regionales y locales simplemente no cuentan con la capacidad para absorber los enormes recursos disponibles mientras que otros no cuentan con recursos fiscales para las inversiones más elementales (Prodes, 2009a).
- Además de la desigualdad en la distribución, otro desafío importante es que los gobiernos sub nacionales están expuestos a una alta volatilidad debido a las fluctuaciones del canon. Entre el 2012 y el 2016, el canon descendió en un 51% y ello ha generado serios problemas a las finanzas sub nacionales lo cual ha llevado a suspender o postergar proyectos de inversión; asimismo genera escaza previsibilidad para sus propios presupuestos.

En el 2014, el gobierno central realizó inversiones por un monto total de 11 700 millones de PEN (soles peruanos). El gobierno descentralizado ha ejecutado un poco más de 21 000 millones de PEN (soles peruanos), lo que representa un 64% del monto total de inversiones. En particular, los gobiernos locales ejecutaron inversiones por un monto de 14 300 millones de soles mientras que las inversiones públicas de los gobiernos regionales ascendieron a 6.5 mil millones de soles.

Figura 4.1. **Inversión pública por nivel de gobierno**



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas.

Tabla 4.2. **Transferencias fiscales intergubernamentales en PEN**

Año	Gobiernos regionales	Gobiernos locales	Total sub nacional
2006	9 885	5 845	15 730
2007	12 467	9 679	22 146
2008	13 035	10 695	23 729
2009	13 823	11 179	25 002
2010	15 243	12 340	27 582
2011	17 017	15 377	32 394
2012	19 040	17 219	36 260
2013	21 280	17 512	38 792
2014	23 395	17 893	41 288

Nota: Incluye todas las tranferencias desde el nivel nacional.

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas.

Las transferencias fiscales hacia los gobiernos sub nacionales han aumentado debido dos componentes claves: el fondo de compensación municipal (FONCOMUN) e ingresos provenientes de las materias primas.

- FONCOMUN y FONCOR (Fondos de Compensación para Gobiernos Regionales) transfieren recursos basados en mecanismos de compensación definidos por criterios socioeconómicos y demográficos. El canon y las regalías son la principal fuente de ingresos que se obtiene de la explotación de las materias primas.[7]
- En línea con algunas economías de la OCDE, las regalías se basan en las ganancias de las empresas y el canon está compuesto del 50% del impuesto fiscal corporativo de las empresas mineras (el gobierno central retiene el 50% restante). Las transferencias ordinarias del gobierno central hacia los gobiernos sub nacionales también se han incrementado en los últimos años (ver Tabla 4.2).
- Desde la perspectiva de la gobernanza pública, parecería que existen dos problemas principales con el régimen actual de transferencias del canon y regalías:

– El primero, es que la formula en sí no parece estar diseñada para abordar las necesidades específicas en el terreno para cada región, ya sea que se trate de infraestructura básica, de la calidad y nivel de los servicios, de las necesidades personales de los habitantes, o de las necesidades empresariales para generar empleo y contribuir con el desarrollo de la región y del país.

– El segundo, consiste en que las transferencias actuales de ingresos por regalías parecen realizarse al margen de algún tipo de acuerdo intergubernamental o acuerdo contractual que defina los objetivos políticos a realizarse con los recursos transferidos así como los resultados que deberían lograrse con dichas inversiones púbicas:

  – Los gobiernos sub nacionales sólo puede hacer uso de los recursos provenientes de las regalías mineras para proyectos de inversión púbica relacionados con infraestructura; no parecen estar vinculados a planes de desarrollo locales o regionales que las autoridades sub nacionales deben diseñar e implementar bajo el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (PEDN – ver Capítulo 3).

- Asimismo, las normas que rigen estas transferencias no parecen estipular si éstas pueden combinarse con otros flujos de transferencias sectoriales para mejorar la calidad del servicio público o mejorar el impacto de las inversiones en infraestructura o sencillamente para fortalecer capacidades en la administración regional o local con el fin de administrar las inversiones públicas de una manera más efectiva y eficaz.
- El canon debe ser utilizado para financiar proyectos de inversión pública, hasta un 20% para tareas de mantenimiento (en el 2015 éste último se incrementó excepcionalmente a un 40%) y hasta un 5% para estudios y perfiles de inversión.

Este enfoque no refleja los estándares de gobernanza de la OCDE. La transferencia de una gran cantidad de recursos a autoridades regionales y locales que cuentan con una capacidad limitada o casi inexistente para manejar la escala y alcance de estas inversiones, o para darle seguimiento al impacto que dichas inversiones tendrán en el logro de los resultados esperados por la población y las empresas podría convertirse en una receta para la corrupción y la toma decisiones sin rendir cuentas. Las siguientes secciones de este capítulo presentan varios ejemplos de buenas prácticas de acuerdos de gobernanza multinivel que se pueden adaptar al Perú a fin de abordar estos problemas.

La experiencia de la OCDE sugiere que la compensación fiscal hacia los gobiernos sub nacionales puede amortiguar los desequilibrios fiscales generados por las desigualdades en las fortalezas, los activos y los recursos en los distintos territorios. El diseño de transferencias de compensación no solo requiere tomar en cuenta las necesidades fiscales de los gobiernos sub nacionales sino también su capacidad para administrar dichas transferencias.

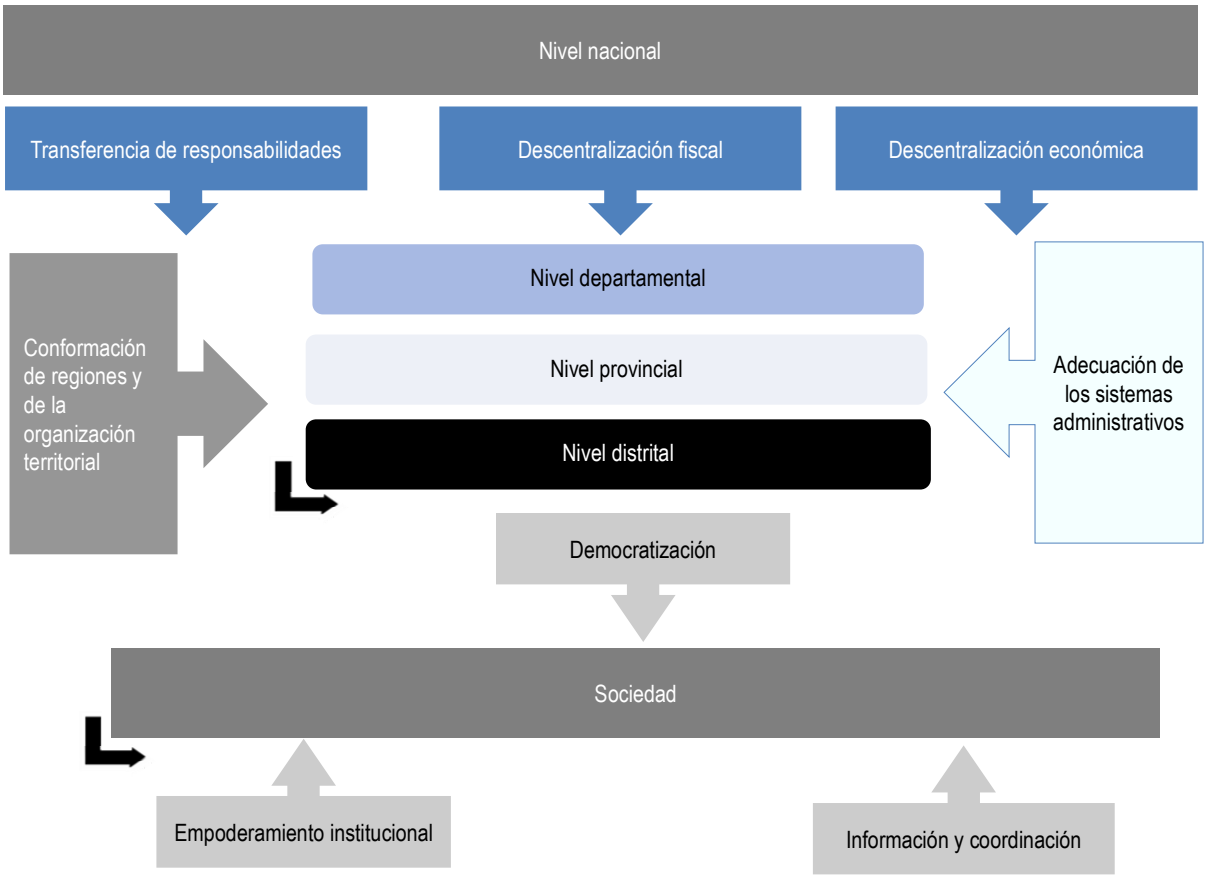
Acuerdos institucionales para apoyar la descentralización en el Perú

La Secretaría de Descentralización de la PCM

La Secretaría de Descentralización (SD) se creó en respuesta a la voluntad política por parte del Ejecutivo en fortalecer la PCM como un órgano de consulta y para generar consenso sobre el camino a seguir por los representantes intergubernamentales y de la sociedad civil que participan en el proceso de descentralización. Igualmente se buscó iniciar relaciones bilaterales entre el Ejecutivo y los gobiernos sub nacionales (USAID, 2011).

Dentro de la PCM, la Secretaría de Descentralización opera dentro de un silo, distinto al CEPLAN y a la Secretaría de Gestión Pública, responsables del PEDN y de la estrategia sobre la reforma de la Modernización de la Gestión Pública, respectivamente, y ambas incluyen dentro de sus responsabilidades la descentralización del Estado. Los gobiernos regionales y locales forman parte de este ejercicio, sin embargo la evidencia sugiere que no existe un vínculo entre la SGP y la Secretaría de Descentralización para el despliegue de la estrategia de la reforma y la agenda de descentralización.

Figura 4.2. **Descentralización en Perú**



Fuente: PRODES.

Los mecanismos de coordinación horizontal del Perú a nivel central

Los siguientes arreglos institucionales definen los mecanismos de coordinación horizontal del Perú:

- El Gabinete: El Consejo de Ministros es nombrado por el presidente de la República según la Constitución Política del Perú y es presidido por el Presidente del Consejo de Ministros. Sus principales funciones son las de coordinar y evaluar la política gubernamental global así como las políticas nacionales, sectoriales e intersectoriales (Artículos 15 y 16 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo).
- Las Comisiones Interministeriales: son foros para la coordinación y el debate político dentro del gabinete sobre temas políticos específicos y estratégicos. Las comisiones están compuestas por ministros y cuentan con el apoyo de una Secretaría Técnica. Dos comisiones interministeriales fueron creadas por la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo; éstas están encargadas de supervisar los asuntos económicos y financieros y los asuntos sociales, respectivamente.
- La Comisión de Coordinación de Viceministros: está encargada de coordinar asuntos sectoriales. La Ley Orgánica del Poder Ejecutivo establece en el Artículo 26 que los 35 vice ministros y el secretario general de la PCM se reúnen en este órgano para discutir asuntos técnicos y estratégicos de los puntos de la agenda propuestos para ser debatidos en el Gabinete así como para discutir sobre iniciativas y proyectos multisectoriales y estratégicos.

- Las comisiones multisectoriales también se pueden crear para dar seguimiento a propuestas políticas o para reportar funciones asignadas, las cuales deben sentar las bases para las decisiones de otras entidades. Dichas comisiones pueden ser temporales o permanentes. De igual manera, frecuentemente se crean Grupos de Trabajo para establecer la línea de acción que contribuirá a la aplicación adecuada de las políticas públicas multisectoriales.
- Las Reuniones de Gabinete Descentralizadas (RGD) se establecieron recientemente a fin de interactuar con los órganos sub nacionales, tanto para coordinar entre los distintos niveles de gobierno (vertical) como entre sectores (horizontal), y para permitir la interacción del presidente de la república y los ministros con representantes regionales y locales (quienes no cuentan con derecho a voto en estas reuniones). Dichas reuniones, las cuales no han sido formalmente institucionalizadas y que no son independientes del Consejo de Ministros, permiten a los participantes establecer una agenda de asuntos para el desarrollo de la región en la que se lleva a cabo la reunión. El gobierno actual ha organizado por lo menos 19 RGD en diferentes regiones del país.

Coordinación Vertical: Consejo de Coordinación Intergubernamental y Comisiones Intergubernamentales

El Consejo de Coordinación Intergubernamental

El Consejo de Coordinación Intergubernamental (CCI) está concebido como el foro de coordinación de más alto nivel entre los tres niveles administrativos especialmente para el desarrollo de instrumentos de planeamiento a nivel nacional, regional y local. Como se ha indicado anteriormente, a pesar de que la descentralización se inició en el 2002, el CCI tan solo fue creado en el 2007 a través de la Ley del Poder Ejecutivo (Ley Orgánica del Poder Ejecutivo N° 29158). Sus Reglas de Procedimiento fueron adoptadas en el 2009 por presión de los gobiernos regionales y locales así como de la Defensoría del Pueblo. Sin embargo, su puesta en marcha sigue siendo complicada y controversial.

El CCI es un órgano de coordinación adscrito a la PCM cuyo objetivo es coordinar y promover recomendaciones sobre políticas, estrategias y acciones a fin de elaborar el proceso de descentralización. Es un comité amplio compuesto de 72 miembros que reúne a representantes de los tres niveles del gobierno: 25 presidentes regionales, los alcaldes de Lima Metropolitana y la Provincia Constitucional del Callao, el presidente de CEPLAN y de la Secretaría de Descentralización. En cuanto a los 24 representantes de los gobiernos locales (12 provinciales y 12 distritales) se decidió que éstos serían elegidos a través de listas de candidatos, sin ningún criterio para garantizar una representación equitativa de cada departamento o para garantizar una representación equilibrada de alcaldes de zonas urbanas y rurales (USAID, 2011).

El sistema complejo que la Secretaria de Descentralización ha elegido para nombrar a los representantes de los gobiernos locales aún no ha recibido pleno consenso. La AMPE y la REMURPE (las asociaciones de las municipalidades urbanas y rurales del Perú – ver más abajo) tienen una postura bastante crítica de la situación actual. Las reglas de procedimiento adoptadas por la SD tampoco han incluido una cuestión previamente acordada: que las decisiones tomadas en el foro serían vinculantes. El CCI fue creado el 27 de mayo del 2011, sin embargo continúa inactivo debido a esta situación.

Las comisiones intergubernamentales

En el Perú, las comisiones intergubernamentales fueron creadas para contribuir con el fortalecimiento del papel de liderazgo de los ministerios de línea que comparten competencias con los gobiernos sub nacionales regionales en la gestión descentralizada (Decreto Supremo N° 047-2009-PCM). Estas san asumido mayor responsabilidad en el desarrollo de los ajustes del sector de la gestión descentralizada y son un espacio estratégico para validar las matrices de competencias y funciones pendientes.

Para fines del 2015, ya se habían creado 14 comisiones sectoriales intergubernamentales para sectores claves tales como: Trabajo y Promoción del Empleo, Engería y Minas, Vivienda, Construcción y Saneamiento, Producción, Comercio y Turismo, Comunicaciones, Mujer y Poblaciones Vulnerables, Salud, Agricultura, Educación y Medio Ambiente.

Estas comisiones son lideradas por el Ministerio de línea correspondiente y los gobiernos locales y regionales son miembros de pleno derecho así como otros organismos estatales centrales que podrían verse afectados por el tema. Desde que se crearon estas comisiones los avances no han sido homogéneos, y todavía sigue siendo algo desiguales. Según la Oficina de Descentralización tan solo un tercio de éstas está efectivamente activa: las Comisiones de Salud, Trabajo y Educación.

A título de ejemplo, la Comisión Intergubernamental de Salud (CIGS) se creó en el 2009 y es presidida por el Ministerio de Salud.

- Consiste de 15 representantes del Ministerio de Salud, 25 representantes de los gobiernos regionales, uno de la Municipalidad Metropolitana de Lima, 1 representante de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales – ANGR) y un representante de cada una de las dos asociaciones de municipalidades respectivamente, la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE) y la Red de Municipalidades Rurales del Perú (REMURPE).
- La Asamblea General de la Comisión Intergubernamental de Salud cuenta con una Secretaría Ejecutiva que le da apoyo para cumplir con sus funciones, así como para brindarle apoyo administrativo y técnico, darle seguimiento a las decisiones, y preparar su puesta en marcha.
- Esta organización ha permitido, entre otras cosas, la aprobación del Plan sectorial concertado para el desarrollo de capacidades en salud – PLANSALUD para el periodo 2010 – 2014, la hoja de ruta para el proyecto de ley para la Carrera en Asistencia Sanitaria así como las primeras matrices de competencias y funciones sectoriales de salud a nivel nacional y regional.

Tal como se señaló en los Capítulos 2 y 3, el gobierno central tiene competencia para establecer orientaciones estratégicas generales para el desarrollo del país. No obstante, en cuanto se refiere a las competencias del gobierno central en temas de coordinación éste no cuenta con los instrumentos para garantizar que los planes de desarrollo regional o local estén alineados con los planes de desarrollo nacional.

- De hecho muchas regiones no cuentan con planes de desarrollo regional aprobados. Por ejemplo, Arequipa, la segunda región más importante del país, no cuentan con un plan en los últimos tres años.
- Como se ha señalado en la sección anterior, por un lado el gasto sub nacional tampoco está formalmente articulado con los planes de desarrollo aprobados. Los únicos sectores donde el MEF ejerce un control estricto, especialmente a través del sistema de Presupuesto por Resultados – donde las transferencias están ligadas

al gasto de un plan aprobado – son en salud, educación y transferencias sociales, cuyos presupuestos están parcialmente asignados.

- Por otra parte, CEPLAN ha realizado algunos esfuerzos a nivel central con la finalidad de ayudar a que los gobiernos regionales formulen sus planes de desarrollo y que éstos estén alineados con las políticas públicas nacionales y del PEDN. El sistema de Presupuesto por Resultados puede contribuir a alinear las políticas regionales con las nacionales; sin embargo, no facilita un verdadero diseño de políticas.

Coordinación intergubernamental a nivel sub nacional

Esta sección presenta las herramientas utilizadas para promover la coordinación vertical y horizontal a nivel regional y local en el Perú. La normativa sobre la descentralización estipula que la relación entre el gobierno central y los niveles sub nacionales es uno de cooperación y coordinación la cual respeta la autonomía sub nacional en el ejercicio de las competencias sub nacionales. Bajo dicha normativa los gobiernos regionales no pueden intervenir en el ámbito de las competencias de los gobiernos locales. No obstante, la ley sobre la descentralización alienta a los niveles sub nacionales a firmar acuerdos de cooperación o contratos de interés mutuo.

Consejos de coordinación regionales y locales

Los principales organismos sub nacionales de coordinación son los Consejos de Coordinación Regional y Local (el CCR y el CCL respectivamente), los órganos consultivos están compuestos por el presidente de la región y los alcaldes provinciales de la región (60% del consejo) así como representantes de la sociedad civil (40% del consejo). En el caso de los regionales, existe un requisito adicional que al menos un 30% de los representantes de la sociedad civil provengan de organizaciones empresariales. Se alienta a los gobiernos locales y regionales que aseguren una adecuada representación por género, así como la inclusión de grupos indígenas y/o de otros grupos marginalizados en aquellos lugares donde sea pertinente.

Uno de los compromisos adoptados en respuesta a temores expresados por las partes interesadas preocupadas en proteger una democracia representativa es contar con una fuerte presencia del Estado en estos Consejos de Coordinación. Sin embargo, los resultados aún son difíciles de determinar ya que las competencias de los Consejos de Coordinación con respecto a la de los Concejos Regionales o Municipales no han sido claramente definidas y tampoco se han creado mecanismos para garantizar la complementariedad o evitar duplicación o coincidencias.

La tarea de supervisar la implementación de acuerdos de los Consejos de Coordinación Regionales y Consejos de Coordinación Locales ha sido asignada a un Comité de vigilancia. Según las reglas internas de procedimiento, las tareas de dichos comités tienen por objeto constituir medidas preventivas, mas no punitivas; ya que no existen sanciones por incumplimiento de cualquier disposición de la ley. De hecho, no disponen con recursos financieros o suficiente información y asistencia técnica para ejercer su función tal como lo estipula la ley. Los Consejos se consideran como un sistema de alerta temprana, dado que tienden a reclamar ante los medios o las autoridades para provocar una reacción.

Se han creado Consejos de Coordinación Regionales en las 24 regiones del país sin embargo, solo 8 cuentan con participación de la sociedad civil (Infogob, 2008). La situación de los Consejos de Coordinación Locales es aún peor; en el 2009 sólo 73

municipalidades provinciales habían creado dichos Consejos. Incluso en aquellos casos en los que han sido creados, las reuniones no se dan regularmente. Uno de los motivos que se brindó durante las entrevistas realizadas en las regiones es la duplicación de instrumentos. Estos órganos deben acordar Planes Anuales y el Presupuesto Participativo en Planes de Desarrollo Regionales y Locales los cuales también son debatidos en los Consejos Regionales y Locales.

El CCR y el CCL son órganos consultivos los cuales se reúnen dos veces al año. Además, en algunas ocasiones estas instancias se convierten en espacios para la negociación de proyectos colectivos entre autoridades locales y regionales y la sociedad civil (Grompone, 2007).

En vista de esta situación, la Secretaría de Descentralización está preparando un Plan para darle seguimiento a los Consejos de Coordinación Regionales y Locales basado en la evidencia que se ha observado en cuanto al funcionamiento de estos órganos de coordinación intergubernamentales y de participación ciudadana.

La evidencia por lo tanto sugiere que el alineamiento entre el planeamiento local y la regional es aún débil. Recientemente CEPLAN ha empezado a brindar asistencia técnica a los gobiernos regionales para el desarrollo de capacidades en el alineamiento de planes y políticas, pero aún queda mucho por hacer. Autoridades locales nombradas y funcionarios que fueron entrevistados en el Cusco y Arequipa también consideran que los gobiernos regionales están muy enfocados en sus propias necesidades y que éstos no prestan suficiente atención a las necesidades, demandas e intereses a nivel local. Solo existen algunos ejemplos de cooperación dinámica e institucionalizada entre autoridades regionales y locales en el mismo territorio. Lo mismo suele ocurrir entre las autoridades provinciales y municipales. Una ilustración de los retos y la necesidad de contar con una gobernanza multinivel sólida se puede demostrar a través de un ejemplo emblemático, la carretera Panamericana (Recuadro 4.2).

Juntas de coordinación interregionales

Las Juntas de Coordinación Interregionales fueron creadas a raíz de la Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones. Son foros para la coordinación de proyectos, planes y acciones conjuntas entre dos o más gobiernos regionales para consolidar corredores económicos y desarrollar macro regiones. La Secretaría de Descentralización aún desempeña un papel preponderante en promover e incluso en brindarle apoyo a las secretarías técnicas. Se han creado cuatro juntas las cuales agrupan 21 gobiernos regionales: INTERNOR (Ancash, Cajamarca, La Libertad, Lambayeque, Piura y Tumbes), CIAM (Amazonas, Loreto, Madre de Dios, San Martín y Ucayali), CENSUR (Ayacucho, Huánuco, Huancavelica, Ica, Junín y Pasco), MACROSUR (Arequipa, Cusco, Moquegua y Tacna) y LITORAL CENTRAL (Lima y Callao).

A pesar de que existe este mecanismo, la coordinación y puesta en marcha de las Juntas de Coordinación Interregionales sigue siendo débil: los gobiernos regionales continúan centrándose en proyectos que sólo se limitan a su propia jurisdicción. De hecho, el gobierno regional de Arequipa reconoció que su Junta ni siquiera está operativa. Esto limita el impacto de la inversión pública sobre los resultados así como la capacidad de promover el desarrollo interregional.

Recuadro 4.2. **La Carretera Panamericana**

La idea de conectar las Américas desde el Norte hasta el Sur a través de una gran carretera se remonta a 1880. Ese año el Congreso de los Estados Unidos de América aprobó una ley para ampliar sus relaciones comerciales con las repúblicas de América del Sur. A principios del decenio de 1930, luego de varias conferencias interamericanas, ingenieros de gran parte de los países de América Central se reunieron con el fin de debatir sobre dicha cooperación. Durante la Conferencia Interamericana para la Consolidación de la Paz que se realizó en Buenos Aires en 1936, 10 países, incluyendo el Perú y los Estados Unidos, firmaron un convenio mediante el cual todos los países se comprometían a colaborar en la construcción de la carretera. Igualmente, acordaron que todos los vehículos tendrían autorización para transitar. De este modo surgió uno de los proyectos de infraestructura más importantes en las Américas.

No obstante, la cooperación entre los distintos niveles de gobierno aún está muy lejos de acabar. Además de los tratados supranacionales, la principal carretera del Perú, más conocida como la Carretera Panamericana, es un ejemplo contundente no sólo de la división que existe entre el este y oeste del país en términos de la densidad poblacional ya que también nos brinda importante información sobre las estructuras de la gobernanza multinivel. La Panamericana se extiende a lo largo de la costa del Perú en el oeste y atraviesa diez departamentos del país. La parte que queda al norte de Lima se le conoce comúnmente como la Panamericana Norte, mientras que la Panamericana Sur conecta la capital con el país vecino del sur, Chile.

La Constitución del Perú del 2002 apunta a descentralizar el Estado y a transferir cada vez más competencias y recursos del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales (Artículo 188). Asimismo, brinda un espacio de maniobra y colaboración entre los gobiernos regionales y locales en el ámbito de la gestión de la infraestructura y el transporte. Según la Constitución, las regiones del Perú deben "promover el desarrollo y la economía regional, y fomentar las inversiones, actividades y servicios públicos de su responsabilidad, en armonía con las políticas y los planes nacionales y locales de desarrollo", (Artículo 192). Al igual que las disposiciones previstas para los gobiernos regionales, los gobiernos locales también comparten dichas obligaciones (Artículo 195). Por consiguiente, el mantenimiento y la administración de la Carretera Panamericana forman parte de las responsabilidades tanto del nivel de gobernanza regional como local. Más concretamente, los artículos antes mencionados establecen que deben "fomentar la competitividad, las inversiones y el financiamiento para la ejecución de proyectos y obras de infraestructura regional" (Artículo 193.8). Dado que la Carretera no es sólo de impacto regional si no que tiene un importante impacto local, los gobiernos locales están obligados a "desarrollar y regular actividades y/o servicios en materia de educación […] transporte colectivo, circulación y tránsito […] (Artículo 195.8).

Dado el enorme gasto requerido para mantener la carretera más importante del Perú, el país también depende de la inversión privada, lo cual está establecido en el Artículo 58 de la Constitución. En el 2013, la Municipalidad de Lima invirtió 36% (US$ 216 millones) de sus gastos en obras viales. Por lo tanto, la municipalidad acordó otorgar concesiones de hasta 30 años a la empresa privada, la cual invirtió US$ 590 millones en obras para el mantenimiento y la ampliación de la famosa carretera. Finalmente, la Carretera Panamericana es una demostración que la cooperación entre distintos niveles de gobierno, supranacional, nacional, regional y local y la empresa privada, sigue siendo inevitable hasta la fecha a fin de garantizar el libre tránsito de vehículos, que se heredó a través de una idea que se gestó ya por 1880.

Fuente: OCDE, elaboración propia basado en datos del INEI y del Minsiterio de Transportes y Comunicaciones del Perú.

Asociaciones de gobiernos sub nacionales

Las Asociaciones de Gobiernos Descentralizados constan de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR), la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE), la Red de Municipalidades Urbanas (REMURPE) y la Asociación de Municipalidades en Red del Perú (MUNIRED). Dichas asociaciones reflejan los intereses comunes que comparten los gobiernos regionales y locales. Igualmente, también se constituyen en potenciales foros nacionales para compartir buenas prácticas.

Dichas asociaciones son miembros de los principales órganos coordinadores descritos anteriormente, tales como el Consejo de Coordinación Intergubernamental y las comisiones sectoriales. Ambas asociaciones de los gobiernos locales brindan un apoyo importante a sus miembros, en particular a las municipalidades pequeñas. Ahora bien, el Perú no cuenta con un mecanismo específico de coordinación institucional horizontal a nivel sub nacional. Existe poca experiencia en el desarrollo proyectos de inversión común y la prestación de servicios que involucren a dos o más regiones.

El Perú cuenta con distintas iniciativas así como mecanismos de coordinación vertical principalmente a través de instrumentos concretos tales como iniciativas para fomentar la articulación de políticas. Este es el caso de las políticas sectoriales tales como educación (Compromisos de gestión) y la inclusión social, así como para los mecanismos globales establecidos por el MEF para la puesta en marcha y el buen funcionamiento de los programas presupuestales.

En algunos países de la OCDE, las coordinaciones entre el estado central y los gobiernos locales se realiza sin la intermediación o participación de los gobiernos regionales. El Recuadro 4.3 a continuación contiene algunos ejemplos.

Cooperación intermunicipal e interregional: El caso de las mancomunidades

El tamaño óptimo de las municipalidades que frecuentemente se suele evaluar en la literatura se define sobre la base del costo global per cápita de los servicios públicos. No obstante, esta puede ser una medición inexacta de la eficiencia ya que existen muchas razones que pueden explicar las diferencias en gastos entre todas las municipalidades de un tamaño similar, tales como la edad y la estructura socioeconómica de la población, la densidad, la lejanía, la morbilidad, los recursos financieros, la calidad de los servicios públicos y la eficiencia al brindar dichos servicios (OCDE, 2014a).

Una manera de reducir los costos administrativos y construir economías de escala en el diseño y la prestación de servicios públicos puede ser a través de la unión o fusión de las municipalidades. Con la fusión de municipalidades se apunta a incrementar las economías de escala para diseñar o prestar servicios con mayor eficiencia y eficacia (ver el Recuadro 4.4). Sin embargo, las mejoras en la eficiencia son más difíciles de medir que los costos, lo cual explica, al menos parcialmente, el enfoque de estudios sobre la eficacia. En ciudades más pequeñas, las expectativas que los ciudadanos tienen de los servicios públicos pueden ser menores que en las más grandes, lo cual resulta en un menor gasto. En la medida en que los servicios públicos son financiados a través de impuestos locales o derechos de cobro a los usuarios, la voluntad de los habitantes de pagar por dichos servicios también tiende a influenciar el gasto. Por lo tanto, estimados sobre el tamaño óptimo deben tomarse con precaución. Tal vez lo más importante es el hecho de que el tamaño óptimo varía según las funciones asumidas por los gobiernos locales (de Vries and Sobis, 2013).

Recuadro 4.3. **Integración de las instancias inferiores de gobierno en procesos de consulta: el caso de España, Suecia y Suiza**

En **España,** la Comisión Nacional para Administraciones Locales (CNAL) es el ente permanente para la colaboración entre el gobierno central y los gobiernos locales. Está compuesto de un número igual de representantes del Gobierno Central y los gobiernos locales y es presidido por el Ministerio de Finanzas y de la Administración Pública. En el caso de los gobiernos locales, estos representantes son nombrados por la "Asociación Nacional de Gobiernos Locales" con mayor presencia a largo de todo el territorio nacional, y en cualquier caso son elegidos localmente. La CNAL emite un informe en caso de Proyectos de Ley y Normativa Estatales sobre Gobiernos Locales y su administración. El otro órgano de cooperación entre el gobierno central y los gobiernos regionales y locales es la Conferencia Sectorial para Asuntos Locales.

En **Suecia**, el proceso que precede la preparación y aprobación de una nueva ley incluye la creación de comités de consulta. Los términos de referencia de dichos comités están establecidos por el gobierno y sus miembros, quienes son consultores especialistas y expertos nombrados por el ministro principal correspondiente. Los expertos frecuentemente son contratados desde las autoridades locales y regionales y de la Asociación Sueca de Autoridades Locales y Regionales (SALAR). Los comités normalmente realizan reuniones públicas y sus resultados son ampliamente difundidos con el fin de recibir observaciones. Incluso si éstas solo se limitan a mecanismos de consulta formales, los grupos y los ciudadanos presentan sus puntos de vista a través del trabajo cotidiano de los consejos y comités municipales locales en el transcurso de sus actividades habituales con el público. Los mecanismos informales de consulta también incluyen contacto con empresas locales y organizaciones empresariales, municipalidades, la SALAR y otras agencias estatales.

Suiza cuenta con procesos de consulta amplios a nivel cantonal, y para integrar los puntos de vista cantonales a nivel federal según lo estipulado en el Artículo 45 de la Constitución federal. Dado que los cantones son los encargados de implementar las leyes federales, la Confederación les informa con antelación y en detalle sobre proyectos futuros y está bajo la obligación de cerciorarse que éstos participen del proceso de consulta. La participación de las Asociaciones de Cantones en la consulta es una forma importante, pero no es la única, de participación. Igualmente, los Cantones pueden alzar su voz a través de representantes ya sea en los grupos de trabajo mixtos o en reuniones institucionalizadas. Las comisiones del Consejo de Estados consultan con los cantones sobre la aplicabilidad de las leyes.

Fuente: CNAL, Ministerio de Finanzas y de Administración Pública, Gobierno de España; OCDE (2007a), *Capacidad del Gobierno para Garantizar una Normativa de Alto Nivel en Suiza*, www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/38286959.pdf; OCDE (2007b), *Capacidad Normativa Multinivel en Suecia*, www.oecd.org/gov/regulatory-policy/38287547.pdf.

Otra forma de lograr mejores economías de escala para diseñar y prestar servicios de mayor calidad a un costo per cápita más bajo es reforzar la cooperación intermunicipal (ver el Recuadro 4.5). Cuando las municipalidades han sido dotadas con un mayor número de competencias, y cuando tienen la libertad de organizar la prestación de servicios que brindan a los ciudadanos, así como para cumplir con sus obligaciones administrativas, hay muchas ocasiones en las cuales la cooperación con otras municipalidades resulta muy ventajosa. En el caso de un país fragmentado a nivel local como es el caso de Francia, se piensa que la cooperación intermunicipal es la única forma para que municipalidades pequeñas puedan prestar una variedad de servicios eficazmente. Al mismo tiempo, en los últimos años se ha visto un incremento en la cantidad de municipalidades creadas en el Perú (36 en el 2015)[8].

Recuadro 4.4. **Fusión de municipalidades en los países de la OCDE**

Muchos países de la OCDE han optado por fusionar sus municipalidades motivados por distintos objetivos, los cuales incluyen incrementar la coordinación dentro del área metropolitana, mejorar el planeamiento estratégico, promover el desarrollo, y lograr economías de escala y mayor eficiencia en la administración y prestación de servicios públicos. Los casos más antiguos son los Estados Unidos (particularmente Filadelfia y Nueva York), Japón y Portugal, en la segunda mitad del siglo 19. La consolidación a gran escala, generalmente obligatoria y que en la mayoría de los casos redujo la cantidad de municipalidades en más de la mitad, se llevó a cabo a partir de los años 1950 hasta inicios de 1970 en países como Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Alemania, Japón, los Países Bajos, Noruega, Suecia y el Reino Unido. Igualmente, en 1989 Nueva Zelanda también logró unir sus municipalidades mediante la reforma de gobierno local y en Australia a principios de la década de 1990, de manera obligatoria o voluntaria dependiendo de los estados.

Muy pocas fusiones municipales se han realizado en los últimos 50 años en los Estados Unidos, donde se ha privilegiado la cooperación a través de órganos con fines especiales y la consolidación principalmente afectó a los distritos escolares (Fox and Gurley, 2006).

La fusión de municipalidades dentro de las áreas metropolitanas de Toronto y Montreal fue impuesta por el gobierno provincial de Ontario en 1998 y el de Quebec en el 2002 a pesar de fuerte oposición por parte de los residentes. No obstante no parecería haber logrado importantes ahorros en los costos ni mejoras en cuanto a la coordinación regional. (Slack and Bird, 2012; Smith, 2007) En Montreal, luego de varios referéndums locales, 15 de las 27 municipalidades que se habían fusionado lograron su independencia nuevamente en el año 2006. La estrategia de cooperación que eligió la provincia de Columbia Británica parecería haber tenido mayor éxito que las estrategias de unificación utilizadas en otras provincias para la creación de estructuras de gestión públicas más flexibles y eficientes (McLean et al., 2006).

Los países de Europa del Este han seguido caminos divergentes luego de su retorno a la democracia. La República Checa, Estonia, Hungría y Polonia han favorecido la estrategia de la cooperación mientras que Latvia y Lituania han puesto en marcha una consolidación a gran escala, con resultados diversos.

Luxemburgo inició un proyecto en el 2008 para reducir la cantidad de municipalidades de 116 a 71 para el año 2017 y hubo un recorte a 106 en enero del 2012. En Grecia, la "reforma Kallikratis" redujo el número de municipalidades de 1 033 a 325 en el 2010. En 1977 a través del "plan Capodistrias" ya se había recortado la cantidad de municipalidades en Grecia de 5 825 a 1 033. Actualmente hay reformas en curso en otros países, incluyendo Irlanda y los Países Bajos.

La cantidad de municipalidades en los países nórdicos se redujo sustancialmente debido a varias olas de fusiones. La cantidad de municipalidades en Suecia se redujo de unas 2 500 a aproximadamente 1 000 en 1952 y luego a 278 municipalidades en el año 1974. Tras algunas divisiones esta cifra aumentó a 290. La cantidad de municipalidades en Noruega disminuyó de unas 750 a aproximadamente 450 a principios de la década de 1960 y a 428 en el 2013. En Dinamarca, la cifra pasó de más de mil municipalidades en la década de 1960 a aproximadamente 275 en 1970 y se redujo a 98 en el 2007. La cantidad de municipalidades en Islandia, donde las fusiones han sido principalmente voluntarias, el número se redujo de 229 en 1950 a 170 en 1995, y luego a 124 en el 2000 y a 74 en el 2013. A pesar de que Finlandia no lanzó un plan a gran escala para unir las municipalidades, las fusiones voluntarias causaron que la cantidad de municipalidades disminuyera de 560 en 1945 a 460 en 1990 hasta tan solo 320 en la actualidad (Borge and Rattsø, 2012).

Fuente: OCDE (2014a), *OECD Economic Surveys: Finland 2014*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-fin-2014-en.

Recuadro 4.5. **Cooperación intermunicipal: Francia y la intermunicipalidad**

Cooperación municipal: El caso de Francia y los EPCI (establecimientos públicos de cooperación intercomunal)

Francia se caracteriza por la cooperación voluntaria a nivel local. Cuenta con más de 36 000 comunas (la unidad básica de gobierno local). A pesar de que Francia se ha resistido a la fusión municipal, la necesidad de cooperación a nivel local es evidente. Por tanto, las comunas están unidas por aproximadamente 19 000 estructuras intercomunales (las cuales incluyen 2 525 EPCI y otros tipos de sindicatos) cuyo objetivo es específicamente facilitar la cooperación horizontal.

El sistema actual de estructuras intercomunales se estableció por primera vez en 1992 y fue reformado en 1999 de tal manera que en la actualidad existen tres tipos principales de estructuras supra comunales: comunidades de comunas (grupos de pequeñas comunas rurales), comunidades de "aglomeración" (grupos de 50,000 habitantes sujetos a un impuesto empresarial a tasa única) y las comunidades urbanas (grupos de 500,000 habitantes y más). Las "asociaciones intercomunales con un único fin" ("sindicatos") se crearon en 1890, y los sindicatos multipropósito, que datan desde 1959 también existen hasta la fecha. Cada agrupación de comunas constituyes un "establecimiento público de cooperación intercomunal" (EPCI). El EPCI cuenta con poderes restringidos, especializados y exclusivos que les son transferidos por las comunas miembro. A diferencia de las comunas en sí, el EPCI no es administrado por funcionarios elegidos sino más bien por delegados de los consejos municipales. Esencialmente transfiere el poder de los funcionarios elegidos a los funcionarios públicos en las áreas de competencia concedidas por las municipalidades. A pesar de que los EPCI son creados directamente por las comunas, el gobierno central tiene dos funciones principales. En primer lugar, los EPCI deben ser aprobados por el Estado para poder existir legalmente. En segundo lugar, a fin de alentar a las municipalidades a crear un EPCI, el gobierno central brinda un subsidio básico, y además un "subsidio intercomunal" a aquellas comunas que acepten un impuesto empresarial a tasa única. Este se establece para evitar una competencia de tasas impositivas entre las municipalidades participantes con el fin de atraer a las empresas. Los EPCI cuentan con dos fuentes para obtener recursos financieros: contribuciones presupuestarias de las comunas miembro (para los sindicatos) y/o sus propios ingresos fiscales (para los EPCI).

Existen algunos indicadores que demuestran que la cooperación intercomunal ha ayudado a aumentar la eficiencia. Por una parte, algunas estructuras de gobierno obsoletas desaparecieron tras las reformas de 1999 y las comunas suelen colaborar en áreas tales como obras públicas, las cuales tiene mayor probabilidad de contar con economías de escala. Y por otra parte, el aumento del gasto intercomunal no ha ido de la mando con una disminución del gasto en las comunas, la transferencia de personal de las comunas a las comunidades va asociada con un incremento en gastos de planilla así como de los impuestos locales. Además la presencia de estructuras de gobierno comunales e intercomunales resulta en duplicaciones y costos adicionales. No obstante, en general, resulta difícil medir la eficacia y la efectividad de la cooperación municipal en Francia y no existe ninguna estructura cultural o institucional para evaluar las políticas públicas en este ámbito.*

Nota: 1. Ver Tribunal de Cuentas (2005).

Fuente: OCDE (2011), *Estonia: Towards a Single Government Approach*, http://dx.doi.org/10.1787/9789264104860-en; Charbit, C. and M. Michalun (2009), "Mind the gaps: Managing mutual dependence in relations among levels of government", (Cuidado con las brechas: El manejo de la dependencia recíproca en relaciones entre niveles de gobierno), http://dx.doi.org/10.1787/221253707200; OCDE (2006), *OECD Territorial Reviews: France 2006*, http://dx.doi.org/10.1787/9789264022669-en; Hernu, P. (2006), "Co-operation between municipalities in France: The search for greater effectiveness of public action at the local level" (Cooperación entre municipalidades en Francia: En búsqueda de una mayor eficacia en la acción pública a nivel local).

Con un total de 1671 municipalidades y 196 municipalidades provinciales, muchas de las cuales están en zonas rurales, la cooperación se presenta como una prioridad esencial para garantizar una mejora en la prestación de servicios en todo el territorio. Desde el 2007, dos o más municipalidades distritales están autorizadas a concluir un acuerdo voluntario para convertirse conjuntamente en una "mancomunidad" y así brindar servicios y promover el desarrollo local de manera conjunta. Como resultado de este nuevo reglamento la Secretaría de Descentralización busca mejorar la cooperación entre los responsables locales con el fin de promover la integración local y unir esfuerzos para brindar servicios a sus ciudadanos a través de un reglamento detallado (Reglamento de la Ley de la Mancomunidad Municipal), enmendado en el año 2009 y cuyas reglas de procedimiento fueron aprobadas en el 2010, las cuales brindaron el fundamento jurídico para la asociación o asambleas de gobiernos locales (PCM, 2015).

Cinco años después, es aún demasiado prematuro para realizar una verdadera evaluación del impacto que dichas mancomunidades han tenido en mejorar e incrementar la cooperación y en brindar una mejor prestación de servicios. La información disponible indica que como resultado de la nueva legislación, se han creado más de 170 mancomunidades con la participación de 871 municipalidades para prestar servicios e implementar proyectos prioritarios con el fin de satisfacer las necesidades locales. En la práctica solo 26 de éstas están funcionando y su gasto representa el 0.08% del gasto local (según datos brindados por el MEF).

En el contexto de severas y persistentes desigualdades regionales, las mancomunidades tienen el potencial para proveer distintos canales de comunicación eficiente para superar los obstáculos de la gobernanza multinivel en el Perú. En este sentido, el apoyo por parte del gobierno central es crucial para la promoción y para garantizar su funcionamiento adecuado. La contribución de las mancomunidades hacia un gobierno público más eficiente puede resumirse en la puesta en marcha de proyectos, la promoción del desarrollo local, a empoderar iniciativas de participación ciudadana así como a mejorar la calidad de los servicios para la población.[9] De esta manera, varias iniciativas similares han resultado ser exitosas en varios países de América Latina como es el caso en Guatemala, Ecuador y Bolivia (PCM, 2015).

Dicho esto, iniciativas similares a la de las mancomunidades también se están desarrollando gradualmente a nivel regional en el Perú. Las mancomunidades regionales se crearon recientemente en el 2011 (PCM, 2015). A diferencia de sus homólogos municipales, los cuales están proliferando activamente, la cooperación entre regiones avanza lentamente en el Perú y no existen muchos casos de éxito. Hasta el momento, las regiones de Apurímac, Ayacucho y Huancavelica unieron esfuerzos en el 2013, al igual que las regiones del Qhapaq Ñan Nor Amazónico también en el 2013. Una mayor cooperación entre las distintas regiones del Perú podría contribuir al bienestar económico en todo el país, incluyendo las regiones rurales.

Democracia local: El estado de los alcaldes y los gobernadores regionales

El proceso de descentralización que se inició en el 2002 también apuntaba a acercar a los ciudadanos a la rendición de cuentas por las autoridades. El sistema judicial no permitió que esto sea así a nivel local: el Perú se encuentra rezagado comparado con otros países de la región en el fortalecimiento del estado de derecho a nivel sub nacional. Los casos de corrupción persisten a nivel local y en administraciones que interactúan directamente con los ciudadanos. Aproximadamente un 65% de los casos de corrupción ocurren a nivel de los gobiernos regionales (Arbizu, 2014). Un estudio publicado en

el 2012 por Proética, la organización sin fines de lucro peruana, también señala que la percepción de la corrupción en los gobiernos sub nacionales sigue siendo elevada (Proética, 2012).

Tal como se detalló al inicio de este capítulo, los alcaldes y gobernadores regionales son las autoridades de mayor rango dentro de sus jurisdicciones y son elegidos directamente por un periodo de 4 años. La misión de dichas autoridades concluye al final de cada mandato y no existe la re-elección inmediata. Tras concluir su mandato las autoridades que deseen ser reelegidas tendrán que esperar cuatro años para participar en un nuevo proceso electoral. La decisión de no permitir la reelección inmediata se instituyó recientemente con la modificación, en el 2015, de los Artículos 191 y 194 de la Constitución Peruana, específicamente para responder a las irregularidades y casos de corrupción que han ocurrido en los últimos años en los gobiernos regionales y las municipalidades. Por lo tanto, la decisión de prohibir la posibilidad a un segundo mandato se estableció para reducir los casos de corrupción bajo el supuesto de que permanecer en el cargo podría alentar dichos delitos[10].

Muchos de los representantes regionales y locales que fueron entrevistados reconocieron la necesidad de que el Estado envíe un mensaje fuerte y simbólico contra la corrupción. Además destacaron la necesidad de aplicar a las autoridades sub nacionales las mismas restricciones que aplican para la reelección del Presidente de la República. No obstante, este nuevo reglamento crea limitaciones en cuanto a la capacidad de poner en práctica una visión estratégica a mediano plazo para el desarrollo de la región y para mantener relaciones operativas entre el gobierno central y los gobiernos descentralizados a lo largo de los ciclos electorales. Mecanismos de cooperación intergubernamentales y de apoyo técnico son difíciles de mantener en el tiempo. Actualmente en el Perú, estos mecanismos requieren ser renegociados constantemente o firmar nuevos contratos ya que cada cuatro años nuevas autoridades son elegidas y es necesario reconstruir las relaciones y a menudo hay que empezar desde cero.

Además, y quizá más importante aún, la relación causa efecto entre la falta de restricciones entre mandatos y mayor corrupción a nivel local aún está por demostrarse, particularmente debido a la ausencia de un marco robusto de transparencia, de integridad y de rendición de cuentas así como la capacidad administrativa y judicial para garantizar su aplicación a nivel local. En efecto, no existe evidencia que compruebe que la no reelección sea eficaz para la lucha contra la corrupción a nivel sub nacional. Dado que la modificación a la ley sobre la reelección recién se realizó en el 2015 se requiere de más tiempo y de una evaluación adecuada sobre las relaciones de causalidad entre la corrupción a nivel local y la reelección (OCDE, próximamente).

Gestión de recursos humanos y participación ciudadana a nivel local

La gestión de los recursos humanos y el planeamiento de la fuerza laboral en las administraciones sub nacionales, principalmente para atraer y retener a una masa crítica de funcionarios públicos bien capacitados y altamente competitivos en la administración regional y local son, tal como se ha señalado en el Capítulo 5, esenciales para mejorar la integridad y la transparencia en el sector público regional y local así como un motor estratégico para la creación de empleos y el crecimiento económico regional y nacional. Igualmente, también son herramientas para mejorar el diseño y la prestación de servicios, para atraer y estimular la inversión privada y para facilitar la coordinación entre los actores partícipes de la inversión en el sector privado y público.

En el Perú, como es el caso en los países de la OCDE, crear suficientes capacidades y profesionalismo en los gobiernos locales es esencial para garantizar que éstos sean capaces de cumplir con sus responsabilidades y contribuyan con el crecimiento económico. Los gobiernos sub nacionales promueven el crecimiento económico dentro de sus propias zonas geográficas y compiten por inversiones generadoras de empleo. Las funciones y los servicios que brindan los gobiernos sub nacionales pueden afectar variables tales como el crecimiento y el empleo dentro de su propio territorio: sin embargo, por lo general no se puede responsabilizar a los gobiernos sub nacionales de cómo éstos afectan el desarrollo nacional, salvo en el caso de su propio electorado.

El proceso incompleto de descentralización también se ve reflejado en la débil capacidad institucional y de organización en muchas de las regiones y municipalidades. Tal como se ha indicado en el Capítulo 5, en general los retos que enfrenta el Perú en cuanto a recursos humanos se incrementan a nivel regional y local. Los gobiernos sub nacionales del Perú parecen estar enfrentando, en gran medida, retos y oportunidades similares a fin de mejorar la capacidad y las habilidades de su fuerza laboral interna. En el Perú, más del 46% de los trabajadores se encuentran a nivel sub nacional (22% a nivel regional y 56% a nivel municipal) y aproximadamente un 42% a nivel nacional.

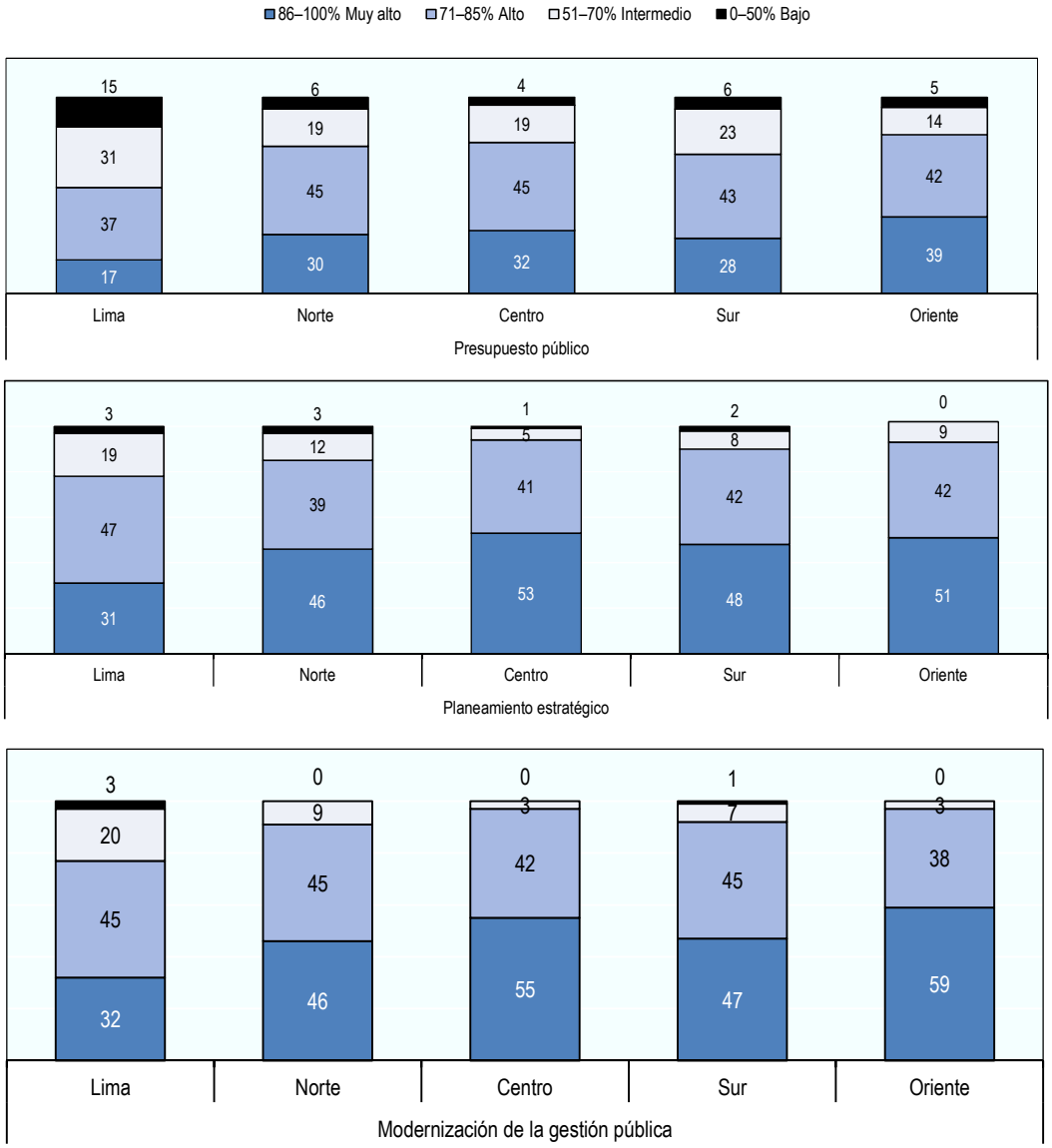
Con cada cambio de mandato político tras las elecciones en el Perú, la administración pública experimenta grandes cambios. Esto también ocurre dentro de los órganos administrativos regionales y locales ya que no existe ninguna administración pública organizada a nivel sub nacional. El remplazo del jefe político está asociado a cambios importantes en la burocracia local. La facultad de contratar y despedir al personal local sin aprobación previa por parte del gobierno central es una práctica que le otorga mayor autonomía al gobierno local. No obstante, tal como lo señala el próximo Estudio sobre Integridad en el Perú, elaborado por la OCDE, cuando no se ponen en práctica controles y salvaguardas efectivas esto puede abrir las puertas a prácticas corruptas para la creación de empleos. Contar con más profesionales y con personal bien capacitado a nivel sub nacional puede garantizar un nivel mínimo de estabilidad administrativa para aquellos que alegan a favor de limitar a los gobernadores y alcaldes a un solo mandato electoral. Esto podría contribuir a asegurar una buena transición y que los procedimientos administrativos y la gestión sean estables y sustentables más allá de un mandato electoral único.

El Plan Nacional de Desarrollo de Capacidades para la Gestión Pública y Buen Gobierno de los Gobiernos Regionales y Locales, aprobado en el 2010 (Decreto Supremo No. 004-2010-PCM), contiene los principios rectores e instrumentos para la política de formación para los niveles de gobierno sub nacionales. Sin embargo, no se ha avanzado con la puesta en marcha. Se ha redactado una propuesta distinta para un Plan Nacional para el fortalecimiento de Capacidades Institucionales para la Gestión Descentralizada, para el periodo 2015-21. Además, dicha propuesta va de la mano con los planes para el desarrollo personal de funcionarios públicos. Igualmente, existe la necesidad de identificar y desarrollar políticas, procedimientos, protocolos y foros para fomentar la coordinación intergubernamental y para construir modelos de gestión descentralizados para los servicios públicos.

SERVIR, el organismo de la PCM encargado de gestionar la estrategia de modernización del servicio civil (ver Capítulo 5), ha comenzado a trabajar en este tema a través de una evaluación sobre el conocimiento del servicio civil en los tres niveles de gobierno, al que se le denomina Diagnóstico de Conocimientos, prestándole particular atención al nivel sub nacional con el fin de identificar las necesidades en el área de formación y de fortalecimiento de capacidades. Como se observa en la figura anterior, existe una gran

brecha entre Lima y el resto de las regiones, especialmente con las más aisladas del país, como es la región Oriente, donde prácticamente no hay presencia del Estado.

Figura 4.3. **Diagnóstico de conocimientos del servicio civil en el Perú por regiones**



Fuente: Diagnósticos de Conocimientos, SERVIR.

En este contexto, SERVIR y las Secretarías de Descentralización y Gestión Pública tendrán que desempeñar un papel primordial no solamente en brindar apoyo para el fortalecimiento de capacidades durante el proceso de reclutamiento sino también en brindar capacitación a los empleados públicos a nivel sub nacional. Igualmente, SERVIR está creando programas de capacitación específicos a través de la Escuela Nacional de Administración Pública y fortaleciendo las Oficinas de Recursos Humanos (SERVIR, 2014). Al mismo tiempo, el MEF está brindando capacitación específica y fortaleciendo capacidades en el terreno para apoyar a los gobiernos locales en la elaboración del proceso de planeamiento y medición del presupuesto. Ello también pone de manifiesto la enorme importancia de contar con funcionarios hábiles, competentes y bien preparados a nivel sub nacional.

El proceso de descentralización del 2002 y la normativa posterior han intensificado la participación, así como la responsabilidad del gasto a nivel local. Tal como se detalla en el Capítulo 7 sobre Gobierno Abierto, se han puesto en marcha varios mecanismos para garantizar la participación ciudadana. Por ejemplo, la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad es un órgano descentralizado que es también un instrumento eficaz, a nivel regional, para alentar consultas populares y la participación ciudadana así como para promover una cultura de transparencia, apertura y de rendición de cuentas. Además, el presupuesto participativo es la herramienta principal que utilizan los gobiernos regionales y locales para promover la participación ciudadana. En el recuadro 4.6 se detallan las distintas etapas en las que es necesaria una consulta pública y participación ciudadana, tanto a nivel regional como local.

Si bien el presupuesto participativo se está consolidando a nivel local, tal como se señala en el Capítulo 3, el MEF está fomentando el presupuesto basado en resultados para los gobiernos regionales, inicialmente con cinco programas estratégicos para tener un impacto en el desarrollo y la calidad de vida de la población. La meta es que este tipo de presupuesto se ponga en práctica paulatinamente en todo el sector público hasta incluir a los gobiernos locales. Esto representa un gran reto ya que requiere el fortalecimiento de capacidades a fin de permitir a los gobiernos locales que empiecen a identificar las deficiencias en la prestación y la calidad de los servicios locales que tienen un impacto directo en las condiciones y la calidad de vida de la población, cuyos resultados determinan la calidad del gasto y la inversión pública.

A nivel local, el MEF también ha implementado un instrumento en el marco del presupuesto por resultados, el Plan de Incentivos para la Mejora de la Gestión y la Modernización Municipal (PI) para alentar reformas con el fin de lograr el desarrollo sostenible de la economía local.

Existen distintos ejemplos de participación ciudadana para evaluar las diferentes manifestaciones del desempeño de la administración pública. Por ejemplo el Barómetro de la Gobernabilidad y la promoción de la gobernanza y desarrollo de capacidades en regiones apartadas cuya descripción se encuentra en el Recuadro 4.6.

Recuadro 4.6. **Ejemplos de la evaluación ciudadana del proceso de descentralización**

Algunas organizaciones de la sociedad civil han estado muy activas en darle seguimiento a la puesta en marcha del proceso de descentralización en el Perú. En este sentido, existen dos iniciativas principales:

El **Barómetro de la Gobernabilidad** fortalece la labor de liderazgo de los gobiernos municipales y regionales del Perú en promover el desarrollo local. Igualmente sirve para consolidar los sistemas administrativos del Gobierno del Perú, utilizando la tecnología y la innovación para acelerar el desarrollo. La adopción del barómetro por parte del Contralor General para brindar información clave sobre la administración a las autoridades municipales y regionales garantiza el apoyo continuo al desarrollo del Perú para el futuro.

La **Brújula de la Descentralización** es una "hoja de ruta" elaborada por PRODES la cual identifica las prioridades que deben ser abordadas por las instancias responsables de poner en marcha y de reforzar el proceso de descentralización. Dicha hoja de ruta está basada en la información sistemática del mapa de políticas y estándares de la descentralización y de recopilar las recomendaciones por los representantes del Poder Ejecutivo, el Congreso, los actores partícipes de la sociedad civil de los gobiernos regionales, entre otros.

Fuente: Proética (s.f.), "El Barómetro de Governabilidad", www.proetica.org.pe/el-barometro-de-gobernabilidad-un-instrumento-orientador-para-una-gestion-publica-eficaz; Prodes (s.f.), http://prodescentralizacion.org.pe/assets/pub_prodes_brujula2010_2011.pdf.

Evaluación

Experiencia de la OCDE en gobernanza multinivel efectiva

A la luz de los retos descritos arriba con respecto a la implementación de acuerdos efectivos de gobernanza multinivel, al Perú podría interesarle la experiencia de la OCDE con respecto a mecanismos que países miembros han adoptado y desarrollado, para alcanzar una coordinación de políticas de desarrollo regional multisectorial a nivel nacional de manera efectiva:

- Estructuras de coordinación tales como comités y comisiones interministeriales. Este es uno de los sistemas más sencillos de gobernanza horizontal, dado que se basa en la estructura de gobierno existente. Entre los ejemplos se incluyen el Comité Ministerial de Política Regional en Dinamarca, el Comité Presidencial de Desarrollo Regional en Corea del Sur, y Subcomité de Gabinete de Política Rural y Regional en Noruega.
- Ministerios plenamente desarrollados con amplias responsabilidades y facultades que abarcan sectores tradicionalmente separados. Algunas implicaciones positivas de la concentración de diferentes responsabilidades dentro de la misma autoridad incluyen una perspectiva más abierta y coherente, una concentración de pericia y experiencia y la posibilidad de un enfoque más integral. Ministerios específicos de desarrollo regional desarrollo fueron creados en in Chile, la República Checa, Polonia, Eslovenia y Eslovaquia.
- Planeamiento y programación estratégicos, incluyendo acuerdos, marcos e instrumentos. La formulación e implementación de programas nacionales de políticas regionales y/o de planeamiento espacial, puede aportar el marco para una mayor coordinación central y es usada ampliamente en los países de la OCDE. El planeamiento y la programación han sido reconocidos como herramientas para las políticas de competitividad regional. En muchos países, el planeamiento espacial está gradualmente pasando de marcos de regulación del uso de tierras a documentos estratégicos a largo plazo, centrándose en la coordinación de diversos asuntos e intereses de diferentes sectores así como de niveles de gobierno. A menudo incorpora mecanismos de monitoreo, retroalimentación y revisión. Entre los ejemplos se incluyen el Marco Nacional de Referencia Estratégica en países de la UE, la Estrategia Espacial Nacional en Japón, y el Plan Territorial Integral Nacional en Corea del Sur.
- Unidades o agencias especiales que prestan apoyo de planeamiento y asesoría para facilitar la coherencia de políticas entre sectores a nivel central. Se han creado "unidades especiales" de alto nivel o agencias de desarrollo regional en varios países para garantizar la consistencia entre sectores. Mientras más cercanas estén dichas unidades o coordinadores a un ejecutivo jefe, mayores serán los incentivos para la cooperación entre ministerios sectoriales. Entre los ejemplos se incluyen la Delegación interministerial francesa de Planeación Espacial y Acción Regional (*Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale*, o DATAR), que está vinculada a la Oficina del Primer Ministro, y la Conferencia Austriaca de Planeación Espacial bajo la dependencia de la Cancillería Federal. Unidades especiales bajo ministerios sectoriales incluyen, por ejemplo, la Oficina de Planeación Nacional y Regional del Ministerio de Tierras, Infraestructura, Transporte y Turismo de Japón, y el Directorio de Política Económica Espacial del Ministerio de Asuntos Económicos en Holanda.

- Ministerios regionales. Los ministros deben tomar en consideración los aspectos territoriales de los programas y políticas de sus carteras. Por ejemplo, Canadá nombra "ministros regionales", los cuales tienen responsabilidades regionales y representan los intereses de sus respectivas regiones. Los ministros combinan los deberes regulares (sectoriales) de sus carteras con sus roles políticos regionales. Francia y Holanda han nombrado un ministro que representa los intereses de la región líder del país, es decir, el secretario de estado para el desarrollo de la Ile de France y el ministro del Randstad.
- Mecanismos de comprobación territorial. La comprobación territorial es un mecanismo que monitorea las políticas del gobierno para evitar que tengan impactos negativos sobre ciertos tipos de territorios. Idealmente, la comprobación debe ser implementada en etapas tempranas del diseño de las políticas. Además del sistema de comprobación rural del Reino Unido y Canadá, Corea del Sur y Suecia introdujeron recientemente un mecanismo de comprobación rural. En Suecia, la estrategia de desarrollo rural fue desarrollada en 2009, y cada ministerio recibió la tarea de revisar su propia área de política y de darle una perspectiva rural. En Finlandia, el Ministerio de Empleo y Economía ha exigido que los decisores de políticas sectoriales definan sus estrategias regionales y desde 2004 se han evaluado los impactos regionales (comprobación regional). Así, diez ministerios sectoriales clave deben definir planes de desarrollo regional en su campo de responsabilidad, ajustándose a las directrices de la Ley de Desarrollo Regional definidos por ley y a las nueve metas de desarrollo regional adoptadas por el gobierno en 2004.
- Combinación de financiación y/o creación de un presupuesto consistente e integral. El sistema de elaboración de presupuesto también es una herramienta poderosa para definir políticas integradas. La integración de herramientas y programas financieros puede mejorar la transparencia y la sinergia entre sectores y facilitar la rendición de cuentas y el monitoreo de desempeño. México agrupó los presupuestos ministeriales para políticas rurales en un presupuesto rural bajo el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural. Corea del Sur transformó muchas subvenciones nacionales con fines específicos en subvenciones generales y estableció la Cuenta Especial para el Desarrollo Regional. Una subvención global fue adoptada entonces para dar a los municipios locales la facultad de diseñar proyectos autónomamente.

Además, la OCDE recientemente ha adoptado un instrumento en esta área bajo la forma de un Recomendación del Consejo para la inversión pública efective en los diferentes niveles de gobierno, la cual podría ser útil para ofrecerle al Perú asesoría sobre cómo fortalecer la coordinación intergubernamental para asegurarse de que los recursos públicos sean gastados a nivel sub nacional de manera transparente, que permita la rendición de cuentas y que logre resultados medibles para las personas y las empresas, reflejando las necesidades específicas de cada región del país (ver Recuadro 4.7). El Estudio Nacional Territorial del Perú que pronto será publicado por la OCDE (2016a), también hace referencia a este tema.

Recuadro 4.7. **Recomendación de la OCDE para la inversión pública efectiva entre niveles de gobierno**

El instrumento de la OCDE agrupa 12 principios bajo tres pilares: coordinación, capacidades y condiciones del marco.

- Pilar 1 Coordinación a través del Gobierno y áreas de política

1. Invertir utilizando una estrategia integrada y adaptada para cada lugar.
2. Adoptar instrumentos eficaces para la coordinación entre niveles de gobierno.
3. Coordinar horizontalmente entre los gobiernos sub-nacionales para invertir en la escala pertinente.

- Pilar 2: Fortalecer capacidades para la inversión pública y promover aprendizaje de políticas a través de niveles de gobierno.

4. Evaluar ex ante los impactos de largo plazo y los riesgos.
5. Comprometer a los involucrados a través del ciclo de inversión.
6. Movilizar actores privados e instituciones financieras.
7. Reforzar la experiencia de los funcionarios e instituciones públicos.
8. Enfocarse en los resultados y promover el aprendizaje

- Pilar 3: Asegurar un adecuado marco de condiciones a todos los niveles de gobierno

9. Desarrollar un marco fiscal adaptado a los objetivos de inversión.
10. Exigir una gestión financiera sólida y transparente.
11. Promover la transparencia y el uso estratégico de la contratación pública.
12. Luchar por la calidad y la coherencia de los sistemas de regulación a todos los niveles de gobierno.

Fuente: OCDE (2014d), *Recommendation of the Council on Effective Public Investment Across Levels of Government*, http://acts.OCDE.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=302&InstrumentPID=319&Lang=en&Book.

Varios países de la OCDE han desarrollado instrumentos de coordinación de gobernanza multinivel. Por ejemplo:

- Australia: Los gobiernos federal y sub nacionales (a través del consejo de gobiernos australianos) han endosado los lineamientos nacionales a Asociaciones Público Privadas (APP), acordadas mediante una estrategia de puerto nacional y han concluido acuerdos intergubernamentales sobre seguridad de vehículos pesados, ferroviaria y marítima.
- Canadá: El Acuerdo del Gas es un arreglo formal tripartito entre las autoridades federal, provincial y local para implementar políticas y coordinar inversiones en infraestructura municipal sostenible.
- Finlandia: Como parte del nuevo sistema de planificación de desarrollo regional, acuerdos entre el estado y las principales ciudades definen las acciones claves para el desarrollo de ciudades – regionales. Los alcances temáticos se enfocan en la competitividad y la resiliencia.

- Francia: Desde 1982, se ha adoptado los contratos de planificación de estado – región (sobre los cuales se basa en contrato-plan colombiano, ver más abajo) como herramientas importantes en la política de desarrollo regional para el planeamiento, gobernanza y coordinación. Se caracterizan por su amplia cobertura temática y naturaleza intersectorial, con un enfoque territorial aplicado en diversos campos de política, incluyendo inversión, industria, ambiente y temas rurales.
- Reino Unido: Desde fines del 2011, la política urbana se ha centrado en "Acuerdos de Ciudades" (City Deals) que se están implementando en olas. Los Acuerdos de Ciudades son acuerdos entre el gobierno y una ciudad para darle control a la ciudad para: asumir la responsabilidad de las decisiones que afecten su área, para hacer lo que piensan es mejor para ayudar al crecimiento de los negocios; para general crecimiento económico y decidir cómo se debe gastar el dinero público.

Otro ejemplo es el caso de Polonia, un país con una fuerte tradición centralista, como aquellos de Europa Central y Oriental, y que para acceder a la Unión Europea, se embarcaron en reformas de descentralización y regionalización de largo alcance que dieron como resultado el establecimiento del sistema territorial más descentralizado entre los "nuevos" miembros de la EU. Polonia ha establecido una serie de instituciones a nivel central tales como el Comité para la Coordinación de la Estrategia Nacional de Desarrollo y el Marco de Referencia Estratégico Nacional, liderado por el Ministerio de Desarrollo Regional, que está a cargo de asegurar la coordinación entre los niveles de gobierno y entre sectores a nivel sub nacional para el desarrollo regional. Estas instituciones pueden jugar un rol importante en el futuro al aumentar la efectividad de los mecanismos de coordinación, que tanto se necesita, no sólo a nivel vertical, sino también a nivel horizontal.

De manera más específica, acuerdos contractuales entre las regiones y el gobierno central de Polonia sirven principalmente como herramienta de implementación de los Fondos Estructurales de la Unión Europea, pero sientan la base para lograr una mayor coordinación y coherencia ampliando el mandato existente otorgado a las regiones (*voivodship*) para incluir la coordinación de todos los planes de desarrollo espacial y toda la programación espacial regional, nacional y supranacional que se está desembolsando en el territorio. La legislación nacional que implementa la Estrategia Nacional para el Desarrollo Regional (NSRD por sus siglas en inglés) instituyó un acuerdo contractual entre las regiones y el gobierno central, denominado el contrato *Voivodship* (VC), un contrato civil legal con el auto gobierno de las regiones (*voivodship*).

Finalmente, pero no por ello menos importante, España ha desarrollado varias herramientas y foros intergubernamentales para administrar las relaciones entre el gobierno central y las Comunidades Autónomas (ver Recuadro 4.8).

Coordinación intergubernamental en estados federales y unitarios en la OCDE

Un Estado Federal: Canadá

Se puede mencionar distintos modelos de acuerdo con el modelo de Estado. En el caso de Canadá, un estado Federal que administra relaciones intergubernamentales es un aspecto importante de gobernanza pública efectiva puesto que la mayoría de problemas de política pública cruzan las fronteras jurisdiccionales y en muchas áreas las acciones de un gobierno afectas las de los otros. Como consecuencia, las relaciones con los otros gobiernos son una preocupación en todas las jurisdicciones de Canadá, y los gobiernos han desarrollado mecanismos de coordinación.

Recuadro 4.8. **Mecanismos de gobernanza multinivel en sistemas descentralizados complejos. El caso de España**

Se han desarrollado diferentes tipos de mecanismos de gobierno institucionalizados para facilitar la coordinación y cooperación entre los diferentes el gobierno central y regional, las Comunidades Autónomas (CCAA):

Conferencias sectoriales. Las conferencias sectoriales representan el acuerdo a múltiples niveles más importante en España. Para un área política concreta, reúnen a los ministros regionales (consejeros regionales) con sus homólogos estatales.

Programas y planes conjuntos. Estos planes son creados como iniciativas de la respectiva conferencia sectorial para alcanzar objetivos comunes en áreas en las que el Gobierno central y el de las CCAA tienen competencias compartidas.

Comisiones Bilaterales de Cooperación. Parecidas a las Conferencias Sectoriales, se establecen entre el Estado y una C A. Estas comisiones pretenden resolver los problemas de coordinación de una manera más precisa y puntual. Las comisiones bilaterales han trabajado exitosamente en un conjunto de materias, por ejemplo en el área de política ambiental.

Convenios de cooperación. Los Convenios son usados generalmente por el gobierno central y las CCAA para alcanzar acuerdos cooperativos en distintas cuestiones, siendo la principal modalidad de acuerdo utilizada la del convenio de colaboración. Un convenio es un tipo de contrato que especifica las responsabilidades de las partes al desarrollar una actividad o programa concretos. Ambas partes, el Gobierno central y el de la CCAA., son libres para decidir si se quieren vincular por medio de este tipo de relación contractual. Muchos de los convenios tienen un componente financiero, con un compromiso financiero por parte del Gobierno central, la mayoría de las veces, bajo la fórmula de transferencias intergubernamentales. Tal y como ha sucedido con acuerdos legales similares en otros países de la OCDE, la importancia de los convenios en España viene creciendo desde hace tiempo.

La Conferencia de Presidentes de las Comunidades Autónomas. Creada en el año 2004, se trata de la institución de mayor nivel para la colaboración multinivel entre el Gobierno central y las CCAA. Está presidida por el presidente del Gobierno de España y se compone de los presidentes de las 17 CCAA y los de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla. Se ha reunido cinco veces: en 2004, 2005, 2007, 2009 y 2012.

La Conferencia de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas. Si bien no se trata de un mecanismo estrictamente multinivel, esta institución horizontal puede, no obstante, resultar trascendente para la cooperación multinivel. Puede facilitar alcanzar posiciones comunes del conjunto de las CCAA En sus negociaciones con el Gobierno central y, por consiguiente, la coordinación vertical. Puede también ayudar como foro para intercambiar conocimiento y mejores prácticas entre las regiones, o dirigir proyectos e iniciativas compartidos. A pesar de que hayan existido algunos acuerdos y declaraciones compartidas, la actividad de esta conferencia ha sido muy limitada.

Fuente: OCDE (2015d), *España: Desde la Reforma Administrativa a la Mejora Continua*, http://dx.doi.org/10.1787/9789264234192-es.

- Las relaciones intergubernamentales en Canadá se centran en la relación entre los ejecutivos federales y los provinciales/territoriales: primeros ministros, ministros y altos cargos. Estas relaciones sirven a varios propósitos. Proporcionan foros de intercambio de información para la negociación y la construcción de consensos. Dada la importancia de las relaciones intergubernamentales, la responsabilidad global sobre aquellas es asumida normalmente por el primer ministro del nivel federal, y por los presidentes de los niveles provinciales/territoriales.

- A escala federal, el Primer Ministro cuenta con el apoyo del ministro de Asuntos Intergubernamentales con responsabilidades específicas en el área, y por la Secretaría dentro de la Oficina del Consejo.
- Las provincias y los territorios tienen un departamento, una secretaría o una unidad de coordinación dentro de la Oficina Ejecutiva, responsable de las relaciones intergubernamentales. Su role primario es la política estratégica y comunicaciones, coordinación de actividades con otros ministerios, mantenerse al día con los desarrollos en otras jurisdicciones, el enlace diario con sus contrapartes en otros lugares.

En la cima del sistema, las Conferencias o reuniones de Primeros Ministros federales/provinciales y territoriales reúnen a los líderes políticos de más alto rango. Por lo general, estos brindan a los gobiernos la oportunidad de encontrar propósitos comunes y encuadrar las directrices generales de la política. Proporcionan un foro para el intercambio de información e ideas, así como para la negociación y la persuasión. La frecuencia de las reuniones ha variado considerablemente con el tiempo, en función de la agenda política, en tanto no existe una programación regular para ellas. Convocadas por el primer ministro, no tienen procedimientos fijos. El primer ministro las dirige, y generalmente las provincias hablan según el orden de su entrada en la Confederación. No se realizan votaciones. Algunas partes de las conferencias pueden celebrarse en público, pero buena parte de los debates transcurren a puerta cerrada. Además de las FMM, existen contactos informales entre el primer ministro y los presidentes de los Estados, que suelen ser bilaterales.

La mayoría de las conferencias intergubernamentales de alto nivel están apoyadas por la *Canadian Intergubernamental Conference Secretariat (*CICS). La CICS fue creada en 1973 por los primeros ministros. Se trata de una agencia de los gobiernos federales y provinciales, financiada por ambos niveles de Gobierno, cuya planilla incluye empleados públicos tanto del nivel federal como del provincial/territorial y, de esa manera, actúa como un órgano intergubernamental neutro. El objetivo primario de la CICS es apoyar las numerosas tareas logísticas, técnicas y administrativas asociadas a la planificación y el desarrollo de las reuniones federales-provinciales-territoriales y las provinciales territoriales de primeros ministros. Cualquier departamento gubernamental (federal/ provincial/territorial) que proponga la convocatoria de reuniones intergubernamentales de primeros ministros, ministros, o viceministros puede requerir los servicios de la CICS.

Un Estado Unitario: Italia

Como parte de un proceso de descentralización política hacia las regiones que ha estado en proceso en los últimos 20 años en Italia, se conformó una junta normativa para coordinar las relaciones entre el Estado y las Regiones denominada Conferencia Estado – Regiones (*Conferenza Stato Regioni*) (Ruggiu, 2011). A pesar de ser un estado Unitario, Italia tiene una estructura de gobernanza en la que las regiones comparten poderes importantes con el gobierno central en áreas tales como el desarrollo económico.

Este principio está escrito en el Artículo 117 de la Ley Constitucional que otorga competencias concurrentes al estado y a las regiones en una variedad de áreas tales como la investigación científica y tecnológica, apoyo a la innovación para los sectores productivos e instituciones de crédito regionales[11]. Una de las principales entidades gubernamentales a cargo de la coordinación política es la Conferencia Estado – Regiones[12] (*Conferenza Stato-Regioni)*, un foro en el cual las regiones dan sus opiniones sobre decisiones administrativas y legales de nivel nacional que resultan relevantes para

ellas. Esta estructura está demostrando ser útil para el establecimiento de programas que son coherentes entre sí, y a la vez, hechos a la medida de las diferentes necesidades de desarrollo de las regiones. Se ha limitado al marco en el cual operan los fondos de la UE, y por lo tanto no ha incluido programas que no son cofinanciados por la UE.

Además de esta estructura, las regiones (y las dos provincias autónomas) han establecido un segundo cuerpo voluntario, (la *Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome*[13]) cuyo objetivo es reforzar la coordinación interregional de políticas. Esta conferencia busca hallar posiciones en común para las regiones, representar sus puntos de vista al gobierno central y servir como un foro de discusión para temas comunes y problemas interregionales. Sin embargo, puesto que no tiene una naturaleza normativa, ha actuado principalmente como un foro de discusión, y la autoridad queda a cargo de las regiones. Como resultado, no hay posibilidad de tomar decisiones vinculantes para todas las regiones a menos que exista consenso.

La experiencia de Colombia

Más allá de la OCDE, la experiencia de países no miembros también puede resultar de utilidad para el Perú. El principal instrumento de coordinación vertical en Colombia para el flujo de inversiones de regalías a los departamentos y municipalidades es el *contrato plan* (Recuadro 4.9), tomado del modelo francés *Contrat de plan État-région – CPER* (ver arriba), y una buena práctica de la OCDE. El *contrato plan* promueve la coordinación entre el gobierno central y una o más entidades a nivel sub nacional.

El objetivo de estos contractos consiste en implementar y financiar proyectos de desarrollo estratégico presentados en el Plan de Desarrollo Nacional de Colombia, análogo al Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (PEDN – ver Capítulo 3), en algunos territorios, que incluyen una o más entidades sub nacionales. Los contratos se basan en los principios de coordinación y subsidiaridad. Los contratos enumeran proyectos, programas y políticas públicas basadas en prioridades nacionales y sub nacionales, tales como la consolidación de la paz, equidad de género y crecimiento económico sostenido.

- Los contratos de Colombia los firman el nivel central, el Departamento de Planificación Nacional, y los gobiernos locales. El Departamento de Planificación Nacional tiene la responsabilidad de brindar asistencia técnica a las entidades sub nacionales para ayudarlas a implementar el contrato firmado. El programa de contratos promueve también la cooperación entre los diferentes gobiernos sub nacionales involucrados en su implementación. Por ejemplo, los contratos crean asociaciones territoriales para coordinar capacidades y recursos de los gobiernos sub nacionales y consolidar así una visión compartida del desarrollo de un territorio específico.
- Por lo tanto, estos contratos son una herramienta para alcanzar los objetivos bajo el Plan de Nacional de Desarrollo. Buscan alinear las agendas de desarrollo nacional y regional y monitorear y evaluar resultados. La cooperación entre el gobierno central y las entidades sub nacionales parte de la evaluación de las características y el potencial de crecimiento de un territorio determinado. Basándose en esta evaluación, el gobierno central y las entidades sub nacionales que participan en el contrato armonizan sus estrategias de desarrollo. Este acuerdo de coordinación es formal y se basa en lineamientos contractuales que duran cuatro años, el mismo periodo que el Plan de Nacional de Desarrollo. Los contratos son públicos y son sometidos a consulta con la comunidad empresarial y los ciudadanos locales. Los contratos también aclaran objetivos de política y

fondos asignados, simplificando así el seguimiento y evaluación de las intervenciones de política. Las actividades de seguimiento y evaluación las realiza SINERGIA, el sistema nacional de monitoreo de desempeño de política de Colombia (ver Capítulo 3).

Recuadro 4.9. **Contrato Plan-Colombia**

El contrato plan de Colombia es una herramienta de gobernanza que ayuda a alinear las agendas de inversión a nivel nacional y local, mejorando la rendición de cuentas y transparencia y otorgándole a las autoridades sub nacionales desarrollo de capacidades. El contrato es un acuerdo vinculante entre el gobierno central y un departamento, un grupo de departamentos o de municipalidades. Las partes se comprometen a coordinar sus agendas de inversión entre sectores y entre niveles de gobierno. Además, aceptan entregar sus intervenciones dentro de un plazo establecido.

El desarrollo territorial negociado en Colombia es parte de una estrategia nacional más amplia, cuyo fin es crear instituciones y capacidad que pueda apoyar las políticas de desarrollo. Los contratos se introdujeron en el año 2012 mediante la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) y el Plan de Desarrollo Nacional 2010-2014, "Prosperidad para Todos". La LOOT es un logro clave para Colombia porque demuestra que las autoridades públicas han vuelto a tomar el control del territorio nacional luego de décadas de conflicto. Su intención es mejorar la gobernanza multinivel de Colombia, ofreciendo a las autoridades públicas instrumentos flexibles de gobernanza para entregar intervenciones de política donde más se necesitan. El contrato plan fue instituido como resultado de la reforma del 2011 de pagos de regalías. Esta importante reforma distribuye los ingresos generados por las actividades extractivas a todos los departamentos del país. Las autoridades sub nacionales pueden usar estos ingresos adicionales para cofinanciar intervenciones enumeradas en los contratos. Finalmente, los contratos también se conectan con enfoques innovadores para el desarrollo rural que busca mejorar la entrega de servicios a las familias más pobres de las comunidades remotas.

Para el año 2013, se habían firmado siete contratos planes en Colombia, para una inversión total (anticipada) de USD 6700 millones, en un periodo de cinco años. Esta política afecta a casi 6 millones de ciudadanos, la mayoría de los cuales vive en áreas rurales/remotas en nueve departamentos. Los contratos identifican infraestructura, y en especial, conectividad vial como su objetivo principal. Los servicios básicos como salud, educación y agua y saneamiento también son prioridades. Mientras estos objetivos son apoyados mediante transferencias nacionales asignadas por el gobierno central a todos los departamentos y municipalidades, los contratos añaden flexibilidad a las políticas y permiten a las autoridades sub nacionales llevar a cabo acciones a su medida. En resumen, los departamentos y municipalidades tienen más fondos, la posibilidad de coordinar diferentes fuentes de inversión provenientes de distintos niveles de gobierno (mecanismos de cofinanciamiento) y una mayor capacidad de promover el desarrollo y luchar contra la pobreza.

Los contratos no son la panacea en el contexto colombiano, pero han generado algunos resultados positivos. Por ejemplo, han "reactivado" la planificación de desarrollo a nivel departamental. Los planes departamentales, de hecho, identifican las medidas que deben tomarse dentro de los contratos. Otra ventaja clave es la oportunidad de aprendizaje que ofrecen los contratos a los gobiernos departamentales. Ofrecen a las autoridades sub nacionales la oportunidad de trabajar con sus representantes nacionales a medida que ejecutan las medidas, incluyendo grandes proyectos de infraestructura. En general, los contratos son el primer intento en Colombia de conectar la planificación espacial con la política de desarrollo.

Fuente: OCDE (2013), *Colombia: La Implementación del Buen Gobierno*, http://dx.doi.org/10.1787/9789264202351-es.

- La coordinación informal apoya también la implementación de estos contratos. El alineamiento del Plan de Nacional de Desarrollo con los Planes de Desarrollo Territorial depende de la capacidad de crear soporte a nivel local para los objetivos de política identificados en el Plan Nacional. Este proceso informal es importante para asegurar que los objetivos de políticas de desarrollo identificados en el contrato sean realistas y reciban el apoyo de los constituyentes locales (comunidades empresariales, asociaciones de ciudadanos, etc.). El éxito de estos procesos de coordinación informal depende del capital político de los gobiernos sub nacionales: su capacidad de involucrar a los actores locales clave y de ganar su apoyo.

Recomendaciones

La OCDE, a partir de su experiencia, ha identificado ciertas cosas que "deben" y que "no deben" hacerse cuando los países han desarrollado este tipo de instrumentos de coordinación Por ejemplo, los países han visto que es importante:

- desarrollar estrategias nacionales integradas con metas claras de largo plazo para inversión pública (en todos los niveles)
- usar contratos/acuerdos formalizados entre los diferentes niveles de gobierno
- asegurar acuerdos de cofinanciamiento entre niveles de gobierno
- formalizar la consulta de los gobiernos sub nacionales en el desarrollo de los planes nacionales del país
- establecer plataformas para diálogo intergubernamental de manera regular
- institucionalizar el diálogo entre los representantes nacionales en las regiones con las autoridades sub nacionales correspondientes.

Al mismo tiempo, los países han aprendido a evitar subestimar los retos de coordinación, participando en coordinación con otros niveles de gobierno demasiado tarde en el proceso de toma de decisiones, multiplicando las entidades de coordinación sin que tengan un valor añadido claro en el proceso de toma de decisiones y creando una proliferación de contratos intergubernamentales que son demasiado complejos de manejar.

A pesar del nivel general de apoyo para el proceso de descentralización del 2002, Perú enfrenta aún retos enormes para garantizar un enfoque coherente y coordinado para asegurar una entrega de servicios efectiva a los ciudadanos en todos los niveles. Trece años después de iniciado este proceso, el marco legal es fragmentado y difícil de implementar, con roles y responsabilidades superpuestos, confusos y descoordinados entre los gobiernos sub nacionales y las autoridades sub nacionales y nacionales. Los gobiernos regionales se crearon tomando como base las fronteras departamentales. Pero las leyes orgánicas de las municipalidades y gobiernos regionales no aclararon la división exacta de responsabilidades entre los diferentes niveles de gobierno (nacional, regional, local). En efecto, este capítulo ha argumentado que la descentralización no es un objetivo en sí mismo, sino que busca asegurar una mejor entrega de servicios al nivel más adecuado.

Para enfrentar estos problemas, el gobierno podría considerar las siguientes recomendaciones. Al hacerlo, podría tomar en cuenta la evaluación y recomendaciones que se presentarán en el Estudio Nacional Territorial del Perú, próximo a ser publicado, junto con lo siguiente:

1. Fortalecer arreglos institucionales para brindar una gobernanza descentralizada efectiva

- Fortalecer la capacidad de la PCM para implementar la descentralización, mediante el fortalecimiento de los recursos humanos y financieros de la Secretaría de Descentralización, a fin de colaborar estrechamente con los gobiernos regionales y locales en el diseño e implementación una política estratégica de descentralización y evaluar y supervisar su progreso, así como brindar esta información al CEPLAN y al MEF.
- Fortalecer las relaciones de trabajo entre la Secretaría de Descentralización, la SGP, el CEPLAN y SERVIR a fin de que todos trabajen hacia los mismos objetivos estratégicos de descentralización y para que todos sumen esfuerzos para integrar la descentralización dentro del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (PEDN). Como se recomienda en el Capítulo 2, estas unidades podrían trabajar juntas para un Viceministro de Estrategia Nacional y Reforma de la Administración Pública, que se encargaría de integrar todos los aspectos de la estrategia nacional de desarrollo, incluyendo la descentralización y el desarrollo regional, el crecimiento inclusivo y la reforma de la administración pública en los niveles sub nacionales, dentro del PEDN.
- Fortalecer las relaciones de trabajo con el MEF, para garantizar que el presupuesto por resultados sea implementado a nivel sub nacional y que la información de la ejecución de gastos sea incorporada al planeamiento del PEDN.
- En un futuro, considerar la posibilidad de crear un Ministerio para el Desarrollo Regional independiente de la Secretaría de Descentralización, el mismo que se mantendría dentro de la PCM y sería responsable de la política estratégica de descentralización. Dicho ministerio tendría responsabilidad operativa de trabajar con los gobiernos regionales y locales para implementar efectivamente la descentralización en todas las regiones del país, incluyendo la gestión de los acuerdos intergubernamentales (incluidos contratos intergubernamentales) para la entrega coordinada de los recursos fiscales a los gobiernos sub-nacionales y contribuir en el monitoreo del rendimiento del gasto frente al logro de resultados para el desarrollo regional, la reducción de la disparidad regional y mejoras en resultados para las personas en cada región de Perú.
- Conducir una sólida revisión reglamentaria de todas las leyes, reglas y normas adoptadas para la implementación de la descentralización desde el año 2002, a fin de eliminar toda superposición, duplicidad y disfunciones a fin de lograr mayor claridad, transparencia y rendición de cuentas para la descentralización.
- Finalizar la clarificación de las funciones y responsabilidades del gobierno nacional, gobiernos regionales y locales. Ello podría incluir la identificación de servicios que cada nivel de gobierno brindaría, la participación activa de los ministerios de línea así como la opinión de los gobiernos regionales y locales con competencias compartidas.
- Publicar una lista exhaustiva de distribución de competencias. Tal como se indica en el Capítulo 6 sobre gobierno digital, existe una clara necesidad de brindar más y mejor información a los ciudadanos.

– La Secretaría de Descentralización podría publicar información didáctica sobre el proceso de descentralización y la delimitación de las competencias y funciones entre los distintos niveles de administración.

– Elaborar un Informe Anual sobre la Descentralización más profundo que el actual, que brinde información sobre los indicadores de desempeño sobre la descentralización e indicadores de impacto del proceso de descentralización en la mejora de los estándares y la calidad de los servicios brindados al ciudadano, en la mejora de los resultados para la población en cada región y en la reducción de las disparidades regionales en todo el país.

2. Fortalecer la autonomía fiscal de los gobiernos sub nacionales e implementar subsidios de compensación

- Formular instrumentos de coordinación multinivel, incluyendo contratos intergubernamentales para otorgar los recursos del canon a través de un marco contractual que incluya el propósito, objetivos, resultados/efectos deseados, y una herramienta de seguimiento y evaluación, y quizá utilizar a Colombia como ejemplo. Asegurarse de que el financiamiento por canon pueda ser coordinado con el gasto del presupuesto nacional sectorial que está siendo descentralizado.
- Incrementar la integración de los fondos de transferencia y del canon con los procesos de planeamiento estratégico para alcanzar resultados de política claros y bien definidos, que sean específicos para cada región y que hayan sido identificados en estrecha consulta con las autoridades regionales (utilizando acuerdos institucionales existentes que fueron creados para este fin) y que estén totalmente integrados a las estrategias de desarrollo locales, regionales y nacionales.
- Promover una evaluación exhaustiva de las necesidades de capacidad fiscal y administrativa de los gobiernos locales para la gestión fiscal y la recaudación de impuestos locales. El MEF y el CEPLAN, así como los gobiernos regionales deben brindar apoyo para fortalecer dichas capacidades. Los gobiernos locales también podrían realizar mayores actividades de sensibilización dirigidas a los ciudadanos sobre la importancia de para pagar a tiempo sus impuestos a fin de que se puedan brindar mejores servicios públicos.
- Alentar a las asociaciones interregionales de municipalidades y otras entidades sub nacionales para contribuir de una manera más efectiva a establecer e implementar una estrategia nacional que pueda lograr mejores economías de escala en el diseño y prestación de mejores servicios a un menor costo que mejoren los resultados para la población, y monitorear su desempeño (ver más abajo).

3. Mejorar la capacidad para enfrentar retos de coordinación entre los distintos niveles de gobierno

- Institucionalizar mecanismos para la coordinación intergubernamental del proceso de descentralización, implementando una estructura más flexible y adaptada y garantizar que esté totalmente apoyada por las estructuras en la PCM y por los ministerios de línea en los temas sectoriales. Esto podría incluir fortalecer la función y la capacidad del Consejo de Coordinación Intergubernamental, lo que podría implicar el establecimiento de una menor cantidad de participantes y un sistema más flexible para la toma de decisiones (quizá a través de decisiones o recomendaciones consensuadas y no vinculantes). Una opción podría ser la de

dividir el Consejo de Coordinación Intergubernamental en dos secciones, una dedicada a gobiernos regionales y la otra a gobiernos locales, como en algunos países de la OCDE (ver recuadro 4.3).

- En el caso de los órganos de coordinación sectoriales, la PCM debería desempeñar un papel de liderazgo promoviendo la creación de comisiones sectoriales dinámicas y asegurar un enfoque de gobierno completo.
- Garantizar que los consejos regionales y locales puedan contribuir sustancialmente a establecer una estrategia nacional y su implementación a través de una efectiva gobernanza multinivel.
- Asegurar que el CEPLAN trabaje conjuntamente con la SD y el MEF para articular procesos de planificación comunes en el gobierno nacional, los gobiernos regionales y locales (ver recomendación 1, más arriba) y para diseñar e implementar un marco único básico para la gestión a nivel sub nacional asociada a la gestión para resultados.
- Implementar un sistema de control de desempeño basado en resultados para la descentralización y la gestión y administración a nivel sub nacional. Este sistema debe estar alineado a un sistema integrado de seguimiento y evaluación a cargo del Centro de Gobierno. Tal como se señala en el Capítulo 3, los programas presupuestales deben estar alineados en los tres niveles de gobierno.
- Fortalecer las asociaciones gubernamentales municipales y regionales, incluyendo la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales, para lograr su objetivo de "impulsar, desarrollar, profundizar y defender el proceso de la descentralización para consolidar el rol de liderazgo de los gobiernos regionales del país".

  - Fortalecer la capacidad de coordinación a nivel central y regional estableciendo un apoyo institucional en cada región (por ejemplo a través de una Agencia de Desarrollo Regional en cada región o el apoyo a un clúster de regiones), compuesto por funcionarios del gobierno central y regional para facilitar un enfoque basado en la asociatividad para el desarrollo regional y mejorar la coordinación a nivel regional entre la región y el gobierno central:

- Encomendar a estas instituciones apoyar al gobierno central y los gobiernos regionales para hacer frente a los desafíos regionales, mediante la generación de evidencias sólidas respecto a dichos desafíos y una cooperación intergubernamental más robusta para abordar dichos retos. Diseñar, implementar y dar seguimiento a las estrategias y los proyectos clave en los territorios, participar y apoyar en la cooperación interregional y en la coordinación de proyectos comunes así como en el intercambio de experiencias entre las regiones.
- Disponer que dichas instituciones reporten simultáneamente a la PCM (CEPLAN, SD y a la Secretaría de Coordinación, así como a los dos Vice-ministerios), al MEF, y a los gobiernos regionales.

4. Fortalecer la capacidad de coordinación "interfaz" entre los gobiernos regionales

- Así como se propone arreglos institucionales para que el Gobierno Nacional cuente con un Centro de Gobierno para dirigir la coordinación interinstitucional en el seno del Gobierno Nacional e intergubernamental para el diseño e

implementación del planeamiento estratégico y las políticas fiscales, así también deberían los Gobiernos Regionales contar con su propio Centro de Gobierno que pueda servir como punto focal para participar de manera efectiva con los otros niveles de gobierno y liderar la implementación de políticas públicas, iniciativas fiscales y administrativas (desde los planes regionales de desarrollo y la ejecución del presupuesto hasta la coordinación para las inversiones regionales – por ejemplo, en infraestructura, salud y educación- y las políticas de gestión de recursos humanos, gobierno digital, transparencia, integridad y asuntos regulatorios) en la región.

- Considerar fortalecer las capacidades en la unidad o unidades administrativas de apoyo a los gobernadores para permitir que dichas funciones puedan ser realizadas de manera efectiva en los gobiernos regionales y para fortalecer la capacidad "interfaz" en los gobiernos regionales para de interactuar y colaborar eficazmente con autoridades locales y nacionales.

5. Fortalecer las herramientas de supervisión, evaluación y rendición de cuentas en los gobiernos sub nacionales

- Contemplar en el Plan de Supervisión y Evaluación de Competencias Sectoriales transferidas a los gobiernos regionales y locales, con un enfoque en la gestión descentralizada de los servicios públicos, la realización de una sólida evaluación cuantitativa y cualitativa del impacto de la descentralización y la transferencia de competencias a nivel regional y local que evidencie la mejora de resultados para la población y la reducción de la desigualdad y las diferencias entre regiones.
- Además de las herramientas existentes tales como con las que cuenta la SD en la dimensión administrativa, el SIAF en la dimensión financiera y RESULTA para la dimensión financiera del desempeño de programas presupuestales, debería existir un esfuerzo conjunto a nivel nacional y regional para la publicación frecuente y en "un formato amigable" de la información sobre el desempeño de la descentralización y la efectiva prestación de servicios públicos.
- Fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas a nivel regional y local garantizando, por ejemplo, que las instituciones de control externo locales tengan la capacidad suficiente para cumplir con sus obligaciones, que se asignen recursos humanos utilizando el principio de la meritocracia, y que puedan desempeñar sus funciones sin injerencia política.
- Incrementar esfuerzos en este aspecto a través de la Secretaría de descentralización así como entidades de fiscalización como la Contraloría General. Se han institucionalizado algunos mecanismos de rendición de cuentas para autoridades regionales y locales: por lo tanto, se debe hacer un seguimiento a la descentralización utilizando los distintos sistemas de control, supervisión y fiscalización (incluyendo organizaciones gubernamentales y grupos de la sociedad civil).
- Fortalecer la operatividad de los instrumentos de planificación regional existentes (tales como los Planes Concertados de Desarrollo Regional) a través de mecanismos que ayuden a una mejor articulación con las decisiones presupuestarias así como con el planeamiento nacional y el proceso de desarrollo de políticas.

6. Fortalecer la democracia local, el desarrollo de capacidades y los recursos humanos a nivel sub nacional

- Implementar de manera efectiva la Ley del Servicio Civil y la reforma del mismo a nivel regional y local.
- Fortalecer el desarrollo de capacidades y la formación a nivel sub nacional para poder contar con servidores civiles bien preparados, competentes y eficientes a nivel local.
- Cerrar la brecha de desigualdad en el nivel de la formación y el conocimiento a nivel local garantizando la presencia del Estado en las zonas menos privilegiadas del país así como en el área de la capacitación.
- Tal como se ha desarrollado en el Estudio de Integridad del Perú, y a fin de enfrentar eficazmente la corrupción a nivel sub nacional, el Perú podría considerar trabajar con un enfoque que garantice que las políticas nacionales de integridad sean implementadas en estos niveles. Esto requiere una mejora en el fortalecimiento institucional tanto a nivel local como regional, particularmente en aquellas áreas relacionadas con el financiamiento político y la fiscalización, la ética pública y la gestión de conflictos de intereses así como con el control interno y la gestión de riesgos.

Notas

1. Artículo 3 de la Ley de Bases de la Descentralización (2002).

2. De acuerdo con el programa Prodes. El Programa ProDescentralización (Prodes) de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID por sus siglas en inglés) fue implementado entre 2003 y 2007, y tuvo como objetivo fortalecer el proceso de descentralización del Perú. Durante esta fase, el Programa Prodes-USAID persiguió el fortalecimiento de la gobernanza democrática, promoviendo la institucionalización de buenas prácticas y mejorando las capacidades de las instituciones públicas y las organizaciones de la sociedad civil para contribuir eficazmente al proceso de descentralización.

3. Véanse los comentarios a la publicación de los requisitos para el sistema de acreditación en: www.propuestaciudadana.org.pe/sites/default/files/publicaciones/archivos/publican_requisitos.pdf.

4. Varios informes sustentan esta hipótesis: PRODES (2006), Informe de la ANGR (Los Gobiernos Regionales al inicio de su segunda década, Lima, 2014).

5. Al 15 de Noviembre de 2015.

6. Aprobado por Resolucion Ministerial No. 335-2012-PCM.

7. Por el contrario, el gravamen especial a la minería es un ingreso fiscal del gobierno central y es una carga voluntaria y temporal que las empresas mineras pagan en virtud de acuerdos que han hecho con el gobierno. Sólo es aplicable a las empresas con contratos vigentes firmados antes de 2011 y a aquellas que accedieron a la aplicación de este impuesto con el gobierno peruano (Korinek, 2015).

8. www.peru.gob.pe/secciones/pep_municipalidades_creadas.asp (consultado en enero 2016).

9. https://municipioaldia.com/index.php?fp_cont=993#.VjnU-U2FPq4.

10. http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Contdoc02_2011_2.nsf/0/9c55d65f2eb444e205257ce600781f27/$FILE/00292DC04MAY280514.pdf.

11. Protección y seguridad laboral; educación, sujeta a la autonomía de las instituciones educativas y con la excepción de la educación y capacitación vocacional; profesiones, apoyo a la investigación e innovación tecnológica y científica para sectores productivos; protección de la salud; nutrición; deportes; Alivio en caso de desastres; planificación territorial; producción, transmisión y distribución de energía nacional; seguridad social complementaria y suplementaria; armonización de cuentas públicas.

12. www.statoregioni.it.

13. www.regioni.it.

Bibliografía

Ahmad, E. y M. García-Escribano (2006), "Fiscal decentralisation and public subnational financial management in Peru", *IMF Working Paper*, WP/06/120, International Monetary Fund, Washington, DC, www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2006/wp06120.pdf.

Arbizu, J. (2014), "El espiral de la corrupción en el Perú", *Revista Argumentos*, Vol. 8/3, http://revistaargumentos.iep.org.pe/wp-content/uploads/2014/12/arbizu_julio2014.pdf.

Banco Mundial (2010), "Peru: The decentralisation process and its links with public expenditure efficiency", Report No. 52885-PE, The World Bank, Washington, DC, 7 junio, http://documents.worldbank.org/curated/en/703371468076130584/pdf/528850ESW0P1130ation0English0final.pdf.

Borge, L-E and J. Rattsø (2012), "Fiscal Federalism: International Experiences and the Nordic Response", in A. Moisio (ed.), *Rethinking Local Government: Essays on Municipal Reform*, VATT Publications, No. 61, Government Institute for Economic Research, Helsinki.

Casas Tragodara, C. (2009), "Review of the Decentralization Process and its Links with Public Expenditure Efficiency in Peru", World Bank, Washington.

Charbit, C. and M. Michalun (2009), "Mind the gaps: Managing mutual dependence in relations among levels of government", *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 14, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/221253707200.

Contraloría General de la República (2014), "Estudio del proceso de descentralización en el Perú", Lima, enero.

Contreras, C. (2004). *El aprendizaje del capitalismo: estudios de historia económica y social del Perú republicano*, Instituto de Estudios Peruanos, Lima.

Cour des Comptes (2005), "L'intercommunalité en France: Rapport au Président de la République", Cour des Comptes, Paris, noviembre.

De Vries, M.S. and I. Sobis (2013), "Consolidation in local government: An international comparison of arguments and practices", paper for the 21st NISPAcee Annual Conference "Regionalisation and Inter-regional Cooperation", 16-18 May, Belgrade, www.researchgate.net/file.PostFileLoader.html?id=54423a67d2fd64c5668b45c8&assetKey=AS%3A273626350194704%401442249015192.

Defensoría del Pueblo (2011), "Estado actual del proceso de transferencia de competencias a los gobiernos regionales: Tareas pendientes", *Serie Informes de Adjuntía*, Informe Nº 017-2011-DP/AEE, Defensoría del Pueblo, Lima, octubre.

Fox and Gurley (2006), "Will Consolidation Improve Sub-National Governments?", *Policy Research Working Paper* 3913, World Bank, www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/decentralizationcorecourse2006/OtherReadings/FoxGurley.pdf.

Grompone R. (ed.) (2007), La Participación Desplegada en la Política y la Sociedad. *Temas Olvidados, Nuevos Enfoques*. Instituto de Estudios Peruanos, Lima.

Hernu, P. (2006), "Co-operation between municipalities in France: The search for greater effectiveness of public action at the local level", Chambre régionale des comptes du Nord-Pas-de-Calais (submitted for the workshop).

Iacoviello, M. (2015), "Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Perú", *Nota técnica del BID*, No. 845, Banco Interamericano de desarrollo.

Infogob (2008), "Elecciones de los Consejos de Coordinación Regional: Balance y perspectiva", Reporte No. 01, Lima, www.infogob.com.pe/Reportes/ccr/ccr01.pdf.

Korinek (2015), "Managing the Minerals Sector: Implications for Trade from Peru and Colombia", *OECD Trade Policy Papers*, OECD, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/5jrp6wrc2r7l-en.

McLean, C., G. Paget and B. Walisser (2006), "Local Government Excellence Through Collaborative Partnerships", paper prepared for theWorld Urban Forum III, June 19-23, Vancouver, B.C., Ministry of Community Services, Victoria, British Columbia.

Ministerio de Economía y Finanzas (2013), "Capacitaciones", página web, www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=366&Itemid=100294&lang=es.

OCDE (próximamente), *OECD Integrity Review of Peru*, OECD Publishing, Paris.

OCDE (2016a), *OECD Territorial Reviews: Peru 2016*, OECD Publishing, Paris.

OCDE (2016b), "Royalties, regional development and canon minero in Peru", Working Paper, OECD, Paris.

OCDE (2015a), *Costa Rica: Good Governance, from Process to Results*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264246997-en.

OCDE (2015b), *Multi-dimensional Review of Peru: Volume 1. Initial Assessment*, OECD Development Pathways, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264243279-en.

OCDE (2015c), "Subnational governments in OECD countries: Key data", OECD, Paris, www.oecd.org/regional/regional-policy.

OCDE (2015d), *España: de la Reforma de la Administración a la Mejora Continua*, INAP, Madrid, http://dx.doi.org/10.1787/9789264234192-es.

OCDE (2014a), *OECD Economic Surveys: Finland 2014*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-fin-2014-en.

OCDE (2014b), *OECD Territorial Reviews: Colombia 2014*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264224551-en.

OCDE (2014c), *OECD Territorial Reviews: Netherlands 2014*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264209527-en.

OCDE (2014d), *Recommendation of the Council on Effective Public Investment Across Levels of Government*, OECD, Paris, www.oecd.org/gov/regional-policy/Principles-Public-Investment.pdf.

OCDE (2013), *Colombia: La Implementación del Buen Gobierno*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264202351-es.

OCDE (2011), *Estonia: Towards a Single Government Approach*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264104860-en.

OCDE (2007a), *Government Capacity to Assure High Quality Regulation in Switzerland*, OECD Publishing, Paris, www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/38286959.pdf.

OCDE (2007b), *Multi-level Regulatory Capacity in Sweden*, OECD Publishing, Paris, www.oecd.org/gov/regulatory-policy/38287547.pdf.

OCDE (2006), *OECD Territorial Reviews: France 2006*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264022669-en.

OCDE/KIPF (2013), *Measuring Fiscal Decentralisation: Concepts and Policies*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264174849-en.

PCM (2015), "Mancomunidades municipales y mancomunidades regionales", página web, Secretaría de Descentralización, www.descentralizacion.gob.pe/mancomunidades-municipales-y-regionales.

PCM (2014), "Evaluación del proceso de transferencia de competencias sectoriales a los gobiernos regionales y locales con enfoque de gestión descentralizada de servicios públicos", página web, Secretaría de Descentralización, www.descentralizacion.gob.pe/fortaleciendo-la-gestion-descentralizada (consultado en febrero de 2016).

PCM (2011), "Resumen del estado situacional de la transferencia de competencias y funciones, fondos, programas, proyectos y activos a los gobiernos regionales y

locales". página web, Secretaría de Descentralización, www.descentralizacion.gob.pe/wp-content/uploads/2014/02/Docs/Resumen%20Transferencia%20Funciones.pdf.

Prodes (2009a), Proceso de Descentralización 2008: Balance y Recomendaciones Proyecto USAID/Perú ProDescentralización, Lima.

Prodes (2009b), Brújula de la Descentralización 2009, Proyecto USAID/Perú ProDescentralización, Lima.

Prodes (s.f.), www.prodescentralizacion.org.pe/mapa_brujula.php.

Proética (2012), "VII Encuesta nacional sobre percepciones de la corrupción en el Perú 2012", Lima, www.proetica.org.pe/encuestas-corrupcion/.

Proética (s.f.), "El Barómetro de Gobernabilidad", www.proetica.org.pe/el-barometro-de-gobernabilidad-un-instrumento-orientador-para-una-gestion-publica-eficaz.

Propuesta Ciudadana (2006), "Comentarios al Proyecto de Ley Orgánica del Poder Ejecutivo", www.propuestaciudadana.org.pe/sites/default/files/publicaciones/archivos/cometarios_LOPE.pdf.

Ruggiu (2011), *Il sistema delle conferenze ed il ruolo istituzionale delle Regioni nelle decisioni statali*, in "Le Regioni", 2-3/2011, marzo-giugno, www.rivisteweb.it/doi/10.1443/35558.

SERVIR (2014), "Estado Peruano fortalece sus oficinas de recursos humanos", SERVIR, Lima, http://issuu.com/servir2014/docs/folleto_gdis.

Slack and Bird (2012), Slack, E. and R. M. Bird, "Merging Municipalities: Is Bigger Better?", in Moisio, A. (ed.): *Rethinking Local Government: Essays on Municipal Reform*, VATT Publications, No. 61, Government Institute for Economic Research, Helsinki.

Smith, D. (2007), "Inter-municipal Collaboration Through Forced Amalgamation: A Summary of Recent Experiences in Toronto & Montreal", paper prepared for the Project on New Public Consortia for Metropolitan Governance (NPC Project), Vancouver, 14-19 October.

USAID (2011), *Perú ProDescentralización*, http://prodescentralizacion.org.pe/.

Capítulo 5.

Construcción de un servicio civil estable y profesional en el Perú

Este capítulo se centra en la gestión del servicio civil del Perú como elemento esencial para una gobernanza efectiva. El capítulo se centra en la ambiciosa agenda de reformas asociada a la implementación de la nueva ley de servicio civil peruana y plantea los principales retos que enfrenta el servicio civil peruano, incluyendo la multiplicidad y complexidad de regulaciones referentes al empleo público, los criterios de retribución y la gestión de recursos humanos. El capítulo concluye con una serie de recomendaciones.

Introducción

Un servicio civil estable y profesional es fundamental para el desempeño del gobierno en todas las áreas. Es por eso que las leyes, políticas y procesos para la gestión del servicio civil pueden afectar en gran medida la habilidad de un país para implementar con éxito una reforma gubernamental, lograr sus objetivos estratégicos y mejorar el servicio que brinda a los ciudadanos. Las prácticas de gestión del servicio civil que garantizan la meritocracia, el profesionalismo, la estabilidad y la continuidad del personal sientan las bases para un sector público eficiente y eficaz que puede promover un crecimiento sólido, sostenible e inclusivo. Un servicio civil estable y profesional basado en la meritocracia es un prerrequisito para garantizar que los ciudadanos reciban una atención justa y equitativa en todo el país, independientemente de su afiliación regional, étnica o política. El profesionalismo en el servicio civil enfatiza el mérito y las competencias, que son valores que contribuyen a la justicia y a la continuidad en la administración pública, lo cual, a su vez, permite mejorar la gobernanza y la democracia, y esto puede determinar el nivel de confianza que los ciudadanos puedan tener en su gobierno y los servicios que este les brinde.

El presente capítulo se centra en la gestión del servicio civil del Perú como un elemento básico de la gobernanza eficaz, y se centra más específicamente en la ambiciosa agenda de reforma asociada a la implementación de la nueva Ley del Servicio Civil, que tiene como objetivo reestructurar y profesionalizar la gestión de aproximadamente 560 000 servidores públicos en 2 000 instituciones públicas ubicadas en todo el país y en los tres niveles de gobierno. Esta reforma forma parte de un proceso más amplio de modernización de la gobernanza que busca alinear la gestión del servicio civil basado en la meritocracia con diversos componentes de los sistemas de gestión pública del Perú, lo cual incluye la planificación estratégica, la gestión por resultados, la gestión del conocimiento y la simplificación administrativa, entre otros.

El impacto potencial de estas reformas es significativo, dado el alcance de los problemas que busca solucionar. Hoy en día, la gestión del servicio civil en el Perú está plagada de una gran cantidad de complejos regímenes laborales, criterios de pago y prácticas de gestión de recursos humanos. El personal ha crecido de manera rápida, y parece que no existe ningún proceso de planificación de personal que limite dicho crecimiento o que lo alinee según las prioridades del gobierno. Además, el servicio civil del Perú pareciera sufrir de un alto grado de inestabilidad en los altos niveles, y eso afecta la capacidad y continuidad que se necesitan para implementar reformas y mejorar los servicios. En muchas de las entrevistas llevadas a cabo por la OCDE durante la misión de investigación, las contrapartes en todas las áreas de la modernización del servicio público tocaron el tema de la dificultad que se percibe para trabajar en los ministerios con equipos que cambiaban constantemente. En varias ocasiones sugirieron que este alto nivel de rotación en el sistema tiene un impacto negativo en la capacidad de los servidores públicos del Perú para desarrollar nuevos servicios o mejorar los que existen. En este sentido, la poca capacidad de gestión del servicio civil en el Perú tiene un impacto directo en la calidad de los servicios que se les brinda a los ciudadanos.

El Perú ha dado pasos encomiables para afrontar esta situación. La nueva Ley del Servicio Civil, una vez que empiece a implementarse, puede mejorar en gran medida la capacidad de gestión de los servidores públicos, así como su implementación y el énfasis de contar con un servicio civil basado en la meritocracia en todos los niveles del mismo. La adhesión sistemática a procesos esenciales basados en la meritocracia y a las normas en áreas clave tales como el reclutamiento, promoción y remuneración permite, a su vez,

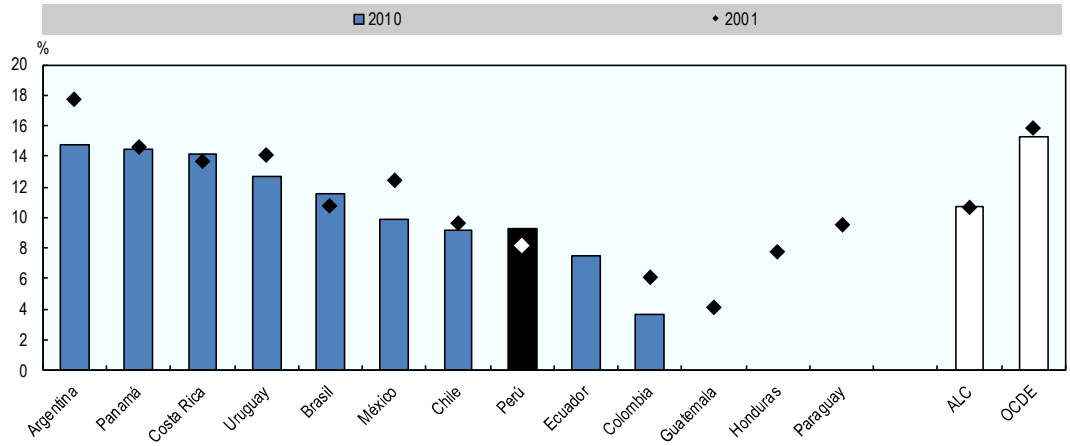
tener el alcance para desarrollar prácticas estratégicas de gestión de recursos humanos basadas en competencias, el desempeño y una gestión más flexible del personal del sector público de conformidad con las nuevas necesidades del gobierno.

Un desafío clave de la modernización del sector público en el Perú en los próximos años será la cuidadosa aplicación de la ley, que será supervisada por la autoridad central de gestión de recursos humanos, la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR). El presente capítulo muestra que estas reformas, una vez implementadas, colocarán al servicio civil del Perú en el camino hacia la convergencia con los servicios civiles de alto desempeño de los países de la OCDE. Además, sugiere áreas de interés clave relacionadas a la necesidad de gestionar cuidadosamente la gobernanza y el compromiso del personal y de las entidades, en la medida que el proceso vaya avanzando.

Tamaño y forma del empleo público en el Perú

El Perú tiene alrededor de 1,4 millones de empleados públicos distribuidos entre la administración pública central, regional y local, lo cual incluye a la policía, a los sectores de educación y salud, y a las fuerzas armadas. El empleo público en todo el gobierno representó el 9% del total de la fuerza laboral del país en el año 2014, lo que constituye un incremento en comparación a los 7,9 % a los que ascendía en el año 2004 (figura 5.1) y que representa un incremento nominal de casi 38 000 empleados. Según SERVIR, el servicio civil ha experimentado un crecimiento significativo en los últimos años, con un crecimiento promedio de 40 000 personas por año entre 2006 y 2014, lo cual ha resultado en un incremento de los gastos, que en promedio ascienden a 350 000 millones de dólares americanos por año, o aproximadamente al 9%.

Figura 5.1. **Empleo en la administración pública como porcentaje del empleo total**

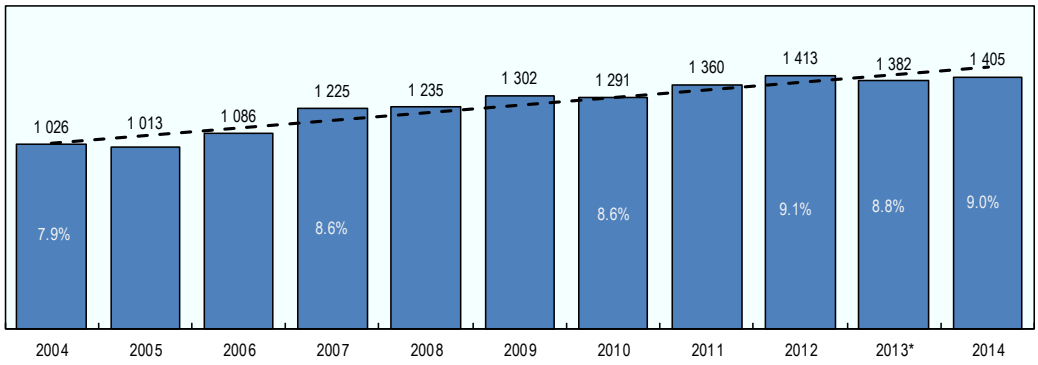


Fuente: SERVIR.

Del número total de empleados públicos, 45.2% son mujeres y 54.8% son hombres. Por otro lado, 50.5% de los empleados públicos están concentrados en las denominadas carreras especiales (profesores, profesionales de la salud, fuerzas armadas y policiales, diplomáticos, jueces, empleados del servicio penitenciario, entre otras). El resto incluye a técnicos (26.3%), asistentes (14.5%), profesionales (5.8%), funcionarios y altos directivos (3%).

Figura 5.2. **Evolución de los servidores públicos**

En miles de personas y porcentaje del empleo total



Fuente: INEI y ENAHO 2004-2014.

El resto del presente capítulo se centra en los servidores públicos que no pertenecen al sistema de carreras especiales. Este grupo se divide entre los diferentes niveles de gobierno, de la manera siguiente: aproximadamente el 43% a nivel nacional, otro 22% a nivel regional y 35% a nivel local (municipal).

Contexto institucional y legal

El Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos del Perú (en lo sucesivo denominado "el sistema") está conformado por la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR), las Oficinas de Recursos Humanos de cada entidad pública y el Tribunal del Servicio Civil. SERVIR es el organismo rector del sistema, mientras que las Oficinas de Recursos Humanos implementan los estatutos, los principios, los métodos, los procedimientos y las técnicas del sistema, que son diseñados y aprobados por SERVIR. Por otro lado, el Tribunal del Servicio Civil es una unidad dentro de SERVIR y proporciona un mecanismo de recurso para que los servidores públicos puedan resolver conflictos con su empleador. Además, SERVIR incluye también a la Escuela Nacional de Administración Pública, que coordina programas de capacitación para servidores públicos y gerentes públicos.

Los servidores públicos del Perú se rigen por uno de un total de tres regímenes laborales, y todos juntos ascienden a un total de aproximadamente 560 000 empleados:

- régimen de funcionario público, que se mantiene congelado desde 1992 – 40%[1]
- régimen de la actividad privada –18%[2]
- Contratación Administrativa de Servicios "CAS" – régimen especial de contratación temporal con algunos beneficios laborales – 42%[3].

Además, 113 000 personas trabajan en el sector público fuera de estas categorías como proveedores de servicios. Además, muchos trabajan en gobiernos sub nacionales y no aparecen los registros oficiales.

La coexistencia de estos tres regímenes ha creado un sistema que resulta difícil de gestionar.

El esquema de funcionario público se quedó congelado en 1992, cuando el gobierno nacional restringió los procedimientos de selección a través de regulaciones presupuestarias. En la práctica, el acceso a este régimen sólo es posible cuando un puesto

que está tomado actualmente se declara vacante debido a la renuncia o despido de la persona que lo ocupaba, lo cual sucede muy raramente debido al alto nivel de protección que existe para los empleados que se rigen por este régimen.

Aparentemente, en el régimen de funcionario público, los ascensos casi no se producen y los sueldos base han sido congelados desde los años 1990, lo que resulta en la aplicación de varios bonos y asignaciones para incrementar las remuneraciones. Además, bajo este régimen no existe un enfoque estandarizado de línea de carrera, capacitación o gestión del desempeño.

Dado que el régimen de funcionario público está congelado y que el aumento de los puestos está restringido por el régimen de la actividad privada debido a limitaciones en la Ley de Presupuesto del Sector Público, el incremento del personal se ha regido principalmente por el régimen de la Contratación Administrativa de Servicios, que creció en un 63% entre enero de 2010 y diciembre de 2014, al pasar de 144 695 a 236 009 empleados. Su objetivo es ser un régimen de contratación temporal y, por ende, no ejecuta prácticas significativas basadas en la meritocracia para la contratación de personal y ofrece protecciones y beneficios limitados a los empleados. No obstante, parece ser que esta modalidad de contratación se ha extendido por encima del uso temporal que se le pretendía dar.

De acuerdo con SERVIR, el resultado es un «caos». Más de 2000 entidades del gobierno establecen sus propias políticas de recursos humanos, y muchas veces lo hacen por debajo de un estándar aceptable de meritocracia o control. Esa multiplicidad de regímenes laborales genera que, por ejemplo, haya más de 500 reglamentos de empleo público, más de 400 criterios diferentes para los sueldos y puestos de trabajo no estandarizados; que no se entienda que se necesita un mínimo de criterios de contratación aceptables; y que haya inversiones significativas para capacitación sin planificación o coordinación.

Las entrevistas con informantes clave en el gobierno en todos los niveles y en diferentes áreas de la administración pública indicaron una inestabilidad significativa a nivel de los funcionarios públicos debido a un alto nivel de rotación. Muchos de los interlocutores se quejaron de que sus contrapartes cambiaban de puesto con tanta frecuencia que era imposible establecer alianzas duraderas, las cuales son necesarias para implementar reformas y mejorar los procesos de gobernanza. Además, indicaron que dicha rotación no se daba solo en los niveles de funcionarios más elevados, sino que parece que eso tiene un impacto en equipos completos, que son reestructurados una vez que se produce el cambio a nivel de los altos funcionarios. En parte, dicha rotación se debe a la ausencia de un conjunto coherente de principios y prácticas de gestión de recursos humanos para el servicio civil. Con una amplia mayoría de contrataciones efectuadas en el régimen CAS o de la actividad privada, que implican –tanto uno como el otro– términos y condiciones negociados de manera individual con el superior inmediato, las posibilidades de ser nombrado o de ser despedido según la voluntad de ese superior son altas, y la lealtad es a ese superior inmediato que tiene el poder, pero no a la ciudadanía o al servicio civil.

La falta de coherencia de los regímenes laborales del sector público tiene un impacto en la práctica en la forma de prestar servicios.

- En primer lugar, como se mencionó anteriormente, genera costos al erario público, puesto que los egresos por sueldos del servicio civil aumentan sin que tengan relación con las prioridades del gobierno ni con mejoras en la prestación

de servicios. Más aun, estudios recientes sobre percepción pública indican algunas tendencias peligrosas. Por ejemplo, solo un 9% de los estudiantes universitarios querría trabajar en el sector público al finalizar sus estudios, lo cual implica que las habilidades necesarias para modernizar el sector público serán difíciles de encontrar. Además, casi la mitad (49%) de los empresarios cree que la ineficiencia de la administración pública es el principal factor que obstaculiza el desarrollo de sus negocios.

- Por otro lado, muchas entrevistas en todos los niveles del gobierno articulaban una frustración frente a la capacidad de mejorar en sectores de prestación de servicios básicos tales como educación y salud debido a la inestabilidad y al bajo nivel de percepción de calidad del empleo público.

SERVIR se creó en junio del año 2008 para empezar a hacer frente a muchos de los temas descritos anteriormente. Es un organismo técnico especializado adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM, ver capítulo 2), con autoridad a nivel nacional y en todas las entidades y regímenes laborales de la administración pública. Su misión es mejorar el servicio civil de manera continua e integral para servir a la ciudadanía. Entre sus principales funciones se encuentran las siguientes:

- planificar y elaborar las políticas nacionales del sistema relativas a recursos humanos, lo cual incluye organización y distribución del trabajo, gestión del empleo, desempeño, evaluación, remuneración, desarrollo y capacitación, y relaciones humanas en el servicio civil
- proponer una política de remuneración
- emitir opiniones antes de que se dicten normas de alcance nacional
- capacitar a las oficinas de recursos humanos
- regular y gestionar el Cuerpo de Gerentes Públicos.

Las reformas del servicio civil

Actualmente, el servicio civil del Perú se encuentra en un estado de transición importante, y SERVIR es el organismo encargado de supervisar el diseño y la implementación de las ambiciosas reformas del servicio civil del Perú, que son elementos esenciales del proceso de modernización de la gestión pública del Perú y están orientadas al logro de los siguientes objetivos:

- crear un servicio civil orientado a los resultados y centrado en los ciudadanos
- profesionalizar el servicio civil por medio de enfoques meritocráticos para el reclutamiento, retención y las líneas de carrera
- llegar a establecer de manera gradual un marco laboral único consolidado que armonice las condiciones de empleo, la remuneración, las responsabilidades y los derechos de los servidores públicos
- consolidar el Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos del Estado y sus aspectos clave: tener instrumentos y técnicas de gestión modernas, y fortalecer las oficinas de recursos humanos.

La nueva Ley del Servicio Civil

La reforma implica básicamente la implementación de la nueva Ley del Servicio Civil (N° 30057), que fue publicada en el diario oficial El Peruano el 4 de julio de 2013. Casi todos los países de la OCDE tienen leyes del servicio civil vigentes que, en diverso grado, sirven de guía para la gestión del personal público, definen los derechos y responsabilidades de los empleados y de los empleadores, y permiten cierto nivel de independencia del nivel político para brindar estabilidad y continuidad a través de los ciclos políticos. La ley del Perú ha sido diseñada de conformidad con las mejores prácticas de la OCDE y, por ende, una vez que se aplique, busca mejorar de manera significativa muchas de las deficiencias del servicio civil del Perú.

El objetivo de la Ley del Servicio Civil es establecer un esquema único y exclusivo para los servidores públicos a nivel nacional, regional y local. La misma articula un fundamento en materia de política estratégica para la reforma del servicio civil haciendo énfasis en la meritocracia y en el profesionalismo. La ley ha sido diseñada para consolidar los tres regímenes laborales existentes en un periodo de implementación de seis años. Lo que hace esta ley es crear un nuevo esquema con obligaciones y derechos para casi 560 000 empleados a nivel nacional, quienes representan aproximadamente al 40% del total de servidores públicos, e intenta reemplazar los tres regímenes laborales indicados líneas arriba.

La ley y su legislación secundaria proporcionan un amplio marco para un sistema de servicio civil de carrera completo e integrado basado en la meritocracia. Esto incluye la designación de SERVIR como el organismo técnico con el poder para supervisar dicho sistema y su implementación gradual. Además, la ley también reconoce los papeles complementarios que desempeñan las oficinas de recursos humanos en cada entidad pública y el Tribunal del Servicio Civil.

El régimen desarrollado bajo la nueva Ley del Servicio Civil incluye disposiciones específicas para la gestión de carreras en el servicio civil desde la contratación hasta la jubilación. La ley define cuatro categorías de empleados:

1. Funcionarios públicos, que incluye a funcionarios elegidos, funcionarios cuyo nombramiento es regulado a través de otra legislación (por ejemplo, jefes de organizaciones independientes, jueces, etc.) y aquellas personas nombradas por voluntad de sus superiores (ministros, viceministros, secretarios generales, miembros de organismos profesionales, el gerente general del gobierno regional y el gerente municipal).
2. Directivos públicos, contratados por un periodo de tres años, renovable en dos oportunidades, a través de un concurso abierto basado en la meritocracia. Como máximo, el 20% de estos puestos pueden ser nombramientos de orden político, en cuyo caso de todas maneras será necesario demostrar que cumplen con criterios predefinidos para el puesto de trabajo. SERVIR desempeña un importante papel en la gestión de este grupo (ver la sección que aparece más adelante).
3. Servidores públicos de carrera, contratados a través de un concurso abierto basado en la meritocracia por tiempo indefinido. Todos los aspectos del servicio civil de carrera están regulados por la nueva ley del servicio civil, tal y como se describirá en los párrafos siguientes.
4. Servidores de actividades complementarias, que apoyan en el funcionamiento de las entidades y son contratados por tiempo definido o indefinido.

La ley limita el uso de nombramientos políticos, pues este tipo de nombramientos no pueden exceder el 5% del total de puestos en ninguna entidad pública, con un mínimo de 2 y un máximo de 50. Esto incluye a los directivos públicos, cuyo número debe limitarse al 20%.

La nueva Ley del Servicio Civil regula una gran variedad de prácticas de gestión de recursos humanos que deberán ser implementadas por todas las entidades públicas con la orientación y la supervisión de SERVIR. Esto incluye procesos abiertos y transparentes de contratación que se basan en la meritocracia y que permiten garantizar el acceso igualitario a la carrera pública. El número de nombramientos de orden político (servidores de confianza) están limitados de manera considerable y aquellas personas nombradas de esta forma deben cumplir con los criterios predefinidos para cada puesto en cuestión (para mayor información, ver la sección sobre altos directivos públicos que aparece más adelante).

Se implementará un sistema de desarrollo y capacitación de recursos humanos en el que SERVIR será responsable de desarrollar una política nacional de capacitación y de definir estándares comunes para la planificación del desarrollo de las entidades. Las Oficinas de Recursos Humanos de cada entidad son responsables de planificar, proporcionar (con frecuencia a través de terceros) y evaluar la capacitación y el desarrollo. Se distinguen dos áreas de capacitación: capacitación relacionada al trabajo, que se centra en cubrir las deficiencias a nivel de las habilidades que se necesitan para que la organización cumpla con su mandato, y la capacitación de desarrollo profesional, como los grados universitarios para apoyar el ascenso de los empleados. La primera área de capacitación está disponible para todos los empleados, mientras que la segunda solo lo está para los servidores públicos de carrera.

La gestión del desempeño será obligatoria para todos los servidores públicos, lo cual incluye a directivos, servidores públicos de carrera y las funciones de apoyo. El sistema necesitará criterios claros de orientación meritocrática relacionados al perfil del puesto de trabajo en cuestión. SERVIR diseñará el sistema y las herramientas que implementará la oficina de recursos humanos de cada entidad. La evaluación puede resultar en cuatro categorías: de desempeño distinguido, de buen desempeño, desempeño sujeto a observación o desempeño deficiente. Para obtener un ascenso es necesario obtener la calificación de buen desempeño o de desempeño distinguido; cada entidad puede otorgar la calificación de desempeño distinguido solo hasta al 10% de sus empleados; a los empleados cuyo desempeño esté sujeto a observación se les da prioridad para acceder a las capacitaciones con el objetivo de mejorar su desempeño; por último, los empleados cuyo desempeño esté sujeto a observación en dos evaluaciones de desempeño consecutivas recibirán la calificación de desempeño deficiente y serán despedidos de la entidad.

Se implementará un nuevo sistema de pago para los empleados que se rijan por el nuevo régimen con la intención de mejorar la transparencia y la equidad en las entidades públicas. Las familias de puestos determinan el sueldo básico, con algunos ajustes disponibles para factores tales como la responsabilidad y factores específicos de riesgo o dificultad. Esto simplifica en gran medida el sistema de pago existente, en el que el sueldo básico puede ser solamente hasta el 20% de la remuneración total debido al hecho de que está congelado desde 1992 y, por ello, los incrementos en el pago se han dado a través de otros medios de remuneración. En términos generales, bajo el nuevo régimen, el pago será mayor que bajo el régimen anterior de funcionario público, y estará casi al nivel del régimen de la actividad privada.

La ley también estandariza los términos y condiciones de empleo, lo que incluye el tiempo de trabajo, vacaciones, servicios de salud y seguridad social. El Tribunal del Servicio Civil ha sido establecido para proteger a los servidores públicos en caso de que sus derechos se vean vulnerados. Además, a los servidores públicos también se les garantiza el derecho a organizarse a través de sindicatos y a negociar cambios en las condiciones de trabajo y de empleo. No obstante, la remuneración financiera no se puede determinar por negociación colectiva[4]. El derecho a huelga de los servidores públicos está reconocido por el Artículo 28 de la Constitución Política del Perú, pero está limitado en algunos casos, tales como cuando la interrupción de un servicio puede poner en peligro a las personas.

La nueva Ley del Servicio Civil se diseñó tomando como base las mejores prácticas que se pudieron evidenciar en los países miembros de la OCDE, y, una vez que se implemente, se espera que genere un impacto duradero al mejorar de manera significativa la organización, capacidad, profesionalismo y estabilidad del servicio civil. También construirá un servicio civil que estará más alineado con las prácticas comunes de los países de la OCDE. Por ejemplo, los límites de la contratación basada en la meritocracia frente a los nombramientos de orden político son características comunes de los servicios civiles de alto desempeño de los países de la OCDE. Por otro lado, casi todos los países de la OCDE llevan a cabo evaluaciones de desempeño obligatorias para los empleados públicos, y están avanzando hacia la adopción de esquemas de evaluación simples como el modelo de cuatro categorías que establece la nueva ley. El nuevo sistema de pago basado en las familias de puestos ayuda a mejorar el principio de pago igualitario para trabajos iguales, que es un principio rector de los sistemas de pago de la mayoría de los países de la OCDE. Por último, una declaración clara de los derechos y obligaciones, así como cierto grado de protección laboral, son características importantes de todos los servicios civiles profesionalizados en la OCDE, que resultan necesarias para proteger a los servidores públicos de ser demasiado politizados

Sin embargo, el diseño y la aprobación de la ley por sí solos no producirán ningún cambio duradero en el Perú, pues solo una implementación cuidadosa y bien diseñada de la ley podrá tener un impacto positivo. Ese es el reto en el que SERVIR está enfocado actualmente: en diseñar las herramientas y políticas para implementar y gestionar el nuevo sistema, y en crear la capacidad y el deseo de cada una de las 2 000 instituciones públicas, regiones y municipalidades de entender y utilizar dichas herramientas. Eso requerirá un esfuerzo sostenido, coordinado, diseñado y con los recursos necesarios de parte de todos los actores involucrados: SERVIR, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), la Presidencia del Consejo de Ministros y sus componentes (incluidas la secretaría para la descentralización, la Secretaría de Gestión Pública y el CEPLAN, - ver Capítulo 2), todos los políticos y cada una de las organizaciones del servicio civil del Perú.

Proceso de implementación

La implementación de la nueva Ley del Servicio Civil tiene dos componentes relacionados entre sí: el primero consiste en una reestructuración organizacional, mientras que el segundo necesita que los servidores públicos pasen al nuevo régimen. Esta es una fortaleza particular del proceso, pues la experiencia de la OCDE demuestra que las reformas relativas a la gestión de recursos humanos son más eficaces cuando están integradas en reformas institucionales. Esta ley tiene un horizonte de aplicación de seis años, lo que significa que el proceso se completaría en el año 2020.

A pesar de todo, es probable que la transición hacia el nuevo régimen tome más tiempo, pues no se les puede obligar a los servidores públicos a pasarse al nuevo régimen. En otras palabras, cada servidor civil debe elegir por sí solo si pasa del antiguo régimen al nuevo. Los servidores públicos que se rehúsen a hacerlo, se seguirán rigiendo por su antiguo régimen con todas las protecciones laborales, todos los derechos y todas las responsabilidades de dicho régimen. A esto se suma el hecho de que la transición no es automática, pues los servidores públicos actuales deberán postular a vacantes que se rijan por el nuevo régimen y pasar por un proceso de concurso para ser nombrados, y, en caso de que no tengan éxito, permanecerán en su antiguo puesto bajo el antiguo régimen.[5] Esto implica que es probable que algunos servidores públicos que se rigen por el régimen antiguo se queden en sus puestos hasta el final de sus carreras, y ese es un riesgo peculiar, dado que es probable que los empleados bajo el antiguo régimen no tengan las mismas oportunidades de capacitación y desarrollo, y de ascender. Por otro lado, tampoco estarán sujetos a estrategias de gestión del desempeño.

El componente de transformación que tiene la reforma no es voluntario, y exige que cada una de las entidades públicas realice mejoras significativas en cuanto a su organización y funcionamiento. Así, en el marco de la reforma, las entidades públicas deberían pasar al nuevo régimen siguiendo los pasos que se mencionan a continuación:

1. La creación de una comisión de transición compuesta por la Secretaría General de la entidad, representantes de recursos humanos y la Oficina de Administración. Esta comisión estará encargada de supervisar el proceso de implementación, de desarrollar una visión y misión para el nuevo régimen del servicio civil dentro de su propia organización, y de garantizar que todos tengan claro cuál es el proceso que deberá seguirse, así como la hoja de ruta.
2. Un análisis situacional del estado actual de la cuestión en la organización para mapear al personal actual, procesos de trabajo, etc., y la identificación de oportunidades de mejora en la organización de la entidad y/o en los procesos orientadas a mejorar el servicio que se brinda a los ciudadanos.
3. Después de haber identificado oportunidades de mejora, la entidad empezará un proceso de mejora interna, que puede incluir la aplicación de mejoras (aquellas que pueden llevarse a cabo a corto plazo), la determinación de la dotación de personal, la elaboración de los perfiles para cada puesto, su valoración y la elaboración de la tabla de puestos de trabajo de la entidad. Es probable que esto resulte en una nueva forma de organizarse (a nivel de puestos e incluso de áreas) o en la forma de ejecutar sus procesos (mejora de procesos) con la finalidad de lograr mayor eficacia para cumplir las metas trazadas y eficiencia en el uso de recursos (planificación de los recursos humanos necesarios con el fin de brindar servicios de calidad).
4. Una vez que la organización haya concluido con los pasos anteriores puede empezar el proceso de selección para contratar a personas en los puestos establecidos dentro de su nueva estructura, bajo el nuevo régimen.

SERVIR está siguiendo un enfoque por fases y empieza dando prioridad a las entidades de mayor dimensión a nivel nacional. Actualmente, 192 entidades han iniciado el proceso de transición: 141 a nivel nacional, 8 a nivel regional y 43 municipalidades locales. Durante el periodo en el que se llevó a cabo la misión en junio de 2015, aproximadamente el 40% de las entidades estaba en la fase de análisis de su situación, un número similar de entidades estaba en la fase siguiente, que consiste en la identificación

de oportunidades de mejora, y el 20% restante estaba en la fase de implementación activa de las reformas. El MEF y el Ministerio de Justicia forman parte de ese grupo de organismos que llevan la delantera en este sentido.

El papel de SERVIR en el proceso de transición

Casi todos los países de la OCDE cuentan con una unidad de gestión de recursos humanos que, como mínimo, supervisa y controla la implementación de la ley del servicio civil. Si bien los mandatos y las tareas de las instituciones centrales de gestión de recursos humanos pueden variar, por lo general son responsables de diseñar y supervisar las políticas básicas de gestión de recursos humanos, con lo que permiten cierto nivel de flexibilidad en la implementación a los ministerios competentes y a los gerentes de línea.

Si bien los pasos descritos líneas arriba para la implementación de la transformación organizacional son impulsados por la comisión creada como parte del paso número 1, es SERVIR quien se encarga de supervisar el progreso, brindar apoyo a las entidades para implementar las herramientas que han diseñado y continuar perfeccionando herramientas y metodologías tanto para el proceso de transición como para la gestión del personal bajo el nuevo régimen. Las prioridades actuales de SERVIR incluyen:

- diseñar nuevas herramientas para mejorar, desarrollar e institucionalizar la función de los recursos humanos a la vez que la simplifica
- fortalecer las oficinas de recursos humanos en las entidades
- sensibilizar a los ciudadanos
- hacer un seguimiento continuo de la situación del servicio civil para mejorar y fortalecer el marco de implementación de la reforma.

El sistema de perfiles de puestos de trabajo se implementará en todas las organizaciones en el paso anteriormente mencionado. Dicho sistema fue diseñado por SERVIR en consulta con aliados clave, entre los cuales está el Ministerio de Economía y Finanzas, pues este también establece las bases para el nuevo sistema de remuneración. El sistema está compuesto por cuatro niveles de empleados e incluye un catálogo con alrededor de 400 puestos, en base a funciones y que incluye requisitos educativos.

El desarrollo del esquema de trabajo, así como las herramientas y las políticas desarrolladas por SERVIR siguen un proceso común por fases. En primer lugar, SERVIR lleva a cabo un estudio comparativo y análisis de mejores prácticas para entender la experiencia local e internacional en cualquiera de las áreas en que estén trabajando. Luego, se desarrolla una propuesta técnica basada en las mejores prácticas al igual que un análisis de conveniencia, dado el contexto local. Posteriormente, esto es validado de manera interna en SERVIR y luego de manera externa con aliados clave y grupos de interés. Por lo general, el MEF, organizaciones sindicales y la PCM están involucrados en este proceso. Además, la propuesta también aparece publicada en la página web de SERVIR durante las tres semanas, y, en dicho lapso, cualquier persona puede leerla y enviar comentarios. Después del periodo de consulta, se revisa la propuesta y se presenta para su aprobación ante el Consejo Directivo de SERVIR, que está compuesto por altos representantes del MEF y de la PCM, dos representantes de la sociedad civil y el Director Ejecutivo de SERVIR.

El papel de las oficinas de recursos humanos en la implementación de la reforma

Una vez que la herramienta, política o reforma es diseñada y aprobada por el Consejo Directivo, el foco de atención se traslada a la capacitación de la Oficinas de Recursos Humanos de las entidades para poder implementarla. En cuanto a la implementación de la reforma, la Oficina de Recursos Humanos desempeña un papel clave que incluye lo mencionado a continuación:

- Impulsor de la reforma desde su participación en la Comisión de Transición, que encabeza el proceso de transición de la entidad hacia el nuevo esquema.
- Alto grado de responsabilidad en la ejecución de mejoras internas y la implementación de pasos, lo cual incluye: dotación de personal, elaboración de los perfiles de los puestos de trabajo, su valoración, la elaboración de la tabla de puestos de trabajo y, por último, la puesta en marcha de procesos públicos de selección.
- Después de la transición, asume la sostenibilidad de la reforma: Como parte de la reforma, la Oficina de Recursos Humanos asume mayores responsabilidades debido a que está a cargo de implementar siete subsistemas de recursos humanos: políticas de planificación de recursos humanos, organización del trabajo y su distribución, gestión del trabajo, gestión del desempeño, gestión de las remuneraciones, gestión del desarrollo y capacitación, gestión de relaciones humanas y sociales. Los grandes cambios que se generarán durante la transición no serán sostenibles si la Oficina de Recursos Humanos no implementa de manera adecuada los subsistemas a través del tiempo.

Por todo lo antes mencionado, el papel de las oficinas de recursos rumanos es fundamental, pues son la base para el desarrollo de la reforma, su sostenibilidad y, por último, su éxito. Además, la reforma también implica un papel estratégico sumamente amplio para muchas de las oficinas de recursos humanos que, bajo el antiguo régimen, pueden haber estado limitadas a encargarse de los pagos de la planilla y otras tareas principalmente administrativas. Por todas estas razones, SERVIR necesita priorizar el desarrollo de la capacidad de las oficinas de recursos rumanos en cada una de las muchas organizaciones públicas existentes. Esto se efectúa a través de una gran variedad de canales, lo cual incluye una mesa de ayuda disponible para proporcionar apoyo técnico a las oficinas de recursos humanos en el contexto de la implementación de la reforma, así como el desarrollo de conferencias y otros eventos para capacitar y brindar oportunidades de aprendizaje colectivo. SERVIR también está poniendo en marcha un Observatorio para supervisar el progreso y detectar áreas que necesiten intervención. Es probable que esto incluya alguna especie de proceso de acreditación progresivo para dichas oficinas diseñado por SERVIR tomando como base el proceso de implementación por fases.

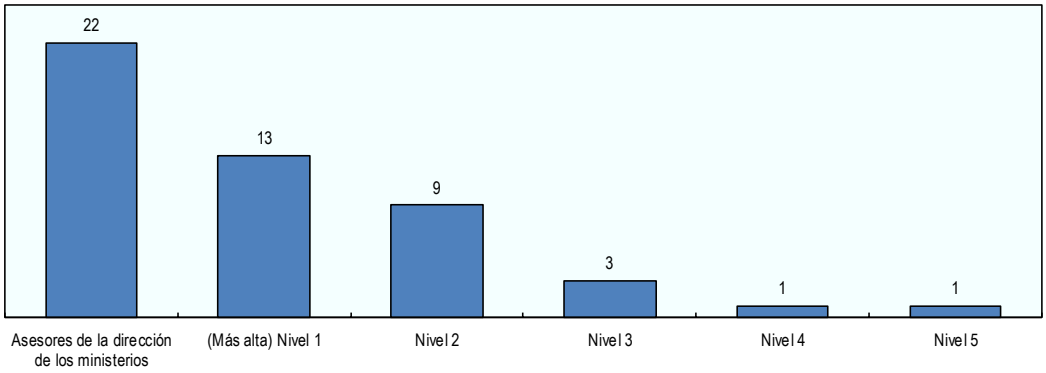
Reformas para el desarrollo de la capacidad de los altos directivos

Un área de interés particular de la nueva Ley del Servicio Civil y de las reformas relacionadas con ella es aquella sobre la capacidad de los altos directivos del servicio civil. Los servidores públicos pertenecientes al personal de directivos encarnan y transmiten los valores de servicio público fundamentales, tales como la integridad, la imparcialidad, la transparencia y la meritocracia. Ellos dan el ejemplo en términos de desempeño y probidad, y son actores fundamentales en el desarrollo de la planificación futura y de la capacidad estratégica. Por todos estos motivos, muchos de los países de la

OCDE se enfocan en este grupo específico tanto en términos de desarrollo individual como en términos de normas, procesos y sistemas especiales de gestión.

El Perú enfrenta retos administrativos particulares en el área de la estabilidad del personal, tanto a nivel de la administración pública nacional como sub nacional, y esto debido a que, al parecer, la rotación de los directivos genera inestabilidad en el servicio civil: parece que el personal de directivos cambia a sus equipos y sus responsabilidades con una rapidez que impide un progreso a largo plazo, así como la continuidad de la reforma. Si bien la movilidad controlada y estructurada de los directivos es un objetivo de muchos países de la OCDE, eso se realiza dentro de un marco de desarrollo estructurado, y no según la voluntad de los políticos. Según datos de la OCDE, solo en 13 de los 34 países miembros el personal de directivos es reemplazado sistemáticamente después de una elección. Por debajo del segundo nivel de dirección, solo 3 países de la OCDE observan cambios significativos. También se cuentan con estadísticas similares para el caso del Perú, pero las conversaciones con varios interlocutores en el gobierno nacional y gobiernos regionales y locales sugieren que la rotación del personal de directivos en el servicio civil es un reto importante que ocurre incluso debajo del nivel más alto de directivos y cuyo impacto se siente mucho después del ciclo electoral.

Figura 5.3. **Reemplazo de servidores civiles con un cambio de gobierno, Países de la OCDE, 2010**



Fuente: OCDE (2010), Encuesta del año 2010 sobre gestión estratégica de recursos humanos en Gobiernos centrales/federales.

Esa situación en parte se debe al hecho de que la gran mayoría de los directivos del gobierno del Perú (más del 70% de ellos en el primer y segundo nivel de dirección después del ministro) desempeñan "cargos de confianza" y son nombrados a nivel político sin procesos transparentes ni basados en la meritocracia y sin garantías de estabilidad en su empleo. Esto genera una cultura de lealtad a los políticos en oposición a un alto nivel de directivos públicos profesionales que trabajan por el interés público general con las habilidades necesarias para liderar el progreso en los servicios públicos del Perú. Un estudio realizado por SERVIR respecto al estado de la gestión pública en el país en el año 2008 identificó los siguientes inconvenientes:

- poca capacidad de gestión para desempeñar funciones gerenciales
- organización, inclusión y administración inadecuada de directivos
- función de dirección poco interesante como para atraer o retener talentos
- poca o limitada evaluación del desempeño de los directivos

- contexto inestable relacionado al poco apoyo político-institucional.

El Cuerpo de Gerentes Públicos

El Cuerpo de Gerentes Públicos (CGP) del Perú fue creado en el año 2008 como un primer paso hacia la profesionalización del nivel gerencial del servicio civil del Perú, y se encarga de hacer frente a los problemas mencionados anteriormente. El CGP, dirigido por SERVIR, tiene como objetivo desarrollar habilidades gerenciales y profesionalizar de manera gradual los altos niveles de la administración pública al reclutar a profesionales altamente capacitados, seleccionados en base a la meritocracia y a través de procesos transparentes para ocupar puestos gerenciales en instituciones del gobierno nacional y de los gobiernos regionales y locales. La PCM existe desde hace ya más de setenta años, y durante este tiempo se ha desarrollado un modelo gerencial que está alineado con el contexto nacional, el cual ha tenido ajustes y ha sido validado. Hasta ahora, aproximadamente 660 gerentes profesionales han completado el proceso de selección y de capacitación de SERVIR, aunque SERVIR solo le ha asignado un puesto a 200 de ellos. Los 460 restantes están aptos para asumir un puesto de gerente público por hasta tres años, y después de ese periodo pierden su nombramiento. Este actual exceso de abastecimiento de gerentes públicos es el resultado de numerosos factores, entre ellos la falta de acuerdo entre SERVIR y muchas entidades, presupuesto insuficiente y el hecho de que muchos de los gerentes seleccionados no quieren trabajar fuera de Lima. De ese total de 660, la gran mayoría provenía ya del sector público, pues muchos de los puestos requieren algún tipo de experiencia en la gestión pública.

Para convertirse en un gerente público del CGP, se debe pasar por un complejo proceso de selección dirigido de manera interconectada por SERVIR. Ese proceso de selección es público y a nivel nacional, y está abierto para profesionales del sector público y/o privado. Para tal efecto, se han elaborado perfiles de los puestos de trabajo que responden a las necesidades de las entidades públicas. Estos tienen diferentes niveles jerárquicos y corresponden a diferentes sectores y diferentes niveles de gobierno. Actualmente, hay más de 60 perfiles de puestos de trabajo (Gerente de la Oficina de Administración, Gerente de Planificación y Presupuesto, Director del Hospital Regional, etc.). El proceso de selección de gerentes públicos consiste en una etapa de reclutamiento a través de una plataforma virtual para seleccionar a los candidatos que cumplen con los requisitos mínimos de experiencia laboral y que tienen formación académica y habilidades gerenciales técnicas. Después se lleva a cabo una evaluación masiva para medir las habilidades de conocimiento técnico mínimas que se necesitan para el puesto, le sigue un examen psicotécnico y luego viene una entrevista para evaluar competencias. Los candidatos que superen la evaluación son convocados para un curso introductorio que consiste en una evaluación de competencias según la metodología del centro de evaluación, y, además, se les evalúa con casos prácticos. Los candidatos que aprueban esta última etapa son convocados para una entrevista realizada por la máxima autoridad de SERVIR (el Consejo Directivo) para la selección final.

Una vez que han sido nombrados gerentes del CGP, SERVIR promueve oportunidades de capacitación para ellos y sus equipos de trabajo. De manera adicional, aquellos gerentes con los mejores resultados en la evaluación de desempeño pueden tener acceso a programas de capacitación especiales para altos directivos a través de la Escuela Nacional de Administración Pública y otras instituciones educativas. El primero de estos programas se ofreció a 40 gerentes y duró 5 meses. Para los gerentes públicos en puestos que son particularmente difíciles también hay disponibles programas especiales de coaching. Además, SERVIR organiza una conferencia anual para todos los que

conforman el CGP, y ahí pueden recibir capacitación especial e intercambiar experiencias durante un periodo de dos días.

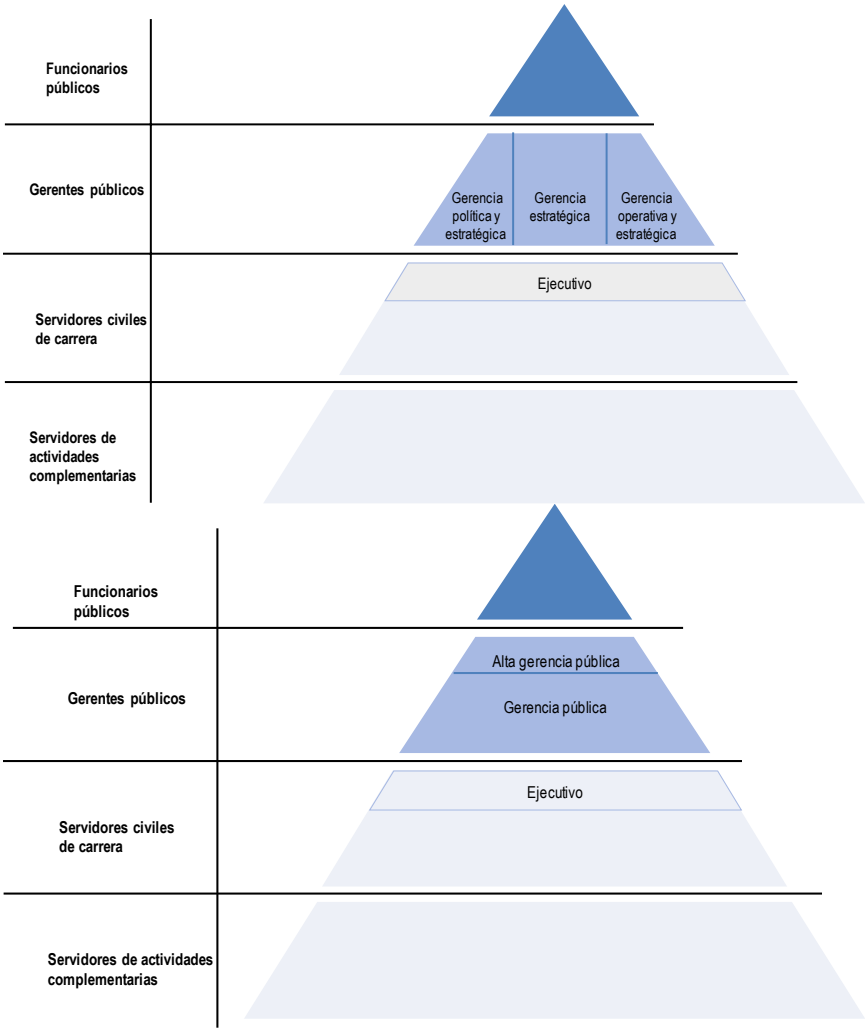
Expansión bajo la nueva ley del servicio civil

Bajo el nuevo régimen del servicio civil, la cantidad de puestos de los altos niveles directivos se expandirá ampliamente de un pequeño equipo de 660 a un grupo de altos directivos de más de 5 000 personas a nivel nacional y regional. La nueva Ley del Servicio Civil, que se inspira en la experiencia del programa del CGP, define a los directivos como los tres niveles más altos de todas las organizaciones públicas. La ley impone procesos de selección estrictos y rigurosos que incluyen la evaluación de la experiencia y de la formación, evaluaciones psicológicas y basadas en competencias, evaluaciones de conocimientos y una entrevista final. Cuando han superado todo, los gerentes son nombrados para un puesto por tres años, un periodo que puede renovarse dos veces por un total de nueve años. Luego de ese tiempo, los directivos públicos deben encontrar un puesto diferente. Además, los directivos públicos están sujetos a evaluaciones de desempeño anuales basadas en el logro de objetivos, y pueden ser removidos de sus puestos en caso de que no los logren. Un aspecto destacable es que la ley además limita el uso de nombramientos políticos, pues las organizaciones no pueden tener más de un 20% de empleados con nombramiento político entre sus directivos públicos. Además, dichas personas necesariamente deben cumplir con los requisitos del puesto en cuestión y estarán sujetas a las mismas evaluaciones anuales de desempeño.

Se prevé la existencia de tres roles para los directivos públicos:

1. Los directivos políticos y estratégicos influyen en el desarrollo de políticas públicas de alcance nacional, regional y sectorial. Su trabajo implica una visión estratégica y el análisis del clima político con el objetivo de lograr la legitimidad y brindar apoyo, y, a cambio, obtener resultados que beneficien a los ciudadanos. Los gerentes que cumplan este papel muchas veces están presentes en ambientes inciertos y están en contacto directo con funcionarios políticos de diversas instituciones.
2. Los directivos estratégicos intervienen en la formulación y la implementación de estrategias para sus organismos. Por este motivo, se pone mucho énfasis en la gestión estratégica y operativa. Están en contacto directo con funcionarios públicos en sus instituciones.
3. Los directivos operativos y estratégicos despliegan recursos jurídicos, financieros, materiales y humanos para lograr resultados específicos que contribuyen al logro de los objetivos estratégicos de la institución. Necesitan capacidades técnicas y, por lo general, tienen que rendir cuentas a un gerente de mayor nivel directivo.

Figura 5.4. **Los tres niveles previstos para los gerentes públicos**



Fuente: SERVIR (2015a), "Marco Conceptual del Grupo de Directivos Públicos del Servicio Civil Peruano: Instrumento de trabajo para la discusión", documento de trabajo N° 1-2015, http://storage.servir.gob.pe/servicio-civil/documento_de_trabajo_nro_1_2015_servir.pdf.

SERVIR establecerá y dirigirá las políticas y procesos relacionados con el desarrollo de este grupo de alta dirección. Esto incluye desarrollar un marco común para las descripciones de los perfiles de gestión y tomar evaluaciones psicológicas y profesionales para la selección. Además, SERVIR implementará mecanismos de auditoría para supervisar la transparencia y la integridad de los procesos de selección ejecutados por las instituciones de manera individual. Por otro lado, SERVIR también aprovechará la experiencia del CGP para desarrollar un perfil de competencias comunes para los gerentes para así guiar la selección, el desarrollo y la evaluación de los gerentes públicos.

Implementación de la reforma: consideraciones y retos

Las reformas del servicio civil del Perú son un componente fundamental de su agenda más amplia de modernización de la gestión pública y son indicadores de un importante

compromiso con los principios de buena gobernanza establecidos por los países de la OCDE. Una vez que se implemente, la nueva Ley del Servicio Civil servirá como apoyo para la reforma de gobernanza en todas las áreas al incrementar la capacidad y la estabilidad del servicio civil, sobre todo en los altos niveles de dirección. Sin embargo, la implementación de la ley será compleja no solo por la amplitud de reformas que la ley incluye, sino también por el alcance de la ley, que cubre a más de 2 000 entidades públicas a nivel nacional, regional y local. Este será un importante reto para SERVIR, y no se puede esperar que este se encargue por sí solo de dicha implementación.

Recuadro 5.1. **Propuesta de modelo de competencias de la alta gerencia de SERVIR**

- **Compromiso con el servicio:** Capacidad para actuar escuchando y entendiendo al usuario interno o externo, valorando sus necesidades como si fuesen propias y brindando soluciones o alternativas para responder a sus expectativas por medio de un servicio informado, oportuno y cortés.
- **Orientación a resultados:** Capacidad para canalizar acciones hacia el logro de las metas y de los objetivos institucionales, garantizando estándares de calidad e identificando oportunidades de mejora. Esto implica brindar respuestas dentro de los plazos indicados haciendo un uso óptimo de los recursos puestos a disposición de los servidores y considerando el impacto final en el ciudadano.
- **Trabajo en equipo:** Capacidad para crear relaciones laborales positivas y confiables al compartir información, apoyar de manera activa a los demás y colaborando con otros, proporcionando asistencia coordinada, integrando esfuerzos propios con los del equipo y de otras áreas o instituciones para el logro de los objetivos institucionales que beneficien a los ciudadanos.
- **Liderazgo:** Capacidad para influir en los demás a partir de los valores que guían su accionar hacia el logro de los objetivos.
- **Articulación con el clima político:** Capacidad para entender el contexto sociopolítico del país y el impacto de este en la institución al participar en las decisiones tomadas a nivel de políticas públicas siendo consciente de las consecuencias que puedan tener en necesidades específicas de los ciudadanos.
- **Visión estratégica:** Capacidad para percibir escenarios futuros y determinar una proyección a largo plazo alineada con el objetivo organizacional con el fin de anticipar circunstancias, evadir obstáculos, estimar riesgos y planificar acciones.
- **Capacidad de gestión:** Capacidad para gestionar los sistemas administrativos. También implica la capacidad para gestionar el uso de recursos para asegurar el logro de los objetivos.

Fuente: SERVIR.

La buena noticia es que las reformas incluidas en la nueva Ley del Servicio Civil ponen al Perú en un camino que sigue las buenas prácticas de los países de la OCDE. Los temas de las reformas son comunes a todos los países de la OCDE, que ya tienen una gran cantidad de experiencia a través del ensayo y error que puede ser aprovechada para apoyar al Perú. La siguiente sección analiza algunas de las lecciones aprendidas y propone una serie de consideraciones clave para SERVIR y para los ministerios que participan en la implementación de la reforma.

Gobernanza y coordinación para la implementación

El tamaño y la amplitud de las reformas del servicio civil van a necesitar una estructura de gobernanza y un enfoque que sean compatibles. Actualmente, el jefe de SERVIR rinde cuentas a la PCM sobre sus avances, y la PCM actúa como un directorio de gobernanza para la supervisión del proceso de implementación. El compromiso de este grupo de ministerios es esencial para garantizar la visibilidad política y el apoyo sostenido que será necesario para que las reformas continúen hasta el final, para desarrollar la capacidad y para sostener las reformas a largo plazo y garantizar que el nuevo modelo funciona según lo esperado. No obstante, puede ser que sea necesaria una estructura de gobernanza más elaborada para compartir la responsabilidad de la implementación y permitir así la participación de actores clave.

La experiencia de los países de la OCDE sugiere que la implementación de reformas de un alcance tan amplio se gestiona mejor en varios niveles de actividad, tanto de manera horizontal como vertical. Comprometer a los ministros en el nivel más alto es esencial, pero puede ser que la PCM también esté comprometida con muchas otras prioridades como para darle a estas reformas la atención que merecen. Por eso, puede resultar aconsejable concentrar la rendición de cuentas y la responsabilidad de la supervisión y el éxito de las reformas en un ministro en particular, o en un subgrupo de la PCM. También es necesario ser cuidadosos para garantizar que las regiones y las municipalidades tengan participación en cualquiera que sea el sistema de gobernanza que se establezca.

La coordinación entre los ministerios para la implementación no debería terminar a nivel ministerial. En Irlanda se estableció un Consejo de Administración del Servicio Civil para supervisar la implementación de su Plan de Renovación del Servicio Civil (Recuadro 5.2), que es ambicioso y de gran alcance. Dicho Consejo está conformado por todos los Secretarios generales y Jefes de las principales oficinas, y es presidido por el jefe administrativo del servicio civil. Se han desarrollado tres subgrupos para dirigir los avances en el marco de las personas, los sistemas y la gobernanza. Mediante el uso de subgrupos y de la asignación de responsabilidades específicas a cada Secretario General en particular, la reforma de Irlanda se convierte en la responsabilidad colectiva de la alta dirección y no de un solo organismo. Para que el proceso de implementación tenga éxito en el Perú, SERVIR tendría que idear un enfoque similar que involucre al personal de la alta dirección como aliados en dicho proceso y tendría que asignar responsabilidad colectiva para tener éxito.

Se puede desarrollar otro mecanismo horizontal clave para la coordinación en el plano operativo si las Oficinas de Recursos Humanos trabajan en red. Tal y como se explicó anteriormente, las Oficinas de Recursos Humanos desempeñan un papel fundamental en la implementación de esta reforma y requerirán el desarrollo de capacidad específica y sostenida con la finalidad de pasar de tener el estatus de un organismo básicamente administrativo que procesa los pagos del personal para convertirse en un organismo con un papel clave en la construcción del futuro servicio civil del Perú.

SERVIR hace bien en priorizar e invertir en el desarrollo de capacidad en esta área, y debería tomar medidas para garantizar que esa capacidad no solo se la proporcione SERVIR a las Oficinas de Recursos Humanos, sino que también se comparta de manera horizontal entre las Oficinas de Recursos Humanos. Un foro importante para hacer esto es la red de Oficinas de Recursos Humanos establecida por SERVIR, que puede brindar un espacio para reuniones periódicas y oportunidades para debatir sobre los avances y

compartir experiencias. Esto puede ser particularmente relevante dado que diversas organizaciones se encuentran en etapas diferentes de desarrollo, lo cual constituye una oportunidad para aquellos que están en las primeras fases para aprender del éxito y de los errores de aquellos que están en etapas más avanzadas del proceso.

Recuadro 5.2. **Implementación de la Renovación del Servicio Civil en Irlanda**

Luego de muchas iniciativas de reforma del servicio civil, hemos aprendido que existe un gran número de elementos importantes que son necesarios para lograr el cambio: un sólido liderazgo colectivo, una titularidad compartida y una inversión y un compromiso sostenidos. Por ello, estableceremos sólidos mecanismos de gobernanza y de ejecución para gestionar el programa de cambio de manera eficaz para que, de esa manera, las ambiciones de reforma sean respaldadas por acciones. Lograr la transformación a ese nivel de ambición no será sencillo ni sucederá inmediatamente, es por eso que:

- Asignaremos responsabilidad y rendición de cuentas de manera colectiva al Consejo de Administración del Servicio Civil y a sus miembros para la implementación del Plan de Renovación del Servicio Civil. Los Secretarios Generales del Ministerio de la Jefatura del Gobierno y del Ministerio de Gastos Públicos y Reforma proporcionarán apoyo central y liderazgo para permitir esto, y rendirán cuentas sobre sus avances al Jefe de Gobierno y al Ministro de Gastos Públicos y Reforma de manera regular.
- Asignaremos la responsabilidad de la ejecución de cada acción a un Secretario General nombrado para tal efecto o a un grupo de Secretarios Generales, quienes tendrán la misión de gestionar la implementación de cambios en el servicio civil. Cada Secretario General designará a un Director de Proyecto en particular para que lidere las acciones y esta persona trabajará de manera interconectada con todos los demás Directores de Proyecto bajo la dirección y coordinación de una Oficina Central de Gestión de Proyectos ubicada en el Ministerio de Gastos Públicos y Reforma.
- Coordinaremos e impulsaremos la implementación a través de una Oficina Central de Gestión de Proyectos que tendrá experiencia en áreas relevantes y contará con un personal proveniente de muchos Ministerios y fuentes externas, según sea necesario. Esta Oficina estará dirigida por el Director del Programa de Reforma del Servicio Público en el Ministerio de Gastos Públicos y Reforma. Esto facilitará un enfoque integrado para la implementación que alineará las reformas establecidas en el Plan de Renovación con las iniciativas de reformas que ya están siendo ejecutadas en el Servicio Civil, sobre todo las reformas referidas a recursos humanos y a las TIC.
- Desarrollaremos un Plan Estratégico de Implementación para cada área temática para describir en términos prácticos la manera en que se implementarán los cambios y se dotarán a estos de recursos. Los planes serán preparados por la Oficina de Gestión de Programas que esté trabajando con los Secretarios Generales correspondientes y sus Directores de Proyecto, aprovechando la experiencia interna y externa para: priorizar y especificar la secuencia de las acciones en base a un sólido estudio de viabilidad, impacto y costos, y detallar el proceso adecuado para supervisar y gestionar riesgos, problemas y retos asociados a una transformación a gran escala.

Fuente: Gobierno de Irlanda, Departamento de Gasto Público y Reforma (2014), *The Civil Service Renewal Plan A Vision and Three Year Action Plan for the Civil Service*: http://per.gov.ie/wp-content/uploads/The-Civil-Service-Renewal-Plan-October-2014.pdf.

Recuadro 5.3. **Red de profesionales de recursos humanos en Estonia**

La creación de redes de profesionales de recursos humanos empezó en Estonia a finales de la década de 1990 después de la implementación de la Ley del Servicio Civil (CSA, por sus siglas en inglés) en 1996. La ley requería la introducción de muchas nuevas herramientas de recursos humanos en ministerios y organismos administrativos que, por ejemplo, llevan a cabo evaluaciones y diseñan un sistema de capacitación como apoyo al proceso. Todo esto tenía que efectuarse en un ambiente ampliamente descentralizado.

Para enfrentar con éxito la situación dentro de un ambiente con ese nivel de descentralización y fragmentación, la Oficina del Gobierno empezó a reunir a las personas responsables por temas de recursos humanos de diferentes organizaciones. Esto les dio una oportunidad para aprender de otras organizaciones al participar en esas reuniones, y también se invitaba a algunas personas para que presenten sus experiencias fuera del servicio civil (del sector privado y/o de otros países de la OCDE). Estos eventos sentaron las bases para una red cada vez más institucionalizada de profesionales de recursos humanos. Esto ayudó a establecer líneas de comunicación más estables entre ellos y creó una cultura de debate conjunto de problemas de interés común y de apoyo mutuo para resolverlos. Esto también abrió el camino para que se establecieran otras redes informales dedicadas a un tema en particular, como la capacitación, por ejemplo.

Las comunidades que ya iniciaron el proceso, el cual empezó a partir del nivel más bajo hacia el más alto, se basan en la cooperación voluntaria. Debido a esto no incluyen necesariamente a todas las organizaciones relevantes, y es por ello que se necesitan métodos más estructurados de cooperación. El Ministerio de Finanzas[1] preside la mesa redonda de gerentes de recursos humanos de los ministerios, que es su primer punto de contacto para probar nuevas ideas y recibir una retroalimentación más práctica.

Adicionalmente a estas redes, el Ministerio de Finanzas usa otros medios para hacer que los grupos de interés participen:

- Seminarios informativos para profesionales de recursos humanos dos veces al año (0.5-1 día) – para informar sobre los últimos avances respecto a política de recursos humanos en el servicio civil, presentar iniciativas nuevas (normalmente para un aproximado de 100 participantes).
- Seminarios anuales de cooperación para gerentes de recursos humanos (2 días, fuera de Tallin) – para debatir sobre temas estratégicos relativos a recursos humanos y presentar nuevas tendencias en el área (para un máximo de 30 participantes).
- Lista de correos de profesionales de recursos humanos – para difundir información por correo electrónico.
- Actividades de aprendizaje y desarrollo para profesionales de recursos humanos – financiado principalmente por el Ministerio de Finanzas para armonizar el conocimiento relativo a los recursos humanos, así como a las prácticas en el servicio civil.
- Página de Facebook del servicio civil – abierta para cualquiera que esté interesado en informarse sobre los avances en el servicio civil de Estonia.

Las redes de cooperación desempeñan un papel importante en el sistema tan fragmentado y descentralizado de Estonia. Los organismos de coordinación central tienen un poder muy limitado, por lo que las actividades del trabajo en red sirven como una alternativa a las herramientas formales (obligación legal, por ejemplo), y siempre son más eficaces, pues tienen una naturaleza más proactiva. Esto ha sido útil para la implementación de reformas como las de los gerentes de recursos humanos que llevan a cabo los cambios sobre los que ya habían tenido la oportunidad de opinar en fases anteriores del diseño de las políticas. Las redes también son fundamentales para crear una cultura común y un sistema de valor entre las personas que trabajan en una misma área dentro del servicio civil de Estonia.

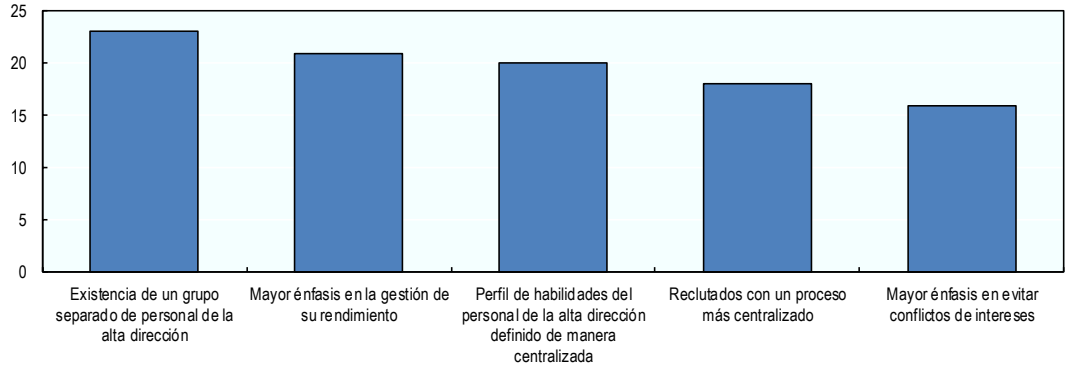
Nota: 1. En el año 2010 se encomendó la coordinación del servicio civil al Ministerio de Finanzas, y, por ende, dicho ministerio también coordina las redes de cooperación.

Fuente: Información facilitada por el Gobierno de Estonia.

Hacia un cuadro directivo basado en la meritocracia

SERVIR ha acumulado experiencia en la gestión del CGP y la aplicará a un nivel mucho mayor cuando se implemente la nueva Ley del Servicio Civil. Esto implicará una variedad de decisiones estratégicas que deberán tomarse respecto a qué responsabilidades deberán centralizarse a nivel de SERVIR y cuáles deberán ser delegadas a instituciones individuales. Muchos países de la OCDE gestionan al personal de la alta dirección como un grupo separado, y la experiencia ha demostrado que el énfasis en los elementos del reclutamiento, desarrollo y desempeño se ha visto beneficiado por un proceso centralizado.

Figura 5.5. **Características identificadas con mayor frecuencia en la gestión de la alta dirección por separado**



Fuente: OCDE (2010), Encuesta del año 2010 sobre gestión estratégica de recursos humanos en Gobiernos centrales/federales.

Reclutamiento de directivos superiores

La mayoría de los países de la OCDE reclutan y seleccionan a los directivos superiores a través de un proceso más centralizado que el que se aplica para el resto de servidores públicos. Podemos tomar ejemplos útiles de Chile y Bélgica. En Bélgica, los criterios de reclutamiento los determinan el SELOR (la oficina federal de selección) y la organización que recluta personal. SELOR se encarga de promocionar la selección, recibe y evalúa las postulaciones, toma las diferentes pruebas y evaluaciones, y elabora una lista ordenada por puntaje de los postulantes que han aprobado el proceso de selección y que están aptos para asumir un puesto de servicio público. Para los puestos de los altos directivos, cada proceso de selección es supervisado por un jurado compuesto por siete personas, que incluye a representantes de SELOR, expertos técnicos de una universidad, expertos en recursos humanos del sector privado y en gestión, y homólogos en la gestión pública. Las principales ventajas con las que cuenta SELOR son su profesionalismo e independencia respecto a las organizaciones que reclutan personal. Al centralizar la competencia para la selección, SELOR es capaz de concentrarse y desarrollarse como un organismo de reclutamiento moderno que aplica métodos de vanguardia. En la región de América Latina, Chile destaca como un líder en el reclutamiento de personal de servicio civil de la alta dirección (ver Recuadro 5.4).

Recuadro 5.4. **Reclutamiento y selección del personal de servicio civil de directivos superiores en Chile: Sistema de Alta Dirección Pública**

En el año 2003, el gobierno de Chile, de común acuerdo con todos los actores políticos (la oposición, partidos políticos, organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil), creó el Sistema de Alta Dirección Pública (ADP), un sistema central de la alta dirección del servicio civil. El objetivo del sistema ADP era establecer una alta dirección profesional. De conformidad con la reforma, existen tres grupos diferentes:

1. Los puestos de la más alta dirección, que son ocupados por nombramiento directo por parte del gobierno (1 000 puestos de un total de 2 000 000 en el gobierno central).
2. La ADP, cuyo proceso de reclutamiento se basa en el concurso público (1 000 puestos en el gobierno central). Existen dos niveles dentro de la ADP: aproximadamente un 1% se encuentra en el primer nivel de jerarquía (jefe de servicio, directores generales), y el resto se encuentra en el segundo nivel de jerarquía (directores regionales, jefes de división).
3. Puestos de dirección intermedia (2 000 puestos en el gobierno central) en el tercer nivel de jerarquía, que forman parte del servicio civil de Carrera.

El Sistema de la ADP se ha implementado de manera gradual reclutando personal a través de concursos abiertos cada vez que un puesto quedaba vacante y expandiéndose poco a poco hacia otros grupos. Por ejemplo, ha sido ampliado para incluir a 3 600 Directores Municipales de Educación y a 2 800 nuevos puestos de alta dirección en municipalidades.

Gran parte del proceso de selección de la ADP se terceriza a agencias de reclutamiento especializadas. La Dirección Nacional del Servicio Civil (DNSC) es responsable de la gestión de la ADP; sin embargo, el Consejo de Alta Dirección Pública está a cargo de garantizar la transparencia, la confidencialidad y la ausencia de discriminación del proceso de selección. Este Consejo está presidido por el Director de la DNSC y tiene cuatro miembros, que son propuestos por el Presidente de Chile y aprobados por el Senado. El proceso de selección, que toma alrededor de cuatro meses, empieza con la publicación de la vacante en los medios. Por encargo del Consejo, una empresa especializada analiza el currículum vitae de los diferentes candidatos y se encarga de una preselección para el Consejo o para un comité de selección (bajo la supervisión del Consejo). Algunos de los criterios que se aplican en el proceso de selección son la competencia profesional, la integridad y la probidad. Después de esa etapa, el Consejo o el comité selecciona a los mejores postulantes para una entrevista y se encarga de una preselección final para la autoridad a la que le compete el nombramiento final.

El Sistema de la ADP se basó en experiencia internacional, y sobre todo la experiencia de países de la OCDE como Australia y Nueva Zelanda ha influido en gran medida en el modelo chileno. Este sistema es considerado como uno de los principales logros de la modernización de la gestión pública de Chile, y uno de sus efectos ha sido la disminución del número de personal nombrado políticamente en el gobierno central, que actualmente representan solo el 0.5% del total del personal público. También se afirma que la presencia de mujeres en posiciones de la alta dirección ha aumentado con este sistema: ellas ocupan el 32% de los puestos en el sector público en comparación al 15% que representan en el sector privado de Chile.

Fuentes: Weber, A. (2012), "Alta dirección pública".

La nueva Ley del Servicio Civil asigna la responsabilidad de ejecutar el proceso de selección del personal de directivos superiores a las mismas entidades, dejando así a SERVIR con cierto poder para supervisar que se cumplan las normas. Debido a la importancia de este asunto a nivel político y a la gran relevancia que se le da a la alta dirección como modelo de meritocracia y probidad, centralizar todos los procesos de selección para los tres niveles más altos del nivel gerencial puede ser aconsejable a corto o mediano plazo; sin embargo, esto necesitaría que se efectuara un cambio en la ley, lo

cual puede que no sea factible. No obstante, dada la gran cantidad de gerentes en el sistema y el elevado número de organizaciones afectadas de todos los niveles de gobierno, centralizar el reclutamiento puede resultar insostenible a largo plazo. Es por ello que, en un escenario así, la contratación de gerentes podría empezar con un sistema centralizado en SERVIR, mientras que, de forma paralela, SERVIR iría trabajando con las entidades y sus Oficinas de Recursos Humanos para desarrollar su capacidad para liderar sus propios concursos. Una vez que las entidades hayan llegado a un determinado nivel de desarrollo que cumpla con los criterios establecidos por SERVIR y cuenten con trayectoria comprobada en la gestión de concursos de méritos a nivel de carrera durante varios años, SERVIR podría certificarlas para que empiecen con sus propios procesos de reclutamiento mientras supervisa estrechamente que cumplan con las normas establecidas.

Sin embargo, para que un proceso así funcione, SERVIR necesitará una gran capacidad propia tanto para dirigir un número bastante elevado de concursos al principio como para trabajar con las entidades de manera simultánea para que desarrollen su propia capacidad para finalmente delegarles esa función. La experiencia de algunos países de la OCDE ha demostrado que cuando los concursos están sostenidos por una capacidad deficiente de las instituciones centrales de selección, las entidades nombran a personal provisional, y esto perjudica el propósito meritocrático del proceso. Una situación de este tipo podría representar un gran riesgo en el Perú, y es necesario evitarla garantizando que SERVIR esté debidamente capacitado para desempeñar este doble papel para el desarrollo de la capacidad de los servidores públicos de la alta dirección.

Desarrollo de líderes

El modelo de competencias propuesto por SERVIR para el desarrollo de los directivos superiores es otro enfoque que se está volviendo cada vez más común entre los países de la OCDE. Un marco de competencias bien diseñado proporciona una estructura para gestionar las capacitaciones y el ascenso profesional. Dado que SERVIR propone tres niveles para los gerentes públicos, el modelo de competencias puede utilizarse para identificar las diferentes expectativas que se tienen sobre cada uno de ellos. Con esto se pueden identificar las brechas entre el nivel de competencia actual y deseado del personal de directivos superiores, lo cual resulta después en un plan de desarrollo para este personal, dado que desean progresar en sus carreras y mejorar sus propias capacidades. Esto también puede ayudar a los servidores públicos que deseen acceder al nivel gerencial a identificar sus propias necesidades de desarrollo.

Por ejemplo, en los Estados Unidos, los *Executive Core Qualifications* (ECQ, requisitos básicos para puestos gerenciales) sirven como guía para todos los programas de desarrollo de personal de la alta dirección. Para un gerente o ejecutivo federal los ECQ representan las señales a lo largo del camino para lograr el éxito a nivel de su carrera y de la organización. El marco de competencias del Reino Unido es utilizado por el personal de la alta dirección como pistas para hacer su propio trabajo y para identificar potencial de liderazgo. SERVIR, trabajando de manera conjunta con la Escuela Nacional de Adminsitración Pública (ENAP), ya ha iniciado una serie de programas de desarrollo, y va a ser necesario que esto se expanda y se refuerce a medida que el modelo de competencias se vaya ampliando hasta llegar a una cantidad mayor de gerentes públicos que esté por encima del número básico de 660 del CGP.

Evaluación del desempeño del personal de la alta dirección

La construcción de un servicio civil orientado al desempeño en el Perú deberá comenzar por los niveles más altos. En cualquier organización, hacer que el foco de atención pase a centrarse en la gestión del desempeño requiere una sólida rendición de cuentas por parte del personal directivo, un cambio en cuanto a las actitudes e intereses del personal directivo, nuevas competencias de dirección y el fomento de un sentido de propiedad del sistema de gestión del desempeño. Todo esto viene a ser la gestión del desempeño de los mismos directivos, quienes pueden verse beneficiados por un ambiente estructurado con objetivos claros para los resultados del programa, así como para la gestión de recursos humanos y de recursos financieros, que son los aspectos en función de los cuales se evalúa su desempeño. Esto no solo mejora la rendición de cuentas por parte del personal directivo al igual que lo hace con su desempeño, sino que además envía una señal al resto del personal de que los niveles más altos del servicio público se toman la gestión del desempeño con seriedad.

Recuadro 5.5. **Marco común para el desarrollo de personal de la alta dirección en Finlandia**

La gestión de servidores públicos de la alta dirección en Finlandia está más centralizada que la gestión de otros grupos de empleados. El Ministerio finés de Finanzas es responsable de la política de trabajo conjunto de la alta dirección y de gestión, así como de algunas actividades centralizadas de desarrollo gerencial. El marco común para el desarrollo gerencial está conformado por cuatro elementos: oficinas y empleo, reclutamiento, gestión del desempeño y desarrollo conjunto.

En Finlandia, todos los nombramientos de personal de servicio civil de la alta dirección se hacen por un periodo fijo de cinco años. Los criterios de selección para dichos puestos se han hecho más explícitos, y a todos los postulantes se les evalúa aplicando principios de selección uniformes. Además, se pone mayor énfasis en las habilidades de liderazgo y de gestión ejecutiva. El Ministerio de Finanzas también ha introducido un modelo de procedimientos y prácticas de reclutamiento profesional de gerentes y expertos.

Otro objetivo de la política de gestión del gobierno central es mejorar la gestión orientada al desempeño y la rendición de cuentas del personal directivo. Cuando una persona asume un puesto gerencial, sus metas personales deben estar definidas tomando en cuenta la situación actual y los futuros retos de la unidad operativa en la que trabaje. El procedimiento de acuerdo de gestión combina el desarrollo de prácticas gerenciales con la gestión del desempeño. El acuerdo de gestión debería formar parte del proceso de dirección de la unidad operativa y, por ende, debería ser compatible con el acuerdo de desempeño y el marco presupuestario (límites de gastos) establecido para la unidad.

Adicionalmente a lo ya mencionado, el Ministerio de Finanzas organiza actividades de capacitación y desarrollo en gestión para los servidores públicos de la alta dirección y para el grupo de futuros servidores públicos de la alta dirección que están por debajo de ellos.

Una de las actividades es el Foro para la Gestión de la Administración Pública, cuyo objetivo es tanto fortalecer las metas comunes del gobierno central como brindar apoyo a los servidores públicos de la alta dirección en el desempeño de sus tareas de dirección. El foro tiene lugar dos veces al año y se da a manera de seminarios de una o media jornada, y, además de eso, varias veces al año en reuniones informales de una hora de duración llamadas «cafés matutinos». El propósito de estos grupos es incrementar la interacción libre y confidencial entre el personal de la alta dirección y, por ende, brindarles apoyo en el desempeño de sus tareas de dirección y en su desarrollo personal.

El Ministerio de Finanzas también ha organizado un programa especial denominado Directivos del Futuro, dirigido a futuros servidores públicos potenciales de la alta dirección y a aquellos gerentes que recientemente hayan asumido puestos dentro del servicio civil de la alta dirección. Este programa dura tres semanas y tiene cinco módulos. Los principales temas del programa son la previsión del futuro y la dirección, y los participantes son elegidos por el Ministerio de Finanzas en cooperación con los ministerios. Desde el año 2008, más de 175 gerentes han participado en el curso, y, de acuerdo a los comentarios recibidos, los principales beneficios para los participantes son una mejor comprensión de la perspectiva del gobierno en su conjunto y la posibilidad de crear redes de trabajo más amplias. El Ministerio de Finanzas ha establecido un grupo de trabajo para evaluar el programa y rediseñar actividades de capacitación de gestión conjunta organizadas por el Ministerio.

Fuente: Adaptado del Estudio OCDE (2015b), *Slovak Republic: Better Co-ordination for Better Policies, Services and Results*, http://dx.doi.org/10.1787/9789264247635-en.

El hecho de que el Perú esté optando por periodos de tres años para la duración de un cargo crea una excelente oportunidad para implementar un proceso estructurado de rendición de cuentas por parte de la dirección basado en el establecimiento de metas y objetivos claros, en ajustes periódicos en consulta con los mandos superiores, y en la evaluación. La continuación del contrato al final del periodo de tres años debería basarse en el desempeño; no obstante, SERVIR y los más altos niveles de gestión pública necesitan garantizar que, a su vez, los directivos públicos cuenten con las cualidades que necesitan para ser eficientes en el nuevo régimen. Esto significa garantizar que cada uno de los directivos tenga muy claro de qué deben rendir cuentas y a quién tienen que rendirle cuentas. Por su parte, los directivos necesitan tener control sobre aquello que se espera que logren y estar conscientes, desde el principio, de las consecuencias que implicaría el hecho de lograrlo o no. Por último, es necesario que la información esté disponible para poder determinar si el desempeño de los directivos ha sido o no de un nivel aceptable.

La comunicación y la creación de un compromiso para garantizar una transición exitosa hacia el nuevo régimen

El éxito de la transformación del servicio civil del Perú dependerá de la voluntad de cada servidor civil en particular para postular de manera voluntaria a los puestos disponibles dentro del nuevo servicio civil y, por ende, para pasar por el proceso de transición de su régimen existente al nuevo régimen establecido en la nueva Ley del Servicio Civil. Las conversaciones con diferentes representantes e informantes del servicio civil del Perú sugieren que actualmente existe un nivel de incertidumbre entre los servidores públicos, así como preocupación respecto a su futuro. Parece que hoy en día los sindicatos en el Perú han iniciado su propia campaña de comunicación para persuadir a los servidores públicos para que no se adhieran al nuevo régimen.

Al parecer, la resistencia por parte de los sindicatos se debe a dos factores principales. En primer lugar, los sindicatos manifiestan su preocupación respecto al proceso de selección para los puestos del nuevo régimen. Argumentan que es injusto esperar que los servidores públicos actuales tengan que volver a pasar por concurso para tener sus puestos, sobre todos aquellos que están bajo el régimen que ya está congelado, a quienes podría no irles tan bien en comparación con personas más jóvenes y recién graduadas, quienes podrían estar mejor preparadas para los procesos de evaluación. Por otro lado, la segunda preocupación que han manifestado tener los sindicatos está relacionada a que perciben una reducción de la fuerza de los sindicatos como resultado de la nueva Ley del Servicio Civil.

Esta situación implica la necesidad de contar con estrategias de comunicaciones claras y consistentes que tengan un amplio alcance en todo el servicio civil del Perú, desde los niveles más altos hasta los más bajos. Dichas estrategias enmarcan de manera clara cuáles son los beneficios del nuevo régimen y son honestas respecto a cualquier limitación que se perciba. Esas estrategias de comunicación funcionan mejor cuando la información proviene de alguien que los servidores públicos conocen y en quien confían. Los sindicatos tienen representantes que pertenecen al personal del Estado, mientras que, por su parte, SERVIR es un organismo relativamente pequeño y nuevo cuya voz puede inspirar menos confianza entre los mismos empleados públicos. Es por este motivo que SERVIR necesita contar con aliados que generen confianza en toda la administración pública para que transmitan mensajes claros y de confianza. Esto puede incluir a personal de las Oficinas de Recursos Humanos y gerentes de la organización en todos los niveles, y también podría sugerir una oportunidad para que servidores públicos clave se comprometan como embajadores del nuevo régimen.

Recuadro 5.6. **El marco canadiense de rendición de cuentas por parte del personal directivo (Management Accountability Framework o MAF): Componente de gestión de recursos humanos**

El marco canadiense de rendición de cuentas por parte del personal directivo (MAF) se implementó en el año 2003 para responsabilizar a los jefes de ministerios y organismos del desempeño de la gestión, y para mejorar de manera constante el desempeño de la gestión.

El MAF tiene como objetivos:

- Esclarecer las expectativas de gestión de jefes adjuntos y brindar apoyo a los diálogos en desarrollo respecto a las prioridades de gestión con su equipo ejecutivo y la Secretaría del Consejo del Tesoro.
- Ofrecer una perspectiva integral respecto al estado de las prácticas de gestión y a los retos que enfrenta el gobierno federal.
- Identificar tendencias a nivel del gobierno en su conjunto y problemáticas generales con la finalidad de ayudar a los jefes adjuntos a establecer prioridades y a solucionar las problemáticas.

De manera anual, la Secretaría del Consejo del Tesoro evalúa el desempeño de los ministerios en cada uno de los diez aspectos que toma en consideración el marco MAF, les otorga una puntuación e identifica las áreas prioritarias para implementar mejoras de gestión, las cuales deberán ser ejecutadas de forma significativa por parte del organismo en cuestión a lo largo de los doce meses posteriores a dicha evaluación. Para esto, los ministerios presentan, en formato electrónico, pruebas justificativas de su desempeño en quince áreas de gestión. Luego, dichas pruebas son evaluadas por la Secretaría del Consejo del Tesoro y se les otorga una puntuación en cada uno de los elementos que toma en cuenta el marco MAF. El Ministerio en cuestión debe preparar un plan de mejora para las áreas de gestión en las que reciba una puntuación baja, el mismo que deberá implementar durante el próximo año. La Secretaría del Consejo del Tesoro publica las calificaciones del MAF en una página web pública, y el nivel de desempeño que obtiene el jefe de un ministerio según el MAF permite determinar si su desempeño ha sido adecuado durante el año por el que se le evalúa. En los últimos trece años, desde que se introdujo el MAF, las calificaciones obtenidas por la gestión ministerial han mejorado de manera continua, lo que demuestra la eficacia del MAF para mejorar la gestión pública.

El componente de gestión de recursos humanos del MAF para el periodo 2012-13 incluía los siguientes elementos:

- compromiso de los empleados
- dirección ejecutiva
- diversidad y empleo
- aprendizaje de los empleados
- gestión del desempeño y del talento
- eficacia de la planificación de la carga laboral y del personal
- dotación de personal
- lenguas oficiales
- contexto organizacional.

Fuente: Junta del Tesoro de la Secretaría del Canadá (s.f.), www.tbs-sct.gc.ca; OCDE (2014c), *Kazakhstan: Review of the Central Administration*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264224605-en.

Por otro lado, esto también sugiere una oportunidad para que los servidores públicos se incluyan de manera activa en el proceso de transición. Acoger a los servidores públicos en todos los niveles para que sean aliados en el diseño e implementación del proceso puede ayudar a fomentar un sentido de propiedad y constituir un apoyo para las reformas. También puede ayudar a mejorar los materiales de comunicación y a afinar las herramientas de implementación según la realidad de cada entidad pública (ver la sección de innovación). En enfoque de formar aliados para el cambio en el servicio civil de Irlanda (ver Recuadro 5.7) constituye un ejemplo útil sobre cómo los aliados sociales pueden estar comprometidos con una genuina creación conjunta de reformas del sector público cuando existe una visión a futuro y un sentido de necesidad inmediata que impulsan el proceso de reforma.

Recuadro 5.7. **Enfoques de asociación para el cambio del servicio civil de Irlanda**

Se ha hecho uso de una amplia variedad de enfoques para cambiar y modernizar las organizaciones del servicio civil de Irlanda. Dentro de un marco de asociación general para el servicio público, se alentó a las organizaciones a desarrollar sus propios enfoques, personalizados a su medida y a sus circunstancias particulares. Por ejemplo, el Departamento de Asuntos Sociales y Familiares, que cuenta con muchas oficinas locales, adoptó un enfoque multinivel para poder involucrar al personal de todos los niveles de la organización y se alentó a los comités de asociaciones locales con el fin de enraizar el proceso en todas las áreas de la organización.

Los temas a los que se enfrentaron los grupos de asociaciones variaban entre las diferentes organizaciones, pero por lo general incluían problemas de GRH tales como la implementación de la gestión de desempeño, capacitación y organización del trabajo, así como asuntos tales como contribución a las declaraciones de estrategia organizacional, comunicaciones internas y mejora en servicio al cliente. Por ejemplo, un caso de estudio de una asociación en la Oficina de los Comisionados de Ingresos halló que se había abordado los siguientes temas: La gestión de desempeño y el sistema de desarrollo, estándares de los clientes internos, premios por desempeño excepcional, prácticas laborales, capacitación, desarrollos de TI, declaración de estrategia, política de GRH, carta del centro de trabajo, comunicaciones internas, economía sombra, y temas de Acuerdo de Asociación Social.

Las características de los enfoques efectivos de asociación en el contexto irlandés incluyeron:

- la asociación estaba visiblemente vinculara a la agenda de modernización y a otros procesos de cambio organizacional
- importancia de temas estratégicos y operacionales, involucrando a las personas y representantes relevantes
- un fuerte énfasis en la mejora del desempeño organizacional
- un enfoque en los resultados en lugar de en los procesos o estructuras
- el desarrollo de asociaciones a nivel local dentro de las organizaciones condujo a una mayor innovación
- compromiso visible de gerentes y representantes de los sindicatos
- mecanismos para asegurar la contribución de otros miembros del personal y de los gerentes
- uso de procesos de resolución de problemas de manera conjunta
- se explicó a los gerentes, al personal y a sus representantes la lógica detrás de las decisiones
- seguimiento visible por la gerencia y participación de la asociación en la supervisión de una implementación efectiva.

Fuentes: National Centre for Partnership and Performance (2003), "Towards a new generation of partnership: Change and modernization in the civil service", http://files.nesc.ie/ncpp_archive/reports/NCPP_2003_tangop_full_report.pdf; National Centre for Partnership and Performance (2004), "Civil service modernisation using a partnership approach", http://files.nesc.ie/ncpp_archive/reports/NCPP_2004_csm_full_report.pdf.

Se debe tener especial cuidado con respecto a la comunicación del sistema de gestión de desempeño, puesto que esto surgió a menudo como el tema de preocupación clave entre los sindicatos y los servidores públicos, en forma más general. Parece existir una percepción de que durante los años 1990, se implementaron procesos de gestión de desempeño para reducir el servicio civil, y estos procesos no se usaron de manera precisa para identificar a los servidores públicos con menor desempeño, sino a aquellos que la gerencia buscaba identificar con fines políticos o personales. Desde entonces, la gestión por desempeño no ha sido un componente típico en las carreras de los servidores públicos, y genera preocupación y temor.

Los sistemas de gestión del desempeño funcionan mejor cuando no se enfocan en castigar a los empleados con bajo desempeño, sino en apoyar a todos los empleados para que den lo mejor de sí. Existe mucho conocimiento acumulado por la OCDE sobre enfoques de desempeño que han funcionado y otros que no, así como sobre los mejores enfoques para implementar mejoras al sistema. Una lección importante es que incluso los mejores sistemas sólo van a funcionar una vez que los gerentes públicos que realizan las evaluaciones de desempeño y que usan las herramientas de desempeño estén bien capacitados y se sientan apoyados. Otra lección importante es que es mejor implementar lentamente los nuevos sistemas, con la implementación de recompensas y/o amonestaciones directas en las etapas posteriores, una vez que tanto los empleados como los gerentes se hayan acostumbrado al uso de las herramientas. Esto resulta especialmente importante en el contexto peruano, en donde la confianza es baja y la preocupación es grande. Por lo tanto, la implementación gradual del sistema por parte de SERVIR, que ha comenzado con un piloto en cinco entidades en el 2015 e irá aumentando más en el 2016 es un buen enfoque.

Uso de repetición, experimentación y compromiso para apoyar la capacidad de innovación en el servicio civil

La implementación de un nuevo servicio civil en el Perú es fundamentalmente un proceso de innovación del sector público a gran escala. Perú está buscando innovar en su estructura de servicio civil, así como en las herramientas y en los mecanismos que se usarán para administrar a los servidores públicos. Los países de la OCDE han dado prioridad a la innovación del sector público y la OCDE ha comenzado a recopilar y analizar una gran variedad de innovaciones y su desarrollo, implementación y crecimiento en su Observatorio para la Innovación del Sector Público (OPSI). [6]

Los casos que el OPSI ha recogido han resaltado una serie de enfoques que se están adoptando cada vez más en los países de la OCDE para mejorar la innovación de las nuevas políticas y procesos. Por lo general, estos incluyen una producción pequeña y rápida de nuevas herramientas y/o servicios que se prueban primero en un espacio pequeño y controlado y luego se ajustan y se expanden en un enfoque por fases controlado. Los usuarios típicos de las herramientas y servicios por lo general se involucran en las etapas más tempranas del proceso como socios activos, creando conjuntamente las herramientas o los servicios. Algunos gobiernos han establecido unidades y equipos especiales que se dedican a administrar este proceso, dentro de "laboratorios de políticas". Chile ha establecido un laboratorio de este tipo y está trabajando con la OCDE para explorar oportunidades de expandir el impacto de su laboratorio a través de todo su servicio civil.

Recuadro 5.8. **Laboratorios de innovación del sector público**

En los últimos años se ha visto el surgimiento de laboratorios de innovación del sector público en varios gobiernos de la OCDE. Esto ha ocurrido parcialmente como respuesta a la creciente complejidad de los problemas del sector público que requieren nuevos alcances y nuevas formas de trabajar. Estos laboratorios ofrecen un lugar para ayudar al sector público a enmarcar los problemas de una nueva forma y a rediseñar los servicios, diseñando una amplia gama de perspectivas. Los laboratorios ayudan a institucionalizar la creación conjunta mediante la participación activa de los usuarios de los servicios públicos en todas las etapas del desarrollo de la política y de los servicios, y empleando diferentes disciplinas que van desde el diseño y la etnografía a la psicología y la sociología. En el mejor de los casos, los laboratorios de innovación pueden ayudar al sector público a trabajar de una manera nueva, y que a menudo plantea muchos retos, para obtener resultados que aborden adecuadamente las necesidades de servicio por parte de los usuarios.

El término 'laboratorio' se ha tomado de la ciencia y se refiere a la práctica de experimentar – investigar una situación, explorando cómo ocurre y probando soluciones en un ambiente seguro y controlado. En ocasiones, los gobiernos en distintas partes del mundo han invertido tiempo, dinero y capital social y políticas y programas de gran escala que no han alcanzado los resultados esperados. Los laboratorios de sector público pueden ofrecer algún tipo de antídoto contra esto. Son espacios dedicados para investigar y experimentar a través de prueba y error para poder entender mejor lo que funciona en la práctica.

En la última década, han ido apareciendo laboratorios de innovación del sector público en todo el mundo. Existe una gran diversidad de modelos de laboratorio de innovación en diferentes niveles de gobierno y con distinto alcance. Por ejemplo, *Mindlab* en Dinamarca, el *Central Innovation Hub* en Canadá, y el *Laboratorio de Gobierno* en Chile. Todos funcionan a nivel de gobierno central y en múltiples departamentos. La oficina de Gestión de Personal de los Estados Unidos tiene su propio laboratorio que comenzó a analizar principalmente problemas relacionados con gestión interna tales como los que enfrenta SERVIR, y desde entonces se ha expandido para incluir un rol político más amplio.

Con respecto a otras prácticas en el campo de la gobernanza pública, los laboratorios de innovación están aún en pañales. Esto significa que el entendimiento establecido con respecto a los diferentes modelos que existen a nivel global, la forma en la que funcionan y su impacto, están en continuo desarrollo.

Fuente: OCDE, investigación en curso.

El enfoque de SERVIR al desarrollo de políticas y herramientas ha comenzado a incorporar algunos de los principios de innovación del sector público y de los laboratorios innovación. Los mecanismos de consulta y los procesos de diseño incluyen una consulta temprana con socios estratégicos clave tales como el MEF y la Secretaría de Gestión Pública de la PCM, así como una oportunidad para comentarios por parte del público a través de su página web. Conforme SERVIR pase de desarrollo de políticas al desarrollo de herramientas que serán empleadas por las entidades y por las Oficinas de Recursos Humanos para administrar el servicio civil, podrán querer explorar opciones para comprometer a un mayor número de participantes en el proceso, especialmente a aquellos que tendrán que usar los productos y las herramientas en su trabajo diario.

Esto podría incluir por ejemplo, el uso de algunas oficinas de recursos humanos para probar modelos prototipo de herramientas y ofrecer retroalimentación temprana, así como refinar la herramienta en múltiples etapas conforme éstas se expandan a más entidades. También podrá haber oportunidades de comprometer a la red de embajadores y/o

representantes de los sindicatos en tales experimentos, dándole la oportunidad de contribuir activamente a la construcción de un nuevo servicio civil en el Perú. Este tipo de enfoque iterativo y flexible se volverá cada vez más importante conforme las herramientas y los procesos se adapten a las municipalidades y regiones, muchos de los cuales operan en circunstancias muy distintas a aquellos que se encuentran en Lima.

Implementación de las reformas en el contexto de descentralización y gobernanza multinivel

El proceso de descentralización del Perú añade un nivel más de complejidad a las reformas del servicio civil, que impactan a los niveles regional y local. Conforme el Perú se enfoque en el desarrollo de capacidad de las regiones a fin de asumir más responsabilidades para la entrega de servicios, se debe concentrar también en la capacidad de los altos funcionarios para manejar políticas y programas más complejos. Esto implica una gran necesidad de desarrollar un cuadro profesional y estable de funcionarios públicos en las regiones y en las municipalidades. Esto significa enfatizar el reclutamiento basado en mérito, invertir en desarrollar las capacidades y ofrecer salarios competitivos para atraer personal calificado. En resumen, la implementación exitosa de las reformas de SERVIR en las regiones será fundamental para el éxito de la descentralización.

Sin embargo, las regiones también enfrentan retos particulares. En las conversaciones con las regiones como parte de la misión de investigación de la OCDE surgieron una serie de temas. En primer lugar, parece ser que la escala de pagos para todos los servidores públicos a nivel local y regional es más baja que la de Lima. Si bien esto podría reflejar algún grado de diferencia en el costo de vida, se sugirió que los sueldos de las regiones no son lo suficientemente altos como para atraer y retener a los mejores ni para invertir en su desarrollo. Parece ser también que los sindicatos tienen una voz muy fuerte en las regiones y están asesorando a los gobiernos municipales y regionales para resistirse a las reformas del servicio civil. Más aún, faltan datos sobre empleados públicos a nivel municipal y SERVIR ha desarrollado un plan para comenzar a recopilar esta información.

Esto sugiere, en primer lugar y de manera más importante, que es necesario que SERVIR expanda su alcance a las regiones y que trabaje de manera más cercana con los gobiernos fuera de Lima. Es comprensible y recomendable que SERVIR comience a trabajar con las grandes instituciones en Lima, que desarrolle casos de éxito y que los use para convencer a las regiones acerca del valor de estas reformas, sin embargo, pueda haber también una oportunidad de comenzar con un proceso de compromiso más profundo.

SERVIR ha comenzado a trabajar en el desarrollo de habilidades en las regiones para identificar las necesidades de capacitación y desarrollo de capacidades en las regiones (Diagnósticos de Conocimiento). En este contexto, SERVIR y las Secretarías de Descentralización y de Gestión Púbica tendrán que jugar un rol importante no sólo en apoyar el desarrollo de capacidades para los procesos de reclutamiento, sino también en capacitación de empleados públicos a nivel sub nacional. SERVIR también está desarrollando capacitación específica a través de la Escuela Nacional de Administración Pública y mediante el fortalecimiento de las Oficinas de Recursos Humanos (SERVIR, 2014). Al mismo tiempo, el MEF está ofreciendo capacitación específica y está desarrollando capacidades en el terreno para apoyar a los gobiernos locales a elaborar la planificación y medición presupuestaria (Ministerio de Economía y Finanzas, 2009). Esto ilustra también que existe la necesidad de contar con un servicio social sólido, competente y bien preparado en los gobiernos regionales y locales (ver Capítulo 4).

A nivel regional, SERVIR podría querer desarrollar aún más esta actividad en las regiones e invitar a representantes clave de cada región a una conferencia ofrecida en una de las regiones para motivar el diálogo y darle a las regiones una oportunidad de expresar su voz y de aprender de la experiencia de las demás. Dado que un pequeño número de regiones han comenzado el proceso de transición, estas entidades podrían hablar acerca de sus primeras experiencias y orientar el desarrollo en aquellas que aún no han comenzado.

A nivel municipal, será importante comprometer a los representantes clave desde la etapa inicial y usar sus aportes para revisar cuidadosamente los procesos y ajustarlos para su uso local. Al invitar a los gobiernos municipales a este proceso y al empoderarlos para que aporten al diseño de sus herramientas, su confianza en las reformas crecerá, seguramente. SERVIR también debería trabajar con la Secretaría de Descentralización de la PCM para alinear actividades y coordinar su implementación. Esto podría incluso involucrar el establecimiento de oficinas regionales, o *hubs* de SERVIR, que podrían contribuir a apoyar y monitorear su implementación en las regiones.

Sostenimiento de las reformas, seguimiento del progreso y evaluación del éxito

Un riesgo clave de la iniciativa de la reforma actual en el Perú es la sostenibilidad en el mediano plazo. Actualmente se está invirtiendo mucha buena energía en el diseño y la comunicación de la reforma, sin embargo, la prueba real de la implementación será en el 2020 al final de su fase esperada de implementación. Muchas cosas pueden ocurrir en los próximos cinco años en Perú, incluyendo un cambio de gobierno que pueda requerir el replanteo de aspectos de la implementación para asegurar el alineamiento con las prioridades estratégicas de los gobiernos entrantes.

Más allá del riesgo político, los cronogramas de implementación de más largo plazo pueden llevar a la pérdida de impulso puesto que los servidores públicos sufren de "fatiga de reforma". Además, con la alta rotación en puestos administrativos, como ya se ha mencionado, existe otro riesgo: que los socios clave sean cambiados demasiado rápido y no puedan conducir un cambio efectivo. Por lo tanto, uno de los más grandes problemas que la reforma busca solucionar puede ser en sí mismo uno de los grandes riesgos para lograrla.

Una de las herramientas principales empleadas por los países de la OCDE para sostener las reformas es la evaluación e informe. Esto puede hacerse tanto interna como externamente. A nivel interno, SERVIR debería desarrollar indicadores para monitorear el progreso en la implementación en los ministerios y agencias en forma transparente. Se deberían usar informes de progreso en la implementación en forma regular para identificar áreas problemáticas, identificar bloqueos y sugerir soluciones. El hacer que esta información sea abierta puede ayudar a comparar el progreso de las agencias. Esto puede crear un incentivo blando para motivar a los rezagados y premiar a los que tienen mejor desempeño. República Dominicana ha desarrollado una herramienta en línea para monitorear sus ambiciosas reformas del servicio civil. Un estudio de la OCDE del 2015 sobre estas reformas recomendó el desarrollo futuro de esta herramienta para incentivar el compromiso de largo plazo con las reformas (OCDE, 2015c). Un enfoque similar podría resultar útil en el Perú (ver Recuadro 5.9).

Las evaluaciones externas pueden complementar el monitoreo interno. En Suecia, el Parlamento puede establecer comisiones para evaluar e informar sobre aspectos de reforma del sector público, mientras que en Canadá y en los Estados Unidos, se incluyen requerimientos de evaluación en la legislación sobre reforma del servicio civil. (Wollmann, 2003). En algunos países como en Canadá, Holanda, Suecia y los Estados

Unidos, entre otros, los entes auditores han adoptado una función de evaluación. La información pública de resultados de las evaluaciones es una forma de mantener el enfoque en las reformas.

Recuadro 5.9. **Sistema de Monitoreo de la Administración Pública de República Dominicana (SISMAP)**

República Dominicana está llevando a cabo una ambiciosa reforma del servicio civil para desarrollar y reforzar un servicio civil meritocrático como base para un sector público innovador, que fue el enfoque de la revisión de la OCDE en el año 2012. Han desarrollado una herramienta en línea, el Sistema de Monitoreo de la Administración Pública (SISMAP), que puede ser utilizada para monitorear y evaluar de manera permanente, la aplicación de la ley del servicio público en instituciones del estado. SISMAP emplea criterios e indicadores del Barómetro de Servicios Públicos en América Central y La Republica Dominicana (desarrollado por el Banco Interamericano de Desarrollo). Las instituciones son evaluadas trimestralmente de manera transparente y pública con respecto a cada indicador, y su nivel de cumplimiento es indicado en un tablero de verde, ámbar y rojo. La situación en todas las instituciones que participan así como la situación de las entidades por separado se publica en línea, junto con la evidencia de la implementación.

SISMAP permite a los ciudadanos acceder a 34 indicadores de la administración pública, incluyendo temas tales como calidad, legalidad, reclutamiento basado en meritocracia y gestión de desempeño, y entre otras cosas, incluye las siguientes áreas:

- planificación de recursos humanos
- organización del trabajo
- gestión de contratación de personal
- gestión de desempeño
- gestión de compensaciones
- sistema de desarrollo de carrera
- gestión de relaciones entre empleados
- organización de la función de GRH
- gestión de la calidad.

Fuente: Ministerio de Administración Pública (s.f.), página web del Ministerio, www.map.gob.do.

El enfoque de Canadá es específicamente integral y puede contener algunos elementos que Perú podría considerar adoptar. La legislación del servicio público requiere una revisión cada cinco años para asegurarse de que la legislación ha sido implementada adecuadamente. Estas revisiones permiten que el Parlamento de Canadá evalúe el impacto de la legislación, y si fuera necesario, realice enmiendas o mejoras. Además, es necesario que el Auditor General de Canadá informe al Parlamento cada cinco años para determinar si las entidades centrales de GRH y departamentos de línea seleccionados han implementado los requisitos del Public Service Modernisation Act, 2003 (Ley de Modernización del Sector Público - PSMA). Cada entidad central de GRH presenta un informa anual al Parlamento acerca de sus responsabilidades de GRH, incluyendo la implementación de la PSMA. Finalmente, el Consejo Privado (Privy

Council), que asesora al Primer Ministro de Canadá y es responsable del liderazgo del sector público) presenta un informe anual al Primer Ministro acerca del estado del servicio público. Junto con este informe se presenta el trabajo del Comité de Asesoría del Primer Ministro sobre Servicio Público (ver Recuadro 5.10). Siguiendo el ejemplo del recuadro 5.9., Perú debería considerar presentar informes de progreso en forma regular de manera pública y abierta, con el fin de mantener la visibilidad del proceso de implementación y mantener el impulso político y organizacional para la implementación de la reforma.

Recuadro 5.10. **Canadá: Informe de avances en la renovación del servicio público**

El Comité de Asesoría del Primer Ministro sobre Servicio Público, confirmado por experimentados expertos independientes, hace recomendaciones para áreas relacionadas a la renovación del servicio pública en Canadá, y el Secretario del Consejo Privado presenta el avance general en informes anuales al Primer Ministro. Los dos informes están estrechamente relacionados. El informe del Comité Asesor se estructura en torno a cuatro áreas amplias de renovación que se han identificado:

1. **Planificación:** la planificación proporciona un entendimiento claro que qué habilidades y qué conocimiento son necesarios para cumplir con los objetivos de negocios del departamento ahora y en futuro. Toma en cuenta que la planificación de negocios y la de recursos humanos deben ir de la mano. Sin esto, el reclutamiento y el desarrollo de los empleados sería ad hoc y de corto plazo.
2. **Reclutamiento:** reclutar el mejor talento posible para el servicio público es indispensable para una capacidad de servir a los Canadienses con excelencia en el largo plazo. El reclutamiento se enfoca en remplazar a personal que se retira y responder a las crecientes demandas en áreas tales como seguridad y salud. El enfoque es contratación directa por departamentos, especialmente se busca contratar personal recién egresado de educación post secundaria para cargos indeterminados.
3. **Desarrollo de los empleados:** el desarrollo de los servidores públicos como líderes, gerentes, administradores, profesionales y empleados empoderados es crucial para una institución de alto desempeño. Este desarrollo se da en el contexto de una cuidadosa atención a la evaluación de desempeño y a la gestión del talento.
4. **Infraestructura facilitadora:** la corrección de las deficiencias de las herramientas y sistemas requieren mejorar la gobernanza de GRH, mediante la simplificación de los informes y asegurándose de que los fundamentos en áreas tales como contratación de personal y sistemas de información funcionen mucho mejor. El informe del comité establece los compromisos específicos acordados para el año anterior, luego de la consulta con la comunidad de vice ministros (cabezas de ministerios), y el avance y resultados de cada compromiso.

Fuente: Gobierno de Canadá, Oficina del Consejo Privado (Privy Council Office) (s.f.), página web de Privy Council Office, www.pco-bcp.gc.ca/index.asp?lang=eng.

Mirada hacia el futuro: Reforma del servicio civil más allá del proceso de implementación actual

La implementación de la nueva Ley del Servicio Civil va a contribuir mucho a colocar la gestión del servicio civil sobre una base sólida de meritocracia y profesionalismo. Los países de la OCDE emplean este mérito y profesionalismo como la base para orientaciones más estratégicas a la gestión del servicio civil, para asegurar que

el personal correcto con las habilidades correctas esté trabajando en los lugares correctos en los momentos correctos, para lograr una entrega de servicios eficiente y eficaz. La planificación estratégica de la fuerza laboral es un componente esencial de las administraciones públicas de alto desempeño. Resulta indispensable, si el gobierno quiere mantener una fuerza laboral bien estructurada y representativa, que pueda cumplir con las necesidades cambiantes de los ciudadanos y de las empresas de manera eficiente en cuanto a costos. Una buena planificación de la fuerza laboral requiere información y debate de alta calidad, vinculados a las prioridades de todo el gobierno, estrategias organizacionales y temas de eficiencia, así como arreglos de rendición de cuentas que apoyen las decisiones de la fuerza laboral. El rol de SERVIR después del proceso de implementación en el 2020 podrá transformarse un poco para incluir la supervisión del principio de mérito, a la vez que desarrolle instrumentos de planificación de la fuerza laboral que permitan una gestión más efectiva del servicio civil del Perú a nivel de todo el gobierno.

Una base importante para el desarrollo de un enfoque estratégico de la GRH es la información de la fuerza laboral. La creación de puestos y cargos estandarizados como parte de las reformas antes señaladas colocarán al Perú en una buena posición para establecer sistemas de información de Recursos Humanos con definiciones de datos estandarizados y comparables a nivel de los diferentes ministerios y agencias. Esto permitirá contar con una mejor planificación de la fuerza laboral así como una mayor transparencia en la gestión del servicio civil. Este sistema de información podría ser desarrollado de manera modular, comenzando con un conteo preciso de la cantidad, nivel y tipo de puesto de cada empleado en cada organización. Una vez establecidos los puntos básicos, los datos de la fuerza laboral pueden ir más allá del conteo de empleados en una organización determinada y apoyar a las organizaciones a planificar, brindar soporte y desarrollar la capacidad de la fuerza laboral. La inclusión de factores tales como el nivel educativo, habilidades y competencias ayuda a las organizaciones a alinear capacidades específicas con las prioridades correctas. Estos factores aseguran también que la planificación pueda tratar de alcanzar un equilibrio entre personal más joven y más experimentado, que contribuya a la sucesión y a la planificación de la renovación.

Otro elemento que puede aumentar mucho la gestión estratégica de RRHH en el Perú es el desarrollo de la gestión de competencias, que es una prioridad de mediano plazo para SERVIR. La gestión de competencias y el uso de perfiles de puesto comunes son herramientas que mueven la orientación estratégica y la integración de las áreas clave de GRH, incluyendo la planificación de la fuerza laboral, reclutamiento y selección, movilidad, y capacitación y desarrollo para construir capital humano en el servicio público. Los marcos de competencia ayudan a las organizaciones a identificar brechas de competencias y las estrategias para superarlas. Junto con la gestión de competencias, los perfiles de puesto reflejan la naturaleza cambiante de las organizaciones y del trabajo. Los perfiles de puesto tradicionales, que tienden a describir los cargos en términos de una serie de tareas finitas por realizar, se consideran hoy una fuente de rigidez. En lugar de ello, los perfiles de puesto se enfocan en los productos de resultados y en el perfil de la persona necesaria para cumplir con el trabajo. Muchas organizaciones emplean las competencias como parte del perfil del puesto, como una manera de definir y medir las habilidades, destrezas y comportamientos que se consideran necesarios para el puesto.

La adopción de un marco de gestión por competencias podría ayudar a reforzar el principio de mérito en los arreglos de reclutamiento y selección. La idea no es reemplazar las credenciales duras con competencias de comportamiento, sino utilizar las credenciales de educación y habilidades para establecer los estándares mínimos y luego usar las

pruebas de competencia para complementar esta evaluación para un proceso de selección más refinado. Esto requiere la incorporación de nuevas herramientas en el proceso de selección, tales como entrevistas basadas en experiencia, simulaciones de comportamiento, centros de evaluación y la validación de competencias transferibles que puedan haber sido adquiridas a través de la experiencia en otros empleos. La gestión de competencias ya está siendo propuesta para el reclutamiento y selección de los gerentes públicos, lo cual es una oportunidad excelente para desarrollar habilidades y conocimiento en esta forma moderna de gestión de la fuerza laboral antes de expandirse a un grupo más amplio en las siguientes fases.

Los países de la OCDE también están tratando de desarrollar enfoques de gestión de fuerza laboral que tengan como fin proporcionar a los servidores públicos las habilidades, motivación y oportunidad de contribuir a la innovación. Un enfoque consiste en alinear las herramientas de gestión para mejorar el compromiso de los empleados, que enfatiza en la creación de las condiciones en la que los empleados ofrezcan más de su capacidad y potencial (Macleod, s.f). Los empleados comprometidos son aquellos que dirigen su comportamiento hacia el logro de las metas de una organización lo más efectiva y eficientemente posible. Se involucran a sí mismos y a sus ideas en el trabajo y se sienten apoyados para generar nuevas ideas y contribuir a la innovación y a la mejora del centro de trabajo en general.

Trabajos recientes de la OCDE sobre compromiso de los empleados y herramientas de GRH para apoyar más innovación en el sector público han resaltado una serie de prácticas incluyendo el uso de encuestas a los empleados para medir su compromiso y evaluar mejor la efectividad de las intervenciones de la gerencia y de las políticas de GRH. Otras herramientas incluyen en desarrollo y mantenimiento de redes para promover el aprendizaje en las organizaciones. Se usan procesos de premiación para recoger prácticas innovadoras exitosas y compartirlas entre los servidores públicos. Algunos de estos se realizan con el fin alentar y premiar la colaboración exitosa entre organizaciones. Los programas de movilidad y diversidad también contribuyen mediante la promoción de una fuerza laboral más inclusiva con diferentes puntos de vista en cuanto a las actividades del día a día. Estos reciben el apoyo mediante políticas y marcos de GRH cada vez más integrados que sirven para asegurar que cada miembro del personal reciba apoyo para que pueda contribuir de la mejor manera durante las diferentes fases de su vida y a lo largo del desarrollo de su propia carrera. Cada una de estas áreas contribuye, a su modo, a contar con una fuerza laboral más comprometida en donde los empleados reciban la habilidad, motivación y oportunidad para la innovación, mejorando por lo tanto los servicios para los ciudadanos.

Recomendaciones

Este capítulo ha mostrado que SERVIR y el gobierno del Perú están dando los pasos correctos para ubicar al Perú en el camino hacia un servicio civil estable, profesional y efectivo; requisito y facilitador estratégico de una mejor gestión pública en el Perú. El gran reto al que se enfrentará el Perú en los próximos años será la implementación de la reforma de tal forma que asegure la consistencia y aplicación, a la vez que tome en cuenta la necesidad de flexibilidad, especialmente en los niveles sub nacionales de gobierno. No es tarea fácil, y pondrá a prueba la habilidad de país para sostener una reforma hasta su implementación completa.

Una comparación de las iniciativas de reforma del Perú con la experiencia de la OCDE pone a consideración del gobierno las siguientes recomendaciones para construir un servicio civil estable y profesional en el Perú:

1. Asegurar el apoyo político para la implementación de la nueva Ley del Servicio Civil.

- Después de las elecciones presidenciales y parlamentarias del 2016, será importante que el gobierno entrante entienda el profundo valor que estas reformas tienen para el país y que las apoyen sostengan con toda su fuerza.

– Esto implica reconocer públicamente la importancia de continuar las reformas que le dan a SERVIR los recursos para diseñar, apoyar y monitorear adecuadamente el proceso de implementación, y asegurar el poder para monitorear el progreso y observar el cumplimiento de la nueva legislación y regulaciones.

2. Diseñar una estructura de gobernanza para implementar las reformas

- Una estructura de gobernanza ideal debería concentrar la rendición de cuentas y responsabilidad para la fiscalización y éxito de las reformas en un ministerio en particular.

– En este sentido, SERVIR podría entrar en el ámbito del Vice Ministro de Estrategia y Modernización, un cargo cuya creación se recomienda en el Capítulo 2, bajo la PCM y que agruparía a las entidades de la PCM encargadas del establecimiento de estrategias nacionales, incluyendo CEPLAN, la SGP y la Secretaría de Descentralización.

– Por supuesto, la autonomía institucional de SERVIR debería preservarse bajo esta reforma. Sin embargo, esta recomendación busca asegurar que la agenda de reforma del servicio civil sea una prioridad dentro del PEDN del gobierno que se vea totalmente reflejada en los esfuerzos de coordinación entre el CEPLAN, la SGP, la SD y el MEF de tal forma que la agenda de reforma cuente con financiamiento suficiente y que su impacto sea evaluado completamente como parte de la estrategia nacional integrada y del seguimiento del presupuesto por resultados en todos los niveles de la administración pública, incluyendo si es que las mejoras en la capacidad, profesionalismo, mérito y competencia del servicio civil a nivel sub nacional están dando como resultado un mejor diseño y entrega de servicios que incrementen los resultados para los ciudadanos y las empresas.

- SERVIR debería contar con el apoyo de un directorio administrativo para comprometer a los altos directivos como aliados en el proceso y asignar responsabilidad colectiva para el éxito de su implementación. SERVIR y el MEF tendrían que mantener una relación cercana para supervisar la asignación efectiva de recursos para la implementación de la ley. A nivel de oficinas de recursos humanos, las redes pueden ayudar a apoyar y sostener la implementación.

3. Seguir prestando especial atención al desarrollo y gestión de los altos directivos

- Esto podría incluir disposiciones especiales para un reclutamiento y selección más centralizados. Esto podría darse bajo el marco de SERVIR, conforme se vaya implementando el sistema inicialmente.

- En forma simultánea, SERVIR debería trabajar con entidades y sus Oficinas de Recursos Humanos para desarrollar su capacidad de administrar sus propias competencias por méritos. Una vez que las entidades hayan alcanzado un cierto umbral de capacidad que cumpla con los criterios establecidos por SERVIR, y que hayan demostrado una trayectoria en la administración de competencia por méritos a nivel de la carrera, SERVIR debería certificarlos para que puedan comenzar su propio proceso de selección y hacerles un seguimiento cercano para verificar su cumplimiento.
- Esto puede ser apoyado reforzando el marco de competencias de los directivos como una herramienta de gestión, vinculándola a la gestión de desarrollo y desempeño. Los indicadores de desempeño pueden incluirse dentro de los contratos de trabajo de 3 años de los altos gerentes para enfatizar la orientación hacia el desempeño y la rendición de cuentas.
- SERVIR puede jugar un papel importante en el proceso de evaluación de desempeño de la alta gerencia para asegurar la meritocracia y limitar la politización de personal no político nombrado.

4. Comunicarse a menudo y construir redes de apoyo

- El éxito final de la reforma dependerá de que cada funcionario público decida que es de interés para él o ella acogerse al nuevo régimen del servicio civil. Esto significa, que a fin de cuentas, los empleados públicos deben ver a SERVIR y a la reforma que éste representa, como una institución positiva que merece su confianza.

– Se tiene que poner a disposición información honesta basada en los valores del servicio civil, así como el impacto público y se debe identificar redes de partidarios para su difusión.

– Así mismo, la comunicación hacia el público en general resulta esencial para mostrar el progreso de la reforma, para asegurar un apoyo sostenido y presión pública para llevar a cabo las reformas y así ayudar a mejorar la imagen del estado y de sus empleados públicos ante los ciudadanos.

5. Reforzar la necesidad para un servicio civil orientado al desempeño

- Reforzar el rol de las evaluaciones de desempeño para lograr esta meta. El nuevo régimen de gestión de desempeño tiene que diseñarse cuidadosamente con un alto nivel de transparencia para promover la efectividad y la confianza.
  - El nuevo sistema podría implementarse en fases, con premios y sanciones en etapas posteriores, una vez que los empleados y los gerentes se hayan acostumbrado al uso de las herramientas.
  - Para lograr una implementación exitosa, se va a requerir una inversión significativa en capacitación de todos los gerentes públicos que lleven a cabo evaluaciones de desempeño y que utilicen las herramientas de desempeño. Esto puede ayudar a asegurar una implementación pareja y consistente así como un uso efectivo de las herramientas.

6. Diseñar herramientas y procesos para un seguimiento y evaluación efectivos

- Estos pueden incluir un monitoreo interno realizado por SERVIR con indicadores claros y transparentes que se recojan y compartan públicamente. Esto puede ayudar a sostener el impulso para la reforma en el mediano plazo. Los indicadores

deben recopilarse y actualizarse en forma regular (por ejemplo, trimestralmente) y pueden usarse para reunir a la red de Oficinas de Recursos Humanos para conversar sobre su progreso.

- Esto puede implementarse mediante una evaluación externa de la implementación de la legislación. La presentación al congreso de un informe anual acerca del proceso de implementación podría ayudar a asegurar que la reforma mantenga su visibilidad política a la vez que se pone presión para mostrar los progresos y resultados.
- Una revisión más amplia al final del proceso de implementación en 2020 debe tomar en cuenta los siguientes pasos en la reforma de la GRH para el servicio civil del Perú. Estos procesos tienen que coordinarse cuidadosamente con el MEF y la Dirección General de Presupuesto Publico debe participar en los procesos de evaluación y revisión.

7. Usar la información de evaluación de desempeño para hacer ajustes a las políticas, procesos y herramientas en forma regular

Desarrollar capacidades y habilidades para enfoques repetitivos y flexibles

- Enfatizar el aprendizaje a través de la experiencia, regulándolo en el camino.

– Estos métodos de innovación podrían ayudar a probar las herramientas y probar prototipos, tales como los nuevos sistemas de gestión del desempeño, en grupos pequeños antes de expandirlos al servicio civil en general.

– Esto también podría ser una oportunidad útil para comprometer a los partidarios y a los escépticos de la reforma (por ejemplo, representantes de sindicatos) al inicio del proceso de diseño, dándoles la oportunidad de contribuir en forma activa a construir un nuevo servicio civil en el Perú.

– SERVIR también podría evaluar concienzudamente la experiencia del primer grupo de entidades que pasen por el proceso de transformación y usar esta información para revisar el proceso, las herramientas y los cronogramas para mejorar las oportunidades del éxito de la reforma.

Asegurar la relevancia y aplicabilidad de las reformas a nivel local

- Los retos de implementar las reformas en regiones y municipalidades van a ser sustantivamente mayores debido a la distancia geográfica, a la desconfianza hacia el gobierno central en algunas regiones, y a un uso potencialmente mayor de prácticas de empleo informal en algunas regiones y municipalidades. Existen indicios de que las estrategias de comunicación de SERVIR no han llegado a nivel local al mismo nivel que en los ministerios en Lima, y esto puede plantear un reto para asegurar que los actores a este nivel estén conscientes de los beneficios de la reforma y deseen participar.

– Tomar en cuenta estrategias específicas para supervisar la implementación e impacto. Se va a requerir una estrategia de implementación, monitoreo y comunicaciones específica para éstas áreas, lo que enfatiza el deseo de SERVIR de adaptar aspectos de la reforma a gobiernos pequeños (20 empleados o menos) a nivel local (tal y como se estipula en la ley).

– Comprometer a los representantes clave de los niveles locales y regionales desde el comienzo y usar sus aportes para revisar cuidadosamente los procesos y adaptarlos

al uso local para ayudar a aumentar su confianza y aceptación. El incluir al gobierno municipal en este proceso y empoderarlo para que aporte al diseño de sus herramientas, seguramente aumentará su confianza en las reformas.

- Sería recomendable establecer oficinas regionales de SERVIR, y dar una mirada a las redes regionales de desarrollo para apoyar el proceso de implementación y monitoreo.

Notas

1. Decreto Legislativo No. 276 Ley de bases de la carrera administrativa y de remuneraciones del sector público, publicada en el Diario Oficial *El Peruano* el 24 de marzo de 1984.
2. Decreto Legislativo No. 728 Ley de Promoción del Empleo.
3. Decreto Legislativo No. 1057 Decreto Legislativo que regula el régimen especial de contratación administrativa de servicios, publicada en el Diario Oficial *El Peruano* el 28 de junio de 2008.
4. Nótese que debido a un fallo reciente del Tribunal Constitucional, se introducirá la negociación colectiva en diciembre de 2016, y SERVIR tiene la tarea de definir un modelo para tal efecto.
5. Nótese que todos los empleados del régimen CAS tendrán que pasar al nuevo régimen dado que CAS no brinda protecciones y dejará de existir.
6. www.oecd.org/governance/observatory-public-sector-innovation.

Bibliografía

INEI y ENAHO 2004-2014, INEI, Lima, Perú.

Lacoviello, M. (2015) *Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Perú*, Banco Interamericano de Desarrollo Nota Técnica No BID-TN-845, http://dx.doi.org/10.18235/0000093#sthash.Cxra4wxr.dpuf.

Macleod (s.f.) http://engageforsuccess.org/what-is-employee-engagement.

Ministerio de Administración Pública de la República Dominicana (s.f.), www.map.gob.do.

Ministerio de Economia y Finanzas (2013), "Capacitaciones", página web, www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=366&Itemid=100294&lang=es.

National Centre for Partnership and Performance (2004), "Civil service modernisation using a partnership approach", National Centre for Partnership and Performance, Dublin, http://files.nesc.ie/ncpp_archive/reports/NCPP_2004_csm_full_report.pdf.

National Centre for Partnership and Performance (2003), "Towards a new generation of partnership: Change and modernization in the civil service", National Centre for Partnership and Performance, Dublin, http://files.nesc.ie/ncpp_archive/reports/NCPP_2003_tangop_full_report.pdf.

OCDE (2015a), *Achieving Public Sector Agility at Times of Fiscal Consolidation*, OCDE Public Governance Reviews, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264206267-en.

OCDE (2015b), *Slovak Republic: Better Co-ordination for Better Policies, Services and Results*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264247635-en.

OECD (2015c), *Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública: República Dominicana,* OCDE Publishing, París, www.oecd-ilibrary.org/governance/estudios-de-la-ocde-sobre-gobernanza-publica-republica-dominicana_9789264213067-es.

OCDE /BID (2014), *Panorama de las Administraciones Públicas / América Latina y el Caribe 2014: Innovación en la Gestión Financiera Pública*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264209480-en.

OCDE (2011), *Public Servants as Partners for Growth: Toward a Stronger, Leaner and More Equitable Workforce*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264166707-en.

OCDE (2010), *2010 OECD Survey on Strategic Human Resurces Management in Central/Federal Governments*, OECD Publishing, París.

Privy Council Office of Canada (s.f.), página web de la Oficina del Privy Council website, www.pco-bcp.gc.ca/index.asp?lang=eng.

SERVIR (2015a), "Marco Conceptual del Grupo de Directivos Públicos del Servicio Civil Peruano: Instrumento de trabajo para la discusión", documento de trabajo N° 1-2015, http://storage.servir.gob.pe/servicio-civil/documento_de_trabajo_nro_1_2015_servir.pdf.

SERVIR (2015b), "The civil service reform in Peru: Key features and challenges", documento provisto por el Gobierno Peruano.

SERVIR (2014), "Estado Peruano fortalece sus oficinas de recursos humanos", SERVIR, Lima, http://issuu.com/servir2014/docs/folleto_gdis.

Weber, A. (2012), "Alta dirección pública", presentación ofrecida en el Seminario *Fortaleciendo la Capacidad del Empleo Público Colombiano*, Bogotá, 27 Julio 2012.

Wollmann. H. (ed.) (2003), Evaluation in Public-Sector Reform, Concepts and Practice in International Perspective Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Capítulo 6.

Integración del gobierno digital a la modernización del sector público

Este capítulo evalúa el enfoque estratégico del gobierno de Perú para la implementación del gobierno digital en la administración pública. El capítulo examina la naturaleza y el alcance de la estrategia de gobierno digital del gobierno peruano "Sociedad de la Información para el Desarrollo: La Agenda Digital Peruana 2.0" y sus planes de implementación. Se reconoce un progreso significativo del Perú con nuevos marcos legales y regulatorios, así como la firma digital, certificados electrónicos y protección de datos, entre otros. Sin embargo, el capítulo hace hincapié en que es necesario seguir avanzando. El capítulo ofrece asesoramiento al gobierno sobre cómo mejorar los resultados de gobierno digital, teniendo en cuenta el instrumento de la OCDE sobre las estrategias de gobierno digital y las buenas prácticas internacionales.

Los datos estadísticos para Israel han sido proporcionados por y bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes pertinentes. El uso de dicha información por la OCDE será sin perjuicio de la condición de los Altos de Golán, Jerusalén Este y los asentamientos israelíes en Cisjordania desde el punto de vista del derecho internacional.

Introducción

Este capítulo evalúa el enfoque estratégico del Perú respecto de la implementación del gobierno digital en la administración pública. Evalúa la naturaleza y el alcance de la estrategia de gobierno digital del Estado "Plan de Desarrollo de la Sociedad de la Información en el Perú – La Agenda Digital Peruana 2.0" y sus planes de implementación, y los compara con los principios contenidos en los instrumentos de la OCDE sobre estrategias de gobierno digital, así como con las prácticas internacionales en esta área. En conclusión, este capítulo ofrece recomendaciones al gobierno sobre cómo mejorar los resultados del gobierno digital.

Estableciendo el gobierno digital en el corazón de la reforma del sector público

El gobierno peruano ha diseñado una visión estratégica para el "Plan de Desarrollo de la Sociedad de la Información en el Perú – La Agenda Digital Peruana 2.0"[1] adoptada en el 2011. La intención de establecer una Agenda Digital ha existido por bastante tiempo en el Perú[2], proyectando también la necesidad de la participación de los actores interesados durante el proceso de diseño.

- La importancia del gobierno electrónico fue reconocida por el gobierno peruano relativamente temprano, con la adopción de la Estrategia Nacional de Gobierno Electrónico[3] en el 2006.
- El plan estratégico actual en esta área es la Estrategia Nacional de Gobierno Electrónico[4] que cubre el período 2013-17, elaborada por la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática (ONGEI-PCM) y aprobada por Decreto Supremo Nro. 081-2013-PCM.
- Los objetivos principales demuestran un compromiso para el desarrollo de una sociedad de conocimiento en el Perú que se beneficiará del gobierno electrónico a través de la gestión mejorada, inclusión e integridad dentro del sector público, y de acercar la información y los servicios a ciudadanos.
- Al mismo tiempo, la ONGEI está preparando una Estrategia Nacional de Gobierno Electrónico más reciente, para cumplir con las expectativas de entregar proyectos de ITC de gran impacto en los diferentes niveles de gobierno.
- En línea con esta visión que reconoce el rol que el gobierno electrónico puede tener en la modernización y competitividad del sector público, tanto la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, el Plan de Simplificación Administrativa (2013-16 – ver Capítulo 2) y la Agenda de Competitividad[5] (2014-18) reconocen el valor central del gobierno electrónico para alcanzar sus objetivos planteados.

El enfoque general del gobierno consiste en promover la transformación digital principalmente a través de instrumentos legales y del despliegue de tecnología. Se ha realizado un esfuerzo significativo en el establecimiento del marco legal y normativo para implementar el plan de acción del gobierno. En efecto, el presente Estudio considera este marco para compararlo favorablemente con las prácticas internacionales de los países de la OCDE, especialmente en aquellas áreas como la firma y los certificados electrónicos[6], protección de datos[7], transparencia e interoperabilidad[8]. Sin embargo, la consecuencia de adoptar un enfoque procedimental, legalista y técnico a la tecnología digital podrá estar

menoscabando el logro de resultados más estratégicos e integrados mientras el gobierno realiza sus esfuerzos de modernización en esta área.

Las respuestas del gobierno a los cuestionarios llevados a cabo para la realización de este Estudio así como la información proporcionada en las entrevistas durante la misión de recopilación de información, dan a entender que se considera que el gobierno concibe principalmente al gobierno digital desde una perspectiva tecnológica y considera su desarrollo como un tema de TIC principalmente, limitando las oportunidades de adoptar un concepto más amplio de gobierno digital. El continuar con su estrategia enmarcada bajo este enfoque más amplio, podría implicar un cambio genérico de gobierno electrónico a gobierno digital.

La OCDE proporciona una definición de gobierno digital (ver Recuadro 6.1), que reemplaza la visión del gobierno electrónico. El hecho de que el gobierno esté desarrollando y desplegando TIC dentro de una perspectiva de procedimientos, legalista y técnica podrá presagiar una deficiencia potencial en el Perú. El enfoque actual podría estar subestimando los beneficios potenciales que podrían derivarse de la digitalización de la reforma del sector público en la práctica política actual. Por lo tanto, se necesita un marco estratégico de política de gobierno digital y gobernanza consistente con la definición anterior, de la mano con la revisión del enfoque estratégico sobre el uso de las TIC en el sector público con el fin de generar ventajas claras y un gran valor público en todo el ecosistema de gobierno digital.

Recuadro 6.1. **Definición de la OCDE sobre gobierno digital**

"Gobierno digital: es el uso de las tecnologías digitales como parte integral de las estrategias de modernización de los gobiernos para crear valor público. Se basa en un ecosistema de gobierno digital conformado por actores gubernamentales, organizaciones no gubernamentales, empresas, asociaciones de ciudadanos y personas que apoyan la producción de datos, servicios y contenido y tienen acceso a los mismos a través de interacciones dentro del gobierno."

Fuente: OCDE (2014a), *OECD Recommendation of the Council on Digital Government Strategies* (OCDE Recomendación sobre Estrategias sobre gobierno digital), www.oecd.org/gov/digital-government/recommendation-on-digital-government-strategies.htm.

Las estrategias de modernización del sector público peruano[9] hacen referencia tanto al gobierno electrónico como al Gobierno Abierto. Sin embargo, no incluyen una visión estratégica de gobierno digital como fundamental para un sector público más abierto, innovador y participativo, en línea con la recomendación de la OCDE sobre Estrategias sobre gobierno digital. Así mismo, las estrategias regionales, locales y sectoriales parecen no enfocarse en las políticas digitales para cumplir con su visión.

La recomendación de la OCDE (OCDE, 2014a) señala a la necesidad de "integrar" la estrategia de gobierno digital en las reformas generales de la administración pública, así como "identificar la complementariedad, alineamiento y refuerzo mutuo entre la estrategia de gobierno digital y otras estrategias relevantes para el sector". En efecto, varios países de la OCDE han cambiado gradualmente a un enfoque más holístico con respecto a la integración del gobierno digital en sus políticas de modernización. Por ejemplo:

- El gobierno de Hungría ha adoptado una estrategia de modernización del sector público en la que el gobierno digital ha sido posicionado claramente en el corazón

de la agenda de reforma. La Estrategia de Desarrollo del Servicio Público de Hungría (ver Recuadro 6.2), equivalente a la estrategia de modernización del sector público del Perú se basa en la digitalización, en términos de sus metas y objetivos.

- La agenda del sector público de España establecida por la Comisión para la Reforma de la Administración Pública de España (CORA) reconoce el valor de las TIC como una herramienta necesaria para llevar a cabo la reforma de la administración.
- De manera similar, las tendencias en países que no forman parte de la OCDE apuntan a la adopción de estrategias que establecen vínculos más fuertes entre la buena gobernanza y la política de TIC. El gobierno de Colombia está integrando el gobierno digital a un plan nacional de TIC (ver Recuadro 6.3) y se refiere explícitamente al rol de liderazgo que el sector público puede tener en los efectos de la transformación digital. El plan de Colombia representa un compromiso político, multianual y financiero que busca crear un ecosistema totalmente digital en todo el sector público.

Recuadro 6.2. **La Estrategia de Desarrollo del Sector Público de Hungría 2014-2020: Abrazando la digitalización y estableciendo metas**

La última Estrategia para el Desarrollo de los Servicios Públicos de Hungría 2014-2020[1] cubre objetivos para construir una administración pública más efectiva, competitiva y confiable.

Son por lo menos cuatro dimensiones en las que esta estrategia debería actuar:

1. La eficiencia y la efectividad en la entrega de servicios públicos conforman el corazón de la Estrategia y se facilitan mediante la revisión de procesos internos (por ejemplo simplificación administrativa y desregulación) acompañada por acciones serias de aseguramiento de la calidad. Ambas se refieren a una mejor gestión costo eficiente de recursos y al enfoque en la entrega de un mayor valor por su dinero a los clientes: mejor calidad a menor costo para todos.
2. La Competitividad es considerada en un sentido más amplio y se refiere tanto a la operación óptima de la administración pública como a la alta calidad de los servicios. Se considera que la competitividad se ve influenciada por la burocracia y por la capacidad del gobierno de ofrecer entornos de negocios favorables.
3. La construcción de confianza a través de un enfoque centrado en el cliente se encuentra en el centro de la Estrategia. Se refiere a un compromiso por parte del gobierno para desarrollar "un sector público proveedor de servicios y orientado a las personas".
4. El acercar los servicios públicos a los clientes a través de una entrega de servicios multicanal y soluciones digitales disponibles 24 horas al dia, los siete días de la semana.

La estrategia se basa en el concepto de gobierno digital y establece objetivos ambiciosos de recorte de tarifas administrativas para los clientes y mecanismos de control para mejores decisiones.

Fuente: OCDE (próximamente), *Hungary: Digital Building Blocks of a Modern Public Administration in Hungary*.

Recuadro 6.3. **El Plan Nacional de TIC de Colombia con un presupuesto multianual**

En el año 2008, Colombia lanzó el "Plan Nacional de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones 2008-2019" delineando una visión e instrucciones a mediano plazo para el uso de TIC por parte de todo el gobierno. Para el final del período, el objetivo del plan es que todos los colombianos estén conectados, usando las TIC para crear una sociedad incluyente y competitiva (Ministerio de Comunicaciones, 2008). El actual Plan Nacional de Desarrollo confirma la dirección estratégica general del gobierno con respecto al uso público de las TIC. Se asignaron 5.5 billones de pesos colombianos (2,900 millones de dólares) a lo largo de este período de cuatro años en el presupuesto plurianual del Plan.

El uso de las TIC es destacado como algo de particular importancia, para impulsar los pilares del Plan relacionados con el buen gobierno y la efectividad, el crecimiento y la competitividad. "Vive Digital" es la estrategia de TIC a ser implementada bajo el actual Plan Nacional de Desarrollo.

La estrategia de "Vive Digital" incluye un plan integral sobre cómo integrar el uso de tecnologías digitales en todas las áreas de actividad en las vidas de los colombianos (Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, 2010- 2011).

Fuente: OCDE (2013), *Colombia: La Implementación del Buen Gobierno,* http://dx.doi.org/10.1787/9789264202351-es.

En resumen, el gobierno peruano tiene que definir y seguir una visión coherente e integrada en donde la naturaleza transversal de las tecnologías digitales se posicione de tal forma que facilite un cambio hacia la transición digital y el uso estratégico de las TIC para desarrollar el ecosistema digital en todos los niveles de gobierno. Esto podría ayudar el Perú a capturar el valor de las tecnologías digitales para apoyar el logro de los objetivos de desarrollo nacional, incluyendo mejores resultados de políticas para los ciudadanos, por ejemplo, a través de una entrega de servicios más eficiente y efectiva.

Desarrollo de una visión integrada de gobierno digital como catalizador de un crecimiento inclusivo robusto

Las respuestas al cuestionario de este Estudio y a las entrevistas realizadas durante la misión de recolección de datos apuntan a una visión estratégica ambiciosa pero relativamente dispersa sobre el gobierno digital y su relación con otras áreas de políticas en el Perú. El enfoque actual, predominantemente legalista, carece de una visión integrada para el uso de las TIC en las áreas de administración y políticas, apoyadas por el compromiso de las partes interesadas. El mecanismo aplicado es más de arriba a abajo, con respecto al desarrollo de lineamientos para las estrategias digitales sectoriales regionales y locales. Los procesos de consulta no son eficientes, y los puntos de vista de las diferentes partes interesadas no se toman en cuenta por lo general, lo que pone en riesgo la creación de una visión ampliamente aceptada.

La recomendación de la OCDE sugiere a los gobiernos "comprometerse con los actores relevantes y con otros niveles de gobierno para proveer insumos al desarrollo de la estrategia de gobierno digital". La Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), y en particular la ONGEI-PCM, han hecho esfuerzos para incluir los puntos de vista de actores tales como servidores públicos, sector privado, la academia y la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones. A pesar de ello, y de que las obligaciones legales[10] apoyan el compromiso, se ha observado que el gobierno carece de un método consistente y no ha

podido demostrar procesos exitosos de consulta participativa. El poder demostrar consistencia en el compromiso y consulta pública resulta esencial para crear un ambiente confiable para la participación pública. La disponibilidad de servidores públicos adecuadamente preparados para participar con todos los actores del ecosistema en todos los estados relevantes de la implementación y diseño de la estrategia digital del gobierno, por ejemplo, resulta esencial para asegurar un cambio sostenible y de largo plazo en el modelo de negocios del sector público. Por lo tanto sería importante para el gobierno del Perú desarrollar una masa crítica de personal y/o de especialistas que entiendan la diferencia entre los enfoques de comunicación de una sola vía con el público y los ejercicios de participación real que requieren también la disposición de los servidores públicos para construir los ecosistemas en los diferentes niveles de gobierno.

El Kit de herramientas de gobierno digital de la OCDE identifica el uso sistemático de mecanismos de consulta como una manera clave para apalancar ideas desde afuera del sector público. Éstas pueden incluir la publicación regular de conjuntos de datos de gobierno abierto para comprometer al público en las decisiones de política y reformas normativas. Estos esfuerzos tienen que complementarse con el desarrollo de un marco que oriente a los servidores públicos en el uso de las TIC para apoyar el compromiso público y promover procesos participativos. Para que se dé el cambio a gobierno digital, se deben incorporar el concepto de digitalización y los planes de acción en el "pensamiento estratégico" de todo el gobierno, tanto en el contexto multisectorial como multinivel. Para que resulte realmente efectivo, esta construcción de una nueva visión tiene que basarse en un mecanismo de consulta participativa sólida que debe ser planificado y monitoreado de manera regular para asegurar tiempo suficiente para "un cambio de forma de pensar" sobre su utilidad tanto en el sector público como a nivel de las partes interesadas. Así mismo, la implementación efectiva de esta visión requiere que la alta gerencia y los líderes sean conscientes de la importancia de su desarrollo para promover un nuevo enfoque al diseño e implementación de proyectos. El personal más joven, en puestos más operativos, a pesar de ser nativos digitales, no puede promover los cambios organizaciones a menos que la alta gerencia asuma el liderazgo y apoye un nuevo enfoque.

El significado de contar con una visión para una política digital multinivel ha sido reconocido por los países miembros de la OCDE. La colaboración entre los diferentes niveles de gobierno permite a las administraciones trabajar de manera más eficiente y efectiva hacia una visión compartida y a través de una implementación más informada y mejor orientada. La adopción de políticas multinivel y el aliento de tener desarrollos e iniciativas de abajo hacia arriba en una entidad pública puede ayudar a prevenir una situación en la que los gobiernos "reinventen la rueda" una y otra vez.

- Una de las prácticas que debe notarse en Bélgica es que la administración de un marco institucional complejo puede realizarse a través de la apertura y cooperación ampliada en donde los ciudadanos ganen más conforme los gobiernos entregan valor público. La práctica seleccionada considera la inclusión digital en donde las instituciones belgas trabajan de manera conjunta. (Recuadro 6.4).
- La Agencia para el gobierno electrónico de Uruguay (ver Recuadro 6.5) ha desarrollado una visión "en conjunto" y participa activamente con las partes interesadas; estas iniciativas han llevado a la implementación de objetivos compartidos tales como la creación de una plataforma para la participación pública.

Recuadro 6.4. **Las políticas de inclusión digital de Bélgica**

Uno de los factores de éxito reportados con respecto a la inclusión digital es el uso de iniciativas "de abajo hacia arriba". En Bélgica, la comunidad francesa y el gobierno flamenco, así como la región de Bruselas Capital han apoyado la visión y han contribuido a los Días de Internet. Los gobiernos regionales y de las comunidades apoyan iniciativas locales puesto que comparten la misma visión para mejorar las habilidades digitales de los ciudadanos.

Fuente: OCDE (2008), *OECD e-Government Studies: Bélgica 2008*, http://dx.doi.org/10.1787/9789264055810-en.

Recuadro 6.5. **La visión, cooperación y plataforma de gobierno digital en Uruguay**

"La Agencia para el Desarrollo de Gobierno Electrónico de Uruguay promueve el más amplio acceso de las personas a todas las TIC; la adquisición de capacidades y conocimientos en base al mejor uso de las TIC con el objetivo de lograr una mayor integración social y una mejor preparación de los jóvenes para el futuro; aporta soluciones informáticas innovadoras para mejorar los servicios y la calidad de atención que se brinda a la sociedad, procurando simplificar trámites y procesos y brinda atención a usuarios respecto a consultas e iniciativas relacionadas con las áreas de competencia de la Agencia.

También fortalece los vínculos con el mundo académico, la sociedad civil y las organizaciones internacionales con fines y cuestiones similares y propone políticas, normas y estándares; mejora la sinergia entre el Estado y las empresas; y promueve el desarrollo de software nacional.

La plataforma de gobierno electrónico de Uruguay tiene el objetivo general de habilitar y promover el desarrollo de los servicios de gobierno electrónico en Uruguay. La plataforma, que sigue un enfoque doble, consiste en una Plataforma de Interoperabilidad y un conjunto de Servicios Transversales.

Implementa una arquitectura orientada al servicio, apalancando la tecnología de Servicios Web, para exponer, usar y combinar la funcionalidad del gobierno implementada por las agencias públicas. La plataforma es un facilitador clave para desarrollar un enfoque de gobierno electrónico conjunto en Uruguay".

Fuente: Naciones Unidas (2014), "United Nations E-Government Survey 2014: E-Government for the future we want", https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2014-Survey/E-Gov_Complete_Survey-2014.pdf.

En línea con los ejemplos que se han mencionado arriba, el gobierno peruano podría reunir los puntos de vista de las partes interesadas aprovechando, a través del *crowdsourcing*, el conocimiento de los actores relevantes de manera transparente y estructurada. En particular, el gobierno debería facilitar la construcción de una visión digital compartida y generada a través de un proceso de abajo hacia arriba, que involucre también a los servidores públicos de primera línea de todos los niveles del gobierno para incluir una visión general de los retos a nivel de gobiernos regionales y locales. Este enfoque podría colocar la estrategia digital en el centro de la reforma del sector público y le permitiría cumplir su rol "catalizador" para un cambio más rápido y profundo. Para facilitar este proceso de manera más eficiente, se deben alinear las estrategias intersectoriales y transversales (central, regional y local).

Asegurar el liderazgo: gobernanza, gestión y planeamiento

Liderazgo fuerte para una gobernanza digital sostenible: Vincular el presupuesto a una estrategia multianual

Con el fin de alcanzar la esperada eficiencia y de aumentar la misma a partir de la aplicación de las tecnologías digitales, se deben establecer las circunstancias generales para la gobernanza sostenible.

- En primer lugar, los gobiernos deben reconocer y posicionar al gobierno digital como una herramienta de política clave para lograr la reforma del sector público y para ello, debe ser el centro de la misma. En el caso del Perú el primer paso sería considerar el gobierno digital como una herramienta transcendental para la reforma del sector público, y al mismo tiempo hacer que el mecanismo para la construcción de la visión sea más participativo, como se ha mencionado antes.
- En segundo lugar, Perú debería establecer la gobernanza correcta para apoyar la implementación de la visión "compartida" a todos los niveles del sector público para apoyar la realización de los objetivos estratégicos potenciales proporcionando el liderazgo, la gestión y la efectividad operacional necesarios dentro de la administración pública en general.

En términos de liderazgo, el rol central de coordinación de políticas está adscrito formalmente a una unidad dentro de la Oficina de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). La entidad responsable del gobierno electrónico – y como consecuencia, la encargada de la política de gobierno digital – es la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática supervisada por el Presidente del Consejo de Ministros (ONGEI-PCM) (Recuadro 6.6). Esta unidad es responsable del Sistema Nacional de Tecnología de la Información; contribuye también a la definición de las estrategias nacionales relacionadas (por ejemplo, la Política Nacional de Gobierno, el Plan Nacional de Gobierno Electrónico, la estrategia de Banda Ancha); y conduce la implementación nacional de la política relevante. Sin perjuicio de este rol formal asignado a la ONGEI-PCM, el liderazgo en el diseño e implementación de una estrategia de gobierno digital sigue siendo débil. Queda claro que el establecimiento del liderazgo necesario en esta área requiere mayor desarrollo y el establecimiento de las condiciones adecuadas que permitan a la ONGEI ejercer el liderazgo y rol coordinador necesario a nivel de todo el gobierno.

Recuadro 6.6. **El rol de la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática (ONGEI) y el Sistema de Tecnología de la Información en el Perú**

El marco de gobernanza y los acuerdos instituciones para el gobierno digital aún están en proceso de definición. Por el momento, las competencias están dispersas y bajo el control de diferentes entidades tales como la ONGEI, el INEI y FITEL. La Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática es el órgano especializado que depende jerárquicamente del Presidente del Consejo de Ministros, encargada de dirigir como ente rector, el Sistema Nacional de Informática, y de implementar la Política Nacional de Gobierno Electrónico e Informática, de conformidad con lo estipulado en el Artículo 49 del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, aprobado por Decreto Supremo No. 063-2007-PCM.

Recuadro 6.6. **El rol de la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática (ONGEI) y el Sistema de Tecnología de la Información en el Perú** (*cont.*)

Responsabilidades:

- Asesorar al desarrollo estratégico:
  - proponer la Estrategia Nacional de Gobierno Electrónico, así como coordinar y supervisar su implementación
  - formular propuestas para impulsar el proceso de desarrollo e innovación tecnológica para la mejora de la gestión pública y modernización del Estado promoviendo la integración tecnológica.
- Seguimiento de la implementación de estrategias:
  - desarrollar acciones orientadas a la consolidación y desarrollo del Sistema Nacional de Informática y supervisar el cumplimiento de la normativa correspondiente.
- Priorización de proyectos de TIC en todo el gobierno:
  - coordinar y supervisar la integración funcional de los sistemas informáticos del Estado y promover el desarrollo de sistemas y aplicaciones de uso común en las entidades de la administración pública.
- Estudio de proyectos de Tic en todo el gobierno, según resulte necesario:
  - brindar asistencia técnica a las entidades de la Administración Pública para la implementación de proyectos tecnológicos en materia de su competencia.
- Encargar revisiones externas a proyectos de TIC en todo el gobierno:
  - coordinar y supervisar el desarrollo de los portales de las entidades de la Administración Pública para facilitar la interrelación de las entidades entre sí y de éstas con el ciudadano, con el fin de establecer la ventanilla única de atención.
- Aprobar o detener proyectos de TIC en todo el gobierno, según resulte necesario.
- Otras funciones:
  - actuar como ente rector del Sistema Nacional de Informática para lo cual emite las directivas o lineamientos que permitan la aplicación de dicho Sistema
  - administrar el Portal del Estado Peruano
  - proponer los lineamientos para la contratación electrónica del Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado
  - aprobar los estándares tecnológicos para garantizar medidas de seguridad de información en entidades de la administración pública
  - promover reuniones con representantes de la Administración Publica y del sector privado con el fin de coordinar y fortalecer los esfuerzos orientados a mejorar el uso de las nuevas tecnologías aplicadas a la modernización de la gestión pública
  - ofrecer opinión técnica (sobre temas de su ámbito de competencia) con respecto a borradores y proyectos de ley entregados por los altos funcionarios para su consideración. Esta opinión será respecto de las competencias asignadas.

Fuente: Información recogida en el cuestionario respondido por la administración peruana como parte del presente estudio.

A pesar de que la ONGEI-PCM tiene un mandato que cubre un gran conjunto de temas relacionados con las TIC, incluyendo el gobierno digital, carece de capacidad e instrumentos para cumplir con el alcance de su responsabilidad. De hecho, incluso las tareas específicas relacionadas con el gobierno digital parecen ser demasiado genéricas y limitadas para que la ONGEI-PCM pueda tener un impacto real como actor principal cuya función consiste en jugar un rol de coordinador estratégico en la implementación del gobierno digital a nivel de todo el gobierno:

- Las responsabilidades actuales de la ONGEI en teoría prevén su rol de coordinación central para la PCM. Sin embargo, en la práctica, la capacidad real y los mecanismos para cumplir con este ambicioso rol parecen ser débiles. Para llevar a la práctica este rol tan amplio y complejo, la organización requiere estructuras y mecanismos para establecer acciones concretas, prioridades y liderar proyectos contemplados bajo la Agenda Digital 2.0 con una implementación clara y compartida de responsabilidades en todos los niveles. Puede observarse que no ha habido proyectos piloto de gran escala en la lista de implementación de la agenda; y ante la ausencia de un plan de acción más accesible y detallado, los resultados esperados siguen siendo opacos e inciertos. Sin embargo, existen algunos ejemplos de establecimiento de metas transparentes y entrega de proyectos (por ejemplo, planes de despliegue de banda ancha), en términos generales los proyectos multianuales con objetivos de largo plazo están sub representados en la agenda del gobierno.
- El gobierno ha actuado recientemente para coordinar de manera más efectiva el seguimiento y evaluación de la actual Agenda Digital 2.0; un decreto legislativo[11] (CODES) ha creado una Comisión Multisectorial (un comité de altos funcionarios de los ministerios relevantes implicados en la implementación de la agenda) para apoyarla. Así, el gobierno podría prestar más atención a enfrentar del reto de garantizar un liderazgo fuerte y efectivo con el fin de asegurar el compromiso con el avance real en el diseño e implementación de una estrategia de gobierno digital, en todos los niveles de la administración pública.

Con el fin de que el Perú se beneficie del uso de las tecnologías digitales, existe la necesidad de optar por un rol explícito para que la organización "líder" y el "gerente a cargo", estén asociados al gobierno digital a lo largo de todo el proceso. Esto reflejaría la recomendación de la OCDE que sugiere a los gobiernos a "proporcionar una institución formalmente responsable de la coordinación del gobierno digital para alinear las opciones estratégicas generales en inversión en tecnologías digitales con despliegue tecnológico en diversas áreas de política."

Las prácticas y las estructuras para asegurar el nivel correcto de liderazgo para el gobierno digital varían de gobierno a gobierno. Así, la experiencia demuestra que un liderazgo y un compromiso político fuertes tienen mayores consecuencias sobre el hecho de que el gobierno pueda cumplir con sus prioridades digitales. Si el gobierno peruano es capaz de contar con el liderazgo adecuado, entonces podría considerar agrupar objetivos estratégicos y establecer una pequeña cantidad de prioridades multianuales apoyadas por los mecanismos de financiamiento adecuados.

Queda claro que el gobierno central del Perú se compromete de manera extensa en el establecimiento de condiciones para los otros niveles de gobierno y conduce desarrollos ad-hoc en ciertas áreas específicas con una capacidad y liderazgos limitados. De hecho, las decisiones políticas y presupuestarias no están muy vinculadas, esto crea inconsistencias entre las políticas y el intento legal del ente de coordinación central y las

asignaciones financieras verdaderas para el desarrollo de proyectos. La ausencia de un "gerente a cargo", por ejemplo un Gerente General de Informática (CIO), puede ser una limitación seria para la conducción y diseño de una estrategia digital nacional y coherente como parte de la agenda de reforma de la gestión pública del Perú. Por lo tanto, el gobierno peruano tiene que enfrentar el reto de diseñar y adoptar un modelo de gestión de liderazgo, gobernanza y gestión sostenible en el largo plazo e implementar el gobierno digital.

Para hacerlo, el gobierno peruano debería identificar un modelo de gobernanza que le calce mejor para asegurar un liderazgo fuerte a nivel de todo el gobierno para el establecimiento de estrategias y su implementación. No existe un modelo de "talla única", tal y como lo subraya la recomendación de la OCDE.

- Algunos países, como Austria (Recuadro 6.7.) e Irlanda, siguen un enfoque centralizado en donde la planificación y el financiamiento se han entrelazado.
- Otros como Eslovaquia y México tienen una política centralizada con una implementación descentralizada.
- Australia, Bélgica y Canadá tienen un enfoque combinado mientras que ciertos países como Holanda o Suiza siguen un camino más descentralizado tanto en cuanto a planificación como a implementación.

El liderazgo exitoso va más allá del establecimiento de la agencia de coordinación, sin embargo, el éxito implica el establecimiento de un marco de gobernanza que permita al gobierno desarrollar una visión común compartida a nivel de todo el gobierno e implementarla con la participación completa y decidida de todos los actores relevantes.

La recomendación del Consejo de la OCDE sobre las estrategias de gobierno digital urge a los gobiernos que están desarrollando sus estrategias digitales a "asegurar el liderazgo y compromiso político con la estrategia, a través de una combinación de esfuerzos orientados a promover la coordinación y colaboración interministerial, establecer prioridades y facilitar el compromiso y coordinación de las agencias relevantes en los niveles de gobierno para seguir con la agenda de gobierno digital".

En el Perú, los esfuerzos para profundizar la coordinación son notables. La colaboración y cooperación entre las partes interesadas se maneja principalmente a través de un acuerdo legal. Se ha establecido el Sistema Nacional de Tecnología de la Información (Decreto Legislativo No. 604[12]) para organizar las actividades de TI y coordinar proyectos realizados por las instituciones públicas. Si este sistema se usa adecuadamente, tendría un gran potencial para armonizar el uso de las normas tecnológicas y garantizar el uso de soluciones interoperables en todas las agencias.

Siguiendo el enfoque adoptado por algunos países de la OCDE, por ejemplo Estonia y el Reino Unido**,** se puede lograr una coordinación más amplia implementando también servicios de gobierno usando soluciones de comunicación innovadoras apoyadas por el Protocolo de Internet v6 (IPv6), o la G-cloud.

Este sistema aún no está totalmente operativo, por lo tanto resulta muy prematuro evaluar su efectividad con respecto a la cooperación y liderazgo a nivel transversal del gobierno. A primera vista, sin embargo, esta colección de comités y entes de asesoría no parecen estar coordinados, no parece haber un único actor que lidere o un centro de liderazgo que realice esta coordinación para alcanzar objetivos estratégicos coherentes a nivel de todo el gobierno para la implementación del gobierno digital.

Recuadro 6.7. **El modelo austriaco de liderazgo**

El gobierno digital en Austria liderado por el Canciller Federal, la Secretaría Ejecutiva Federal para Gobierno Electrónico y la "plataforma de gobierno electrónico" ha sido creado bajo este liderazgo. Existen mecanismos de coordinación estrictos y todos los participantes tienen un rol claro (por ejemplo el Vice Canciller, el Ministro de Justicia y el Ministro de Asuntos Internos, la Secretaría de Arte y los Medios) en la plataforma.

Figura 6.1. **Organigrama del modelo austriaco sobre gobierno digital**

Fuente: www.digital.austria.gv.at/.

Una solución posible, tal como el Director de Información en Austria (ver Recuadro 6.7) con roles y mecanismos de cooperación claramente definidos - habilitados por las tecnologías digitales – puede mejorar significativamente las oportunidades de éxito del gobierno peruano. Otro ejemplo de una cooperación aún más avanzada puede observarse en Colombia. La Comisión Nacional (ver Recuadro 6.8) tiene un rol explícito, por ejemplo, en el desarrollo de normas, recomendación de interoperabilidad, tecnologías y lineamientos de compra y uso de datos abiertos. Algunas decisiones tomadas recientemente por el gobierno peruano parecen demostrar que se estaría moviendo en la dirección correcta. La recientemente establecida Comisión Multisectorial Permanente encargada del seguimiento y evaluación de la Agenda Digital en el Perú comparte algunas similitudes con el modelo colombiano en términos de ambición, particularmente con relación al rol coordinador.

Más aún, los gobiernos regionales (Art. 18 Decreto Legislativo No. 604) o municipalidades (Art. 19) dependen en términos normativos del INEI. Las tareas más amplias están definidas para coordinar sistemas y referencias a nivel nacional y regional (Art. 9). Sin embargo, como se ha observado en la práctica, en el Perú no se confirma un proceso de canalización "de abajo hacia arriba" desde el nivel local al regional y nacional, lo que podría crear una brecha en los esfuerzos para lograr una toma de decisiones más informada.

Recuadro 6.8. **Las funciones de la nueva Comisión Nacional Digital y de Información Estatal En Colombia**

1. Ejercer la coordinación y orientación superior de la ejecución de las funciones y servicios públicos, relacionados con el manejo de la información pública en todo el territorio nacional.
2. Recomendar directrices o guías de políticas nacionales y sectoriales frente al uso, desarrollo y mantenimiento de las tecnologías, para el manejo de la información en concordancia con los requerimientos del país y para la articulación de la información estatal.
3. Asesorar al Gobierno Nacional en la posición que presentará ante los organismos internacionales encargados de asuntos relacionados con gobernanza de internet, dominios, propiedad intelectual en la red, ciberseguridad, ciberdefensa, protección y privacidad de la información.
4. Generar directrices rectoras para el Grupo de Respuesta a Emergencias Cibernéticas de Colombia.
5. Impulsar los acuerdos que garanticen la interoperabilidad e integración de los sistemas de información intra e inter sectorial en el país.
6. Recomendar al gobierno nacional políticas y programas para desarrollar estándares para la definición de la información pública estatal, su disponibilidad y uso.
7. Promover en todas las instituciones del Estado el uso y apropiación de tecnologías para el manejo de la información estatal y la mejora de la prestación de servicios a su cargo.
8. Recomendar al Gobierno Nacional políticas y programas para el desarrollo de la infraestructura tecnológica de la información del Estado.
9. Expedir su propia legislación para asegurar el cumplimiento adecuadamente de sus funciones y la coordinación y articulación para la toma de decisiones inherentes a su campo de acción.
10. Conocer y recomendar directrices de política para la adquisición de hardware y software, sin que ello implique la participación en los procesos de contratación pública, ni la aprobación de los términos de referencia de las condiciones contractuales o de proyectos de inversión de agencias públicas.
11. Establecer las directrices de acceso y gestión de la información pública en el marco del gobierno abierto, en beneficio de la ciudadanía, con mecanismos que tiendan a mejorar la calidad, la accesibilidad, disponibilidad y fiabilidad de la información pública.
12. Consolidar, en coordinación con el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, los requerimientos intersectoriales en materia de información estatal y tecnología de la información, para definir las políticas y estrategias en esta materia.
13. Hacer seguimiento de la implementación de políticas y directrices relacionadas con la información estatal y las tecnologías de la información.

Fuente: OCDE (2013), *Colombia: La Implementación del Buen Gobierno,* http://dx.doi.org/10.1787/9789264202351-es.

En España, las ciudades han auto iniciado una organización, la Red Española de Ciudades Inteligentes (RECI) que dedica su trabajo a compartir buenas prácticas, representando el interés de las municipalidades hacia el gobierno nacional, que puede llevar a que se tomen mejores decisiones informadas en los niveles más alto. En el Perú, especialmente en el área de datos abiertos, se dan muchas iniciativas a nivel municipal, lo

que sienta las bases para un rápido desarrollo. Por lo tanto, Perú tiene que alentar, de manera consciente, la colaboración de abajo hacia arriba con los niveles de gobierno local y canalizarnos en el sistema de toma de decisiones de gobierno digital y datos de gobierno abierto para establecer una mejor relación a través de los diferentes niveles de gobierno basándose en información compartida y colaboración.

Modelo de financiamiento de gobierno digital

En Perú, el hecho de haber establecido legalmente estrategias de mediano plazo (2013-17) es una indicación clara de la intención de dar los pasos hacia una estrategia de planificación multianual. A pesar de estos esfuerzos, en ausencia de un plan de acción detallado y de un compromiso político a nivel de implementación, se espera alcanzar un número limitado de metas. La falta de un liderazgo ampliamente "reconocido" y hasta hace poco, la ausencia de un aparato de cooperación eficiente se ven debilitados más aún por mecanismos de financiamiento no coordinados y relativamente dispersos. El gobierno peruano aplica la planificación estratégica desde "el centro" prestando menos atención a la selección de pilotos de alto impacto y de gran escala al mismo nivel y a través de la participación de las entidades públicas relevantes. A pesar de que la asignación presupuestal se coordina a nivel central (ONGEI), existe un grado relativamente elevado de autonomía desde el punto de vista de financiamiento a nivel de las entidades públicas. Con el fin de mejorar el mecanismo de financiamiento para el gobierno digital, un modelo revisado de gobernanza podría considerar la coordinación entre la ONGEI y el MEF, mientras se determina el presupuesto nacional que se debe asignar a las TIC en los diversos sectores de la administración.

En la práctica, esto significa que los proyectos relacionados a las TIC y al gobierno digital pueden ser financiados a través de:

- El Fondo Municipal de Compensación (FONCOMUN): un fondo creado en la Constitución Política del Perú con el fin de promover la inversión en las municipalidades. Se basa en un criterio de redistribución a favor de las áreas más deprimidas y remotas, priorizando la asignación a las áreas rurales y marginales del país (ver Capítulo 4).
- El Fondo Regional de Compensación (FONCOR): creado mediante el Artículo 37 de la Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización, como fuente de financiamiento para los gobiernos regionales. Es una herramienta de compensación que tiene como fin distribuir recursos adicionales de los gobiernos regionales, basándose en criterios de equidad y compensación. Estos recursos deberían ser empleados totalmente en proyectos de inversión regional que cumplan con las reglas establecidas en el Sistema Nacional de Inversión Pública (ver Capítulo 4).
- Cooperación Internacional.
- Los recursos propios de un entidad[13].

Por lo tanto, el enfoque actual de política y de financiamiento del Perú es altamente complejo. Las partes interesadas, incluyendo las agencias de gobierno responsables de "definir proyectos y objetivos" en los distintos sectores de política a todos los niveles de gobierno, no parecen estar incluyendo el gobierno digital dentro de sus principales prioridades estratégicas. Esto en sí mismo parece apuntar a que el gobierno digital es un área de baja prioridad de intervención operacional para la mayoría de entidades en todos los niveles de gobierno. Para solucionar esto, tal y como se ha recomendado anteriormente, se

podrían tomar una serie de acciones para lograr un "cambio cultural y organizacional" dentro del gobierno para incorporar las tecnologías digitales dentro de las áreas de reforma clave del gobierno:

- Primero, la planificación "centralizada" tiene que estar vinculada al presupuesto. Esto debería incluir la identificación de objetivos y metas específicas apoyadas por proyectos de coordinación mejorados.
- En segundo lugar, el gobierno podría considerar tener objetivos estratégicos multianuales establecidos en consenso con una amplia gama de partes interesadas, siguiendo las buenas prácticas de la ONGEI que elaboró el proyecto de la Estrategia Nacional de Gobierno Electrónico con la organización *Pro Gobernabilidad*. Esto debería ir acompañado con apoyo financiero y un mecanismo de coordinación transparente y eficiente. El logro de estos objetivos legítimamente acordados deberían ser una prioridad durante varios periodos presidenciales y deberían basarse en una planificación multianual estable.
- Así mismo, se debería promover agresivamente un mecanismo que incluya un conjunto de datos y normas establecidos para apoyar la estandarización y colaboración entre los diferentes niveles de gobierno, tanto a nivel central como local.

Varios países aplican métodos para vincular mejor los objetivos de política y los presupuestos. Hace varias décadas el Reino Unido (Recuadro 6.9) estableció un mecanismo de financiamiento innovador para financiar proyectos digitales que todas las agencias del sector público pueden solicitar bajo un sistema objetivo y competitivo. La administración general, incluyendo la selección, coordinación y gestión de proyectos requiere un liderazgo sólido, mecanismos más eficientes, un sistema de gobernanza, y sobre todo, compromiso político de largo plazo. Los procesos y las metodologías del Perú deberían ser revisados y se podría considerar establecer una práctica o sistema similar, por ejemplo, al sistema central de planificación, presupuesto y evaluación mexicano (ver Recuadro 6.9).

Recuadro 6.9. **Mecanismos de financiamiento en el Reino Unido y en México**

Desde 1990 el Reino Unido ha desarrollado un mecanismo de financiamiento innovador. El financiamiento era otorgado en base a competitividad. Algunos de los criterios se relacionaban con el carácter innovador de la idea, la calidad y el impacto en la efectividad y eficiencia del servicio.

México cuenta con un sistema central de planificación y diseño presupuestal que evalúa los proyectos de TIC de todas las agencias federales. "El sistema ayuda a emparejar los proyectos de TIC contra los objetivos generales, detecta superposiciones y ayuda al desempeño de las inversiones en TIC".

Fuente: OCDE (2003), *OECD e-Government Imperative*, http://dx.doi.org/10.1787/9789264101197-en.

Procesos y metodologías para una implementación exitosa

La estructura de liderazgo y el marco de gobernanza tienen un vínculo fuerte con los procesos de negocios y los modelos de implementación que deben elegirse. Hoy, no existe un modelo estandarizado para administrar proyectos relacionados al estado, o de

propiedad del mismo. Es competencia de cada autoridad establecer su propia metodología de gestión de proyectos (TIC)[14].

La Recomendación de la OCDE hace un llamado a los gobiernos a aplicar una mejor gestión de proyectos y a adoptar un foco más fuerte en la articulación de una propuesta de valor clara para todos los proyectos sobre cierto umbral presupuestal con el fin de identificar beneficios económicos, sociales y políticos esperados para justificar las inversiones públicas y mejorar la gestión de proyectos. Esto también puede ayudar a asegurar la disponibilidad de una imagen integral de las iniciativas digitales permanentes para evitar la duplicidad de sistemas y conjuntos de datos. Un enfoque estructurado para la gestión de riesgos y monitoreo de proyectos es otra recomendación bajo el mismo instrumento legal de la OCDE. Para comenzar, el gobierno peruano podría analizar qué enfoque, dentro de los Procesos Comunes de Negocios (PCN) es el más adecuado para su contexto. En el escenario internacional, existen cuatro enfoques principales que no son necesariamente excluyentes entre sí, y pueden darse en diferentes combinaciones:

- Enfoque de control: en enfoque de coordinación central se practica por ejemplo principalmente en países como Dinamarca y los Estados Unidos de América, donde una organización central controla todo el ciclo de planificación e implementación desde la fase de desarrollo de casos de negocio hasta el monitoreo de desempeño del proyecto, y busca crear un liderazgo sólido a nivel de todo el gobierno con palancas de ejecución para establecer la aprobación de políticas y control de financiamiento para grandes inversiones en TIC, creando por lo general una unidad de coordinación con un mandato claro (como en el caso del CIO). Este enfoque puede incluir la creación de organizaciones de servicios compartidos y procesos de compras centralizados para las TIC. La fortaleza de este enfoque centralizado radica en su habilidad de crear estándares comunes en todo el gobierno y apalancar potencialmente economías de escala. Sin embargo, al enfocarse en temas de grandes compras puede hacer que su reacción sea más lenta y limitar su agilidad para iniciar proyectos piloto a fin de explorar nuevas tecnologías y enfoques, dado el énfasis en un gobierno a mayor escala.
- El rol facilitador ha sido aplicado por países como Alemania y Nueva Zelanda. Se caracteriza por una organización establecida a nivel central (por lo general, en el centro de gobierno) que influye activamente en las decisiones y en el desarrollo de casos de negocios por parte de otras agencias. El modelo de oficina de transformación digital, representada paradigmáticamente por el Servicio Digital del Reino Unido, crea una nueva organización con el mandato de supervisar y coordinar el uso de la tecnología, enfocándose profundamente en la entrega de servicios y en la transformación del funcionamiento del gobierno. Cuenta con personal experto y especializado en tecnologías, herramientas y enfoques digitales. Su estrategia de contratación de personal se concentra por lo general en traer personal del sector de la tecnología para compensar la falta de habilidades técnicas de la mayoría de servidores públicos. Este enfoque se ha centrado por lo general en lograr "resultados rápidos" en mejora de la calidad del servicio, pero puede tener dificultades con el cambio estructural y cultural de largo plazo a nivel del gobierno dada su condición y cultura de *outsider*.
- Es enfoque menos estructurado es el *laissez-faire*, aplicado principalmente en Suecia y en Holanda, en donde las agencias disfrutan de la mayor autonomía en sus decisiones.

- El enfoque descentralizado, ejemplificado por Finlandia, ofrece mayor flexibilidad a las agencias para que lleven a cabo sus proyectos y experimenten con diferentes enfoques en el uso de las TIC para la modernización. A menudo, existe aún una entidad coordinadora del CdG y una estrategia nacional para orientar las actividades de gobierno digital, sin embargo, existen menos requerimientos obligatorios para las instituciones del sector y no hay un alto funcionario que asuma la responsabilidad final y unificadora de la agenda digital. Este enfoque ofrece a los departamentos la oportunidad de tener mayor personalización y de experimentar más así como comprometerse con otros niveles de gobierno. Sin embargo, este enfoque puede llevar a una implementación desigual y hacer que sea un reto mayor transmitir y poner en operación las lecciones aprendidas a nivel de todas las organizaciones del gobierno.

Tabla 6.1. **Las características de los enfoques internacionales a la gobernanza**

	Coordinación central	Oficina de Transformación Digital	Coordinación descentralizada
Desarrollo del caso de negocio	Por lo general, una agencia central	Agencia central, puede ser desarrollado en cooperación con otras organizaciones involucradas	Organizaciones involucradas. Una agencia central puede desarrollar modelos de caso de negocio no obligatorios
Decisión de desarrollar procesos de negocios comunes	Alto nivel político	Alto nivel político	Organizaciones involucradas
Desarrollo de una solución	Agencia central o comité nombrado por políticos	Oficina central y altamente técnica. Puede cooperar con las organizaciones involucradas	Comité nombrado por organizaciones involucradas
Implementación de la solución	Obligatorio (en algunos casos)	Puede variar de obligatoria a recomendaciones motivadas por la demanda (por ejemplo GDS o 18F)	Opcional

Fuente: OCDE (próximamente), OECD Digital Government Toolkit.

A partir de la información recogida por la OCDE (OCDE, 2005b), parece ser que cuando el proceso de identificación del PCN es sistémico, los gobiernos adoptan una visión fuerte de gobierno digital y crean una agencia de coordinación relativamente sólida, con un mandato para todo el gobierno, responsable por el desarrollo del PCN y del establecimiento del proceso de organización general a nivel de todo el gobierno.

Hay algunas acciones inmediatas que el gobierno peruano podría considerar como estrategia de "resultados rápidos, con impacto de largo plazo" en su camino hacia una mejor gestión de recursos y proyectos. Uno de los procesos clave en los que los gobiernos reportan los ahorros y beneficios del gobierno digital es en compras inteligentes *(smart procurement*). Al introducir y cambiar a un sistema moderno, coordinado, y estándar de compras de TIC, el gobierno peruano puede partir hacia un camino más coherente, transparente y eficiente de modernización. Se ha observado que las entidades públicas, especialmente a nivel regional y local, no están recibiendo apoyo para comprar el software necesario (por ejemplo, seguridad). Cuando las actividades de compra se basan en un enfoque coordinado, planificado y directo, son más eficientes en cuanto a costos y como "efecto colateral" generan más confianza en los gobiernos.

La Recomendación de la OCDE sugiere a los gobiernos "procurar tecnologías digitales basándose en la evaluación de activos existentes incluyendo habilidades digitales existentes, perfiles de puesto, tecnologías y contratos, acuerdos inter agencias

para aumentar la eficiencia, apoyar la innovación y sostener de mejor manera los objetivos planteados en la agenda de modernización del sector público en general. Las reglas de compras y contrataciones deberían ser actualizadas, según resulte adecuado, para hacerlas compatibles con las formas modernas de desarrollo y de despliegue de la tecnología digital. De manera similar a lo que ocurre en otros gobiernos, Perú está enfrentando un reto evidente relacionado con la confianza pública. El gobierno necesita volver a ganarse la confianza de los ciudadanos, incluyendo el hacer esfuerzos para eliminar la corrupción. El gobierno puede lograr este objetivo introduciendo más mecanismos eficientes para ahorrarles dinero a los contribuyentes. Por ejemplo, el gobierno mexicano (Recuadro 6.10) ha reconocido el rol del gobierno digital aumentando la transparencia en las prácticas de compra, y ha detectado varios casos con la ayuda de su sistema de compras del estado basado en la Internet.

Recuadro 6.10. **México lucha contra la corrupción a través del gobierno digital**

México es uno de los países líderes en el área de compras electrónicas y en el uso de tecnologías digitales para la lucha contra la corrupción. La transparencia y la rendición de cuentas han encabezado las prioridades políticas del gobierno por muchas décadas. Compranet y el IMSS (Instituto Mexicano del Seguro Social) muestran el alcance de la lucha contra la corrupción, especialmente si va de la mano con una política eficiente de gobierno digital.

Compranet es un sistema de compras del estado con base en la Internet introducido en el año 1996 por la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Ya en esa época el sistema contenía el marco legal, las oportunidades de licitaciones, estadísticas, notificaciones, y toda la información adicional relevante para las actividades de compras del estado. Se han desenmascarado varios casos de corrupción gracias a Compranet y se considera uno de los servicios digitales más conocidos en México, y representa un rol importante en el incremento de la transparencia y confianza de los ciudadanos.

Fuente: OCDE (2005b), *OECD e-Government Studies: Mexico 2005*, http://dx.doi.org/10.1787/9789264010727-en.

El gobierno peruano podría beneficiarse también de un enfoque estructurado para la provisión de servicios públicos haciendo que el análisis, medición y evaluación de desempeño se conviertan en prácticas destacadas en todo el sector público. En esta etapa, se han desarrollado cinco buenas prácticas de servicios digitales en línea. Dicho esto, el gobierno ha creado un Catálogo de Servicios en línea de la Administración Pública. Este catálogo ofrece información detallada sobre los servicios de transacciones en línea (por ejemplo, cantidad y característica de los servicios). Sin embargo, no existen informes regulares o información sobre costos de transacción o satisfacción del usuario, por ejemplo.

La Recomendación de la OCDE pide "establecer marcos de evaluación y medición para el desempeño de proyectos en todos los niveles de gobierno y adoptar y aplicar estándares, lineamientos, códigos de compra y cumplimiento con marcos de interoperabilidad de manera uniforme, para la presentación de informes regulares y liberación condicional de fondos".

En el Perú, no es obligatorio realizar análisis de casos de negocios. En casos excepcionales, para proyectos considerados Proyectos de Inversión Pública (PIP) dentro del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), se preparan estudios de factibilidad y se aplican procesos de evaluación. Así, en la mayoría de casos se implementan proyectos de TIC sin ningún marco de evaluación y medición. Tampoco se consideran los beneficios financieros directos de los proyectos de TIC. Dinamarca ofrece uno de los

mejores ejemplos entre los países miembros de la OCDE de un uso coherente y estratégico de los Casos de Negocios para proyectos digitales, en todo el sector público.

En resumen, el gobierno peruano podría pensar en introducir una práctica estándar de evaluación y medición para proyectos de TIC digitales, y pensar en hacerlo obligatorio. Estos procesos mejorados podrían expandirse a las prácticas de compras y financiamiento, para garantizar un sistema más transparente y eficiente en cuanto a costos. Más aún, los servicios ofrecidos deben ser monitoreados cuidadosamente y se deberían identificar indicadores clave de desempeño para poder tomar decisiones más informadas sobre priorización de servicios, etc. Algunos de ellos pueden relacionarse con el tiempo empleado, los volúmenes de servicio consumidos, los costos de transacción, o la satisfacción del usuario. Todos estos elementos y la información puede ser empleada para establecer objetivos realistas de corto, mediano o de largo plazo, a nivel de estrategia o de plan de acción nacional (por ejemplo en Hungría, algunas de las metas actuales son – 10% en la reducción de tasas administrativas, -20% de reducción de carga administrativa, +50% de tipos de caso disponibles para la administración electrónica para el año 2020).

Habilidades digitales: Capacitación y flexibilidad institucional

El sector público en el Perú se enfrenta al gran reto de atraer a profesionales en el campo de las TIC debido a la fuerte competencia del sector privado, en donde se ofrecen sueldos más altos por puestos similares. Además, el nivel de habilidades digitales es aun relativamente bajo entre la población general. En el largo plazo, la educación orientada puede resultar extremadamente eficiente en el largo plazo debido al perfil demográfico del país (la población es relativamente joven). En el corto y mediano plazo, el enfoque de la política actual del Perú sugiere que hay un potencial bajo para cambiar las habilidades digitales y de gestión de proyectos de los servidores públicos en ausencia de un enfoque orientado.

Con respecto a la gestión de capacidad institucional, la Recomendación de la OCDE sugiere “reforzar las habilidades digitales y de gestión de proyectos del sector público movilizando la colaboración y/o asociaciones con actores privados y no gubernamentales, si fuera necesario”. Por lo tanto, el gobierno peruano necesita invertir en el desarrollo del nivel correcto de habilidades digitales en toda la administración pública en el país. En especial, debe enfocarse en reforzar las habilidades de desarrollo de proyectos y digitales del sector público. Existe una fuerte necesidad de contar con una estrategia general que retenga a los servidores públicos capacitados en TIC en el gobierno. El gobierno peruano podría considerar diferentes estrategias para ello:

- En Austria (Recuadro 6.11), dado que el gobierno digital ha sido una de las prioridades estratégicas más altas y que ha sido manejado a nivel federal, se ha establecido un plan detallado en todos los niveles de gobierno para educar y capacitar a los servidores públicos. Por un lado, esto ha impactado evidentemente en el rápido desarrollo de las capacidades necesarias dentro de todo el sector público. Por otro lado, no se limitó a “beneficios rápidos” sino que fue considerado como parte de una reforma más profunda y de capacitación para todos.
- Otros ejemplos internacionales indican que para enfrentar la falta de habilidades digitales, se requiere una estrategia para aumentar la flexibilidad de los procesos institucionales y de asignación de recursos en los distintos niveles de la administración pública. En el Perú, uno de los temas clave se deriva del nivel disparejo de conocimiento de TI en el sector público, sumado a la dificultad de atraer y retener personal. Una solución desarrollada a nivel regional en Bélgica (Recuadro 6.12) para enfrentar este problema fue el equipo ISIS en Bruselas.

Recuadro 6.11. **Capacitaciones en gobierno digital en Austria**

"El desarrollo e implementación de servicios públicos electrónicos es una de las prioridades del Gobierno Federal de Austria. El plan de gobierno plantea principalmente que cada ciudadano en cada comunidad deberá tener acceso a todas las formas de gobierno electrónico a nivel federal, provincial y local. Las comunicaciones y las transacciones seguras así como la manipulación de datos personales deberán ser prioridad. Entonces el gobierno electrónico gana importancia en todos los niveles de la gestión pública. Empleados bien entrenados forman la base para el uso eficiente de los nuevos medios y el desarrollo de una administración amigable. La academia administrativa ubicada en "Schloss Laudon" ofrece una cantidad integral de capacitaciones con fuerte énfasis en necesidades prácticas. Los empleados y gerentes interesados pueden elegir entre una amplia gama de "cursos de gobierno electrónico". Desde otoño de 2006 más de 600 empleados del sector público asistieron a las capacitaciones de gobierno electrónico para profundizar su entendimiento de los procesos electrónicos de información, comunicación y transacción, y aumentar sus habilidades en el uso de las tecnologías de la información y comunicación."

Fuente: Digital Austria, www.digital.austria.gv.at/site/6567/default.aspx.

Recuadro 6.12. **Atraer habilidades y competencias digitales en el gobierno en la Región Bruselas-Capital**

En el año 2006 la Región Bruselas – Capital definió la necesidad de construir una fuerza laboral "experimentada, dinámica y entusiasta" dentro del ISISteam. ISISteam es una organización de libre competencia creada para lidiar con el trabajo altamente especializado de TIC para la administración pública de la Región Bruselas – Capital como respuesta a la dificultad de atraer y retener personal capacitado en TIC. ISISteam creó una cultura organizacional dinámica y apoyó a las municipalidades de la región (por ejemplo ofreció personal calificado en TIC, daba conferencias para compartir conocimientos, desarrolló software especializado). CIRB actúa también como entidad central de compras para adquisiciones de TI lo que simplifica los procedimientos para los gobiernos locales.

Fuente: OCDE (2008), *e-Government Studies, Bélgica 2008*, http://dx.doi.org/10.1787/9789264055810-en.

- En Noruega (Recuadro 6.13) se desarrolló una solución diferente: redes de aprendizaje y comunidades de práctica, para facilitar compartir el conocimiento de los empleados del sector público provenientes de los niveles local o nacional.

Recuadro 6.13. **Apoyo a las redes de conocimiento y comunidades de práctica en el sector público de Noruega**

Los esfuerzos del gobierno de Noruega para modernizar el sector público y aumentar la calidad y orientación de servicios públicos. El proyecto se basa en la idea de que el acceso a las competencias y el intercambio de experiencias son esenciales para que los gobiernos locales tomen buenas decisiones, se vuelvan más innovadores y produzcan servicios públicos de alta calidad. Con el fin de lograr esto, el proyecto fortalece la importancia de movilizar el capital intelectual de más de 700 000 empleados que trabajan ya sea en el gobierno central o en los gobiernos locales. Uno de los primeros objetivos de este proyecto consistió en desarrollar conocimiento a nivel horizontal para apoyar el desarrollo de servicios electrónicos integrados orientados al usuario.

Fuente: OCDE (2005c), *OECD e-Government Studies: Noruega 2005*, http://dx.doi.org/10.1787/9789264010680-en.

Armonización de la digitalización en todo el país

Conducir el cambio a través de planificación, informes y buenas prácticas compartidas

La disponibilidad y variedad de servicios digitales ofrecidos a los ciudadanos podría coordinarse mejor en el Perú. De hecho, el desarrollo de ambos elementos depende grandemente de la capacidad de los actores locales o sectoriales. Como resultado, existe una presencia desigual de gobierno digital y del progreso hacia el mismo. Las decisiones fundamentales sobre estrategia y proyectos se dejan en manos de sectores específicos y municipalidades. Una mejor coordinación, un catálogo de buenas prácticas y el compartir las experiencias de los "pioneros" pueden señalar el camino para otros que quieran adoptar una solución similar. Con el fin de beneficiarse de los logros de estas prácticas, se requiere una "conducción" más estratégica, así como el establecimiento de un mecanismo de "lazo de retroalimentación". En el Perú, los centros mac (Recuadro 6.14), organizados a nivel regional y local, pueden considerarse ciertamente una buena práctica. El gobierno tiene la intención de aumentar su número en el 2016.

Estos centros mac han sido desarrollados con un enfoque basado en el usuario y con la filosofía de "punto único de acceso", juntando varios servicios de diferentes organizaciones que están orientadas al usuario y que representan un progreso intermedio. En las ciudades y regiones en donde se han establecido los centros mac, existe una ventaja clara y medible para los ciudadanos. De manera adicional, los centros mac proporcionan estadísticas sobre el uso de servicios específicos y las cifras muestran, por ejemplo, que la inscripción de empresas en los últimos años se ha vuelto cada vez más popular en los centros. (En Lima, su uso en cuatro años se ha duplicado).

Recopilación y aplicación de la experiencia ganada en los centros mac

Con el fin de poder asignar recursos de manera más eficiente, el gobierno peruano podría considerar establecer prioridades para el desarrollo de servicios digitales para beneficiarse estratégicamente de la experiencia recopilada a través de los centros mac. La selección de los servicios que deben desarrollarse y la línea de tiempo para alcanzar un nivel transaccional debería basarse en un análisis más profundo y en la experiencia en el campo de los centras mac, lo cual podría canalizarse de vuelta de manera más estratégica en el proceso de toma de decisiones. Más aún, si se estableciera un desempeño regular relacionado a los servicios en línea y digitales, esto permitiría al gobierno tomar mejores decisiones y desarrollar mejores planes a futuro. El gobierno debería desarrollar más su enfoque centrado en el usuario y reemplazar la medición de seguimiento de satisfacción de los usuarios con un alcance más sistemático.

Otro asunto se relaciona al Catálogo de Servicios desarrollado en el año 2014. Esta es una iniciativa excelente que debería servir para informar a todas las agencias de gobierno y entidades responsables de la provisión de servicios. Esta catálogo hace que el nivel de madurez de servicios (ver la categorización de la ONU en 4 niveles) comparable a nivel internacional, sea empleado para informar a los ciudadanos (por ejemplo, servicios multicanal, centros de llamadas) y permita a los proveedores de servicio relevantes monitorear el progreso que los alentaría a buscar cooperación de manera proactiva. Si este enfoque de catálogo se desarrolla aún más, el gobierno peruano podría cambiar la orientación de sus esfuerzos hacia una implementación digital más eficiente en cuanto a costos, más coordinada e informada.

Recuadro 6.14. **Centros de servicio central en el Perú a nivel local: Los centros mac**

Mac (mejor atención al ciudadano www.mac.pe) es una iniciativa peruana para acercar los servicios públicos a los ciudadanos a través de un punto de acceso único en sus pueblos o distritos. Existe un portal nacional establecido que se limita a brindar información sobre contactos, servicios y descripción.

El centro de servicios ha estado en versión piloto en los últimos años. En el 2015 hubo planes para establecer 4 centros mac: Lima Este, Lima Sur, Huánuco y Arequipa. Los centros se crean con el fin de acercar la mayoría de servicios públicos de todos los niveles a los ciudadanos de manera coordinada e integrada.

Se pusieron a disposición los siguientes servicios clave:

- Ciudadanos:
  - trámites relacionados al Documento Nacional de Identidad (DNI) y pasaporte
  - partidas de nacimiento y otros documentos del registro civil
  - certificados de antecedentes policiales y certificados relacionados
  - licencias de conducir
  - documentos relacionados con el cuidado de la salud
  - documentos de seguridad social.
- Empresas:
  - inscripción de empresas
  - contratos de trabajo
  - servicios judiciales
  - protección al consumidor
  - servicios relacionados con bienes raíces.

Los centros mac, guardan registro de todo tipo de servicios y su frecuencia de uso. En marzo de 2015 los servicios más utilizados se relacionaban con impuestos, asuntos judiciales y pasaportes. Ponen a disposición servicios de aproximadamente 22 organizaciones, incluyendo los de nivel local, municipal, empresas estatales, el Banco de la Nación, y ministerios. Además de la página web y los centros físicos, hay información disponible a través de una línea 1800.

Fuente: Investigación realizada por la OCDE, basándose en información recibida en el centro mac durante la misión de investigación.

Otra iniciativa relacionada es el último proyecto del gobierno, introducido mediante Decreto Legislativo[15] en todos los niveles de la administración pública: el Sistema único de Procedimientos (SUT) y el uso del Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA). El TUPA es un catálogo de todos los procedimientos administrativos que se están implementando de manera progresiva en la administración bajo el liderazgo de la SGP-PCM. Esto ha reducido significativamente la carga administrativa para los ciudadanos, y está permitiendo la entrega de mejores servicios de manera más transparente. Tanto la herramienta de software para su desarrollo y el repositorio oficial

de procedimientos y servicios administrativos constituyen un paso significativo en el aumento de la transparencia.

Más aún, el concepto detrás de los servicios ofrecidos en los centros mac parece estar orientado por un enfoque de "evento de vida" (*life event)* (Recuadro 6.15), similar a lo que se ha observado en varios países de la OCDE. Un enfoque de evento de vida significa que las autoridades públicas están a cargo de la provisión del servicio "establecen procesos de entrega de servicios orientados a satisfacer las necesidades específicas en las diversas fases de la vida de los ciudadanos o en situaciones específicas de grupos de usuarios". (OCDE 2013). El gobierno italiano ha aplicado en una fase muy temprana un enfoque de evento de vida que ha sido replicado por varios países de Europa y en las prácticas de gobierno electrónico de la Comisión Europea para la UE 28.

Recuadro 6.15. **El enfoque de evento de vida italiano**

El gobierno italiano usó el enfoque de "evento de vida" para identificar qué servicios deberían ser priorizados para su habilitación electrónica.

Durante la primera fase, se usó un modelo de evaluación cualitativo para clasificar y categorizar los servicios en términos de prioridad para la habilitación electrónica. Se identificó un conjunto preliminar de 80 servicios altamente prioritarios, 40 para ciudadanos y 40 para empresas. La segunda fase incluía un análisis cualitativo de la oportunidad de poner estos servicios a disposición en línea. Se usó el siguiente criterio para el proceso de selección:

- frecuencia de uso (incluyendo la población afectada por el servicio y la cantidad de repeticiones que se necesitaban para ofrecerlo)
- valor añadido para los usuarios
- tendencia de usuarios del servicio potenciales para usar la Internet
- rango de tarifas que se pagarían por el servicio
- oportunidades de eliminar servicios del proveedor de servicio y que no se considera que sean requeridos por los ciudadanos (por ejemplo, certificados emitidos por una entidad pública)
- posibilidad de ofrecer el servicio de manera más sencilla electrónicamente (por ejemplo, pagos de servicios públicos que puedan ejecutarse automáticamente a través del banco del usuario).

Fuente: OCDE (2009), *Rethinking e-Government Services: User-Centred Approaches*, http://dx.doi.org/10.1787/9789264059412-en.

Además, aquellos servicios que son de mayor importancia basados en la frecuencia de uso o en algún otro criterio pueden ser considerados al seleccionar las áreas de desarrollo. El gobierno mexicano (ver Recuadro 6.16) ha optado por seleccionar servicios de alto impacto que pueden llevar a una política más orientada de la digitalización de los servicios públicos.

Una aplicación más consciente del: 1) concepto de evento de vida, 2) la selección de servicios de alto impacto, junto con 3) el monitoreo de la calidad y uso de los servicios y su valor para el usuario final, pueden permitir al gobierno peruano priorizar desarrollos en el diseño y entrega de servicio digital basándose en evidencia sólida de qué es lo que funciona y qué es lo que no cumple con las necesidades de la población.

Recuadro 6.16. **El enfoque mexicano a servicios de alto impacto (SAI)**

Servicios de alto impacto (SAI) es un término empleado en México para referirse a los servicios más importantes y más usados que ofrece el gobierno. El objetivo del gobierno es ofrecer servicios personalizados a la mayoría de la población mexicana. Los SIA se clasifican por temas, de acuerdo con las necesidades de los usuarios y basándose en la regla 80/20 que establece los criterios para la identificación - 20% de la información más relevante que es buscada con mayor frecuencia por el 80% de los usuarios. La clasificación de servicios de alto impacto se realiza de acuerdo con los canales identificados por los perfiles de los usuarios (es decir, ciudadanos, compañías, funcionarios públicos). Algunos ejemplos de servicios de alto impacto son citas para pasaportes, licencias de conducir, postulación a empleos, seguro de salud, derechos laborales e información sobre salud femenina. El objetivo de este enfoque fue aumentar la cantidad y uso de servicios transaccionales de manera sencilla de acuerdo con los perfiles de usuarios, y reforzar la gestión de recursos del cliente y la estrategia de entrega multicanal a través de la convergencia electrónica. Esto fue para permitir a las agencias del gobierno federal incorporar los servicios digitalizados actuales en sus propios entornos de negocios, y general nuevos servicios en formatos electrónicos. En algunas organizaciones, los servicios de alto impacto han sido identificados como metas específicas para desarrollar la funcionalidad de Internet.

Fuente: OCDE (2005b), *OECD E-Government Studies: Mexico 2005*, http://dx.doi.org/10.1787/9789264010727-en.

Un enfoque integrado y amigable basado en buenas prácticas internacionales

Con el fin de lograr la implementación de la digitalización de servicios, el gobierno peruano ha tomado acciones para usar las modernas herramientas de las redes sociales para comunicarse con los ciudadanos. El gobierno admite que su intención principal es mejorar la comunicación y cooperación a través de esta acción y "orientar la demanda de servicios públicos hacia los canales digitales, es decir, alejarse de la provisión de servicios presenciales, por carta o vía telefónica". El establecimiento del portal de servicios al ciudadano y empresas[16] (www.serviciosalciudadano.gob.pe, www.tramites.gob.pe) es un paso importante hacia el enfoque de ventanilla única que busca facilitar la accesibilidad de los servicios. Sin embargo, cabe mencionar que para poder promover esta solución de manera eficiente, el gobierno, en colaboración con todas las agencias relevantes, debería enfocarse en vincular de manera más sistemática el punto único de acceso, o ventanillas únicas para los servicios digitalizados desarrollados en cada uno de los sectores, en la "*Ventanilla única del estado*". La idea detrás del desarrollo de estas ventanillas únicas es mejorar la integración de los procedimientos internos.

Los centros mac están trayendo un tipo de solución en áreas específicas, sin embargo, los ciudadanos necesitan orientación clara y un acceso estructurado a toda la información necesaria entorno a los servicios públicos, de preferencia en línea. En este proceso, cada vez se vuelve más relevante someter la mayor cantidad de servicios transaccionales a la medición de desempeño y evaluar la retroalimentación del usuario en forma regular. En la práctica, esto significa que se debe desarrollar aún más la actividad del "*front office*" del gobierno en ésta área: el "Portal de Servicios al Ciudadano y Empresas (PSCE), que contiene información sobre servicios administrativos y procedimientos que se llevan a cabo en entidades públicas, basándose en el Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) de cada entidad. El PSCE cuenta con un Catálogo de Servicios de Administración Pública que ofrece una liste de servicios en línea que son ofrecidos por

las entidades públicas"[17]. Otra condición es el fortalecimiento de los acuerdos de "*back office*" mediante la creación de un repositorio central, base de datos, y el establecimiento de la interoperabilidad entre las bases de datos del gobierno. Desde el año 2011[18] existe la posibilidad de intercambiar datos entre las diferentes entidades públicas (en algunos casos, de manera obligatoria). Se cuentan más de 32 servicios y 64 entidades públicas que están comprometidas a ofrecer soluciones interoperables. Esto es posible gracias a la Plataforma de Interoperabilidad del Estado (PIDE) que fuera aprobada mediante Decreto Supremo No 083-2011-PCM.

La mayoría de países europeos han desarrollado, a la fecha, un portal del estado y trabajan de manera conjunta para ofrecer servicios digitales transfronterizos. Las soluciones de un país a un servicio eficiente de ventanilla única pueden servir de inspiración para el gobierno peruano al decidir sobre sus siguientes pasos. Por ejemplo, Austria (ver Recuadro 6.17) ha estado liderando el frente del gobierno electrónico y hoy tiene un portal nacional de ventanilla única que funciona muy bien.

Recuadro 6.17. **El portal nacional de gobierno digital de Austria: help.gv.at**

El portal:

- es el primer punto de contacto para los ciudadanos, empresas y todos los usuarios sobre cualquier autoridad pública y su trabajo en el país
- su éxito está relacionado al hecho de que al portal se accede por la aplicación de una tarjeta de ciudadano, que consiste en un sistema uniforme de identificación electrónica
- se puede llevar a cabo procedimientos completos en forma electrónica sin cambiar el tipo de medio (por ejemplo, el llenado de un formulario, pago de tasas, procesamiento interno (ELAK), y entrega de documentos y notificaciones oficiales
- se asegura la accesibilidad de personas con necesidades especiales
- diseño y navegación amigables para el usuario
- contiene información general sobre los servicios de gobierno electrónico y ofrece vínculos a las soluciones correspondientes
- el Menú "formularios/procedimientos" contiene una lista completa de formularios de solicitud para todas las autoridades públicas de Austria, de la A a la Z
- se puede realizar una multitud de transacciones directamente en línea. El procesamiento electrónico de transacciones ofrece más beneficios que solo ventajas a los clientes de los servicios del estado
- aplica un mecanismo de sindicación de contenidos, que permite la distribución y reúso de contenido web y permite al contenido de la página HELP.gv.at ser integrada en otros sitios web.

Fuente: Investigación realizada por la OCDE, Digital Austria, www.digital.austria.gv.at/.

Hungría (ver Recuadro 6.18) también ha desarrollado un portal del estado, "Client Gate", que ha estado en uso por más de una década. Fue una solución fácil, eficiente en cuanto a costos, y hoy en día es usada ampliamente. El *"Client Gate"* de Hungría, permite a los usuarios registrados acceder en línea a todos los servicios públicos digitales

y la mayoría de ciudadanos y empresas son usuarios activos a la fecha. Tiene un sistema de autenticación seguro y un punto único de ingreso para los servicios transaccionales.

Recuadro 6.18. **Acceso único a todos los servicios digitales en Hungría a través del Portal de Estado**

Hungría cuenta con una solución de ingreso único para todos los servicios públicos digitales (a nivel de gobierno central y local) para los clientes (empresas y ciudadanos) en el portal del estado, https://magyarorszag.hu.

El portal de gobierno electrónico de Hungría fue lanzado en setiembre de 2003 para reemplazar el eGovernment.hu. El objetivo fue construir una capacidad de servicio con un punto de ingreso único en donde los ciudadanos y las empresas pudieran administrar sus asuntos relacionados con el gobierno central y local. El portal ha sido ampliado para incluir una serie de servicios y funciones, tales como la Oficina de Documentos Virtuales. Existen 233 casos, de los cuales varios son transaccionales completamente o en parte.

El portal incluye explicaciones relacionadas a transacciones administrativas (pasos de procedimientos, documentación requerida), sirve como una herramienta de comunicación principal entre las agencias y los ciudadanos (por ejemplo se envían notificaciones de correo electrónico o se pueden descargar formularios).

Si es que se requiere la presencia en alguna oficina, se pueden programar citas dentro de espacios de tiempo libre disponible. Existe un servicio multicanal vinculado al portal con una central telefónica (con un número al que puede marcarse desde cualquier parte del país).

Fuente: OCDE (2007), *OECD e-Government Studies: Hungary 2007*, http://dx.doi.org/10.1787/9789264030527-en.

El gobierno peruano ha hecho que sea legalmente posible aceptar solicitudes electrónicas y comunicación digital de los ciudadanos[19] y ha establecido la identificación digital a través de la Política Nacional de Gobierno Electrónico 2013-2017. La "Ley de firma y certificados digitales" ha establecido desde el año 2008 una base para el uso de la identidad digital, por ejemplo para el voto electrónico y la generación de servicios interoperables. Todos estos esfuerzos resaltan la conciencia del gobierno sobre temas claves y desarrollos necesarios. Aun así, el enfoque más centrado y la promoción de estas soluciones sigue siendo un reto importante. Por lo tanto, se tiene que establecer el compromiso del ciudadano y del usuario en el centro de estos desarrollos con el fin de llegar a una masa crítica de usuarios y garantizar el progreso y el retorno de la inversión. Con respecto a los beneficios potenciales que se espera surjan del desarrollo de soluciones para teléfonos inteligentes, Perú definitivamente cuenta con la base para desarrollar iniciativas tales como el catálogo de aplicaciones móviles[20].

Una de las principales soluciones en este campo es la ID digital de Estonia (Recuadro 6.19). Estonia también ha estado muy activa en cuanto a gobierno móvil. Algunas municipalidades probaron en etapa temprana la provisión de servicios usando teléfonos móviles y más recientemente, teléfonos inteligentes. Como en el caso del Perú, cada vez más ciudadanos se conectan al internet a través de teléfonos móviles, lo que coloca a Estonia como un caso de estudio relevante para el Perú.

Además del reto de la provisión del servicio digital y de la identificación digital, hay un elemento de éxito que a menudo se deja de lado: los documentos electrónicos. El tener una visión y el desarrollar servicios digitales requiere que los gobiernos cambien de papel a documentos electrónicos, incluyendo en sus procedimientos internos. Los sistemas de

gestión de documentos electrónicos son cruciales para que los gobiernos puedan lograr procesos totalmente digitalizados cuyos costos y pérdida de tiempo puede reducirse visiblemente.

Recuadro 6.19. **ID Móvil de Estonia**

El servicio de ID Móvil es una colección de medidas organizacionales y técnicas para crear una identidad digital fuerte y sin fallas para los usuarios de internet. Para poder usar la ID móvil, los usuarios deben adquirir una tarjeta SIM especial (disponible en los operadores de telefonía móvil) y para mayor seguridad, la deben activar en una página web con una tarjeta de identidad de Estonia. Después de ello, la ID Móvil está lista para ser usada en cualquier página web compatible con autenticación y firma digital. Los certificados de ID Móvil son válidos por cinco años, después de lo cual se debe reemplazar la tarjeta SIM. El servicio fue implementado de acuerdo con la Infraestructura Pública Clave (PKI) y fue lanzado por el operador móvil EMT en colaboración con CA AS *Sertifiseerimiskeskus.*

El impacto principal es para los usuarios, que se benefician de un proceso de registro (autenticación) más conveniente y compatible entre páginas web. Este servicio ha demostrado un valor real en la mejora del uso seguro de los servicios móviles y electrónicos. La mayoría de las personas lleva consigo tanto la tarjeta de identidad y su teléfono móvil, por lo que estos dispositivos minimizan grandemente el riesgo del uso de servicios electrónicos. No hay más compra de colas, no hay que llenar formularios por triplicado, no hay necesidad de presentar un mismo caso a diferentes instituciones. El beneficio para los proveedores de servicio es que el proceso de autenticación es altamente seguro y de bajo costo.

Fuente: OCDE/ITU (2011), *M-Government: Mobile Technologies for Responsive Governments and Connected Societies*, http://dx.doi.org/10.1787/9789264118706-en.

En el Perú, si bien algunos servicios se están volviendo cada vez más digitalizados, se requiere que las personas se acerquen a las oficinas, y en las *back offices* la mayoría del trabajo se hace en papel. Por lo tanto, el gobierno peruano, al incluir el gobierno digital en su visión de reforma del sector público, debería considerar su enfoque con respecto a la gestión de documentos electrónicos con el fin de mejorar los procesos internos. En esta perspectiva, una buena señal es el hecho de que como parte de la Política Nacional de Gobierno Electrónico 2013-2017 el gobierno busca implementar el proyecto "cero papel" a través de "Sistemas de Trámite Documentario" que buscan el uso de la firma y certificados digitales. A la fecha, 6 entidades públicas están usando este sistema y 18 más se encuentran en fase de implementación.

Hacer que los usuarios participen

El gobierno peruano ha reconocido el valor potencial de la digitalización para ofrecer mejores oportunidades a todos sus ciudadanos por igual y se concentra en luchar para cerrar "la brecha digital". Es un reto evidente llevar la Internet y la banda ancha a todos. Al mismo tiempo, las estadísticas digitales de mediano plazo para el Perú son prometedoras. La tasa de alfabetismo entre los jóvenes ha aumentado a 96-98%, que está relacionada muy de cerca al nivel de educación y al nivel de alfabetismo digital esperado; aproximadamente 98,8%[21] de la población tiene un teléfono móvil, y el uso de la internet está aumentando, de 26.2%[22] a 40% (2012)[23]. En los últimos años, las tendencias muestran que tanto el acceso a la Internet como el uso de teléfonos inteligentes han aumentado en el país. Basándose en los estimados de eMarketer[24], "Perú es el quinto país con mayor número de usuarios de internet en América Latina, y ocupará en quinto puesto

entre los países con la tasa más rápida de crecimiento de usuarios de internet a nivel mundial este año, después de la India, las Filipinas, Indonesia y Sudáfrica."

En paralelo, el gobierno peruano debería priorizar acciones para desarrollar una mejor infraestructura. Además de la promoción de la banda ancha, que se considera de alta prioridad, el gobierno ha comenzado a crear la base legal para varias áreas habilitadoras relevantes para los usuarios. Por ejemplo, la Ley de Firmas y Certificados Digitales aprobadas mediante Decreto Supremo 052-2008-PCM[25] reconoce el derecho de los ciudadanos a acceder a servicios públicos a través de medios electrónicos seguros para llevar a cabo lo previsto en la Ley General de Procedimientos Administrativos.

Así mismo, la ONGEI-PCM y la RENIEC han dado prioridad al uso y popularización de las firmas y certificados digitales a través del Documento Nacional de Identidad Electrónico (DNIe); que permite la firma de documentos electrónicos con la misma validez y efecto legal que las firmas manuscritas, un atributo que la Ley No. 27269 ha otorgado exclusivamente a la firma digital.

Estos pasos legales están asentando el camino hacia la "digitalización". En forma paralela, se debería usar otros incentivos con el fin de promover el uso de Internet y la alfabetización digital, y acercar así los servicios a los usuarios. Una de las políticas para que los usuarios se familiaricen con los servicios electrónicos se probó en Sri Lanka (Recuadro 6.20), en donde el gobierno tomó la iniciativa de llegar a aquellos ciudadanos que no tienen cultura digital a través de sus teléfonos móviles. Estos servicios de gobierno digital "todo incluido" parecieron funcionar bien para lograr una mejor inclusividad.

Recuadro 6.20. **Sri-Lanka: Servicios electrónicos "todo incluido"**

"Las políticas electrónicas de "Sri Lanka Todos para Uno" han sido orientadas hacia la inclusión de todos los segmentos de la población y el ofrecimiento de servicios para todos, sin importar su nivel de alfabetismo digital o de su acceso a la Internet. Con tasas de uso móvil que superan el 100 por ciento en el país, y conociendo que hasta la persona más pobre del país cuenta con un teléfono celular, aunque sea básico, Sri Lanka ofrece muchos servicios de gobierno móvil. El Centro de Información del Gobierno (GIC) ofrece más de 65 servicios en línea a través de llamadas telefónicas básicas tales como horarios de trenes, oportunidades de trabajo en el exterior, itinerarios de vuelos, resultados de exámenes, indicadores económicos, servicios médicos e información de contacto. A pesar de que la tasa de alfabetismo digital saltó de 9.7 por ciento en el años 2004 a 40 por ciento en el 2012, las cifras aún no son lo suficientemente elevadas para permitir el uso máximo de los servicios electrónicos que el gobierno ofrece. Con el GIC, se puede ofrecer servicios todo incluido tanto a los ricos como a los pobres, por lo que todos pueden beneficiarse del progreso digital en el gobierno. Esta nueva política de inclusividad y alcance hacia la población en general ayudó a Sri Lanka a mejorar la entrega del servicio de gobierno electrónico y de saltar del puesto 115 en el ranking del EGDI al puesto 74 en el 2014."

Fuente: Naciones Unidas (2014), "United Nations E-Government Survey 2014: E-Government for the future we want", https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2014-Survey/E-Gov_Complete_Survey-2014.pdf.

El gobierno peruano también podría prestar más atención a la participación ciudadana. La Recomendación de la OCDE subraya la importancia de "alentar el compromiso y la participación de actores del sector público, privado y de la sociedad civil en la formulación de políticas y en el diseño y entrega de los servicios públicos. La

recientemente establecida[26] Comisión Multisectorial Permanente para el Desarrollo de la Sociedad de la Información tiene un gran potencial de reunir al sector público, a la academia y a la sociedad civil. Además, se puede facilitar un foro para los ciudadanos y una cooperación más cercana con los usuarios actuales para sumar a esto.

Alemania ha establecido un ecosistema exitoso, comprometiendo a múltiples actores y usuarios. La OCDE sugiere a los gobiernos "identificar y comprometer a organizaciones no gubernamentales empresas o ciudadanos para formar un ecosistema de gobierno digital para la provisión y uso de los servicios digitales. Los consejos de usuarios de Alemania (Recuadro 6.21) actúan en todos los niveles del sector público y comparten conocimiento, permitiendo espacio para coordinar sus intereses, a menudo contradictorios, y juntos hallar soluciones óptimas a los modelos de negocios.

Recuadro 6.21. **Los consejos de usuarios de Alemania para compartir información sobre infraestructura y servicios**

En el área de servicios e infraestructura, el gobierno alemán ha establecido consejos de usuarios para apoyar a las agencias del gobierno central y regional. Los consejos ofrecen un foro para que los miembros puedan plantear sus intereses y tomar en cuenta los puntos de vista de las otras agencias para ofrecer "servicios uno para todos (OfAs) y los componentes de infraestructura básica, incluyendo una plataforma de pagos, un sistema de gestión de contenidos central (CMS) y licitaciones electrónicas a través de la internet, que son necesarias para presentar OfAs. Los consejos de usuarios están involucrados en el desarrollo de modelos para asegurar el desarrollo saludable de los sistemas de infraestructura."

Fuente: OCDE (2005a), *e-Government for Better Government*, http://dx.doi.org/10.1787/9789264018341-en.

De manera similar, cuando el gobierno invierte en una lógica bien definida para la provisión de ciertos servicios en línea, podría considerar modelos de negocios que esperan que los usuarios "se comprometan al uso de esos servicios digitalizados" a cambio. Si los mecanismos de comunicación y retroalimentación de los usuarios están organizados efectivamente y los usuarios confían en ellos, puede haber incluso un espacio para solicitarlos de manera obligatoria. Esto evidentemente debe ser analizado y propuesto cuando se cumplan algunas pre condiciones (por ejemplo cuando el acceso a Internet y el alfabetismo digital de la población lo permita). Un caso de Dinamarca (Recuadro 6.22) presenta una solución eficiente, pro-activa que ha demostrado funcionar en la práctica en la última década.

En resumen, el gobierno peruano debería considerar el desarrollo de un plan de acción para comprometer a las partes interesadas y a los usuarios. Esto debería incluir la identificación de las prioridades al invertir en infraestructura; educación para obtener habilidades digitales, y en forma proporcional, aplicar el enfoque del uso obligatorio para los servicios digitales.

Recuadro 6.22. **Uso obligatorio de servicios digitales en Dinamarca a través de la gestión pro activa de canales**

La iniciativa danesa "*eDay"* (Díae) es una iniciativa mediante la cual "los sectores públicos daneses cumplen con ciertas metas en una fecha determinada. Dinamarca ha tenido cuatro "*eDays*" desde el 2003:

eDay 1: 1 de setiembre de 2003, todas las organizaciones del sector público en 271 municipalidades, en 14 países y en el gobierno central tenían que enviar comunicaciones internas únicamente por escrito, en lugar de hacerlo mediante correo físico tradicional.

eDay 2: Para el 1 de febrero de 2005, todos los ciudadanos y empresas tenían el derecho de enviar comunicaciones electrónicas seguras usando la firma digital y encriptado común del sector público a las autoridades públicas y tenían el derecho de esperar comunicación electrónica segura de parte de las autoridades públicas.

eDay 3: Tenía que alcanzar tres metas para el 1 de noviembre de 2010. Cada autoridad pública tenía que ofrecer registro único seguro usando Nem-Login y la firma digital danesa de segunda generación NemID al acceder a los servicios en línea para el ciudadano. Todos los servicios al ciudadano debían estar integrados al portal nacional Danés para el ciudadano borger.dk; todas las autoridades públicas deberían estar listas para ofrecer comunicación digital segura a través de Digital Post (una casilla postal digital autorizada por el gobierno).

eDay 4: Esto marcó la transición a la comunicación sólo por medios digitales entre ciudadanos y empresas y autoridades públicas usando la casilla postal digital proporcionada por el gobierno, Digital Post. La iniciativa es parte del impulso del gobierno danés hacia un sistema obligatorio "digital por defecto" que demanda a los ciudadanos y empresas a utilizar únicamente el canal digital, de acuerdo a ley. *eDay4* concluyó un desarrollo notable con la introducción obligatoria progresiva de la casilla postal (Digital Post) para todos. Las empresas se vieron obligadas a usar Digital Post antes del 1 de noviembre de 2013, y los ciudadanos a partir del 1 de noviembre de 2014."

Fuente: OCDE (2015), *España: de la Reforma de la Administración a la Mejora Continua* http://dx.doi.org/10.1787/9789264234192-es.

Preparando el camino para un sector movido por datos

Basarse en la digitalización y en los datos abiertos para aumentar la confianza de los ciudadanos

En enero de 2016 el gobierno peruano lanzó la Estrategia Nacional de Datos Abiertos Gubernamentales. Este documento estratégico ha sido emitido por la SGP-PCM y fue concebido como un elemento clave de contribución a la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública (ver Capítulo 2) así como a la agenda nacional de gobierno abierto. Los principales objetivos estratégicos del gobierno son promover la innovación y transparencia del sector público así como el desarrollo económico a través del reúso de DGA (Datos de Gobierno Abierto). Esto está en línea con el enfoque estratégico de muchos países de la OCDE.

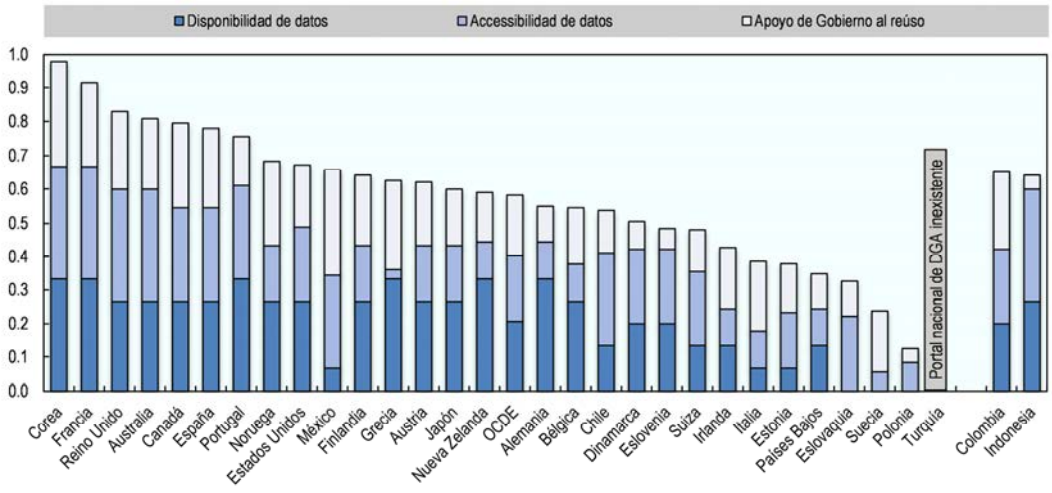
El gobierno lanzó también el nuevo portal nacional de datos abiertos (www.datosabiertos.gob.pe) en enero de 2016, una iniciativa clave que debería apoyar los esfuerzos del gobierno para promover su agenda de DGA. Estos son desarrollos clave que muestran que el Perú se está moviendo en la dirección correcta. Sin embargo, las experiencias en países miembros de la OCDE demuestran que los mejores resultados en

términos de creación de valor se pueden lograr en aquellos países que se han enfocado en la implementación como un facilitador clave de la creación de valor. La adopción de una estrategia y la creación del portal son las piedras angulares pero en sí mismas, son condiciones insuficientes para crear valor. El reúso de datos es definitivamente un requerimiento clave que necesita un enfoque sólido en todas las iniciativas que permitan la creación del ecosistema necesario de actores y que incentive el reúso de datos.

En el 2015 la OCDE publicó *OURdata Index*, un comparativo internacional cuyo fin consiste en ayudar a fortalecer el enfoque de los gobiernos en el impacto, y recordar que el objetivo general de los programas de DGA no debería ser aumentar la disponibilidad de datos, sino que debería enfocarse activamente en fomentar el compromiso de las partes interesadas para reusar los mismos. *OURdata Index* se basa en la metodología de la OCDE para medir los Datos de Gobierno Abierto (Ubaldi, 2013), en la Carta de Datos Abiertos del G8 y en la Carta Internacional de Datos Abiertos, que comprende el primer conjunto de principios internacionalmente acordados sobre Datos Abiertos. Esto resulta esencial, puesto que el *OURdata Index* también tiene como fin ayudar a los gobiernos a monitorear su avance en la implementación de sus compromisos internacionales respecto de DGA. Finalmente, el *OURdata Index* busca ayudar a los gobiernos a diseñar e implementar estrategias de DGA que ofrezcan valor al público. Los países que están en los puestos más altos del Índice son aquellos que han enfatizado el reúso de datos por diferentes actores desde sus primeros pasos en DGA.

Figura 6.2. **OURData Index 2015 de la OCDE**

Estableciendo las condiciones para ofrecer valor



Nota: Datos no disponibles para la República Checa, Hungría, Islandia, Israel y Luxemburgo. Los datos de Indonesia son del 2015.

Fuente: OCDE (2014b), 2014 OECD Survey on Open Government Data; OCDE (2016), Panorama de las Administraciones Públicas 2015, INAP, Madrid, http://dx.doi.org/10.1787/9789264262072-es.

Los tres ejes de acción principal previstos por la Estrategia de Datos Abiertos del gobierno peruano constituyen un comienzo importante en este sentido:

1. establecimiento del marco nacional legal y normativo para DGA
2. desarrollo de la infraestructura tecnológica para Datos de Gobierno Abierto

3. promoción de iniciativas y espacio para promover la colaboración para la liberación de datos en formato abierto y reúso de datos.

Asimismo, se han organizado conferencias a nivel nacional para promover la creación de una cultura nacional y crear conciencia sobre este tema. Estas observaciones muestran que los objetivos estratégicos del Perú están bien definidos y que el gobierno peruano valora adecuadamente los datos abiertos como un facilitador clave para abrir al gobierno, crear un "cambio cultural" dentro del sector público e impulsar la competitividad nacional (por ejemplo facilitando el establecimiento de *start-ups*).

La primera definición internacional de "Datos de Gobierno Abierto" (DGA) se remonta al 2008, cuando el gobierno de los Estados Unidos publicó sus principios (Ubaldi 2013). Los conjuntos de datos públicos que deben considerarse con respecto a DGA se relacionan, por ejemplo, a información de empresas, registros, información de patentes y marcas comerciales, y bases de datos de licitaciones públicas; información geográfica; información legal o meteorológica; datos sociales como estadísticas sobre economía, empleo, salud, población, administración pública y de transporte.

Desde el año 2012 el Reino Unido (ver Recuadro 6.23) ha adoptado una política activa de datos abiertos que ha traído beneficios eficientes tanto al gobierno como a los ciudadanos y está clasificado como el primer país en el mundo en cuanto a apertura con 97% basándose en el Global Open Data Index[27]. Varios países en América Latina, incluyendo Colombia, Uruguay (12° con 66%), y Chile (19° con 61%), están alcanzando a los "ganadores".

La estrategia peruana para los DGA está muy en línea con estos enfoques, y hay señales prometedoras de que el gobierno peruano está construyendo una estrategia en torno al uso y facilitación del reúso de los datos de gobierno abierto, sin embargo la adopción, parece estar aún limitada en lo que se refiere a contribuyentes potenciales a la creación de valor (por ejemplo re usuarios de datos). Uno de los retos a los que se va a enfrentar el gobierno es garantizar la coherencia en todo el país al desarrollar soluciones replicables para el uso de datos abiertos. Sin embargo, los esfuerzos iniciales están demostrando que el gobierno y los actores interesados del ecosistema de DGA se han embarcado en el proceso de cooperación. Aun así, se podría prestar más atención a la colaboración con el sector privado y sin fines de lucro.

Los comentarios anteriores de la OCDE en el 2014 (OCDE, 2015a) siguen siendo relevantes; el gobierno peruano podría considerar expandir el rango de actores involucrados a través de sus prácticas de consulta para aumentar la participación y contribución del sector privado. Esto sería especialmente beneficioso durante la etapa de implementación de política y de retroalimentación (por ejemplo, para fortalecer el conocimiento de demanda de datos y priorizar la liberación de datos basada en esta información) y explotar el valor agregado de los datos abiertos (OCDE, 2015a). La consulta y el intercambio de información con la comunidad de re usuarios es esencial para crear un sector público digno de confianza.

Ganar la confianza de los ciudadanos es un tema central que debe ser abordado por el gobierno peruano. Como en el caso de otros gobiernos como Brasil, Costa Rica, Colombia y México[28], el gobierno del Perú ha comenzado y debería seguir adoptando la política de datos abiertos para los datos e información del gobierno, especialmente debido a su impacto positivo en el desempeño económico. Al buscar transparencia, la mayoría de los países experimenta los beneficios anti corrupción y democráticos de la política de datos abiertos. Por ejemplo:

- En Brasil, la plataforma en línea *www.Participa.br* permite a los ciudadanos participar y discutir programas y políticas de gobierno.
- En Uruguay algunos ministerios como el Ministerio de Transporte y Obras Públicas han implementado programas de presupuesto participativo[29].
- El gobierno de México ha establecido un mecanismo para asegurar el uso transparente del Fondo de Desastres Naturales (FONDEN) en el país. Al publicar en línea la asignación de los fondos para desastres en *www.datos.gob.mx* (en portal central de DGA), el gobierno mexicano contribuye a la transparencia pública y a la rendición de cuentas a nivel social, empoderando por lo tanto a los ciudadanos a monitorear el uso de los fondos y a visualizar, descargar y reusar los datos sin restricciones.

Recuadro 6.23. **Junta de Transparencia del Sector Público: Principios de Datos Públicos**

Los principios, redactados por la Junta de Transparencia del Sector Público y revisados como resultado de la consulta, son los siguientes:

1. Las políticas y prácticas de los datos públicos estarán claramente movidos por el público y las empresas que quieran y usen los datos, incluyendo el tipo de datos que se liberen, cuándo y en qué forma.
2. Los datos públicos serán publicados en formato reusable, y podrán ser leídos por máquinas.
3. Los datos públicos serán liberados bajo la misma licencia abierta que permite el reúso libre, incluyendo el reúso comercial.
4. Los datos públicos estarán disponibles y serán fáciles de hallar a través de un punto de acceso único en línea, fácil de usar.
5. Los datos públicos se publicarán usando los estándares de datos abierto y siguiente las recomendaciones relevantes del *World Wide Web Consortium* (W3C).
6. Los datos públicos de los distintos departamentos sobre el mismo tema se publicarán en los mismos formatos estándar y con las mismas definiciones.
7. Los datos públicos que se encuentren en las páginas web del gobierno serán publicados en formato reusable.
8. Los datos públicos serán oportunos y detallados.
9. Se deberá liberar los datos rápidamente, y luego se deberá asegurar que estén disponibles en formatos estándar abiertos, incluyendo formatos de vínculos de datos.
10. Los datos públicos estarán disponibles en forma abierta y gratuita para ser usados con cualquier fin legal.
11. Los datos públicos estarán disponibles sin requerir ninguna solicitud o registro, y sin pedir detalles del usuario.
12. Las entidades públicas alentarán activamente el reúso de sus datos públicos.
13. Las entidades públicas deberán mantener y publicar inventarios de sus registros de datos.
14. Las entidades públicas deberían publicar metadatos relevantes sobre sus conjuntos de datos y estos deberían estar disponibles a través de un punto de acceso único en línea; deberían publicar descripciones de apoyo sobre el formato de procedencia y significado de los datos.

Fuente: Public Sector Transparency Board (2012), "Public Data Principles", http://data.gov.uk/library/public-data-principles.

Una de las necesidades relacionadas a la promoción de los DGA y que se ha mencionado anteriormente en este capítulo está relacionada a la promoción de un "cambio cultural" y un incremento en la colaboración entre los distintos actores dentro y fuera del sector público. Además de los esfuerzos para crear conciencia antes mencionados, la ONGEI ha estado realizando talleres para aumentar la alfabetización y el conocimiento digital sobre gobierno abierto, y para capacitar a las personas y a los funcionarios a nivel regional y local. En un contexto similar, el gobierno de Chile (Recuadro 6.24) decidió establecer un "laboratorio de innovación pública para fomentar el reúso de datos abiertos para mover la innovación en el sector público".

Recuadro 6.24. **Laboratorio de innovación de Chile**

"Como parte de la misión del Laboratorio de Gobierno de entender y resolver los problemas públicos, el Laboratorio de Gobierno trabajará para instalar una nueva cultura en el gobierno. Trabajará para crear un movimiento de personas que puedan adoptar esta nueva cultura y hacerla propia tanto dentro como fuera del gobierno, y trabajará para imaginar, diseñar y apoyar la implementación de cambios en los servicios públicos que son percibidos por los ciudadanos como relevantes y útiles. El reto final para nosotros será movernos de premisas a la implementación en cada una de estas áreas de trabajo."

Fuente: Autor.

Para resumir, el gobierno peruano se ha embarcado en la construcción de un enfoque estratégico para datos de gobierno abierto. Al fortalecer su capacidad de lograr resultados, el Gobierno podría poner más énfasis en los beneficios potenciales del uso de datos abiertos desde el punto de vista de la transparencia y la lucha contra la corrupción, y ofrecer además valor económico y social. Tal y como lo ha indicado la OCDE (Ubaldi, 2013) la política de datos abiertos podría ser "pionera" en el desarrollo de una nueva cultura de colaboración, especialmente en términos de su compromiso con el sector privado y las ONG.

Como se ha expresado anteriormente, el liderazgo y la capacidad institucional deberían fortalecerse en el área de gobierno digital, y esto también incluye la adquisición de conocimiento relacionado con la gestión de datos y las políticas de gobierno abierto. Esto es crucial para apoyar la promoción de un sector público movido por datos. En el Perú parece que los datos aún deben ser considerados como un activo estratégico para apoyar a la toma de decisiones y planificación mejorada dentro del gobierno, así como para la participación del público en la elaboración de políticas y para la creación de valor.

A nivel estratégico, entre los países de la OCDE que se proyectan más a futuro, los gobiernos están dando pasos para establecer un contexto que conduzca al tipo de administración moderna que la OCDE prevé en su Recomendación sobre las estrategias de gobierno digital, por ejemplo, el Principio 3 sobre un sector público movido por datos. Esto implica el "desarrollo de marcos para permitir, orientar y promover el acceso, uso y reúso de una creciente cantidad de evidencia, estadísticas, datos con respecto a operaciones, procesos y resultados para a) aumentar la abertura y transparencia, y b) incentivar el compromiso de público en la formulación de políticas, creación de valor, diseño y entrega de servicios". En muchos casos, los programas y las estrategias de DGA parecen ser el punto de partida para políticas más amplias, desarrolladas sobre el reconocimiento por parte del gobierno de que los datos y la información del gobierno son un recurso clave para el desempeño del sector público.

Optimización de la cooperación dentro del ecosistema para producir datos sólidos y confiables

Las iniciativas de datos abiertos en el Perú han comenzado a nivel local. La Municipalidad de Lima Metropolitana (MML) y la Municipalidad de Miraflores han desarrollado sus respectivos portales de datos abiertos (ver Recuadro 6.25)[30].

Recuadro 6.25. **Páginas web y desarrollos clave para datos abiertos en Perú**

Portal de datos abiertos de la MML: http://lima.datosabiertos.pe/home.

Portal de datos abiertos de la Municipalidad de Miraflores: http://datosabiertos.miraflores.gob.pe/home.

Aplicaciones prototipo desarrolladas en relación al uso local de datos abiertos

Basándose en las experiencias de los gobiernos locales antes mencionados, se han desarrollado apps prototipo relacionadas con las necesidades de los ciudadanos y empresas. http://encuentra.pe/, https://itunes.apple.com/pe/app/museos-lima/id587180517?mt=8.

CONCYTEC (el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología) ha desarrollado un repositorio de datos abiertos de trabajos de investigación en ciencia y tecnología. http://alicia.concytec.gob.pe/vufind.

Fuente: Respuestas del gobierno peruano al cuestionario.

Sin embargo, los desarrollos hasta la fecha han estado "aislados" ante la ausencia de una estrategia coordinada que sea transversal a los diferentes niveles de gobierno y que pueda facilitar compartir información y experiencias. La Recomendación de la OCDE sugiere a los gobiernos "equilibrar la necesidad de proporcionar datos oficiales de manera oportuna con la necesidad de entregar datos confiables, administrando los riesgos del mal uso de los datos relacionados con una mayor disponibilidad de datos en formatos abiertos (es decir, que permitan el uso y reúso, y la posibilidad de que actores no gubernamentales reúsen y añadan datos con el fin de maximizar el valor económico y social público). El gobierno peruano reconoce este reto y el reciente lanzamiento del portal nacional de datos abiertos (www.datosabiertos.gob.pe) forma parte de las acciones planificadas para superarlo. Esta puede convertirse en una plataforma importante para promover la colaboración con distintos actores dentro del ecosistema de datos abiertos para co-crear datos, servicios y valor en términos más amplios. Para que esto ocurra, el gobierno no sólo debe centrarse en aumentar la disponibilidad de datos, sino además en aumentar las oportunidades para el reúso de datos, aprendiendo de las buenas prácticas implementadas a nivel municipal.

Una preocupación adicional con respecto a los datos abiertos del gobierno es que la calidad de los datos, que tiene un impacto significativo en el hecho que pueda emplearse para cualquier fin público (por ejemplo formulación de políticas) o personal (por ejemplo información sobre tráfico, transporte). Los formatos abiertos y la cooperación entre los productores de datos resultan esenciales y pueden ayudar también a mejorar la calidad de los datos. Los gobiernos están haciendo esfuerzos para desarrollar soluciones eficientes en cuanto a costo para maximizar su valor social y económico. Un elemento clave consiste en crear un "espacio" para compartir datos y para permitir usos múltiples a través de mecanismos estandarizados (por ejemplo formatos abiertos). Se han reportado que casos similares al de la solución de Austria (Recuadro 6.26) pueden generar ahorros y alentar la participación de una amplia gama de organizaciones.

Recuadro 6.26. **El mega portal de datos abiertos de ventanilla única de Austria y la ciudad de Viena**

"Desde 2012 Austria ha establecido un "mega portal de datos abiertos de ventanilla única". Es un desarrollo del portal nacional para los datos de Gobierno Abierto data (data.gv.at). Las nuevas características aquí son la interface revisada, nuevas opciones de filtrado de registros y aplicaciones resultantes, así como vínculos visibles entre los registros de datos y las aplicaciones. Es posible que las organizaciones que participan ingresen sus datos y también guarden datos del gobierno en la plataforma.

Hacia el final del 2013, más de 20 organizaciones colaboradoras habían publicado más de 1000 registros de datos, y se habían creado alrededor de 200 aplicaciones basados en éstos.

Acuerdo de Cooperación, para la operación de data.gv.at la ciudad de Viena, el Ministerio Federal de Finanzas y la Cancillería Federal han firmado un contrato con el Centro de Cómputo Federal para la operación y uso del portal de datos abiertos de ventanilla única a nivel nacional (data.gv.at).

Todas las organizaciones públicas pueden contribuir con registros de meta datos en data.gv.at y también puede grabar sus registros a cambio del pago de una tasa. Por ejemplo, la ciudad de Viena usa la instancia CKAN de data.gv.at y ahora presenta la información vía una interface en wien.gv.at. Los costos de operación de su propio portal pueden reducirse enormemente mediante el uso conjunto. Todas las organizaciones públicas pueden unirse a la cooperación; se puede acordar servicios de operación CKAN, interface al CMS y el grabado de registros. La contribución de meta datos sigue siendo posible y es solicitada por todas las organizaciones públicas sin mediar ningún acuerdo o costo adicional. Existe un manual de usuario disponible en: www.data.gv.at/handbuch.

Fuente: Digital Austria, www.digital.austria.gv.at/DocView.axd?CobId=56936.

Un paso más que el gobierno peruano debería considerar es la creación de una plataforma real abierta a los aportes de los ciudadanos, que tenga el valor de convertirse en un verdadero espacio de colaboración. Esto ha sido implementado en Francia. En 2013, *Etalab* (el Grupo de Trabajo bajo la Oficina del Primer Ministro dentro de la Secretaría para la Modernización de Acción Pública) lanzó una nueva versión de la plataforma www.data.gouv.fr, que fue la primera plataforma del gobierno abierta a la contribución de los ciudadanos. La nueva versión del portal www.data.gouv.fr fue concebida como una plataforma para comprometer actores en el ecosistema de DGA. Por lo tanto, el gobierno juega el papel de moderador. Motivado por una perspectiva de "usuarios de datos", la plataforma asegura un acceso fácil a los datos y a la provisión de datos que pueden ser cargados también por actores no institucionales. En forma adicional, ofrece visibilidad para los productores de datos en un "muro" único sobre todas las actividades relacionadas a ese conjunto de datos. Al interactuar con todas las agencias de gobierno, con innovadores y representantes de la sociedad civil y al comenzar un diálogo entorno a los datos, generó naturalmente oportunidades para aumentar la transparencia, participación y colaboración. El enfoque francés ha estimulado la colaboración que ha resultado en ejemplos innovadores tales como la Base de Direcciones Nacionales de Francia (*Base Addresse Nationale*) lanzada en abril de 2015.

En línea con las prácticas antes mencionadas, el gobierno peruano podría facilitar el uso conjunto del portal y establecer estándares para el uso de formatos abiertos con el fin de generar datos de confianza a través de la eficiencia óptima de costos.

Recomendaciones

A la luz de la evaluación presentada en este capítulo, para diseñar e implementar el gobierno digital de tal forma que promueva los objetivos estratégicos del gobierno para estimular el crecimiento nacional y regional, el desarrollo y el bienestar, para lidiar con las desigualdades regionales y cumplir con las necesidades de servicio de todos los ciudadanos sin importar en qué lugar del país vivan, el gobierno podría tomar en cuenta las siguientes recomendaciones:

1. Establecer el gobierno digital en el corazón de la reforma del sector público

- Adoptar un concepto más amplio de gobierno digital que el simple gobierno electrónico e implementarlo reformulando la estrategia actual de gobierno electrónico para que integre el uso del gobierno digital como herramienta estratégica clave o facilitadora para el objetivo que persigue el gobierno en cuanto a su agenda general de reforma del sector público. Esto podría implicar la identificación de complementariedades y el aseguramiento y refuerzo mutuo entre la estrategia de gobierno digital y otras estrategias relevantes para el sector a nivel de gobierno central y local.
- Comprometerse de manera regular y estratégica con las partes interesadas relevantes, y a todos los niveles de gobierno con el fin de captar insumos para el futuro desarrollo de la estrategia de gobierno digital que debería establecer un enfoque coherente hacia la digitalización del sector público y prioridades relacionadas en los diversos sectores y en los distintos niveles de gobierno.
- Integrar una visión en la estrategia que se base en un "consenso de largo plazo" por parte de todas las partes interesadas relevantes, apoyada en un plan de acción coherente y compartido por todos los sectores y niveles de gobierno. Esto podría ayudar a crear un compromiso colectivo y a facilitar un cambio a partir de desarrollos aislados y proyectos piloto hacia esfuerzos o iniciativas conjuntos que se puedan extender.

2. Asegurar el liderazgo para una gobernanza, gestión y planificación más sólidas

- Revisar el marco de gobernanza para asegurar un alto nivel de compromiso y apoyo a la estrategia digital. Para ello, el Estado podría crear un marco institucional estable con un alto cargo que se encargue formalmente de la dirección estratégica para el gobierno digital (como por ejemplo, un CIO), basándose en la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática actual de la PCM, y establecer roles y responsabilidades claras para la coordinación del gobierno digital (incluyendo un mecanismo para alinear las opciones estratégicas sobre inversión en tecnología digital con despliegue digital en diversas áreas de política que apoyen los resultados de política en general).

– El cargo requiere ser de sufriente alto nivel para ejercer influencia política y en las políticas (por ejemplo, un secretario general, a la par de los jefes del CEPLAN, la SGP, etc.), y debe estar ubicado en el centro de gobierno (ver más abajo).

– El CIO debe poder contar con mecanismos de coordinación para trabajar de manera cercana y en permanente cooperación con las otras unidades de la PCM responsables de todos los aspectos de la reforma de gobernanza y de la estrategia de

desarrollo nacional (por ejemplo, CEPLAN, la Secretaría de Gestión Pública, SERVIR, la Secretaría de Descentralización).

- Se le debe dar el valor y espacio adecuados al "Consejo Consultivo Nacional de Estadística e Informática", que reúne a los representantes de la sociedad civil, al sector privado y al sector público. Puede jugar un rol clave con relación a la legitimidad y respuesta de acciones concretas establecidas para implementar la política de gobierno digital. Para que su funcionamiento sea eficiente, sería necesario establecer agendas y objetivos claros y asegurar una buena representatividad del sector privado y de la sociedad civil. Esto puede usarse para establecer objetivos multisectoriales y también para ayudar a logar una mejor articulación de la articulación dentro de los diferentes niveles de gobierno.
- Lo anterior complementaría los mecanismos de coordinación liderados por la ONGEI tal y como se ha resaltado en este Capítulo. Esto incluiría esfuerzos por parte de la ONGEI desde el año 2003 para coordinar las acciones de los distintos actores para un desarrollo coherente del gobierno digital, liderando el CCOI y el CCONI (es decir, organismos colegiados compuestos por representantes no institucionales y por los jefes de los servicios de entidades públicas), así como las acciones de la ONGEI ejercidas a través de CODESI para colaborar con representantes de los sectores público y privados, la academia y la sociedad civil, alineados con la definición de la OCDE de gobernanza coordinada de gobierno digital. Sin embargo, es necesario empoderar a la ONGEI para que sus mecanismos de coordinación puedan recibir los recursos necesarios para asegurar un desempeño adecuado y eficiente, así como su operación a nivel nacional.

• Construir una estructura organizacional y financiera efectiva para que el gobierno digital difunda la estrategia digital dentro de los principales planes de modernización y desarrollo multianuales del gobierno, con el fin de ofrecer el apoyo metodológico para administrar los proyectos de gobierno digital en todos los niveles de gobierno, vinculando las políticas y el financiamiento, y para establecer un proceso eficiente y efectivo de implementación y de monitoreo del desempeño. Esta capacidad podría desarrollarse en torno a la actual Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática y podría reportar al CIO dentro de la PCM.

- Entonces, la ONGEI, transformada en un verdadero CIO, podría ser incluida en el grupo de secretarías y entidades que reportan al Viceministro de Modernización de la Estrategia Nacional y de la Administración Publica, si es que se crea este cargo como respuesta a la recomendación del Capítulo 2 sobre el Centro de Gobierno.
- Definir e implementar un marco de evaluación y medición sólido para la estrategia de gobierno digital que incluya resultados estratégicos de mediano y largo plazo y sus metas e indicadores de desempeño y resultados para mejorar la entrega de servicios y llevar mejores resultados a las personas sin importar en qué lugar del país vivan; y productos e indicadores de resultados inmediatos para el desempeño de proyectos en todos los niveles de gobierno, que podrían asegurar contar con mecanismos de gestión y de supervisión de proyectos eficiente, con la disponibilidad de una imagen integral de las iniciativas digitales permanentes, en cualquier momento, para evitar duplicidad de sistemas y de bases de datos.

- Identificar mecanismos de financiamiento (por ejemplo FONCOMUN) para asegurar inversiones adecuadas en el desarrollo del nivel correcto de capacidades digitales en todo el gobierno en el país entero.
- Comprar tecnología digital basándose en la evaluación de los activos existentes y de acuerdos entre agencias para aumentar la eficiencia, apoyar la innovación, y sostener mejor los objetivos planteados en la agenda de modernización del sector público en general.

3. Lograr la digitalización usando un enfoque coherente e integrado a nivel de todo el país

- Dejar de lado proyectos y desarrollos aislados y crear una masa crítica de buenas prácticas para compartir, promover y apoyar la expansión de iniciativas exitosas – especialmente aquellas con una perspectiva de usuarios fuertes, tales como las aplicaciones móviles y el ejemplo de datos abiertos de la Municipalidad de Miraflores.
- En línea con los principales hallazgos del Capítulo 7, aprovechar la TI para fortalecer la participación con el público y su interacción. Esto puede tener como fin alentar la participación del público en la elaboración de políticas, el diseño y entrega de servicios, por ejemplo, mediante la participación de los ciudadanos, del sector privado y actores no gubernamentales. Esto podría llevar a compartir, probar y evaluar los prototipos en una etapa temprana con la participación de los usuarios esperados.
- Abordar el cambio a servicios de transacción a través de una gestión proactiva de canales haciendo que la información sobre servicios (por ejemplo la visibilización de costos y tiempos) sean más amigables con el usuario y más transparentes.
- Identificar áreas prioritarias transversales clave para todo el sector público en donde se deba colocar los esfuerzos y la inversión, tales como los servicios de alto impacto, "eventos en vivo", habilidades digitales, seguridad de las TIC, estandarización e inclusión digital. De manera similar a lo que la ONGEI viene haciendo hasta la fecha para promover y distribuir gratuitamente el Sistema de Procesamiento Documentos con la Firma Digital (a través del Portal de Software: www.softwarepublico.gob.pe), que permite a las entidades públicas administrar documentos con firma digital, lo que contribuye al fortalecimiento de la Oficina sin Papel.
- Apoyar la implementación de cambios legales y hacer uso efectivo de los habililtadores horizontales clave (por ejemplo interoperabilidad) para poder asegurar un impacto real en la vida de los ciudadanos a través de una administración más integrada y accesible.

4. Allanar el camino hacia un sector público movido por datos

- Desarrollar y asegurar el compromiso del liderazgo político para implementar una estrategia de cambio a una cultura movida por datos en el sector público y promover datos de gobierno abierto, basándose en el establecimiento reciente del portal de datos abiertos (desarrollado por la ONGEI en coordinación con la SGP).

- Desarrollar más el portal de datos del gobierno nacional con la idea de convertirlo en una plataforma abierta a los aportes de los ciudadanos y para facilitar el acceso, uso y reúso de los datos.
- Planificar y ejecutar un marco de datos abiertos, con orientación que permita la recopilación y publicación de datos de calidad en formatos abiertos.
- Permitir y promover la producción, uso y reúso de datos abiertos entre los actores gubernamentales y no gubernamentales, con el fin de maximizar la entrega de beneficios de buena gobernanza y perspectivas de valor económico y social.

Notas

1. Plan de Desarrollo de la Sociedad de la Información en el Perú, La Agenda Digital 2.0, Decreto Supremo: No. 066-2011-PCM, www.codesi.gob.pe/docs/Agenda Digital20_28julio_2011.pdf (consultado el 25 de noviembre de 2015).
2. Decreto Supremo No. 031-2006-PCM, www.pcm.gob.pe/InformacionGral/ongei/DS-031-2006-PCM.pdf (consultado el 30 de enero de 2016).
3. Resolución Ministeral No. 274-2006-PCM, www.ongei.gob.pe/Bancos/banco_normas/archivos/Estrategia_Nacional_Gobierno_Electronico.pdf (consultado el 29 de enero de 2016).
4. Decreto Supremo No. 081-2013-PCM www.ongei.gob.pe/normas/0/NORMA_0_Decreto%20Supremo%20N%C2%B0%20081-2013-PCM.pdf (consultado el 30 de enero de 2016).
5. Preparado por la Junta de Competitivdad Nacional.
6. Congreso de la Republica No. 27269 Ley de Firmas y Certificados Digitales, www.ongei.gob.pe/normas/1887/NORMA_1887_LEY%2027269%20Modificada%20por%20LEY%2027310.pdf; Decreto Supremo No. 052-2008-PCM, www.ongei.gob.pe/normas/1934/NORMA_1934_N%20052-2008-PCM.pdf.
7. www.ongei.gob.pe/normas/1887/NORMA_1887_LEY%20N%C2%BA%2029733.pdf; www.ongei.gob.pe/normas/0/NORMA_0_DECRETO%20SUPREMO%20N%C2%B0%20003-2013-JUS.pdf (consultado el 15 de noviembre de 2015).
8. Decreto Supremo No. 003-2013-JUS, www.ongei.gob.pe/normas/0/NORMA_0_DECRETO%20SUPREMO%20N%C2%B0%20003-2013-JUS.pdf (consultado el 01 de febrero de 2016)
9. Plan de Implementación de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública 2013-2016., Plan de Implementación de la Politíca Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021.
10. Decreto Legislativo No. 604 y Decreto Supremo No. 065-2015, www.elPerúano.com.pe/NormasElPerúano/2015/09/23/1290958-2.html (consultado el 30 de enero de 2016).

11. Decreto Supremo No. 065-2015-PCM, www.elPeruano.com.pe/NormasElPeruano/2015/09/23/1290958-2.html (consultado el 30 de enero de 2016).
12. Decreto Legislativo No. 604, www.inei.gob.pe/media/DocumentosPublicos/5073.pdf (consultado el 1 de febrero de 2016).
13. Respuesta del gobierno peruano al cuestionario de la OCDE.
14. Respuesta del gobierno peruano al cuestionario de la OCDE.
15. Decreto Legislativo No. 1203, www.elperuano.com.pe/NormasElPerúano/2015/09/23/1290959-3.html (consultado el 30 de enero de 2016).
16. www.serviciosalciudadano.gob.pe y www.tramites.gob.pe.
17. Respuesta del gobierno peruano al cuestionario de la OCDE.
18. Decreto Supremo No. 083-2011 PCM, www.ongei.gob.pe/normas/0/NORMA_0_DECRETO%20SUPREMO%20N%C2%BA%20083-2011-PCM.pdf (consultado el 30 de enero de 2016).
19. www4.congreso.gob.pe/historico/cip/materiales/delitos_omision/ley27444.pdf y www.ongei.gob.pe/normas/1934/NORMA_1934_N%20052-2008-PCM.pdf (consultado el 30 de enero de 2016).
20. www.movil.softwarepublico.gob.pe/.
21. En 2015 Perú tenía aproximadamente 31 millones de habitantes, 18% de ellos son usuarios de teléfonos móviles. Estimados basados en: www.eMarketer.com y http://countrymeters.info/en/Perú.
22. Basado en el borrador de Modelo de datos abiertos gubernamentales del Perú, Mayo 2015, entregado en físico durnte la reunión con la misión la OCDE.
23. Estadísticas basadas en: www.unicef.org/infobycountry/Perú_statistics.html.
24. Página web de e-Marketer: www.emarketer.com/Article/Perú-Score-Highest-Internet-User-Growth-Rates-Latin-America-Through-2017/1012325#sthash.eXDqFIXz.dpuf.
25. www.ongei.gob.pe/normas/1934/NORMA_1934_N%20052-2008-PCM.pdf (consultado el 2 de febrero de 2016).
26. Decreto Supremo No. 065-2015-PCM, www.elPerúano.com.pe/NormasElPerúano/2015/09/23/1290958-2.html (consultado el 30 de enero de 2016).
27. http://index.okfn.org/place.
28. Más detalles en: OECD (2015a), *Gobierno Abierto en América Latina*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264225787-es.
29. Más detalles en: OECD (2015a), *Gobierno Abierto en América Latina*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264225787-es.
30. Respuesta del gobierno peruano al cuestionario de la OCDE.

Bibliografía

OCDE (próximamente), *Hungary: Digital Building Blocks of a Modern Public Administration in Hungary*, OECD Publishing, París.

OCDE (próximamente), *OECD Digital Government Toolkit*, OECD, París.

OCDE (2016), *Panorama de las Administraciones Públicas 2015*, INAP, Madrid, http://dx.doi.org/10.1787/9789264262072-es.

OECD (2015a), *Gobierno Abierto en América Latina*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264225787-es.

OCDE (2015b), *España: de la Reforma de la Administración a la Mejora Continua,* http://dx.doi.org/10.1787/9789264234192-es.

OCDE (2014a), *OECD Recommendation of the Council on Digital Government Strategies*, OECD, París, www.oecd.org/gov/public-innovation/Recommendation-digital-government-strategies.pdf.

OCDE (2014b), *2014 OECD Survey on Open Government Data*, OECD, París.

OCDE (2013), *Colombia: la Implementación del Buen Gobierno*, http://dx.doi.org/10.1787/9789264202351-es.

OCDE (2009), *Rethinking e-Government Services: User-Centred Approaches*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264059412-en.

OCDE (2008), *OECD e-Government Studies: Belgium 2008*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264055810-en.

OCDE (2007), *OECD e-Government Studies: Hungary 2007*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264030527-en.

OCDE (2005a), *e-Government for Better Government*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264018341-en.

OCDE (2005b), *OECD e-Government Studies: Mexico 2005*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264010727-en.

OCDE (2005c), *OECD e-Government Studies: Norway 2005*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264010680-en.

OCDE (2003), *OECD e-Government Imperative*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264101197-en.

OCDE /ITU (2011), *M-Government: Mobile Technologies for Responsive Governments and Connected Societies*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264118706-en.

Public Sector Transparency Board (2012), "Public Data Principles", Public Sector Transparency Board, Gobierno del Reino Unido, Londres, http://data.gov.uk/library/public-data-principles.

Ubaldi, B. (2013) "Open government data: Towards empirical analysis of open government data initiatives", *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 22, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/5k46bj4f03s7-en.

Naciones Unidas (2014), "United Nations E-Government Survey 2014: E-Government for the future we want", United Nations, New York, https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2014-Survey/E-Gov_Complete_Survey-2014.pdf (consultado el 19 de diciembre de 2015).

Capítulo 7.

Gobierno abierto en el Perú

Este capítulo evalúa la agenda de reformas del Perú en materia de gobierno abierto, incluyendo las iniciativas adoptadas para promover la participación de los actores relevantes a nivel central y local y compara a Perú teniendo como punto de referencia los instrumentos, normas y principios de la OCDE. El capítulo reconoce como un actor clave a la Secretaría de Gestión Pública de la PCM, un organismo encargado de coordinar, diseñar e implementar las políticas de gobierno abierto en Perú y reconoce los recientes esfuerzos para incorporar los principios de gobierno abierto en el marco de la reforma del sector público. El capítulo formula recomendaciones para apoyar la agenda del Perú en materia de gobierno abierto.

Los datos estadísticos para Israel han sido proporcionados por y bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes pertinentes. El uso de dicha información por la OCDE será sin perjuicio de la condición de los Altos de Golán, Jerusalén Este y los asentamientos israelíes en Cisjordania desde el punto de vista del derecho internacional.

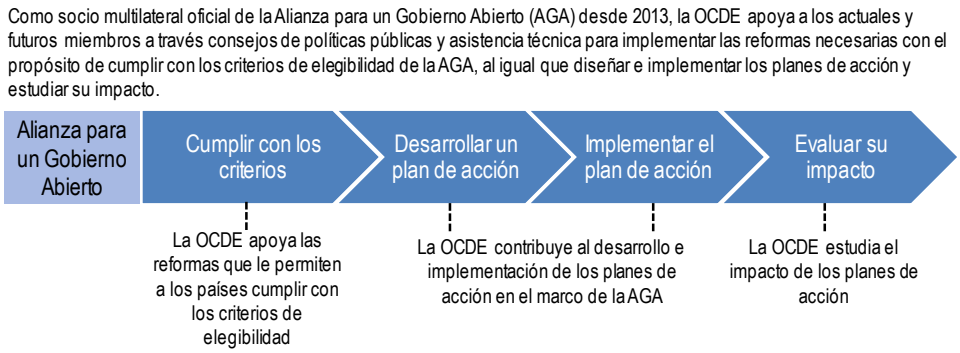
Introducción

El propósito de este capítulo es evaluar la relevancia de las iniciativas de gobierno abierto (GA) del Perú, dentro del marco más amplio de los continuos esfuerzos por reformar el sector público que el país lleva a cabo y que constituyen el foco de este Estudio sobre Gobernanza Pública. Esta evaluación hace referencia específica al rol desempeñado por las iniciativas de participación de los grupos de interés a nivel central y local. Este capítulo también proporciona una actualización de la información contenida en el estudio de caso sobre Gobierno Abierto en el Perú incluido en la publicación "Gobierno Abierto en América Latina" de la OCDE (OCDE, 2015). Al hacerlo, evalúa el progreso en relación con sus recomendaciones. El capítulo compara al Perú con los instrumentos, normas y principios OCDE, resalta las buenas prácticas e identifica las áreas en las que el gobierno podría mejorar con el fin de alinear más claramente la política de gobierno abierto del Perú con las buenas prácticas internacionales en esta área.

El rol de la participación ciudadana en el ciclo de políticas desde la perspectiva de la OCDE

La metodología[1] utilizada en este capítulo, refleja el enfoque de la OCDE con respecto al gobierno abierto, que a su vez se basa en los Principios Rectores de la OCDE sobre Creación de Políticas Abiertas e Inclusivas y su amplia experiencia al trabajar con gobiernos miembros y no miembros para llevar a cabo Estudios sobre Gobernanza Pública y Gobierno Abierto. La evaluación y las recomendaciones presentadas en este capítulo reflejan la colaboración constante entre la OCDE y la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA), bajo la cual la OCDE apoya a los países miembros y a los países candidatos de la AGA para que se unan a la Alianza, desarrollen sus Planes de Acción y los lleven a cabo la etapa de implementación.

Figura 7.1. **La OCDE apoya a la Alianza para un Gobierno Abierto (AGA)**



Fuente: OCDE (2015), Folleto de la OCDE sobre el gobierno abierto.

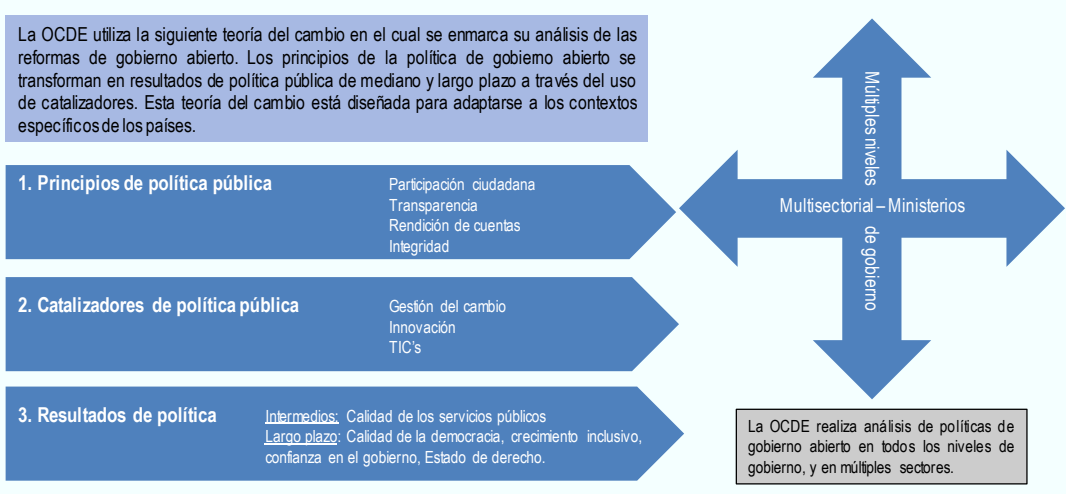
Enfoque de la OCDE en torno al gobierno abierto

La OCDE ha estado a la vanguardia de los esfuerzos internacionales por promover y difundir las políticas y prácticas de gobierno abierto durante más de diez años. El gobierno abierto abarca una serie de preocupaciones en torno a cómo interactúa el gobierno con los ciudadanos y otros grupos de interés. La Figura 7.2 resume las características principales de un gobierno abierto.

Desde el año 2001, la OCDE ha recolectado y analizado información que demuestra la importancia de la participación ciudadana en el diseño e implementación de mejores

políticas públicas y en la entrega de servicios públicos centrados en los ciudadanos. En colaboración con funcionarios públicos de alto nivel de los países miembros comprometidos con mejorar las relaciones entre el gobierno y los ciudadanos, se desarrolló un conjunto de principios para guiar la implementación de las políticas de Gobierno Abierto y asegurar el éxito de las mismas (OCDE, 2001; 2009), como se describe en el Recuadro 7.1.

Figura 7.2. **Gobierno abierto OCDE – Teoría del Cambio**



Fuente: OCDE (2015), Folleto de la OCDE sobre el gobierno abierto.

Estos principios reflejan la creencia de que los gobiernos, para poder cosechar plenamente los beneficios de la interacción activa con su población, deberían informarles y consultar con ellos, e involucrarlos activamente no solo como sujetos sino como aliados. La OCDE define estas relaciones de la siguiente manera (OCDE, 2001):

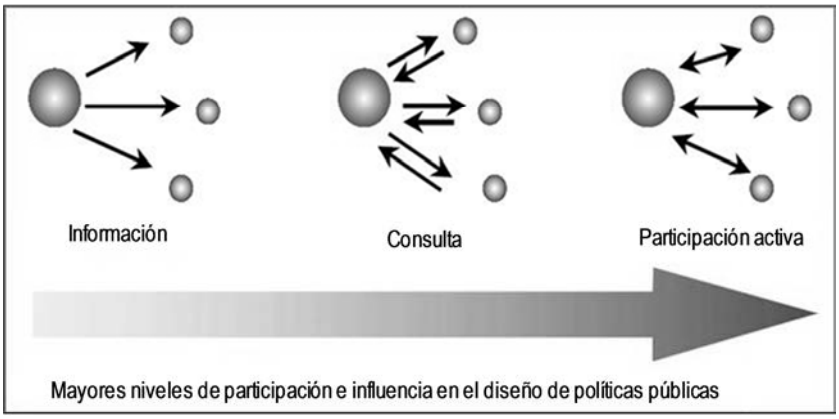
- **La información es una relación unidireccional** en la que el gobierno produce y entrega información para que los ciudadanos la usen. Esto abarca tanto el acceso "pasivo" a la información ante la demanda de los ciudadanos, como las medidas "activas" por parte del gobierno para difundir la información a los ciudadanos. *Algunos ejemplos*: acceso a los registros públicos, diarios oficiales y páginas web del gobierno.
- **La consulta es una relación bidireccional** en la que los ciudadanos proporcionan retroalimentación al gobierno. Se basa en la definición anterior, por parte del gobierno, del tema sobre el cual se busca conocer las opiniones de los ciudadanos y requiere proporcionar información. Los gobiernos definen los temas a consultar, establecen las preguntas y gestionan el proceso, mientras que a los ciudadanos se les invita a aportar con sus perspectivas y opiniones. *Algunos ejemplos*: encuestas de opinión pública, comentarios sobre proyectos de ley.
- **La participación activa es una relación basada en la alianza** con el gobierno, donde los ciudadanos participan activamente al definir el proceso y el contenido de la creación de políticas. Esta reconoce la igualdad de condiciones de los ciudadanos al establecer la agenda, proponer opciones de políticas y dar forma al diálogo en torno a las políticas, aunque la responsabilidad de la decisión final o de la formulación de las políticas la tenga el gobierno. *Algunos ejemplos*: conferencias de consenso, jurados ciudadanos.

Recuadro 7.1. **Principios Rectores para la Creación de Políticas Abiertas e Inclusivas**

1. **Compromiso**: En todos los niveles –políticos, gerentes de alto nivel y funcionarios públicos, es necesario el liderazgo y un fuerte compromiso con la creación de políticas abiertas e inclusivas.
2. **Derechos**: Los derechos de los ciudadanos a la información, consulta y participación pública en la creación de políticas y entrega de servicios debe estar firmemente fundamentada en la ley o en las políticas. Se debe establecer claramente las obligaciones del Gobierno de responder ante los ciudadanos. Para hacer valer estos derechos resulta esencial disponer lo necesario para llevar a cabo auditorías independientes.
3. **Claridad**: Los objetivos de la información, consulta y participación ciudadana y los límites en torno a las mismas deben estar bien definidos desde un inicio. Deben quedar claros los roles y responsabilidades de todas las partes involucradas. La información del Gobierno debe ser clara, objetiva, confiable, relevante y fácil de obtener y comprender.
4. **Tiempo**: Se deberá iniciar la participación pública tan pronto como sea posible en el proceso de las políticas para permitir un agama más amplia de soluciones y para aumentar las posibilidades de una implementación exitosa. Para que la consulta y la participación sean exitosas, se deberá disponer del tiempo adecuado.
5. **Inclusión**: Todos los ciudadanos deberían tener oportunidades iguales y diversos canales para acceder a información, que se les consulte y participar. Deberá hacerse todo esfuerzo razonable para involucrar con la más amplia variedad de personas posible.
6. **Recursos**: Se necesitan recursos financieros, humanos y técnicos adecuados para lograr información, consultas y participación públicas efectivas. Los funcionarios gubernamentales deben tener acceso a las habilidades adecuadas, guías y capacitaciones, así como tener una cultura organizacional que respalde tanto las herramientas tradicionales como las herramientas en línea.
7. **Coordinación**: Las iniciativas para informar a la sociedad civil, consultar con la misma y hacerla participar deben estar coordinadas dentro de cada nivel de gobierno y en todos los niveles para asegurar la coherencia de las políticas, evitar duplicidad y reducir el riesgo de "fatiga de consulta". Los esfuerzos de coordinación no deberían restringir la iniciativa y la innovación, sino apalancar el poder de las redes de conocimientos y las comunidades de prácticas dentro del gobierno y más allá del mismo.
8. **Rendición de cuentas**: Los gobiernos tienen la obligación de informar a los participantes cómo usan los insumos recibidos mediante la consulta y participación públicas. Las medidas tomadas para asegurar que el proceso de creación de políticas sea abierto, transparente y que esté sujeto al escrutinio público pueden ayudar a aumentar la rendición de cuentas y la confianza en el gobierno.
9. **Evaluación**: Los gobiernos necesitan evaluar su propio desempeño. Hacerlo en forma efectiva demandará esfuerzos por construir la demanda, capacidad, cultura y las herramientas para evaluar la participación pública.
10. **Ciudadanía activa**: Las sociedades se benefician de una sociedad civil dinámica, y los gobiernos pueden facilitar el acceso a la información, alentar la participación, generar la toma de conciencia, fortalecer la educación y las habilidades cívicas de los ciudadanos y apoyar la generación de capacidades en las organizaciones de la sociedad civil. Los gobiernos necesitan explorar nuevos roles para apoyar en forma efectiva la resolución autónoma de problemas por parte de los ciudadanos, las organizaciones de la sociedad civil (OSC) y las empresas.

Fuente: OCDE (2001), *Citizens as Partners: Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making*, http://dx.doi.org/10.1787/9789264195561-en, actualizado en OCDE (2009), *Focus on Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services*, http://dx.doi.org/10.1787/9789264048874-en.

Figura 7.3. **Definición de información, consulta y participación activa**



Fuente: OCDE (2001), *Citizens as Partners: Information, Consultation and Public Participation*, http://dx.doi.org/10.1787/9789264195561-en.

Con base en más de una década de análisis de políticas, recolección de datos y elaboración, los países miembros de la OCDE han demostrado que las políticas de gobierno abierto pueden utilizarse en forma exitosa para mejorar la eficiencia y efectividad de la administración pública y aumentar la transparencia y rendición de cuentas del sector público en su totalidad (tanto gobierno como administración pública). Estas mejoras abren la puerta a efectos positivos en la confianza de los ciudadanos y, por lo tanto, a la buena gobernanza y a la democracia; promueven el desarrollo económico, y en última instancia generan crecimiento inclusivo. Para gestionar la consulta y la cooperación de manera efectiva, resulta clave que el gobierno, las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) y otros grupos de interés establezcan y utilicen un conjunto de lineamientos homogéneos que trasladen los principios antes mencionados a procedimientos prácticos. El Recuadro 7.2 a continuación presenta una serie de factores que deberían tomarse en consideración al diseñar una consulta específica y adaptar los lineamientos generales a las necesidades de un caso en particular.

Los formuladores de políticas de los países de la OCDE están ampliamente de acuerdo con que promover un gobierno abierto e inclusivo constituye un pre requisito para generar confianza entre los ciudadanos y los gobiernos y para promover un gobierno transparente y responsable. Un gobierno abierto también promueve un terreno de juego parejo para las empresas, contribuyendo de este modo con el desarrollo económico. Como corresponde, han implementado una serie de mecanismos que facilitan el acceso justo y equitativo a la información y a los servicios para todos los grupos de interés y apalancan las oportunidades de participación ciudadana en el proceso de creación de políticas (OCDE, 2013).

Como parte de sus esfuerzos para promover un gobierno abierto, los países miembros de la OCDE adoptaron los Principios Rectores mencionados líneas arriba, que reconocen que la participación ciudadana en el ciclo de políticas contribuye con una mayor transparencia y rendición de cuentas de los gobiernos y logra generar confianza entre los ciudadanos y su administración pública. Sin embargo, para fortalecer esta relación, entre otras cosas, los gobiernos necesitan asegurarse de lo siguiente:

- que haya una estrategia o plan nacional de gobierno abierto que incluya un componente de participación ciudadana; que sus principios e implicaciones estén bien entendidos horizontalmente en los ministerios de línea y en todos los niveles

de gobierno; que los funcionarios públicos de todas las administraciones tengan las capacidades necesarias para implementar iniciativas de manera inclusiva y participativa

- que los ciudadanos y las OSC estén involucrados activamente en el ciclo de políticas completo, y en forma continua
- que se ponga a disposición información objetiva, confiable, relevante y fácil de entender para que los gobiernos estén expuestos al escrutinio público.

Recuadro 7.2. **Comprender los factores claves de la participación ciudadana**

La participación ciudadana puede tomar una amplia gama de formas, dependiendo de la presencia y el alcance de varias características clave.

- **Envergadura.** La envergadura de un proceso puede variar de pocos participantes a cientos, o miles de ellos, y los procesos en línea potencialmente involucran a millones de personas.
- **Propósito.** Los procesos se utilizan por diversas razones: para explorar un tema y generar entendimiento, para resolver desacuerdos, para alentar la acción colaborativa, o para ayudar a tomar decisiones, entre otras. (NCDD, 2008).
- **Metas.** Los objetivos pueden incluir informar a los participantes, generar ideas, recolectar datos, reunir retroalimentación, identificar problemas o tomar decisiones, entre otros.
- **Participantes.** Algunos procesos involucran sólo a administradores expertos o a grupos de interés profesionales o legos, mientras que otros involucran a miembros del público selectos o difusos.
- **Reclutamiento de participantes.** Los procesos pueden usar la autoselección, selección aleatoria, reclutamiento dirigido e incentivos para hacer que las personas participen.
- **Modo de comunicación.** Los procesos podrían utilizar comunicación unidireccional, bidireccional y/o deliberativa.
- **Mecanismos de participación.** El proceso puede ocurrir en forma presencial, en línea y/o a distancia.
- **Metodología con nombre propio.** Algunos procesos tienen nombres oficiales e incluso podrían tener marca registrada; otros no emplean metodologías con nombre propio.
- **Lugar de acción.** Algunos procesos se llevan a cabo con acciones dirigidas o resultados a nivel organizacional o de redes, mientras que otros buscan acciones y resultados a nivel de vecindario o comunidad, a nivel municipal, estatal, nacional, o incluso a nivel internacional.
- **Conexión con los procesos políticos.** Algunos procesos están diseñados con conexiones explícitas hacia los creadores de políticas y tomadores de decisiones (en cualquiera de los lugares de acción enumerados líneas arriba), mientras que otros tienen poca o ninguna conexión con los creadores de políticas y tomadores de decisiones. En su lugar, buscan invocar a la acción o al cambio a nivel individual o grupal.

Fuente: Nabatchi, T. (2012), *A Manager's Guide to Evaluating Citizen Participation*, www.businessofgovernment.org/report/manager%E2%80%99s-guide-evaluating-citizen-participation.

Entre los ejemplos de mecanismos que se han implementado en todos los países miembros de la OCDE se encuentran las políticas o directivas nacionales de gobierno abierto (por ejemplo, Estados Unidos[2,3] y Canadá[4]), los planes de acción de gobierno abierto (por ejemplo, todos los miembros de la AGA[5]), comités directivos ad hoc o permanentes dedicados específicamente a la gestión e implementación de la agenda de gobierno abierto a nivel nacional (por ejemplo, en Túnez[6]) o local (por ejemplo, el estado de Nueva York[7]), las leyes de acceso a la información (o libertad de información) (casi todos los países miembros de la OCDE), mecanismos de participación ciudadana bidireccionales más o menos formales, a menudo posibles gracias al uso de las tecnologías de información y comunicaciones (TIC).

Políticas y marcos legales de participación en el Perú

El Perú ha demostrado una disposición permanente a lograr relaciones más sólidas entre el gobierno y los ciudadanos y a mejorar la creación de políticas y la prestación de servicios mediante una mayor apertura, transparencia y participación en los procesos de creación de políticas. Los principios del gobierno abierto se han incluido como componentes esenciales de su democracia desde la adopción de la Constitución de 1993, donde se estableció el derecho a la información como un derecho fundamental (Artículo 2, inciso 5) y en la Ley 27245 de 1999 (Ley de Prudencia y Transparencia fiscal). También constituyen un tema transversal en la Política Nacional de la Modernización de la Gestión Pública (DS 004-2013-PCM) y en su Plan de Implementación (RM 125 -2013-PCM, de 2013).

Además, la priorización que dio el Perú a la apertura se incluyó como un aspecto esencial del Acuerdo Nacional de 2002 (OCDE 2014). Tal como se describe en el Capítulo 2, el Acuerdo Nacional es un mecanismo institucional de consulta y creación de consenso cuyo objetivo principal es definir objetivos para la reforma del Estado y las políticas relacionadas con una visión de largo plazo (hasta el 2021), con base en el diálogo y en la consulta. El objetivo 4 del Acuerdo Nacional: "Un estado eficiente, transparente y descentralizado" establece claramente la base de un gobierno más abierto, transparente e inclusivo. Está respaldado por tres objetivos de políticas específicos:

1. confirmación de un Estado eficiente y transparente
2. promoción de la ética y la transparencia y erradicación de la corrupción, el lavado de activos, la evasión tributaria y el contrabando en todas sus formas
3. acceso a la información, libertad de expresión y libertad de prensa.

Reflejando todo esto, durante el transcurso de los años, el Perú ha establecido una serie de disposiciones que han contribuido al fortalecimiento del marco legal para un gobierno abierto y participativo (Recuadro 7.3), con la característica notable de que la participación ciudadana goza de amplia protección en todos los niveles de gobierno. En junio de 2009, el Perú firmó la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Administración Pública, que establece una serie de lineamientos para la implementación de políticas públicas en esta área.

Recuadro 7.3. **Marco legal de la participación ciudadana en el Perú**

Constitución

- Artículo 2, inciso 17 - A participar, en forma individual o asociada, en la vida política, económica, social y cultural de la Nación. Los ciudadanos tienen, conforme a ley, los derechos de elección, de remoción o revocación de autoridades, de iniciativa legislativa y de referéndum.
- Artículo 5, inciso 5 - "Toda persona tiene derecho a solicitar sin expresión de causa la información que requiera y a recibirla de cualquier entidad pública en el plazo legal, con el costo que suponga el pedido."
- Artículo 31 - Los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos mediante referéndum; iniciativa legislativa; remoción o revocación de autoridades y demanda de rendición de cuentas. Tienen también el derecho de ser elegidos y de elegir libremente a sus representantes, de acuerdo con las condiciones y procedimientos determinados por ley orgánica. Es derecho y deber de los vecinos participar en el gobierno municipal de su jurisdicción.
- Artículo 41 - Los funcionarios y servidores públicos que señala la ley o que administran o manejan fondos del Estado o de organismos sostenidos por éste deben hacer declaración jurada de bienes y rentas al tomar posesión de sus cargos, durante su ejercicio y al cesar en los mismos.
- Artículo 199 - Estableció que los gobiernos regionales y locales formulan sus presupuestos con la participación de la población y rinden cuenta de su ejecución, anualmente, bajo responsabilidad, conforme a ley.

Leyes y decretos

- Ley 26300 of 1994, Ley sobre los Derechos de Participación y Control Ciudadanos.
- Ley 27245 of 1999, Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal.
- Decreto Supremo 001-2000-JUS, regula el uso de tecnologías avanzadas en materia de archivo de documentos e información a entidades públicas y privadas.
- Decreto Supremo 018-2001-PCM, estableció que las entidades del sector público incorporen un procedimiento en su Texto Único de Procedimientos Administrativos que posibilite el acceso de las personas a la información que posean o produzcan.
- Decreto de Urgencia 035-2001, Acceso Ciudadano a Información sobre Finanzas Públicas.
- Ley 27482 de 2001, Ley que Regula la Publicación de la Declaración Jurada de Ingresos y de Bienes y Rentas de los Funcionarios y Servidores Públicos del Estado.
- Ley 27444 de 2001, Ley del Procedimiento Administrativo General, establece "mecanismos para la recepción de quejas y otros mecanismos de participación ciudadana" (Artículo 48.3). Art. 110.1 El derecho de petición incluye el de solicitar la información que obra en poder de las entidades, siguiendo el régimen previsto en la Constitución y la Ley. También reconoce la participación ciudadana como herramienta para mejorar el desempeño de la administración pública.
- Decreto de Urgencia 077-2001: Creación del Portal de Transparencia Económica y la Oficina de Información Económica y de Ciudadanía.
- Decreto Supremo 166-2001-EF: Aprobación de la incorporación de la Oficina de Información Económica y de Ciudadanía en la estructura del Ministerio de Economía y Finanzas.
- Decreto Supremo 060-2001-PCM: Portal del Estado Peruano como Sistema interactivo de información a los ciudadanos por medio de internet.

Recuadro 7.3. **Marco legal de la participación ciudadana en el Perú** (*cont.*)

- Resolución Directoral 234-2001-INEI Directiva de Normas y procedimientos técnicos del contenido web de las entidades de la administración pública.
- Ley 27658 de 2002, Ley Marco de la Modernización de la Gestión del Estado.
- Ley 27783 de 2002, - Ley de Bases de la Descentralización que establece que los gobiernos regionales y locales están obligados a promover la participación ciudadana en la formulación, discusión y coordinación de planes de desarrollo y presupuestos, y en la gestión pública. Para este fin, deben asegurar el acceso a la información pública para todos los ciudadanos, con las excepciones establecidas por ley, y el establecimiento y operación de espacios y mecanismos de consulta, coordinación, control, evaluación y rendición de cuentas.
- Ley 27806 de 2002, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública modificada por la Ley 27927 de 2003.
- Decreto Supremo 030-2002-PCM: Reglamento de la Ley Marco de Modernización de la Administración Pública.
- Ley 27838 de 2002, Ley de Transparencia y Simplificación de los Procedimientos Regulatorios de Tarifas.
- Ley 27867 de 2002, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales: (Artículo 8) La gestión regional desarrollará y hará uso de instancias y estrategias concretas de participación ciudadana en las fases de formulación, seguimiento, fiscalización y evaluación de la gestión de gobierno y de la ejecución de los planes, presupuestos y proyectos regionales.
- Ley 28056 de 2002, Ley Marco del Presupuesto Participativo.
- Decreto Supremo 043-2003-PCM: Aprobación del texto legislativo de la Ley 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- Decreto Supremo 072-2003-PCM: Aprobación del Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- Decreto Supremo 095-2003-PCM: Modificatoria al artículo 2 del Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- Ley 28044 de 2003, Ley General de Educación: Artículo 2, se empoderará a la población indígena para que participe activamente en los programas educativos (Artículo 20.d). Además, el artículo 69 establece diversos organismos de supervisión y participación ciudadana, tales como el Consejo Educativo Institucional.
- Decreto Supremo 059-2004-PCM Administración del "Portal del Estado Peruano".
- Decreto Supremo 032-2006-PCM: Portal de Servicios a los Ciudadanos y Empresas – PSCE.
- Directiva 02-2006-CG Procedimiento de Veeduría Ciudadana en las Entidades Públicas: Aprobado por Resolución de Contraloría 155-2006-CG, que "facilita la participación organizada de la ciudadanía en las actividades de control gubernamental a través de las organizaciones de veeduría ciudadana, propósito para el cual la Contraloría General participará proporcionando capacitación y asesoría técnica a los miembros del público que participen en el control ciudadano para asegurar que sus esfuerzos contribuyan con las actividades técnicas llevadas a cabo por el Sistema Nacional de Control en el ejercicio del control gubernamental.
- Ley 29158 de 2007 Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

Recuadro 7.3. **Marco legal de la participación ciudadana en el Perú** (*cont.*)

- Decisión de Contraloría Nº 273-2007-CG, Brigadas Ciudadanas de la Contraloría General de la República, creadas con el objetivo de convertirse en un mecanismo de apoyo para la prevención y el control de la CGR.
- Decreto Supremo 027-2007-PCM, aprobó las Políticas Nacionales de obligatorio cumplimiento para las entidades del Gobierno Nacional.
- Decreto Supremo 002-2009-MINAM: Reglamento sobre transparencia, acceso a la información pública y participación y consulta ciudadana en asuntos ambientales.
- Decreto Supremo 142- 2009- Reglamento de la Ley Marco del Presupuesto Participativo: Incluye a la sociedad civil en los procesos presupuestales a nivel regional y local (Artículo 7.1). En última instancia, la participación ciudadana en la implementación, control y sostenibilidad de los proyectos de inversión conducirán a un mayor compromiso social (Artículo 7.2).
- Decreto Supremo 002-2009-MINAM, Reglamento sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública Ambiental y Participación y Consulta Ciudadana en Asuntos Ambientales: Busca ampliar el acceso a la información y a la participación ciudadana activa. El Artículo 26 "Las entidades públicas con competencias ambientales deberán contar con personal calificado para conducir los procedimientos de participación ciudadana. Asimismo, realizarán acciones de capacitación de su personal con el fin de lograr una participación en la que se aplique efectivamente los principios de inclusión, eficiencia y eficacia, y colaboración y cooperación". La participación ciudadana deberá estar reflejada en los siguientes procesos:
  - elaboración y difusión de información ambiental
  - diseño y aplicación de políticas, normas e instrumentos de gastos ambientales
  - evaluación e implementación de proyectos de inversión pública, incluyendo también proyectos de manejo de recursos naturales
  - seguimiento, control y monitoreo ambiental, incluyendo las denuncias por infracciones a la legislación ambiental o por amenazas o violación de los derechos ambientales y la vigilancia ciudadana (Artículo 28).
- Decreto Supremo 063-2010-PCM: Aprobó la implementación del Portal de Transparencia Estándar en las Entidades de la Administración Pública.
- Resolución Ministerial 200-2010-PCM: Aprobó los lineamientos de la Directiva 01-2010-PCM/SGP para la implementación del Portal de Transparencia Estándar en las Entidades de la Administración Pública.
- Decreto Supremo 063-2010-PCM: Implementación del Portal de Transparencia Estándar en las Entidades de la Administración Pública.
- Ley 29785 de 2011: Ley del derecho a la consulta previa *a los pueblos indígenas u originarios*, reconocida en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.
- Decreto Supremo 028-2011-EM: Creó la Comisión Multisectorial Permanente para el Monitoreo y Supervisión de la Transparencia en el uso de recursos obtenidos por el Estado para el desarrollo de las industrias extractivas de minería e hidrocarburos.
- Decreto Supremo 004-2013-PCM: Estrategia Nacional de Modernización de la Administración Pública y Plan Administrativo (RM 125 -2013-PCM).

Fuente: Gobierno del Perú.

Sin embargo, a pesar de este marco legal integral, parece ser que su impacto ha sido limitado. Esto lo ha reconocido el propio Gobierno en sus respuestas al cuestionario del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC), donde afirmó que "las disposiciones han sido inadecuadas para promover la participación ciudadana" (OEA, 2004):

- En su informe de 2009, MESICIC llegó a afirmar que "el marco para la participación ciudadana no solo era inadecuado sino que además había sido concebido de una manera tan complicada como para que en la práctica sea imposible de aplicar" (OEA, 2009). En consecuencia, MESICIC ha recomendado al Perú que continúe mejorando e implementando sus mecanismos para alentar a las OSC a colaborar con la administración pública y que deje sin efecto las disposiciones que desalienten dicha participación.
- En el informe MESICIC de 2013, Perú enumeró los compromisos adquiridos bajo el Plan de Acción AGA 2012-2013, ante lo cual la Comisión reconoció los esfuerzos del Perú para reforzar los mecanismos de participación ciudadana. También hizo notar que la implementación de estos compromisos todavía se encontraba en curso.

En años recientes, el Perú ha intentado involucrar a las OSC en la toma de decisiones en otros contextos; un buen ejemplo es la participación de la sociedad civil y el sector privado en la Comisión de Alto Nivel contra la Corrupción (CAN), donde, en virtud de la Ley 29976 del año 2013, 6 representantes de la sociedad civil son miembros de esta comisión. De hecho, el Presidente del Consejo Nacional para la Ética Pública (Proética – el capítulo peruano de Transparencia Internacional), el Presidente de la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas, el Representante de los sindicatos del Perú, el Representante de la Iglesia Católica, el Representante de la Iglesia Evangélica y el Director Ejecutivo del Consejo de la Prensa Peruana pueden participar en las sesiones de la CAN, aunque no pueden votar. Otra iniciativa reciente es *Infobras,* establecida para promover la responsabilidad social en los proyectos de infraestructura.

Definición e implementación de una agenda nacional de gobierno abierto

La Secretaría de Gestión Pública, SGP (ver Capítulo 2) de la Presidencia del Consejo de Ministros es el órgano de línea a cargo de coordinar la implementación de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública y de todas las iniciativas gubernamentales de transparencia y gobierno abierto (conforme a lo establecido por el Decreto Supremo No. 057-2008-PCM en torno a los procedimientos concernientes a la organización y funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros). Específicamente, tiene la función de coordinar la redacción e implementación del Plan de Acción de la AGA del Perú y supervisar la correcta y homogénea implementación de los Portales de Transparencia Estándar (PTE) de todas las entidades gubernamentales.

Esto refleja buenas prácticas en la mayoría de países de la OCDE: los países identifican una oficina, a menudo ubicada en el Centro del Gobierno, para coordinar dichas políticas. Ese es el caso aquí. Dicho esto, el continuo cambio de Presidentes del Consejo de Ministros (incluso desde que el Perú envió su carta de intención a la AGA el 15 de setiembre de 2011[8]), y, en consecuencia, del personal de la PCM, ha afectado inevitablemente la continuidad de las acciones de la PCM, su efectividad e impacto. Por ejemplo:

- En setiembre de 2013, según el reporte de autoevaluación del Perú respecto del Plan de Acción de Gobierno Abierto (*Reporte de Cumplimiento Plan de Acción de Gobierno Abierto del Perú*), solo 7 de los 47 compromisos se habían cumplido plenamente, 18 se encontraban en curso y 22 se encontraban en la fase de recolección de información (PCM, 2013).
- Además, estos cambios constantes podrían explicar también los distintos enfoques utilizados para llevar a cabo las fases de consulta de los distintos planes de acción de la AGA. Según *Proética,* el capítulo peruano de Transparencia Internacional, "los cambios constantes de Presidente del Consejo de Ministros y la inestabilidad del personal técnico de la PCM han constituido una causa significativa de demoras en el plan de acción" (Proética, 2014a).

En general, la PCM y el gobierno en general deben ser reconocidos por haber continuado con los esfuerzos por cumplir con los objetivos de Gobierno Abierto como prioridad de sus políticas durante la década pasada, a pesar de haber tenido varios Presidentes del Consejo de Ministros. Dicho esto, uno de los resultados de esta inestabilidad parece ser la falta de una visión nacional integral sobre gobierno abierto que vincule los principios de transparencia, rendición de cuentas y participación con la reforma más general del sector público del Perú, y el plan de desarrollo en general. Aunque el gobierno abierto se ha establecido como un tema transversal en la Política Nacional de la Modernización de la Gestión Pública de 2013, DS 004-2013-PCM y su respectivo Plan de Implementación RM 125 -2013-PCM, este paso inicial tan importante debe estar acompañado de una política nacional de gobierno abierto que incluya lineamientos más específicos de cómo optimizar el gobierno abierto en todos los niveles de la agenda de desarrollo del gobierno, los resultados deseados y los mecanismos para mediar su implementación e impacto. Resulta esencial que esta política de gobierno abierto esté vinculada con los objetivos de desarrollo más generales del Perú y con los elementos de alta prioridad específicos en torno a la agenda de reforma de la gobernanza pública en el país, tales como su integridad y sus iniciativas anticorrupción.

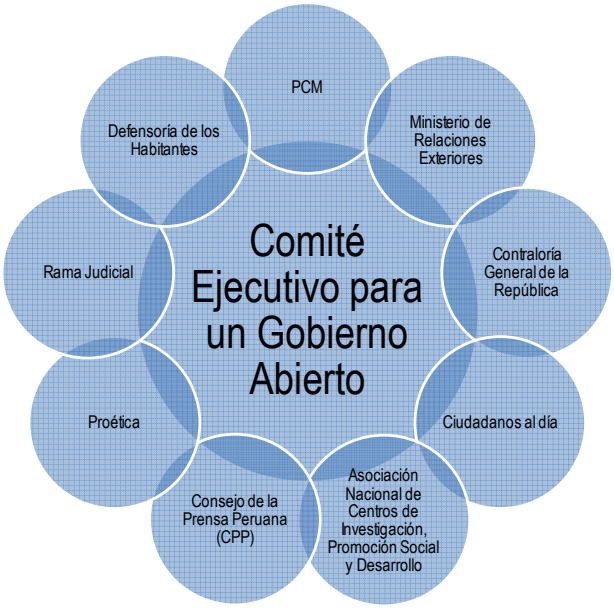
De hecho, los vínculos entre el gobierno abierto, la integridad del sector público y las políticas anticorrupción, una prioridad clave a nivel de todo el gobierno, pueden mantener la continuidad y hacer que el impacto sea mayor. Aunque la SGP ha intentado deliberadamente utilizar los Planes de Acción de la AGA para compensar esta falta de visión a nivel de todo el gobierno en torno al Gobierno Abierto *per se*, la naturaleza de corto plazo del Plan y su enfoque en iniciativas específicas impiden que el Plan sea capaz de proporcionar el marco estratégico necesario para guiar el diseño de políticas y su implementación horizontal en todo el gobierno y entre niveles de gobierno.

Primer Plan de Acción 2012-2013: Un ejercicio de difusión y generación de consenso

La evidencia sugiere que el primer Plan de Acción de la AGA del Perú fue un ejercicio participativo. En 2011, el Ministerio de Relaciones Exteriores, proponente inicial de la iniciativa en el Perú, invitó a instituciones relevantes (entre las que se encontraban la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República y la Secretaría de Gestión Pública de la PCM, la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática y la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción) a participar en la preparación del Plan de Acción Peruano. La invitación se extendió a la sociedad civil, al sector privado, las organizaciones sindicales y las agencias de cooperación internacional. En

total, cinco entidades públicas y cuatro OSC conformaron el Comité Ejecutivo de Gobierno Abierto.

Figura 7.4. **Miembros del Comité Ejecutivo de Gobierno Abierto**



Fuente: Elaborado en base a SGP (2013), "Proceso de elaboración del Plan de Acción de Gobierno Abierto del Perú", www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2013/04/Sistematizacion-Elaboracion-PAGA-27-03-2013.pdf.

Una vez que el borrador del Plan de Acción estuvo listo, se remitió a un proceso de consulta que incluyó a ciudadanos, OSC y entidades públicas. El 50% de los comentarios recibidos provino de las entidades públicas, el 25% provino de las OSC, y el 25%, de los ciudadanos (SGP, 2013). Finalmente, el Plan de Acción fue aprobado en abril de 2012, mediante Resolución Ministerial 085-2012-PCM. Hay un consenso general, tanto entre funcionarios públicos como entre los activistas de la sociedad civil, que este proceso contribuyó en gran medida a la difusión de la noción de principios de gobierno abierto entre los funcionarios públicos peruanos. Fue la primera vez que muchos de ellos oyeron hablar de esta noción. Aunque todavía hay un número significativo de servidores públicos, tanto a nivel nacional como local, que se beneficiaría de recibir capacitación específica en estas áreas, el proceso que llevó al Plan de Acción inicial de la AGA y su implementación constituyeron los primeros pasos importantes que el gobierno dio en esa dirección.

Con el fin de asegurar la adecuada implementación del Plan de Acción, en enero de 2013, se estableció la Comisión Multisectorial de Seguimiento - CMS) mediante Decreto Supremo 003-2013-PCM. La CMS está conformada por funcionarios del gobierno central, con participación de representantes del poder judicial, del sector privado y de la sociedad civil. La SGP actúa como organismo técnico y coordinador de esta comisión.

El resultado de esta colaboración fue un plan de acción ambicioso que contenía 47 compromisos con un impacto y relevancia potencial significativos. Veinticuatro de los 47 compromisos estaban relacionados con el acceso a la información, 14 con la participación ciudadana, 18 con rendición de cuentas, 4 con tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas, y 9 con otros temas. Estos compromisos fueron

transformados posteriormente en actividades y agrupados en 12 compromisos nuevos, como se ve a continuación:

1. mejorar el marco regulatorio de transparencia y acceso a la información pública
2. mejorar las herramientas para promover la participación
3. fortalecer el marco institucional de transparencia y acceso a la información pública
4. fortalecer los foros de participación
5. desarrollar foros para aumentar la transparencia y el acceso a la información pública
6. fortalecer la capacidad de participación de las osc y los funcionarios de las instituciones públicas
7. herramientas para mejorar la integridad
8. mejorar y desarrollar herramientas de tecnologías de información y comunicación (TIC) que faciliten la integración de la información gubernamental
9. marco institucional para mejorar la integridad
10. mejorar el marco regulatorio del gobierno electrónico
11. revisar y mejorar el marco regulatorio para la integridad pública
12. coordinar los esfuerzos en torno al gobierno electrónico por parte de las instituciones públicas.

De acuerdo con el Mecanismo Independiente de Reportes (IRM por sus siglas en inglés) (AGA, 2014a), el proceso de agrupación tuvo como consecuencia la omisión de varios de los compromisos iniciales. Además, los nuevos compromisos e indicadores no se hicieron públicos sino hasta 10 meses después del inicio del periodo de implementación, y nunca se formalizaron claramente (AGA, 2014a).

Aunque se redujo los compromisos a 12, al final del periodo de dos años, el índice de implementación general seguía siendo limitado. Esto se debió en parte a tener metas demasiado ambiciosas, demasiadas iniciativas a implementar en el tiempo asignado, a la falta de monitoreo estructurado e integrado y a la falta de mecanismos de evaluación. Sin embargo, una parte importante de la responsabilidad ha de atribuirse a la limitada capacidad legal, financiera o regulatoria de la SGP para proporcionar incentivos positivos o para sancionar a aquellas instituciones que no cumpliesen con sus compromisos. Además, aunque se trataba de un plan de acción participativo, no se involucró en el proceso a actores clave como el Congreso y los gobiernos locales/regionales de manera tal que les permitiese influir sobre la implementación del plan: algunas de las actividades debían ser llevadas a cabo directamente por ellos.

Segundo Plan de Acción 2014-2016: el desafío de restablecer el consenso

A pesar de la implementación limitada, el proceso que llevó a la redacción del primer Plan de Acción de la AGA puede aún considerarse un buen ejemplo de participación e involucramiento de diversos grupos de interés, especialmente de la sociedad civil. Aunque las primeras versiones del Segundo Plan de Acción de la AGA fueron el resultado de un proceso participativo que incluso tuvo, entre otras cosas, una mayor participación a nivel local, el Plan de Acción de la AGA 2014-16 aprobado ha planteado ciertas preocupaciones:

- Al inicio, el proceso para su desarrollo parecía una versión mejorada del utilizado para el primer plan. Se trató de una metodología participativa que incluyó talleres y reuniones para recoger insumos y sugerencias en torno a los compromisos por parte de las entidades públicas OSC y gremios empresariales. Además, las páginas web, las cuentas de Facebook y Twitter se utilizaron ampliamente como canales de comunicación para facilitar la recolección de aportes adicionales por parte de las instituciones que no pudiesen participar de los talleres, así como por parte del público en general (PCM, 2014).
- En algunos aspectos, el diseño del proceso fue incluso mejor que el del primer plan, ya que incluyó también actividades para ampliar su alance al nivel local, como lo sugirieron muchos actores nacionales e internacionales, mediante reuniones en Ayacucho, Piura y San Martín. En base a esos insumos, se publicó un borrador en línea para consulta pública. El documento final estaba listo para su aprobación por la PCM y se formalizó mediante una Resolución Ministerial antes de la fecha límite del 15 de junio de 2014, según lo dispuesto por la AGA. El documento borrador incluyó los siguientes compromisos importantes (Proética, 2014b):
  - la creación de una autoridad autónoma de Transparencia y Acceso a la Información que tenga facultades sancionadoras
  - la creación de un registro nacional de miembros afiliados a los programas sociales o a los subsidios estatales
  - la adopción de un reglamento para la participación de ciudadanos en las plenarias de la Corte Suprema
  - el rediseño del proceso de rendición de cuentas de las entidades públicas apoyado por las TIC
  - el desarrollo de normas técnicas, estrategias y metodologías para los datos abiertos del gobierno; la interoperabilidad de las bases de datos del Estado
  - cursos de ciudadanía digital.
- Sin embargo, la aprobación de esta primera versión del Plan se retrasó un año. Cuando fue finalmente adoptada, en julio de 2015, y después de una carta formal de la Unidad de Apoyo de la AGA (AGA, 2014b), la nueva versión era diferente y abarcaba sólo el periodo 2015-16. Esta segunda versión fue recibida inmediatamente con numerosas críticas por parte de las OSC, quienes se enfocaron no sólo en la demora con la que el gobierno lo había aprobado, sino también en la falta de transparencia y participación que caracterizó su fase de diseño.
- Los actores clave del panorama del gobierno abierto en el Perú entre las OSC involucradas en la redacción e implementación del primer Plan, tales como Proética, declararon que el gobierno había perdido liderazgo e interés en la agenda de gobierno abierto (Proética, 2014b), que el Plan de Acción aprobado no era igual a aquél en cuya redacción participaron.[9]
- Asimismo, para las OSC fue particularmente importante el hecho de que el gobierno había borrado toda referencia, acordada previamente, a la creación de una autoridad que garantice el acceso a la información (Proética, 2014b), lo que fue y sigue siendo considerado por muchos de ellos como un pilar de la agenda de

gobierno abierto del Perú y una condición *sine qua non* para mejorar la transparencia y la rendición de cuentas del sector público del Perú. Las OSC suspendieron su participación en la CMS a partir del 5 de diciembre de 2014, después de que el gobierno se rehusó, sin mediar explicación alguna, a aprobar el Plan de Acción 2014-2016 AGA y a crear la autoridad mencionada líneas arriba.

Como resultado, varias OSC están solicitando, mediante un comunicado de prensa conjunto firmado por lo menos por 30 de ellas, incluir las siguientes acciones en el Plan[10]:

- La creación de una Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública para implementar la política de transparencia del Perú, con jurisprudencia a nivel nacional y regional y con presupuesto proporcionado por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).
- La promoción de una política anticorrupción específica para fortalecer la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (CAN), a los fiscales regionales anticorrupción y al Observatorio Anticorrupción, instancias que tienen dificultades para cumplir con los objetivos de su mandato.
- El establecimiento de estándares mínimos para acceder a la información en formato de datos abiertos.
- La consolidación de mecanismos efectivos de participación ciudadana en todos los niveles de gobierno, incluyendo al Poder Judicial y al Congreso.
- El establecimiento de espacios dedicados a la innovación y al desarrollo económico que involucren a la sociedad civil.
- La promoción de la transparencia en temas ambientales y el sector extractivo (abastecimiento y estudios ambientales) para facilitar un diálogo con las comunidades y la adecuada implementación de la norma de consulta previa para los pueblos indígenas.

Esta solicitud de los ciudadanos y las OSC ha sido apoyada también por la Defensoría del Pueblo del Perú: esta había propuesto al Poder Ejecutivo[11] la creación de una "Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública" incluso antes de la elaboración del Primer Plan de Acción de la AGA. En su propuesta, la autoridad debería establecerse como institución autónoma para desempeñar las siguientes funciones principales:

- monitorear y sancionar infracciones a la ley
- resolver las disputas administrativas, determinando criterios vinculantes
- promover y difundir este derecho entre los ciudadanos
- proporcionar asesoría técnica a las entidades públicas.

Esta propuesta, que fue respaldada por destacados académicos, varias organizaciones de la sociedad civil y diversos medios de comunicación, fue reiterada al gobierno por el Defensor del Pueblo en mayo de 2013[12] y en agosto de 2014[13].

De acuerdo con las declaraciones de los representantes de las OSC y del gobierno entrevistados en el marco de este estudio, el obstáculo más importante en la actualidad, que evita un diálogo constructivo entre ellos en torno a la agenda de gobierno abierto del Perú, es la creación de esta Autoridad.

Durante la sesión de la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (CAN) del 29 de octubre de 2015, sus miembros acordaron promover la adopción del Proyecto de Ley que crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Se han llevado a cabo diversas reuniones técnicas para determinar su nivel de independencia y sus principales funciones y roles. Se ha concluido con el texto final que será presentado a los miembros de la CAN para su aprobación y posterior remisión al Congreso.

Los países OCDE tienen diferentes mecanismos para monitorear la implementación de su Ley de Acceso a la Información (autoridades, comisiones parlamentarias, comités ejecutivos, defensorías nacionales y/o regionales, cortes administrativas, etc.). Aunque la elección de la institución pertenece en última instancia al gobierno del Perú, en consulta con todos los grupos de interés nacionales relevantes, si el país quiere mejorar en forma efectiva la transparencia y la rendición de cuentas de su sector público, es fundamental que sus instituciones mejoren el cumplimiento de la ley, ya sea mediante la creación de un nuevo organismo supervisor, o mediante la transferencia formal de esta responsabilidad y las facultades asociadas a una oficina o institución existente.

Esto está alineado con la ley modelo de transparencia de la OEA, que sugiere el establecimiento de una Comisión de Información que esté a cargo de la promoción de la implementación efectiva de la libertad de información. Esta deberá tener personalidad jurídica, presupuesto operativo y autonomía en la toma de decisiones y deberá reportar al Congreso. Debería estar conformada por (tres o más) comisionados, y reflejar diversas habilidades y antecedentes. Se debe establecer las obligaciones específicas y las facultades de la Comisión de Información, así como su mandato para:

- revisar información en poder de cualquier autoridad pública, incluso *in situ*
- monitorear, investigar y ejercer *sua sponte* el cumplimiento con la ley
- emitir recomendaciones para las autoridades públicas.

A su vez, las autoridades necesitan informar anualmente a la Comisión de Información sobre las actividades de la autoridad pública, conforme a lo establecido en la Ley de Libertad de Información, o en cumplimiento de la misma. Los informes deberían contener información tal como el número de solicitudes de información recibidas, otorgadas plena o parcialmente, y rechazadas, así como las apelaciones a las negativas a comunicar información. En el Recuadro 7.4 se proporciona un resumen del rol y las responsabilidades de dichas oficinas.

En el caso del Perú, la ley no prevé una institución, organismo o entidad pública que actúe como garante del derecho de acceso a la información. Debido al hecho de que el acceso a la información se define como un derecho en la Constitución y está protegido mediante *Habeas Data* (Artículo 200, inciso 3 de la Constitución), la Defensoría del Pueblo ha asumido el liderazgo al recibir las denuncias de los ciudadanos, evaluar y monitorear la implementación de la ley y capacitar a los funcionarios públicos. Sin embargo, debido a las múltiples actividades que la Defensoría desempeña (descritas más adelante en este capítulo), al no tener un rol ejecutor y carecer de facultades para imponer sanciones, esta solución sólo puede considerarse parcial. Como se indicó anteriormente, es importante para el Perú crear una entidad especializada o identificar una institución existente con la independencia financiera y la capacidad en cuanto a recursos humanos suficientes para llevar a cabo las actividades necesarias para garantizar plenamente su implementación y el estado de derecho en esta área. El Perú podría seguir los ejemplos de Chile, México o Estados Unidos, como se describe en el Recuadro 7.5.

Recuadro 7.4. **Comisión(ados) de Información y otros organismos y mecanismos de supervisión**

A nivel global, existen cuatro tipos principales de organismos supervisores de leyes de acceso a la información. Algunos asignan el rol a entidades existentes y otros establecen una entidad especializada.

Creación de entidades especializadas

- Comisionado de Información (Escocia, Eslovenia, Hungría, Reino Unido, Serbia,).
- Comisión/Instituto (Francia, México, Portugal).
- Asignación de responsabilidad a una organización existente.
  - Se entrega a la Defensoría del Pueblo la supervisión de este derecho (Bosnia y Herzegovina, Noruega, Nueva Zelanda, Suecia).
  - Se entrega a otro organismo la supervisión de este derecho (Sudáfrica, Turquía).

La tendencia global se inclina hacia uno de los primeros enfoques, es decir, al establecimiento de comisionados de información o comisiones de información (de hecho, hay muy poca diferencia entre estos dos; esencialmente se trata de si una o más personas están a cargo del rol de comisionado, pero aparte de eso, las funciones de estas oficinas son las mismas).

Facultades y funciones típicas

Hay una serie de funciones comunes para los comisionados de información encuestados y otros comisionados de información. Estas incluyen las siguientes:

- Recibir y revisar las denuncias de los solicitantes:
  - Revisar información impugnada.
  - Consultar sobre asuntos de interés público.
  - Llevar a cabo inspecciones in situ.
- Disponer la divulgación de información (vinculante).
- Monitorear el cumplimiento con la ley, incluyendo la divulgación proactiva.
- Capacitar a los funcionarios públicos.
- Guiar a las autoridades públicas en la interpretación e implementación de la ley.
- Sensibilizar al público y proporcionar asesoría.
- Recomendar cómo fortalecer el acceso mediante la legislación existente y la legislación propuesta.
- Otras facultades:
  - Remitir informes *amicus curiae* y actuar como perito en otros procesos judiciales.
  - Actuar libremente en las coordinaciones con otros organismos del Estado para asegurar que los procesos y estructuras administrativas maximicen el cumplimiento con el derecho a la información.
  - Comprometerse en la cooperación internacional para estar al día en cuanto a los últimos desarrollos globales en torno a la legislación y la práctica del derecho a la información.

Fuente: OCDE (2015), *Open Government in Morocco*, http://dx.doi.org/10.1787/9789264226685-en.

Recuadro 7.5. Ejemplos de organismos que supervisan las leyes de transparencia: Chile, México y Estados Unidos

Chile

El Consejo para la Transparencia es una corporación autónoma de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, creado mediante la Ley de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado. Su principal labor es velar por el buen cumplimiento de dicha ley, que fue promulgada el 20 de agosto de 2008 y entró en vigencia el 20 de abril de 2009.

La dirección del Consejo corresponde a cuatro consejeros designados por el Presidente de la República, previo acuerdo del Senado, adoptado por dos tercios de sus miembros en ejercicio. A este Consejo Directivo le corresponde la dirección y administración superiores del Consejo para la Transparencia. Los consejeros prestan servicios durante seis años. Pueden ser designados sólo por un periodo adicional y pueden ser removidos por la Corte Suprema a solicitud del Presidente de la República o de la Cámara de Diputados.

El Consejo tiene las siguientes funciones principales:

- monitorear el cumplimiento con las disposiciones de la Ley de Transparencia e imponer sanciones en caso de incumplimiento de las mismas
- resolver las impugnaciones a las negativas de acceso a la información
- promover la transparencia en la función pública al hacer pública información proveniente de los organismos administradores del Estado
- emitir instrucciones generales para que los organismos de administración del Estado hagan cumplir la legislación sobre transparencia y acceso a la información, y para que se les exija adecuar sus procedimientos y sistemas a dicha legislación
- hacer recomendaciones a los organismos administradores del Estado, encaminadas a mejorar la transparencia de su gestión y a facilitar el acceso a la información de la que disponen
- proponer al Presidente y al Congreso, según corresponda, reglas, instrucciones, y otras mejoras regulatorias para asegurar la transparencia y el acceso a la información
- capacitar directamente, o a través de terceros, a los funcionarios públicos en temas de transparencia y acceso a la información
- llevar estadísticas y redactar informes sobre transparencia y acceso a la información de los órganos de la administración del Estado y el cumplimiento de esta ley.

México

El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) se estableció mediante la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en 2002.

El Instituto está conformado por un Comisionado Presidente y seis comisionados, que son nombrados por el Ejecutivo Federal por un periodo de seis años, sin posibilidad de renovar el periodo en el cargo. Según lo establecido en la ley, el Instituto deberá trabajar en forma totalmente independiente e informar anualmente al Congreso. Su triple mandato se puede resumir en garantizar el acceso del público a la información gubernamental, promover la rendición de cuentas y defender el derecho a la privacidad. Además, el Instituto tiene los siguientes objetivos:

Recuadro 7.5. **Ejemplos de organismos que supervisan las leyes de transparencia: Chile, México y Estados Unidos** (*cont.*)

- ayudar en la organización de los archivos nacionales
- promover una cultura de transparencia en los gastos públicos
- promover la rendición de cuentas al interior del gobierno para generar confianza entre sus ciudadanos
- contribuir con los procesos de análisis, deliberación, diseño y promulgación de normas judiciales relevantes en torno a los archivos y datos personales
- complementar los procesos legislativos orientados a mejorar y fortalecer el marco regulatorio e institucional de transparencia y acceso a la información.

Estados Unidos

En los Estados Unidos, la Oficina de Servicios de Información del Gobierno (OGIS, por sus siglas en inglés), conocida como "la Defensoría Federal de la Ley de Libertad de Información" fue creada dentro de la Administración de Archivos y Registros Nacionales (NARA, por sus siglas en inglés). La OGIS fue creada cuando la Ley de Gobierno Abierto de 2007 modificó la Ley de Libertad de Información, y es responsable de lo siguiente:

- Mediar ante disputas. Ofrecer servicios de mediación para resolver disputas entre personas que presentan solicitudes basadas en la Ley de Libertad de Información y las instituciones (alternativa no exclusiva a la litigación). Puede emitir dictámenes consultivos si la mediación no ha resuelto el problema.
- SERVIR como Defensoría. Solicitar y recibir comentarios y preguntas de instituciones federales y del público en lo que respecta a la administración de la Ley de Libertad de Información para mejorar los procesos de la misma y facilitar la comunicación entre las instituciones y quienes presenten solicitudes basadas en esta Ley.
- La OGIS también proporciona capacitación en resolución de disputas para el personal que trabaja con la Ley de Libertad de Información en las instituciones federales, trabaja de manera muy cercana con grupos de interés clave relacionados con la Ley de Libertad de Información, como el solicitante, la comunidad, promotores del gobierno abierto, y otros.

La NARA está considerada como un árbitro independiente, distanciado de la Casa Blanca. Según sus estatutos, la NARA deberá ser un ente independiente en el poder ejecutivo del gobierno. La administración deberá efectuarse bajo la supervisión y dirección del Archivista. El Archivista de los Estados Unidos será nombrado por el Presidente, con el debido consejo y consentimiento del Estado. El Archivista deberá ser nombrado sin tener en cuenta su afiliación política y sólo sobre la base de las calificaciones profesionales necesarias para desempeñar las funciones y responsabilidades del cargo de Archivista. El Presidente puede retirar del cargo al Archivista. El Presidente comunicará las razones del retiro del cargo ante cada una de las cámaras del congreso.

Fuentes: https://ogis.archives.gov/about-ogis.htm; INAI (s.f.), "Misión visión y objetivos", http://inicio.inai.org.mx/SitePages/misionViosionObjetivos.aspx; CPLT (s.f.), "¿Qué es el Consejo para la Transparencia?", www.consejotransparencia.cl/que-es-el-cplt/consejo/2012-12-18/190048.html; www.leychile.cl/Navegar?idNorma=276363.

A pesar de las críticas que recibió el Segundo Plan de Acción por parte de las OCS, este contiene varios compromisos nuevos que buscan abordar algunas de las debilidades identificadas en la implementación del primero. Concretamente, aspira a mejorar la capacidad de los servidores públicos de compartir información a través de los sitios web institucionales, datos abiertos y medios sociales, no solo a nivel central sino a nivel regional y local, que fueron excluidos del primer plan y fueron identificados a menudo como una gran limitación para el gobierno abierto.

Tabla 7.1. **Comparación entre los Planes de Acción 2012-13 y 2015-16**

Plan de Acción 2012	Plan de Acción 2015-16
Compromiso I: Transparencia y Acceso a la Información Pública	
Monitorear el cumplimiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.	Formular una propuesta de reglamentos para la modificación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
Revisar y fortalecer los instrumentos para implementar normas de transparencia y acceso a la información	Fortalecer la accesibilidad e interoperabilidad del Portal Web de Transparencia Estándar (PTE).
Facilitar el fácil manejo de los Portales de Transparencia Estándar	Fortalecer el conocimiento y la aplicación de las normas de transparencia y acceso a la información pública por parte de los servidores públicos.
Evaluar la creación de una institución autónoma encargada de garantizar el derecho de acceso a la información	Fomentar una mejor información sobre la elegibilidad de los programas sociales
Fortalecer el acceso a la información ambiental y de industrias extractivas	Fortalecer el Portal del Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado (SEACE)
Consolidar la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI)	Implementar la Iniciativa de la Comisión para la Transparencia de las Industrias Extractivas en tres gobiernos regionales
Compromiso II: Participación Ciudadana	
Ampliar las áreas de participación, diálogo y escrutinio y los mecanismos de rendición de cuentas en todos los niveles de gobierno	Institucionalizar la participación ciudadana mediante mecanismos de vigilancia social de los procesos del Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE)
Promover el empoderamiento de capacidades de las instituciones de la sociedad civil	Ampliar la información para la sociedad en torno a la implementación de la Ley de Consulta Previa
Extender el uso de las TIC para una mayor cooperación entre todos los niveles de gobierno	Fortalecer el gasto en participación ciudadana en las entidades públicas en los tres niveles de gobierno
Facilitar el acceso a la información presupuestal	Institucionalizar y empoderar la participación ciudadana en la Corte Suprema.
Adoptar los acuerdos plenarios de la Corte Suprema de Justicia	
Promover la participación ciudadana como inspectores de licitaciones, subastas y ofertas de compra	
Compromiso III	
Adoptar el Plan de Acción de Lucha Contra la Corrupción 2012-2016	Ofrecer información integral en línea sobre rendición de cuentas
Fortalecer las capacidades de la Contraloría General de la República	Aumentar la calidad de las audiencias de rendición de cuentas de los gobiernos regionales y locales
Fortalecer el Consejo de Defensa Nacional	Implementar mecanismos para publicar y hacer que todas las entidades involucradas con gastos públicos rindan cuentas
Fortalecer la Comisión Anticorrupción de Alto Nivel	
Desarrollar un Observatorio de Gobernanza	
Empoderar al Sistema Nacional de Atención de Denuncias (SINAD)	
Fortalecer la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR)	
Compromiso IV	
Gobierno Electrónico y Servicios Públicos	*Mejorar los Servicios Públicos*
Plan de Acción 2012	Plan de Acción 2015-2016
Ratificar la Comisión Multisectorial de Monitoreo de la Agenda Digital Peruana 2.0	Promover la publicación de datos abiertos en un portal web
Aumentar el número de servicios disponibles en la Plataforma de Interoperabilidad	Aumentar el número de servicios en línea ofrecidos por el Portal de Servicios al ciudadano y a las empresas
	Mejorar las habilidades de los funcionarios públicos para ofrecer servicios públicos en línea y alentar a la sociedad a utilizarlos
	Promover el uso de los medios sociales por parte de la Administración Pública para difundir información.

Leyes del Perú sobre transparencia y acceso a la información pública

Las leyes de acceso a la información (ATI, por sus siglas en inglés) o de libertad de información (FOI, por sus siglas en inglés), constituyen un pilar fundamental del gobierno abierto e inclusivo, y el reconocimiento de un principio democrático básico: los gobiernos representan al pueblo y actúan en su nombre. Por lo tanto, sus acciones deben estar abiertas a escrutinio (Abramovich y Courtis, 2000). La reglamentación e implementación del derecho de acceso a la información ha progresado en forma significativa en el mundo. Hoy en día, 106 países, incluyendo casi todos los países miembros de la OCDE[14] (*Centre for Law and Democracy and Access Info*, s.f.), tienen acceso autónomo a legislación sobre libertad de información (ATI o FOI) o incorporan el derecho al acceso de información en otras leyes, reglamentos, o incluso, en las constituciones de algunos países.

Alcance y el derecho a la información

Reconociendo la importancia del acceso a la información como condición clave para promover un gobierno abierto e inclusivo, el Perú consagró el acceso a la información como derecho fundamental en su constitución de 1993. Como se mencionó líneas arriba, el artículo 2, inciso 5 establece que "Toda persona tiene el derecho de solicitar sin expresión de causa la información que requiera y a recibirla de cualquier entidad pública, en el plazo legal, con el costo que suponga dicho pedido. Se exceptúan las informaciones que afectan la intimidad personal y las que expresamente se excluyan por ley o por razones de seguridad nacional"[15]. Sin emabargo, el potencial de acceso a la información va más allá de su reconocimiento como derecho democrático básico: el acceso a la información que el gobierno genera, adquiere, obtiene o procesa es indispensable si se ha de dar a los ciudadanos las herramientas necesarias para hacer que su participación en los asuntos públicos sea bien argumentada y relevante (Stiglitz, 1999).

Para que esto suceda, es necesario promulgar regulaciones integrales, seguidas de una implementación adecuada que considere la relevancia y la "usabilidad" de la información proporcionada frente a sus usuarios potenciales. En este aspecto, el Perú adoptó la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública en 2003 (Ley 27806) que avala que el principio de máxima revelación rija las acciones del Estado y le exige tomar todas las medidas necesarias para promover la transparencia y proporcionar la información solicitada por los ciudadanos y no ciudadanos, con excepción de aquella proveniente de entidades públicas que demuestren que la revelación de tal información afecta los derechos constitucionales y fundamentales protegidos por excepciones legalmente establecidas. (Artículo 3, Ley 27806) Esta ley rige para:

- el poder Ejecutivo, incluyendo los ministerios y las instituciones públicas descentralizadas
- el poder Legislativo
- el poder Judicial
- los gobiernos regionales
- los gobiernos locales
- instituciones que son autónomas en conformidad con la Constitución Política del Perú y las leyes

- otras instituciones y organizaciones, proyectos y programas de gobierno, cuyas actividades son llevadas a cabo bajo facultades administrativas, por lo tanto, se consideran sujetas a las normas comunes del derecho público, a no ser que la ley disponga algo distinto derivándolas a otro sistema
- las personas jurídicas de derecho privado que proporcionen servicios públicos o ejerzan funciones administrativas por concesión, delegación o autorización del gobierno, según las leyes pertinentes.

En este contexto, el Perú es uno de los únicos países, junto con ocho países miembros de la OCDE (Estonia, Finlandia, Hungría, Italia, Corea, Polonia, Eslovaquia y Suecia) que ha extendido su ley en forma vertical a todos los niveles de gobierno, y horizontalmente hacia todos los poderes del gobierno central. Como se muestra en la Tabla 7.2, los gobiernos OCDE tienen divergencias en la cobertura de las leyes de libertad de información en los diversos niveles de gobierno. Aunque casi todos los gobiernos aseguran el acceso a la información generada por el gobierno central y el Ejecutivo, 25 países aseguran el acceso a la información generada por las unidades sub nacionales, tales como provincias, y sólo la mitad de ellos proporciona acceso a la información de los poderes legislativo, judicial y otros. Por ejemplo, el Código de Procedimientos Administrativos de Grecia garantiza el acceso a los documentos "emitidos por los servicios públicos", que podrían incluir la administración central, regional y local, pero no rige para archivos, el Poder Ejecutivo ni el Gabinete Ministerial.

Tabla 7.2. **Alcance de las leyes de acceso a la información**

Nivel de gobierno		Total de países OCDE
Central	31	Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Chile, República Checa, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Hungría, Islandia, Irlanda, Israel, Italia, Japón, Corea, México, Holanda, Nueva Zelanda, Noruega, Polonia, Portugal, República Eslovaca, Eslovenia, España, Suecia, Suiza, Turquía, Reino Unido y Estados Unidos.
Sub nacional	26	Austria, Bélgica, Canadá (legislación provincial/territorial), Chile, República Checa, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Hungría, Islandia, Irlanda, Israel, Italia, Corea, Holanda, Nueva Zelanda, Noruega, Perú, Polonia, Portugal, Federación Rusa, República Eslovaca, Eslovenia, España, Suecia, Turquía y Reino Unido.
Poderes en el nivel central		
Ejecutivo	31	Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Chile, República Checa, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Hungría, Islandia, Irlanda, Israel, Italia, Japón, Corea, México, Holanda, Nueva Zelanda, Noruega, Perú, Polonia, Portugal, Federación Rusa, República Eslovaca, Eslovenia, España, Suecia, Suiza, Turquía, Ucrania, Reino Unido y Estados Unidos.
Legislativo	16	Bélgica, Chile, Estonia, Finlandia, Hungría, Irlanda, Israel, Italia, Corea, México, Perú, Polonia, Federación Rusa, República Eslovaca, Eslovenia, Suecia, Turquía, Ucrania y Reino Unido
Judicial	16	Australia, Bélgica, Chile, Estonia, Finlandia, Francia, Hungría, Israel, Italia, Corea, México, Noruega, Perú, Polonia, Federación Rusa, República Eslovaca, Eslovenia, Suecia y Ucrania.
Otros organismos		
Entidades privadas que gestionan fondos públicos	18	Australia, Bélgica, República Checa, Estonia, Finlandia, Francia, Hungría, Islandia, Italia, Corea, Holanda, Perú, Polonia, Portugal, República Eslovaca, Suecia, Suiza, Turquía, Ucrania y Reino Unido.

Fuente: OCDE (2011), *Government at a Glance 2011*, http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2011-en.

En los Estados miembros de la OCDE que son federales, la legislación promulgada por los parlamentos nacionales no rige constitucionalmente a nivel estatal o provincial. Dicho esto, en la mayoría de federaciones OCDE, las legislaturas estatales/provinciales constitucionalmente autónomas también tienen legislación de libertad de información/

acceso a la información vigente. Las diez legislaturas provinciales de Canadá, y sus tres legislaturas territoriales, por ejemplo, han promulgado dicha legislación. En algunos casos, (p.ej. Quebec), lo hicieron antes de que sus parlamentos nacionales promulgaran las suyas.

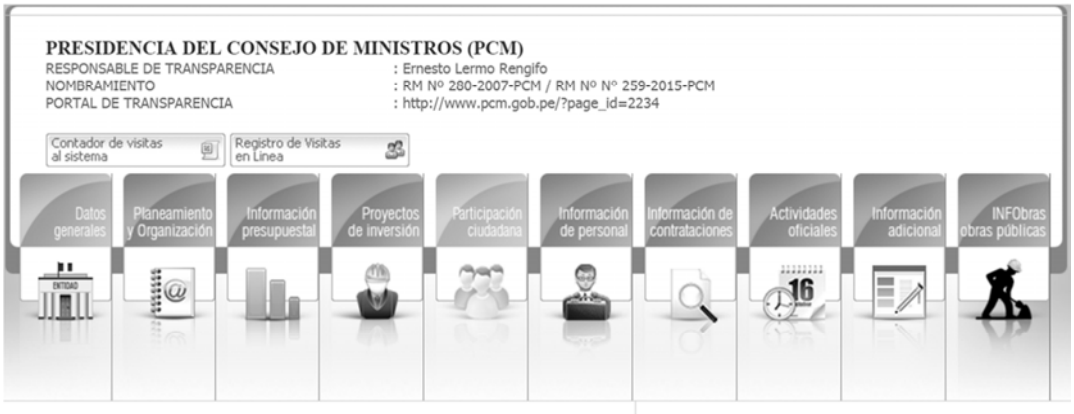
Portales de Transparencia Estándar

La divulgación proactiva de información (es decir, la información que debe estar disponible al público antes de la solicitud de publicación) es fundamental para lograr mayor transparencia y apertura en el gobierno. Esta asegura que los buscadores de información obtengan acceso inmediato a la información pública y eviten los costos de presentar una solicitud o emprender procedimientos administrativos. Para las organizaciones públicas, la divulgación proactiva puede reducir la carga de cumplir con los pedidos de acceso a información pública.

El Capítulo 2 de la ley de transparencia del Perú establece que toda entidad pública debe publicar la siguiente información en su propio Portal de Transparencia Estándar (PTE), como se muestra en la Figura 7.5.

- la información general de la entidad, tales como organigramas, marco legal, Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA), entre otras
- información presupuestal que incluya datos sobre presupuestos ejecutados, proyectos de inversión, funcionarios de alto nivel y remuneraciones y beneficios del personal
- abastecimiento de bienes y servicios. Información que incluya detalles de los montos comprometidos, proveedores, cantidad y calidad
- las actividades oficiales llevadas a cabo por los funcionarios de alto nivel de la entidad y el registro de visitas a los funcionarios públicos
- cualquier otra información relevante que la entidad considere necesaria.

Figura 7.5. **Portales de Transparencia Estándar (PTE)**

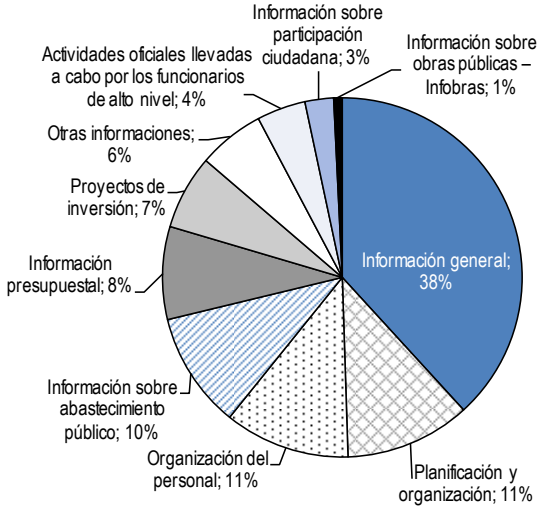


Fuente: www.pcm.gob.pe/menu-principal/transparenciapcm.

La SGP es la unidad a cargo de monitorear el establecimiento de los PTE y de recolectar datos sobre las solicitudes de información. De acuerdo con ellos, el número de PTE ha aumentado de 480 en 2010 a 1 100 en 2015, lo que sugiere un grado más alto de

compromiso con la transparencia por parte de las distintas entidades públicas peruanas. La Secretaría de Coordinación ha creado un sitio web[16] donde los ciudadanos pueden hacer seguimiento del número de solicitudes satisfechas y no satisfechas y las principales razones para no entregar la información. También proporciona sugerencias en torno a cómo las entidades públicas pueden evitar el no proveer información, como por ejemplo mediante la capacitación, o mediante la mejora de recursos materiales disponibles para los servidores públicos. Esta información se puede encontrar por región, provincias o distritos. Además, proporciona cifras sobre la información más consultada. Sobre la base de esta información se evidencia que la información general sobre las entidades públicas y la información en torno a planificación y organización de las entidades públicas son las categorías más consultadas (Figura 7.6).

Figura 7.6. **Información más frecuentemente consultada en el PTE**



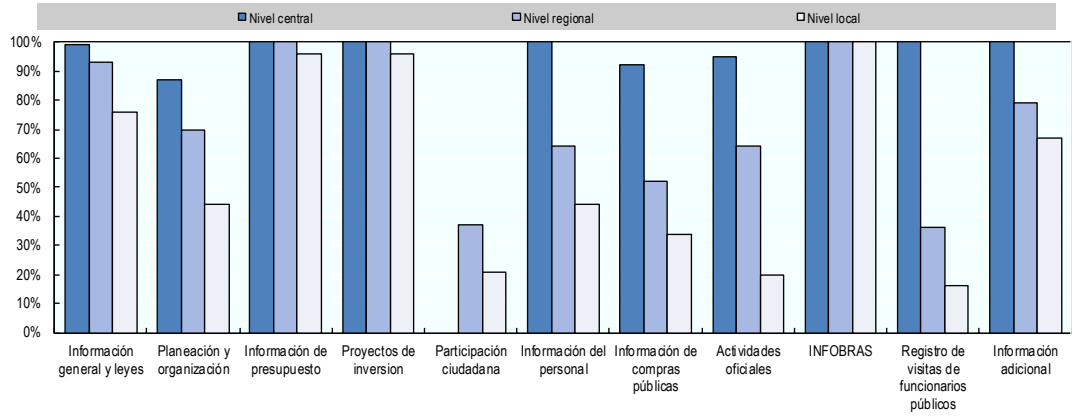
Nota: Información al 29 de enero de 2016.

Fuente: Portal del Estado Peruano, www.Peru.gob.pe/transparencia/pep_transparencia_estadisticas.asp.

La Defensoría del Pueblo también monitorea la implementación del PTE. Cada seis meses, monitorea el nivel de cumplimiento al difundir la información de los tres niveles de gobierno requerida por la ley, que incluye 18 ministerios y la PCM, 25 gobiernos regionales y 25 municipalidades regionales ubicadas en la capital de cada región. Según el informe de la Defensoría del Pueblo, el nivel local todavía enfrenta un bajo nivel de cumplimiento (Figura 3) y la información sobre participación ciudadana rara vez se publica. Además, la SGP, como responsable de la supervisión de los PTE, amplió el número de entidades supervisadas, de 44 en 2014 (ministerios y gobiernos regionales), a 230 (incluyendo organismos públicos, el poder legislativo, el poder judicial, organismos constitucionalmente autónomos, municipalidades provinciales y distritales y universidades nacionales). La SGP ha sido testigo de mejoras en el número de entidades que mantienen actualizada la información. Sin embargo, sus observaciones son las mismas que las de la Defensoría del Pueblo: los gobiernos locales y regionales tienen los niveles más bajos de cumplimiento. En respuesta a esa situación, la SGP está intensificando el número de actividades de asistencia técnica y de sensibilización en los tres niveles de gobierno, en cada uno de los poderes del Estado, los organismos constitucionalmente autónomos y las

universidades nacionales. Durante el año 2015, se capacitó a 1 105 en el uso de los PTE y en lo que va de 2016, la SGP ha capacitado a 865 funcionarios públicos.

Figura 7.7. **Nivel de cumplimiento con la ley de transparencia en los distintos niveles de gobierno. Primer semestre de 2015**



Fuente: Defensoría del Pueblo (2015b), "Primer reporte 2015: Supervisión a los portales de transparencia estándar de los ministerios del poder ejecutivo, gobiernos regionales y municipalidades provinciales ubicadas en capitales de departamento", www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/buen_gobierno/2015/Primera-Supervision-2015-PTE.pdf.

En el primer semestre de 2015, los dieciocho ministerios y la PCM tenían un PTE en funcionamiento y donde se publicaba información con distintos niveles de cumplimiento. Los ministerios de Economía, Comercio Exterior y Trabajo publicaron toda la información exigida por ley. Sin embargo, la PCM alcanza el nivel más bajo de cumplimiento (83%). La información sobre abastecimiento es la categoría menos publicada.

En promedio, en el nivel central, las entidades alcanzan el 93% de cumplimiento. En contraste, el nivel regional alcanza el 71% y el nivel local solo alcanza el 50%. Por ejemplo, el 36% de las regiones, tales como Ancash, Cajamarca, Junín, y Puno no publican información sobre participación ciudadana. Más aún, sólo 9 de 25 regiones, incluyendo a Ayacucho, Ica y San Martin, entre otras, publicaron información del registro de visitas a funcionarios públicos (Defensoría del Pueblo, 2015b).

Facilidad para presentar las solicitudes

La posibilidad de las personas de ejercer su derecho a la información depende (entre otros factores) del grado de accesibilidad de las leyes de libertad de información (FOI, por sus siglas en inglés), la facilidad para presentar solicitudes y la protección individual garantizada para aquellos que soliciten información. Las escasas condiciones de elegibilidad para presentar una solicitud, los tiempos de respuesta largos o las tarifas injustificadamente elevadas constituyen factores que limitan o socavan el derecho a saber.

En el Perú, así como en el 71% de países OCDE (que participaron en la encuesta OCDE de 2011), no hay restricción legal en torno al estatus de los solicitantes (OCDE, 2011), los ciudadanos y los no residentes pueden solicitar información. Más aún, el reglamento de la Ley 27806 (Decreto Supremo 072-2003-PCM)[17] establece que quienes presenten una solicitud de información no se les obliga a justificar las razones de la misma. La solicitud se puede hacer mediante el portal de transparencia de la entidad, en

persona en la oficina correspondiente llenando el formulario de solicitud oficial, aunque opcional[18] o por correo.

El Perú es uno de los países donde los usuarios pueden presentar solicitudes de información en línea, pero según el informe de la Defensoría del Pueblo, no todas las entidades públicas peruanas han podido implementar estos mecanismos. Según el informe, el 99% de las solicitudes de información por parte de los ciudadanos se reciben en papel, pero el 79% de esas solicitudes no utilizan el formato oficial, aunque opcional) de solicitud de información[19]. La solicitud debe incluir la siguiente información:

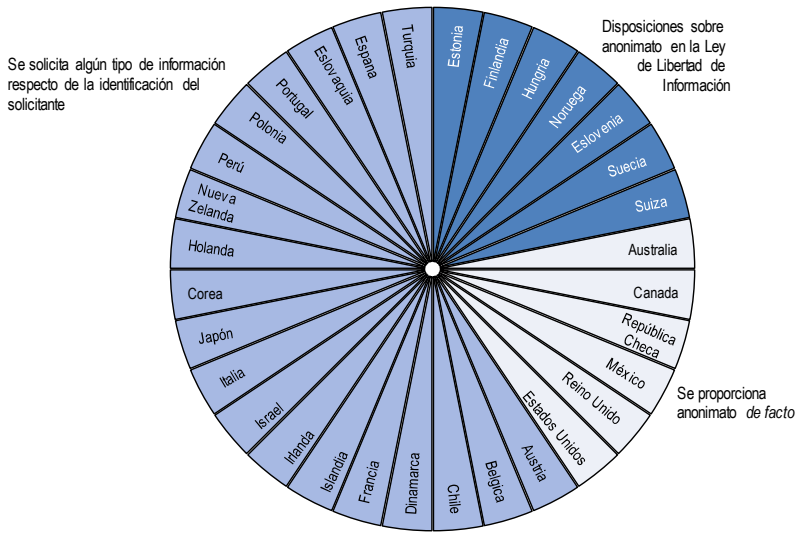
- nombre, apellidos, número del documento de identidad, dirección. Los menores de edad no necesitan entregar el número del documento de identidad
- si corresponde, número de teléfono y/o dirección electrónica
- si se remite el formulario a la mesa de partes de la institución, la firma o huella digital del solicitante, si no supiese cómo firmar o si estuviese impedido de hacerlo
- solicitud de información concreta y precisa
- si el solicitante sabe cuál es la institución que tiene la información, deberá indicarlo en la solicitud
- si el solicitante no incluyó el nombre del funcionario público correspondiente o lo hizo en forma incorrecta, la mesa de partes deberá transferir la solicitud al funcionario público responsable.

Sin embargo, si la información personal solicitada en el formulario no se proporciona, la solicitud de información no se procesa. Esto significa que el procedimiento no permite solicitudes de información anónimas, a diferencia de los principios establecidos por la Ley Modelo de Acceso a la Información Pública (Recuadro 7.6) de la Organización de Estados Americanos (OEA), que establece que toda persona que solicite información por escrito, por medios electrónicos o en forma oral a cualquier autoridad pública, tendrá derecho, *inter alia*, a presentar una solicitud de información anónima. El Perú podría adaptar su ley de transparencia actual para reflejar buenas prácticas recientes con el fin de promover un gobierno más transparente y accesible; por ejemplo, incluir que las solicitudes ATI pueden ser anónimas.

Aun así, en este aspecto, pocos países OCDE han promulgado disposiciones sólidas para proteger la privacidad y la integridad de las partes y las personas que soliciten información. Las leyes de libertad de información de siete países contienen una disposición que permite el anonimato de los solicitantes:

- En Finlandia, no es necesario que la persona que solicita la información se identifique, ni que proporcione las razones de la solicitud de información, a no ser que sea necesario para que la autoridad ejerza su criterio, o para determinar si la persona que solicita le información tiene derecho a acceder al documento.
- Otros países como Australia, Irlanda, la República Checa, México, el Reino Unido y los Estados unidos, ofrecen anonimato de hecho porque no requieren que los solicitantes demuestren su identidad.
- En Canadá, la identidad del solicitante está protegida por la ley federal. (Figura 7.8).

Figura 7.8. **Protección personal ofrecida a aquellos que requieran información**



Fuente: Basado en OCDE (2011), *Government at a Glance 2011*, http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2011-en.

El artículo 11 de la Ley 27806 del Perú establece que la entidad pública tiene un plazo no mayor de siete días útiles para proporcionar la información. Este plazo se puede ampliar en forma excepcional por cinco días más si resulta inusualmente difícil reunir la información solicitada. En este caso, la entidad deberá revelar por escrito, antes del vencimiento del primer plazo, las razones por las cuales hace uso de dicha ampliación.

Esto está en línea con la buena práctica de la OCDE, ya que casi todos los países han establecido normas de respuesta oportuna a las solicitudes de información en sus leyes o en los documentos legales conexos, normalmente dentro de los 20 días útiles posteriores o menos; por ejemplo, 5 días en Estonia, 10 días en Portugal, 15 días en la República Checa, Finlandia y Polonia y 20 días en Eslovenia y el Reino Unido. Además, si la entidad pública no tiene la información solicitada y se conoce la ubicación de la misma, deberá informárselo al solicitante.

Sin embargo, de acuerdo con el informe *Balance a diez años de la vigencia de la Ley de Transparencia y Acceso la Información Pública 2003-2013*, el 55.43% de las denuncias recibidas por la Defensoría del Pueblo en los niveles nacionales se debieron al fracaso de las entidades públicas al no proporcionar información dentro de los 7 días hábiles posteriores a la recepción de la solicitud. Además, en el 15.11% de las denuncias atendidas, la administración pública no respondió a las solicitudes realizadas por los ciudadanos, o no proporcionó información.

De hecho, aunque el modelo de la OEA establece que "en cualquier caso, el hecho de que la autoridad pública no concluya el procesamiento de la solicitud dentro de los 20 días hábiles, o si se cumplen las condiciones especificadas en el párrafo 1, dentro de los 40 días hábiles, será considerado como la denegación de la solicitud.", otros países, como México, establecen en su ley de transparencia que "la falta de respuesta a una solicitud de información dentro del periodo establecido en el artículo 44, deberá resolverse en forma positiva. Por lo tanto, la institución o entidad estará obligada a otorgar acceso a la información en un plazo que no supere los diez días hábiles, cubriendo todos los costos generados por la reproducción de información, excepto el material considerado privilegiado o confidencial".

Recuadro 7.6. El derecho a la transparencia: Normas legales comunes europeas y la Ley modelo de acceso a la información pública de la OEA

Ley modelo de acceso a la información pública de la OEA

Derecho de información

Toda persona que solicite información por escrito, por medios electrónicos o en forma verbal a cualquier autoridad pública, tendrá derecho:

- a estar informada de si la autoridad pública en cuestión tiene un registro que contenga esa información o del cual se pueda entregar esa información
- si la autoridad pública sí tiene ese registro, a que se le comunique la información en forma oportuna
- a apelar cuando se niegue el derecho a la información
- a presentar una solicitud de información anónima
- a presentar una solicitud sin justificar por qué se solicita la información
- a estar libre de discriminación debida a la naturaleza de la solicitud
- a que se le brinde la información en forma gratuita o a un costo limitado al costo de reproducción.

Respuesta de la autoridad pública y excepciones

Además, cada autoridad pública deberá responder a la solicitud tan pronto como sea posible, y, en cualquier caso, dentro de los veinte días útiles posteriores a su recepción. En el caso que apliquen excepciones con respecto a la revelación de información, estas deben ser claras y precisas y deben estar legitimadas y ser las estrictamente necesarias en una sociedad democrática. Se debe informar al solicitante la razón y disposición legal en virtud de la cual no se ha entregado la información, así como darle la posibilidad de apelar la decisión.

Apelaciones

De hecho, el solicitante puede apelar dentro de los 60 días hábiles posteriores a la no contestación. El solicitante puede presentar una apelación interna con el jefe de la autoridad pública o solicitar una apelación externa ante la Comisión de Información. Finalmente, el solicitante puede impugnar la decisión de la Comisión de Información en la corte.

La Comisión de Información

Se debe establecer una Comisión de Información y ésta estará a cargo de promover la implementación efectiva de la libertad de información. Deberá tener personería jurídica y autonomía operativa, presupuestal y de toma de decisiones, y deberá reportar a la legislatura. Estará conformada por [tres o más] comisionados, que reflejen diversas habilidades y antecedentes. Se debe establecer las labores y facultades específicas de la Comisión de Información, tales como:

- revisar toda información que tenga una autoridad pública, incluyendo la revisión *in situ*
- autorización *sua sponte* para monitorear, investigar y hacer cumplir la ley
- emitir recomendaciones a las autoridades públicas.

Reportes

Las autoridades públicas deberán reportar anualmente a la Comisión de Información sobre las actividades de la autoridad pública, de conformidad con la ley de libertad de información o para promover el cumplimiento de la misma. Estos informes podrían contener información tal como el número de solicitudes de información recibidas, otorgadas plena o parcialmente y denegadas, y las apelaciones a la no comunicación de información.

Recuadro 7.6. **El derecho a la transparencia: Normas legales comunes europeas y la Ley modelo de acceso a la información pública de la OEA** (*cont.*)

Medidas de promoción y cumplimiento

La ley modelo establece que la aplicación de la ley deberá ser monitoreada en forma regular. Se deberá capacitar a los funcionarios públicos acerca de la ley. Es necesario brindar educación formal a los ciudadanos para sensibilizarlos en torno al derecho a solicitar información. La ley sugiere hacerlo en la educación primaria y secundaria.

El derecho a la transparencia: Normas legales comunes europeas

Beneficiarios

El reconocimiento del derecho a la información de un determinado público implica que "todos" tienen derecho al acceso. La administración no puede rechazar una solicitud sobre la base de que la solicitud no se basa en un interés específico. La revelación sólo puede evitarse si la administración muestra la existencia de un interés público o privado prevalente de confidencialidad. La carga de la justificación radica en la autoridad pública.

Alcance

- en lo que respecta al primer tema, la libertad de información debería, en principio, regir para todos los documentos e información que mantengan las autoridades públicas, sin perjuicio de su pertinencia para procedimiento administrativo específico o al poder ejecutivo
- como norma general, los regímenes de transparencia rigen para todos los sectores/áreas de intervención pública
- las reglas de transparencia conciernen a un derecho fundamental. En consecuencia, deberán regir también para las entidades regionales/territoriales.

Objeto

De acuerdo con algunas leyes de transparencia, el derecho de acceso concierne a "documentos", mientras que, de acuerdo con otras legislaciones, el derecho de acceso le concierne a "la información". En términos abstractos, las dos nociones son diferentes. El primero de los derechos permite al solicitante ver un documento y sacar una copia del mismo. El último derecho permite al solicitante, además, pedir a la administración que revele cualquier información que tenga, incluso si no está contenida en un documento.

Excepciones

El derecho de acceso a documentos, como otros derechos fundamentales, se encuentra con algunas limitaciones. La disciplina de las excepciones representa la parte más crucial de los regímenes de libertad de información. Su meta es asegurar que la revelación de la información que mantienen las autoridades públicas no lesione intereses públicos o privados relevantes. Se debe abordar dos temas:

- Razones: Protección de intereses públicos legítimos. Protección de intereses privados legítimos.
- Limitaciones legislativas de discreción administrativa: Excepciones absolutas: prueba de perjuicio. Excepciones relativas: prueba de sopesamiento.

Procesamiento de solicitudes

Tiempo: Las solicitudes de acceso deberán procesarse "rápidamente" o "sin demoras injustificadas" y, en cualquier caso, en un tiempo razonable "que haya sido especificado de antemano". En la mayoría de leyes de libertad de información, el plazo es corto: cinco días en Estonia, diez días en Portugal, quince días en la República Checa, Finlandia y Polonia y a nivel de la UE; veinte días en Eslovenia y el Reino Unido.

Formato: Se deberá otorgar acceso por medios efectivos y adecuados.

Recuadro 7.6. **El derecho a la transparencia: Normas legales comunes europeas y la Ley modelo de acceso a la información pública de la OEA** (*cont.*)

Tarifa: Por lo general se admite que las autoridades administrativas puedan cobrar una tarifa razonable por una solicitud. Deberá hacerse la distinción entre el acceso a los documentos que ya se encuentran disponibles y el acceso a información que implique actividades de investigación, elaboración o procesamiento de parte de la administración.

Dar razones e indicar soluciones: Ninguna administración puede denegar el acceso a un documento solicitado sin justificar su decisión. Toda denegación deberá mencionar la excepción legislativa sobre la cual está fundamentada la denegación y explicar por qué la revelación lesionaría los intereses públicos o privados legítimos protegidos mediante la excepción.

Publicación

El principio general es que las instituciones deberán poner a disposición los documentos desde un inicio, a no ser que rija claramente una excepción al derecho de acceso público. En todas las disposiciones legales europeas tomadas en consideración, hay disposiciones de transparencia que imponen la obligación de la administración de publicar información de interés público.

Una condición previa para la efectividad de la publicación es el uso de internet. La publicación en papel, en boletines o diarios oficiales no cumple plenamente con la obligación del gobierno de promover el acceso a la información pública. La publicación de sitios web institucionales también es necesaria. La elaboración y publicación de registros constituye otro prerrequisito esencial. Cada autoridad pública tiene que publicar un registro que contenga todas las categorías de documentos y la información alojada en su sitio web. Cada registro deberá proporcionar una "guía a la información" que brinde detalles de: *a)* la información que se publica en forma habitual y que es accesible directamente mediante el registro; *b)* cómo se puede obtener la información restante a solicitud; y *c)* si se efectuará algún cobro por proporcionar el acceso a la información.

La selección de la información que será publicada no deberá depender solamente de la administración que corresponda. Más bien, implica un proceso de especificación gradual y armonización, que requiere una supervisión unitaria por parte de un organismo competente ad hoc o de una unidad de gobierno.

Mecanismos de revisión

En Europa, hay dos modelos básicos de revisión de las decisiones administrativas en torno a solicitudes de acceso: en el primer modelo, el rol de supervisión crucial lo llevan a cabo las cortes, mientras que, en el segundo, principalmente se le confía a una autoridad administrativa especializada e independiente.

El primer modelo se estructura normalmente como una revisión "ordinaria" de actos administrativos. En la mayoría de países europeos, el esquema básico es el siguiente: si la autoridad pública niega el acceso a la información, la persona solicitante puede impugnar esta decisión, ya sea ante una oficina de mayor jerarquía dentro de esa misma autoridad (revisión administrativa interna) o ante un juez (normalmente una corte administrativa, donde está implementado un sistema "dual" de justicia, con una distinción jurisdiccional entre las cortes ordinarias y administrativas).

El segundo modelo de revisión asigna un rol central a una autoridad *ad hoc* independiente (o cuasi independiente) del gobierno y que rinde cuentas al parlamento. Las decisiones sobre las solicitudes de acceso se pueden impugnar ante la autoridad independiente. Por lo tanto, la revisión administrativa no es difusa, sino más bien centralizada. No es interna en cuanto a la administración que toma decisiones, sino externa e independiente. Tiene un mandato específico para el sector, en vez de tener una competencia más bien general.

Fuentes: OAS (2010), "El modelo de la Ley Interamericana de Acceso a la Información Pública", www.oas.org/en/sla/dil/docs/access_to_information_Text_edited_DDI.pdf; OAS (s.f.), "Presentation of the project 'Promotion of the Model Law'", www.oas.org/en/sla/dil/access_to_information_project_description.asp; OCDE (2010), "The right to open public administrations in Europe: Emerging legal standards", http://dx.doi.org/10.1787/5km4g0zfqt27-en.

En el Perú, la ley propone "silencio administrativo negativo", lo que significa que "de no mediar respuesta en los plazos previstos, el solicitante puede considerar denegado su pedido" (Artículo 11, d de la Ley 27806). Por lo tanto, los funcionarios responsables de responder a las solicitudes de información podrían ser inducidos a no responder. Este aspecto ha desatado algunas preocupaciones, dado que podría afectar los principios rectores de transparencia, lo que implica que toda la información pública es, en principio, accesible, y solo se puede retener para proteger otros derechos y la seguridad nacional, como lo establece la ley, y también puede abrir la puerta al uso del criterio personal y a la inseguridad legal. Además, vale la pena mencionar que la falta de respuesta significaría una infracción a las reglas generales del procedimiento administrativo, donde se establece que la denegación de la solicitud debe fundamentarse adecuadamente en las excepciones previstas por la ley, y que, en el caso de la no existencia de la información, la entidad deberá responder por escrito indicando que la negativa se debe a la falta de información.

Tarifas

De conformidad con las normas legales europeas comunes y con la Ley Modelo de Acceso a la Información Pública de la OEA (Recuadro 7.6), se admite por lo general que las autoridades administrativas cobren una tarifa razonable por una solicitud. Deberá hacerse la distinción entre el acceso a documentos que ya estén disponibles y el acceso a la información que implique investigación, elaboración o procesamiento por parte de la administración. En este aspecto, todos los países de la OCDE, con excepción de Islandia y Polonia, aplican tarifas en una o más etapas del proceso de solicitud de información, en la mayoría de casos para cubrir los costos de reproducción. En aproximadamente la mitad de los países, las tarifas también están relacionadas con el costo de envío de los documentos, aunque varios países (como Australia y Finlandia) no cobran estas tarifas si la información se envía electrónicamente. La mayoría de las tarifas son variables, lo que significa que dependen del número de páginas a reproducir o de la cantidad de tiempo necesario para procesar la solicitud (por ejemplo). Cuando se puede cobrar una tarifa variable, sólo un número limitado de países aplica un límite al monto de esta tarifa (Austria, Finlandia, Francia, Italia, Noruega y Portugal).

En el Perú, la tarifa debe reflejar sólo el costo asociado con la reproducción de la información. Esto lo debe determinar cada entidad y debe estar especificado en su Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) (Artículo 17 de la Ley 27806). La Defensoría del Pueblo y el Consorcio de Investigación Social (CIES) han hecho notar que el derecho a la información a veces se ve limitado porque se cobran costos ilegales al solicitante. Esto podría ser el resultado del hecho de que las tarifas difieren de una institución a otra, como se muestra en la Tabla 7.3.

Además, como es el caso de cualquier otro procedimiento administrativo, el pago tiene que hacerse in situ en la sede de cada entidad, o en el Banco de la Nación, con el comprobante correspondiente. Esto podría representar un desincentivo para las personas que soliciten información. Este aspecto es fácil de resolver: el Perú podría establecer un sistema de pagos en línea para evitar el costo de transacción de hacer el pago in situ.

Excepciones

En los países OCDE, la ley de libertad de información presume un principio de máxima divulgación de información, es decir, la información que mantiene el Estado está, en principio, disponible para el público. Sin embargo, las leyes de libertad de información también contienen una lista de excepciones que se podrían aplicar para justificar retener

cierta información y evitar su divulgación. Las pruebas de clase y de daño son dos formas comunes de exceptuar información. Con las pruebas de clase, toda información que calce dentro de cierta categoría (como, por ejemplo, seguridad nacional) puede ser denegada. Con las pruebas de daño, el gobierno puede denegar una solicitud de información sobre la base de que su revelación podría causar potencial perjuicio, por ejemplo, a una persona, perjuicio a la defensa del estado del orden interno. Las pruebas de clase aplicadas por el mayor número de países de la OCDE tienen que ver con excepciones relacionadas con la seguridad nacional, las relaciones internacionales y los datos personales. Las excepciones a las solicitudes de libre información pueden ser tanto obligatorias (se exige a una entidad pública que retenga información) o discrecional (las entidades públicas pueden utilizar su propio criterio para retener o revelar información).

Tabla 7.3. **Costo asociado con la reproducción de la información solicitada**

Medio para proporcionar la información	Costo asociado con la reproducción[1]		
	Ministerio de Economía	Ministerio del Interior	Ministerio de Educación
Email	Gratuito	Gratuito	No se menciona
Copia por página en blanco y negro	PEN 0.10 (EUR 0.03)	PEN 0.20 (EUR 0.06)	Tamaño A4: PEN 0.15 (EUR 0.04)
			Tamaño A3: PEN 0.23 (EUR 0.062)
CD	PEN 1.5 (EUR 0.40)	PEN 3.5 (EUR 1)	PEN 9.7 (EUR 2.6)
Video	No se menciona	PEN 14 (EUR 3.8)	PEN 0.15 (EUR 0.04) por minuto
Foto	No se menciona	PEN 0.7 (EUR 0.20)	No se menciona
Disco *floppy*	No se menciona	No se menciona	PEN 1.9 (EUR 0.52)

1. Tipo de cambio utilizado: S/1≈ EUR 0.27al 8 de octubre de 2015.

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas (s.f.), "Indicaciones para el uso del formulario virtual electrónico de acceso a la información pública", www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=3565&Itemid=101874&lang=es; www.sucamec.gob.pe/web/index.php/descargas/finish/10-tupa/527-el-texto-unico-de-procedimiento-administrativo-tupa; y www.minedu.gob.pe/tupa/xtras/secretaria_general.pdf.

En el Perú, la ley hace la distinción entre información secreta, reservada y confidencial:

- Secreta: La información clasificada como secreta se basa en razones de seguridad nacional de conformidad con el Artículo 163 de la Constitución Política del Perú, que también tiene como base salvaguardar la seguridad de las personas, y su divulgación causaría riesgos para la integridad territorial y/o la supervivencia del Sistema democrático, así como en relación con las actividades de inteligencia y contrainteligencia. Esto incluye las operaciones militares, las instalaciones, recursos y equipamiento militar, entre otros.
- Reservada: La información clasificada como reservada se basa en razones de seguridad nacional relacionadas con el orden interno. Su divulgación podría poner en peligro la integridad territorial y/o la supervivencia del Sistema democrático. Por lo tanto, se considera reservada la información que aspira a prevenir y castigar la delincuencia en el país, y cuya revelación podría afectar esta lucha. Esta incluye, entre otras, las operaciones policiales orientadas a la lucha contra el tráfico ilícito de drogas, el terrorismo y las organizaciones criminales.
- Confidencial: Información que proporciona consejos, recomendaciones y opiniones, como parte del proceso deliberativo y consultivo de la toma de decisiones del gobierno, a no ser que esa información sea pública. Esta información se

refiere al secreto bancario, tributario, comercial, industrial o tecnológico y de datos personales, entre otros.

En estos casos, el funcionario responsable deberá fundamentar debidamente la negativa a proporcionar información sobre la base de las excepciones establecidas en los artículos 15, 15A y 15B, señalando – expresamente y por escrito – las razones de la aplicación de las excepciones y el plazo en el que regirá este impedimento[20]. En este aspecto, el Tribunal Constitucional ha establecido que, para justificar una negativa adecuadamente, se deben seguir los siguientes pasos:

- verificar que la información solicitada figure dentro de alguna excepción legal para denegar la solicitud de acceso[21]
- probar que la revelación de información lesiona el bien jurídico o el derecho protegido por las excepciones más que el derecho de acceso[22]
- sopesar entre el daño ocasionado por la difusión de la información y el daño causado al evitar que el público conozca la información.

Sin embargo, la Defensoría del Pueblo y el Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES) han señalado que el derecho a la información es a veces limitado debido a una interpretación errónea de las excepciones, especialmente en torno al tema de que la necesidad de justificar la solicitud no es obligatoria por ley. Por ejemplo, en la región Ayacucho, se negó a una ciudadana el acceso a documentos relacionados con el programa social "Vaso de Leche", debido a que no justificó por qué necesitaba los documentos. En forma similar, en Lima, se denegó la información relacionada con las licencias de construcción de un edificio porque no tenían la autorización del funcionario público a cargo del procedimiento (Defensoría del Pueblo, 2015).

En este sentido, el Perú no tiene políticas o lineamientos para la clasificación o desclasificación de información, o mayores alcances que establecidos en los Artículos 15, 15A y 15B de la ley de transparencia, lo que deja un amplio margen al criterio del funcionario público para decidir qué información se puede proporcionar. Los únicos lineamientos que existen se refieren a la de clasificación de información de defensa (Resolución Ministerial N° 392-2011-DE/SG del 30.04.11[23]).

Capacitación

Además, la interpretación y aplicación adecuadas de la excepción exige que las entidades nombren funcionarios especializados para determinar adecuadamente si la información solicitada debería ser revelada. La ley establece que la entidad pública nombre a un funcionario público responsable de entregar la información. El Artículo 4 de la Ley de Transparencia determina que aquellos funcionarios que no cumplan con la ley, serán sancionados por cometer una falta grave y podrían incluso ser denunciados penalmente por delito de abuso de autoridad.

Sin embargo, la Defensoría del Pueblo ha señalado que hay varios desafíos en torno al fortalecimiento de la capacidad de los servidores públicos a cargo de atender las solicitudes de los ciudadanos. Especialmente, existe una falta de conocimiento de las normas que regulan el acceso a la información. De hecho, el Perú no tiene un perfil del cargo para el funcionario público responsable del acceso a la información.

- Reconociendo esta situación, el Perú incluyó en su Plan de Acción de la Alianza por un Gobierno Abierto (AGA) 2012-2013 el establecimiento de perfiles de antecedentes y experiencia para que los funcionarios responsables del acceso a la

información mejoren la calidad del servicio y el acceso a la información. Sin embargo, el Perú está retrasado en cuanto a esta acción[24], debido a la gran responsabilidad que tienen los funcionarios al atender las solicitudes de información.

- Además, los servidores públicos, especialmente a nivel local, todavía mantienen archivos en papel y no procesan las solicitudes de acceso a información en forma electrónica. Esto hace que las acciones para identificar la información necesaria, y para asegurar el seguimiento adecuado a todas las solicitudes sean ineficientes, costosas y lentas.

Dado que el Perú no tiene un garante o una autoridad del derecho de acceso a la información que sea responsable de capacitar a los funcionarios públicos, hay pocas iniciativas, dispersas, de entidades públicas y privadas. Por ejemplo, en el año 2014, la Defensoría del Pueblo llevó a cabo un total de 22 cursos de capacitación y conferencias sobre el derecho de acceso a la información pública, cuyo objetivo fue beneficiar a 1 100 funcionarios públicos de diversos ministerios, gobiernos locales (Defensoria de Pueblo, 2015) y ciudadanos del país. La mayor parte de las capacitaciones se llevó a cabo para los ministerios de Economía, Justicia y del Interior. Además, la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros ha capacitado a 3218 servidores públicos y miembros de la sociedad civil en 2015[25].

Apelaciones

De acuerdo con la Ley Modelo de Acceso a la Información Pública, un solicitante puede apelar la negativa de acceso a la información dentro de los 60 días útiles posteriores a la misma. El solicitante puede solicitar una apelación interna ante el jefe de la autoridad pública, o una apelación externa ante la Comisión de Información. Finalmente, el solicitante puede impugnar la decisión de la Comisión de Información en la corte.

En Europa existen dos modelos básicos de revisión de las decisiones administrativas sobre solicitudes de acceso a la información. En el primer modelo, el rol decisivo de revisor lo llevan a cabo las cortes, mientras que, en el segundo, este se confía principalmente a una autoridad administrativa especializada e independiente. En el Perú, el Artículo 11 establece que, si la parte interesada no ha recibido una respuesta en el plazo asignado, la solicitud de información se considerará denegada y se habrá agotado la vía administrativa, a no ser que se presente una apelación. El solicitante deberá presentar una apelación ante la entidad pública a la que se presentó la solicitud, con el fin de agotar las vías administrativas. En muchos casos, será el mismo funcionario que denegó la solicitud de información en primer lugar el que reciba la apelación para derivarla a su superior. Según la Defensoría del Pueblo, (Defensoría del Pueblo, 2013), el 42% de los ministerios indicaron no tener un procedimiento preestablecido para resolver las apelaciones. Esto podría ser un indicador de que hay poca voluntad de revisar y rectificar una decisión.

Si la decisión no es favorable, o si no ha habido respuesta en un plazo de diez días, la parte interesada puede iniciar un procedimiento de litigio administrativo u optar por un procedimiento constitucional de *habeas data*.

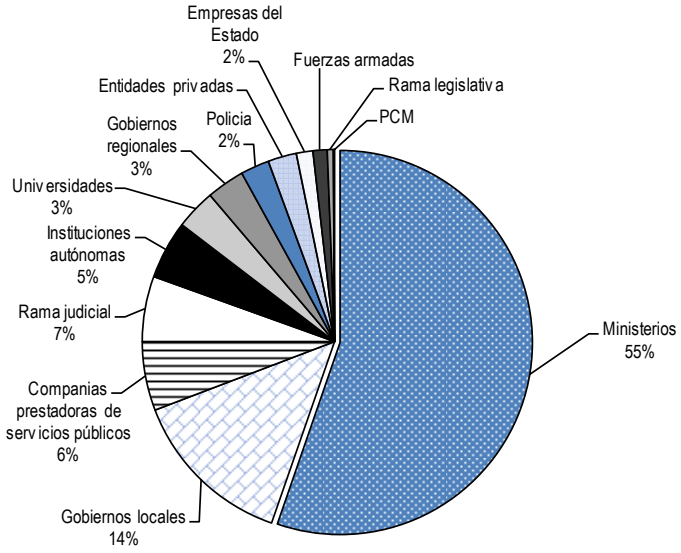
- El *habeas data* es una prerrogativa que empodera a los ciudadanos para actuar como herramienta legal de protección de la privacidad personal. La inclusión de estos componentes en la ley suprema peruana constituyó un punto de partida importante para desarrollar políticas y programas nacionales y sectoriales a principios de la década de los 2000 (OCDE, 2014). Depende del Tribunal

Constitucional resolver los procedimientos *habeas data* y obligar a la institución a proporcionar la información. Además, se puede apelar también si la información proporcionada es imprecisa, falsa, no oportuna o incorrecta.

- Por ejemplo, "en 2003, el Tribunal Constitucional del Perú falló con respecto a una acción de *habeas data* en la que el demandante afirmó que había solicitado información sobre los gastos en que incurrió el ex presidente Alberto Fujimori y su delegación durante los 120 viajes que hizo al exterior en el transcurso de su gestión presidencial, y que la información entregada estaba incompleta, era imprecisa e inexacta. El Tribunal afirmó que el derecho de acceso a la información se vio afectado no sólo cuando se denegó la solicitud de información, sino también cuando la información proporcionada resultó imprecisa, falsa, no oportuna o incorrecta" (OEA, 2011).

Los ministerios son las instituciones que han recibido más *habeas* data, seguidos de los gobiernos locales (Figura 7.9). En el 75% de los casos, la información solicitada debería haber sido proporcionada, y solo en un 2% de los casos la información solicitada estaba enmarcada en las excepciones.

Figura 7.9. **Instituciones contra las cuales se presentaron recursos habeas data**



Fuente: Basada en la Defensoría del Pueblo (2013), "Informe Defensorial N° 165 'Balance a diez años de vigencia de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública 2003-2013", www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/informes/defensoriales/informe-165.pdf.

El número de denuncias a la Defensoría del Pueblo a nivel nacional, y el número de *habeas data* presentado por ciudadanos, prueban que existe un interés por que se garantice su derecho a la información, y una resistencia a cumplir con la ley, lo que obliga al ciudadano a buscar que instituciones externas resuelvan su solicitud.

Recomendaciones

Los principios de gobierno abierto están plenamente incorporados en la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública del año 2013, y su correspondiente Plan de Implementación, donde representan uno de los tres ejes transversales que

intersectan los 5 pilares principales de la reforma[26]. Asimismo, desde el año 2011, la Alianza por el Gobierno Abierto ha sido una notable impulsora para llevar las políticas de gobierno abierto al centro de los esfuerzos de reforma en el Perú, y, mediante sus planes de acción, ha facultado al gobierno a dar pasos concretos en colaboración con los ciudadanos.

Sin embargo, tanto los representantes del gobierno como los de la sociedad civil reconocen que la capacidad de las diversas instituciones involucradas para cumplir con sus compromisos ha sido limitada. Más importante aún, parece ser que el valor de las iniciativas de gobierno abierto se ha enfocado hasta ahora en ciertas áreas de la reforma del sector público, mal utilizando su potencial aporte a metas sociales más amplias, y, en general, al desarrollo socioeconómico del país. Esto se debe en parte a la falta de una reflexión más amplia sobre el valor agregado de los principios y prácticas de apertura, transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana en áreas tales como integridad y anticorrupción, crecimiento inclusivo, desarrollo territorial, prevención y resolución de conflictos, etc.

Los países no deberían desaprovechar la oportunidad de utilizar las prácticas ya existentes y los arreglos institucionales que han promovido tradicionalmente una buena gobernanza, incluso antes de que el gobierno abierto se considerara como prioridad en la agenda nacional e internacional. Estas prácticas van desde el diálogo nacional que llevó a la redacción de nuevas constituciones, o planes/visiones de desarrollo nacional, a ejercicios de generación de consenso para resolver o evitar conflictos sociales, y las instituciones que median entre el gobierno, los ciudadanos y las empresas en áreas tales como alianzas público-privadas, proyectos de infraestructura, gestión de recursos naturales, etc. Entre los ejemplos de este tipo de instituciones están las Defensorías, las agencias anticorrupción, los organismos anticorrupción o de defensa de los derechos humanos, o comisiones análogas sectoriales, tanto regionales como municipales.

En muchos países, el ecosistema del gobierno abierto va mucho más allá de las actividades incluidas dentro de sus estrategias nacionales de modernización o Planes de Acción de la AGA. Estas prácticas e instituciones proporcionan buenos ejemplos y experiencias concretas que a menudo están más institucionalizadas y que han sido implementadas en forma exitosa por más tiempo que la membresía de la AGA, y por lo tanto se deberían considerar como parte integral y fundamental de cualquier visión nacional de gobierno abierto.

- En el caso del Perú, las instituciones como la Defensoría del Pueblo, la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad y el Acuerdo Nacional[27] dan testimonio de los muchos y diversos intentos del pueblo y los gobiernos de promover e implementar principios de gobierno abierto. También constituyen pilares sólidos sobre los cuales construir una agenda nacional de gobierno más amplia e integrada para el Perú.
- Para aumentar el alcance, el nivel de inclusión y efectividad de su agenda de gobierno abierto, el Perú debería apoyarse en las buenas prácticas de la Defensoría del Pueblo, de la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad y del Acuerdo Nacional. Esto permitiría que los formuladores de políticas peruanos promuevan una visión más integrada de lo que el gobierno abierto significa para el Perú y cómo utilizarlo en forma estratégica para lograr mejores resultados de política nacional. En particular, al incluir a la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad y al Acuerdo Nacional en la Comisión Multisectorial de Seguimiento (la Defensoría del Pueblo ya es miembro), se les daría la oportunidad de

desempeñar un rol fundamental en la difusión de una cultura de apertura y rendición de cuentas, y de asegurar mayores índices de implementación a nivel local.

Además, Perú podría tomar en cuenta lo siguiente:

1. Fortalecer la gobernanza del gobierno abierto

- Definir una Política Nacional de Gobierno Abierto que vaya más allá del componente de Gobierno Abierto incluido en la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública y su plan de implementación (DS 004-2013-PCM y RM-125-2013-PCM) y ofrecer un contexto más amplio e integrado para las iniciativas específicas de los Planes de Acción de la AGA. Esto permitiría al Perú desarrollar un alcance más específico y detallado sobre cómo promover los principios de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana en el país, en todos los niveles de gobierno, y vincularlos a los objetivos de los planes de desarrollo nacional o territorial.
- Fortalecer el rol de coordinación de la Secretaría de Gestión Pública (SGP) y establecer una función de seguimiento y evaluación sistemática dentro de la misma, junto con un sistema de incentivos/sanciones para servidores públicos a cargo de la implementación de las iniciativas de gobierno abierto, especialmente en el área de acceso a la información.
- Revitalizar la Comisión Multisectorial de Seguimiento (CMS) y considerar expandir su rol, convirtiéndola en un foro para dialogar sobre las prioridades del gobierno abierto del país (y una eventual política nacional), para identificar obstáculos a la implementación exitosa del Plan de Acción de la AGA, y juntos, identificar soluciones.

– Mejorar su funcionamiento mediante la organización de más reuniones en forma consistente, promoviendo la participación de todas las partes interesadas relevantes, instituyendo el requerimiento de presentar informes de implementación a la Comisión y la publicación de los acuerdos de cada sesión, lo que permitiría a los ciudadanos informarse mejor acerca de los esfuerzos del Gobierno Abierto del Perú, y a las OSC y a los medios de jugar el papel de guardianes. El impacto combinado de algunas o todas estas acciones tendrá repercusiones positivas en la implementación de los Planes de Acción presentes y futuros de la AGA.

– Asegurar que las instituciones involucradas en el Plan de la AGA nombren personal calificado a cargo de la implementación de sus compromisos respectivos.

– Ofrecer mayores oportunidades de capacitación para los funcionarios públicos a nivel central y local sobre principios y prácticas de gobierno abierto.

– Llevar a cabo grandes campañas de sensibilización para informar a la población en general sobre los planes de acción de la AGA así como a los distintos miembros del gobierno y al Poder legislativo.

2. Fortalecer la gestión del marco de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información del Perú

- Para aumentar el nivel de cumplimiento institucional de los requerimientos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información para facilitar el acceso de los ciudadanos a la información, Perú debería tomar en cuenta lo siguiente:

  - Mejorar el cumplimiento de los requerimientos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información por parte de las entidades públicas, ya sea a través de la creación de una entidad fiscalizadora, o entregando su responsabilidad y autoridad y los fondos correspondientes a una institución existente.
- Desarrollar un marco regulatorio vinculante para definir incentivos y sanciones para servidores públicos a cargo de tratar con las solicitudes de Acceso a la Información.
- Hacer obligatorio responder a cada solicitud de información por escrito.
- Establecer la misma tarifa para las solicitudes de acceso a la información en todas las instituciones públicas, o al menos definir parámetros obligatorios para hacerlo.
- Implementar la capacidad de realizar pagos en línea para reducir el costo en el que se incurre para llegar a la entidad pública o al banco, especialmente, si la solicitud de información fue presentada en línea.
- Desarrollar lineamientos para la clasificación y de clasificación de información.
- Diseñar perfiles de puesto de funcionarios públicos a cargo de implementar la ley y usarlos como base para su reclutamiento.
- Usar TI para procesar los requerimientos de información, monitorear su estado y comunicar a los ciudadanos los resultados finales.
- Diseñar módulos específicos de capacitación sobre el derecho de acceso a la información púbica e incluirlos en la estrategia de GRH para desarrollar la competencia de los servidores públicos, como parte de un intento más amplio de promover el conocimiento de los principios y prácticas del gobierno abierto.
- Establecer lineamientos claros sobre cómo lidiar con apelaciones y registrar los procesos de apelación para monitorear cómo se han solucionado.
- Brindar apoyo específico a los gobiernos regionales y locales para publicar en línea la información requerida por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información a través de actividades de desarrollo de capacidades y la provisión del equipo de TI necesario.

Notas

1. El "ciclo de políticas" se refiere a: 1) la identificación de prioridades en torno a las políticas 2) la redacción preliminar del documento de la política en sí, 3) la implementación de la política, y 4) la evaluación de sus impactos y el uso de la evidencia de los mismos para mejorar la política o cambiar de curso para mejorar los resultados. "Participación ciudadana en el Ciclo de Políticas" (CPPC) se refiere a toda actividad que prevea la participación de los ciudadanos (incluyendo las organizaciones de la sociedad civil y organizaciones que representan al sector privado) en los cuatro bloques de construcción del ciclo de políticas mencionado líneas arriba.
2. www.whitehouse.gov/open/about/policy.
3. www.whitehouse.gov/open/documents/open-government-directive.
4. www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?id=28108.
5. www.opengovpartnership.org/countries.
6. www.ogptunisie.gov.tn.
7. www.dos.ny.gov/coog.
8. www.opengovpartnership.org/country/peru.
9. http://vigilagobiernoabierto.pe/blog/sociedad-civil-no-fue-considerada-en-aprobaci-n-de-plan-de-acci-n-de-gobierno-abierto.
10. http://vigilagobiernoabierto.pe/blog/por-un-gobierno-abierto-que-ponga-la-informaci-n-p-blica-al-alcance-de-la-ciudadan.
11. Mediante Oficio No. 1359-2012-DP, con fecha 9 de noviembre de 2012.
12. Mediante Oficio No. 667-2013-DP, con fecha 8 de mayo de 2013.
13. Mediante Oficio No. 369-2014-DP, con fecha 18 de Agosto de 2014.
14. Luxemburgo no tiene legislación en torno al acceso de información o legislación de Libertad de Información (FOI). (*Centre for Law and Democracy and Access Info*, s.f.).
15. www4.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/Constitu/Cons1993.pdf.
16. http://sc.pcm.gob.pe/2014/04/informes-de-transparencia.
17. Decreto Supremo 072-2003-PCM www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=833%3Adecreto-supremo-nd-072-2003-pcm&catid=298%3Anormas-legales&Itemid=100143&lang=es.
18. Para más información, www.minsa.gob.pe/portada/transparencia/solicitud/frmFormulario.asp.
19. Para más información, www.minsa.gob.pe/portada/transparencia/solicitud/frmFormulario.asp.

20. Véase el artículo 13º del Texto Consolidado de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Ley No. 27806, Inciso f., Artículo 5 del Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Ley No. 27806.

21. Tribunal Constitucional Expediente No. 950-00-HD/TC, Fundamento No. 6.

22. Ibíd.

23. Disponible en www.mindef.gob.pe/informacion/transparencia/rm_392_2011.pdf.

24. www.opengovpartnership.org/country/peru/action-plan.

25. De conformidad con el oficio No. 2034-2015-PCM-SG/SGP.

26. www.pcm.gob.pe/reformas/?p=49.

27. Para mayor detalle, véase el Anexo 7.A1.

Bibliografía

Abramovich, V. and C. Courtis (2000), "El acceso a la información como derecho", *Anuario de derecho a la comunicación*, Vol. 1/1.

AGA (2014a), "Progress report. Action Plan 2012", Open Government Partnership, www.opengovpartnership.org/country/peru/progress-report/informe-de-avance.

AGA (2014b), "Letter to Peru from the Executive Director, OGP Support Unit", Open Government Partnership, www.opengovpartnership.org/sites/default/files/141127-Letter-to-Peru.pdf.

Centre for Law and Democracy and Access Info (s.f.), "Country data", Global Right to Information Rating, www.rti-rating.org/country-data.

CPLT (s.f.), "¿Qué es el Consejo para la Transparencia? ", página de web, Consejo para la Transparencia, www.consejotransparencia.cl/que-es-el-cplt/consejo/2012-12-18/190048.html.

Defensoría del Pueblo (2015a), "Decimoctavo informe anual de la Defensoría del Pueblo", Defensoría del Pueblo, Lima, www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/informes/anuales/Decimoctavo-Informe-Anual.pdf.

Defensoría del Pueblo (2015b), "Primer reporte 2015: Supervisión a los portales de transparencia estándar de los ministerios del poder ejecutivo, gobiernos regionales y municipalidades provinciales ubicadas en capitales de departamento", Defensoría del Pueblo, Lima, www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/buen_gobierno/2015/Primera-Supervision-2015-PTE.pdf.

Defensoría del Pueblo (2013), "Informe defensorial N°165 'Balance a diez años de vigencia de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública 2003-2013'", Defensoría del Pueblo, Lima, www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/informes/defensoriales/informe-165.pdf.

INAI (s.f.), "Misión visión y objetivos", página de web, Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, http://inicio.inai.org.mx/SitePages/misionViosionObjetivos.aspx.

Ministerio de Economía y Finanzas (s.f.), "Indicaciones para el uso del formulario virtual electrónico de acceso a la información pública", página de web, www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=3565&Itemid=101874&lang=es.

Nabatchi, T. (2012), "A manager's guide to evaluating citizen participation", IBM Center for the Business of Government, Washington, DC, www.businessofgovernment.org/report/manager%E2%80%99s-guide-evaluating-citizen-participation.

OEA (2011), "The right to access to information in the Americas: Inter-American standards and comparison of legal frameworks", Organization of American States, www.oas.org/en/iachr/expression/docs/publications/access%20to%20information%20in%20the%20Americas%202012%2005%2015.pdf.

OEA (2010), "Model Inter-American Law on Access to Public Information", Organization of American States, www.oas.org/en/sla/dil/docs/access_to_information_Text_edited_DDI.pdf.

OEA (2009), "Mechanism for follow-up on the implementation of the Inter-American Convention Against Corruption", Third Round, Organization of American States, www.oas.org/juridico/english/mesicic_III_rep_per.pdf.

OEA (2004), "Mechanism for follow-up on the implementation of the Inter-American Convention Against Corruption, First Round, Organization of American States, www.oas.org/juridico/english/mec_rep_per.pdf.

OEA (s.f.), "Presentation of the project 'Promotion of the Model Law'", www.oas.org/en/sla/dil/access_to_information_project_description.asp.

OCDE (2015), *Open Government in Morocco*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264226685-en.

OCDE (2015), Gobierno Abierto en América Latina, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264225787-es

OCDE (2013), "Investing in trust: Leveraging institutions for inclusive policy making", GOV/PGC(2013)2, OCDE, París.

OCDE (2011), *Government at a Glance 2011*, Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2011-en.

OCDE (2010), "The right to open public administrations in Europe: Emerging legal standards", *SIGMA Papers*, No. 46, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/5km4g0zfqt27-en.

OCDE (2009), *Focus on Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264048874-en.

OCDE (2001), *Citizens as Partners: Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making*, Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264195561-en.

ONDS-PCM (2014), "Diálogo, dos años después, Perú: Estado y conflicto social", Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad, Presidencia del Consejo de Ministros, Lima, http://onds.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2014/09/DIALOGO_ONDS.pdf.

PCM (2014), "Proceso de elaboración: Plan de Acción de Gobierno Abierto 2014-2016", Presidencia del Consejo de Ministros, www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2014/01/PLAN_AGA.pdf.

PCM (2013), "Reporte de cumplimiento Plan de Acción de Gobierno Abierto del Perú", Presidencia del Consejo de Ministros, www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2013/09/REP_CUMPLIMIENTO_GGAA.pdf.

Proética (2014a), "Perú 139 días sin plan de acción de gobierno abierto", www.proetica.org.pe/peru-138-dias-sin-plan-de-accion-de-gobierno-abierto.

Proética (2014b), "Alianza Internacional de Gobierno Abierto llama la atención a gobierno Peruano", www.proetica.org.pe/alianza-internacional-de-gobierno-abierto-llama-la-atencion-a-gobierno-peruano.

SGP (2013), "Proceso de elaboración del Plan de Acción de Gobierno Abierto del Perú", Secretaría de Gestión Pública, Presidencia del Consejo de Ministros, www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2013/04/Sistematizacion-Elaboracion-PAGA-27-03-2013.pdf.

Stiglitz, J. (1999), "On liberty, the right to know, and public disclosure: The role of transparency in public life", Oxford Amnesty Conference, Oxford University, United Kingdom, 27 January.

Taft-Morales, M. (2013), "Peru in brief: Political and economic conditions and relations with the United States", Congessional Research Service, Washington, DC, www.fas.org/sgp/crs/row/R42523.pdf.

Textos jurídicos

Constitución Política del Perú, www4.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/Constitu/Cons1993.pdf.

Decreto Supremo No. 072-2003-PCM, www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=833%3Adecreto-supremo-nd-072-2003-pcm&catid=298%3Anormas-legales&Itemid=100143&lang=es.

Ley Nº27806 – Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Peru-LawOfTransparencyandAccessToPublicInformation2002-Spanish.pdf.

Anexo 7.A1.
Arreglos institucionales del Perú para un gobierno abierto

El Defensor del Pueblo

El Defensor del Pueblo ha estado asociado con el Proceso de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) del Perú, mediante su participación en la elaboración del primer Plan de Acción, y asumiendo la responsabilidad de un compromiso en el segundo. Esto está en línea con las recomendaciones del Instituto Internacional del Ombudsman (IOI) que está alentando a los defensores del pueblo a permanecer activos en los procesos de la AGA. El Defensor del Pueblo está bien ubicado para contribuir al diálogo entre la sociedad civil y el gobierno, para poder apoyar en el diseño del borrador, implementación y monitoreo de los Planes de Acción (Tyndall, 2014).

Cumpliendo su rol tradicional de guardián de los intereses públicos, la Defensoría del Pueblo ha sido un actor efectivo para el gobierno abierto, más allá de los recientes compromisos del Perú dentro del marco de la AGA. La Defensoría del Pueblo promueve un gobierno transparente, que responde y que rinde cuentas. Gracias a los reclamos individuales y a las investigaciones realizadas por el Defensor del Pueblo, la oficina recoge datos valiosos sobre el desempeño de las instituciones públicas en todos los niveles de gobierno. Resaltando fallas específicas y sistémicas en sus informes anuales, y, cuando resulta aplicable, a través de comunicados de prensa, proporciona transparencia sobre las acciones del estado. La mayoría de las veces, éstas se presentan al Congreso, confirmando su rol de obligar al gobierno a asumir su responsabilidad. Además, como núcleo de su trabajo, el Defensor del Pueblo sirve como medio directo de participación con los ciudadanos. Les ofrece una vía para buscar rectificación en su interacción con la administración pública a través de la recepción y manipulación de reclamos. Por lo tanto, canaliza las voces de los ciudadanos al ciclo de formulación de políticas, informando a los servidores públicos acerca de los problemas a los que se enfrentan los ciudadanos, sus necesidades más imperiosas, y sus actitudes hacia el gobierno. Debido a que su método de trabajo se basa en hallar soluciones amigables, y de mediar, si fuera posible, el Defensor del Pueblo promueve un patrón distinto de compromiso, uno que se basa en la colaboración y en la búsqueda de consensos en lugar de en confrontación.

Defensorías del Pueblo en todo el mundo

En la mayoría de los países, este tipo de instituciones están establecidas para monitorear e implementar el estado de derecho, la lucha anti corrupción y para promover una buena gestión pública. A pesar de que el rol específico de la Oficina/Institución de Defensoría del Pueblo (DP) puede variar, la persona que encabeza esta oficina está respaldada por el Parlamento o el Congreso, ya sea a mediante elecciones directas o a través de su nombramiento por el Jefe de Estado o de Gobierno, mediante y/o después de la consulta con el Parlamento/Congreso (Instituto Internacional del Ombudsman, s.f.). La figura de Defensor del Pueblo fue creada originalmente en Suecia en 1809 y fue la única por al menos 100 años hasta que Finlandia fundó su propia defensoría en 1919. Los últimos treinta años han sido testigo de un crecimiento dramático en la cantidad de instituciones de este tipo en todo el mundo conforme los países han ido haciendo la

transición hacia la democracia, especialmente en los países de América Latina; y hoy en día existen aproximadamente 120 oficinas de defensoría en todo el mundo (Oficina del Ombudsman).

El rol del Defensor del Pueblo consiste en proteger a las personas contra la violación de sus derechos, abuso de poder, decisiones injustas y mala administración. Las Defensorías tienen un rol cada vez más importante en la mejora de la administración pública a la vez que obligan a que las acciones de los gobiernos sean más abiertas y su administración más responsable hacia el público y se han convertido en un componente importante de la gobernanza democrática (IOI, s.f).

Para los ciudadanos, constituye una agencia independiente que recibe e investiga quejas contra la administración pública, hace recomendaciones con respecto a dichas quejas, e intenta hacer que sus recomendaciones sean adoptadas por el gobierno. La Defensoría de cada país se adapta al contexto local y se encuentra integrada a su arreglo institucional. Como consecuencia, las Defensorías presentan variaciones en sus mandatos, poderes y funciones. Algunas oficinas de Defensoría operan a nivel nacional mientras que otras operan también a nivel regional y municipal. Algunas tienen un mandato general para supervisar a la administración pública, mientras que otras sólo supervisan a una institución o campo administrativo. Además, existen diferencias funcionales entre las instituciones.

La Defensoría del Pueblo en el Perú

En el Perú, la Defensoría del Pueblo es una institución pública independiente creada por la Constitución Política de 1993. Su función principal consiste en defender los derechos fundamentales del individuo y de la comunidad, monitorear el cumplimiento de los deberes del estado y la provisión adecuada de servicios públicos a los ciudadanos.

La Defensoría del Pueblo tiene las siguientes funciones:

- **Investigar:** la Defensoría del Pueblo puede iniciar y proseguir investigaciones, ya sea por iniciativa propia o a solicitud de cualquier persona interesada cuyos derechos se hayan visto afectados por la administración estatal, o sus agentes, incluyendo a las personas jurídicas no estatales que brinden servicios públicos. Además se investigan, con carácter prioritario, temas de alcance general que afecten a un número significativo de personas.
- **Ejercer iniciativa legislativa:** la Defensoría del Pueblo puede hacer uso de esta facultad mediante la presentación de proyectos de ley ante el Congreso de la República.
- **Elaborar informes sobre temas de especial trascendencia: l**a Defensoría del Pueblo elabora informes sobre temas de su competencia y anualmente presenta un Informe al Congreso de la República sobre la gestión realizada.
- **Intervenir en procesos constitucionales: c**on el fin de defender los derechos humanos y el principio de supremacía constitucional, la Defensora del Pueblo está facultada para intervenir en los procesos constitucionales de amparo, hábeas corpus, hábeas data, acción de inconstitucionalidad, acción popular y acción de cumplimiento. Su intervención puede efectuarse mediante diversas modalidades. Así, puede iniciar procesos constitucionales, intervenir en procesos en trámite como coadyuvante o presentando escritos como el *amicus curiae* y puede presentar informes u opiniones a solicitud de las partes o del Tribunal Constitucional.

Recuadro 7.A1.1. **Categorías de oficinas/instituciones de Defensoría del Pueblo**

Defensoría del Pueblo Clásica

La función clásica de una institución/oficina de defensoría consiste en investigar denuncias contra la administración, hacer recomendaciones relativas a esas denuncias y tratar de que la administración adopte sus recomendaciones. Las oficinas de defensoría que siguen el modelo clásico tienen la autoridad para investigar casos presentados a ellas. Deben trabajar para mediar conflictos, pero si no se puede llegar a una solución, ofrecen recomendaciones a la unidad administrativa pertinente. La oficina de defensoría clásica no tiene poder de coerción y sólo puede usar presión "blanda" para hacer que sus recomendaciones sean adoptadas. La misma presenta informes de actividades anuales al parlamento para llamar su atención sobre los reclamos solucionados.

Las oficinas de defensoría clásicas son comunes en Europa Occidental y en algunos de los países del *Commonwealth*. Como ejemplo podemos mencionar a Bélgica, Bulgaria, Dinamarca, Irlanda, Islandia, Israel, Holanda, Noruega, el Reino Unido y Australia.

En años recientes han comenzado a aparecer oficinas de defensoría con mandatos extendidos para la adopción de sus recomendaciones. Los poderes legales varían entre los países e incluyen autoridad para: apelar a tribunales, participar en procesos judiciales, presentar casos en procesos administrativos, proponer enmiendas legislativas y recomendar medidas disciplinarias o penales. Se puede encontrar la OD clásica con poderes extendidos en todas las regiones del mundo, especialmente entre instituciones más jóvenes. Estos países incluyen Botsuana, Croacia, España, Estonia, Etiopía, Kazajstán, Nueva Guinea, Papúa, Polonia y Portugal.

Defensoría de Derechos Humanos

Las oficinas de defensoría en esta categoría tienen el encargo específico de ejercer la vigilancia de los derechos humanos. En algunos casos, la oficina de defensoría se ve restringida a manejar sólo temas de derechos humanos, mientras que en otros casos, la función de derechos humanos va añadida al mandato clásico. A menudo, la tarea de una oficina de defensoría de derechos humanos incluye: presentar cargos de violación a los derechos humanos, educar e informar al público sobre los derechos humanos, informar acerca de la situación general de derechos humanos en el país, realizar investigaciones y análisis sobre derechos humanos y monitorear la implementación de los derechos humanos en el l país.

Las oficinas de defensoría de derechos humanos son especialmente comunes en Europa Oriental, Asia Central y América Latina. Ejemplos de países con este tipo de oficinas incluyen a todos los países de América Latina, Albania, Armenia, Hungría, Kirguizistán, Papúa Nueva Guinea, China Taipéi, y Tanzania. En Azerbaiyán, Bolivia, Colombia, El Salvador, Georgia, Venezuela, y Uzbekistán, las oficinas de defensoría se restringen únicamente a los temas de derechos humanos.

Defensoría Anti Corrupción

Las oficinas de defensoría de esta categoría tienen un encargo específico de luchar contra la corrupción. Estas operan a menudo como oficina de defensoría y agencia anti corrupción. Sus funciones específicas pueden incluir la supervisión de los altos funcionarios públicos, recolección y revisión de declaraciones de activos e ingresos, investigación de instancias de sospecha de corrupción, y educación e información al público sobre temas relacionados a la corrupción.

Las oficinas de defensoría Anti corrupción se encuentran principalmente en Asia y África. Ejemplos de países con este tipo de oficinas son China, Corea del Sur, Gambia, Ghana, Nueva Guinea, Papúa, Ruanda, Taipéi y Vanuatú.

Defensoria de Auditoría

Pocas oficinas de defensoría tienen un mandato específico de auditoría, que les confiere autoridad para supervisar entidades del gobierno y/o realizar auditorías sobre prácticas administrativas y procedimiento de las entidades del estado, sin importar si han recibido o no algún reclamo. Se pueden encontrar oficinas de defensoría con poderes de auditoría en instituciones regionales de defensoría de Australia y en Etiopía.

Fuente: Banco Mundial (s.f.), "Differences between ombudsman institutions", http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPUBLICSECTORANDGOVERNANCE/0,,contentMDK:23543235~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:286305,00.html.

- **Promover tratados internacionales sobre derechos humanos:** La Defensoría del Pueblo está facultada para promover la firma, ratificación, adhesión y efectiva difusión de los tratados internacionales sobre derechos humanos, con el fin de asegurar su aplicación. Además, promueve que la legislación y las prácticas nacionales se adecúen a lo previsto en los tratados suscritos por el Perú.
- **Promover procedimientos administrativos**: La Defensora del Pueblo puede iniciar cualquier procedimiento administrativo, o participar en éste por iniciativa propia o, a pedido de terceros, utilizando el criterio de discrecionalidad, en representación de una o varias personas, para la defensa de los derechos fundamentales y constitucionales.

Recuadro 7.A1.2. **Diferencia entre las instituciones/oficinas de Defensoría entre las regiones**

Europa y Asia Central

Los países nórdicos lideraron el establecimiento de las instituciones/oficinas de defensoría en la región. Después de la Segunda Guerra Mundial, el concepto se difundió rápidamente en toda Europa Occidental. Pero la institución apareció mucho después en Europa Oriental, comenzando en los 90, luego de la caída de la Unión Soviética. Recientemente, los países de Asia Central, incluyendo Azerbaiyán, Kazakstán, Kirguizistán, y Uzbekistán han establecido sus propias oficinas de defensoría.

El mandato de las oficinas de defensoría en Europa Occidental generalmente sigue el modelo clásico. Por lo general, no van más allá de manejar quejas con respecto a la administración pública. Los asuntos relacionados con Derechos Humanos, anti corrupción y otros temas similares los procesa el sistema judicial.

En muchos países de Europa Oriental, las oficinas de defensoría aparecieron luego de un periodo de gobierno totalitario. Este legado histórico afectó fuertemente el rol de la institución. A diferencia de sus contrapartes occidentales, las instituciones de los países de Europa Oriental se enfocan mucho en los derechos humanos. De manera similar, las instituciones de Asia Central se fundaron principalmente para hacer cumplir las leyes y normas basadas en los derechos humanos.

América Latina y el Caribe

La primera oficina de defensoría de América Latina fue fundada en Guatemala en 1985. Desde entonces, casi todos los países de la región han establecido una oficina de defensoría, o un "Defensor del Pueblo", el nombre con el que se conoce comúnmente a la institución en la región.

La institución fue adoptada durante los 90 cuando la mayoría de países de América Latina pasaron de regímenes autoritarios hacia regímenes democráticos. Debido a la falta de protección de los derechos humanos durante las dictaduras militares o los conflictos internos, la protección de los derechos humanos se convirtió en la función principal del oficina de defensoría. A la fecha, sigue siendo uno de los principales roles de las oficinas de defensoría en la región.

África

El primer país de África que estableció una oficina de defensoría fue Tanzania en 1966. Luego siguieron Zambia, Zimbabue, y Uganda en 1974, 1980, y 1986, respectivamente. Sin embargo, la institución no se expandió sino hasta los 90, cuando hubo un aumento dramático en la cantidad de oficinas de defensoría en la región.

Recuadro 7.A1.2. **Diferencia entre las instituciones/oficinas de Defensoría entre las regiones** (*cont.*)

La primera oficina de defensoría africana siguió el modelo clásico de los países nórdicos. Pero en años recientes, han ido cambiando cada vez más para calzar mejor en el contexto africano. Países como Ghana y Tanzania cerraron sus oficinas de defensoría clásicas y las reemplazaron con instituciones que tenían un mandato más amplio para satisfacer las necesidades de sus respectivos países. En general, las oficinas de defensoría en África operan hoy en día bajo mandatos integrales incluyendo la protección de los derechos humanos, anti corrupción, observancia del código de liderazgo, y/o protección ambiental. Las oficinas de defensoría cada vez son más reconocidas como los pilares centrales de los acuerdos institucionales orientadas a hacer cumplir la democracia y la buena gobernanza.

Las oficinas de defensoría reciben diferentes nombres en el continente africano. Mientras que el nombre sueco de "*ombudsman*" es empleado en algunos países, otros las denominan comisiones de derechos humanos. Una mayoría de países francófonos usa el nombre francés "*médiateur*" como nombre de la institución.

Medio Oriente y África del Norte

Sólo en algunos países del Medio Oriente y de África del Norte existen oficinas de defensoría . Entre ellos Jordania, Marruecos y Túnez, en donde las oficinas de defensoría asumen el rol clásico de solucionar demandas con respecto a prácticas y decisiones tomadas por la administración pública.

Sur de Asia

Sri Lanka y Pakistán son los únicos países de Asia del Sur que cuentan con oficinas de defensoría nacionales. Estos tienen el encargo general de investigar reclamos contra la administración pública. Sri Lanka fundó su oficina de defensoría en 1982, seguida de Pakistán en 1983. Además de la institución de propósito general de nivel nacional, Pakistán estableció oficinas de defensoría con encargos específicos en las áreas de impuestos, seguros y banca a comienzos de los 2000. En algunas áreas, Pakistán cuenta con oficinas de defensoría de nivel regional. De manera similar, India cuenta con instituciones regionales en algunos estados, pero aún tiene pendiente el establecimiento de una oficina de defensoría a nivel nacional.

Asia Oriental y el Pacífico

En 1962, Nueva Zelanda fundó su oficina de defensoría. Pue el primer país en la región y el cuarto en el mundo en hacerlo. La versión de Nueva Zelanda siguió el modelo clásico y se convirtió en referente para muchas oficinas de defensoría de la región. Como consecuencia, la mayoría de las oficinas de defensoría de Asía Pacífico tiene el encargo de investigar reclamos con respecto a prácticas y decisiones tomadas por la administración pública. Otras, tales como las oficinas de defensoría de Papúa Nueva Guinea y China Taipéi tienen mandatos mucho más amplios, incluyendo la protección de los derechos humanos.

Fuente: Banco Mundial (s.f.), "Differences between ombudsman institutions", http://go.worldbank.org/QTBIMHDG10.

La Defensoría del Pueblo del Perú ha desarrollado un Plan Estratégico Institucional (PEI) entorno a los siguientes temas de mayor importancia:

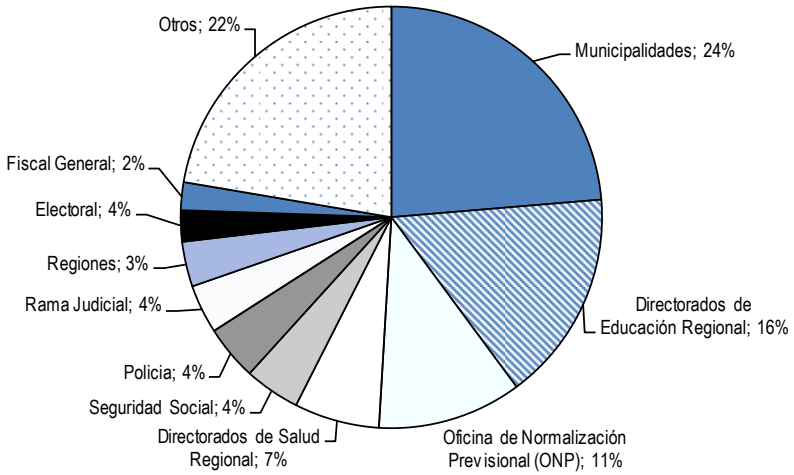
- defender los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad ante el estado y alentar al fortalecimiento de la ciudadanía para su ejercicio
- contribuir a la gobernanza democrática del país, promoviendo la transparencia y la descentralización del Estado y su habilidad de prevenir el descontento social
- fortalecer y modernizar la organización institucional interna para satisfacer las necesidades de los ciudadanos de manera más eficiente y efectiva.

El PEI le da atención preferencial a los grupos vulnerables en condiciones de desigualdad o que requieran protección especial tales como niños y niñas, mujeres, grupos indígenas, personas con discapacidad, adultos mayores, detenidos y personas afectadas por la violencia. Se enfoca en siete temas estratégicos: salud, educación, acceso a la justicia, medioambiente, servicios básicos, identidad y ciudadanía y conflictos sociales.

La Defensoría juega un papel importante a nivel local. Cuenta con 38 representaciones locales en todo el Perú, divididas en 28 oficinas regionales y 10 módulos de atención de la Defensoría. (Figura 7.A1.1). En el año 2014, las regiones registraron 86 359 casos (74.02%) mientras que en Lima se registraron 30 312 casos (25.98%).

Las municipalidades ocuparon el primer lugar entre las instituciones púbicas con mayor número de reclamos a nivel nacional, alcanzando el 23.7%. (Figura 7.A1.1). Entre las principales razones de queja están las irregularidades en los procedimientos administrativos, falta de respuesta a la solicitud de los ciudadanos, reclamos laborales, violaciones al derecho al acceso a información pública, entre otros. Estas también son las razones principales a nivel regional.

Figura 7.A1.1. **Instituciones públicas con el número más elevado de reclamos**



Fuente: Defensoría del Pueblo (2015).

Conflictos sociales

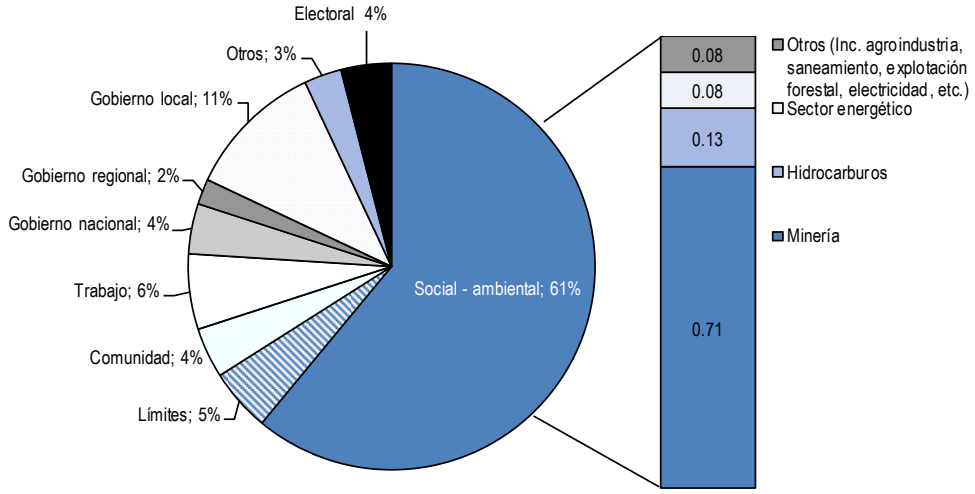
A medida que en el Perú se consolida un crecimiento económico motivado principalmente por las industrias extractivas, se ha registrado una creciente tensión social entre las comunidades locales, el sector privado y el Estado en los últimos años. Según las

declaraciones del Secretario General de Naciones Unidas, Ban Ki Moon, "El proceso de desarrollo genera conflictos inevitables conforme surgen nuevos actores, los recursos y las prioridades cambian y las divisiones sociales se corrigen o se profundizan". En el Perú, en algunas zonas la Selva y de la Sierra y áreas rurales del país, más del 60% de la población continúa viviendo en la pobreza. La brecha de distribución de ingresos también sigue siendo muy elevada. Esta disparidad económica ha contribuido a aumentar el descontento social. (Informe CRS para el Congreso, 2013). La mayoría de los conflictos ocurre en áreas en donde el estado tiene una presencia muy limitada. Además, los conflictos se relacionan a menudo con los sectores en donde la población percibe que el gobierno es un actor del conflicto, por ejemplo, como aliado de las empresas extractivas (ONDS-PCM, 2014).

Por más de 10 años, la Defensoría del Pueblo ha estado trabajando activamente para solucionar los conflictos sociales a través de su Unidad de Conflictos Sociales y Gobernanza. Esta unidad cuenta con sub unidades en cada oficina de la Defensoría del Pueblo a nivel regional, y ha creado también oficinas móviles que viajan por todo el país con el fin de estar más cerca a la fuente de conflicto, de relacionarse directamente con las partes interesadas y las OSC, emiten boletines mensuales como resultado de sus actividades de monitoreo y participan en el proceso de diálogo. La Defensoría del Pueblo juega un rol clave en la promoción del diálogo y esta práctica ha generado una colaboración virtuosa con otras instituciones públicas, como por ejemplo, la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad de la PCM.

La Defensoría del Pueblo crea oportunidades para el diálogo y la colaboración permanente con el Estado para evitar o mediar en situaciones que generan amenazas o violaciones de los derechos fundamentales, o que afectan la gobernanza local, regional o nacional. Especialmente, su trabajo soluciona conflictos sobre procesos de consulta respecto del impacto en minería, tala, e hidrocarburos y el medio ambiente. El año 2014 comenzó con 213 conflictos y terminó con 210, la mayoría de ellos relacionados al inicio y desarrollo de industrias extractivas y su relación con las comunidades, centros poblados y agricultores (Figura 7.A1.2).

Figura 7.A1.2. **Fuentes principales de conflicto social**



Fuente: Defensoría del Pueblo (2015).

La Defensoría del Pueblo puede intervenir para garantizar los derechos de los ciudadanos en caso de conflicto en los siguientes casos:

- se desalienta una cultura de paz y diálogo
- se requiere su mediación
- se solicita su presencia en mesas redondas o en altas comisiones
- para realizar acciones que aseguren el respecto a los derechos fundamentales a la vida, integridad y la salud a través de la evaluación de personas lesionadas y detenidas en casos de actos violentos
- en la fase crítica de un conflicto para monitorear a la policía, al fiscal y al poder judicial
- hay necesidad de facilitar el acceso a la información a los actores de un conflicto social.

El rol de la Defensoría del Pueblo en la promoción del Gobierno Abierto

El Defensor del Pueblo del Perú es uno de los proponentes más activos del gobierno abierto entre las Defensorías a nivel mundial. Tal y como se ha mencionado antes, el Defensor del Pueblo ha asumido el rol de promover el acceso a la información, monitorear su implementación y ofrecer recomendaciones para crear condiciones más favorables para la implementación exitosa del derecho a la información. Más aún, además de su rol tradicional de recibir reclamos personales de los ciudadanos, la Defensoría del Pueblo del Perú con sus oficinas locales está bien situada para llegar a los ciudadanos en las áreas más remotas, asegurando que sus voces también sean escuchadas en el proceso de formulación de políticas a nivel local y nacional. Su amplia experiencia como mediador entre el gobierno y los diferentes grupos sociales para abordar o evitar los conflictos sociales es una puerta efectiva para aumentar la participación ciudadana y la rendición de cuentas del sector público en el Perú.

Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad

En julio de 2012, el Presidente Ollanta Humala se comprometió a cambiar el manejo de conflictos a través de nuevas iniciativas que tenían como objeto reducir las tensiones sociales. La primera ley aprobada por el Presidente Humala fue la Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios, que requería que las empresas de minería, energía y tala consulten con las comunidades indígenas y rurales acerca de los proyectos planificados en sus territorios, que habían sido fuente de gran conflicto social. El ex Presidente Alan García había vetado una ley similar y durante su periodo presidencial, se dieron conflictos violentos por el uso de la tierra. La ley obliga al Perú a cumplir con el Convenio sobre los Pueblos Indígenas de la Organización Internacional del Trabajo que Perú ratificó en el año 1993. Este Convenio requiere que las empresas consulten a los pueblos indígenas antes de ingresar a sus territorios ancestrales para explotar los recursos naturales. El reglamento entró en vigencia el 4 de abril de 2012 (Informe de la CRS al Congreso, 2013). Sin embargo, retrasos en la publicación de una Base de Datos Oficial de Pueblos Indígenas que determina qué pueblos en qué área serán elegibles para consulta previa, y reglas de consulta complejas están retrasando la implementación de la ley (informe de la CRS al Congreso, 2013).

Para que el Perú pueda alcanzar su meta de reducir conflictos sociales, la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad fue creada mediante decreto 106-2012-PCM en octubre de 2012. Es una oficina técnica especializada dentro de la PCM encargada de:

- Liderar el proceso de diálogo que involucre a los diferentes actores, representantes de las organizaciones privadas y públicas, así como funcionarios de los diferentes niveles de gobierno, para canalizar las demandas de los ciudadanos y proporcionar una alternativa para la solución de controversias, diferencias, conflictos y expectativas de la población.
- Mejorar la coordinación con todas las entidades del Poder Ejecutivo y de otros niveles de gobierno para la prevención y manejo de controversias y conflictos sociales, expectativas de la población y la definición de políticas públicas y estrategias en esta área.
- Fortalecer las funciones relacionadas con la investigación, diálogo, promoción y gestión de tal forma que la política de conflictos sociales establecida por el Estado sea implementada, de manera integral, consistente y sostenible.

En su metodología, la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad ha caracterizado los conflictos de la siguiente manera:

- Diferencia: conflicto de juicio u opinión – "conflicto cognitivo" – ocurre cuando una parte cree que la otra ha llegado a conclusiones equivocadas sobre los hechos. Es fundamentalmente un encuentro de opiniones.
- Controversia: oposición de intereses o posiciones con respecto a un hecho, acción o decisión. Un interés es un objetivo o meta que un grupo social busca alcanzar, mientras que una posición es la visión o representación que se ha forjado el grupo. Ambos giran en torno a un hecho, acción concreta, o decisión.
- Conflicto Social: un conflicto social es un proceso en el que dos o más actores sociales interdependientes consideran que sus intereses se contraponen: metas incompatibles, escasez de recursos e interferencia de la otra parte para alcanzar sus propias metas; e iniciar acciones que puedan constituir una amenaza a la gobernanza y/al orden público, y para cuya resolución es necesaria la intervención del estado en su capacidad de mediator, negociador o garante de derechos.

La Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad tiene tres formas principales de intervención:

1. Prevención: se hace antes del surgimiento del conflicto social o, antes de que escale.
2. Tratamiento: ocurre cuando el conflicto social se expresa abiertamente y puede incluso llegar a convertirse en una crisis. Cuando esto ocurre, la oficina busca lograr la calma, tratando de canalizarla a través del diálogo y la negociación.
3. Seguimiento: monitorea y hace seguimiento a los mecanismos establecidos para la resolución de los conflictos (mesas redondas, grupos de trabajo, etc.). El objetivo es identificar nuevos problemas potenciales que puedan llevar eventualmente a la resurgencia del conflicto.

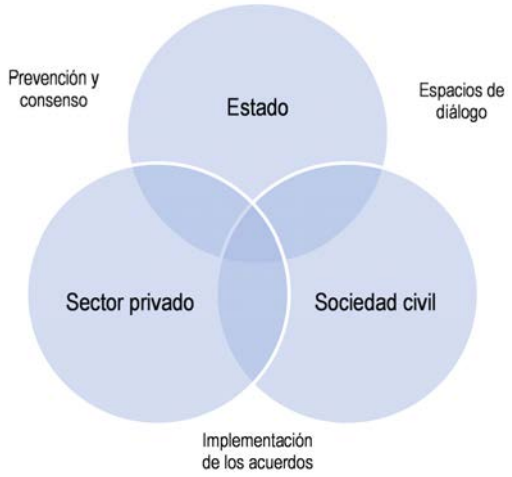
Un ejemplo de su *modus operandi* es el uso de "espacios de diálogo" como herramienta preventiva y para solucionar los conflictos. Estas mesas redondas se definen como "un mecanismo de participación ciudadana y construcción de consensos" cuyo objetivo es desarrollar un proceso para ayudar a crear un clima de confianza entre actores

potenciales involucrados en un conflicto, con el fin de llegar a un mejor entendimiento de sus intereses, puntos de vista, y necesidades y llegar de esta manera a acuerdos que sean de mutuo beneficio. (ONDS-PCM, 2014). Entre julio de 2012 y julio de 2014, el país ha tenido 156 "espacios de diálogo", divididos en mesas redondas, grupos de trabajos, comisiones multisectoriales y otras modalidades que han ayudado a solucionar 98 casos de conflictos sociales.

Entre julio de 2012 y julio de 2014, la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad ha llevado a cabo 5106 actividades a nivel nacional para promover el diálogo entre diferentes partes de un conflicto. Estas se dividieron en:

- 1 904 actividades con actores del Estado
- 1 066 con la sociedad civil
- 660 con el sector privado
- 1 476 multisectoriales, incluyendo actores del Estado, sociedad civil y el sector privado (Figura 7.A1.3).

Figura 7.A1.3. **Enfoque de la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad**



Fuente: (ONDS-PCM, 2014), "Diálogo, dos años después, Perú: Estado y conflicto social", http://onds.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2014/09/DIALOGO_ONDS.pdf.

En cuanto al caso de la Defensoría del Pueblo, la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad brinda un instrumento efectivo para promover la consulta y la participación de los ciudadanos y para promover una cultura de transparencia, apertura y rendición de cuentas. Esto es aún más evidente conforme la Oficina trabaje en áreas en donde estos principios son especialmente débiles y muy necesarios, en donde se debe mejorar la presencia del estado y en donde la implementación de las diversas iniciativas del Plan de Acción de la AGA del Perú ha sido menos exitosa. Su participación en la agenda nacional de gobierno abierto le daría un mayor impacto así como relevancia para las comunidades locales a nivel sub nacional.

Acuerdo Nacional

Las visiones y los planes estratégicos a nivel nacional buscan ofrecer al país una orientación política dentro y más allá de los ciclos electorales. El análisis de la OCDE sugiere que estas visiones son más legítimas y cuentan con mayor apoyo dentro del gobierno y de la sociedad en general cuando son diseñadas de manera inclusiva. Varios países miembros y socios de la OCDE se han comprometido en procesos abiertos e inclusivos no sólo para definir los objetivos de sus visiones estratégicas, sino también para implementarlos, monitorearlos y refinarlos en el tiempo. Una visión nacional, dado su amplio alcance y horizonte de tiempo, se presta al compromiso público, y busca definir el futuro de todos los ciudadanos. Como en el caso de Lituania y Sudáfrica (ver Recuadro 7.A1.3), Perú puede construir su estrategia sobre las prácticas existentes y ampliamente apreciadas de gobierno abierto de su *Acuerdo Nacional*. Hasta la fecha, el Acuerdo Nacional constituye un foro institucionalizado para el diálogo regular entre diversos actores de la sociedad (gobierno, partidos políticos y sociedad civil, entre otros). Este mecanismo de participación podría usarse también para organizar un diálogo ad hoc sobre la controversial agenda de gobierno abierto del Perú, que está actualmente en una etapa crítica.

Recuadro 7.A1.3. **Definición de visiones nacionales basadas en prácticas de gobierno abierto**

El gobierno de Lituania, por ejemplo, se ha comprometido en un proceso profundo para definir su estrategia nacional "Lituania 2030". El Consejo de Progreso del Estado, liderado por el Centro de Gobierno, se encargó de redactar el proceso de la estrategia. En este proceso participaron autoridades del gobierno, líderes empresariales, grupos de la comunidad y figuras públicas prominentes. Se establecieron tres grupos de trabajo sobre economía inteligente, gobernanza inteligente y sociedad inteligente. La consulta fue a nivel nacional e incluyó a ciudadanos que residían en el extranjero. El Consejo también salió a recorrer el país para conversar con alcaldes, representantes de las municipalidades, jóvenes, y Organizaciones No Gubernamentales. Se desarrollaron enfoques innovadores para llegar a grupos más difíciles de alcanzar. Puesto que se vio que los adultos mayores no creían en la estrategia, el Consejo solicitó ayuda a jóvenes en edad escolar, que estaban capacitados para interactuar con adultos mayores. El resultado fue una estrategia nacional que está orientando las políticas de todo el país y cuya implementación se monitorea a través de un proceso inclusivo (OCDE, 2015).

De manera similar, Sudáfrica se embarcó en un proceso inclusivo para definir su National Development Plan "Our future, make it work, South Africa's visión till 2030" (Plan Nacional de Desarrollo). Una Comisión conformada por 25 comisionados se encargó de liderar el proceso de planificación. Se suponía que debía asumir una visión independiente y consultar con diversos actores de la sociedad. Consultaron con comunidades políticas, organizaciones comunitarias de base, partidos políticos, sindicatos, organizaciones empresariales, el Foro de Directores Generales de Sudáfrica, al Gabinete y con las provincias y municipalidades a través de diversos medios tales como entrevistas en la televisión y la radio, *talk shows,* folletos en los diarios, ediciones de opinión abierta, conversaciones frente a la chimenea, conversaciones en las redes sociales, *Jam – 72 hour*, sesiones de lluvia de ideas en línea, YouTube, animaciones y correos electrónicos dedicados solicitando comentarios/entregas. Este proceso tenía como fin definir los objetivos generales, crear consenso y ofrecer un marco de acción común con recursos limitados.

Fuente: OCDE (2015), *Lithuania: Fostering Open and Inclusive Policy Making*, http://dx.doi.org/10.1787/9789264235762-en; Mathe, K. (2014), presentación sobre el Plan Nacional de Desarrollo de la Secretaría de la Comisión Nacional de Planificación, Suráfrica en el marco de un seminario de la OCDE el 24 de marzo de 2014.

Después de la turbulencia política y de la lucha de los poderes públicos en 1992, las autoridades del Perú decidieron reestructurar las instituciones públicas. Se abolió la constitución de 1979, se disolvió el Parlamento y una nueva Constitución entró en vigencia en 1993. Fueron necesarias una eficiente cooperación horizontal y vertical así como la implementación de políticas transversales para reconstruir el Estado peruano. Así mismo, fue necesario rediseñar, fortalecer y consolidar sus instituciones públicas y restaurar la confianza del público. La coordinación entre las autoridades públicas peruanas, los líderes políticos y la sociedad civil fueron cruciales para ello. Por lo tanto, el Compromiso de Diálogo para lograr un Acuerdo Nacional se firmó el 5 de marzo de 2002, el cual fundó formalmente el Acuerdo Nacional (AN) el 22 de julio de 2002 (DS 105-2002-PCM, 17 de octubre de 2002).

El Acuerdo Nacional tiene como fin definir políticas de estado con visión de largo plazo, precisamente hasta el 2021, basándose en el diálogo y en el consenso. Para lograr exitosamente esta meta ambiciosa de manera inclusiva, se constituyeron un foro de gobernanza y otros tres foros temáticos, se llevaron a cabo foros descentralizados en todas las regiones y se establecieron diversos mecanismos de consulta:

- Buzón de sugerencias: entre mayo y junio de 2002, se distribuyeron 200 000 encuestas con respecto a la creación del Acuerdo Nacional en más de 350 agencias del Banco de la Nación a nivel nacional, las mismas que fueron respondidas por 44 277 personas.
- Línea telefónica: entre mayo y junio de 2002 se puso a disposición una línea telefónica 0-800-1-7353, la misma que recibió un total de 1 147 llamadas provenientes de todo el país para consultar acerca del Acuerdo Nacional y mediante la cual 107 personas respondieron a la encuesta.
- Página web: entre el 6 de marzo y el 15 de junio de 2002, se registraron 337 859 visitas a la página web www.acuerdonacional.pe para consultar y enviar sugerencias con respecto a la creación del Acuerdo Nacional. A través de este medio, 222 personas llenaron la encuesta.

Cuenta con una estructura tripartita compuesta por el gobierno, en sus tres niveles, los partidos políticos representados en el Congreso y organizaciones de la sociedad civil a nivel nacional (Tabla 7.A1.1).

El Presidente de la República es el Presidente del Acuerdo Nacional, el mismo que puede delegar su rol al Presidente del Consejo de Ministros. Además, la Secretaría Ejecutiva del Acuerdo Nacional tiene la responsabilidad de organizar actividades de difusión, hacer seguimiento a los acuerdos del Acuerdo Nacional y promover el debate y la aprobación de acuerdos de corto, mediano y largo plazo. Sin embargo, desde octubre de 2015, los informes anuales y de monitoreo están desactualizados, pues sólo están disponibles hasta el 2008[1]. El Acuerdo Nacional ha aprobado 34 políticas de Estado, enmarcadas dentro de 4 objetivos principales (Recuadro 7.A1.4).

Todas las políticas públicas, planes y estrategias de los tres niveles de gobierno e iniciativas legislativas deben estar enmarcadas dentro de estas 34 políticas de Estado. Así mismo, su objetivo es informar la planificación estratégica del sector privado, a las OSC, a las organizaciones multilaterales y a los partidos políticos, puesto que sus actividades deben contribuir al logro de sus objetivos. Las políticas públicas que afecten el desarrollo de mediano y largo plazo del Perú deben ser planteadas ante el foro del Acuerdo Nacional, en donde son presentadas, discutidas, y eventualmente aprobadas. Todas las políticas públicas deben apoyar a una o más de las políticas de estado, tal y como se ha

definido en el Acuerdo Nacional del 2002. El Recuadro 7.A1.5 presenta ejemplos de políticas públicas que han sido presentadas al Acuerdo Nacional y que han sido aprobadas por el mismo.

Tabla 7.A1.1. **Miembros del Acuerdo Nacional. 2015**

Gobierno	Presidente de la República Presidente del Consejo de Ministros Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales Asociación de Municipalidades del Perú
Partidos políticos	Acción Popular Alianza para el Progreso APRA – Partido Aprista Peruano Fuerza 2011 Partido Humanista Peruano Partido Nacionalista Peruano Partido Popular Cristiano Perú Patria Segura Perú Posible Restauración Nacional Siempre Unidos Solidaridad Nacional Somos Perú Todos por el Perú Unión por el Perú
Organizaciones de la sociedad civil	Concilio Nacional Evangélico del Perú Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP) Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (CONFIEP) Conferencia Episcopal Peruana Consejo Nacional de Decanos de los Colegios Profesionales Coordinadora Nacional de Frentes Regionales Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza Plataforma Agraria de Consenso (representados por la Junta Nacional de Usuarios de los Distritos de Riego del Perú – JNUDRP y la Convención Nacional del Agro Peruano – CONVEAGRO) Sociedad Nacional de Industrias
Otras instancias	Secretaría Ejecutiva Comité Asesor Comité Técnico de Alto Nivel

Fuente: Acuerdo Nacional, http://acuerdonacional.pe/foro-del-acuerdo-nacional/instituciones-miembros.

Recuadro 7.A1.4. **Acuerdo Nacional: Políticas de Estado que fueron debatidas y acordadas**

- Democracia y Estado de Derecho

1. Fortalecimiento del régimen democrático y del estado de derecho
2. Democratización de la vida política y fortalecimiento del sistema de partidos
3. Afirmación de la identidad nacional
4. Institucionalización del diálogo y la concertación
5. Gobierno en función de objetivos con planeamiento estratégico, prospectiva nacional y procedimientos transparentes
6. Política exterior para la paz, la democracia, el desarrollo y la integración
7. Erradicación de la violencia y fortalecimiento del civismo y de la seguridad ciudadana
8. Descentralización política, económica y administrativa para propiciar el desarrollo integral, armónico y sostenido del Perú
9. Política de Seguridad Nacional

Recuadro 7.A1.4. **Acuerdo Nacional: Políticas de Estado que fueron debatidas y acordadas** (*cont.*)

- Equidad y Justicia Social

10. Reducción de la pobreza
11. Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación
12. Acceso Universal a una Educación Pública Gratuita y de Calidad y Promoción y Defensa de la Cultura y del Deporte
13. Acceso Universal a los Servicios de Salud y a la Seguridad Social
14. Acceso al Empleo Pleno, Digno y Productivo
15. Promoción de la Seguridad Alimentaria y Nutrición
16. Fortalecimiento de la Familia, Promoción y Protección de la Niñez, la Adolescencia y la Juventud

- Competitividad del País

17. Afirmación de la economía social de mercado
18. Búsqueda de la competitividad, productividad y formalización de la actividad económica
19. Desarrollo sostenible y gestión ambiental
20. Desarrollo de la ciencia y la tecnología
21. Desarrollo en infraestructura y vivienda
22. Política de comercio exterior para la ampliación de mercados con reciprocidad
23. Política de desarrollo agrario y rural

- Estado Eficiente, Transparente y Descentralizado

24. Afirmación de un Estado eficiente y transparente
25. Cautela de la institucionalidad de las Fuerzas Armadas y su servicio a la democracia
26. Promoción de la ética y la transparencia y erradicación de la corrupción, el lavado de dinero, la evasión tributaria y el contrabando en todas sus formas
27. Erradicación de la producción, el tráfico y el consumo ilegal de drogas
28. Plena vigencia de la Constitución y de los derechos humanos y acceso a la justicia e independencia judicial
29. Acceso a la información, libertad de expresión y libertad de prensa
30. Eliminación del terrorismo y afirmación de la Reconciliación Nacional
31. Sostenibilidad fiscal y reducción del peso de la deuda
32. Gestión del Riesgo de Desastres
33. Política de Estado sobre los recursos hídricos
34. Ordenamiento y gestión territorial.

Fuente: Acuerdo Nacional, http://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado%E2%80%8B/politicas-de-estado-castellano.

Recuadro 7.A1.5. **Ejemplos de políticas públicas desarrolladas en el marco del Acuerdo Nacional**

- Decisión del gobierno actual de incrementar la participación del presupuesto para el sector educación en por lo menos 0.25% anual, para llegar al 6% del presupuesto nacional. Este se empleará principalmente para la revalorización de la profesión de los maestros, para mejorar la calidad del aprendizaje, mejorar la infraestructura educativa y la gestión de los colegios.
- Pacto Social de compromisos mutuos para la educación 2004 - 2006, que contribuyó al Proyecto Nacional de Educación, bajo la Política de Estado 12 del Acuerdo Nacional. Acceso a una educación gratuita de alta calidad.
- La Ley del Sistema y del Centro de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), inspirada en la quinta política de Estado del Acuerdo Nacional. La aprobación del Compromiso Económico y social acordó asuntos de corto plazo tales como el aumento anual de la inversión pública para llegar al 5% del PBI, dar prioridad a las solicitudes de las regiones para eliminar exoneraciones de impuestos, generalizar la ventanilla única para la creación de empresas, venta obligatoria de medicamentos genéricos, aprobación de la nueva carrera magisterial, promoción del alfabetismo, creación e implementación de un sistema de planificación estratégico concertado, entre otros.
- Apoyo público al gobierno peruano en su decisión de presentar el caso de delimitación de la frontera marítima con Chile ante la corte Internacional de Justicia de La Haya
- Adopción del Compromiso para una Mejor Calidad del Gasto Público, que fue incluida en la Ley de Presupuesto Público del 2006 y en la Ley de Equilibrio Fiscal. Esto llevó a los primeros programas estratégicos presupuestales; programa nacional articulado; salud materna y neonatal; logros de aprendizaje al final del ciclo III; acceso público a la identidad; acceso a servicios básicos y oportunidad de mercado.

Fuente: Gobierno del Perú (2014), "Avances y perspectivas", http://acuerdonacional.pe/foro-del-acuerdo-nacional/avances-y-perspectivas.

Al crear un consenso entre los líderes políticos y sociales, el Acuerdo Nacional busca abordar temas de continuidad política y asuntos institucionales en el largo plazo. Es un vívido ejemplo de la consulta y participación de múltiples actores en el Perú.

Nota

1. Ver http://acuerdonacional.pe/seccion/documentos/informes-anuales/ y http://acuerdonacional.pe/seccion/documentos/informes-de-seguimiento.

Bibliografía

Banco Mundial (s.f.), "Differences between ombudsman institutions", The World Bank, Washington, DC, http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPUBLICSECTORANDGOVERNANCE/0,,contentMDK:23543235~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:286305,00.html.

Defensoría del Pueblo (2015), "Decimoctavo informe anual de la Defensoría del Pueblo", Defensoría del Pueblo, Lima, www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/informes/anuales/Decimoctavo-Informe-Anual.pdf.

Gobierno del Perú (2014), "Avances y perspectivas", http://acuerdonacional.pe/foro-del-acuerdo-nacional/avances-y-perspectivas.

Instituto Internacional del Ombudsman (s.f.), "About the IOI", www.theioi.org/the-i-o-i/about-the-ioi.

Mathe, K. (2014), presentación del Plan Nacional de Desarrollo a cargo de la Secretaría de la Comisión Nacional de Planificación de Sudáfrica en el marco de un seminario de la OCDE, 24 de marzo de 2014.

OCDE (2015), *Lithuania: Fostering Open and Inclusive Policy Making*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264235762-en.

Office of the Ombudsman (s.f.), "History of the office", www.ombudsman.gov.ie/en/About-Us/The-Ombudsman's-Office/History-of-the-Office.

ONDS-PCM (2014), "Diálogo, dos años después, Perú: Estado y conflicto social", Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad, Presidencia del Consejo de Ministros, Lima, http://onds.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2014/09/DIALOGO_ONDS.pdf.

Taft-Morales, M. (2013), "Peru in brief: Political and economic conditions and relations with the United States", Congessional Research Service, Washington, DC, www.fas.org/sgp/crs/row/R42523.pdf.

Tyndall, P. (2014), "Ombudsmen and open government", presentación realizada en el marco del *AGA webinar* "The Role of Ombudsman in Advancing Open Government", https://worldbankva.adobeconnect.com/_a833642795/p23wb9xvfw3/?launcher=false&fcsContent=true&pbMode=normal.

ORGANIZACIÓN DE COOPERACIÓN Y DE DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE)

La OCDE constituye un foro único en su género, donde los gobiernos trabajan conjuntamente para afrontar los retos económicos, sociales y medioambientales que plantea la globalización. La OCDE está a la vanguardia de los esfuerzos emprendidos para ayudar a los gobiernos a entender y responder a los cambios preocupaciones del mundo actual, como el gobierno corporativo, la economía de la información y los retos que genera el envejecimiento de la población. La Organización ofrece a los gobiernos un marco en el que pueden comparar sus experiencias políticas, buscar respuestas a problemas comunes, identificar buenas prácticas y trabajar en la coordinación de políticas nacionales e internacionales.

Los países miembros de la OCDE son: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Chile, Corea, Dinamarca, Eslovenia, España, Estados Unidos de América, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Israel, Italia, Japón, Letonia, Luxemburgo, México, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República Eslovaca, Suecia, Suiza y Turquía. La Comisión Europea participa en el trabajo de la OCDE.

Las publicaciones de la OCDE aseguran una amplia difusión de los trabajos de la Organización. Éstos incluyen los resultados de la compilación de estadísticas, los trabajos de investigación sobre temas económicos, sociales y medioambientales, así como las convenciones, directrices y los modelos desarrollados por los países miembros.

OECD PUBLISHING, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
(42 2016 32 4 P) ISBN 978-92-64-26521-9 – 2016

Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública

PERÚ

GOBERNANZA INTEGRADA PARA UN CRECIMIENTO INCLUSIVO

Índice

Capítulo 1. Contextualización de la reforma de la gobernanza pública en el Perú

Capítulo 2. El centro de gobierno en el Perú

Capítulo 3. Planificación estratégica, y seguimiento y evaluación de políticas públicas

Capítulo 4. Implementación de una descentralización efectiva: Logros y retos en la gobernanza multinivel

Capítulo 5. Construcción de un servicio civil estable y profesional en el Perú

Capítulo 6. Integración del gobierno digital a la modernización del sector público

Capítulo 7. Gobierno abierto en el Perú

Consulte esta publicación en línea: ***http://dx.doi.org/10.1787/9789264265226-es***.

Este trabajo está publicado en OECD iLibrary, plataforma que reúne todos los libros, publicaciones periódicas y bases de datos de la OCDE.
Visite ***www.oecd-ilibrary.org*** para más información.

OECD*publishing*
www.oecd.org/publishing

Co-financiado por la Unión europea

ISBN 978-92-64-26521-9
42 2016 32 4 P