

**Entregable 1**

**Actualización de la PNMGP al 2030**

**Informe de Situación Actual de Problema Público**

**Índice de Contenido**

<b>1. Presentación .....</b>	<b>2</b>
<b>2. Base legal .....</b>	<b>3</b>
<b>2.1. Normas nacionales .....</b>	<b>3</b>
<b>2.2. Acuerdos internacionales .....</b>	<b>3</b>
<b>3. Diagnóstico .....</b>	<b>4</b>
<b>3.1. Enunciado del problema público .....</b>	<b>4</b>
<b>3.2. Modelo de problema público .....</b>	<b>7</b>
<b>3.2.1. Enfoque conceptual .....</b>	<b>8</b>
<b>3.2.2. Estructuración operativa del problema .....</b>	<b>12</b>
<b>3.3. Conceptos claves para entender el modelo del problema público .....</b>	<b>15</b>
<b>3.4. Situación actual de problema público .....</b>	<b>20</b>
<b>4. Conclusiones .....</b>	<b>71</b>
<b>5. Bibliografía consultada .....</b>	<b>72</b>
<b>Fuentes primarias:.....</b>	<b>72</b>
<b>Fuentes secundarias .....</b>	<b>73</b>

## **Informe de Situación Actual de Problema Público de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2030**

### **1. Presentación**

En el Perú los esfuerzos por modernizar se circunscriben en la Política 24 del Acuerdo Nacional, la cual establece el compromiso por “construir y mantener un Estado eficiente, eficaz, moderno y transparente al servicio de las personas y de sus derechos, y que promueva el desarrollo y buen funcionamiento del mercado y de los servicios públicos”. Así, se busca un Estado que “atienda las demandas de la población y asegure su participación en la gestión de políticas públicas y sociales, así como en la regulación de los servicios públicos en los tres niveles de gobierno”<sup>1</sup>. En esa línea, la modernización de la gestión pública se articula con el Eje Estratégico N° 3 del Plan Bicentenario, cuyo objetivo es lograr un “Estado democrático y descentralizado que funciona con eficacia, eficiencia y articuladamente entre sus diferentes sectores y los tres niveles de gobierno al servicio de la ciudadanía y el desarrollo, garantizando la seguridad nacional”<sup>23</sup>.

En el marco de la visión y los compromisos que establecen las políticas de Estado de construir un Estado eficiente, eficaz, moderno y transparente al servicio de las personas, es posible identificar un conjunto de hitos que han marcado (y siguen marcando) la trayectoria e institucionalidad del proceso de modernización de la gestión pública en el Perú, dentro de los cuales se encuentra la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021(PNMGP, en adelante), aprobada mediante Decreto Supremo N° 004-2013-PCM.

La PNMGP constituye el principal instrumento orientador que guía el proceso de modernización de la gestión pública en el Perú, estableciendo que la gestión pública moderna es una gestión orientada a resultados al servicio del ciudadano; en la cual los funcionarios calificados y motivados se preocupan - en el marco de políticas públicas de Estado, nacionales, regionales y locales, según las competencias que corresponden a cada nivel de gobierno- por entender las necesidades de los ciudadanos y organizan tanto los procesos de producción o actividades como los de soporte , con el fin de transformar los insumos en productos (seguridad jurídica, normas, regulaciones, bienes o servicios públicos) que arrojen como resultado la mayor satisfacción de los ciudadanos(2013, p. 27). El modelo conceptual planteado en la PNMGP representó un cambio decisivo que implica superar el tradicional enfoque de organizar los servicios por la oferta, aquello que el Estado estima que puede proveer, por un enfoque de demanda, que considera lo que la ciudadanía estima como necesario (Pasco, 2015)<sup>4</sup>.

Han transcurrido siete años desde aquel hito fundamental en materia de modernización, y se han presentado cambios en diversas dimensiones (sociales, económicas, políticas, sanitarias) que han impactado en la trayectoria normativa, funcionamiento y entorno de la administración pública peruana. Tenemos una sociedad distinta, mucho más informada que se moviliza en entornos digitales, y nuevos temas en la agenda pública que demandan una actuación ágil y cohesionada del Estado, como, por ejemplo, el cambio climático, el aumento en los casos de corrupción, recurrentes crisis políticas que

---

<sup>1</sup> Tomado de la Política 24 del Acuerdo Nacional. Recuperado de: <http://acuerdonacional.pe/> el día 27 de febrero de 2017.

<sup>2</sup> Tomado del CEPLAN (2011) Plan Bicentenario: El Perú al 2021. CEPLAN: Lima.

<sup>3</sup> Los lineamientos de política del Plan Bicentenario, vinculados a reforma del Estado y gobernabilidad, se encuentran alineados al Objetivo de Desarrollo Sostenible 16(ONU), vinculado a la paz, justicia e instituciones sólidas.

<sup>4</sup> Pasco, J. C. (2015). La modernización del estado en el Perú. Revista Estudios de Políticas Públicas, 1(2), 246-252.

dificultan el establecimiento de consensos mínimos y – sobre todo – el surgimiento de crisis sanitarias que ponen a prueba los servicios públicos que brinda el Estado.

En este cambiante contexto, la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM, en adelante) – a través de la Secretaría de Gestión Pública (SGP, en adelante) en su calidad de rector en materia de modernización de la gestión pública– ha venido conduciendo el proceso de actualización de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021, de acuerdo a lo dispuesto por el Reglamento que regula las Políticas Nacionales, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 029-2018-PCM y modificatorias.

Así, en esta actualización de la PNMGP se recogen las lecciones aprendidas de los últimos años, las cuales han evidenciado con claridad que el logro de una gestión pública moderna solo puede efectuarse si es que se posiciona en el centro de la actuación del Estado a las personas. Son ellas quienes sustentan y orientan nuestra razón de ser. Por ello, hoy corresponde acercarnos, conocer y responder a las personas desde nuestras intervenciones, seleccionando los mejores medios que se encuentren bajo nuestro alcance para responder a sus necesidades y expectativas.

## **2. Base legal**

### **2.1. Normas nacionales**

La Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública se sustenta en las siguientes normas nacionales:

- Constitución Política del Perú
- Acuerdo Nacional
- Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado.
- Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización
- Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE).
- Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales
- Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades
- Decreto Legislativo N° 1446, Decreto Legislativo que modifica la Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado.
- Decreto Supremo N° 123-2018-PCM, que aprueba el Reglamento del Sistema de Modernización de la gestión pública.
- Decreto Supremo N° 022-17-PCM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM).
- Resolución de Secretaría de Gestión Pública N° 004-2019-PCM-SGP, que aprueban los Lineamientos N° 001-2019-SGP “Principios de actuación para la modernización de la gestión pública”

### **2.2. Acuerdos internacionales**

La Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública se sustenta en los siguientes acuerdos internacionales:

- Carta Iberoamericana de la Función Pública, aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 26-27 de junio de 2003.

- Código Iberoamericano de Buen Gobierno, suscrita el 23 de junio de 2006 en Montevideo.
- Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico, aprobada por la IX Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado Pucón, Chile, 31 de mayo y 1° de junio de 2007.
- Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública, aprobada por la X Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado San Salvador, El Salvador, 26 y 27 de junio de 2008.
- Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana, aprobada por la XI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado Lisboa, Portugal, 25 y 26 de junio de 2009.
- Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública, aprobada por el Consejo Directivo del CLAD en reunión presencial-virtual celebrada desde Caracas el 10 de octubre de 2013

### 3. Diagnóstico

#### 3.1. Enunciado del problema público

La Política Nacional de Modernización de la gestión pública al 2030 define como problema público el siguiente enunciado:

*“Bienes, servicios y regulaciones que no responden a las expectativas y necesidades de las personas y a la creación de valor público”*

La modernización de la gestión pública se entiende como un proceso de transformación constante a fin de mejorar lo que hacen las entidades públicas y, de esa manera, generar valor público. En dicho marco, se crea valor público cuando: (i) las intervenciones públicas, que adoptan la forma de bienes, servicios o regulaciones, satisfacen las necesidades y expectativas de las personas, generando beneficios a la sociedad y, (ii) se optimiza la gestión interna a través de un uso más eficiente y productivo de los recursos públicos, para, directa o indirectamente, satisfacer las necesidades y expectativas de las personas, generando beneficios a la sociedad.

Respecto al enunciado del problema público, precisar que la variable central son los bienes, servicios y regulaciones, toda vez que estos constituyen la “bisagra” entre las personas (naturales y jurídicas) y la administración pública y, por su posición estratégica en la generación de resultados para las personas, ejercen un elevado impacto, no solo en la satisfacción de sus necesidades, sino en la valoración de las personas con relación a la actuación del Estado en su conjunto.

En los últimos diez años, se han producido diversos cambios que han afectado (y siguen afectando) las expectativas de las personas respecto al rol de gobierno y la provisión de bienes, servicios y regulaciones, tales como: una sociedad más exigente, un entorno más cambiante, el incremento de innovaciones tecnológicas y el surgimiento – cada vez más recurrente – de crisis políticas, económicas y sanitarias. Muchos de estos cambios tendrán un impacto significativo en la forma cómo se relacionan las personas con el Estado y, ello – por supuesto – requerirá un esfuerzo especial por parte de las entidades públicas para responder de manera oportuna con intervenciones públicas de calidad.

Debido a la crisis económica y sanitaria que hoy vivimos en el Perú y en el mundo, se avecina un escenario altamente dinámico e incierto en el cual las entidades públicas tendrán que trabajar fuera de los confines

de las estructuras tradicionales para intentar abordajes más flexibles en la planificación e implementación de políticas, que sean más adaptativos, ágiles y – sobre todo resilientes.

La pandemia del COVID – 19, no solo está teniendo un impacto negativo considerable sobre la economía peruana, por el esfuerzo fiscal que implican las medidas que se están impulsando desde el Estado, sino también sobre los niveles de desigualdad y pobreza en nuestro país. De acuerdo a una encuesta de Ipsos (2020), realizada en el mes de marzo de 2020, un 25% de la población encuestada, se ha quedado sin trabajo, debido a la situación excepcional producida por la Emergencia Sanitaria. Ello incrementa de manera importante el grupo de la población en situación de vulnerabilidad social.

Si bien el contexto social y económico ha cambiado producto del escenario descrito anteriormente, aún se mantienen constantes ciertos factores vinculados al ámbito institucional, que siguen ejerciendo un impacto considerable en la confianza que tiene la sociedad en el Estado. Así, para el año 2018, el Perú se encuentra entre los países que tienen menor confianza en el gobierno, con un 13%, solo por encima de Brasil (7%) y el Salvador (10%) (Latinobarómetro, 2018). Del mismo modo, para los peruanos los principales problemas del país son (i) la delincuencia (24%), (ii) la corrupción (19%), (iii) la economía (10%) y (iv) la política (Ibid). Todos estos problemas tienen implicancias importantes, no solo en el nivel de confianza de los peruanos en las instituciones públicas, sino también en la legitimidad del sistema político en su conjunto.

De acuerdo a estudios realizados por Organismos Multilaterales, uno de los factores que ejercen mayor impacto en los niveles de confianza de las personas en las instituciones públicas es la calidad de los bienes, servicios y regulaciones (BID, 2016; PCM, 2018)<sup>5</sup>.

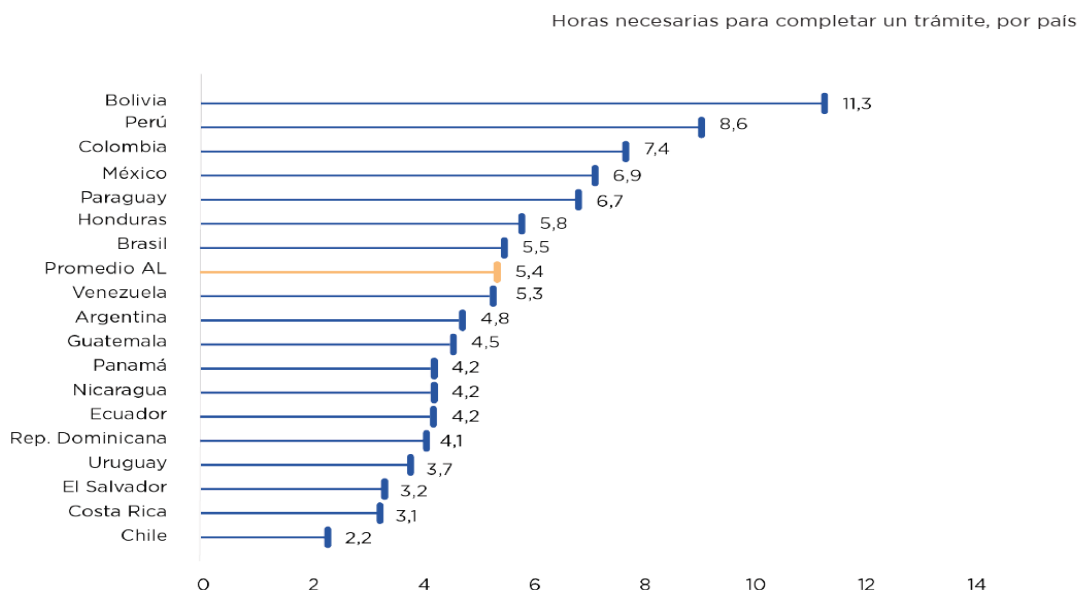
Muchos dicen que acercarse a la administración pública a realizar una gestión es como ir en la búsqueda del tesoro perdido. Llegas a una entidad, te dan una información, luego te derivan a otra entidad y así sucesivamente hasta que logras, por fin, realizar la gestión. De acuerdo a un estudio del BID (2018), en el Perú a un ciudadano le toma 8 horas realizar un trámite, mientras que a un ciudadano en Chile le toma solo 2 horas. Perú es uno de los países en los que uno se demora más al realizar un trámite. Véase Gráfico N° 1:

---

<sup>5</sup> BID (2016) Gobiernos que sirven: innovaciones que están mejorando la entrega de servicios a los ciudadanos.

Actualización de la Política Nacional de Modernización de la gestión pública al 2030  
Secretaría de Gestión Pública – Presidencia del Consejo de Ministros

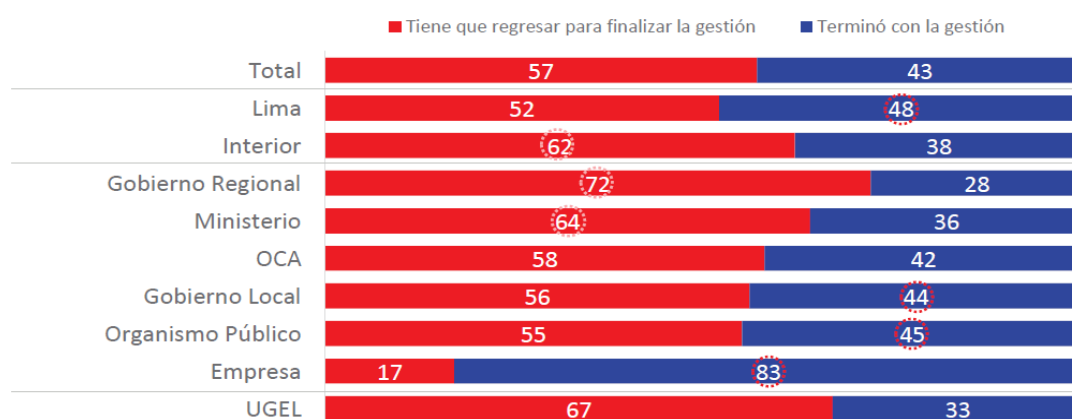
Gráfico N° 1.-Horas necesarias para completar un trámite



Banco Interamericano de Desarrollo (BID)(2018).

En los últimos años, la SGP ha realizado un conjunto de encuestas para conocer el nivel de satisfacción de las personas con relación a los bienes, servicios y regulaciones que brindan las entidades públicas. En el año 2017, se realizó la I Encuesta Nacional de Satisfacción, en donde se evidenció que más de la mitad de los encuestados tiene que regresar a la entidad visitada para finalizar la gestión, sobre todo quienes realizan trámites en gobiernos regionales y ministerios. Véase gráfico N° 2:

Gráfico N° 2.-Porcentaje de personas que tienen que regresar a la entidad visitada para completar un trámite



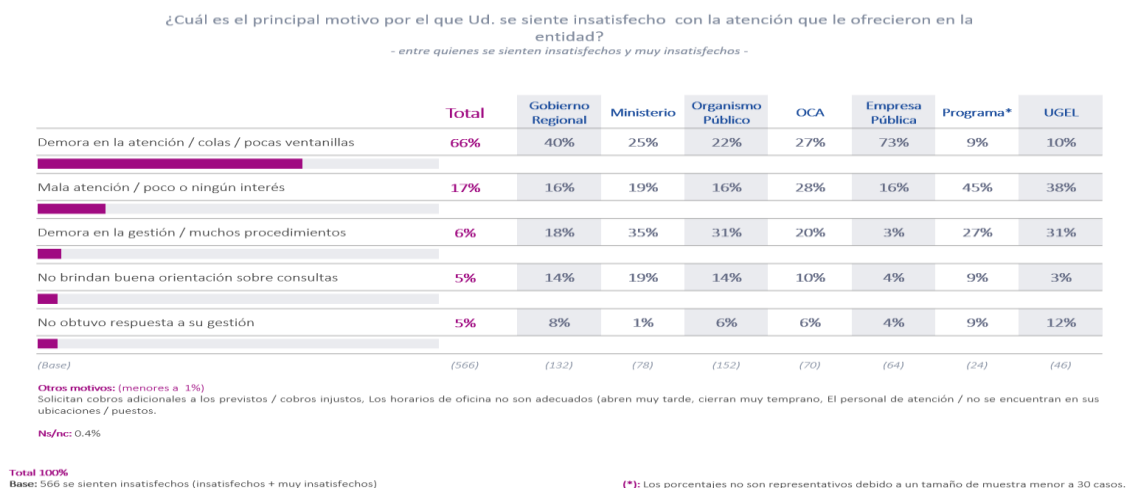
P11. ¿Ya ha terminado con la gestión, o tiene que regresar a La Entidad para finalizar la gestión?  
Base: Total de entrevistados (5,017)

Fuente: IPSOS (2017).

Hay un hallazgo que complejiza aún más este problema y es que los entrevistados de los niveles socioeconómicos más bajos son los más proclives a tener que regresar a la entidad para culminar un trámite. Entonces, los costos de un servicio de baja calidad terminan siendo asumidos por las personas más vulnerables.

Ahora bien, a partir del esfuerzo de la I Encuesta, en el año 2019 se realizó la II Encuesta Nacional de Satisfacción, la cual permitió seguir profundizando en los factores que inciden en el grado de satisfacción de las personas. Así, por ejemplo, entre los factores que mayor impacto ejercen en la insatisfacción de las personas se encuentran: demoras en la atención/colas, pocas ventanillas disponibles; mala atención o poco a ningún interés por atenderlos; demora en la gestión o excesivos procedimientos; no brindan una buena orientación sobre consultas y no obtienen respuesta a su gestión. Véase Gráfico N° 3:

Gráfico N° 3.- Razones que inciden en la insatisfacción con la atención en las entidades públicas



Fuente: DATUM (2019). Encuesta de Medición de Satisfacción Ciudadana, realizada del 19 de agosto al 10 de octubre de 2019.

La insatisfacción de las personas con los bienes, servicios y regulaciones que proveen las entidades públicas ejerce un impacto considerable, no solo en la atención de las necesidades y expectativas de las personas; sino también en sus niveles de confianza respecto a la actuación del Estado.

Pese a ello, en muchos casos, principalmente desde el punto de vista de las entidades públicas, se considera que las personas se acercan al Estado para el llenado de un formato o para la apertura de un expediente. No obstante, desde el punto de vista de las personas, las razones son diferentes. El ciudadano, servidor público o empresa se acerca el Estado motivado por una necesidad o un evento de vida como, por ejemplo, el matrimonio, el nacimiento de un bebe, la búsqueda de trabajo, la solicitud de autorización para abrir un negocio, el fallecimiento de un ser querido, entre otros. Así, las personas se acercan a las entidades públicas por distintas razones y en distintos momentos de sus vidas<sup>6</sup>. Transitar de una mirada basada en la lógica del funcionamiento interno de las entidades públicas (foco en las cosas) para transitar hacia una lógica centrada en las necesidades y expectativas de las personas (foco en las personas) se convierte, así, en el principal reto que tiene la administración pública.

### 3.2. Modelo de problema público

Las problemáticas que hemos repasado nos invitan a profundizar en las condiciones que están afectando la calidad de los bienes, servicios y regulaciones en el Estado. Lo cual nos lleva a adentrarnos en cinco dimensiones íntimamente relacionadas que tienen que ver con el diseño de nuestras intervenciones, la forma cómo nos articulamos, los medios que empleamos para administrar nuestros recursos, los métodos que utilizamos para realizar seguimiento y los espacios que generamos para la participación activa de las

<sup>6</sup> Exposición de Motivos del Decreto Legislativo N° 1447, Decreto Legislativo que modifica el Decreto Legislativo N° 1211 que aprueba medidas para el fortalecimiento e implementación de servicios públicos integrados a través de ventanillas únicas.

personas. Dichas dimensiones han sido relevadas en el modelo conceptual sobre el cual se sustenta la propuesta del problema público:

### **3.2.1. Enfoque conceptual**

La estructuración conceptual y operativa del problema público está sustentada en el paradigma de la nueva gobernanza pública, el cual parte de la premisa que las personas deben adquirir un rol central en la co – producción de políticas y provisión de bienes, servicios y regulaciones. Dicho ello, la relación Estado-personas se concibe como un vínculo colaborativo, sustentado sobre la base de los valores de la eficacia y eficiencia, pero, sobre todo, en los valores de la democracia. En este enfoque, las personas asumen un rol más activo como parte de la solución de los problemas públicos y la co - creación de políticas públicas. El énfasis se realiza, entonces, en la creación de valor público, a través de intervenciones que aborden los problemas públicos de manera efectiva y útil para las personas (Bryson, 2014; PNUD, 2015).

Esta forma de entender el rol de la administración pública se sustenta en una racionalidad distinta de aquella vinculada a los paradigmas burocrático y de la nueva gestión pública (NGP), toda vez que se aleja de la racionalidad administrativa que concibe a las personas como administrados y establece una distancia definida con la racionalidad económica que percibe a las personas como clientes para asumir una racionalidad estratégica que concibe a las personas como ciudadanos sujetos de derecho que tienen un rol activo en la solución de problemas públicos. En ese sentido, los mecanismos que se emplean para alcanzar los objetivos de política pública son distintos: las políticas públicas no solo se implementan a través de programas administrados por el Estado, ni solo a través de incentivos y mecanismos del sector privado, sino a través de espacios colaborativos en el que participan actores del sector público, privado y sociedad civil (Denhardt and Denhardt, 2000)<sup>7</sup>.

En el marco del paradigma de administración pública de la nueva gobernanza, se plantea un modelo basado en la lógica de la cadena de valor público, la cual facilita contar con una aproximación holística para comprender las decisiones de política y estrategias de intervención que se adoptan desde el Estado para resolver un determinado problema público; el funcionamiento de las entidades públicas (en términos de su gestión interna), los productos que generan (en términos de los bienes, servicios y regulaciones) y los resultados que permitirán generar los cambios esperados en el bienestar de las personas y de la sociedad (Véase Gráfico N° 4):

---

<sup>7</sup> Denhardt, R. B., & Denhardt, J. V. (2000). The new public service: Serving rather than steering. *Public administration review*, 60(6), 549-559.



Gráfico N° 4.-

Modelo conceptual de la PNMGP al 2030



Fuente: elaboración propia

Las políticas públicas son las opciones, los modelos, o formas de organizar las relaciones económicas, sociales, u otras que a través del tiempo va eligiendo una sociedad. Dada su naturaleza dinámica y cambiante en el tiempo, reflejan inevitablemente un juicio de valor sobre “en qué” y “cómo” debe actuar el Estado para cumplir sus fines (“el norte”) (adaptación sobre la base de Idea Internacional, 2008; PCM, 2020)<sup>8</sup>. Cabe precisar que una política pública puede expresarse a través de: i) normas específicas que definen la acción del estado para servicios específicos (seguro materno infantil); ii) bloques normativos (conjunto de normas) que regulan los límites de la actividad de los individuos o grupos de individuos (regulación de servicios de telefonía, código penal) ; iii) acciones que adopta o que deja de ejecutar un estado (desregulación de los mercados competitivos)<sup>9</sup>, políticas nacionales sectoriales y multisectoriales, entre otras intervenciones públicas.

Atendiendo a las premisas del enfoque de la nueva gobernanza pública, una adecuada política pública implica que las entidades públicas (i) conozcan las características, necesidades, intereses, expectativas y preferencias de las personas a quienes se dirige la política pública, (ii) identifiquen el problema público y a quienes les afecta (p.e. entiendan por qué existe, cuáles son sus causas, qué tan significativo es, y cuál es la magnitud del problema), (iii) fijen un objetivo claro, preciso, medible y alcanzable para resolver el problema y (iv) decidan el tipo de intervención (medidas y acciones) que realizarán para resolver el problema.

Es decir, decidirán qué zanahorias (incentivos que alientan un comportamiento), garrotes (castigos o sanciones que desalientan un comportamiento) y sermones aplicar (acciones de comunicación que fomentan o desalientan un comportamiento), escogiendo el tipo de intervención que garantice que los beneficios esperados para la sociedad sean mayores a los costos asociados a la implementación de la política pública<sup>10</sup>. Así, por ejemplo, de seleccionarse como alternativa de solución la provisión de un

<sup>8</sup> Tello, P., Arguedas, C., & Ugarte, M. (2008). Estado: Funcionamiento, organización y proceso de construcción de políticas públicas. Edición: IDEA producción.

<sup>9</sup> Secretaría de Gestión Pública (2020). Opinión Vinculante N° 02-2020-PCM-SGP-SSAP, Opinión sobre sistemas administrativos y funcionales.

<sup>10</sup> Además de las intervenciones públicas señaladas, se debe tomar en cuenta que el rol del Estado también se orienta a garantizar derechos sociales y económicos para las personas, tales como las prestaciones de salud, pensiones, educación, seguridad, entre otros, siendo que la condición de derecho universal no es excluyente de la condición de servicio del Estado (Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) (2019). Principios de actuación del Estado).

determinado bien o servicio, resulta clave que las entidades públicas comprendan la complejidad por la que atraviesan las personas para acceder y recibir bienes y servicios, entiendan las particularidades de los distintos grupos de personas para, a partir de allí, adecuar la provisión de sus servicios, cuenten con canales de atención efectivos e incorporen métricas de evaluación en relación al grado de satisfacción de las personas (PCM, 2019) <sup>11</sup>.

Asimismo, las entidades públicas procurarán que sus políticas públicas contemplen un equilibrio entre la dimensión política y la técnica. Es decir, debe ser políticamente viable y técnicamente correcta. Por un lado, el apoyo político es necesario desde la decisión hasta la implementación; por cuanto se deben identificar y priorizar los problemas públicos desde la perspectiva de las necesidades de las personas, movilizar apoyo de los grupos de interés y negociar con ellos. Por otro lado, la solvencia técnica es clave puesto que la selección de la alternativa de solución debe estar basada en evidencia, es decir, en un conjunto de investigaciones o estudios que ayuden a determinar y respaldar las relaciones entre el problema y sus causas subyacentes (PCM, 2019). De esa forma, un adecuado diseño de políticas públicas permitirá a las entidades públicas contar con intervenciones orientadas a resultados.

Una vez que las entidades públicas han decidido qué “zanahorias, garrotes o sermones” aplicar, deben preguntarse cuál es la estrategia de intervención que permitirá alinear a nivel sectorial e intersectorial los objetivos de política pública y asegurar las condiciones que permitirán implementar las intervenciones seleccionadas en el diseño de política pública. Entre las preguntas a plantearse se encuentran, ¿quiénes son los actores que intervienen en el territorio en la cadena de provisión de los servicios?, ¿con qué entidades públicas pueden asociar sus capacidades y recursos para la gestión e implementación de las políticas públicas?, ¿los mecanismos institucionalizados de coordinación (p.e. comisiones intergubernamentales o interministeriales) tienen un funcionamiento efectivo que aporta al logro del objetivo de política pública? Esta estrategia deberá incorporar el enfoque territorial en su diseño e implementación; esto es, deberá considerar las particularidades territoriales, geográficas, sociales, culturales y económicas en las cuales intervendrá y articularse con los agentes del territorio, a efectos de asegurar que las intervenciones públicas cierren brechas.

Con claridad sobre la política pública a la cual el Estado orientará su actuación, así como su estrategia para intervenir en el territorio las entidades públicas, en un plano institucional, deberán seleccionar la mejor manera de organizarse para optimizar su gestión interna y así asegurar que sus intervenciones sean oportunas, eficientes, efectivas. Para ello, se preguntarán: ¿cuál es la misión de la entidad?, ¿qué bienes, servicios o regulaciones presta/brinda la entidad?, ¿cuál es su demanda o cobertura?, ¿cuál es su capacidad operativa y con cuánto personal cuenta?, ¿cuál es la duración de los procesos y cómo estos repercuten en los plazos de entrega?, ¿cuáles son los riesgos que podrían afectar el logro de objetivos institucionales?<sup>12</sup>, ¿cómo pueden emplear el gobierno digital para mejorar su gestión interna<sup>13</sup> e intervenciones públicas?

Finalmente, de manera transversal a cada uno de los elementos revisados, para asegurar la sostenibilidad y legitimidad de la actuación del Estado en su conjunto, las entidades públicas deben realizar el seguimiento, evaluación y mejora continua de su quehacer; lo cual implica medir los resultados que generan para comunicar y rendir cuentas a la sociedad sobre el uso de los recursos; así como conocer el grado de cumplimiento de los objetivos propuestos y mejorar su gestión interna e intervención públicas sobre la base de las lecciones aprendidas. Del mismo modo, las entidades públicas deben involucrar a las personas en todo el ciclo de vida de las intervenciones públicas; esto es, establecer mecanismos y prácticas adecuadas para promover la transparencia y acceso a la información pública, la rendición de cuentas,

<sup>11</sup> Resolución de Secretaría de Gestión Pública N°004-2019-PCM/SGP, que aprueba los Lineamientos N° 001-2019-SGP: “Principios de actuación para la modernización de la gestión pública”.

<sup>12</sup> Resolución de Secretaría de Gestión Pública N° 005-2020-PCM/SGP, que aprueba los Lineamientos N° 02-2020-SGP que establecen orientaciones sobre el Reglamento de Organización y Funciones - ROF y el Manual de Operaciones – MOP. Véase los criterios de análisis para el diseño organizacional.

<sup>13</sup> La gestión interna en las entidades públicas se refiere a la organización de los medios y a la generación de condiciones de los sistemas administrativos como soporte para la definición e implementación de intervenciones públicas (adaptación sobre la base del Reglamento del SAMGP, Art. 4).

integridad pública y la participación de las personas, de manera que puedan asegurar que las intervenciones públicas estén orientadas a resultados que respondan mejor a las personas.

Así, en concordancia con las premisas de la nueva gobernanza pública, las personas adquieren un rol activo en la solución de problemas públicos y la co – creación de soluciones valiosas para el conjunto de la sociedad (Bryson, 2014). De esa manera, con el planteamiento de este modelo lógico, se busca transmitir que las intervenciones públicas en el territorio no son solo el resultado del rol preponderante que asume una entidad pública, sino que resulta – sobre todo – de los distintos procesos de gobernanza que se establezcan entre entidades públicas, organizaciones del sector privado y las personas (PNUD, 2015)<sup>14</sup>. Dicho ello, en la propuesta de actualización de la PNMGP al 2030 lo que se propone es transitar de un enfoque basado – principalmente - en el desarrollo y fortalecimiento de los medios involucrados en la gestión interna (nueva gestión pública) para transitar hacia un enfoque centrado en la co – creación de bienes, servicios y regulaciones que respondan mejor a los que las personas necesitan (nueva gobernanza pública).

Dicho ello, para alcanzar una gestión pública moderna centrada en las personas deben considerarse los siguientes principios:

- **Derechos humanos:** se considera la responsabilidad política, jurídica y ética de los servidores públicos para hacer cumplir y generar las condiciones de ejercicio pleno de la ciudadanía y de los derechos humanos. Se asume que los derechos son inherentes a todos los seres humanos, se fundan en el respeto de la dignidad de la persona humana y son interrelacionados, interdependientes e indivisibles<sup>15</sup>.
- **Orientación a resultados:** las entidades realizan intervenciones públicas para resolver un problema público o de gestión interna y evalúan sus resultados para mejorar sus bienes, servicios o regulaciones<sup>16</sup>.
- **Resiliencia:** se asegura la continuidad organizativa de las entidades e intervenciones públicas frente a contextos de crisis o cambios, a partir de ajustes positivos, los cuales permiten superar los eventos negativos, y fortalecer su capacidad de respuesta<sup>17</sup>.
- **Productividad:** se optimiza la gestión interna a través de un uso más eficiente y productivo de los recursos públicos para alcanzar los objetivos institucionales planteados, considerando la costo-efectividad de las decisiones de gestión<sup>18</sup>.
- **Territorialidad:** en el diseño e implementación de las intervenciones públicas se tiene en cuenta el enfoque territorial, a través del cual los desafíos y soluciones a los problemas se definen considerando la diversidad cultural, geográfica, socioeconómica y de género<sup>19</sup>.
- **Continuidad:** la gestión adopta como referentes de actuación las políticas de Estado acordadas, así como los objetivos y metas de planeamiento y programación multianual establecidos. Así, las decisiones de política pública e intervenciones públicas son sostenibles en el tiempo, a fin de asegurar el cierre de brechas<sup>20</sup>.

<sup>14</sup> PNUD (2015). From Old Public Administration to the New Public Service.

<sup>15</sup> Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2020). Decreto Supremo que aprueba el "Protocolo Intersectorial para la Participación del Estado peruano ante los Sistemas de Protección Internacional de Derechos Humanos" (DECRETO SUPREMO N° 010-2020-JUS).

<sup>16</sup> Presidencia del Consejo de Ministros (2018). Reglamento del Sistema Administrativo de Modernización de la gestión pública.

<sup>17</sup> Romero, G., & Rivero, J. C. (2017). Resiliencia organizacional: estudio de caso del sector agricultura y riego a partir del fenómeno El Niño 2015-2016.

<sup>18</sup> Presidencia del Consejo de Ministros (2018). Reglamento del Sistema Administrativo de Modernización de la gestión pública.

<sup>19</sup> Secretaría de Descentralización (2020). Lineamientos para la elaboración e implementación de los modelos de provisión de bienes y servicios.

<sup>20</sup> Adaptada sobre la base de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (2007).

- **Flexibilidad y agilidad:** Las entidades públicas adaptan su organización y procesos para responder oportunamente a la heterogeneidad y coyunturas propias del entorno donde intervienen<sup>21</sup>.
- **Sostenibilidad ambiental:** la gestión se orienta al uso racional y sostenible de los recursos naturales<sup>22</sup>.

Sobre la base de dicho enfoque conceptual y en función de los citados principios de una gestión pública moderna, se ha realizado la estructuración operativa del problema público.

### 3.2.2. Estructuración operativa del problema

Se ha optado por representar el modelo del problema público identificado a través del árbol de problemas como herramienta que sirve para identificar todos los problemas que pueden existir en una realidad social utilizando la relación causa – efecto (CEPLAN, 2018)<sup>23</sup>.

El problema público planteado está explicado en función de cinco (05) causas directas (CD) y veinticuatro (24) causas indirectas (CI), las cuales están sustentadas por la evidencia de la literatura, la información remitida y las entrevistas realizadas a las entidades públicas rectoras de las materias comprendidas en la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública (en adelante, PNMGP)<sup>24</sup>. Cabe precisar que el modelo causal desarrollado a continuación ya ha sido validado por las entidades públicas rectoras de las materias comprendidas bajo el ámbito de la PNMGP<sup>25</sup>. A continuación, se muestra el árbol de problemas propuesto (Véase el Gráfico N° 5):

---

<sup>21</sup> Adaptado sobre la base de Reglamento del Sistema Administrativo de Modernización de la gestión pública

<sup>22</sup> Presidencia del Consejo de Ministros (2007). Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

<sup>23</sup> CEPLAN (2018). Guía para elaborar las Políticas Nacionales.

<sup>24</sup> Centro Nacional de Planeamiento Estratégico – CEPLAN, Ministerio de Economía & Finanzas – MEF, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos – MINJUS, Autoridad Nacional del Servicio Civil – Servir, Secretaría de Gobierno Digital - SEGDI, Secretaría de Descentralización - SD y Secretaría de Coordinación – SC.

<sup>25</sup> Los días 9, 11, 14, 16 y 18 de diciembre se llevaron a cabo los talleres de socialización y validación de la propuesta del problema público que sustenta la actualización de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública. En dichas sesiones virtuales se contó con la participación de los equipos técnicos de las siguientes entidades públicas: Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, Secretaría de Descentralización, Secretaría de Coordinación, Secretaría de Demarcación y Organización Territorial, Secretaría de Gobierno Digital, Secretaría de Integridad, Autoridad Nacional de Servicio Civil, Ministerio de Economía, Secretaría de Comunicación Social y el Ministerio de Justicia (Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública).

Gráfico N° 5.- Árbol de problemas propuesto para la PNMGP al 2030



Fuente: elaboración propia

El gráfico N° 5 evidencia problemáticas transversales que afectan el desempeño de la administración pública en su conjunto, las cuales limitan su capacidad para brindar bienes, servicios y regulaciones de calidad. Ello, a su vez, genera una serie de efectos (de distinto orden), entre los cuales se distinguen los siguientes:

(i) *Las personas no acceden de forma oportuna a servicios básicos.*

Un aspecto esencial para las personas es la cobertura, calidad y oportunidad con que el Estado cumple con la prestación de los servicios (PNUD, 2019)<sup>26</sup>. Una medición que se ha empleado para poder distinguir y dimensionar los medios(servicios) utilizados por las personas es el Índice de Densidad<sup>27</sup> del Estado (IDE), el cual busca cuantificar la presencia territorial del Estado en las distintas circunscripciones políticas en las que se organiza, centrándose en identificar la mayor o menor presencia de los servicios básicos en el territorio<sup>28</sup>. Este Índice cubre tres dimensiones (conectividad e integración, ciudadanía y servicios básicos), cubriendo los siguientes sectores: salud, educación, saneamiento, electricidad e identidad<sup>29</sup>.

De acuerdo con un estudio realizado por PNUD (2019), el cual mide el IDE con lógica territorial, entre el año 2007 y 2017 se identifica que los ocho departamentos situados en el tercio superior se posicionan con un puntaje superior a 0.75/1 (entre los cuales se encuentran Lima y Arequipa), mientras que siete departamentos cuentan con un puntaje inferior a 0.70/1 (entre los cuales se encuentran Loreto, Cajamarca y Puno). Esta problemática evidencia la persistencia de patrones de desigualdad territorial en la provisión de los servicios. En este contexto, seguir impulsando la descentralización resulta fundamental como un puente e instrumento para ampliar la presencia de los servicios en el territorio.

<sup>26</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2019). El reto de la igualdad. Una lectura de las dinámicas territoriales en el Perú.

<sup>27</sup> La densidad viene a entenderse como el número y cobertura de servicios que el Estado en una determinada circunscripción (PNUD, 2019).

<sup>28</sup> De acuerdo a PNUD (2019), debe precisarse que la densidad del Estado alude a una función específica, que consiste en la provisión estatal de servicios elementales para las personas. Es evidente que otras funciones estatales pueden dar lugar a distintas definiciones o tipos de densidad del Estado.

<sup>29</sup> Entre los indicadores que se emplean para medir la densidad del Estado se encuentran los siguientes: número de médicos cada 10 mil habitantes, viviendas con agua y desagüe, sobre el total de viviendas, población con DNI, sobre el total de la población, entre otros (PNUD, 2019, p. 86).

Por su parte, un aspecto complementario que complejiza el acceso a servicios básicos son las condicionantes sociales, económicas, geográficas y culturales que limitan el acceso de las personas a los servicios básicos que otorga el Estado. Nótese que las intervenciones del Estado (p.e. los programas sociales) no operan en el vacío, sino – por el contrario – su implementación se ve condicionada por fenómenos propios del contexto específico (Descroix, 2014). Por ejemplo, algunos estudios han identificado que, entre los factores que limitan el acceso de los niños y niñas a los programas sociales de transferencia condicionada, se encuentra la incidencia del trabajo infantil, a consecuencia de condiciones estructurales vinculadas a la pobreza, la falta de acceso a una educación como alternativa, las oportunidades del mercado laboral o la “ruralidad”<sup>30</sup> (Ibid). Ello remarca la necesidad de establecer estrategias de intervención diferenciadas que incorporen de manera transversal el enfoque territorial y permitan responder a la heterogeneidad.

(ii) *Las personas enfrentan barreras burocráticas que afecta el ejercicio de sus derechos.*

La capacidad del Estado para generar normas y regulaciones eficaces es crucial, toda vez que influyen directamente en los mercados y en la economía. Diversos estudios a nivel internacional demuestran claramente que existe una relación positiva entre el buen desempeño del entorno regulatorio y el crecimiento económico. Demuestran que las regulaciones frecuentemente tienen un impacto sobre el comportamiento y el rendimiento del sector de empresas reguladas. Esto significa que la eficacia de la gobernanza regulatoria influye en el fomento del desarrollo del sector privado y en establecer condiciones de mejor gobernanza, inversiones y productividad que contribuya al logro de un mayor bienestar de la sociedad (PCM, 2020)<sup>31</sup>.

De acuerdo al Indicador de Calidad Regulatoria del Banco Mundial, el cual mide la percepción de la capacidad del gobierno para formular e implementar regulaciones consistentes que garanticen y promuevan el desarrollo del sector privado, durante el período 1998 – 2018, el Perú ha tenido un retroceso en la calidad de sus regulaciones, lo cual ha complicado el ambiente para los negocios e inversión. En el año 1998 el Perú tuvo su valor más alto de 0.62 y en el 2018 obtuvo el valor de 0.52 retrocediendo en el índice de calidad regulatoria, a pesar que se encuentra por encima del promedio de los países de América Latina y el Caribe. Entre los aspectos que están comprendidos en este índice se destacan las cargas producidas por el cumplimiento de la regulación, la apertura comercial, las cargas administrativas, las prácticas competitivas desleales, así como las cargas de las regulaciones impositivas y laborales.

Asimismo, de acuerdo a los resultados de la Primera Encuesta de Gestión Pública(2020), las regulaciones de las entidades públicas, no solamente afectan a las empresas, sino también a los propios servidores públicos quienes deben enfrentar los costos de las sobre regulaciones administrativas, las cuales establecen demasiados puntos de control y supervisión, y generan cuellos de botella al interior de las entidades públicas que obstaculizan los procesos de administración interna, así como los procesos de provisión de bienes y servicios. Así, en un contexto en el que la percepción de corrupción ha venido en aumento, <sup>32</sup> muchos sostienen que mientras más se controle al servidor público menor será el riesgo que este incurra en actos de corrupción.

Los elementos citados anteriormente ejercen un impacto considerable en los niveles de confianza de las personas con relación a la actuación del Estado, toda vez que su limitado desempeño está restringiendo el ejercicio de sus derechos, afectando sus oportunidades de acceder a un mayor estado de bienestar. Así, como se ha evidenciado en la contextualización del problema público al inicio del documento, los bienes,

<sup>30</sup> Siguiendo a Trivelli (2012), la ruralidad está referida a aquellos hogares que residen en centros poblados de menos de 400 viviendas o 2000 personas.

<sup>31</sup> PCM (2020). Proyecto de exposición de motivos del Reglamento para desarrollar el marco institucional que rige el proceso de mejora de la calidad regulatoria y establece los lineamientos generales para la aplicación del análisis del impacto regulatorio ex ante.

<sup>32</sup> De acuerdo a Proética (2019), la identificación de la corrupción como uno de los principales problemas del país ha aumentado casi 20 puntos porcentuales: de 44% en 2013 a 62% en 2019. Véase Proética (2019). XI Encuesta Nacional sobre percepciones de la corrupción en el Perú 2019.

servicios y regulaciones constituyen la bisagra entre las personas y el Estado, y constituyen el camino más corto para la (re) construcción de confianza entre ambos.

### 3.3. Conceptos claves para entender el modelo del problema público

El modelo del problema público es organizado sobre los factores asociados a este. Los siguientes cuadros sintetizan los conceptos clave de cada uno de estos factores a través de un ejercicio de operacionalización basado en la literatura especializada y normativa sobre la materia. Véanse los cuadros 1- 6:

**Cuadro 1.- Definiciones operacionales del enunciado del problema público**

N°	Término	Definición operacional
1	<b>Modernización</b>	La modernización de la gestión pública se entiende como un proceso de transformación constante a fin de mejorar lo que hacen las entidades públicas y, de esa manera, generar valor público (PCM, 2019).
2	<b>Valor público</b>	El valor público debe ser entendido como el cambio que acontece en las variables sociales <sup>33</sup> . El valor público se crea cuando a) las intervenciones públicas, que adoptan la forma de bienes, servicios o regulaciones, satisfacen las necesidades y expectativas de las personas, generando beneficios a la sociedad y, b) se optimiza la gestión interna a través de un uso más eficiente y productivo de los recursos públicos, para, directa o indirectamente, satisfacer las necesidades y expectativas de las personas, generando beneficios a la sociedad (PCM, 2018) <sup>34</sup> .
3	<b>Bienes, servicios y regulaciones</b>	Constituyen el conjunto de intervenciones a través de los cuales las entidades públicas, en el marco de sus competencias, promueven, producen o generan condiciones para obtener un cambio en la sociedad (PCM, 2019) <sup>353637</sup> .
4	<b>Bienes</b>	Son los productos tangibles que responden a las necesidades de las personas y que son entregadas por las entidades públicas, en cumplimiento de sus funciones (p.e. desayuno escolar, tablets, bono, DNI, pasaporte, medicina, libros, vacunas, etc). Para la provisión de bienes se podría requerir de servicios para asegurar su adecuada entrega.
5	<b>Servicios</b>	Son los productos intangibles que responden a las necesidades de las personas y que son entregadas por las entidades públicas, en cumplimiento de sus funciones (p.e. atención médica, seguridad, limpieza pública, recojo de residuos sólidos, alumbrado público, etc). Para la provisión de servicios se podría requerir de bienes para asegurar su adecuada entrega.
6	<b>Regulaciones</b>	Las regulaciones, en tanto instrumentos de que desarrollan los contenidos de las políticas públicas, son un conjunto de reglas creadas por el Estado dirigidas a mejorar la eficiencia de los mercados, generar bienestar social, u optimizar el funcionamiento de la administración pública (PCM, 2019; Sotelo,2012).
7	<b>Calidad de las intervenciones públicas</b>	Está entendida como la medida en que los bienes, servicios y regulaciones brindados por el Estado responden a las necesidades y expectativas de las personas. Está vinculada con el grado de adecuación de los bienes, servicios y regulaciones a las condiciones y los resultados que las personas necesitan recibir, para lo cual las entidades públicas se organizan de manera efectiva (PCM, 2019) <sup>38</sup> .

<sup>33</sup> Sotelo, A. (2012). La cadena de valor público: un principio ordenador que previene la colisión metodológica. Revista Internacional de Presupuesto Público, 80.

<sup>34</sup> Decreto Supremo N° 123-2018-PCM, que aprueba el Reglamento del Sistema Administrativo de Modernización de la gestión pública.

<sup>35</sup> Resolución de Secretaría de Gestión Pública N°004-2019-PCM/SGP, que aprueba los Lineamientos N° 001-2019-SGP: "Principios de actuación para la modernización de la gestión pública".

<sup>36</sup> Cabe precisar que, además de las intervenciones citadas, se debe tomar en cuenta que el rol del Estado también se orienta a garantizar derechos sociales y económicos para las personas, tales como las prestaciones de salud, pensiones, educación, seguridad, entre otros, siendo que la condición de derecho universal no es excluyente de la condición de servicio del Estado (Ibid).

<sup>37</sup> Véase la definición de "instrumentos de política pública" en el Cuadro N° 2.

<sup>38</sup> Adecuación sobre la base de la Resolución de Secretaría de Gestión Pública N° 006-2019-PCM/SGP, que aprueba la Norma Técnica para la Gestión de la Calidad de Servicios en el Sector Público.

Actualización de la Política Nacional de Modernización de la gestión pública al 2030  
Secretaría de Gestión Pública – Presidencia del Consejo de Ministros

N°	Término	Definición operacional
8	<b>Necesidades &amp; expectativas</b>	Se identifican a partir de las brechas de acceso a servicios a nivel departamental, provincial y distrital. Estas brechas permitirán comprender cómo viven las personas en sus territorios, sus medios de vida y su nivel de bienestar; y a partir de ello, poder diseñar intervenciones reflejados en políticas y planes que permitan identificar las necesidades reales de la población y aprovechar las oportunidades (CEPLAN, 2017) <sup>39</sup> .
9	<b>Brechas</b>	Es la diferencia entre la oferta disponible optimizada de infraestructura (la cual incluye la infraestructura natural) y/o acceso a servicios públicos y la demanda, a una fecha determinada y ámbito geográfico determinado. Puede ser expresada en términos de cantidad y/o calidad (CEPLAN, 2019) <sup>40</sup> .
10	<b>Público objetivo</b>	En el caso de la PNMGP, el público objetivo son las entidades públicas. Desde esta política se busca generar condiciones adecuadas que permitan que las entidades públicas, a través de su gestión interna e intervenciones públicas, respondan a las necesidades de las personas (naturales o jurídicas)

Elaboración propia.

### Cuadro 2.- Definiciones operacionales de la Causa Directa 1

N°	Término	Definición operacional
1	<b>Política pública</b>	<p>Las políticas públicas son las opciones, los modelos, o formas de organizar las relaciones económicas, sociales, u otras que a través del tiempo va eligiendo una sociedad. Dada su naturaleza dinámica y cambiante en el tiempo, reflejan inevitablemente un juicio de valor sobre “en qué” y “cómo” debe actuar el Estado para cumplir sus fines (“el norte”) (adaptación sobre la base de Idea Internacional, 2008; PCM, 2020)<sup>41</sup>.</p> <p>Cabe precisar que una política pública puede expresarse a través de: i) normas específicas que definen la acción del estado para servicios específicos (seguro materno infantil); ii) bloques normativos (conjunto de normas) que regulan los límites de la actividad de los individuos o grupos de individuos (regulación de servicios de telefonía, código penal) ; iii) acciones que adopta o que deja de ejecutar un Estado (desregulación de los mercados competitivos)<sup>42</sup>, políticas nacionales sectoriales y multisectoriales, entre otras intervenciones públicas<sup>43</sup>.</p>
2	<b>Políticas nacionales</b>	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 (LOPE, 2007).
3	<b>Problema público</b>	Un problema se define como la diferencia entre una situación actual y una situación deseada posible. No obstante, el carácter público aparece cuando confluyen las siguientes situaciones: (i) existe evidencia de carencias y necesidades en las personas o en su entorno, (ii) los actores del ámbito político junto a la sociedad civil califican a esa situación como indeseable, en tanto que afecta de manera directa o indirecta el ejercicio de derechos o bienestar de la población y (iii) la solución para atender el problema requiere

<sup>39</sup> En concordancia con: (i) primer principio del SAMGP.- orientación al ciudadano: Las intervenciones de las entidades públicas, según su naturaleza, se diseñan e implementan a partir de la identificación de las necesidades y expectativas de los ciudadanos (SAMGP, Art. 3) y (ii) Guía de Políticas Nacionales.- En el marco de la modernización de la gestión pública, las políticas nacionales deben formularse sobre problemas priorizados de acuerdo a las necesidades y demandas ciudadanas, y reflejarse en los planes sectoriales, institucionales y operativos del SINAPLAN (Guía de Políticas Nacionales, p.15).

<sup>40</sup> CEPLAN (2019). Guía para el Planeamiento Institucional.

<sup>41</sup> Tello, P., Arguedas, C., & Ugarte, M. (2008). Estado: Funcionamiento, organización y proceso de construcción de políticas públicas. Edición: IDEA producción.

<sup>42</sup> Secretaría de Gestión Pública (2020). Opinión Vinculante N° 02-2020-PCM-SGP-SSAP, Opinión sobre sistemas administrativos y funcionales.

<sup>43</sup> Nótese que, para materializar la acción pública, el Estado dispone de diversos instrumentos, denominados instrumentos de política pública, que constituyen un conjunto de intervenciones a través de los cuales las entidades públicas ejercen su poder, a fin de garantizar o producir un cambio en la sociedad (Vedung, 1998; Weissbluth, 2002). Entre los principales instrumentos de política pública, se pueden identificar los incentivos o “zanahorias”, castigos o “garrotes” y las acciones comunicacionales o “sermones”. La selección de cada instrumento dependerá de las estrategias políticas o administrativas que se adopten, dependiendo del objetivo que se desea alcanzar en términos de efectividad, eficiencia, legitimidad, entre otros. Véase la Resolución de Secretaría de Gestión Pública N° 004-2019-PCM/SGP, que aprueba los Lineamientos N° 001-2019-SGP: “Principios de actuación para la modernización de la gestión pública”.



Actualización de la Política Nacional de Modernización de la gestión pública al 2030  
Secretaría de Gestión Pública – Presidencia del Consejo de Ministros

		de la intervención del sector público, aún cuando también implique la intervención del sector privado (CEPLAN, 2018).
4	<b>Análisis de impacto regulatorio</b>	Herramienta que sirve para examinar de manera sistemática los beneficios, costos y efectos potenciales de una propuesta normativa (o alternativa no regulatoria), ya sea nueva o la modificación de una preexistente (OCDE, 2016) <sup>44</sup> .

Elaboración propia.

**Cuadro 3.- Definiciones operacionales de la Causa Directa 2**

N°	Término	Definición operacional
1	<b>Gobernanza</b>	Comprende los acuerdos mediante los cuales los actores públicos y privados definen el abordaje de los problemas o la creación de oportunidades sociales, así como la forma en la cual las actividades de gobierno tienen lugar (adaptación de Kooiman, 2005) <sup>45</sup> .
2	<b>Rectoría</b>	<p>Es la potestad exclusiva de un ministerio para priorizar la atención de problemas o necesidades públicas en materia de su competencia, y disponer las medidas sectoriales nacionales para alinear la actuación de los tres niveles de gobierno, a través de acciones de planificación (ej. aprobación de políticas nacionales sectoriales) y la emisión de normas, regulaciones, instrumentos de supervisión, monitoreo, fiscalización y sanción de corresponder, para asegurar la efectividad en la implementación de las intervenciones orientadas a la solución de los problemas y la obtención de resultados en beneficio de las personas (PCM, 2020)<sup>46</sup>.</p> <p>En el caso de los sistemas administrativos, la rectoría busca uniformizar y estandarizar procedimientos y reducir costos de sistematización para asegurar el correcto uso de recursos públicos, sin desconocer la flexibilidad necesaria que requieren las entidades públicas para operar eficientemente en el territorio, adecuando su funcionamiento al proceso de descentralización.</p> <p>En el caso de los sistemas funcionales, la rectoría busca articular intervenciones públicas para el logro de los objetivos de política pública (Ibid)<sup>47</sup>.</p>
3	<b>Enfoque territorial</b>	Constituye la acción mediante la cual los desafíos y soluciones a los problemas o puntos críticos que dificultan la entrega o provisión del bien o servicio, se definen teniendo en cuenta el territorio en el cual se proveen. (PCM, 2020) <sup>48</sup> .

Elaboración propia.

**Cuadro 4.- Definiciones operacionales de la Causa Directa 3**

N°	Término	Definición operacional
1	<b>Gestión interna</b>	Organización de los medios y a la generación de condiciones de los sistemas de administración como soporte para la definición e implementación de intervenciones públicas (PCM, 2018) <sup>49</sup> .
2	<b>Planeamiento estratégico</b>	Reflexión rigurosa que realiza cada institución del Estado, en el marco de las materias bajo su competencia, sobre las demandas de los ciudadanos, las oportunidades y los riesgos de un inadecuado accionar del sector público y sobre los actores e intervenciones involucrados, y sus resultados anteriores. Concluye en objetivos que expresan resultados que las entidades esperan alcanzar en relación a la demanda ciudadana, con metas claras de cantidad y calidad de producción de bienes o servicios que permitirán la articulación del presupuesto para satisfacer las demandas ciudadanas de la manera más eficaz y eficiente (PNMGP, 2013).

<sup>44</sup> OCDE (2014). Implementación del Análisis de Impacto Regulatorio en el Gobierno Central del Perú.

<sup>45</sup> Kooiman, J. (2005). Gobernar en gobernanza. La gobernanza hoy, 10, 57-82.

<sup>46</sup> Secretaría de Descentralización (2020). Lineamientos para la elaboración e implementación de los modelos de provisión de bienes y servicios.

<sup>47</sup> Secretaría de Gestión Pública (2020). Opinión Vinculante N° 02-2020-PCM-SGP-SSAP, Opinión sobre sistemas administrativos y funcionales.

<sup>48</sup> Secretaría de Descentralización (2020). Lineamientos para la elaboración e implementación de los modelos de provisión de bienes y servicios.

<sup>49</sup> Adaptado de Decreto Supremo N° 123-2018-PCM, que aprueba el Reglamento del Sistema Administrativo de Modernización de la gestión pública.

Actualización de la Política Nacional de Modernización de la gestión pública al 2030  
Secretaría de Gestión Pública – Presidencia del Consejo de Ministros

N°	Término	Definición operacional
3	<b>Diseño organizacional</b>	Es un proceso de análisis reflexivo de una serie de criterios y principios en materia organizacional, que le permitan identificar aquella estructura organizacional que más se ajuste a sus necesidades y contribuya a la creación de valor público (PCM, 2020).
4	<b>Estructura orgánica</b>	Agrupar las competencias y funciones de la entidad en unidades de organización y establece las líneas de autoridad y mecanismos de coordinación para el logro de sus objetivos (PCM, 2018) <sup>50</sup> .
5	<b>Simplificación administrativa</b>	Tiene por objetivo la eliminación de obstáculos o costos innecesarios para la sociedad, que genera el inadecuado funcionamiento de la Administración Pública (PNMGP, 2013).
6	<b>Gestión por procesos</b>	Tiene como propósito organizar las actividades de trabajo de una entidad pública de manera transversal a las diferentes unidades de organización, para contribuir con el logro de los objetivos institucionales. Comprende acciones conducentes a la determinación de los procesos de la entidad, así como a su medición y análisis con el propósito de implementar mejoras en su desempeño, priorizando los procesos que contribuyan al logro de los objetivos de la entidad pública o que puedan afectar dicho logro, representen mayor demanda, concentren la mayor cantidad de reclamos o quejas, entre otros similares (PCM, 2018) <sup>51</sup> .
7	<b>Evaluación de riesgos de gestión</b>	Comprende la aplicación sistemática de prácticas para la identificación, el análisis, la evaluación, el tratamiento, el seguimiento y la revisión del riesgo, independientemente de su fuente de origen (PCM, 2018).
8	<b>Sistemas administrativos</b>	Conjunto de principios, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos mediante los cuales se organizan las actividades de la Administración Pública que requieren ser realizadas por las entidades de los Poderes del Estado, los Organismos Constitucionales y los niveles de Gobierno.  Tienen por finalidad regular la utilización de los recursos en las entidades de la administración pública, promoviendo la eficacia y eficiencia en su uso ( <i>Ley Orgánica del Poder Ejecutivo</i> , 2007).
9	<b>Costos de transacción</b>	Son aquellos costos en los cuales se incurre en la administración pública para tomar y ejecutar una decisión de gestión o de política pública (definición propia, adaptada de Bullard, 2018 <sup>52</sup> ).
10	<b>Eventos de vida</b>	Es la organización de servicios y trámites a partir de los eventos que tienen un impacto significativo en el curso de vida de las personas y que les motiva a relacionarse con las entidades públicas ya sea para requerir la prestación de servicios y realización de trámites (PCM, 2018) <sup>53</sup> .
11	<b>Cadena de trámites</b>	Consiste en la relación que existe entre procedimientos administrativos o servicios prestados en exclusividad en función a los requisitos exigidos para su realización, que tiene como objetivo final la emisión de un pronunciamiento que recae sobre intereses, obligaciones o derechos de los administrados, y que deben realizarse en más de una entidad para su culminación (PCM, 2018).
12	<b>Servicios integrados</b>	Aquellos servicios que se brindan por más de una entidad pública, a través de un único punto de contacto y que pueden articularse a través de cadena de trámites y eventos de vida, con la finalidad de facilitar y mejorar el acceso, articulación y la calidad de los servicios que brinda el Estado a las personas naturales y jurídicas (PCM, 2018).

Elaboración propia.

**Cuadro 5.- Definiciones operacionales de la Causa Directa 4**

N°	Término	Definición operacional
----	---------	------------------------

<sup>50</sup> PCM (2018). Decreto Supremo N° 054-2018-PCM, que aprueba los Lineamientos de Organización del Estado.

<sup>51</sup> PCM (2018). Decreto Supremo N° 123-2018-PCM, que aprueba el Reglamento del Sistema Administrativo de Modernización de la gestión pública

<sup>52</sup> Bullard, A. (2018). Análisis económico del derecho (Vol. 35). Fondo Editorial de la PUCP.

<sup>53</sup> Decreto Legislativo N° 1447, Decreto Legislativo que modifica el Decreto Legislativo N° 1211 que aprueba medidas para el fortalecimiento e implementación de servicios públicos integrados a través de ventanillas únicas.

Actualización de la Política Nacional de Modernización de la gestión pública al 2030  
Secretaría de Gestión Pública – Presidencia del Consejo de Ministros

1	<b>Gobierno digital</b>	El gobierno digital es el uso estratégico de las tecnologías digitales y datos en la Administración Pública para la creación de valor público (Ley de Gobierno Digital, 2018).
2	<b>Innovación</b>	Capacidad de construir nuevas respuestas frente a los problemas complejos y desconcertantes (Brugué, Blanco y Boada, 2014) e implementarlas para crear valor para la sociedad, a través de nuevos o mejores procesos o servicios (Comisión Europea <sup>54</sup> , 2013).
3	<b>Seguimiento, evaluación &amp; mejora continua</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Seguimiento: verificar que una actividad transcurre según lo previsto,</li> <li>➤ Evaluación: verificar que se han generado los cambios proyectados con relación a la situación inicial y</li> <li>➤ Mejora continua: mejoramiento de los procesos de la cadena de valor</li> </ul> <i>(PNMGP, 2013).</i>
4	<b>Gestión del conocimiento</b>	<p>Tiene como propósito producir e incorporar conocimiento que sea útil para la gestión de la entidad, propiciando predictibilidad en las decisiones.</p> <p>Comprende acciones dirigidas a la identificación y documentación del conocimiento orientada a mejorar la gestión interna y la toma de decisiones de la entidad y facilitar su trazabilidad, así como vinculadas a su difusión y también la promoción de espacios de intercambio entre servidores o entre entidades públicas para su asimilación y utilización. Se prioriza la documentación clave para el ejercicio de las funciones sustantivas, así como aquella que promueva transparencia, seguridad jurídica, mejora de la productividad, eficacia y eficiencia de la entidad (PCM, 2018).</p>

Elaboración propia.

#### Cuadro 6.- Definiciones operacionales de la Causa Directa 5

N°	Término	Definición operacional
1	<b>Personas</b>	Conjunto de sujetos de derecho, ya sean personas naturales o jurídicas, que acceden a un bien o servicio brindado por las entidades públicas (PCM, 2018) <sup>55</sup> .
2	<b>Apertura del Estado para las personas</b>	Generación de condiciones para fortalecer la relación Estado – personas durante el ciclo de vida de las intervenciones públicas, asegurando la participación y vigilancia ciudadana, el acceso a la información pública, la rendición de cuentas, la colaboración e innovación, entre otros (Adaptación sobre la base del Reglamento del Sistema Administrativo de Modernización, 2018) <sup>57</sup> .
3	<b>Participación ciudadana</b>	Conjunto de actividades voluntarias mediante las cuales las personas se involucran activamente en el ciclo de las políticas públicas y en la provisión de bienes, servicios y regulaciones (OECD, 2016).
4	<b>Rendición de cuentas</b>	La rendición de cuentas es el acto mediante el cual las autoridades y funcionarios/as de los tres niveles de gobierno, en el marco de sus competencias, se dirigen a la ciudadanía para mostrar los avances, dificultades y resultados de su gestión sobre los logros de los objetivos de política pública (SGP, 2015) <sup>58</sup> .
5	<b>Transparencia</b>	Se entiende como la apertura de data e información relevante por parte del gobierno a las personas en una manera accesible, oportuna, comprensible y reutilizable (OCDE, 2016).

<sup>54</sup> European Commission (2013) Powering European Public Sector Innovation: Towards a new architect. Report of the Expert Group of Public Sector Innovation. European Publishing

<sup>55</sup> Resolución de Secretaría de Gestión Pública N° 006-2019-PCM/SGP, que aprueba la Norma Técnica para la Gestión de la Calidad de Servicios en el Sector Público.

<sup>56</sup> Se distinguen dos tipos de interacción: (i) Persona natural – entidad pública (p.e. al solicitar duplicado de licencia de conducir, recibir atención en un hospital, etc) y (ii) Persona jurídica, ya sean entidades del sector público o privado - la entidad pública que brinda el bien o servicio (p.e. cuando una empresa solicita una evaluación de impacto ambiental).

<sup>57</sup> Adaptación, sobre la base del Decreto Supremo N° 123-2018-PCM, que aprueba el Reglamento del Sistema Administrativo de Modernización de la gestión pública.

<sup>58</sup> SGP (2015). Programa de fortalecimiento de capacidades en materia de gobierno abierto

N°	Término	Definición operacional
6	Integridad	Uso adecuado de fondos, recursos, activos y atribuciones en el sector público, para los objetivos oficiales para los que se destinaron (Decreto Supremo N° 042-2018-PCM, que establece medidas para fortalecer la integridad pública y lucha contra la corrupción) <sup>59</sup> .

Elaboración propia.

### 3.4. Situación actual de problema público

Como señalan algunos autores, los esfuerzos por mejorar la gestión pública en el Perú han sido numerosos, pero no necesariamente han respondido a una orientación estratégica y sostenible (Pasco, 2015). El siguiente acápite, organizado en función de la estructura del árbol de problemas elaborado para el problema público, da cuenta de ello al evidenciar la vigencia de muchas deficiencias de la administración pública que afectan la provisión de bienes, servicios y regulaciones en el Perú.

#### 3.4.1. Causa directa 1: Inadecuado diseño de políticas públicas

Las políticas públicas son las opciones, los modelos, o formas de organizar las relaciones económicas, sociales, u otras que a través del tiempo va eligiendo una sociedad. Dada su naturaleza dinámica y cambiante en el tiempo, reflejan inevitablemente un juicio de valor sobre “en qué” y “cómo” debe actuar el Estado para cumplir sus fines (“el norte”) (adaptación sobre la base de Idea Internacional, 2008; PCM, 2020)<sup>60</sup>. Cabe precisar que una política pública puede expresarse a través de: (i) normas específicas que definen la acción del Estado para servicios específicos (seguro materno infantil); (ii) bloques normativos (conjunto de normas) que regulan los límites de la actividad de los individuos o grupos de individuos (regulación de servicios de telefonía, código penal); (iii) acciones que adopta o que deja de ejecutar un Estado (desregulación de los mercados competitivos)<sup>61</sup>, (iv) políticas nacionales sectoriales y multisectoriales, entre otras intervenciones públicas.

A continuación se desarrollan las principales limitaciones identificadas del diagnóstico realizado respecto a las políticas públicas.

- **Causa Indirecta 1.1. Definición del problema de políticas públicas no basado en evidencia**

La definición del problema que sustenta una política pública es un paso crucial, pues le otorga al hacedor de política un sentido de dirección para obtener evidencia e información y, sobre todo, es fundamental para construir una narrativa en torno a la propuesta de política pública (Bardach, 1998)<sup>62</sup>. Dada su importancia y el contexto en el cual se definen los problemas públicos, su delimitación representa diversos desafíos, los cuales han sido ampliamente estudiados por la literatura académica.

Autores como Roth (2002)<sup>63</sup> señalan que transitar del reconocimiento de una realidad a una realidad problematizada depende de la representación de los problemas y, específicamente, “de la representación social y política de los problemas”. Así, “la representación no es un dato objetivo. Es una construcción que resulta del conjunto de luchas que los actores sociales y políticos libran para imponer una lectura” (Roth, 2002). Esta específicamente corresponde con los intereses de los actores en pugna, y tendrán mayores posibilidades de imponer su lectura de los problemas aquellos actores que tengan importantes recursos. En dicho marco, la responsabilidad del hacedor de política está entonces en identificar los factores sociales y políticos que inciden en la clarificación del problema para terminar por definirlo de manera concisa y que, de esta manera, pueda ser tomado en cuenta a la hora de formular política. Esto implica reconocer de

<sup>59</sup> Decreto Supremo N° 042-2018-PCM, que establece medidas para fortalecer la integridad pública y lucha contra la corrupción.

<sup>60</sup> Tello, P., Arguedas, C., & Ugarte, M. (2008). Estado: Funcionamiento, organización y proceso de construcción de políticas públicas. Edición: IDEA producción.

<sup>61</sup> Secretaría de Gestión Pública (2020). Opinión Vinculante N° 02-2020-PCM-SGP-SSAP, Opinión sobre sistemas administrativos y funcionales.

<sup>62</sup> Bardach, E. (1998). Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas. Un manual para la práctica. México: CIDE.

<sup>63</sup> Roth (2002). Identificación, construcción de problemas y agenda política en Políticas Públicas: Formulación, Implementación y Evaluación: Ediciones Aurora, Bogotá D.C., 2002

manera holística todos los factores que inciden en el problema para terminar por concluir una definición en la que se enmarque todo el universo del problema (Ibid).

Para contar con una mirada holística de los problemas públicos, de manera que se pueda “desentrañar” los factores asociados a este, es fundamental contar con información. Ello es necesario por tres razones clave: (i) evaluar la naturaleza y la extensión del problema que se está tratando definir; (ii) evaluar las características particulares de la situación concreta de la política que se pretende definir y (iii) proyectar de manera realista los resultados que podrían conseguirse en un determinado contexto, con relación a contextos similares (Bardach, 1998). Así, contar con información de manera oportuna, asegurando su valor analítico es fundamental para otorgarle al hacedor de política mayor claridad respecto al problema identificado, pensar en las mejores soluciones posibles y seleccionar aquellas alternativas que puedan ser las más adecuadas (Ibid).

Pese a su importancia, de acuerdo a un estudio de la OECD (2016), el Estado peruano aún carece de un enfoque “a nivel de todo el gobierno” (*whole-of-a-government*)<sup>6465</sup> para la generación y uso de evidencia. En efecto, un aspecto fundamental que ha afectado la calidad del diseño de las políticas públicas es el uso poco recurrente de evidencia para la toma de decisiones. De acuerdo a un estudio realizado por el Laboratorio de Acción contra la Pobreza Abdul Lateef Jameel (J-PAL) (2018)<sup>66</sup>, el uso de la evidencia en el Estado peruano como medio para darle sustento a las decisiones de política pública y a la formulación de planes en el Estado no es aplicado de forma generalizada ni sistémica.

Por ejemplo, durante las evaluaciones técnicas que realiza la Secretaría de Gestión Pública, mediante los canales CCV y RIA, se identifican diversos proyectos normativos provenientes de sectores de alto impacto para el bienestar de la población que no identifican adecuadamente cuál es la población afectada por el problema identificado, de qué manera les está afectando el problema identificado (p.e. no se presentan datos ni cualitativos ni cuantitativos), con lo cual se suelen proponer medidas de política pública inexactas que – de no sustentarse adecuadamente en evidencia – pueden generar perjuicios, no solo para la población objetivo, sino también para el propio Estado, en términos judiciales y económicos<sup>67</sup>.

Ello se vincula con diversos factores como el hecho que no se prioriza la búsqueda y recopilación de evidencia para la toma de decisiones y, por tanto, no se le asigna presupuesto, toda vez que no se perciben sus beneficios en el corto plazo y, además, se cuenta con limitados incentivos para impulsar el uso de evidencia; por el contrario, los servidores públicos se suelen enfrentar a desincentivos vinculados a la fragmentación de los sistemas de información del Estado, lo cual dificulta el acceso y uso del conocimiento que se genera a nivel intrainstitucional (p. 8). Como resultado de ello, en algunas políticas públicas no se dimensiona adecuadamente el problema, y ello dificulta entender la correlación entre la problemática y la propuesta de solución.

Por su parte, en el caso de las políticas nacionales<sup>68</sup>, si bien la LOPE (2007) establece las competencias del Poder Ejecutivo con respecto a las políticas nacionales, hasta el año 2018<sup>69</sup> no se contaba con un instrumento técnico normativo que orientara a las entidades públicas en la formulación de sus políticas públicas, lo cual ocasionó la dispersión y el desarrollo disímil en alcances, estructuras y contenidos de las políticas nacionales, incurriendo en riesgos de duplicidades entre sí (PCM, 2018)<sup>70</sup>.

<sup>64</sup> Christensen, T., & Lægreid, P. (2007). The whole-of-government approach to public sector reform. *Public administration review*, 67(6), 1059-1066.

<sup>65</sup> Como una respuesta, a la fragmentación generada por la especialización propiciada por el paradigma de la nueva gestión pública, los países empezaron a adoptar estrategias de integración y coordinación. A este conjunto de prácticas se les denominó bajo el precepto del “gobierno como un todo” o “whole of government”. Véase Christensen, T., & Lægreid, P. (2007).

<sup>66</sup> J-PAL (2018). *Creating a Culture of Evidence Use: Lessons from J-Pal's Government Partnerships in Latin America*. The Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab (J-PAL). [Povertyactionlab.org/gpi](http://Povertyactionlab.org/gpi). Diciembre, 2018.

<sup>67</sup> Secretaría de Gestión Pública (2020). *Evaluaciones técnicas mediante los canales RIA/CCV*.

<sup>68</sup> Con relación a la políticas nacionales, como categoría dentro del espectro amplio de políticas públicas, estas (i) se enmarcan en Políticas de Estado y responden a un programa de gobierno, (ii) cuentan con objetivos claros que manifiestan las prioridades del país, (iii) identifican problemas de la agenda pública que deben priorizarse tomando en cuenta las necesidades o demandas ciudadanas y (iv) se reflejan en los objetivos establecidos en los Planes Sectoriales, en los Planes de Desarrollo Concertado y en los Planes Estratégicos y Operativos de todas y cada una las entidades del sector público en los tres niveles de gobierno (CEPLAN, 2018). Asimismo, deben formularse sobre problemas priorizados de acuerdo a las necesidades y demandas ciudadanas, y reflejarse en los planes, sectoriales, institucionales y operativos del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico – SINAPLAN.

<sup>69</sup> En el año 2018 se aprueba el Reglamento que regula las Políticas Nacionales, mediante Decreto Supremo N° 029-2018-PCM.

<sup>70</sup> Exposición de motivos del Decreto Supremo N° 029-2018-PCM, que aprueba el Reglamento que regula las Políticas Nacionales.

En dicha línea, un paso importante que se ha realizado para fortalecer el uso de evidencia en políticas nacionales ha sido la elaboración de la Guía de Políticas Nacionales de CEPLAN (2018). Este documento constituye un esfuerzo fundamental para guiar el diseño, formulación, seguimiento y evaluación de las políticas nacionales, así como el procedimiento a aplicar para su actualización con la finalidad de contribuir a una mejor atención a la ciudadanía. En este documento se establece que la evidencia a emplearse en el diseño de la política nacional debe cumplir con determinados criterios que garanticen su pertinencia, tales como: exactitud, objetividad, credibilidad, generación, relevancia y disponibilidad. De igual modo, se resalta considerar una amplia gama de fuentes y la aplicación de técnicas tanto cuantitativas como cualitativas. A marzo de 2021, del total de ochenta y dos (82) políticas nuevas o en estado de actualización, catorce (14) políticas han sido aprobadas, de acuerdo a la metodología de CEPLAN (2018); es decir, en aplicación de criterios que aseguran el uso adecuado de evidencia; mientras que sesenta y ocho (68) se encuentran en proceso de diseño y formulación (CEPLAN, 2020).

- **Causa Indirecta 1.2. Ausencia de criterios de priorización en el diseño de políticas públicas**

Luego de la definición del problema que sustenta una política pública, así como de los factores que lo componen, es fundamental establecer adecuados criterios para priorizar en donde se focalizará la intervención de las entidades públicas. Realizar este ejercicio resulta importante, en la medida en que las políticas públicas – casi siempre – están acotadas por márgenes políticos y financieros de acción. Ello genera que las entidades públicas, muchas veces, operen en entornos en donde requieran resolver múltiples problemas, pero con escasos recursos (Lahera, 2002)<sup>71</sup>. Así, desde la literatura se reconoce que una de las principales características de un adecuado diseño de políticas públicas es la capacidad de priorizar cuáles son aquellas intervenciones y/o medidas que generarían un mayor beneficio social o un mayor impacto en la calidad de vida de las personas (Ibid).

En la práctica, uno de los problemas más recurrentes que se ha evidenciado es la dificultad que tienen las entidades públicas para identificar y priorizar acciones de alto impacto en la calidad de vida de los ciudadanos.

Dicha problemática se refleja, por ejemplo, en los diversos instrumentos de política pública que se han propuesto en los últimos años para resolver problemas públicos. Como se ha señalado líneas arriba, dentro del espectro de las políticas públicas, se encuentra la categoría de las políticas nacionales. Al respecto, un primer ejemplo vinculado a las dificultades para priorizar la acción del Estado es la proliferación de políticas nacionales (o similares) que se han aprobado desde los Ministerios del Poder Ejecutivo para atender problemas de política pública. De acuerdo al inventario de políticas nacionales (2019), administrado por CEPLAN, al 2019 se contaban con un total de cincuenta y ocho documentos (58) de política o similares (entre políticas, planes y estrategias). Véase cuadro N° 7:

Cuadro N° 7.-Resumen de inventario de políticas(similares) de CEPLAN (2018)

<b>Tipo de Documento/naturaleza</b>	Multisectorial	Sectorial	<b>Total general</b>
Estrategia	5		5
Plan	7		7
Política	29	17	46
<b>Total general</b>	41	17	<b>58</b>

Fuente: elaboración propia, sobre la base de CEPLAN (2018).

Uno de los aspectos que resaltan del cuadro anterior es que la mayor cantidad de documentos de política son de naturaleza multisectorial; esto es, abordan problemas públicos complejos que requieren la intervención articulada de dos o más entidades públicas para su atención (p.e. desde temas vinculados a

<sup>71</sup> Lahera, E. (2004). Política y políticas públicas. Cepal.

personas adultas mayores, infancia y adolescencia hasta integración fronteriza y formalización laboral, entre otros). Por su parte, se observa que muchos de los documentos de política de naturaleza sectorial versan sobre una misma materia (p.e. educación), pero abordan dimensiones o aristas distintas (p.e. política educativa para la población en ámbitos rurales, política nacional de educación superior y técnico productiva, política ambiental). Quizás en la práctica, dada la diversidad y multiplicidad de temas generales (y específicos) que se abordan en los documentos de política, ello ha generado condiciones para la dispersión de los esfuerzos que realizan las entidades públicas para abordar problemas públicos complejos y multicausales.

Otro ejemplo que refleja la problemática de la inadecuada priorización por parte de las entidades públicas es la reciente proliferación de programas presupuestales. Como se detallará en los siguientes acápites del documento, los programas presupuestales fueron concebidos como instrumentos de política pública destinados a vincular la asignación presupuestal a productos y resultados que coadyuven al cierre de brechas y al desarrollo del país. No obstante, durante el diagnóstico realizado por el Ministerio de Economía y Finanzas (2018), se identificó en la administración pública una tendencia que consideraba que solo con contar con un programa presupuestal se lograría tener una mejor asignación de recursos y una mayor asignación de recursos en el presupuesto multianual, lo cual generó una proliferación de programas presupuestales, así como problemas vinculados a la ausencia de evidencia confiable, afectándose la calidad del diseño de los programas presupuestales (Dirección de Calidad del Gasto Público, 2020)<sup>72</sup>.

Enfrentar esta problemática es crucial, pues, si bien tenemos un conjunto amplio de políticas públicas de Estado que deben orientar la actuación de las entidades públicas para alcanzar la visión país, también es importante entender que en la administración pública los recursos son escasos y los tiempos son cortos. Más aún, se sabe también que las entidades públicas enfrentan diversas restricciones, no solo presupuestales; sino que también se ven sometidas a un conjunto de condiciones que influyen en el alcance e impacto de sus decisiones y en la forma cómo gestionan los flujos de trabajo, entre otros (Gantus, 2019). Ello nos lleva a priorizar, sobre la base de un conocimiento integral de las distintas brechas en el territorio, aquellas intervenciones/acciones que puedan ejercer un mayor impacto en las personas y que sean viables de llevar a cabo en el horizonte de tiempo establecido y con los recursos asignados.

- **Causa Indirecta 1.3. Incorrecta identificación de objetivos, indicadores y lineamientos en el diseño de políticas públicas**

Con claridad sobre los criterios para priorizar la acción estatal, el hacedor de política pública debe proseguir con la definición y el trazado de aquellos posibles cursos de solución que le permitan atacar las causas del problema público y proveerle de una “carta de navegación” lo suficientemente clara para darle coherencia a la acción del Estado frente a un problema público. Al respecto, muchos autores consideran que, si bien la definición del problema público es ardua, el saber identificar las soluciones para el problema delimitado es realmente el principal reto del análisis y diseño de las políticas públicas (Bardach, 1996).

Desde la experiencia comparada, se remarca la necesidad de contar con un diseño de política pública que establezca objetivos claros y que refleje un análisis riguroso de la capacidad instalada de la entidad pública y del entorno en el cual se implementará, a fin de asegurar que sea resiliente a los riesgos externos que pudiesen afectar su puesta en marcha y sea factible de adaptarse a los desafíos de la realidad práctica (Institute for Government, 2011).

Pese a su importancia, de acuerdo a los hallazgos de un estudio realizado por Franco (2018) con relación a las políticas nacionales, se identifica que muchas de estas cuentan con objetivos que no siempre están definidos con precisión ni, usualmente, contienen definiciones operativas con respecto a su instrumentación, horizonte temporal o presupuesto<sup>73</sup>. Por ejemplo, del análisis de propuestas de política

<sup>72</sup> Entrevista con Efraín Rodríguez, Director de la Dirección de Calidad del Gasto Público, realizada el 04 de junio de 2020.

<sup>73</sup> Mayorga, F. F. (2018). Problemas de coordinación y coherencia en la política pública de modernización... del Poder Ejecutivo de Perú. Revista del CLAD Reforma y Democracia, (70), 127-162.

que se remiten para revisión en la plataforma del Consejo de Coordinación Viceministerial (CCV), se identifica lo siguiente:

- No se desarrolla quiénes son las entidades responsables, metas e indicadores referentes a la dicha provisión de servicios; siendo éste un requisito establecido.
- Discordancia entre los objetivos, lineamientos e indicadores que se plantean para los documentos de política.
- Se le asigna la responsabilidad de conducir la política a ministerios que no cuentan con las competencias materiales para asumirla.
- No se establecen los plazos en los que se implementarán las intervenciones establecidas.
- Se proponen intervenciones que ya están siendo llevadas a cabo por otras entidades públicas<sup>74</sup>.

Por su parte, de acuerdo a la evaluación de resultados de la PNMGP (2020), se identifica que muchos objetivos de política no cumplen con los criterios denominados "SMART"<sup>75</sup> y, asimismo, emplean métricas(indicadores) que no tienen el nivel de precisión que permita evidenciar el logro del objetivo al que está asociado. Ello dificulta la posibilidad de medir los logros de los objetivos propuestos para el despliegue de las políticas públicas.

- **Causa Indirecta 1.4. Formulación de normas e instrumentos que no se sustentan en un análisis de impacto regulatorio**

Para materializar la acción pública, el Estado dispone de diversos instrumentos, denominados instrumentos de política pública, que constituyen un conjunto de intervenciones través de los cuales las entidades públicas ejercen su poder, a fin de garantizar o producir un cambio en la sociedad (Vedung, 1998; Waissbluth, 2002). Entre los principales instrumentos de política pública, se pueden identificar los incentivos o "zanahorias"(p.e. bienes, servicios, subsidios, programas sociales de transferencia condicionada, etc), castigos o "garrotes"(p.e. infracciones, suspensiones, etc) y las acciones comunicacionales o "sermones"(p.e. campañas). La selección de cada instrumento dependerá de las estrategias políticas o administrativas que se adopten, dependiendo del objetivo que se desea alcanzar en términos de efectividad, eficiencia, legitimidad, entre otros.

Uno de los principales instrumentos de política del Estado son las regulaciones (PCM, 2019)<sup>76</sup>. Las regulaciones son un conjunto de reglas creadas por el Estado dirigidas a mejorar la eficiencia de los mercados, generar bienestar social, u optimizar el funcionamiento de la administración pública. Mediante la regulación se crean o se restringen derechos u obligaciones para incidir en un "resultado social", que no podría haberse obtenido en ausencia de la regulación. La regulación que administra el Estado, se justifica

<sup>74</sup> Secretaría de Gestión Pública (2020). Evaluaciones técnicas mediante los canales RIA/CCV, período 2017 – 2019.

<sup>75</sup> El acrónimo SMART (en inglés) está referido a que los objetivos deben ser específicos, medibles, realizables, pertinentes y enmarcados en el tiempo, que justamente lo que propone el lineamiento consignado en la PNMGP. La creación del acrónimo corresponde al ingeniero norteamericano Doran. Doran, G. T. (1981). "There's a S.M.A.R.T. Way to Write Management's Goals and Objectives", Management Review, Vol. 70, Issue 11, pp. 35-36.

<sup>76</sup> Secretaría de Gestión Pública N°004-2019-PCM/SGP, que aprueba los Lineamientos N° 001-2019-SGP: "Principios de actuación para la modernización de la gestión pública".



por las “fallas de mercado”<sup>77</sup> y por las “fallas de gobierno”<sup>78</sup>; también se sustenta cuando se requiere modificar ciertas circunstancias sociales como la equidad o cuando existe una amenaza inminente (Moore, 1995).

Desde la literatura, existe un consenso que las normativas pueden tener un impacto positivo o negativo en el desempeño de un sector económico o economía. Una regulación específica puede abrir o cerrar mercados, puede promover la eliminación o creación de monopolios, puede levantar barreras de entrada, o puede reducir o impulsar incentivos para la innovación o el emprendimiento. Por lo tanto, es importante revisar y mejorar el proceso de emisión de normativas, para garantizar que sean aptos, que abordarán de manera efectiva los problemas de política que los originaron y que sus objetivos contribuyen al bienestar social y al crecimiento inclusivo (OCDE, 2019).

En los últimos años, como señala la OCDE (2019)<sup>79</sup>, Perú ha venido realizando mejoras a su marco jurídico para incorporar prácticas internacionales en su legislación interna a fin de adoptar herramientas que coadyuven en la emisión de normas jurídicas con calidad, que tengan como objetivo principal el bien común y promuevan el bienestar social y el crecimiento económico. Un ejemplo de ello es el esfuerzo que se viene realizando desde la Secretaría de Gestión Pública por establecer los lineamientos para la aplicación del Análisis de Impacto Regulatorio Ex Ante como un instrumento que asegure la idoneidad y la calidad del contenido de las intervenciones regulatorias. Sin embargo, y a pesar de los importantes avances logrados, aún existen grandes áreas de oportunidad para modificar el marco jurídico vigente e incorporar no sólo herramientas, sino también instituciones y una política integral en materia de política regulatoria que coadyuven a sistematizar un proceso para la emisión de normas con alta calidad.

En el Perú, de acuerdo a la Dirección de Sistematización Jurídica y Difusión de la Dirección General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2019), desde el año 2015 hasta setiembre de 2019, se han producido 55.405 normas (leyes, decretos legislativos, decretos de urgencia, resoluciones ministeriales, entre otros). No obstante, el gran número de normas emitidas, estas no necesariamente son de calidad. Por ejemplo, del análisis de los proyectos normativos que se remiten para revisión en la plataforma del Consejo de Coordinación Viceministerial - CCV, se identifica lo siguiente:

- En la mayoría de proyectos no se identifica el problema, solo se realiza un análisis normativo para justificar la propuesta.
- Se realizan descripciones genéricas de los problemas a resolver, sin hacer una adecuada revisión de evidencia.
- No se mencionan las fuentes directas o indirectas consultadas.
- No se identifica el análisis costo - beneficio, ni la metodología aplicada para ello.

---

<sup>77</sup> Las “fallas del mercado” suceden cuando el mercado, por sí mismo, no asigna de forma eficiente los bienes y servicios en la cantidad y calidad que requieren las personas, lo cual genera una disminución del bien total de la población. Entre las principales fallas de mercado se encuentran las fallas de competencia, las externalidades, los bienes públicos, mercados incompletos y fallos de la información. Las fallas de competencia suceden cuando existen obstáculos para la libre concurrencia de productores en el mercado, es decir, la estructura de mercado prevalente muestra una concentración excesiva de oferentes, lo que no genera los incentivos necesarios para que estos compitan. Cuando los mercados se encuentran concentrados, es más probable que los oferentes se coludan y ofrezcan mayores precios a los que harían si realmente compitieran. Las externalidades se producen cuando un agente realiza acciones que producen efectos indirectos sobre otros agentes, y que son transmitidos por vías distintas a los mecanismos propios del sistema de mercado (precios). Los bienes públicos son aquellos que no pueden ser individualizados, su consumo no afecta o impide el consumo simultáneo por otras personas, y no se puede impedir el consumo del bien a determinados individuos. Los mercados incompletos ocurren cuando no existen agentes en el mercado suministren el bien, aun cuando el costo de suministrarlo es inferior a lo que los consumidores están dispuestos a pagar. Los fallos de la información se reproducen cuando los consumidores tienen información incompleta o los mercados por sí solo suministran poca información (Urrunaga, 2014).

<sup>78</sup> Las “fallas de gobierno” ocurren cuando el Estado se convierte en uno de los obstáculos que impiden que el mercado se encuentre en equilibrio, y que los bienes y servicios se ofrezcan en calidad y cantidad suficientes. Una falla de gobierno significa que el Estado ha fallado en su tarea de regular determinado sector, lo que podría generarle excesivos costos de cumplimiento (incluyendo cargas administrativas y costos sustanciales al cumplimiento de la regulación) a las personas, reducción de la inversión, incrementos innecesarios en los precios, o simplemente la regulación no resuelve la problemática que le ha propiciado. En este caso, la entidad pública responsable optará por modificar, eliminar o sustituir la regulación vigente por otra intervención pública (Jeannot, 2000; Urrunaga, 2014).

<sup>79</sup> OECD (2019), Implementación del Análisis de Impacto Regulatorio en el Gobierno Central del Perú: Estudios de caso 2014-16, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264305809-es>.

- No se realiza consulta pública desde el diseño o formulación de la regulación. Solo existe el mecanismo de pre publicación que en la mayoría de proyectos regulatorios se exceptúa<sup>80</sup>.

Por ejemplo, durante las evaluaciones técnicas que realiza la Secretaría de Gestión Pública, mediante los canales CCV y RIA, se han identificado proyectos normativos que establecen medidas y políticas aplicables a las personas naturales o jurídicas, pero no establecen de manera adecuada los costos que estaría asumiendo la población objetivo de la norma durante la implementación (p.e. normas que establecen medidas para mejorar los procesos técnicos de gestión de las empresas, pero no precisan cuáles son los costos en los cuales incurrirían durante su implementación: horas/hombre que se requerirían, tiempos, recursos económicos, etc).

Dada esta problemática, diversos estudios coinciden en la necesidad de establecer con carácter de obligatoriedad el análisis de impacto regulatorio de las normas, así como acompañar su implementación de diversos instrumentos orientadores, a fin de dotarle a la mejora de la calidad de las normas un compromiso político del más alto nivel. El AIR es una herramienta que se viene usando desde 1974 en los EE.UU. y en distintos países sobre todo los que son miembros de la OCDE y de la Unión Europea a partir de los años noventa del siglo pasado. Ha sido introducido en distintos países de manera progresiva, teniendo en cuenta la realidad política y económica del país, en su mayoría impulsada por las crisis económicas y financieras que impactaron a nivel nacional y mundial (Secretaría de Gestión Pública, 2020)<sup>81</sup>.

Algunos países, tales como Australia, México y Canadá han realizado diversos esfuerzos por institucionalizar el análisis de impacto regulatorio. Un caso de referencia es Australia (2014), país en el cual se ha diseñado la Guía del Gobierno Australiano para la Regulación, la cual fue diseñada para ser empleada por los hacedores de política pública del gobierno como un manual para realizar la Evaluación de Impacto Regulatorio en las fases tempranas del proceso de políticas públicas (Departamento del Primer Ministro y del Gabinete, 2014)<sup>82</sup>. Cabe precisar que una de las principales lecciones aprendidas que nos deja la experiencia internacional, es que no existe un modelo único que apoye la aplicación del análisis de impacto regulatorio, pues cada país lo desarrolla de acuerdo a las condiciones, al interés político y las tradiciones político – administrativas existentes.

En el Perú, en concordancia con las experiencias internacionales, nos encontramos en proceso de desarrollo del marco normativo que regulará y establecerá los estándares y principios básicos para establecer el análisis de impacto regulatorio como una herramienta de calidad regulatoria que permita mejorar la producción normativa en el Perú. Una vez que se cuente con este marco normativo específico y se implemente de manera progresiva en las entidades públicas, desde la SGP se podrá recabar información que facilite la construcción de una línea de base respecto a la calidad de la producción normativa, lo cual brindará mayor predictibilidad en torno a los proyectos normativos que se diseñan en atención (o no) a los criterios del análisis de impacto regulatorio ex ante (p.e. uso de evidencia, entre otros).

<sup>80</sup> Secretaría de Gestión Pública (2020). Evaluaciones técnicas mediante los canales RIA/CCV, período 2017 – 2019.

<sup>81</sup> Secretaría de Gestión Pública (2020). Borrador de trabajo no publicado "Reglamento para desarrollar el marco institucional que rige el proceso de mejora de la calidad regulatoria y establece los lineamientos generales para la aplicación del Análisis de Impacto Regulatorio Ex Ante".

<sup>82</sup> En la Guía Australiana para la regulación figuran diez (10) principios que todo tomador de decisión debe tomar en cuenta: i. la regulación no debería ser la opción de política predeterminada, sino, más bien, la opción que genere mayores beneficios siempre debería ser la opción recomendada, ii. la regulación debería ser impuesta sólo cuando se demuestra que puede ofrecer un beneficio neto, iii. la carga administrativa de la nueva regulación debería compararse con la reducción de las barreras regulatorias existentes, iv. todo cambio sustantivo en la política regulatoria debería ser sujeto de una Evaluación de Impacto Regulatorio (RIA, por sus siglas en inglés), v. las hacedoras de política deberían consultar con los negocios, comunidades, organizaciones e individuos afectados, vi. los hacedores de política pública deberían consultar entre ellos para evitar la duplicidad en las barreras regulatorias, vii. la información sobre la cual los hacedores de política pública basan sus decisiones debería ser publicada lo más pronto posible, viii. los reguladores deben implementar la regulación con sentido común, empatía y respeto, ix. toda la regulación debe ser periódicamente revisada para evaluar su pertinencia, ix. los hacedores de política pública deberían trabajar de cerca con la Unidades de Desregulación, en el transcurso del proceso de elaboración de políticas públicas (Guía del Gobierno Australiano para la Regulación de Australia, 2014, 6).

### **3.4.2. Causa directa 2: Inadecuada estrategia de intervención para lograr los objetivos de política pública**

Habiendo definido el problema público sobre el cual el Estado centrará su atención, así como identificado los instrumentos de política pública que más podrían aportar a alcanzar los objetivos de política pública, corresponde definir cómo se va a intervenir para implementar la política pública en el territorio. Cuando se hace referencia al terreno de la implementación se hace referencia a todas aquellas acciones efectuadas por actores públicos y privados con miras a la realización de objetivos previamente establecidos (Aguilar Villanueva, 2007)<sup>83</sup>. Así, la implementación no es un proceso estático, toda vez que muda a medida que es ejecutada (Mazmanian y Sabatier; 1979)<sup>84</sup>.

La implementación es un proceso complejo, frecuentemente, es la parte más difícil e incierta del proceso de política (Grindle, 2009). Autores como Barret (2004) consideran que la implementación incluye un alto componente político, toda vez que implica regateo y negociaciones entre formuladores y ejecutores de la política pública. Según dicha autora, la particularidad de esta fase es que se produce una constante retroalimentación entre el proceso decisorio y el de implementación, puesto que todas las partes involucradas tratan de imponer sus valores y satisfacer sus intereses (Ibid)<sup>85</sup>. Del mismo modo, la complejidad de esta fase también recae en la intervención de un gran número de niveles, instancias y actores (Aguilar Villanueva, 2007), los cuales deben articular sus intereses y esfuerzos para alcanzar (o no) los objetivos de política pública. Es en este terreno en el cual el Estado debe afrontar los problemas públicos.

Pese a la naturaleza multicausal de los problemas públicos y a los crecientes esfuerzos que se han realizado para fortalecer la articulación entre entidades públicas en los tres niveles de gobierno para la implementación de las políticas públicas, muchas entidades públicas aún abordan la solución de problemas públicos como unidades verticales independientes, llegando a crear formas territoriales de pensar y actuar que perjudican, no solo la colaboración intra e interinstitucional para la implementación de una política pública, sino - sobre todo - la alineación de las prioridades alrededor de objetivos y metas comunes (PCM, 2019). A continuación, se desarrollan las principales limitaciones identificadas en torno a la estrategia de intervención de las entidades públicas para lograr los objetivos de política pública:

- **Causa Indirecta 2.1. Inadecuada gobernanza sectorial e intersectorial con enfoque territorial para intervenciones articuladas en el territorio**

El concepto de gobernanza está asociado al “gobierno interactivo”, el cual comprende los acuerdos mediante los cuales los actores públicos y privados definen el abordaje de los problemas o la creación de oportunidades sociales, así como la forma en la cual las actividades de gobierno tienen lugar (adaptación de Kooiman, 2005) (véase acápite de “Definiciones operacionales”). Otras definiciones complementarias, consideran que la gobernanza es el proceso mediante el cual el gobierno, las empresas privadas, las organizaciones de la sociedad civil y los ciudadanos interactúan con el propósito de definir, acordar y decidir sus objetivos de interés general, así como las formas de organización, los recursos y las actividades que se consideran necesarias para lograr los objetivos definidos (Aguilar Villanueva, 2015)<sup>86</sup>.

Contar con una adecuada gobernanza sectorial e intersectorial requiere de determinadas condiciones, tales como la coordinación entre entidades públicas, a fin de coadyuvar al cumplimiento de los objetivos de política pública. De acuerdo a la Política Nacional de Modernización de la gestión pública, en un Estado unitario y descentralizado las entidades públicas establecen mecanismos de coordinación y cooperación,

<sup>83</sup> Villanueva, L. F. A. (Ed.). (2007). La implementación de las políticas. Porrua.

<sup>84</sup> Sabatier, P., & Mazmanian, D. (1979). The conditions of effective implementation: A guide to accomplishing policy objectives. Policy analysis, 481- 504.

<sup>85</sup> Barrett, S. M. (2004). Implementation studies: time for a revival? Personal reflections on 20 years of implementation studies. Public administration, 82(2), 249-262.

<sup>86</sup> Villanueva, L. F. A. (2015). Gobernanza y gestión pública. Fondo de cultura Económica.

los cuales se expresan en dos ejes de relación interinstitucional: (i) vertical, esto es entre entidades de distintos niveles de gobierno nacional, regional y local y (ii) horizontal, esto es entre entidades de un mismo nivel de gobierno, en el nivel nacional entre sectores, y a nivel descentralizado, entre gobiernos regionales y locales.

Siguiendo la citada PNMGP, entre los mecanismos de coordinación vertical se encuentran el Consejo de Coordinación Intergubernamental, los Consejos nacionales o instancias directivas de organismos nacionales especializados, los Consejos de Coordinación Regional y Local, previstos en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (LOGR) y Ley Orgánica de Municipalidades (LOM) (PNMGP, 2013). Por su parte, entre los principales mecanismos de coordinación horizontal se encuentran las Comisiones Interministeriales, tales como la Comisión Interministerial de Asuntos Económicos y Financieros (CIAEF), la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS), las Juntas de Coordinación Interregional, previstas en la LOM y la Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones; las Asociaciones de gobiernos descentralizados, tales como la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR), la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE), las mancomunidades de gobiernos regionales y de municipalidades, entre otros. En este grupo también se podría considerar a los espacios de coordinación y articulación intersectorial que se establecen entre ministerios del Poder Ejecutivo.

Si bien en la PNMGP se reconocía la necesidad de contar con un gobierno multinivel en el que se cuente con espacios y mecanismos de coordinación interinstitucional, así como diversas iniciativas y formas posibles de cooperación interinstitucional que permita ampliar la capacidad de desempeño de conjunto del Estado en el servicio a sus ciudadanos, en los siete últimos años de implementación de la citada política, se ha evidenciado que se presentan una serie de dificultades que limitan el funcionamiento, tanto de los mecanismos de coordinación vertical como horizontal. A continuación, se desarrollan las problemáticas identificadas en ambas dimensiones.

En cuanto a los mecanismos para la articulación intersectorial, comprendida como parte de la coordinación horizontal entre entidades públicas, nuestro país aún está muy atrasado en comparación con países similares en cuanto a su capacidad de coordinar políticas públicas de manera efectiva (OCDE, 2016). Así, autores como Franco (2018) sostienen que en el Perú la coordinación de organizaciones de un mismo sector, bajo una misma cadena de mando política, es más factible que cuando las entidades pertenecen a diferentes sectores, responden a diferentes autoridades y tienen distintas culturas organizacionales y objetivos institucionales, siendo este uno de los principales desafíos de la coordinación intersectorial (...) (Ibid).

De acuerdo a un estudio de caso realizado por dicho autor, las principales dificultades ligadas a la limitada coordinación y coherencia de las políticas públicas se expresan en la falta de una visión compartida entre los actores involucrados, la inexistencia de mecanismos efectivos de coordinación entre estos y la débil consciencia de que el objetivo general de la política pública está fuertemente entrelazado a los objetivos institucionales de cada entidad rectora (Franco, 2018). Ello es particularmente visible en las políticas públicas de carácter multisectorial, las cuales demandan un mayor nivel de articulación e integración de esfuerzos para cumplir los objetivos de política pública establecidos.

Muchos de los problemas precitados se pueden entender desde la debilidad existente para realizar un adecuado seguimiento al cumplimiento de los objetivos de los mecanismos formales de coordinación, pero muchos otros también podrían entenderse desde la propia percepción de los actores que participan de estos mecanismos de coordinación intersectorial. Así, de acuerdo a un estudio realizado por Franco (2018) en torno al caso de una política multisectorial a cargo de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), existe un débil reconocimiento de los actores involucrados sobre la relevancia de la coordinación como un mecanismo determinante para el logro del objetivo general de la política y de los objetivos institucionales específicos de cada uno, siendo este un elemento básico para posibilitar la articulación de acciones entre diversos actores (Ibid).

Además de ello, lo que se evidencia en la práctica es una tendencia a institucionalizar cualquier tipo de relación de coordinación entre entidades públicas, a través de la creación de comisiones, grupos de trabajo

u otras instancias<sup>87</sup>. De acuerdo a una evaluación realizada por la Secretaría de Gestión Pública (2018), para el año 2018 se contaba con un total de cuatrocientos treinta y un (431) instancias en el Poder Ejecutivo, de las cuales muchas presentaban una serie de deficiencias que afectaban su funcionamiento, y el de las entidades de las cuales dependían. Entre estas deficiencias se pueden mencionar las siguientes: (i) creación de instancias por factores coyunturales y no sobre la base de criterios técnicos, (ii) falta de claridad sobre los roles y responsabilidades de los miembros que conforman la instancia, (iii) bajo seguimiento al cumplimiento de los objetivos de las instancias, (iv) aplazamiento de las sesiones dada la disponibilidad limitada del miembro titular, comprometiendo o retrasando la toma de acuerdos y el avance de las actividades de la instancia, entre otros<sup>88</sup>.

Una de las principales consecuencias de ello es que muchas de las instancias existentes terminan duplicando funciones con órganos de línea de la entidad de la cual dependen, afectando el funcionamiento de las entidades públicas. Por ejemplo, se identificó que 54 instancias duplicaban funciones de manera directa con órganos de línea de las entidades de las cuales dependían<sup>89</sup>.

Si bien en los últimos años se han realizado esfuerzos por (i) regular el ciclo de vida y funcionamiento de las instancias bajo dependencia del Poder Ejecutivo, tales como las comisiones y grupos de trabajo de carácter multisectorial, (ii) fortalecer los puntos de control administrativo para su creación y funcionamiento, así como (iii) brindar orientaciones respecto a las normas que las regulan, sigue habiendo una tarea pendiente en cuanto al seguimiento, monitoreo y evaluación de estos espacios institucionalizados de coordinación en el Poder Ejecutivo<sup>90</sup>. Los desafíos en, ese sentido, no solo pasan por fortalecer los mecanismos de articulación a nivel intersectorial, sino – sobre todo - por asegurar la razonabilidad de las decisiones en torno a la necesidad de crear mecanismos institucionalizados de coordinación en las entidades públicas, entendiendo que la coordinación es un mandato inherente a su actuación.

Por otro lado, con respecto a los mecanismos para la articulación entre niveles de gobierno, comprendida como parte de la coordinación vertical entre entidades públicas, también se presentan ciertas limitaciones.

En los últimos siete años, pese a los esfuerzos realizados en el establecimiento de diversos espacios para facilitar el alineamiento de políticas públicas en los tres niveles de gobierno<sup>91</sup>, algunos de estos fueron suspendidos en los últimos años, dando lugar a una multiplicidad de espacios de los cuales se tiene poca información y, en otros casos, no lograron conformarse y funcionar regularmente, generando que los esfuerzos de coordinación entre niveles de gobierno se realicen de manera dispersa sin una lógica articulada (Secretaría de Descentralización, 2019).

Un ejemplo de ello es el caso del Consejo de Coordinación Intergubernamental (CCI), el cual se creó en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE) como instancia responsable de la conducción consensuada del proceso de descentralización, conformada por el Consejo de Ministros, los gobernadores regionales y una representación de alcaldes. Fue concebido como un espacio de diálogo y deliberación entre autoridades de los tres niveles de gobierno en la toma de decisiones, articulación, seguimiento y evaluación compartida de políticas (Secretaría de Descentralización, 2019). Sin embargo, por diferentes factores, hasta ahora el

<sup>87</sup> La Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, en adelante LOPE, reconoce las siguientes instancias a nivel del Poder Ejecutivo: i) la Presidencia; ii) el Consejo de Ministros; iii) los ministerios; iv) los organismos públicos adscritos a los ministerios; v) los programas y proyectos especiales; y, vi) las comisiones y grupos de trabajo.

<sup>88</sup> Secretaría de Gestión Pública (2018). Implementación de mecanismos de reforma de estructura del Estado: la experiencia de la "Extinción de comisiones, grupos de trabajo y otras instancias del Poder Ejecutivo".

<sup>89</sup> Exposición de motivos del Decreto Supremo N° 120-2018-PCM, que aprueba la extinción de Comisiones, Comités, Grupos y Equipos de Trabajo, Consejos y Mesas de Diálogo del Poder Ejecutivo y dicta otras medidas complementarias.

<sup>90</sup> Desde la Secretaría de Coordinación, se identifica que se siguen presentando dificultades, tales como la indiferencia por parte de algunos sectores para cumplir con registrar su información en el Aplicativo Informático del Registro Unificado de Comisiones Multisectoriales o el reporte oportuno con relación al funcionamiento y productos generados por las Comisiones Multisectoriales, en tanto espacios formales de coordinación intersectorial. Véase Sec. Coordinación (2019). Informe N° 01-2019-PCM/SC-MAHM

<sup>91</sup> Se pueden mencionar el Consejo de Coordinación Intergubernamental (CCI), Comisiones Intergubernamentales sectoriales, Consejos de Coordinación Regional y Local (CCR y CCL), Juntas de Coordinación Interregional, mancomunidades regionales y de municipalidades (PNMGP al 2021).

CCI no ha logrado conformarse y funcionar regularmente, dejándose de aprovechar una oportunidad importante para orientar el curso del proceso de descentralización (Ibid)<sup>92</sup>.

Por otro lado, con relación a otros espacios de coordinación intergubernamental, hasta el 2017, el marco normativo reconocía a las Comisiones Intergubernamentales, las cuales fueron creadas mediante el Decreto Supremo N° 047-2009-PCM, que aprueba el “Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales del año 2009” y otras disposiciones para el desarrollo del proceso de descentralización, a fin de atender las necesidades de los componentes de Desarrollo de la Gestión Descentralizada. Posteriormente, esta norma fue derogada a través del Decreto Supremo N° 017-2017-PCM, que aprueba la fusión, cambio de adscripción o dependencia de comisiones, consejos y proyectos, y otras medidas complementarias.

Ante ello, algunos sectores por iniciativa propia y en el marco de su rol rector han implementado diversos tipos de comisiones de carácter intergubernamental, de las cuales se tiene conocimiento respecto a los siguientes:

- (i) Comisión Intergubernamental del Sector Educación, espacio de encuentro entre el Ministerio de Educación y las instancias representativas de los gobiernos regionales y locales para concertar y articular políticas, estrategias y acciones nacionales que deben implementarse de manera coordinada entre los tres niveles de gobierno, para el fortalecimiento de la gestión descentralizada del sistema educativo<sup>93</sup>.
- (ii) Comité de Gestión Regional Agrario (CGRA), como mecanismo de articulación y coordinación entre el Ministerio de Agricultura y los gobiernos regionales y locales<sup>94</sup>.
- (iii) Comisión Intergubernamental de Salud (CIGS), instancia permanente de articulación de la gestión sanitaria entre el Ministerio de Salud y los Gobiernos Regionales y Locales, reconfigurada mediante la RM N° 198-2019/MINSA<sup>95</sup>.
- (iv) Comisión Intergubernamental del Sector Desarrollo e Inclusión Social, creada mediante la Resolución Ministerial N° 251-2018-MIDIS, con el objeto de promover el alineamiento intergubernamental con enfoque multisectorial alrededor de la Política de Desarrollo e Inclusión Social.

Al respecto, de acuerdo a lo señalado por la Secretaría de Descentralización (2019), no se cuenta con información respecto al funcionamiento de los espacios de coordinación intergubernamental existentes, en términos de productos y resultados generados, ni con relación al modelo de gestión que están aplicando, lo cual representa un desafío a afrontar.

Un paso importante que se ha venido dando en los últimos años, frente a la problemática vinculada a la dispersión y debilidad de los espacios de articulación intergubernamental, es el fortalecimiento del proceso de descentralización, a partir de un nuevo enfoque: migrar de una lógica centrada principalmente en la transferencia de funciones desde el gobierno central a los gobiernos regionales y locales hacia el establecimiento de espacios de coordinación y articulación entre entidades públicas de los tres niveles de gobierno, sobre una lógica territorial. Así, desde el año 2016, la Secretaría de Descentralización viene implementando espacios de encuentro y diálogo, con el objetivo de mejorar y fortalecer la articulación y

<sup>92</sup> Secretaría de Descentralización (2019). Informe anual de Descentralización

<sup>93</sup> El 4 de octubre del presente, se llevó a cabo la 1° sesión con el objetivo de construir una agenda intergubernamental estratégica entre los tres niveles de gobierno que disponga prioridades para el año 2020. En dicha reunión se acordó que conformarán mesas técnicas intergubernamentales con el fin de ordenar el servicio educativo en el territorio y alinear las prioridades para cerrar e identificar las brechas de infraestructura educativa (Secretaría de Descentralización, 2019).

<sup>94</sup> Con la RM N° 0075-2017-MINAGRI se reconoció a los 24 Comités de Gestión Regional y con la RM N° 0211-2017-MINAGRI se aprobó el Reglamento de los comités de gestión regional agrario. A la fecha vienen reuniéndose los distintos comités en los departamentos de Puno, Moquegua, La Libertad, entre otros.

<sup>95</sup> En junio del 2019 se llevó a cabo la XIII Reunión Extraordinaria de la CIGS, cuyo objetivo adoptar acuerdos para fortalecer la gestión del presupuesto en salud y el de las inversiones en salud.

coordinación entre los ministerios y los gobiernos regionales y locales, para optimizar la provisión de bienes y servicios a los ciudadanos a nivel territorial, de los cuales los más representativos son los GORE y MUNI Ejecutivo.

En el caso del GORE Ejecutivo, este es un espacio de coordinación y articulación que reúne a los 25 gobernadores regionales y los 19 ministros, en la ciudad de Lima, para definir una agenda territorial que permita priorizar acciones en cada territorio y establecer acuerdos de trabajo conjunto. Por otro lado, el MUNI Ejecutivo es un espacio de coordinación y articulación que, a diferencia del GORE Ejecutivo, reúne a los alcaldes provinciales y distritales de un departamento específico con los ministros, y suele realizarse en la capital del departamento, con el objetivo de establecer una agenda de trabajo conjunta a nivel territorial. Ambas iniciativas permiten: (i) generar espacios adecuados y estructurados para la cooperación entre los ministerios y los gobiernos regionales o gobiernos locales; (ii) reducir los costos de transacción para la coordinación; y, (iii) generar una agenda de trabajo conjunta a nivel territorial (Secretaría de Descentralización, 2019).

Como se evidencia del análisis de los mecanismos de coordinación intersectorial e intergubernamental, son diversos los desafíos con los cuales nos encontramos a siete años de haber iniciado la implementación de la PNMGP. Entre estos desafíos se encuentran, por ejemplo: (i) la creencia que solo a través de la creación de instancias (comisiones, grupos de trabajo, entre otros) se logra solucionar un problema público y/o mejorar los niveles de articulación entre las entidades públicas, (ii) la falta de una visión compartida y el poco interés entre los actores involucrados en la implementación de una política pública, (iii) la existencia “formal” de mecanismos de articulación y coordinación que no tienen un funcionamiento efectivo y (iv) la dispersión entre los esfuerzos de coordinación entre entidades públicas de los tres niveles de gobierno.

En este punto, cabe remarcar que parte del esfuerzo por mejorar la calidad de la coordinación entre las entidades públicas pasa por entender que la coordinación es inherente a la naturaleza de las entidades públicas, siendo un componente esencial para evitar la fragmentación y superposición de funciones y, en última instancia, garantizar la coherencia y el impacto de las políticas<sup>96</sup>. Además de ello, como parte de los esfuerzos por fortalecer la gobernanza del Estado en el territorio es fundamental aprovechar las potencialidades que tiene la participación de los distintos aliados estratégicos que intervienen en el territorio (p.e. empresas del sector privado, sociedad civil, autoridades comunales), los cuales permitirán acercar los bienes y servicios del Estado a las personas y, a su vez, dotarán de una fuente de legitimidad social a las intervenciones públicas.

- **Causa Indirecta 2.2. Débil ejercicio de la rectoría para la obtención de resultados de política.**

Mejorar la coordinación y la articulación entre las intervenciones públicas pasa necesariamente por fortalecer el liderazgo de las entidades del Poder Ejecutivo, a través de un adecuado ejercicio de su función rectora. La rectoría es la potestad exclusiva de un ministerio para priorizar la atención de problemas o necesidades públicas en materia de su competencia, y disponer las medidas sectoriales nacionales para alinear la actuación de los tres niveles de gobierno, a través de acciones de planificación y la emisión de normas, regulaciones, instrumentos de supervisión, monitoreo, fiscalización y sanción de corresponder, para asegurar la efectividad en la implementación de las intervenciones orientadas a la solución de los problemas y la obtención de resultados en beneficio de las personas (PCM, 2020)<sup>97</sup>. Precisar que, en el caso de los sistemas administrativos, la rectoría principalmente busca uniformizar para asegurar el correcto uso de recursos públicos; mientras que, en el caso de los sistemas funcionales, la rectoría principalmente busca articular intervenciones públicas para el logro de los objetivos a alcanzar (Ibid)<sup>98</sup>.

De acuerdo a diversos estudios, uno de los grandes problemas que ha dificultado el alineamiento sectorial para el logro de políticas públicas es el escaso empoderamiento del Poder Ejecutivo para ejercer su rol

<sup>96</sup> OECD (2020), Panorama de las Administraciones Públicas América Latina y el Caribe 2020, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/1256b68d-es>.

<sup>97</sup> Secretaría de Descentralización (2020). Lineamientos para la elaboración e implementación de los modelos de provisión de bienes y servicios.

<sup>98</sup> Secretaría de Gestión Pública (2020). Opinión Vinculante N° 02-2020-PCM-SGP-SSAP, Opinión sobre sistemas administrativos y funcionales.

rector y sancionador. Se identifica que las entidades del Poder Ejecutivo no reconocen su rectoría y no asumen a cabalidad las funciones que ello implica (diseñar, implementar, supervisar y evaluar políticas públicas, así como, articular, coordinar acompañar, compartir conocimiento con los Gobiernos Regionales y Locales para la adecuada implementación de dichas políticas y sancionar en caso de incumplimiento de la normativa nacional) (CGR, 2016).

Estas dificultades para la definición del rol rector con respecto a las funciones que les corresponden a los Ministerios han ocasionado diversas tensiones entre el ejercicio de la rectoría sectorial y la implementación de las políticas públicas. De acuerdo a un estudio realizado por la Secretaría de Descentralización (2017) se identificó como uno de los problemas que ciertos ministerios estaban incurriendo en algunos “vicios” clásicos, tales como el asumir simultáneamente la dirección estratégica y la operación del servicio. En estos casos, el inmiscuirse cada vez más en la operación produce un círculo vicioso donde se descuidan ambos niveles de la gestión (Secretaría de Descentralización, 2017). Así, según un estudio de caso de la Secretaría de Descentralización(2017), para el caso del sector educación, se realizó lo siguiente: se analizaron cinco procesos clave del Ministerio de Educación y se analizaron en cuáles el Ministerio se encarga de la operación y si cumple con las condiciones de rectoría, según la LOPE (2007): existencia de una política, delimitación de responsabilidades en lógica de procesos, estándares, planeamiento sectorial multianual asociado a presupuesto, monitoreo y supervisión. De los hallazgos, ninguno cumplía con las cinco condiciones<sup>99100</sup>.

Asimismo, en un estudio de la Contraloría General de la República (2016) se analizan nueve casos en el Poder Ejecutivo, en los cuales se analizaron los procesos de las cadenas de valor para la prestación de determinados servicios públicos. En estos se pudo constatar temas transversales que expresan la problemática en lo relativo a la rectoría. Por ejemplo, se evidencian dificultades en los procesos de planificación y programación, por una inadecuada planificación de las actividades o de los objetivos e indicadores en la programación (gestión de residuos sólidos y mantenimiento de caminos vecinales), así como, por la falta de instrumentos de planificación (mantenimiento de caminos vecinales), y limitaciones e inconsistencias en la planificación (distribución de material educativo) (CGR, 2016)<sup>101</sup>.

Frente a dicha problemática, resulta fundamental relevar el rol de los Ministerios como responsables de las intervenciones que les corresponde diseñar, implementar y acompañar en el marco de sus competencias. Ellos son quienes conocen a profundidad las brechas sectoriales que existen en el territorio, tienen conocimiento empírico respecto a las dificultades (y oportunidades) que se presentan en la implementación de sus políticas públicas y, del mismo modo, tienen experiencia en la gestión y articulación de esfuerzos con los actores involucrados en la cadena de valor de sus intervenciones. Del mismo modo, al contar con una mirada estratégica respecto al funcionamiento de su sector, son los llamados a tener un rol más activo en el seguimiento y evaluación de las intervenciones bajo el ámbito de su competencia<sup>102</sup>.

- **Causa Indirecta 2.3. Poca claridad sobre las competencias, funciones y roles que tienen las entidades en las intervenciones públicas.**

Un Estado unitario y descentralizado requiere articular y alinear la acción de sus niveles de gobierno -y el gran número de entidades que los componen- cada uno en el ejercicio de sus respectivas competencias, de manera que pueda asegurar el logro de objetivos y metas de conjunto que contribuyan a equiparar las

<sup>99</sup> Secretaría de Descentralización (2017) Propuesta de delimitación de funciones y competencias de los tres niveles de gobierno en los procesos clave de los sectores Educación y Agua y Saneamiento.

<sup>100</sup> Desde la literatura, algunos autores asocian las dificultades que se presentan para el ejercicio rector de las entidades del Poder Ejecutivo con los arreglos institucionales adoptados en el Poder Ejecutivo como resultado de la incorporación de prácticas vinculadas al modelo de la nueva gestión pública (NGP) (Franco, 2018). Así, la creciente adopción del modelo de agencia en la administración pública peruana generó el efecto no intencionado de una mayor fragmentación y especialización en el Poder Ejecutivo, lo cual ha incrementado las dificultades para coordinar la acción estatal. El principal reflejo de ello es la dificultad de los ministerios para ejercer su capacidad de supervisión sobre sus “agencias” y de estas para interactuar con sus autoridades políticas.

<sup>101</sup> Contraloría General de la República (2016). Análisis de la función rectora y sancionadora del Poder Ejecutivo

<sup>102</sup> En este punto, es fundamental relevar que la Secretaría de Gestión Pública (SGP), en el marco de su rol rector del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública, es quien ejerce como punto de control administrativo en materia de organización, estructura y funcionamiento del Estado. Así, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 16 del Reglamento del Sistema, la SGP emite opinión técnica previa para validar si determinadas propuestas, vinculadas con los ámbitos del Sistema, entre ellas *las leyes de organización y funciones de los ministerios*, cumplen con la justificación, viabilidad técnica, requisitos y documentación, según corresponda (véase el Informe N° 000004-2019-PCM-SSAP-GVR, Opiniones Técnicas que emite la Secretaría de Gestión Pública).



oportunidades de desarrollo a las que pueden acceder sus ciudadanos en cualquier lugar del país (PNMGP al 2021).

En el marco del proceso de descentralización, de acuerdo a lo reportado por la Secretaría de Descentralización (2019), se han presentado notables avances con respecto al proceso de transferencia de funciones sectoriales a gobiernos regionales. Como indica el Informe Anual del Proceso de Descentralización 2018, la Ley de Bases de la Descentralización y la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales establecieron los criterios generales y el cronograma para las transferencias de las competencias sectoriales a los otros niveles de gobierno y la Ley del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales y su reglamento estableció los criterios, instrumentos, procedimientos y normas necesarias para acreditar y certificar la capacidad de gestión de estos gobiernos, para recibir y ejercer las funciones materia de transferencia<sup>103</sup>. A octubre de 2019, un total de 4,518 funciones ya fueron transferidas a los gobiernos regionales, lo que representa el 93.9% del total y, se encuentra pendiente el 6.1% (292 funciones)<sup>104</sup>.

Pese a que el proceso de transferencia de funciones está casi culminado, como señala la PNMGP (2013), esta transferencia de funciones y el incremento de recursos no han sido acompañados por mejores capacidades descentralizadas de gestión. Iniciar el proceso de descentralización en un contexto como el antes descrito ha significado que las limitaciones mostradas por las entidades del Gobierno Central se vean reproducidas a nivel descentralizado (Ibid). En adición a ello, ha resultado difícil realizar una adecuada distribución de las competencias y delimitación de funciones entre los tres niveles de gobierno, lo cual incidió en la deficiente determinación de las funciones de los órganos de los gobiernos regionales y locales quienes no tenían suficiente claridad sobre las funciones a asumir (Secretaría de Descentralización, 2019).

Un esfuerzo que se realizó para facilitar la delimitación de competencias y funciones en las entidades públicas fue el establecer directivas, a través de las cuales se aprobaron lineamientos para elaborar matrices de delimitación de competencias y distribución de funciones de los Ministerios que tienen a cargo competencias compartidas<sup>105</sup>. Dicho instrumento facilitaba la identificación de las materias, competencias, resultados y marco legal asociados a cada sector, así como la vinculación entre estos y los resultados identificados con los niveles de gobierno (Secretaría de Descentralización, 2019). Sin embargo, de acuerdo a diversos estudios, las matrices de competencias y funciones no permitían identificar con claridad los puntos críticos de la prestación de servicios; es decir, los lugares en donde se producen las ineficiencias: superposición de funciones, duplicidad de actores, desperdicio de recursos, entre otros (Secretaría de Descentralización, 2017)<sup>106</sup>.

La vigencia de la problemática asociada a la poca claridad en la delimitación de funciones y competencias también se refleja en un diagnóstico reciente realizado por la Secretaría de Descentralización (2020). De acuerdo a dicho órgano, si bien el marco normativo define las funciones y competencias de cada nivel de gobierno, no llega a definir las responsabilidades específicas de cada uno para la provisión ordenada y eficiente de los servicios públicos para los ciudadanos; particularmente donde existen competencias compartidas (salud, educación, transportes, agua y saneamiento, etc.). Por ejemplo, del análisis realizado al servicio de apoyo al producto agropecuario, que incluye los procesos de asistencia técnica a la pequeña agricultura en capacitación e información y en su articulación con el mercado productivo, se identificaron problemáticas, tales como la desarticulación programática de recursos presupuestales y planificación territorial, la deficiente oferta y demanda del servicio, limitadas capacidades y calidad de los recursos humanos, así como la ausencia de saneamiento físico legal que no permite a los agricultores acceder a los servicios (Secretaría de Descentralización, 2020).

Así, con relación a todos los casos analizados, se identificaron problemáticas transversales, tales como superposición de competencias entre entidades del nivel regional y nacional en el servicio de asistencia

<sup>103</sup> Mediante Ley N° 28273, Ley del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales y su reglamento (D.S N° 080-2004-PCM).

<sup>104</sup> Memorando N° D001314-2019-PCM-SD

<sup>105</sup> Mediante el Decreto Supremo N° 029-2018-PCM, que aprueba el Reglamento que regula las Políticas Nacionales, se deja sin efecto la la Resolución Ministerial N° 097-2012-PCM que aprueba la Directiva N° 001-2012-PCM-SGP que contiene los "Lineamientos para la elaboración de matrices delimitación de competencias y distribución de funciones de los Ministerios que tienen a su cargo competencias compartidas".

<sup>106</sup> Secretaría de Descentralización (2017) Propuesta de delimitación de funciones y competencias de los tres niveles de gobierno en los procesos clave de los sectores Educación y Agua y Saneamiento.

técnica, ni una adecuada articulación con los otros niveles de gobierno e instancias competentes en la materia (Ibid)<sup>107</sup>. Como esta falta de precisión de las funciones y competencias no ha sido subsanada, y por tanto los tres niveles de gobierno pueden realizar las mismas funciones y hasta las mismas fases de proceso (como la planificación, el financiamiento, la ejecución, etc.), se siguen generando intromisiones, duplicidad, y omisiones en la gestión de estos servicios públicos, lo cual produce no solo incomodidad y tensiones entre autoridades sino niveles preocupantes de insatisfacción de los ciudadanos (Secretaría de Descentralización, 2020)<sup>108</sup>.

En dicho marco, en 2017, frente a dicha problemática, se identificó la necesidad de tener una distribución clara y precisa de funciones y competencias entre los niveles de gobierno nacional, regional y local, de acuerdo a sus necesidades, capacidades y recursos, con la finalidad de evitar duplicidad, ineficiencia y/o vacíos en la labor que el Estado viene realizando. Para tal fin, se conformó la Comisión Multisectorial e Intergubernamental para el Fortalecimiento de la Descentralización, creada mediante Resolución Suprema N° 026-2018-PCM, con el objeto de formular una propuesta de lineamientos de gestión articulada intersectorial e intergubernamental orientadas a promover el fortalecimiento de la descentralización y un Plan de acciones integradas 2018-2021, en el marco del proceso de descentralización<sup>109</sup>.

Como resultado de este esfuerzo, se elaboraron los modelos de provisión de bienes y servicios, recientemente aprobados (2020)<sup>110</sup>, los cuales serán de gran utilidad para enfrentar el desafío de la delimitación de roles y responsabilidades entre entidades de los tres niveles de gobierno para la provisión de servicios públicos. Con esta herramienta, las entidades con competencias compartidas podrán identificar y adoptar decisiones sobre aquellos aspectos que contribuyan a la creación de valor público en cada una de las fases sucesivas de los procesos de provisión a cargo de dos o más niveles de gobierno.

Con ello, se busca organizar el aparato gubernamental para asegurar una provisión eficiente y efectiva de los servicios públicos, pensando en los ciudadanos; lograr una mayor eficiencia económica de los recursos públicos, evitando duplicidad; incrementar la capacidad de gestión de los diversos niveles de gobierno, asignando responsabilidades específicas y fomentando la rendición de cuentas, entre otros (Secretaría de Descentralización, 2018)<sup>111</sup>.

### **3.4.3. Causa directa 3: Limitada capacidad de gestión interna para generar bienes y servicios de calidad**

Con claridad sobre la política pública a la cual el Estado orientará su actuación, así como su estrategia para intervenir en el territorio, las entidades públicas deberán seleccionar la mejor manera de organizarse para asegurar que sus intervenciones sean oportunas, eficientes, efectivas & sostenibles. Para ello, se preguntarán: ¿cuál es la misión de la entidad?, ¿qué bienes, servicios o regulaciones presta/brinda la entidad?, ¿cuál es su demanda o cobertura?, ¿cuál es su capacidad operativa y con cuánto personal cuenta?, ¿cuál es la duración de los procesos y cómo estos repercuten en los plazos de entrega?, ¿cuáles

---

<sup>107</sup> Secretaría de Descentralización (2020) Informe que sustenta la emisión de Lineamientos para el diseño de modelos de provisión de bienes y servicios.

<sup>108</sup> Secretaría de Descentralización (2020) Informe que sustenta la emisión de Lineamientos para el diseño de modelos de provisión de bienes y servicios.

<sup>109</sup> Se puede acceder al material completo en el Informe final de la Comisión, disponible en este enlace: [http://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2018/Descentralizacion/files/1\\_informe\\_final\\_consolidado\\_comisi%C3%B3n.pdf](http://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2018/Descentralizacion/files/1_informe_final_consolidado_comisi%C3%B3n.pdf)

<sup>110</sup> Resolución de Secretaría de Descentralización N° 011-2020-PCM/SD, que aprueba los "Lineamientos para la elaboración de los modelos de provisión de bienes y servicios".

<sup>111</sup> Secretaría de Descentralización (2018). Presentación sobre el Avances y Metodología de Trabajo de la Comisión Multisectorial e Intergubernamental para el Fortalecimiento de la Descentralización.

son los riesgos que podrían afectar el logro de objetivos institucionales?<sup>112</sup>, ¿cómo pueden emplear la transformación digital para mejorar su gestión interna e intervenciones públicas?

Así, la capacidad de gestión interna en las entidades públicas se refiere a la organización de los medios y a la generación de condiciones de los sistemas administrativos como soporte para la definición e implementación de intervenciones públicas (definición adaptada del Reglamento del Sistema Administrativo de Modernización, 2018). Lo cierto es que, en la realidad, muchas veces no se le presta atención a los problemas de las capacidades administrativas y de gestión de los actores que implementan las políticas públicas, aún cuando estos elementos pueden condicionar los resultados de la política. Dichas limitaciones son más visibles en aquellas políticas que requieren largas cadenas de acción y respuesta, toda vez que estas involucran múltiples niveles de gobierno que conllevan a mayor coordinación y habilidades de gestión, así como un mayor seguimiento administrativo. En países con una institucionalidad débil, es probable que estas capacidades sean más deficientes (Grindle, 2009).

En los últimos meses, la crisis sanitaria ocasionada por la COVID- 19 ha evidenciado muchas de las limitaciones de la respuesta del Estado peruano provenían de las debilidades del funcionamiento de los sistemas administrativos de la administración pública. Como sabemos, nuestro país fue uno de los primeros países latinoamericanos en introducir medidas de contención en la región, imponiendo una estricta cuarentena y medidas de distanciamiento social. Muchos argumentaban que el Perú se encontraba en una posición ventajosa para enfrentar la pandemia, después de haber sostenido una política fiscal responsable y un crecimiento económico constante. Sin embargo, con el paso de los meses y la rápida propagación del virus entre la población, se hicieron visibles las fallas en la respuesta del Estado peruano<sup>113</sup>.

Al 2021, son diversos los reportajes periodísticos que dan cuenta de la desesperación por la cual están atravesando las personas para sobrevivir a la pandemia del COVID- 19. Muchas personas ven cómo sus parientes fallecen por falta de oxígeno medicinal, escasa disponibilidad de camas de hospitalización y de cuidados intensivos, ventiladores mecánicos y personal de salud. Por ejemplo, de acuerdo a un reporte de la Defensoría del Pueblo en Loreto, desde julio de 2020 se identificó que veinticinco (25) camas de cuidados intensivos del Hospital Regional no podrían ser usadas por ausencia de ventiladores mecánicos o porque les faltaban otro implemento. En medio de esta incertidumbre, las personas deben recurrir, en muchos casos, al comercio ilegal e informal, exponiéndose a tratos ilícitos, en un contexto en el que la capacidad de fiscalización y supervisión del Estado es limitada<sup>114</sup>.

Muchos de los problemas que se visibilizaron durante la Declaratoria de Emergencia para acceder a los bienes y servicios han estado presentes en el Estado peruano durante los últimos diez (10) años y, muchos de ellos, aún no se han solucionado. Tanto los ciudadanos, como los servidores públicos siguen “sufriendo” las consecuencias de un aparato público débil que no logra generar las condiciones adecuadas para una gestión pública orientada a resultados al servicio del ciudadano.

Entre los problemas de gestión interna que persisten, se identifican, por ejemplo, los siguientes: a dos de cada cinco peruanos se les sigue solicitando la copia del DNI para realizar un trámite, pese a estar prohibido (Ipsos, 2017); la asignación de presupuesto se realiza sobre la base de registros histórico, no sobre la base de los resultados a lograr; se presentan problemas en la ejecución del gasto público debido a la descoordinación de los planes y programas presupuestales; tenemos muchos desafíos para transitar al régimen del servicio civil por la alta heterogeneidad en las capacidades de las entidades del Estado que dificulta el avance; entre otros problemas estructurales que afectan el desempeño del Estado y, consecuentemente, la provisión de bienes, servicios y regulaciones (Presidencia del Consejo de Ministros, 2020; Propuesta Ciudadana, 2020; Autoridad Nacional del Servicio Civil, 2014). A continuación, se realiza un desarrollo a mayor profundidad:

<sup>112</sup> Resolución de Secretaría de Gestión Pública N° 005-2020-PCM-SGP, que aprueba los Lineamientos N° 02-2020-SGP que establecen orientaciones sobre el Reglamento de Organización y Funciones - ROF y el Manual de Operaciones – MOP. Véase los criterios de análisis para el diseño organizacional.

<sup>113</sup> Sosa Villagarcía, Paolo (2020). Artículo “A pesar del esfuerzo, la respuesta peruana a la COVID- 19 no alcanza”. En: Centro MacMillan, Universidad de Yale (EE. UU.) (2020). Véase en: <https://yaleglobal.yale.edu/content/despite-effort-perus-covid-19-response-fails>

<sup>114</sup> El País (2021). “Perú se enfrenta al avance de la pandemia sin suficientes camas de UCI, oxígeno ni médicos en los hospitales”.

- **Causa Indirecta 3.1. Desarticulación entre los objetivos de política pública y la planificación estratégica – institucional.**

Una de las principales apuestas de la PNMGP (2013) fue relevar la importancia de asegurar que el Estado, a través de las políticas públicas, actúe como un todo coherente y articulado con el propósito de servir mejor al ciudadano, brindándole un nivel de satisfacción mayor al que este obtendría si cada entidad lo atendiera de manera individual y en forma desarticulada (Ibid). Así, se apostaba por una efectiva articulación entre los Planes Gubernamentales, Sectoriales, Regionales y Locales y los Planes Estratégicos y Operativos de todas y cada una las entidades del sector público en los tres niveles de gobierno.

Una de los problemas que se identificaron durante la implementación de la PNMGP fue el entendimiento que solo a través de las políticas públicas y planes de implementación podrían abordarse los problemas públicos priorizados. Así, en el año 2018, se identificó que existía una multiplicidad de planes de implementación de las políticas nacionales (más de cincuenta), con lo cual muchos objetivos de las políticas públicas nacionales no se llegaban a implementar en la práctica, sea por falta de presupuesto o por no estar consignados en los instrumentos de planificación estratégica institucional (Presidencia del Consejo de Ministros, 2018)<sup>115</sup>.

Ante dicha problemática, se aprobó el Reglamento que regula las Políticas Nacionales<sup>116</sup>, el cual establece que las políticas nacionales desarrollan sus objetivos a través de metas, indicadores y responsables en los respectivos planes estratégicos sectoriales multianuales-PESEM, planes estratégicos multisectoriales, planes estratégicos institucionales y planes operativos institucionales de los Ministerios y sus organismos, según corresponda, en el marco del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico — SINAPLAN. Con ello, se buscaba lograr una mejor articulación entre las políticas públicas y los instrumentos de planificación estratégico institucional.

Al respecto, de acuerdo a lo que señala CEPLAN (2018), en función del desarrollo de asistencia técnica que ha venido realizado en el marco de la implementación de la Guía de Políticas Nacionales (2018), se advierte que un número mínimo de políticas nacionales aprobadas cuentan con mecanismos o planes de implementación que indiquen el inicio de intervenciones definidas para alcanzar los objetivos priorizados en relación a los servicios identificados como alternativas de solución, por lo cual podría suponerse que no se estaría atendiendo al problema público priorizado por el o los Ministerios que propusieron la política nacional o que las intervenciones no estarían siendo visibilizadas en el ámbito nacional o territorial como parte de una política nacional<sup>117</sup>. Véase el siguiente cuadro referencial:

---

<sup>115</sup> Exposición de motivos del Decreto Supremo N° 029-2018-PCM, que aprueba el Reglamento que regula las políticas nacionales.

<sup>116</sup> Decreto Supremo N° 029-2018-PCM, que aprueba el Reglamento que regula las Políticas Nacionales y su exposición de motivos, modificado mediante Decreto Supremo N° 168-2020-PCM.

<sup>117</sup> CEPLAN (2020). Informe Técnico N° D0000228-2020-CEPLAN-DNCP, que sustenta la Modificación adicional al Reglamento que regula las Políticas Nacionales y la Guía de Políticas Nacionales según corresponda, en relación a la implementación.

Cuadro 8.- Situación de mecanismos de implementación de políticas nacionales desde la fecha de aprobación (actualizado a junio 2019)

Sector	Política Nacional aprobada	Fecha de publicación en El Peruano	Tipo	Mecanismo de Implementación <sup>2</sup>
<b>Educación</b>	Política de Atención Educativa para la Población de Ámbitos Rurales	13.12.2018	Sectorial	En proceso de elaborar plan, avance al 15%
	Política Nacional de Juventud <sup>1</sup>	23.09.2019	Multisectorial	En proceso de elaborar plan, avance al 15%
<b>Economía y Finanzas</b>	Política Nacional de Inclusión Financiera	05.08.2019	Multisectorial	En proceso de elaborar plan, avance al 30%
	Política Nacional de Competitividad y Productividad	31.12.2018	Multisectorial	Cuenta con Plan de implementación aprobado
<b>Mujer y Poblaciones Vulnerables</b>	Política Nacional de Igualdad de Género <sup>1</sup>	04.04.2019	Multisectorial	Cuenta con Plan de Implementación. En proceso mejoras del plan
<b>Transporte y Comunicaciones</b>	Política Nacional de Transporte Urbano	10.04.2019	Sectorial	No tiene inicio
<b>Interior</b>	Política Nacional de Lucha Contra el Crimen Organizado	17.07.2019	Multisectorial	En proceso de elaborar plan, avance al 35%
	Política Nacional Multisectorial de Lucha Contra el Terrorismo	17.10.2019	Multisectorial	En proceso de elaborar plan, avance al 35%
<b>Defensa</b>	Política Nacional Marítima	23.12.2019	Multisectorial	En proceso de elaborar plan, avance al 10%

Fuente: CEPLAN (2020). Informe Técnico N° D0000228-2020-CEPLAN-DNCP, que sustenta la Modificación adicional al Reglamento que regula las Políticas Nacionales y la Guía de Políticas Nacionales según corresponda, en relación a la implementación.

Dada dicha problemática, y para facilitar la implementación de las políticas públicas, una de las medidas que se ha adoptado desde el CEPLAN es disponer que el mecanismo de implementación sea desarrollado e incluido como parte integrante del documento de política nacional propuesto antes de su aprobación. Así, de acuerdo a la modificatoria establecida en el Decreto Supremo N° 031-2021-PCM<sup>118</sup>, el responsable sectorial de los servicios y lineamientos identificados en la política nacional define las principales actividades operativas que permitan alcanzar los objetivos prioritarios de la política nacional.

Además de los desafíos identificados para articular las políticas públicas a los documentos de planeamiento estratégico institucional, son diversos los retos que se identifican en relación con el propio planeamiento estratégico institucional de las entidades públicas. De la evaluación de resultados de la PNMGP (2020), se podrían mencionar las siguientes: no contar con especialistas certificados en las entidades públicas, en particular en los operadores de los municipios, lo que limita la posibilidad de desarrollo del planeamiento, pues no existe personal con las capacidades, habilidades y competencias para la labor, y pone mayor exigencia sobre las actividades de capacitación y asistencia técnica del CEPLAN; la rotación del personal de las entidades públicas no permite consolidar las mejoras de capacidades insertadas por la asistencia técnica del CEPLAN, que obliga a una permanente actividad de capacitación y entrenamiento del nuevo personal en las labores de formulación y registro de los planes institucionales, entre otros (Evaluación de Resultados de la PNMGP, 2020).

- **Causa Indirecta 3.2. Desarticulación entre el sistema de planeamiento y el sistema de presupuesto**

Una de las apuestas centrales de la PNMGP (2013) era procurar la articulación, no solo entre los objetivos de política pública y los planes estratégico institucionales y operativos de las entidades públicas, sino procurar su articulación con los documentos de gestión y los programas presupuestales, a efectos de utilizar el planeamiento como una herramienta efectiva de gestión (2013, p. 12) que permita priorizar de manera adecuada las acciones de las entidades públicas y la asignación de recursos respectiva para su

<sup>118</sup> Decreto Supremo N° 031-2021-PCM, que modifica el Reglamento que regula las Políticas Nacionales, aprobado por Decreto Supremo N° 029-2018-PCM.

materialización. Lograr dicha articulación se reconoció como un elemento fundamental para lograr coherencia entre los insumos que van a ser adquiridos y los servicios que serán provistos con ellos, de manera que los presupuestos se dirijan a cerrar las brechas o déficits existentes de infraestructura y servicios públicos (2013, p. 13).

Sin embargo, a la fecha, uno de los problemas que se reconoce en las discusiones sostenidas como parte de las sesiones de trabajo del proceso de actualización de la PNMGP, así como en las entrevistas realizadas a funcionarios y servidores públicos de los sistemas administrativos<sup>119120</sup> es la desarticulación que existe entre la planificación estratégica institucional y el sistema presupuestal. En efecto, en la práctica, los operadores identifican ciertas problemáticas aún vigentes, tales como: (i) poca consideración de lo registrado en el plano operativo institucional para la formulación del presupuesto, lo cual origina que hayan actividades que se planifican, pero no se ejecutan por ausencia de presupuesto o viceversa (CEPLAN, 2019), (ii) no todas las entidades cuentan con el SIGA – MEF, que permita articular el plan operativo institucional con el cuadro de necesidades, sobre todo los gobiernos locales, (iii) complicaciones en la ejecución del gasto público debido a la descoordinación de los planes y los programas presupuestales, generándose retrasos principalmente a nivel de certificación presupuestal por la dificultad de definir la cuenta que financiara la adquisición (PCM, 2020)<sup>121</sup> y (iv) poca armonización entre las metodologías que se emplean en el marco del sistema nacional de planeamiento estratégico y el sistema nacional de presupuesto público, en específico, aquellas relacionadas al presupuesto por resultados<sup>122</sup>.

Finalmente, otro elemento importante reportado por el ente rector en materia de planeamiento estratégico es la ausencia de información en torno al porcentaje de entidades cuyos presupuestos se encuentran articulados a los objetivos estratégicos de sus planes (CEPLAN, 2019)<sup>123</sup>.

- **Causa Indirecta 3.3. Limitada ejecución y calidad de gasto público por parte de las entidades públicas**

Un Estado moderno al servicio del ciudadano, además de objetivos claros, requiere que sus presupuestos sean asignados también con orientación a resultados, es decir, en función a los productos que los ciudadanos esperan recibir para satisfacer sus demandas. Sobre todo, considerando que los recursos son escasos, lo cual obliga a priorizar. En ese proceso la transparencia y rendición de cuentas son sumamente importantes en los procesos de asignación y evaluación del destino de los recursos (PNMGP al 2021, 2013).

En el Perú, uno de los problemas que se identificó fue que el presupuesto público evidenciaba un incremento sostenido, pero las brechas no se reducían con la misma velocidad; por tanto, se requería cambiar la manera de gestionar el gasto (Ministerio de Economía y Finanzas, 2020). En dicho marco, a partir del año 2007, se viene impulsando la reforma del presupuesto por resultados (PpR), el cual se presenta como un instrumento que basa las asignaciones presupuestarias en función a los resultados esperados y los productos requeridos para ello, con lo cual se busca mejorar la elección sobre el gasto a priorizar, así como impulsar a que los operadores gasten más eficiente y eficazmente. Así, se presenta como una herramienta innovadora orientada a contribuir a una mayor eficiencia y eficacia del gasto público a través de una completa vinculación entre los recursos públicos asignados y los productos y resultados propuestos para favorecer a la población (Ministerio de Economía y Finanzas, 2010; 2015)<sup>124</sup>.

<sup>119</sup> Informe N° D000394-2019-CEPLAN-DNCP, del 15 de octubre de 2019.

<sup>120</sup> Entrevista con Efraín Rodríguez, Director de la Dirección de Calidad del Gasto Público, realizada el 04 de junio de 2020.

<sup>121</sup> Presidencia del Consejo de Ministros (2020). Primera Encuesta Nacional para mejorar la gestión pública (2020)

<sup>122</sup> Incluso, en las entrevistas realizadas como parte de la Fase Preparatoria de la actualización de la PNMGP, se percibe el riesgo de contar con una planificación dual, aquella vinculada al SINAPLAN y aquella que se realiza en el marco de los programas presupuestales. Véase Entrevista con Efraín Rodríguez, Director de la Dirección de Calidad del Gasto Público, realizada el 04 de junio de 2020.

<sup>123</sup> Informe N° D000394-2019-CEPLAN-DNCP, del 15 de octubre de 2019.

<sup>124</sup> Ministerio de Economía y Finanzas (2010). De las Instituciones al Ciudadano: La Reforma del Presupuesto por Resultados en el Perú.

Para ello, son tres ejes principales los que se han venido impulsando desde el Ministerio de Economía: (i) programas presupuestales, a través de los cuales se busca establecer prioridades claras, ordenadas en función de resultados y presupuestadas, con responsables de rendir cuentas sobre ellas, (ii) seguimiento y evaluación de programas presupuestales, con lo cual se busca generar evidencia confiable, oportuna y útil para la mejora del desempeño y/o impacto de los programas presupuestales y (iii) mecanismos de incentivos, los cuales buscan mejorar el desempeño institucional para una mayor eficiencia, efectividad, economía y calidad de los servicios públicos, así como para el logro de resultados priorizados u objetivos institucionales, a través de la asignación condicionada de recursos a favor de los Pliegos presupuestario (Ministerio de Economía y Finanzas, 2015)<sup>125</sup>.

De acuerdo al Ministerio de Economía y Finanzas (2018), el balance en la implementación del PpR ha sido positivo, lo cual ha llevado a que el Perú sea reconocido como uno de los referentes en materia de innovación presupuestal, y fundamentalmente en su capacidad de movilizar resultados sensibles al desarrollo. Al 2018, el 62% del gasto programable identificado en programas presupuestales se encontraba en la categoría de programa presupuestal<sup>126</sup>. En efecto, los Programas Presupuestales han logrado insertar el concepto de resultado-producto-presupuesto en la gestión presupuestal y en la gestión pública. Uno de los ejemplos más notables del impacto de la implementación de los programas presupuestales se identifica en la reducción acelerada de la desnutrición crónica infantil (DCI) de un 28% en el 2007 a un 19% en el 2011 y a un 12.9% para el año 2018(Ibid)<sup>127</sup>.

Pese a dichos avances, de las lecciones aprendidas que se identificaron de su implementación se encuentran algunos desafíos como: (i) en muchos casos, el diseño de un PP no ha pasado por un proceso de reflexión sobre las actividades que desarrolla el ministerio en el tema bajo análisis, y el PP resulta absorbiendo la forma de actuación existente en el ministerio sin determinar si lo que existe es idóneo y consistente con los resultados que quiere alcanzarse; (ii) programas con indicadores que no reúnen condiciones de calidad (ausencia de evidencia confiable, desinterés en el reporte); (iii) el énfasis en la medición solo de la ejecución presupuestal, no de la calidad del gasto; (iv) la ausencia de personal especializado para brindar la asistencia técnica a las entidades públicas para la elaboración de los PP en la DGPP y de personal especializado en las propias entidades públicas. Lo anterior provoca que la posibilidad de desarrollar diseños de PP de calidad es reducida y requiere de muchas revisiones (Evaluación de Resultados de la PNMGP, 2020).

Un ejemplo de ello lo podemos observar en el caso del Programa Presupuestal 0049: Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres – JUNTOS. Un estudio (Benavente, 2016) sobre el diseño del Programa Presupuestal 0049: Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres – JUNTOS concluyó que gran parte del diseño del Programa fue desarrollado deficientemente siguiendo lo establecido por la Directiva N° 0001-2015-EF/50.01 que regula su elaboración. Se encontró deficiencias en los siguientes elementos del diseño del programa: causas del problema identificado; Análisis de los medios; análisis de las alternativas; transición de las alternativas a productos; actividades, tareas e insumos. En la Fase de Diagnóstico la deficiencia más significativa que se pudo encontrar es referente a la información, en la que es necesario que sea la más actual posible. Mientras que en la Fase de Diseño el mayor problema estuvo en la definición de las entidades y organismos que intervienen en la entrega del producto y desarrollo de las actividades, así como la determinación de sus funciones. En cuanto a los indicadores del Programa JUNTOS, se evidenció que en cuanto a los indicadores de producción física no hay deficiencias, pero en cuanto a los indicadores de desempeño sí se identificó deficiencias, especialmente en lo relacionado al cálculo del indicador y la obtención de las fuentes y base de datos, esto principalmente debido a que no se mostraba las bases de datos ni se especificaba los instrumentos de recolección<sup>128</sup>.

Un paso importante en dicha línea fue la aprobación del Decreto Legislativo N° 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público, el cual incorpora cambios estructurales a la institucionalidad

<sup>125</sup> Ministerio de Economía y Finanzas (2015). Presupuesto por Resultados: la experiencia peruana.

<sup>126</sup> Documento: Ayuda Memoria 001, del 27 de octubre de 2019, del MEF, en el punto a) del informe, referido a porcentaje de gasto programable identificado en Programas Presupuestales, por nivel de gobierno

<sup>127</sup> Exposición de motivos del Decreto Legislativo N° 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público.

<sup>128</sup> Benavente Del Carpio, Irvin (2016). Análisis del diseño del programa presupuestal 0049: "Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres – JUNTOS" para el periodo 2015, en el marco del presupuesto por resultados. Facultad de Gestión y Alta Dirección. PUCP.

presupuestal al modificar la tendencia a la atomización que existía en los programas presupuestales, diversificar la forma en que puede estructurarse el presupuesto del Estado, en su conjunto, y de las entidades públicas, en lo específico y fortalecer el uso de evidencia (Evaluación de Resultados de la PNMGP, 2020).

- **Causa Indirecta 3.4. Deficiente gestión de bienes muebles e inmuebles para la operación de las intervenciones**

Durante los últimos siete años, las discusiones en torno a la modernización de la gestión pública han puesto de relevancia la necesidad de posicionar en la agenda de modernización esfuerzos por mejorar la productividad en las entidades públicas. Ello se debe a que hoy, uno de los mayores retos que enfrenta el Estado es cómo hacer más “cosas” con los mismos recursos, o inclusive, con menos. El desafío es todavía más grande si se considera que, en la actualidad, las personas demandan una mejor calidad de bienes y servicios públicos (BID, 2016). La productividad aborda directamente este desafío, y no solo se aplica a los trabajadores en relación a cuánto pueden producir en un tiempo determinado, sino también a las organizaciones y a los países. Cada vez que una organización aumenta la cantidad de los bienes y servicios que produce y, al mismo tiempo, mantiene o reduce los recursos que utilizó, se ha obtenido una ganancia en su productividad (Presidencia del Consejo de Ministros, 2019)<sup>129</sup>.

De acuerdo a los diagnósticos realizados durante la implementación de la PNMGP, uno de los elementos que ejercen considerable impacto en la obtención de ganancias de productividad es el uso y gestión de los bienes muebles e inmuebles.

Según lo señalado en el Informe Final de la Comisión Multisectorial encargada de proponer lineamientos y criterios a emplear para el uso de bienes inmuebles de las entidades públicas del Gobierno Nacional a efectos de cautelar los fines institucionales y el uso eficiente de los recursos públicos (Decreto de Urgencia N° 005-2018<sup>130</sup>), en los últimos años se han registrado cantidades considerables de recursos públicos asignados a gastos corrientes, para honrar contratos de arrendamiento de oficinas administrativas (incluido almacenes y depósitos), suponiendo el gasto en materia de arrendamiento, mantenimiento, servicios de limpieza y seguridad, arbitrios, agua, luz, teléfono, internet, entre otros, multiplicado por cada una de las oficinas de dichas entidades públicas.

Del proceso de información declarada por las 215 (doscientas quince) entidades del Gobierno Nacional, se advierte que existe un total de 8,096 bienes inmuebles que el Estado utiliza para el desarrollo de su función pública, de los cuales 1,870 inmuebles son de propiedad del Estado, 2,296 bienes inmuebles se encuentran bajo administración del Estado (afectaciones en uso, comodato, ocupado sin título y usufructo), 2,706 inmuebles en calidad de arrendamiento<sup>131</sup>, 1085 bienes inmuebles figuran como incautados por el Programa Nacional de Bienes Incautados-PRONABI y 139 inmuebles clasificados como otros. Cabe notar que, del total de 2,706 bienes inmuebles arrendados, 2,595 inmuebles corresponden a oficinas administrativas; de

<sup>129</sup> Resolución de Secretaría de Gestión Pública N°004-2019-PCM/SGP, que aprueba los Lineamientos N° 001-2019-SGP: “Principios de actuación para la modernización de la gestión pública”.

<sup>130</sup> Decreto de Urgencia N° 005-2018, que establece medidas de eficiencia del gasto público para el impulso económico.

<sup>131</sup> Con respecto al gasto en arrendamiento, de lo registrado en el Sistema Integrado de Administración Financiera-SIAF de Enero 2016 a Marzo de 2018, se observa que el Estado en el año 2016 gastó por concepto de arrendamiento de bienes inmuebles un total de S/ 337,711,563.88 (trescientos treinta y siete millones setecientos once mil quinientos sesenta y tres con 88/100 Soles) y en el 2017 un total de S/ 364,818,866.29 (Trescientos sesenta y cuatro millones ochocientos dieciocho mil ochocientos sesenta y seis con 29/100 Soles), habiendo un incremento del 8% en el 2017 con relación a lo gastado en el 2016.



lo cual se advierte que el Estado arrienda gran cantidad de inmuebles para destinarlo a oficinas administrativas, sin que ello obedezca a una Política de Infraestructura Pública Administrativa.

Del mismo modo, se presentan limitaciones vinculadas a lo siguiente, por ejemplo: (i) el alquiler de bienes inmuebles para la prestación de estos servicios adolece de una escasa planificación intersectorial dentro del Poder Ejecutivo, por lo que cada entidad planifica su presencia de manera separada y sin coordinación incluso, entre diversos programas, dentro de un mismo sector, (ii) se alquilan predios como oficinas en zonas residenciales donde los costos de alquiler son altos, (iii) existen oficinas donde el uso de espacios de trabajo es ineficiente al darse la situación de zonas amplias sin función relevante y (iv) hay sectores cuyas oficinas alquilan sedes diferentes en la misma localidad, realizando gastos con alto potencial para mejorar su eficiencia<sup>132</sup>.

Desde la experiencia comparada, se observa que los países han buscado establecer mecanismos de colaboración y articulación para hacer más eficiente y oportuna la prestación de los servicios públicos de cara al ciudadano. Hoy en día, cada vez son más los países que recurren a modalidades de servicios compartidos para reducir costos y mejorar los servicios al ciudadano. Por ejemplo, Australia es un país que ha promovido el establecimiento de acuerdos de servicios compartidos, tanto a nivel nacional como local, en diversas áreas funcionales que abarcan tantas actividades de gestión interna como pago de planillas, gestión de recursos humanos, hasta proyectos de infraestructura pública como la construcción de puentes y carreteras y la gestión de programas de desarrollo social. Entre los resultados que generaron estas prácticas se encuentran el ahorro en costos anuales del presupuesto público, la ampliación de la capacidad operativa de las entidades públicas para la provisión de servicios públicos y mejores resultados con los mismos recursos económicos (Presidencia del Consejo de Ministros, 2018)<sup>133</sup>.

En Perú, uno de las iniciativas que se ha buscado impulsar para coadyuvar a la mejora de la productividad de las entidades públicas, es la aprobación del Decreto Legislativo N° 1447 que modifica el Decreto Legislativo N° 1211, mediante el cual se aprueban medidas para el fortalecimiento e implementación de nuevos mecanismos de articulación interinstitucional, así como para una mayor eficiencia del gasto público. Entre dichas medidas se distingue a las modalidades de servicios y espacios compartidos, las cuales les permitirá a las entidades públicas asociarse para compartir gastos vinculados a su gestión interna, necesarios para cumplir sus resultados y objetivos con criterios de eficiencia, productividad, oportunidad y flexibilidad.

Al respecto, de acuerdo a lo establecido en el Reglamento de la citada norma, los criterios para la identificación de servicios y espacios compartidos, así como para su implementación se definen a través de las disposiciones que se emitan en el marco del Sistema Nacional de Abastecimiento, a fin de optimizar el uso de los recursos públicos asignados a las entidades para el cumplimiento de la prestación de servicios bajo su competencia<sup>134</sup>.

Otro elemento que tiene una gran incidencia en los niveles de productividad de las entidades públicas son los procesos, procedimientos y técnicas que regulan la provisión de los bienes, servicios y obras, las cuales están contenidas en la cadena de abastecimiento del sector público (Ministerio de Economía y Finanzas, 2019). Considerando que el Estado es el mayor empleador y contratista, el mayor proveedor de bienes y servicios, y quien finalmente utiliza los recursos recaudados de los impuestos o se endeuda para operar, resulta fundamental impulsar la productividad de las entidades públicas en los procesos de la cadena de abastecimiento (PCM, 2019).

En materia de abastecimiento, debe precisarse que, desde la disolución del Instituto Nacional de Administración Pública – INAP, las actividades de programación del abastecimiento, almacenaje, distribución y transporte, fueron ejecutados por las entidades públicas de la mejor forma posible, pero sin una articulación normativa en parte, por la falta de desarrollo de normas articuladas por parte del Poder Ejecutivo, orientadas a mejorar la eficiencia y eficacia del Estado, lo que generó que en muchos casos los

<sup>132</sup> Secretaría de Gestión Pública (2019). Mejora de la eficiencia en el uso de los bienes inmuebles por parte de las entidades del Gobierno Central del Perú en el territorio nacional.

<sup>133</sup> Exposición de motivos del Decreto Legislativo N° 1447, Decreto Legislativo que Modifica el Decreto Legislativo N° 1211 que aprueba medidas para el fortalecimiento e implementación de servicios públicos integrados a través de ventanillas únicas.

<sup>134</sup> Decreto Supremo N° 090-2019-PCM, que aprueba el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1211, Decreto Legislativo que aprueba medidas para el fortalecimiento e implementación de servicios integrados y servicios y espacios compartidos.

bienes, servicios y obras lleguen a la población a destiempo o simplemente no lo reciban en las condiciones adecuadas.

Respecto a ello, precisar que, durante muchos años, no se contaban con criterios unificados para la programación de necesidades, ni para el uso de mecanismos de adquisición, ni herramientas para asegurar el uso adecuado y seguimiento (gestión de stocks, almacén, uso) de los bienes adquiridos hasta su disposición final, lo cual ha sido un obstáculo para el cumplimiento de los objetivos y metas trazados. En dicho marco se identificó que, muchas veces, las entidades efectuaban procesos exitosos de adquisición de bienes desde el punto de vista procedimental; sin embargo, una vez ingresados los bienes a la Entidad no se efectuaba un seguimiento adecuado, y lo que debió ser distribuido o empleado en un tiempo determinado, no se hace, perdiéndose muchas veces (por deterioro, obsolescencia, robo, etc) los bienes adquiridos con el consiguiente perjuicio para el Estado (Ministerio de Economía y Finanzas, 2018)<sup>135</sup>.

Un paso clave que se ha dado en ese sentido es desarrollar el marco normativo que regula el Sistema Nacional de Abastecimiento y definir el ente rector del Sistema, el cual corresponde a la Dirección General de Abastecimiento del Ministerio de Economía y Finanzas. Así, de acuerdo al Decreto Legislativo N° 1439, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Abastecimiento, el Sistema Nacional de Abastecimiento está compuesto por: (i) Dirección General de Abastecimiento del Ministerio de Economía y Finanzas, quien ejerce la máxima autoridad técnico – normativa; (ii) el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado, organismo especializado que se encarga de supervisar el cumplimiento de la normativa de contrataciones del Estado, (iii) la Central de Compras Públicas, organismo ejecutor encargado de promover estrategias y mecanismos que aseguren la eficiencia en la contratación pública (Ministerio de Economía y Finanzas, 2018)

Entre los principales desafíos que se reconocen desde la Dirección General de Abastecimiento se encuentran: (i) actualizar la normativa correspondiente a la provisión de bienes, servicios y obras, bajo la lógica de la cadena de abastecimiento, (ii) fortalecer las capacidades de todos los recursos humanos que participan de la cadena de abastecimiento en el sector público (p.e. desarrollar perfiles y capacitar a las personas); (iii) fortalecer el proceso eficiente de planeamiento integrado que garantice la integración Inter sistémica con todos los sistemas de administración financiera del sector público; (iv) estandarizar los requerimientos comunes de bienes y servicios para las entidades públicas e (v) implementar un sistema informático para los procesos de la cadena de abastecimiento, articulado con los sistemas de administración financiera del Estado (Dirección General de Abastecimiento del Ministerio de Economía y Finanzas, 2020)<sup>136</sup>.

- **Causa Indirecta 3.5. Diseño organizacional dificulta cumplir la misión (prestacional, regulador, etc.) de la entidad**

Adoptar una determinada estructura organizacional implica que las entidades públicas se organicen, conforme a su tipo, competencias y funciones, a fin de responder al objeto para el cual fueron creadas y atender a las necesidades de las personas. Este proceso debiera realizarse en función de la finalidad o resultado a lograr, por ende, la estructura debe ser entendida esencialmente como un medio para organizar el trabajo, la toma de decisiones, las responsabilidades asociadas a las funciones (Presidencia del Consejo de Ministros, 2018).

Cuando se piensa en la organización de una entidad pública, se acostumbra tener la imagen de un conjunto generalmente frondoso de “cajitas” que conforman muchos de los organigramas de las entidades públicas. Estas cajitas, a través de las cuales se definen las responsabilidades y líneas jerárquicas al interior de la organización, suelen reproducirse de forma precipitada, sin relación entre sí y sin estar alineadas a los fines de la entidad que integran, dando como resultado estructuras organizacionales ineficaces e ineficientes<sup>137</sup>.

<sup>135</sup> Ministerio de Economía y Finanzas (2018). Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Abastecimiento.

<sup>136</sup> Entrevista realizada el 19 de mayo de 2020 a profesionales de la Dirección General de Abastecimiento.

<sup>137</sup> Resolución de Secretaría de Gestión Pública N° 005-2020-PCM-SGP, que aprueba los Lineamientos N° 02-2020-SGP que establecen orientaciones sobre el Reglamento de Organización y Funciones - ROF y el Manual de Operaciones – MOP. Véase los criterios de análisis para el diseño organizacional.

En efecto, lo que se ha venido evidenciando es el entendimiento de que todas las fallas de gestión en las entidades públicas son resultado de una inadecuada estructura organizacional. Por ello, muchas entidades públicas observan los organigramas y buscan cambiar las estructuras organizacionales y los documentos de organización y funciones. Del 2016 al 2019, según lo identificado del proceso de asistencia técnica en materia organizacional por parte de la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros, se han registrado más de cincuenta propuestas de modificatorias de documentos de gestión organizacional por parte de las entidades públicas. Como resultado de ello, se suele observar que muchas entidades públicas proponen cambios, sin observar su alineamiento con los objetivos estratégicos institucionales ni en concordancia con los tipos de intervenciones que realizan en el territorio (bienes, servicios o regulaciones).

Esta desarticulación, se refleja en que la estructura organizacional no se usa como un medio para el cumplimiento de la estrategia institucional; más bien, termina representando un obstáculo. De acuerdo a un diagnóstico realizado a nivel regional y local, se evidencia un sobredimensionamiento en los diseños organizacionales que se expresa en la creación de órganos que no necesariamente responden al marco normativo que regula a la institución, ni a la demanda de bienes y servicios del territorio. Por ejemplo, se presentan casos en los que no se tienen órganos de línea implementados y los servicios a la población terminan siendo brindados por personal que también cumple funciones de los órganos de administración interna, descuidándose así la función misional de la entidad pública (Presidencia del Consejo de Ministros, 2020)<sup>138</sup>.

La necesidad de articular el diseño de la estructura orgánica con la estrategia institucional también es relevada desde la experiencia comparada. Países como Colombia están enfrentando problemáticas similares, dentro de las cuales se reconoce también el entendimiento que fortalecer la entidad pública es cambiar la estructura organizacional (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2017). Frente a ello, Colombia ha elaborado una Guía de diseño o rediseño organizacional para el Estado Colombiano (2017)<sup>139</sup>, la cual plantea una serie de variables mínimas las cuales deben abordarse en un proceso de diseño organizacional, tales como la estrategia, los procesos, las personas y la cultura organizacional. Dicho ello, plantea que cualquier proceso de diseño organizacional debe considerar la articulación entre los elementos citados en un ámbito totalmente conectado, coordinado y lógico, que puedan llevar a nuestras organizaciones a tomar decisiones de mejora que realmente aporten y generen valor público (Ibid).

En el Perú, en los últimos años también se han establecido estándares en materia de diseño organizacional, los cuales se ven plasmados en los Lineamientos de Organización del Estado<sup>140</sup>, así como en documentos orientadores para las entidades públicas, tales como los Lineamientos N° 02-2020-SGP que establecen orientaciones sobre el Reglamento de Organización y Funciones - ROF y el Manual de Operaciones – MOP. Sin embargo, la experiencia reciente evidencia que aún se tienen diversos desafíos para generar una apropiación por parte de las entidades respecto a la adopción de los criterios establecidos en dichas normas.

- **Causa Indirecta 3.6. Limitada integración entre las entidades para atender los eventos de vida de la ciudadanía y empresas**

Desde los recientes esfuerzos de modernización de la gestión pública se ha buscado impulsar la mejora organizativa de las entidades públicas a partir de dos elementos sustanciales, ampliamente relacionados, los cuales son la gestión por procesos y la simplificación administrativa, siendo parte integrante, tanto del modelo conceptual de la PNMGP, como del Reglamento del Sistema Administrativo de Modernización<sup>141</sup>. Así, desde la PNMGP se planteaba como uno de los objetivos principales el implementar la gestión por procesos y promover la simplificación administrativa en todas las entidades públicas a fin de generar resultados positivos en la mejora de los procedimientos y servicios orientados a los ciudadanos y empresas (PNMGP, 2013).

<sup>138</sup> Secretaría de Gestión Pública (2020). Servicio para la elaboración de modelos de organización de Municipalidades Distritales.

<sup>139</sup> Departamento Administrativo de la Función Pública (2017). Guía de diseño o rediseño organizacional para el Estado Colombiano

<sup>140</sup> Decreto Supremo N° 054-2018-PCM, que aprueba los Lineamientos de Organización del Estado.

<sup>141</sup> Decreto Supremo N° 123-2018-PCM, que aprueba el Reglamento del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública.

La gestión por procesos tiene como propósito organizar, dirigir y controlar las actividades de trabajo de una entidad pública de manera transversal a las diferentes unidades de organización, para contribuir con el logro de los objetivos institucionales (Presidencia del Consejo de Ministros, 2018). Desde la PNMGP (2013), se planteó la necesidad que las entidades públicas estudien de manera rigurosa y estructuradamente cómo optimizar, formalizar y automatizar cada uno de sus procesos internos, a lo largo de toda la “cadena de valor”, sobre la base de los resultados esperados; documentar con claridad la “cadena de valor” en los Manuales de Procedimientos (MAPROs); diseñar los indicadores cuantitativos y cualitativos de eficiencia de gestión (insumo-proceso-producto), entre otros (Ibid).

En los últimos años, desde la Secretaría de Gestión Pública, se ha identificado que la implementación de la gestión por procesos, tiene serias limitaciones. En efecto, la implementación de la gestión por procesos ha sido, en muchos casos, limitada a la elaboración de mapas de procesos y manuales de procedimientos, cuya información se encuentra desvinculada de la planificación de la entidad, de la formulación presupuestal, del funcionamiento de la organización, de la mejora de la prestación de bienes y servicios, de la gestión de los recursos humanos, del desarrollo informático, de la gestión del riesgo, entre otros aspectos, lo que nos lleva a la conclusión que la gestión por procesos ha sido entendida como un fin en sí mismo y no como un medio que contribuye en la gestión de la entidad. Entre los factores que podrían explicar lo señalado en el punto anterior, se puede indicar la complejidad de los documentos orientadores para su aplicación por parte de los operadores en las entidades públicas, así como la poca flexibilidad de estos<sup>142</sup>.

Frente a ello, una de las iniciativas que se impulsó desde el ente rector fue poner a disposición de las entidades un documento metodológico que establece lineamientos (definiciones, roles y fases) para la implementación de la gestión por procesos en las entidades de la administración pública, como herramienta de gestión que contribuye a mejorar la eficacia y eficiencia de la organización, facilitando el logro de los objetivos estratégicos de la organización, en beneficio de los ciudadanos. Entre sus disposiciones, se precisa que solo dependiendo de la complejidad y de la cantidad de los procesos de la entidad que conlleven a tener procesos multiniveles, será factible su desagregación<sup>143</sup>.

Relacionado a dicho desarrollo normativo, en los últimos años desde el rector del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública se ha venido regulando en torno a la necesidad de incorporar como un medio para la modernización a la evaluación de riesgos de gestión & como mecanismo para contribuir al cumplimiento de los objetivos institucionales. De acuerdo a la Presidencia del Consejo de Ministros (2018), la evaluación de riesgos de gestión comprende la aplicación sistemática de prácticas para la identificación, el análisis, la evaluación, el tratamiento, el seguimiento y la revisión del riesgo, independientemente de su fuente de origen.

Al respecto, si bien no se cuenta con un conjunto articulado de estándares y herramientas específicas que faciliten su implementación, cabe destacar que la Directiva de Implementación del Sistema de Control Interno en las entidades públicas incluye entre uno de sus ejes la gestión de riesgos<sup>144</sup>, la cual contempla dos componentes: (i) evaluación de riesgos, en términos de la definición, análisis, y evaluación de los cambios que podrían impactar al Sistema de Control Interno y (ii) actividades de control, en la cual se procura que las actividades de control contribuyan a la mitigación de los riesgos identificados (Contraloría General de la República, 2019).

Por otro lado, otra de las materias que guarda estrecha relación con la gestión por procesos – como se ha descrito anteriormente – es la simplificación administrativa. La simplificación, como medio del Sistema Administrativo de Modernización, tiene como propósito identificar y eliminar requisitos, exigencias y

<sup>142</sup> Informe N° D000021-2018-PCM-SSAP-JSN, que sustenta la “Norma Técnica para la implementación de la Gestión por procesos en las entidades de la administración pública”.

<sup>143</sup> Resolución de Secretaría de Gestión Pública N° 006-2018-PCM/SGP, que aprueba la “Norma Técnica para la implementación de la Gestión por procesos en las entidades de la administración pública”.

<sup>144</sup> De acuerdo a la Directiva de Implementación del Sistema de Control Interno en las entidades públicas, el riesgo se define como la posibilidad de que ocurra un evento adverso que afecte el logro de los objetivos de la entidad/dependencia.

formalidades innecesarias en los procedimientos administrativos y reducir los tiempos de espera (Presidencia del Consejo de Ministros, 2018). Como se observará a continuación, son muchas las dificultades a las cuales se enfrentan las personas al realizar trámites en la administración pública. Entre las principales, se puede mencionar las siguientes:

**a) La existencia de una cultura de “silos” en la administración pública**

Entre las principales dificultades que enfrentan las personas al acercarse al Estado se encuentran con problemas de información para la solución de sus problemas específicos (que normalmente involucran servicios y trámites en más de una entidad pública), la derivación innecesaria a otras entidades públicas o la exigencia de documentos que el Estado ya posee o que resultarían más fáciles de obtener al interior del propio Estado, entre otros.

Según un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), los trámites son difíciles de hacer por cuatro razones: i) falta de conocimiento de la verdadera experiencia ciudadana de parte del gobierno, lo cual impide priorizar la mejora de los trámites y que se diseñen soluciones adecuadas; ii) alta complejidad regulatoria, lo que lleva a la existencia de muchos trámites y muchos requisitos; iii) poca coordinación y colaboración interinstitucional, lo que causa que los ciudadanos deban conseguir información de una institución para pasársela a otra, y iv) desconfianza del gobierno hacia los ciudadanos, lo que lleva a la imposición de altas barreras para el acceso a los trámites, desconfianza de los directivos públicos en los funcionarios de ventanilla, lo que produce rigideces en la prestación, entre otros (BID, 2018, p. p. 73).

Como se observa, muchas de las dificultades con las que se encuentran las personas cuando se acercan al Estado se relacionan con la existencia de una cultura de “silos” (unidades verticales independientes) que a veces puede llegar a crear formas territoriales de pensar y actuar entre las propias entidades públicas. En el sector público, el tamaño y complejidad de las organizaciones burocráticas, en conjunto con los múltiples y, muchas veces, divergentes mandatos institucionales, dificultan la alineación de las prioridades alrededor de objetivos y metas comunes.

Dicha cultura de silos subsiste a pesar de dispositivos normativos aprobados en los últimos años para facilitar la interoperabilidad<sup>145</sup>, que origina que las entidades públicas siguen demandándole a los ciudadanos la presentación de distintos documentos que ya poseen (ya sea porque han sido generados por otra entidad estatal o por la realización de un trámite previo). En el Perú, así como en muchos países latinoamericanos, el ciudadano asume un rol de mensajero para completar sus trámites. Por ejemplo, debe ir a una institución a pedir su acta de nacimiento, luego ir a otra para solicitar su certificado de antecedentes judiciales, y así sucesivamente hasta llegar a la institución original, en donde finalmente puede completar su trámite. Esto se debe a que no hay suficiente coordinación entre las entidades públicas, que no se comunican entre sí, ni intercambian la información que ya tienen acerca de los ciudadanos (BID, 2018, p. 25).

Esta cultura de silos se expresa de cara al ciudadano en servicios públicos de baja calidad, gastos innecesarios por la necesidad de movilizarse entre diferentes entidades públicas o por la exigencia de requisitos o procedimientos engorrosos e innecesarios, y de cara a las entidades, esta cultura de silos se

---

<sup>145</sup> El Decreto Legislativo N° 1246, Decreto Legislativo que aprueba diversas medidas de simplificación administrativa, establece que las entidades de la Administración Pública de manera gratuita, a través de la interoperabilidad, interconecten, pongan a disposición, permitan el acceso o suministren la información o bases de datos actualizados que administren, recaben, sistematicen, creen o posean respecto de los usuarios o administrados, que las demás entidades requieran necesariamente y de acuerdo a ley, para la tramitación de sus procedimientos administrativos y para sus actos de administración interna (Art. 2, Decreto Legislativo N° 1246).

expresa en la poca predisposición de las entidades públicas para trabajar de manera articulada e integrada, sin promoción de la generación de valor público<sup>146</sup>.

**b) Servicios públicos de baja calidad que no responden a las necesidades y expectativas ciudadanas**

De acuerdo a los resultados del RankinCAD<sup>147</sup>, para el año 2008 la falta de comprensión de las entidades públicas sobre las necesidades de la ciudadanía fue considerado como el tercer principal problema con un 22% respecto del total de insatisfacciones, esta misma problemática se mantuvo para el año 2013, ocupando, así, los primeros puestos de del citado RankinCAD. Por otra parte, si bien las entidades públicas han emprendido iniciativas como la aplicación del análisis de la calidad regulatoria en los procedimientos administrativos<sup>148</sup>, así como la simplificación de sus procedimientos y trámites, persisten dificultades que dan cuenta de trabas burocráticas y complejidad de las gestiones.

De acuerdo a los estudios realizados por el RankinCAD del 2008 y 2013, se tiene que una de las principales dificultades percibidas por los ciudadanos es la lentitud en resolver trámites en la administración pública. Esta tendencia se mantiene a la fecha, ya que la Encuesta Nacional de Satisfacción Ciudadana 2017<sup>149</sup> revela que los encuestados se encuentran menos satisfechos con el resultado de la gestión, en términos del tiempo que requieren para acceder a los servicios públicos solicitados.

Ello nos enfrenta al reto de plantear una mejora sustantiva en la provisión de servicios y tramites de calidad, tal como se revela con los resultados de la Encuesta Nacional de Satisfacción Ciudadana 2017<sup>150</sup>, en la que los ciudadanos identifican diversas dificultades para acceder a los servicios públicos transaccionales<sup>151</sup>, tales como la cantidad elevada de visitas que tienen que realizar para efectuar una determinada gestión, la extensa duración de la gestión de los trámites que demandan los ciudadanos y la incertidumbre que se le genera con respecto a los documentos requeridos para realizar un trámite.

Con respecto al número de visitas que necesita realizar un ciudadano para culminar un trámite, se releva que la mitad de los ciudadanos entrevistados se acercan a la entidad una vez, mientras que los demás van en promedio cuatro veces.

Dicho dato es ratificado por el Estudio realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), sobre la base de los datos del Latinobarómetro (2017), que releva que en el Perú el 41% de los trámites requirieron tres interacciones o más para su resolución. Con esta cifra se evidencia que el Perú se encuentra por encima del promedio latinoamericano, situado en 25% y; a su vez, muy por encima de países como Chile (16%), Argentina (19%), Colombia (26%) y México (27%) (BID, 2018, p. 20).

<sup>146</sup> Siguiendo a Mark Moore, el valor público se sustenta, en primer lugar, en los deseos y percepciones de los individuos. En ese sentido, la creación de valor público se produce cuando las instituciones responden a lo que necesitan y desean las personas (Moore, 1995, p. 53).

<sup>147</sup> Ciudadanos al Día. RankinCAD 2008 y 2013.

<sup>148</sup> En el Manual para la aplicación del Análisis de Calidad Regulatoria, se establecen los lineamientos y la metodología para la evaluación de los procedimientos administrativos.

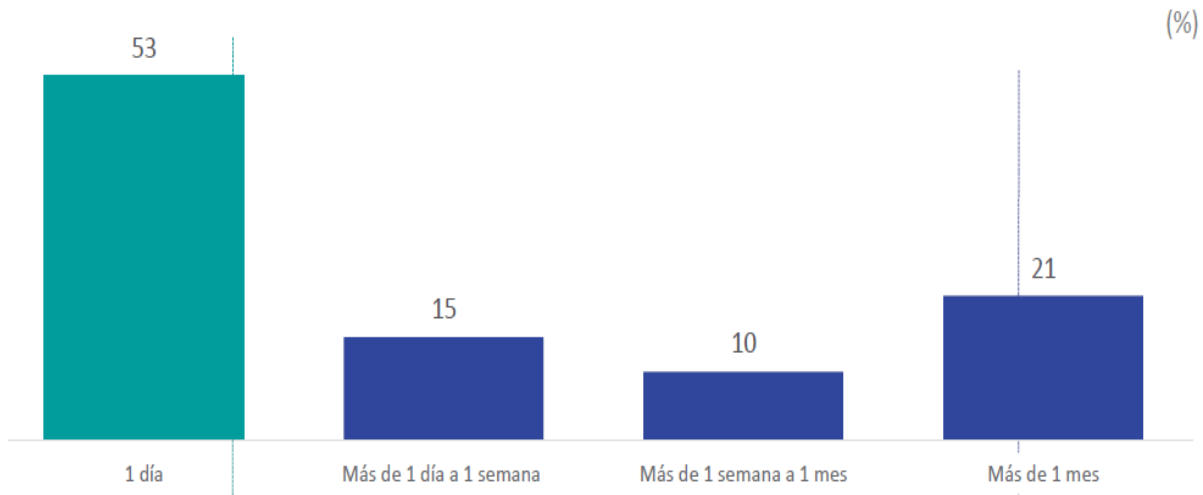
<sup>149</sup> Encuesta Nacional de Satisfacción Ciudadana 2017 – Presidencia del Consejo de Ministros realizada por Ipsos Perú, 2017. Se entrevistaron a más de cinco mil ciudadanos cuando salían de realizar un trámite ante una entidad pública, para lo cual se visitaron 102 entidades a nivel nacional durante el primer semestre de 2017.

<sup>150</sup> Encuesta Nacional de Satisfacción Ciudadana 2017 – Presidencia del Consejo de Ministros realizada por Ipsos Perú, 2017,

<sup>151</sup> Los servicios transaccionales son aquellos servicios públicos que implementan una transacción completa entre el ciudadano o la empresa, transacción que en general implica un intercambio de información (BID, 2015, p. 15). Los servicios públicos transaccionales también son conocidos como trámites. Algunos ejemplos son: la solicitud del acta de nacimiento, el registro de una propiedad, la inscripción de un niño en una escuela pública o el pago de una multa de tránsito (BID, 2018, p. 36).

En relación con el tiempo (días/hora/meses) que le toma a los ciudadanos realizar una gestión, se destaca que a la mitad de los ciudadanos encuestados, les ha tomado un día realizar la gestión, mientras que a los demás ciudadanos les ha tomado aproximadamente cinco meses. Véase gráfico 6:

Gráfico 6: Duración de la gestión



P10: ¿Cuánto tiempo le ha tomado hasta ahora la gestión de....? Base: Total de entrevistados (5.017)

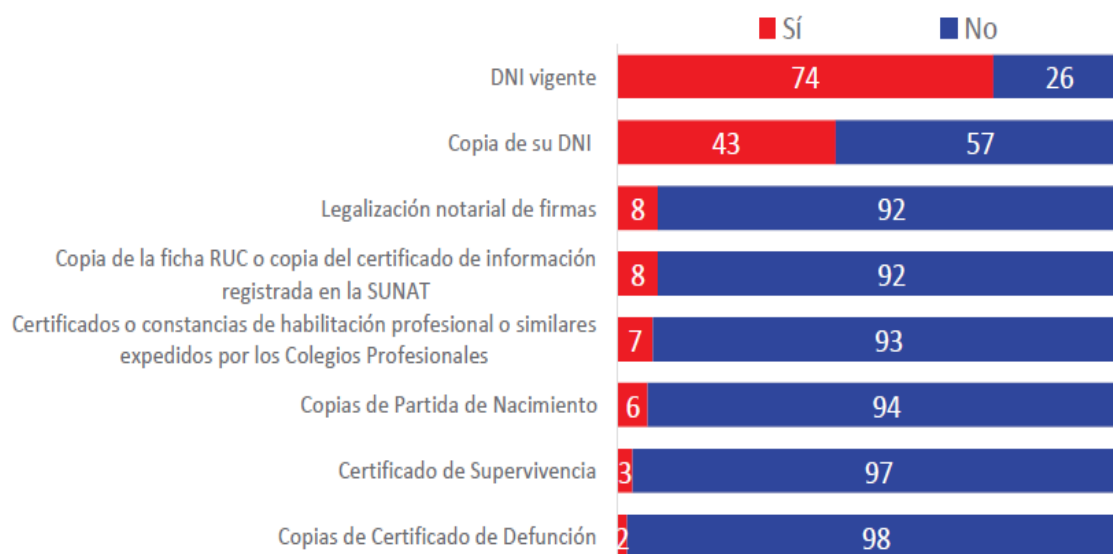
Fuente: Ipsos, 2017

La evidencia da cuenta que a los ciudadanos les toma un promedio de 66 días realizar una gestión con las entidades públicas. A un nivel más desagregado se detalla que los gobiernos regionales son las entidades públicas que demandan un mayor tiempo a los ciudadanos para realizar una gestión, con un promedio de 117 días. Luego, siguen los Ministerios, con 87 días; los organismos constitucionalmente autónomos, con 65 días; los organismos públicos, con 45 días; los gobiernos locales, con 41 días; y, las unidades de gestión educativa local, con 34 días.

En complemento con ello, según el estudio realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2018), se relevó que mientras que en el Perú una transacción para completar un trámite les toma a los ciudadanos un promedio de 8,6 horas; a un ciudadano en Chile le toma 2,2 horas (BID, 2018, p. 19). Asimismo, se destaca que el Perú se encuentra por encima del promedio latinoamericano, situado en 5,4 horas (Ibid).

Dicha experiencia en la tramitación de procedimientos administrativos no se limita a aspectos con la cantidad de interacciones con las entidades públicas sino también en los requisitos y documentos exigidos, tal es el caso de la exigencia de copia del DNI para realizar su gestión. Conforme a la Encuesta se evidencia que a 2 de cada 5 entrevistados se les ha solicitado dicho documento. Véase gráfico 7:

Gráfico 7: Documentos solicitados



P22: Para realizar su trámite, ¿le han solicitado alguno de los siguientes documentos en...?

Base: Total de entrevistados (5.017). Fuente: Ipsos, 2017

Han pasado tres años desde la realización de la citada encuesta; sin embargo, esta es una problemática que sigue vigente a la fecha. Así, si bien se han establecido diversas medidas de simplificación administrativa para prohibir a las entidades públicas que soliciten a las personas la presentación de diversos documentos que resultan innecesarios, redundantes o que las propias entidades públicas podrían acceder directamente, ello no cambia. A la fecha, son diversas las resoluciones que sigue emitiendo el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual - INDECOPI, declarando entre las principales barreras burocráticas<sup>152</sup> ilegales identificadas la solicitud de copia del Documento Nacional de Identidad – DNI por parte de las entidades públicas de los tres niveles de gobierno (INDECOPI, 2019)<sup>153</sup>.

Además de la citada problemática, desde la Secretaría de Gestión Pública también se identificaron otras limitaciones en torno a los procedimientos administrativos en las entidades del Poder Ejecutivo, de las cuales se identifica a las siguientes: (i) ausencia de generación y sistematización del total de procedimientos administrativos vigentes, (ii) ausencia de definición y alcance de las cargas administrativas y de obligaciones de información, (iii) ausencia de una línea base sobre los costos que generan los procedimientos administrativos, que permita establecer metas de reducción de las cargas administrativas, (iv) existencia de procedimientos innecesarios o redundantes, (v) ausencia de un mecanismo de control en la creación de procedimientos administrativos por parte de las entidades del Poder Ejecutivo (Presidencia del Consejo de Ministros, 2019)<sup>154</sup>.

Por su parte, en cuanto a las barreras regulatorias para las actividades económicas, cabe indicar que - si bien en los últimos años, el Perú ha realizado esfuerzos notables por mejorar el clima de negocios en el país, ubicándose entre los primeros puestos de los países de América Latina<sup>155</sup>, gracias a – por ejemplo - la reducción del tiempo necesario para iniciar un negocio a nivel local (Banco Mundial, 2019), es importante

<sup>152</sup> Una barrera burocrática es aquella exigencia, requisito, limitación, prohibición y/o cobro impuesto por una entidad de la Administración Pública, que condiciona, restringe u obstaculiza las operaciones de un agente económico en el mercado, o afecta a la ciudadanía en el trámite de procedimientos administrativos (INDECOPI, 2020).

<sup>153</sup> INDECOPI (2019). Boletín semestral de "Eliminación de Barreras Burocráticas", correspondiente a diciembre, 2019. Año 18, N° 35.

<sup>154</sup> Presidencia del Consejo de Ministros (2019). Perú: la experiencia con el Análisis de Calidad Regulatoria – ACR.

<sup>155</sup> Banco Mundial (2019). Estudio "Doing Business 2017 - 2018".




Actualización de la Política Nacional de Modernización de la gestión pública al 2030  
Secretaría de Gestión Pública – Presidencia del Consejo de Ministros

mentonar que, de acuerdo a un estudio realizado por INDECOPI (2020), en el año 2019 se identificaron 7 658 barreras burocráticas ilegales y/o carentes de razonabilidad que imponían un costo estimado de 97.1 millones de soles a las personas (naturales y jurídicas)<sup>156</sup>.

Esta situación genera importantes obstáculos al desarrollo y crecimiento económico y también afecta los niveles de competitividad del país. Así, de acuerdo al índice de Competitividad Global del Foro Económico Mundial (2019), el Perú se encuentra en el puesto 128 de 141, en lo que respecta a las barreras que imponen las regulaciones de Estado<sup>157</sup>. Véase el gráfico 8:

Gráfico 8: Índice de Competitividad Mundial del Foro Económico Mundial, 2019

Peru			
Index Component	Value	Score *	Rank/141
 <b>1st pillar: Institutions 0–100</b>	-	<b>48.9 ↓</b>	<b>94</b>
<b>Security 0–100</b>	-	<b>59.6 ↓</b>	<b>120</b>
1.01 Organized crime 1–7 (best)	3.0	33.4 ↓	134
1.02 Homicide rate per 100,000 pop.	7.7	75.6 ↓	108
1.03 Terrorism incidence 0 (very high) –100 (no incidence)	99.1	99.1 =	92
1.04 Reliability of police services 1–7 (best)	2.8	30.2 ↑	131
<b>Social capital 0–100</b>	-	<b>49.1 ↑</b>	<b>80</b>
1.05 Social capital 0–100 (best)	49.1	49.1 ↑	74
<b>Checks and balances 0–100</b>	-	<b>49.5 ↓</b>	<b>64</b>
1.06 Budget transparency 0–100 (best)	73	73.0	13
1.07 Judicial independence 1–7 (best)	2.5	25.5 ↓	122
1.08 Efficiency of legal framework in challenging regulations 1–7 (best)	2.8	29.9 ↓	105
1.09 Freedom of the press 0–100 (worst)	30.2	69.8 ↑	68
<b>Public-sector performance 0–100</b>	-	<b>44.5 ↑</b>	<b>98</b>
<b>1.10 Burden of government regulation 1–7 (best)</b>	<b>2.5</b>	<b>25.5 ↑</b>	<b>128</b>
1.11 Efficiency of legal framework in settling disputes 1–7 (best)	2.3	21.6 ↑	134
1.12 E-Participation 0–1 (best)	0.87	86.5 =	35

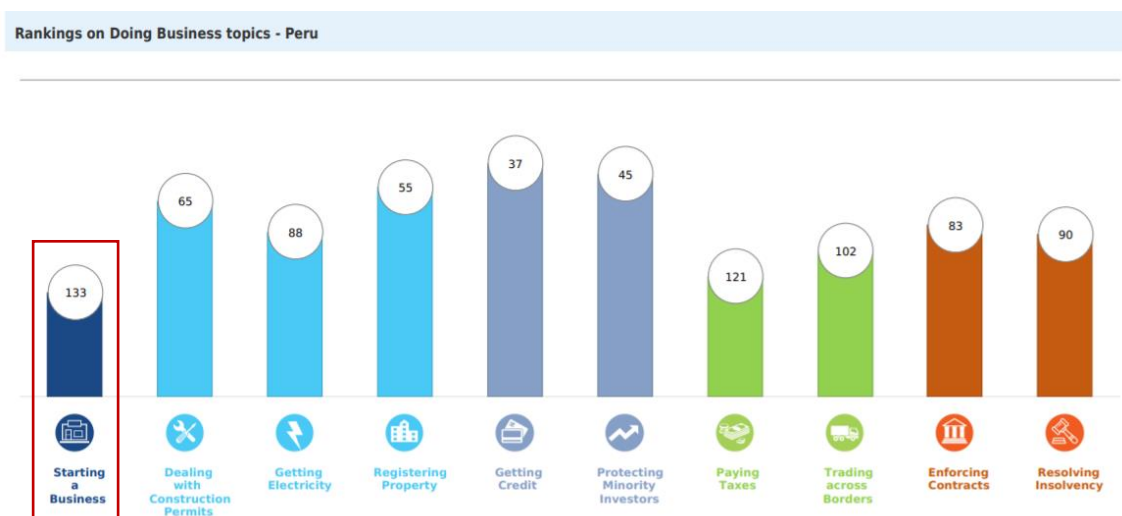
Fuente: World Economic Forum, 2019

En concordancia con dichos indicadores, de acuerdo al estudio “Doing business” (2020) el Perú se encuentra en el ranking 133 de 190 economías, en lo referente al procedimiento administrativo correspondiente a “iniciar un negocio”, el cual mide factores como: número de procedimientos, tiempo, costo e inversión de capital requerido para que las micro y medianas empresas pueden iniciar sus operaciones formales en las ciudades más grandes del país (Banco Mundial, 2020). Véase el gráfico 9:

<sup>156</sup> En particular, se identificó que 5551 barreras burocráticas tenían una aplicación solo en el interior del país (72,5% del total), 959 tenían aplicación en el departamento de Lima (12,5% del total) y 1 148 correspondieron a barreras que tenían aplicación en todo el territorio nacional (15,0% del total) (INDECOPI, 2020).

<sup>157</sup> La medición que se realiza está referida a determinar cuán “engorroso” es para los agentes económicos cumplir con las regulaciones administrativas emitidas por el gobierno (p.e. permisos, solicitudes de información, entre otras obligaciones) (Foro Económico Mundial, 2019).

Gráfico N° 9: Ranking del Perú en estudio “Doing Business”



Fuente: Banco Mundial, 2020

Así, de acuerdo a una evaluación global realizada por parte del BID (2018), las regulaciones complejas generan un alto “costo administrativo” de trámites y sus requisitos. Esta es la situación no solo en el Perú, sino también en América Latina: para el año 2013, México era el único país de la región que en el mercado de productos tenía un nivel de complejidad regulatoria inferior al promedio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (BID y OCDE, 2016). No sorprende entonces que los países de la región tengan un pobre desempeño en los indicadores del Doing Business, el cual mide la facilidad de hacer negocios en un país en temas como la obtención de licencias para crear una empresa, los permisos de construcción y los registros de propiedad, entre otros (Ibid)<sup>158</sup>.

Frente a los problemas precitados, en nuestro país, en los últimos años, se han realizado una serie de avances para generar condiciones adecuadas para la simplificación administrativa, tales como:

- (i) Aprobación de los criterios para calificar los procedimientos como automáticos, con Silencio Administrativo Positivo (SAP) o con Silencio Administrativo Negativo (SAN).
- (ii) Elaboración de una propuesta de actualización de la Metodología de Simplificación Administrativa.
- (iii) Con el propósito de simplificar procesos administrativos concretos se ejecutó el Proyecto SECOMPETITIVO<sup>159</sup>, el cual permitió revisar los procedimientos administrativos de 8 sectores priorizados, y sus entidades públicas adscritas<sup>160</sup>, dando como resultado la eliminación de 180 procedimientos y la simplificación de 205 procedimientos.
- (iv) Estandarización de procedimientos administrativos para las licencias de funcionamiento y de conducir.
- (v) Aprobación del nuevo Formato de Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA), en el marco del cual se aprobaron los lineamientos y formatos para la elaboración y aprobación

<sup>158</sup> Presidencia del Consejo de Ministros (2018). El fin del trámite eterno.

<sup>159</sup> La iniciativa es promovida por la Cooperación Suiza – SECO en alianza con el Consejo Nacional de Competitividad y Formalización – CNFC del Perú.

<sup>160</sup> Los sectores fueron Agricultura y Riego, Comercio Exterior y Turismo, Ambiente, Cultura, Trabajo y Promoción del Empleo, Salud, Producción y PCM.

del TUPA, determinando los criterios técnico-legales que deben seguir las entidades públicas para la elaboración, aprobación y publicación del TUPA.

- (vi) Acciones de simplificación administrativa, las cuales forman parte del proceso de simplificación administrativa. En ese sentido, desde julio del 2016 hasta febrero del año 2019, fueron aprobadas 92 resoluciones ministeriales con el siguiente resultado.

Cuadro N° 9.- Efectos del proceso de simplificación administrativa

N° de procedimientos simplificados	N° de procedimientos eliminados	N° de requisitos eliminados	Total de RM simplificadoras
519	424	262	92

Fuente: SGP – PCM (2020)

- (vii) Aprobación del Sistema Único de Trámite (SUT), que es una herramienta informática que permite la elaboración, simplificación y estandarización del TUPA y ser repositorio oficial de los procedimientos administrativos y servicios prestados en exclusividad.

Otro paso importante como parte de los esfuerzos de simplificación administrativa fue la dación del Decreto Legislativo N° 1310, el cual establece la obligatoriedad para las entidades públicas de realizar un Análisis de Calidad Regulatoria (ACR, en adelante) de todas las disposiciones normativas de alcance general que establezcan procedimientos administrativos. El propósito es identificar, reducir o eliminar aquellos que resulten innecesarios, injustificados, desproporcionados, redundantes o no se encuentren adecuados a la Ley de Procedimiento Administrativo General o a las normas con rango de Ley que sirven de sustento. Para lograr lo anterior fueron realizadas las siguientes acciones:

- (i) Aprobación del Decreto Supremo N° 075-2017-PCM, Reglamento para la aplicación del ACR, que determina los mecanismos y el cronograma para la remisión de las normas que serán materia del análisis.
- (ii) Instalación de la Comisión Multisectorial de Calidad Regulatoria, el 21 de julio de 2017, conformada por el MEF, MINJUS y por la PCM, que preside la comisión.
- (iii) Aprobación del Manual para la aplicación del ACR<sup>161</sup>, que tiene como objetivo establecer los lineamientos, directrices, criterios, metodología de evaluación y formularios que faciliten la evaluación que se realizará en el marco del ACR.
- (iv) Desarrollo e implementación del Aplicativo Informático del ACR. En una primera etapa el aplicativo fue diseñado con apoyo de la Secretaría de Gobierno Digital y en una segunda etapa fue diseñado y desarrollado con la Oficina de Tecnologías de la Información de la PCM.
- (v) La implementación del ACR involucró la realización de cuatro (4) talleres de capacitación de 200 servidores públicos en el año 2017.

En nuestro país, la implementación de esta reforma no ha estado exenta de desafíos, pues - de acuerdo a lo señalado por la Secretaría de Gestión Pública (2018) – se han presentado desafíos vinculados a aspectos como: (i) los constantes cambios de equipos técnicos a cargo del análisis de calidad regulatoria en los

<sup>161</sup> Resolución Ministerial N° 196-2017-PCM.

sectores, (ii) la alta rotación del personal en las entidades públicas, (iii) la resistencia a la generación del pensamiento crítico y al cuestionamiento de la necesidad de un procedimiento administrativo, (iv) el enfoque legalista en la elaboración de proyectos normativos, (v) las dificultades en la toma de decisiones en el proceso de evaluación del ACR por parte de la Comisión Multisectorial de Calidad Regulatoria, entre otros(Ibid)<sup>162</sup>.

Pese a dichos desafíos, en términos de resultados alcanzados, el balance ha sido positivo. Tenemos que un total de dos mil cuatrocientos treinta y dos (2432) fichas pasaron la evaluación del ACR. Concluido el proceso de evaluación de fichas, se validaron y ratificaron mil cuatrocientos treinta y nueve (1439) procedimientos administrativos, se eliminaron trescientos diecinueve (319), y se declararon improcedentes seiscientos setenta y cuatro (674) fichas por estar fuera del alcance del ACR, de los cuales serán eliminados del TUPA un total de 415 procedimientos administrativos (Presidencia del Consejo de Ministros, 2019)<sup>163</sup>.

De las prácticas implementadas por el Perú, se evidencia que los esfuerzos realizados se encuentran concordancia con las experiencias llevadas a cabo por otros países en materia de simplificación administrativa. Así, por ejemplo, países como Colombia han puesto en marcha una iniciativa reciente que busca simplificar y eliminar trámites engorrosos y barreras para los ciudadanos y empresas, denominada “Estado, simple, Colombia ágil”. En el marco de dicha estrategia, se procede a la revisión de normas de alto impacto en la cual se incorpora la participación del ciudadano en la simplificación de trámites. Así, en el año 2020, se tomaron como insumo seis mil propuestas ciudadanas que estuvieron vinculadas con 2.192 trámites y barreras, 1919 normas de alto impacto, 302 normas obsoletas. Para acompañar dicho proceso, el Departamento de la Función Pública diseñó una metodología para mejorar los trámites empresariales a nivel territorial relacionados con los indicadores del estudio Doing Business.

De manera complementaria a los avances en materia de simplificación administrativa, debe remarcarse los esfuerzos por ampliar y fortalecer la estrategia de calidad de atención a las personas.

Con el objetivo de contar con una línea base para el desarrollo de una estrategia de Calidad de Atención a la Ciudadanía, en el 2017 la Secretaría de Gestión Pública realizó la encuesta a nivel nacional sobre satisfacción ciudadana en relación a la atención recibida en entidades públicas. La encuesta fue realizada en las capitales de departamentos a nivel nacional, y encontrándose que el 71% de ciudadanos estaba conforme con la atención brindada en las entidades públicas, y su utilidad recae en que ha permitido determinar cuáles son los trámites más demandados por la población y la valoración mediante algunos drivers (conductores).

Sobre la base de dicha información, así como los hallazgos de la revisión de experiencias comparadas, en febrero del 2019, la Secretaría de Gestión Pública publicó la Norma Técnica para la Gestión de la Calidad de Servicios, que tiene el propósito de proveer a las entidades públicas de una herramienta de gestión que oriente la mejora de los bienes y servicios otorgados por las entidades públicas y con ello contribuir a la mejora de la calidad de vida de las personas. La norma técnica surge a partir de los hallazgos realizados durante la aplicación del Manual para Mejorar la Atención a la Ciudadanía en las Entidades de la Administración Pública y del desarrollo de los Planes de Mejora de la Calidad del Servicio. La norma contiene instrumentos y lineamientos que orientan la mejora de los bienes y servicios, a partir del conocimiento de las necesidades y expectativas de las personas, para generar valor en toda la cadena del servicio y no únicamente en el canal de entrega del servicio.

<sup>162</sup> Presidencia del Consejo de Ministros (2018). Presentación de la Secretaría de Gestión Pública en el 8vo. Encuentro RED Iberoamericana y del Caribe de Mejora Regulatoria.

<sup>163</sup> Presidencia del Consejo de Ministros (2019). Perú: la experiencia con el Análisis de Calidad Regulatoria – ACR.

Además de ello, otro avance fundamental que se ha realizado en los últimos años para mejorar la experiencia de las personas al realizar trámites en la administración pública es el establecimiento de servicios integrados, los cuales se definen como aquellos servicios que se brindan por más de una entidad pública, a través de un único punto de contacto y que pueden articularse a través de cadena de trámites y eventos de vida, con la finalidad de facilitar y mejorar el acceso, articulación y la calidad de los servicios que brinda el Estado a las personas naturales y jurídicas. La más representativa es la Plataforma única del Estado “Mejor Atención al Ciudadano – MAC”, la cual se define como la única plataforma del Estado que, a través de accesos o canales de atención presenciales, no presenciales o mixtos, brinda múltiples servicios de información, orientación, atención de trámites, reclamaciones u otros servicios del Estado<sup>164</sup>.

La Plataforma MAC integra diversos canales de atención (presencial, virtual y mixtos) con la intención de que en una sola plataforma los ciudadanos puedan acceder a diversos servicios y trámites de las entidades públicas de manera cercana, oportuna, amable y con calidad. Las principales acciones implementadas para lograr lo anterior son las siguientes: (i) Presencial, en los Centros MAC que integran en un mismo espacio físico a diferentes entidades públicas, que atienden en un horario extendido de lunes a viernes de 8:00 am a 8:00 pm, sábado de 8:00 a 4:00 pm y domingos y feriados de 9:00 a 1:00 pm, (ii) Virtual, que integra tanto el servicio telefónico “Alo MAC” como el Portal [www.mac.pe](http://www.mac.pe), los cuales brindan servicios de orientación de trámites y gestión de citas, y atienden las 24 horas del día, los 7 días de la semana, en idioma castellano y quechua, y (iii) Mixto, a través del MAC Express, donde los ciudadanos pueden realizar los trámites que estén virtualizados con la orientación o asistencia presencial de un asesor de la plataforma de atención ciudadana. Los resultados de la plataforma son los siguientes:

Cuadro 10: Número de entidades participantes por Centro MAC y MAC Express

	N° Entidades	N° Servicios / Trámites
MAC Lima Norte	22	106
MAC Lima Este	16	65
MAC Callao	15	78
MAC Ventanilla	13	77
MAC Piura	17	62
MAC Arequipa	14	94
MAC Express	9	21

Fuente: SGP-PCM

Cuadro 11: Número de atenciones por Centro MAC y MAC Express

N° Atenciones			
	2018	2017	2016
<b>TOTAL</b>	<b>3,707,634</b>	<b>3,184,027</b>	<b>3,132,583</b>
MAC Lima Norte	1,263,278	1,228,535	1,211,669
MAC Lima Este	404,483	117,801	
MAC Callao (*)	807,314	693,128	854,777
MAC Ventanilla	522,488	476,436	440,454
MAC Piura	651,076	668,127	625,683
MAC Arequipa	58,658		

<sup>164</sup> Decreto Supremo que aprueba el Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 1211, Decreto Legislativo que aprueba medidas para el fortalecimiento e implementación de servicios integrados y servicios y espacios compartidos

Actualización de la Política Nacional de Modernización de la gestión pública al 2030  
Secretaría de Gestión Pública – Presidencia del Consejo de Ministros

MAC Express	337		
*No se considera data de diciembre 2018 debido a incidencia en sistema del MAC Callao.			
Fuente: Sistema de colas y reporte coordinadores, 2016, 2017 y 2018			

Fuente: SGP-PCM

Cuadro 12: Número de atenciones en Aló MAC

	N° llamadas atendidas en Aló MAC		
	2018	2017	2016
Aló MAC	424,797	275,217	168,974

Fuente: SGP-PCM

Cuadro 13: Número de atenciones en www.mac.pe

	N° visitas virtuales en Portal MAC.pe		
	2018	2017	2016
Portal MAC.pe	1,462,891	874,039	701,390

Fuente: SGP-PCM

Durante el último trimestre del 2018, la SGP realizó la medición del nivel de satisfacción ciudadana de los servicios que se brindan en el Centro MAC Lima Norte, Centro MAC Lima Este, Centro MAC Callao, Centro MAC Ventanilla y Centro MAC Piura. El nivel de satisfacción general que alcanzaron los centros MAC durante el año 2018 es 90.50%. Ello supone una mejora de 1.5% respecto de la medición efectuada en el año precedente. Entre los aspectos evaluados destacan con mayor nivel de satisfacción los correspondientes a: “Respeto y cortesía del personal ante el usuario calificado”, con 99.4%, y “Explicación/orientación de los pasos/procedimientos y/o requisitos para la atención”, con 98.3%.

Otras de las iniciativas que se ha venido impulsando desde la Secretaría de Gestión Pública es la implementación de una metodología para recorrer la ruta que sigue un ciudadano durante las gestiones que realiza ante entidades públicas para obtener un resultado y, de esa forma, poder identificar los principales problemas que enfrentan las personas.

En dicho marco, desde la Secretaría de Gestión Pública se realizó una investigación cualitativa (entrevistas y grupos focales) que tuvo el desafío de realizar el seguimiento de la cadena de trámites y gestiones que realiza cualquier ciudadano ante el fallecimiento de un familiar cercano. Con estas herramientas se pudo hacer un user journey map o la ruta del usuario en las gestiones antes, durante y después del entierro de su familiar.

Con la información obtenida en la investigación se logró realizar actividades con siete instituciones involucradas: Policía Nacional del Perú, Instituto de Medicina Legal, Ministerio de Salud, Essalud, Sistema Integrado de Salud, Superintendencia de Salud, Registro Nacional de Identificación y Estado Civil. Con ellas se realizó talleres para presentarles la investigación, identificar problemas e identificar posibilidades de mejoras o soluciones.

El 12 de septiembre del 2019 se llevó a cabo el primer taller. En este taller participaron un total de 34 servidores públicos, de las instituciones mencionadas. La metodología desarrollada uso técnicas colaborativas con el diseño centrado en las personas. El resultado fue la identificación de cuatro problemas priorizados que afectan la calidad de los servicios que se brinda a la ciudadanía: (i) Débil integración de sistemas informáticos y bases de datos de las instituciones en las distintas etapas de la ruta; (ii) desconocimiento del ciudadano de los trámites y requisitos para las gestiones ante el fallecimiento de un

familiar; (iii) demora y falta de empatía desde el momento de levantamiento del cuerpo hasta el proceso de Necropsia; y, (iv) dificultades para el cobro de prestaciones económicas que otorga ESSALUD y el SIS para la cobertura de los gastos por defunción o sepelio, por parte del ciudadano.

El 18 de octubre del año 2019, se llevó a cabo el segundo taller. El objetivo fue la caracterización de las oportunidades de mejora de los problemas encontrados sobre la cadena de trámites mencionada. En este taller participaron un total de 33 servidores públicos.

A continuación, se presenta el detalle de la situación actual de los problemas identificados:

- Desconocimiento del ciudadano de los trámites y requisitos para las gestiones ante el fallecimiento de un familiar: el 29 de enero se realizó un taller para elaborar la mejora o solución al problema, llamado: “Redacción en lenguaje simple de trámites y servicios para la plataforma GOB.PE y asignación de tareas”. Dicho taller fue realizado coordinadamente entre la Secretaría de Gestión Pública y la Secretaría de Gobierno Digital. Los participantes al taller fueron 29 personas. Las instituciones que se involucraron fueron: ESSALUD, Instituto de Medicina Legal, MINSA, PNP, SIS, SUSALUD y RENIEC. De todas ellas, solo presentaron avances el Instituto de Medicina Legal; las otras aún no llegaron a completar acciones específicas sobre el tema.
- Débil integración de sistemas informáticos y bases de datos de las instituciones en las distintas etapas de la ruta: la mejora es utilizar la PIDE como una plataforma que integre data relevante y oportuna de forma interinstitucional. Este tema se coordinó con la Secretaría de Gobierno Digital pues ellos son los responsables de dicha plataforma.
- Demora y falta de empatía desde el momento de levantamiento del cuerpo hasta el proceso de necropsia: se realizaron coordinaciones con la Comandancia de la Policía Nacional del Perú y el Instituto de Medicina Legal a fin de desarrollar un programa de capacitación para el personal de ambas instituciones con el objetivo de trabajar en dos aspectos: la calidad de atención al ciudadano y el manejo de situaciones de estrés. Para el desarrollo de este programa se viene trabajando de forma conjunta con la Escuela Nacional de Administración Pública de SERVIR.
- Dificultades para el cobro de prestaciones económicas que otorga ESSALUD/SIS para la cobertura de defunción o sepelio, por parte del ciudadano: en el caso de ESSALUD se trabajó una propuesta de mejora que reducía de una semana a 48 horas la entrega del beneficio por fallecimiento, no obstante, está pendiente la modificación de algunas normas del sector para la implementación de la mejora. En el caso del SIS no se logró establecer actividades dado que dicha institución se encontraba en reestructuración.

Muchos de los esfuerzos que se han realizado en los últimos años por mejorar la experiencia de las personas en su relación con el Estado se encuentran en concordancia con los esfuerzos realizados en otros países. Así, la experiencia internacional demuestra que en los últimos años los países han emprendido cambios en sus estrategias de modernización, los cuales han demostrado dos aspectos relevantes para el estudio de la modernización: (i) el tránsito de una mirada centrada en la gestión interna hacia un abordaje a partir de las expectativas y necesidades de las personas respecto a los bienes, servicios & regulaciones que recibe del Estado.

Así, por ejemplo, Francia (2012) ha implementado una “Guía metodológica para mapear la experiencia del usuario en los servicios públicos (2012)”. El objetivo de esta guía es repensar la acción del Estado desde las expectativas y las necesidades de las personas. Esto implica: a. priorizar los servicios de acuerdo a magnitud (número) y severidad (complejidad); b. trazar la ruta del usuario hasta la obtención del servicio y c. entender los motores o drivers de satisfacción, así como analizar qué los satisface más y les genera mayor insatisfacción. Asimismo, también hay iniciativas para mejorar la entrega de servicios, en términos

de reducción de tiempos de espera, digitalización de servicios, información en lenguaje sencillo, cordialidad, establecimiento de plataformas multiservicios, entre otros. Por ejemplo, un caso pionero es Canadá, país que destaca por su estrategia e implementación de plataformas multiservicios orientadas a reducir el tiempo de las personas para acceder a servicios del Estado. El modelo del centro único para la provisión de servicios sociales “Service Canada” es mundialmente conocido por ser un caso innovador que buscó transformar la forma en que el gobierno se relaciona con las personas a través de la provisión de servicios centrados en las personas y la implementación de la administración electrónica en todas las esferas gubernamentales (BID, 2015, p. 36).

- **Causa Indirecta 3.7. Sistemas administrativos generan cargas innecesarias en las entidades**

De acuerdo a lo señalado por la LOPE (2007), los Sistemas Administrativos tienen por finalidad regular la utilización de los recursos en las entidades de la administración pública, promoviendo la eficacia y eficiencia en su uso<sup>165</sup>. Como se precisa en la Opinión Vinculante N° 02-2020-PCM-SGP-SSAP, Opinión sobre sistemas administrativos y funcionales, los sistemas administrativos, por regla, se vinculan a las funciones de administración interna de una entidad, es decir, a aquellas referidas a la utilización de los medios y recursos materiales, económicos y humanos que le sean asignados<sup>11166</sup>, en apoyo al cumplimiento de sus funciones de línea. Tales funciones tienen en principio un contenido similar o estandarizado, independientemente de la finalidad de la entidad, pues su objeto es el mismo en cuanto a promover la eficacia y eficiencia en el uso de los recursos públicos, siendo ejercidas a través de órganos de apoyo y asesoramiento (Ibid).

Desde la PNMGP (2013), se remarcaba la necesidad de procurar una adecuada articulación de los sistemas administrativos, aprovechar las sinergias existentes y reducir los procedimientos a cargo de cada entidad pública. En adición a ello, la propia Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado<sup>167</sup> establece la necesidad de que la Presidencia del Consejo de Ministros propicie con los entes rectores de los sistemas administrativos espacios de armonización a fin de articular, simplificar y actualizar los sistemas administrativos. Del mismo modo, establece que los entes rectores de los sistemas administrativos implementan acciones que contribuyan a la eficiencia y la simplificación de los sistemas administrativos bajo su competencia, para lo cual revisan periódicamente sus regulaciones a fin de determinar el efecto y los costos de su aplicación en la gestión pública, considerando la heterogeneidad institucional del Estado (Ibid).

En la práctica, diversos diagnósticos reconocen que no se han realizado esfuerzos sostenidos por mejorar, tanto el funcionamiento como la articulación entre los sistemas administrativos. De acuerdo a los resultados de la Primera Encuesta Nacional para mejorar la Gestión Pública (Presidencia del Consejo de Ministros, 2020)<sup>168</sup>, los primeros afectados por las deficiencias en el funcionamiento y la desarticulación de los sistemas administrativos son los servidores públicos. A continuación, se muestra un resumen de los principales resultados, los cuales han sido recopilados desde la propia experiencia de los servidores públicos de entidades de los tres niveles de gobierno:

- Complicaciones en la ejecución del gasto público debido a la descoordinación de los planes y los programas presupuestales, generándose retrasos principalmente a nivel de certificación presupuestal.
- Problemas relacionados principalmente con los procesos presupuestarios, sobre todo a nivel de certificación presupuestal dentro de la cadena logística de recursos humanos.

<sup>165</sup> La LOPE (2007) distingue a los siguientes sistemas administrativos de aplicación nacional: 1. Gestión de Recursos Humanos, 2. Abastecimiento, 3. Presupuesto Público, 4. Tesorería, 5. Endeudamiento Público, 6. Contabilidad, 7. Inversión Pública, 8. Planeamiento Estratégico, 9. Defensa Judicial del Estado, 10. Control y 11. Modernización de la gestión pública.

<sup>166</sup> Actividades relacionadas a las materias indicadas en el artículo 46 de la LOPE, tales como presupuesto público, abastecimiento, contabilidad, gestión de recursos humanos, entre otras (Véase Opinión Vinculante N° 02-2020-PCM-SGP-SSAP).

<sup>167</sup> Decreto Legislativo N° 1446, Decreto Legislativo que modifica la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado.

<sup>168</sup> En el marco de dicha Encuesta, se realizaron encuestas a un universo de 14051 servidores públicos.



- Problemas como la demora de la respuesta al solicitar información de una entidad a otra o a sí misma que genera problemas de desfases de tiempo para realizar algún requerimiento de abastecimiento, en la realización de algún trámite administrativo.
- La demora en la gestión de documentos y rendición de viáticos que son muchas veces relacionadas al exceso de trámites que se deben realizar y al control excesivo para sustentarlos.
- Se identifica la relación entre recursos humanos y abastecimiento relacionada directamente a la cadena logística de personal, donde se destacan los problemas de contratación, selección y la falta de personal en las entidades públicas.

Lo que evidencian estos resultados es cómo el accionar del servidor público se ve condicionado e influenciado por factores exógenos a su área o entidad, lo cual afecta el desempeño de los procedimientos específicos de un sistema administrativo, así como a la interrelación de éstos para con otros procedimientos y/o sistemas administrativos (Presidencia del Consejo de Ministros, 2020). Al respecto, de acuerdo a un estudio realizado por Franco (2018), desde la creación de los sistemas administrativos, los rectores han realizado diversos esfuerzos por estandarizar sus procesos de trabajo y regular el desorden organizacional y administrativo que imperaba anteriormente. Sin embargo, este proceso de regulación y estandarización dio lugar a la conformación de una lógica de silos entre todas las instancias responsables de supervisar los sistemas administrativos. Así, se refuerza el problema referido a que el problema central es que los sistemas administrativos no conversan entre sí (Ibid).

El reflejo más visible de esta desarticulación entre sistemas administrativos es el uso de definiciones distintas para los mismos términos. Así, de acuerdo a lo señalado por Franco (2018), en función de las entrevistas realizadas a tomadores de decisión, existen diferentes aproximaciones a términos claves como insumo, productos, actividades, resultados o metas e incluso hay diferentes y contradictorias tipologías sobre las entidades que conforman el sector público. “Solo sobre el concepto de actividad existen 25 acepciones diferentes” entre los reglamentos, instructivos y guías metodológicas de los diferentes rectores (Ibid). Con ello queda claro que cada uno tiene una mirada parcelada del ciclo completo de la gestión pública (Ibid)<sup>169</sup>.

De acuerdo a los hallazgos de la Primera Encuesta Nacional para mejorar la Gestión Pública (2020) y de la Evaluación de Resultados de la PNMGP (2020), la desarticulación entre sistemas administrativos se refleja en distintas problemáticas, tales como:

1. Desarticulación entre el sistema de planeamiento y presupuesto: las entidades públicas elaboran el presupuesto no considerando de forma diligente los registros ingresados al POI a través del aplicativo del CEPLAN, lo que provoca que existan actividades que no son ejecutadas por falta de presupuesto, pero también que aparezcan actividades no consignadas que son ejecutadas.
2. Descoordinación entre el sistema de abastecimiento y el sistema de presupuesto, a nivel de la certificación presupuestal o en los procesos de pago;
3. Métodos distintos para evaluar la acción estatal entre entidades rectoras de sistemas administrativos: los métodos para realizar el seguimiento y la evaluación empleados en el marco del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico - SINAPLAN son distintos de los empleados en el marco de la reforma del presupuesto por resultados, entre otros.
4. Complicaciones en la ejecución del gasto público, debido a la descoordinación de los planes y los programas presupuestales, generándose retrasos, principalmente, a nivel de certificación presupuestal.

<sup>169</sup> Mayorga, F. F. (2018). Problemas de coordinación y coherencia en la política pública de modernización... del Poder Ejecutivo de Perú. Revista del CLAD Reforma y Democracia, (70), 127-162.

5. Problemas relacionados principalmente con los procesos presupuestarios, sobre todo a nivel de la certificación presupuestal dentro de la cadena logística de recursos humanos.
6. Demora en la trazabilidad de la información al interior de las entidades públicas y en el envío de información de una entidad a otra, lo cual genera, entre otras dificultades, desfases de tiempo para realizar algún requerimiento de abastecimiento o algún trámite administrativo.
7. Demora en la gestión de documentos y rendición de viáticos que son, muchas veces, relacionadas al exceso de trámites que se deben realizar y al control excesivo para sustentarlas (sobre costos), entre otros.

Frente a dichos problemas, es importante que, en el Estado peruano, los rectores de los sistemas administrativos procuren propiciar espacios de “conversación” y análisis crítico sobre las regulaciones que establecen, toda vez que muchas de estas – en lugar de asegurar el adecuado uso de los recursos públicos, obstaculizan el logro de resultados y refuerzan excesivamente un mayor ejercicio como punto de control administrativo. Del mismo modo, es importante observar estas deficiencias en el funcionamiento de los sistemas administrativos como una oportunidad para identificar medias que permitan generar ganancias de productividad al interior de las entidades públicas.

- **Causa Indirecta 3.8. Inadecuada gestión de los recursos humanos**

Una de las reformas más importantes que se impulsó desde hace más de una década es la reforma del servicio civil. Esta reforma, iniciada por la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR) se orienta a mejorar el desempeño y el impacto positivo que el ejercicio de la función pública debe tener sobre la ciudadanía sobre la base de los principios de mérito e igualdad de oportunidades como principales características del servicio civil.

Desde la PNMGP(2013), el modelo de gestión para resultados le otorga centralidad a la reforma del servicio civil, siendo este un proceso impulsado desde la creación de la Autoridad Nacional del Servicio Civil, SERVIR, entidad que ha definido el sistema administrativo de gestión de recursos humanos como un “sistema integrado de gestión cuyo desarrollo permitirá atraer personas calificadas al sector público, retener y promover su desarrollo; con la finalidad de cumplir los objetivos institucionales y generar compromiso hacia una cultura de servicio al ciudadano, en relación con estos siete subsistemas de manera integral y consistente(PNMGP, 2013).

Como señala la OECD (2016), una gestión efectiva y eficiente del servicio civil es la base para la buena gobernanza. En dicho marco, la nueva ley del servicio civil busca reestructurar 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 (Ibid). De acuerdo a Servir (2018), la importancia de esta reforma encuentra concordancia con la percepción de los ciudadanos. Así, de acuerdo a una encuesta encargada a Ipsos (2018), uno de cada cinco personas afirma conocer la reforma, y de aquellos que la conocían el 80% considera que logrará un impacto positivo en la mejora de los servicios del Estado (Servir, 2018)<sup>170</sup>. Ello otorga el componente clave de legitimidad social que toda reforma requiere para ser sostenible en el tiempo, y generar los resultados valorados por las personas.

Desde el impulso de la reforma, se han realizado una serie de acciones, entre las cuales se reconocen las siguientes:

- (i) Diseño y fortalecimiento del marco institucional, expresado en el diseño técnico de las reglas necesarias para la implementación de la reforma que brinde predictibilidad y sostenibilidad de

---

<sup>170</sup> Autoridad Nacional del Servicio Civil (2018). Informe sobre Encuesta de percepción sobre la reforma del servicio civil y sus alcances a nivel nacional 2018.

la misma. Entre estas se destaca que, Durante el año 2014 y lo que va del 2015, el énfasis en SERVIR ha sido la elaboración y aprobación de los instrumentos normativos necesarios que garanticen la adecuada implementación de la reforma. En este sentido, el hito más importante en el año 2014 fue la aprobación de los tres reglamentos en junio de dicho año, para la entrada en vigencia plena de la Ley del Servicio Civil.

- (ii) El tránsito de las entidades públicas al régimen servir, reflejado en que, a la fecha, 475 entidades iniciaron su proceso de tránsito al régimen del servicio civil, remitiendo copia de la Resolución de Conformación de la Comisión de Tránsito.
- (iii) Acciones de difusión de los objetivos y avances de la reforma, en el marco de las cuales se han realizado diversos ciclos de conferencias en todas las regiones del país, habiéndose capacitado a más de 18 mil personas a nivel nacional entre el 2014 y el 2015.

Son diversos los retos que quedan a futuro para seguir impulsando la reforma del Servicio Civil, dentro de los cuales podemos señalar: (i) la heterogeneidad de las capacidades institucionales de las entidades para desarrollar prácticas de recursos humanos, lo cual lleva a desarrollar estándares aplicables a las distintas realidades de las entidades públicas; (ii) fortalecimiento institucional de Servir como rector en su proceso de acompañamiento a las entidades en su proceso de tránsito (Servir, 2018)<sup>171</sup>; (iii) limitado desarrollo del marco normativo para ejecutar la atribución sancionadora de SERVIR, (iv) alta rotación (75.2% muestreo) de gestores de recursos humanos (puestos de confianza), lo que no permite tener una base de datos con información actualizada y sostenible, entre otros elementos (Evaluación de resultados de la PNMGP, 2020).

El camino de la reforma del servicio civil está trazado y resultará fundamental fortalecerlo para contar con servidores públicos motivados que respondan a los retos del presente y del futuro, y que se adapten a los cambios acelerados del entorno, a fin de que puedan responder de manera ágil, pertinente y oportuna a las necesidades y expectativas de las personas. Así, el servicio civil se presenta como la oportunidad para posicionar en el ethos del servidor público un enfoque centrado en las personas (PNUD, 2015)<sup>172</sup>.

### • Causa Indirecta 3.9. Inadecuado desempeño de los servidores civiles

El desempeño de los servidores civiles se puede entender como el conjunto de conductas que un individuo realiza en un contexto laboral, y que constituyen en mayor o menor grado un aporte al cumplimiento de los desafíos y metas organizacionales (Servicio Civil Chile, 2011)<sup>173</sup>. Diversos estudios coinciden en la importancia de centrarnos en las personas como motor de cambio en las organizaciones, toda vez que estas constituyen el activo más valioso que pueda tener, hoy en día, una entidad pública para proveer servicios públicos de calidad (Ibid). Una herramienta poderosa para lograrlo, en ese sentido, pasa a ser la gestión del rendimiento, la cual constituye una herramienta para identificar, reconocer y promover el aporte de los servidores civiles a los objetivos y metas institucionales. Además, permite evidenciar las necesidades de capacitación requeridas por los servidores para mejorar su desempeño de acuerdo al puesto que ocupan (Servir, 2020).

En el Perú, de acuerdo a un diagnóstico llevado a cabo por el BID (2015), si bien la evaluación del desempeño sigue siendo una práctica incipiente en el servicio civil peruano, se registraron avances desde el punto de vista normativo y de disposición de herramientas que permitan desarrollarla. La Ley del Servicio Civil y su Reglamento General (arts. 23 a 59) reemplazan las pautas establecidas en el Decreto Legislativo 1025, que aprueba normas de capacitación y rendimiento para el sector público por un proceso de evaluación “integral, sistemático, obligatorio y continuo” del rendimiento de los servidores públicos en base

<sup>171</sup> Cinthia Sú Lay (2018) La implementación de la reforma del servicio civil en el Perú: avances, retos y agenda pendiente

<sup>172</sup> Global Centre for Public Service Excellence (2015). Work in the Public Service of the Future

<sup>173</sup> Gobierno de Chile (2011). Gestión del Desempeño en Servicios Públicos.

a factores o metas individuales, a las que pueden adicionarse metas o compromisos grupales siempre que se hayan establecido indicadores de gestión para la respectiva institución.

A su vez, el Reglamento General de la LSC establece la gestión del rendimiento como un ciclo continuo dentro de una entidad. Este ciclo parte de la etapa de planificación, la cual abarca todas las acciones necesarias para asegurar que el ciclo anual se desarrolle y ejecute según los parámetros establecidos (artículo 38), y continúa con la etapa de establecimiento de metas y compromisos, en la que los servidores aceptan y asumen los mismos para el período de rendimiento, y que serán objeto de evaluación de su desempeño (artículo 39). La normativa resalta entonces la etapa de definición de pautas de rendimiento (en términos de metas objetivas y compromisos de conducta), si bien recién está comenzando el proceso de implementación progresiva de estas medidas en la administración peruana (BID, 2015, p. 33)<sup>174</sup>.

De acuerdo a lo señalado por Servir (2019)<sup>175</sup>, el Subsistema de Gestión del Rendimiento se implementa desde el año 2015 con criterios de gradualidad y progresividad. En la primera fase denominada Etapa Piloto (2015 - 2016), se desarrolló el subsistema en un grupo reducido de entidades con el objetivo de validar la metodología de evaluación y obtener de primera fuente la percepción del servidor civil respecto al proceso. En una segunda fase (2017 – 2018), se desarrollaron un conjunto de acciones que guardan relación con los objetivos del Plan Nacional de Integridad. A 2019, el Servir identifica que son poco más de 100 entidades y alrededor de 20,000 servidores de los niveles de gobierno nacional, regional y local las que implementan la herramienta.

Son diversos los esfuerzos realizados para fortalecer la implementación de la gestión del rendimiento en la administración pública; sin embargo, entre los principales desafíos que se identifican se encuentran los siguientes: (i) alta rotación de directivos y personal que implementa el subsistema de gestión del rendimiento, (ii) poca disposición de los servidores en general y de los directivos en particular para participar en la gestión del rendimiento, (iii) dificultades para la implementación de la metodología de la gestión del rendimiento, (iv) metas de gestión del rendimiento mal plantadas y/o no consensuadas entre evaluadores y evaluados y (v) dificultades en el ciclo de gestión del rendimiento producto de situaciones internas, tales como nuevas actividades asignadas, cambios en el plan operativo institucional o presupuesto, así como demoras en la ejecución de las actividades del cronograma vinculado a la gestión del rendimiento (Servir, 2019, p.14).

Un ejemplo que sustenta estos desafíos es el caso de SERFOR, un estudio sobre la implementación del Modelo de Gestión del Rendimiento en el marco de la Reforma del Servicio Civil Peruano en SERFOR (Arévalo, 2017) puso en evidencia que diversos factores dificultaron la implementación de la Gestión del Rendimiento: (i) Complejidad de la metodología y establecimiento de metas: El modelo de implementación de la GdR considera cinco fases para en su ciclo de implementación: 1) Planificación, 2) Definición de metas y compromisos, 3) Seguimiento, 4) Evaluación y 5) Retroalimentación que complejizan su ejecución y la no familiarización y competencia en metodologías transversales de gestión por resultados es uno de los elementos claves que dificulta la implementación; (ii) Carga laboral administrativa y seguimiento de funciones: En el proceso de implementación de la GdR recaen sobre los evaluadores diversas tareas para la administración del proceso. Los evaluadores son responsables por diversas acciones y tareas en cada una de las etapas de implementación y ejecución de la GdR; (iii) Establecimiento del cronograma y responsabilidades del proceso: La demora en la aprobación del cronograma de implementación fue un elemento que dificultó, así como la falta de interiorización de las responsabilidades de cada actor en la implementación<sup>176</sup>.

<sup>174</sup> Iacoviello, Mercedes (2015). Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Perú

<sup>175</sup> Autoridad Nacional del Servicio Civil (2019). Correo electrónico de fecha 21.11.2019 (Servir), enviado en respuesta a la solicitud de información realizada en el marco de la evaluación de resultados de la PNMGP.

<sup>176</sup> Arévalo Ventocilla, Silvana (2017). "La implementación del Modelo de Gestión del Rendimiento en el marco de la Reforma del Servicio Civil Peruano: El Caso de la implementación del Plan Piloto en SERFOR 2015 - 2016". PUPC.

- **Causa Indirecta 3.10. Insuficiente aprovechamiento del uso estratégico de las TIC**

El uso de las TICS, antes concebido bajo la denominación de gobierno electrónico (y ahora, gobierno digital<sup>177</sup>), se presenta como una herramienta fundamental del proceso de modernización sustentada en un ecosistema compuesto por actores del sector público, ciudadanos y otros interesados, quienes apoyan en la implementación de iniciativas y acciones de diseño, creación de servicios digitales y contenidos, asegurando el pleno respeto de los derechos de los ciudadanos y personas en general en el entorno digital(Presidencia del Consejo de Ministros, 2018)<sup>178</sup>.

En los últimos años, se han presentado notables avances en la materia, en términos de desarrollo normativo e institucional. El principal avance en el desarrollo del gobierno digital está en la aprobación de la Ley de Gobierno Digital, Decreto Legislativo N° 1412, que establece el marco de gobernanza digital para la adecuada gestión de la identidad digital, servicios digitales, arquitectura digital, interoperabilidad, seguridad digital y datos, y el régimen jurídico aplicable al uso transversal de tecnologías digitales en la digitalización de procesos y prestación de servicios digitales por parte de las entidades públicas en los tres niveles de gobierno. Además de ello, en un espectro más estratégico que sirve de marco para el gobierno digital, se ha desarrollado una institucionalidad al crear el Sistema Nacional de Transformación Digital como sistema funcional, que busca articular a los actores públicos y privados, y abarca de forma amplia las materias del gobierno digital, economía digital, conectividad digital, educación digital, tecnologías digitales, innovación digital, servicios digitales, sociedad digital, ciudadanía e inclusión digital y confianza digital, de forma transversal a los sectores(Evaluación de Resultados, 2020)<sup>179</sup>.

En el marco de dicho desarrollo normativo, una de las iniciativas más relevantes de los últimos años es la creación de la Plataforma Digital Única para Orientación al Ciudadano Gob.pe, la cual se define como el único punto de contacto digital del Estado Peruano con los ciudadanos, cuyo objetivo es brindar una experiencia sencilla, consistente e intuitiva de acceso a información institucional, trámites y servicios públicos digitales<sup>180</sup>. Esta iniciativa respondió a las tendencias internacionales, por cuanto se orienta a adoptar la lógica del one – stop- shops, a través de la implementación de un único punto de acceso, con lo cual se sientan los cimientos para que las personas puedan realizar todos o algunos de los trámites gubernamentales en un mismo espacio virtual. Países como Reino Unido y Corea de Sur son ejemplos notables de ello (BID, 2015)<sup>181</sup>.

Asimismo, durante el contexto COVID – 19, el componente digital estuvo presente en diversas iniciativas, dentro de las cuales se puede mencionar el desarrollo de la Encuesta Nacional COVID – 19 con el objetivo de adelantar acciones de prevención frente al COVID-19 y ayudar a la población a detener la cadena de contagio. Dicho esfuerzo, se desarrolló en el marco de la resolución de Secretaría de Gobierno Digital de la PCM N° 003-2019-PCM/SEGDI, que dispone la creación del Laboratorio de Gobierno y Transformación Digital, que se crea como un mecanismo para co crear, producir, innovar, prototipar y diseñar plataformas digitales, soluciones tecnológicas y servicios digitales con las entidades públicas en cooperación con la academia, sector privado, sociedad civil y los ciudadanos y del Decreto Supremo N° 070-2020-PCM, el cual habilita el despliegue de esta solución la estrategia digital contra el COVID-19 en favor de la población<sup>182</sup>.

Ahora bien, debe notarse que – pese al (re)posicionamiento del gobierno digital durante la pandemia del COVID- 19 y a pesar de la construcción de una institucionalidad para promover la transformación digital en las entidades públicas - se siguen identificando diversas limitaciones que afectan la provisión de servicios para las personas.

<sup>177</sup> El tránsito del concepto de gobierno electrónico a gobierno digital fue una de las recomendaciones brindadas por la OCDE en el estudio de gobernanza pública del Perú (2016).

<sup>178</sup> Decreto Legislativo N° 1412, que aprueba la Ley de Gobierno Digital

<sup>179</sup> Decreto de Urgencia N° 006-2020, que crea el Sistema Nacional de Transformación Digital.

<sup>180</sup> Decreto Supremo N° 033-2018-PCM, Decreto Supremo que crea la Plataforma Digital Única del Estado Peruano, Gob.pe.

<sup>181</sup> (2016): Gobiernos que sirven. Innovaciones que están mejorando la entrega de servicios a los ciudadanos.

<sup>182</sup> Presidencia del Consejo de Ministros (2020). Ejecutivo lanza Encuesta Nacional COVID-19 para anticiparse al virus y adelantar acciones de prevención. Consultado en: <https://www.gob.pe/institucion/pcm/noticias/189126-ejecutivo-lanza-encuesta-nacional-covid-19-para-anticiparse-al-virus-y-adelantar-acciones-de-prevencion>

Por ejemplo, de acuerdo a lo identificado por el propio Ministerio de Educación, la brecha digital es uno de los problemas que más ha afectado la educación en contexto de pandemia, pues – de acuerdo a cifras del INEI - solo el 39,3% de hogares peruanos tiene acceso a internet, pero en áreas rurales esto disminuye a un 4,8%. En complemento con ello, la falta de infraestructura, en términos de conectividad, es también un factor que agranda la brecha digital. Según el Ministerio de Transportes y Comunicaciones en el Perú hay un déficit de 14 mil estaciones base de antenas que lleven conexión<sup>183</sup>.

Por otro lado, en cuanto a las capacidades institucionales en la materia, desde el ente rector, se identifican otras dificultades vinculadas a los limitados presupuestos para los requerimientos tecnológicos, que afectan las posibilidades de expansión del uso de la tecnología y con ello de lograr una efectiva transformación digital y la ausencia de un responsable directo dentro de las entidades públicas, por lo que el tema no tiene en la práctica una unidad impulsora que aporte esta visión estratégica en las intervenciones públicas (Evaluación de Resultados de la PNMGP, 2020). En adición a ello, la Primera Encuesta Nacional para mejorar la gestión pública (2020) identificó, en sectores como Salud (claves durante la estrategia sanitaria), se presentaron problemas en la digitalización de los documentos y el uso de firmas digitales, las cuales ralentizaron la gestión (Ibid)

Organismos como el BID (2015) remarcan que los gobiernos tienen que adaptarse para ser más ágiles y apropiarse de las innovaciones tecnológicas y soluciones digitales para empoderar tanto a los funcionarios públicos como a los ciudadanos. Para ello, deben incorporar herramientas que les brinden más transparencia y retroalimentación, mayor comprensión de los problemas, y un mejor diseño de soluciones para facilitar la interacción con los ciudadanos (BID, 2015). En dicho marco, las iniciativas de gobierno digital deben seguir fortaleciéndose desde una lógica sistémica que permita que las personas se relacionen de manera distinta con las entidades públicas y que, asimismo, les permita a las entidades públicas cambiar la forma en que proveen valor público a las personas; por ejemplo, impulsando mejoras en la interoperabilidad de la información para facilitar los flujos de información entre entidades públicas (Presidencia del Consejo de Ministros, 2019).

#### **3.4.4. Causa Directa 4: Limitados procesos de seguimiento, evaluación & mejora continua orientada hacia resultados**

Contar con información fiable sobre los resultados de las intervenciones públicas permitirá a las entidades comunicar y rendir cuentas a la sociedad sobre el uso de los recursos; así como conocer el grado de cumplimiento de los objetivos propuestos. Para ello, se busca que las entidades públicas evalúen si el bien o servicio que proveen satisface las necesidades y expectativas de las personas o si la regulación vigente emitida contribuye a alcanzar las aspiraciones de la sociedad (Presidencia del Consejo de Ministros, 2019). A continuación, se desarrollan algunos factores subyacentes que afectan de manera general los procesos de seguimiento y evaluación por parte de las entidades públicas.

- **Causa Indirecta 4.1. Escasa cultura de seguimiento y evaluación para el logro de resultados.**

Desde la PNMGP, se relevó la necesidad de realizar acciones de seguimiento y evaluación de las iniciativas del Estado, a nivel de los objetivos de política pública y de las intervenciones destinadas a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Sin embargo, desde su aprobación, no se ha podido generar una articulación sistémica en torno a la realización de prácticas de evaluación de las intervenciones, presentándose problemas de articulación entre los sistemas de seguimiento y evaluación, así como prácticas disímiles para realizar dicha labor entre los ministerios del Poder Ejecutivo. Por ejemplo, no hay claridad respecto a cómo se articulan los métodos de seguimiento y evaluación del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico – SINAPLAN y aquellos enmarcados en la reforma del presupuesto por resultados (programas presupuestales) (Evaluación de Resultados de la PNMGP, 2020).

---

<sup>183</sup> RPP (2020). ¿Cómo afecta la brecha digital a la educación remota?

Además de ello, otra problemática identificada de la revisión de los instrumentos de planeamiento estratégico institucional, se identificó que - muchas veces - las entidades públicas se fijan metas orientadas a medir solo recursos (¿cuánto presupuesto se gasta?, ¿cuántas personas se tiene a cargo?, etc.) o reportar las actividades que se hacen (¿cuántas capacitaciones se han realizado?, ¿cuántas normas se han emitido?, ¿cuántas supervisiones se han efectuado?, etc.). Según los hallazgos de la evaluación de la implementación de la PNMGP vigente (2020) las métricas establecidas en los documentos de planeamiento estratégico institucional de ciertas entidades están referidas, casi siempre, a unidades de meta física, las cuales se vinculan a aspectos como iniciativas, actividades o documentos (políticas, planes, programas presupuestales) (Ibid).

Si bien ello resulta de utilidad para medir el grado de avance de las actividades ejecutadas o la cantidad de insumos empleados para producir un bien, resulta insuficiente para conocer de qué manera la entidad está generando valor público con su actuación. En este punto, la medición de los resultados pasa a ser fundamental (Ibid).

Algunos estudios coinciden en que la institucionalización de prácticas de seguimiento y evaluación en las instituciones del Estado, en términos de su apropiación por parte de los servidores públicos (Tolbert, P.S y L. Zucker, 1996), es un proceso que permitiría generar una “cultura de evaluación”, como uno de los medios para mejorar el desempeño de las políticas públicas y de los servicios que brinda el Estado (Gonzalez, 2018, p. 26). En dicha línea, en los últimos años se han venido dando esfuerzos, por parte de algunas entidades públicas, por incorporar prácticas de seguimiento y evaluación como elemento consustancial a la planificación y programación presupuestal de las políticas sectoriales. Un paso importante, por ejemplo, ha sido la generación de mecanismos normativos, procedimentales y arreglos institucionales que faciliten el seguimiento y evaluación por parte de las unidades de organización de los Ministerios (Véase el caso del Ministerio de Educación) (2018, p. 58)<sup>184185</sup>.

Un ejemplo que resaltan, en dicha línea, es el Sistema Nacional de Evaluaciones de Gestión y Resultados – Sinergia del gobierno colombiano, el cual hace referencia a la herramienta de gestión del gobierno nacional mediante la cual se realiza el seguimiento al Plan Nacional de Desarrollo y otros programas estratégicos de la nación. Este sistema está orientado a apoyar al Ejecutivo en la consecución de metas, mediante la identificación temprana de las fortalezas o debilidades en la implementación de las políticas y la medición objetiva de los resultados y logros alcanzados por las mismas (Departamento Nacional de Planeación, 2020).

- **Causa Indirecta 4.2. Limitada gestión de la información para el seguimiento y la evaluación**

Uno de los elementos fundamentales para realizar el seguimiento y la evaluación en las entidades públicas es la información. De acuerdo a la PNMGP (2013), la información debe ser generada con la finalidad de producir un insumo para la toma de decisiones y el proceso de evaluación (Ibid).

Durante la pandemia, se ha evidenciado que muchos de los problemas que se presentaron durante la entrega de los bonos a las personas tiene que ver con la información poco confiable de los padrones de beneficiarios. De acuerdo a un estudio de la Defensoría del Pueblo (2020), la desactualización del Padrón General de Hogares, que constituía la principal fuente de información para identificar a los beneficiarios, no

<sup>184</sup> Gonzalez, L. A. R. (2018). *Análisis de la práctica e institucionalización del seguimiento y evaluación en la gestión pública del Ministerio de Educación 2015-2016* (Doctoral dissertation, Pontificia Universidad Católica del Perú-CENTRUM Católica (Perú)).

<sup>185</sup> Entre las buenas prácticas y lecciones aprendidas del monitoreo y evaluación en las políticas públicas se puede reconocer el sistema de monitoreo de servicio escolar “Semáforo Escuela”, como herramienta de gestión para la mejora del desempeño de colegios, el cual tiene como objetivos proporcionar datos confiables y frecuentes a todos los líderes y actores claves en educación, impulsar acciones de rápida mejora en las condiciones básicas para el aprendizaje de estudiantes, articular comunicación y compartir buenas prácticas aplicables a través del sistema a nivel nacional. Véase Memorias del IV Encuentro de la Red Peruana de Monitoreo y Evaluación – REDPERUME.

se encontraba actualizada, lo cual generó múltiples dificultades para focalizar adecuadamente la asistencia social prevista en esta crisis sanitaria. Esto se evidenció, por ejemplo, en situaciones en las que se incluyó a personas fallecidas e, incluso, se presentó el caso de un alcalde distrital como beneficiario del subsidio<sup>186</sup>. Ello evidencia que muchas de las plataformas de gestión de la información en el Estado aún se encuentran desarticulados entre sí, y no generan información confiable para la toma de decisiones.

Además de ello, en el Estado aún contamos con prácticas dispersas para gestionar los flujos de información y del conocimiento al interior de las entidades públicas. De acuerdo a los resultados de la Primera Encuesta Nacional para mejorar la Gestión Pública (Presidencia del Consejo de Ministros, 2020), entre los principales problemas que identificaron los servidores públicos se encuentran problemas en la trazabilidad de la información institucional, escasa disponibilidad de la información y problemas para obtener información para el cumplimiento de metas y la gestión por resultados, información compleja que no necesariamente es útil para las decisiones de gestión, entre otros(Ibid).

Asimismo, existen diversos métodos y herramientas para generar información entre los propios sistemas administrativos y funcionales, dificulta el seguimiento y la evaluación, proceso que se realiza sin una articulación ni visión integrada, con lo cual se reducen las posibilidades de lograr un aprendizaje real a nivel intra e interinstitucional. Por una parte, tenemos los sistemas de información de CEPLAN(Módulos PEI-POI y Ubigeo, brechas de servicios); por otra, los del Ministerio de Economía y Finanzas – MEF (Resulta, Consulta Amigable), los del Registro Nacional de Municipalidades – RENAMU, y cada uno de ellos ofrece información sobre distintos elementos de la cadena de valor de las entidades públicas(insumos, actividades, ejecución presupuestaria y resultados), sin estar articuladas entre sí, necesariamente, sin contar los sistemas de información desarrollados por los entes rectores de los sistemas funcionales.

Estas limitaciones también han sido identificadas por Organismos Internacionales como la OECD (2016), quienes coinciden en que el Perú debe mejorar significativamente la gestión de la información para el seguimiento y la mejora continua. Un primer paso que resulta fundamental para mejorar la calidad y oportunidad de la información es fortalecer y relevar el rol de entidades como el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), el cual cumple un rol fundamental en la generación de evidencia (p.e. estadísticas, informes mensuales y trimestrales, etc) que permiten conocer las brechas que existen en el territorio y, de ese modo, orientar mejor la toma de decisiones. Una labor que se puede fortalecer en dicho marco es el establecimiento de convenios y alianzas, cuando corresponda, entre el INEI y las entidades públicas para ejecutar acciones que permitan el intercambio y generación de información para el seguimiento y evaluación de las intervenciones públicas (p.e. véase los convenios establecidos entre el INEI y entidades públicas como el Ministerio del Ambiente o Ministerio de Economía y Finanzas).

- **Causa Indirecta 4.3. Limitada gestión del conocimiento para la innovación y la mejora continua en las intervenciones públicas.**

Innovar la acción estatal es fundamental para responder a un entorno nacional y global cambiante, donde confluyen viejos y nuevos retos de desarrollo. Por ejemplo, en la actualidad temas como pobreza, empleo y salud requieren ser analizados tomando en consideración el impacto de fenómenos globales como la crisis financiera internacional, el cambio climático, la crisis del agua y los flujos migratorios. Ello exige que los funcionamientos y desempeños del Estado se adapten creativamente para enfrentar estos nuevos desafíos (PNUND, 2009)<sup>187</sup>

En el Perú, la incorporación de prácticas basadas en metodologías del campo de la innovación en el sector público no son actividades priorizadas por el Estado debido a que son percibidas como labores opcionales

<sup>186</sup> Defensoría del Pueblo (2020). Entrega de bonos a hogares en el contexto de la emergencia por la COVID – 19.

<sup>187</sup> PNUD (2009) El Estado como agente innovador: oportunidades y desafíos



o cargas adicionales a las tareas de los funcionarios, y no como actividades estratégicas en la planificación de políticas (PNUD, 2009). Asimismo, la generación de evidencia y del conocimiento para generar innovaciones al interior de las entidades públicas es limitado, en la medida en que aún persisten lógicas territoriales en la gestión de la información, así como poca recurrencia en la documentación de lecciones aprendidas y buenas prácticas que permitan resolver los problemas organizacionales de manera sistémica (e innovadora) (PCM, 2019). Del estudio de caso que realiza el PNUD (2009), respecto a las condiciones que no permiten que las iniciativas de innovación florezcan, se encuentran las siguientes: cultura de gestión estática y cerrada, alta rotación e incapacidad para retener el talento innovador, afán de control por parte de los funcionarios que crearon o replicaron una innovación de manera exitosa, etc<sup>188</sup>.

En consecuencia, a pesar de existir espacios para la innovación en diferentes instancias, como el MineduLAB<sup>189</sup> o el AYNi Lab<sup>190</sup>, las experiencias innovadoras del Estado peruano tienden a ser invisibles pues no existe la práctica de transformarlo en una referencia documentada que pueda ser conocida y replicada. En efecto, muchas de las innovaciones identificadas han ocurrido o dependen de funcionarios con visión, compromiso y creatividad, antes que de una institucionalidad que incorporen como parte de sus responsabilidades el promover la innovación para mejorar la calidad de los servicios que ofrecen (Ibid).

Para aprovechar el gran potencial innovador del Estado peruano es preciso superar los ‘cuellos de botella’ institucionales para motivar y brindar sostenibilidad a las innovaciones alcanzadas, así como para generar nuevas. En dicho marco, debe considerarse que la innovación no es una fórmula mágica: uno de los mayores peligros vinculados a la promoción de la innovación en el Estado es concebirla como una “solución rápida” a problemas complejos. Las innovaciones surgen no sólo de soluciones novedosas, sino que dependen también de cambiar relaciones de poder al interior y entre instituciones públicas, de la forma cómo se asignan los presupuestos, entre otros factores (PNUD, 2009)<sup>191</sup>.

### **3.4.5. Causa Directa 5: Insuficiente apertura del Estado hacia las personas en las intervenciones públicas**

El recuperar la confianza ciudadana, no solo se logra definiendo las políticas públicas desde el Gobierno, sino implica hacer partícipe activo a la ciudadanía en este proceso (IV Plan de Acción de Gobierno Abierto, 2019). A continuación, se detallan los principales desafíos vinculados a dicha materia:

- **Causa Indirecta 5.1. Información inadecuada que brinda el Estado a las personas.**

La información constituye un insumo crítico en la implementación participativa de políticas, propia del propio gobierno abierto (Oszlak, 2013)<sup>192</sup>. En dicho marco, un componente fundamental en la relación entre el Estado y las personas es el acceso, uso y calidad de la información que se brinda desde las entidades públicas. Pese a su importancia, la comunicación establecida entre el Estado y las personas no ha sido la más óptima y, dicha problemática se ha evidenciado con mayor visibilidad durante el período de emergencia por la pandemia del COVID- 19 en nuestro país.

<sup>188</sup> Entre los casos estudio que se analizan en el estudio de PNUD (2009), se destacan el Programa de Desarrollo Productivo Agrario y Rural (AGRORURAL), Programa JUNTOS, RENIEC, Comités Locales de Administración de Salud, etc.

<sup>189</sup> MineduLAB es el primer laboratorio de innovación para la política educativa que se ha implementado en el Perú. Véase <http://www.minedu.gob.pe/minedulab/index.php>

<sup>190</sup> El AYNi Lab Social es un laboratorio de innovación social que tiene como finalidad identificar e implementar soluciones innovadoras dirigidas a mejorar la calidad de vida de la población en condición de pobreza o vulnerabilidad, de acuerdo a las prioridades de la política social establecidas por el Gobierno. Véase <http://evidencia.midis.gob.pe/ayni-lab/>

<sup>191</sup> PNUD (2009) El Estado como agente innovador: oportunidades y desafíos

<sup>192</sup> Oszlak, Oscar (2013) Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública.

Como parte de la implementación de la entrega de los bonos, las instituciones responsables de su implementación, habilitaron canales virtuales y telefónicos para la atención a la ciudadanía. Sin embargo, ante la expectativa, incertidumbre y la alta demanda de la población, así como la débil o poca difusión de información sobre los bonos, las causales de exclusión y el uso de las plataformas virtuales, ocasionaron la saturación de los canales de atención habilitados, que no tuvieron la capacidad de respuesta para orientar y atender las consultas, solicitudes y reclamos. Así, de acuerdo a la Defensoría de Pueblo (2020), se recibieron más de 500 casos de personas que referían haber planteado una consulta, vía telefónica, correo electrónico o a través del formulario virtual. Sin embargo, a pesar de las semanas transcurridas, no recibieron respuesta alguna por parte de las entidades<sup>193</sup>.

Otra problemática que se ha evidenciado, es que los medios empleados para informar a la población (p.e. para la entrega de los bonos) no necesariamente han sido los adecuados. Como se ha detallado anteriormente, aún hay muchas brechas digitales y la implementación de plataformas virtuales como únicos canales para que las personas conozcan si acceden o no a los subsidios otorgados por el Estado ha representado muchas dificultades para las personas domiciliadas en zonas alejadas del país. Más aún, dicha situación se complejizaba al no poner a disposición de las personas guías o tutoriales para coadyuvar el uso adecuado de estas plataformas virtuales (Defensoría del Pueblo, 2020)<sup>194</sup>.

Dicho ello, desde el Estado debe trabajarse en mejorar la estrategia comunicacional de las entidades públicas para articular de una manera más efectiva las intervenciones en el territorio, & facilitar el uso de la información por parte de las personas. Debe considerarse que la calidad de la información que se provea a las personas les permitirá a estas acceder de manera oportuna y ágil a los bienes y servicios que provee el Estado – sobre todo – en períodos de emergencia en donde se requiere contar con información confiable que llegue de manera oportuna, y que permita generar una mayor certidumbre y predictibilidad a las personas.

- **Causa Indirecta 5.2. Deficientes mecanismos e incentivos para promover la participación y rendición de cuentas.**

En el marco del paradigma de la nueva gobernanza pública, hoy en día se parte de la premisa que la complejidad de los asuntos públicos rebasa las capacidades de los gobiernos y hace necesario el consenso, colaboración y corresponsabilidad de los actores sociales. Así, se subraya la pertinencia de un nuevo proceso de gobernanza en el que el gobierno mantenga su rol directivo, pero a través de nuevas relaciones con la sociedad y abierto a la participación ciudadana en la elaboración y decisión de las políticas públicas (Aguilar Villanueva, 2016). No obstante, su importancia, actualmente los mecanismos que se han puesto a disposición de las personas, entre ellos, los Planes de Acción de Gobierno Abierto, no han resultado en mecanismos eficaces para promover la participación activa de las personas.

De la experiencia de la SGP, como ente rector en materia de Gobierno Abierto y responsable de la conducción del proceso de co - creación de los Planes de acción, se ha identificado una serie de desafíos, vinculados no solo al proceso, sino también al seguimiento de los compromisos. En ese marco, en primer lugar, existe una brecha de conocimiento sobre qué se entiende por Gobierno Abierto tanto en la sociedad civil y entidades públicas, lo cual dificulta identificar qué tipos de compromisos se deberían incluir en el plan. En segundo lugar, existe una dispersión y débil empoderamiento de la sociedad civil, lo cual no permite una representatividad adecuada. En tercer lugar, existe una desconfianza generalizada de la sociedad civil sobre estos espacios de participación, toda vez que no se visualiza un efecto real de sus aportes. Finalmente, existe un reto para el desarrollo de mecanismos adecuados para recoger los aportes de la sociedad civil, especialmente, de aquellas de menor tamaño e influencia en la agenda de gobierno, siendo

<sup>193</sup> Defensoría del Pueblo (2020). Entrega de bonos a hogares en el contexto de la emergencia por la COVID – 19.

<sup>194</sup> Defensoría del Pueblo (2020). Entrega de bonos a hogares en el contexto de la emergencia por la COVID – 19.

fundamental su participación, más aún cuando son éstas las que tienen mayor conocimiento de las necesidades del ciudadano de a pie (Secretaría de Gestión Pública, 2019)<sup>195</sup>.

Respecto a ello, resulta fundamental – entre otros aspectos - difundir los alcances y logros de los Planes de Acción de Gobierno Abierto a los distintos segmentos de la sociedad, a fin de darles a conocer en qué consiste, cómo se incorpora la participación ciudadana en sus distintas etapas, y finalmente cómo se realiza la evaluación de las demandas ciudadanas que hayan sido acogidas en dicho instrumento (Ibid).

Asimismo, con relación a la participación de las personas en el ciclo regulatorio, de acuerdo a un estudio de la OCDE (2016), no existen lineamientos homogéneos sobre la consulta pública, ni para el involucramiento de actores interesados ni el tratamiento de los comentarios recibidos; estos se usan de forma intermitente, no existe la obligación legal de responder los comentarios del público, ni demostrar que el proyecto normativo se modificó como resultado de la consulta (Ibid). En dicha línea, un esfuerzo al cual se le debe dar continuidad es al involucramiento de todos los actores interesados en el proceso de elaboración de regulaciones, toda vez que esto permite a los reguladores obtener información de aquellos que están “en el terreno”, ampliando la base de evidencia y mejorando así la calidad de las regulaciones (OCDE, 2020)<sup>196</sup>.

Con relación a ello, es clave considerar la conceptualización reciente que ofrece la OECD (2016) a través del modelo de gobernanza regulatoria, el cual busca ir más allá de la simplificación administrativa, ya que se orienta a mejorar la capacidad para generar regulaciones que impacten positivamente en la economía y sociedad. De esta forma, una gestión regulatoria efectiva, implica el proceso de concepción, diseño, implementación, administración y evaluación de la regulación, incluye consulta, coordinación, cooperación y comunicación (las 4 C) (véase cuadro N° 13):

Cuadro 14: Modelo de Gobernanza Regulatoria de la OCDE (2016)	
La <b>consulta</b> a los actores interesados debe formar parte integral de los eslabones del ciclo, desde la etapa de diseño y concepción de la regulación hasta la de evaluación <i>ex post</i> , de manera que se anticipen, identifiquen y, en su caso, atiendan efectos no deseados de las normas. Además, la consulta fortalece la transparencia y la rendición de cuentas del proceso regulatorio.	La <b>coordinación</b> de las acciones regulatorias y la <b>cooperación</b> de los entes reguladores son elementos necesarios para evitar conflictos entre diferentes normas y favorecer la certeza jurídica de los entes regulados.
La <b>comunicación</b> clara de los requisitos regulatorios y de los beneficios que implica la regulación es clave para favorecer su acatamiento y cumplir con los objetivos de las normas.	

El ABC de la Mejora Regulatoria para las entidades federativas y los municipios. Guía práctica para funcionarios, empresarios y ciudadanos. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (2016)

Para la OCDE, el concepto del ciclo de gobernanza regulatoria puede servir como punto de partida a los países para reflexionar sobre las acciones que se deben tomar para fortalecerlo.

En adición a los espacios citados, debe remarcarse el esfuerzo que se ha realizado desde el Poder Ejecutivo por establecer disposiciones para la gestión de reclamos por parte de las entidades públicas, que les permita identificar e implementar acciones que contribuyan a mejorar la calidad de la prestación de los bienes y servicios. Así, mediante el Decreto Supremo N° 007-2020-PCM, se establecen las disposiciones para la gestión de reclamos en las entidades de la administración pública, disponiéndose la implementación del “Libro de Reclamaciones”, el cual permite realizar el registro del reclamo y su seguimiento por parte de los ciudadanos, así como a las entidades efectuar la gestión del reclamo, la supervisión de la atención, la

<sup>195</sup> Secretaría de Gestión Pública (2019). Desafíos para incentivar la participación de la sociedad civil en los procesos de co - creación de los Planes de Acción de Gobierno Abierto: Experiencia de la Secretaría de Gestión Pública.

<sup>196</sup> OCDE (2020). Panorama de las Administraciones públicas.

obtención de información detallada y estadística para la toma de decisiones de la Alta Dirección que coadyuven a la mejora continua de los bienes y servicios que prestan las entidades<sup>197</sup>.

- **Causa Indirecta 5.3. Deficientes mecanismos e incentivos para promover la transparencia**

La transparencia implica que el gobierno pone a disposición del público la información y los datos importantes en un formato apropiado y a través de canales suficientes para garantizar que los ciudadanos y las partes interesadas puedan acceder a ellos, comprenderlos y (re)utilizarlos. Esto incluye, como mínimo, información y datos sobre todas las decisiones tomadas por los funcionarios públicos, sus circunstancias y los resultados e impacto que estas conllevan. El gobierno puede publicar los datos y la información de forma proactiva o reactiva a petición de los ciudadanos y las partes interesadas (OCDE, 2021)<sup>198</sup>.

Desde el Estado, se han realizado notables avances para promover principios como la transparencia y acceso a la información. En efecto, se pueden resaltar esfuerzos, como – por ejemplo - la creación de la Secretaría de Integridad Pública en la Presidencia del Consejo de Ministros, la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, dentro del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, la aprobación del IV Plan de Acción de Gobierno Abierto y la creación de un mecanismo de gobernanza con el objetivo de proponer las prioridades que deban ser implementadas en el país como parte de los compromisos que asuma el Estado Peruano en los denominados Planes de Acción de Gobierno Abierto, así como para dar seguimiento a su cumplimiento<sup>199</sup>.

De acuerdo a la Dirección General de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, se reconoce que hay un conjunto de acciones que evidencian que se están realizando esfuerzos desde la administración pública para promover los principios de transparencia e integridad pública. Muchas de estas se reflejan en el gran número de consultas que son remitidas por parte de las entidades públicas respecto a las herramientas y estándares de transparencia y acceso a la información; por la forma cómo se vienen gestionando y supervisando los Portales de Transparencia y Acceso a la Información Pública en observancia del principio de integridad, entre otros (Dirección General de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, 2020)<sup>200</sup>.

Pese a dichos esfuerzos, desde los órganos y entidades públicas encargadas de la conducción de dichas materias se reconoce que debe fortalecerse el ejercicio de rectoría para viabilizar la implementación de las normas emitidas por los rectores en la materia (Evaluación de Resultados, 2020). Así, por ejemplo, de acuerdo a información reportada<sup>201</sup> por la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, ejercida por la Dirección General de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2019)<sup>202</sup>, solo 515 de las 1,542 entidades a las que se les requirió reportar sobre las solicitudes de acceso a la información pública recibidas durante el año 2018, cumplió con remitir información a la Autoridad. Lo que representa un porcentaje de cumplimiento del 33%. Del mismo modo, de la supervisión realizada a los Portales de Transparencia Estándar, de los 234 PTE supervisados, en el primer semestre, se identificó que solo 15 entidades a nivel nacional alcanzaron el 100% de nivel de cumplimiento (Antaip, 2019).

Ahora bien, más allá de las cifras vinculadas al cumplimiento de las solicitudes de acceso a la información pública, la Dirección General de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales reconoce algunos desafíos a futuro, tales como el fortalecimiento institucional del rector; la

<sup>197</sup> Decreto Supremo N° 007-2020-PCM, que establece las disposiciones para la gestión de reclamos en las entidades de la administración pública.

<sup>198</sup> OCDE (2021). Guía de la OCDE sobre Gobierno Abierto para funcionarios públicos peruanos.

<sup>199</sup> Decreto Supremo N° 206-2019-PCM, que aprueba el IV Plan de Acción de Gobierno Abierto rumbo al bicentenario 2020-2021 y crea la Comisión Multisectorial denominada Foro Multiactor de Gobierno Abierto.

<sup>200</sup> Entrevista a Director General de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, realizada el 27 de febrero.

<sup>201</sup> Oficio N° 3401-2019-JUS/SG

<sup>202</sup> MINJUS (2018). Informe anual sobre solicitudes de acceso a la información pública 2018

medición de los niveles de satisfacción de las personas con relación a cómo fueron atendidos al realizar una solicitud de acceso a la información y el fortalecimiento de capacidades de los servidores públicos.

- **Causa Indirecta 5.4. Limitado alcance de los mecanismos de integridad pública.**

La integridad busca asegurar que los representantes electos y no electos del Estado actúen con imparcialidad en el ejercicio de su autoridad, no discriminando entre ciudadanos por sus características o estatus. Esto incluye priorizar el interés público sobre los intereses de particulares o grupos particulares, también en situaciones discrecionales (OCDE, 2021)<sup>203</sup>.

En materia de integridad pública se reconocen diferentes desafíos. Por ejemplo, de acuerdo al Índice de percepción de la corrupción (CPI, por sus siglas en inglés)<sup>204</sup>, el cual busca medir la percepción de corrupción con relación a las administraciones públicas, nuestro país se encuentra en el ranking 101 de 198, obteniendo una puntuación de 36 sobre 100 puntos. De manera complementaria a ello, de acuerdo a una Encuesta Nacional Urbano Rural del Instituto de Estudios Peruanos (2018)<sup>205</sup>, el 89% percibe la corrupción como un fenómeno altamente expandido en nuestro país y con una preponderancia mayor en ámbitos como la adjudicación de obras públicas (76%), las comisarías (73%), la salud pública (62%), entre otros (IEP, 2018). Con miras al futuro, aún queda por recorrer un camino importante para recuperar el optimismo de la población con respecto a la lucha contra la corrupción. Véase gráfico N° 10:

Gráfico N° 10 – Percepción sobre la corrupción en el Perú, de acuerdo a la Octava Encuesta Nacional sobre Corrupción en el Perú

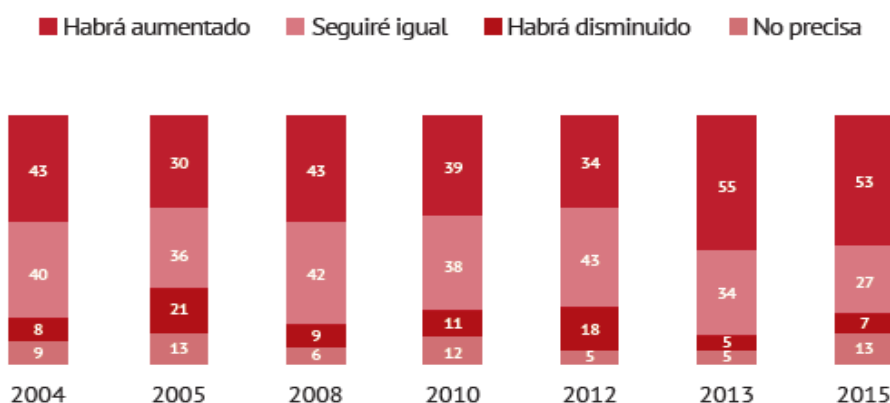


Figura N° 8: Novena Encuesta Nacional sobre Corrupción – Perú. Fuente Proética, información disponible en: <http://www.proetica.org.pe/?q=content/encuesta-nacional-sobre-percepciones-de-la-corupcion>

Fuente: Octava Encuesta Nacional sobre Corrupción - Perú. Proética.

De acuerdo a lo señalado en la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción (2017), tenemos que en el año 2015 un 53% de la población considera que la corrupción en el Perú en los próximos años habrá aumentado, un 27% afirma que seguirá igual, y solo el 7% considera que disminuirá. Situación similar sucede en años anteriores, poniendo en evidencia el poco optimismo de la población con respecto a la lucha contra la corrupción.

A junio de 2020, la Fiscalía Anticorrupción del Ministerio Público había identificado un total de seiscientos cincuenta y tres (653) casos vinculados con presuntos actos de corrupción, cometidas durante el estado de emergencia por el coronavirus (COVID-19) en diversas instituciones del país. Por ejemplo, se

<sup>203</sup> OCDE (2021). Guía de la OCDE sobre Gobierno Abierto para funcionarios públicos peruanos.

<sup>204</sup> Transparency International (2019). Corruption Perceptions Index.

<sup>205</sup> Instituto de Estudios Peruanos (2018). Informe de Opinión "Los peruanos y la corrupción".

identificaron irregularidades, tales como: la entrega de productos adulterados (mascarillas y guantes), sobrevaloración de la compra de canastas, entre otros (Gestión, 2020)<sup>206</sup>. Del mismo modo, de acuerdo al Observatorio de Corrupción (2020), durante el período marzo – agosto, los bienes o servicios con mayor prevalencia de casos de corrupción son las canastas básicas familiares, los equipos de protección personal, productos de limpieza, equipos médicos, contratación de personal, medicamentos, pruebas COVID-19, bonos, oxígeno y servicios de desinfección (PROÉTICA, 2020)<sup>207</sup>.

En dicho marco, debe fortalecerse los esfuerzos para lograr insertar prácticas que promuevan la integridad pública en las entidades públicas. Diversos organismos multilaterales reconocen que, para lograr el cambio, las acciones deben ir más allá de lo ejecutivo y tomar en cuenta a los cuerpos legislativo y judicial y su rol vital en asegurar la integridad del país (OCDE, s/f)<sup>208</sup>.

---

<sup>206</sup> Gestión (2020). Fiscalía: Hubo 653 casos de corrupción durante emergencia por COVID- 19.

<sup>207</sup> PROETICA (2020). Observatorio de casos de corrupción durante la pandemia.

<sup>208</sup> OCDE(s/f). Recomendación de la OCDE sobre Integridad Pública

#### 4. Conclusiones

Las principales conclusiones son las siguientes:

- La estructuración conceptual y operativa del problema público planteado para la PNMGP al 2030 se ha realizado tomando como principal referencia el paradigma de la nueva gobernanza y el enfoque de la cadena de valor público, el cual se presenta como una aproximación holística para comprender la actuación del Estado: desde la decisión de política pública, concebida como punto de partida y orientación de la acción estatal, para resolver problemas públicos basados en evidencia y centrado en las personas; la definición de las estrategias de intervención que se adoptan para resolver de manera efectiva un determinado problema público; la identificación de las intervenciones/productos para la solución efectiva del problema público (en términos de los bienes, servicios y regulaciones); la gestión interna de las entidades públicas para optimizar el uso y gestión de los recursos y medios orientados a la materialización de las intervenciones priorizadas); hasta los resultados que todo ello genere para alcanzar los cambios en las variables sociales que permitan un impacto positivo en el bienestar de las personas y de la sociedad. Así, sobre la base de dicho modelo lógico, se desarrollan las causas asociadas al problema público.
- Las causas directas consideradas son las siguientes: CD1: inadecuado diseño de políticas públicas, CD2: inadecuada estrategia de intervención para lograr los objetivos de política pública, CD3: limitada capacidad de gestión interna para generar bienes y servicios de calidad, CD4: limitados procesos de seguimiento, evaluación & mejora continua orientada hacia resultados, CD5: insuficiente apertura del Estado hacia las personas en las intervenciones públicas. Cada una de las causas directas está asociada a causas indirectas, las cuales suman un total de veinticuatro (24) causas indirectas (CI).
- La problemática relevada en cada una de las causas asociadas al problema público evidencia que la administración pública peruana aún no cuenta con las condiciones institucionales previstas en el modelo de gestión para resultados (GpR). Dicho ello, los esfuerzos que deben realizarse, en el marco del proceso de actualización de la PNMGP, deben partir, entre otros aspectos, por adoptar una mirada sistémica del proceso de modernización que releve, no solo el rol de los rectores de los sistemas administrativos, como generadores de condiciones adecuadas para el funcionamiento efectivo del Estado, sino también el rol primario que tienen los ministerios y entidades públicas de los tres niveles de gobierno(nacional, regional y local) en la mejora de la calidad de los bienes, servicios y regulaciones que proveen a las personas.

## 5. Bibliografía consultada

### Fuentes primarias:

#### ***Encuestas nacionales e internacionales, documentos de trabajo e información remitida por entidades públicas:***

1. Corporación Latinobarómetro (2018): “Informe 2018”.
2. DATUM (2019). Encuesta de Medición de Satisfacción Ciudadana, realizada del 19 de agosto al 10 de octubre de 2019.
3. Información provista por las entidades públicas rectoras de la PNMGP, mediante las siguientes comunicaciones formales: Oficio N° D000141-2019-CEPLAN-DE; Oficio N° 4324 – 2019-EF/13.01; Oficio N° 941-2019-JUS/DGTAAIPD, Correo electrónico de fecha 21.11.2019(Servir); Memorando N° D001155-2019-PCM-SC, Memorando N° D001314-2019-PCM-SD, Correo electrónico de fecha 19.12.2019(Secretaría de Gobierno Digital).
4. Instituto de Estudios Peruanos (2018). Informe de Opinión “Los peruanos y la corrupción”.
5. Ipsos (2017). Encuesta Nacional de Satisfacción Ciudadana 2017, realizada por encargo de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM).
6. Ipsos (2020). Encuesta Nacional Urbana sobre la Cuarentena por el COVID - 19, realizada del 20 al 21 de marzo del 2020.
7. Presidencia del Consejo de Ministros (2020). Evaluación de resultados de la PNMGP.
8. Secretaría de Gestión Pública (2017). Manual para la aplicación del Análisis de Calidad Regulatoria.
9. Transparency International (2019). Corruption Perceptions Index.

#### ***Prensa:***

10. Defensoría del Pueblo (2020). Artículo “Debe garantizarse condiciones de salubridad en cementerios de Ayacucho”
11. Defensoría del Pueblo (2020). Artículo “Los requerimientos de personal y equipos médicos para La Libertad no pueden esperar”
12. RPP (2020). ¿Cómo afecta la brecha digital a la educación remota?
13. Sosa Villagarcía, Paolo (2020). Artículo “A pesar del esfuerzo, la respuesta peruana a la COVID-19 no alcanza”. En: Centro MacMillan, Universidad de Yale (EE. UU.) (2020). Véase en: <https://yaleglobal.yale.edu/content/despite-effort-perus-covid-19-response-fails>
14. The Washington Post (2020). La rápida reacción de Perú ante la pandemia chocó con un sistema de salud insuficiente.

#### ***Marco normativo:***

15. Decreto Legislativo N° 1246, Decreto Legislativo que aprueba diversas medidas de simplificación administrativa.
16. Decreto Supremo N° 004-2013- PCM, que aprueba la Política Nacional de Modernización de la gestión pública al 2021.
17. Decreto Supremo N° 029-2018-PCM, que aprueba el Reglamento que regula las Políticas Nacionales y su exposición de motivos, modificado mediante Decreto Supremo N° 168-2020-PCM.
18. Decreto Supremo N° 120-2018-PCM, que aprueba la extinción de Comisiones, Comités, Grupos y Equipos de Trabajo, Consejos y Mesas de Diálogo del Poder Ejecutivo y dicta otras medidas complementarias.



19. Decreto Supremo N° 123-2018-PCM, que aprueba el Reglamento del Sistema Administrativo de Modernización de la gestión pública.
20. Decreto Supremo N° 206-2019-PCM, que aprueba el IV Plan de Acción de Gobierno Abierto rumbo al bicentenario 2020-2021 y crea la Comisión Multisectorial denominada Foro Multiactor de Gobierno Abierto.
21. Exposición de Motivos del Decreto Legislativo N° 1447, Decreto Legislativo que modifica el Decreto Legislativo N° 1211 que aprueba medidas para el fortalecimiento e implementación de servicios públicos integrados a través de ventanillas únicas.
22. Presidencia del Consejo de Ministros (2018). Presentación de la Secretaría de Gestión Pública en el 8vo. Encuentro RED Iberoamericana y del Caribe de Mejora Regulatoria.
23. Presidencia del Consejo de Ministros (2019). Informe anual de descentralización 2019(Véase en [http://www.descentralizacion.gob.pe/wp-content/uploads/2020/09/Informe\\_de\\_Descentralizacio\\_n2019-pdf.pdf](http://www.descentralizacion.gob.pe/wp-content/uploads/2020/09/Informe_de_Descentralizacio_n2019-pdf.pdf))
24. Secretaría de Gestión Pública N°004-2019-PCM/SGP, que aprueba los Lineamientos N° 001-2019-SGP: “Principios de actuación para la modernización de la gestión pública”.

### **Fuentes secundarias**

#### **Estudios e investigaciones académicas**

25. Banco Interamericano de Desarrollo (BID)
  - a. (2016): Gobiernos que sirven. Innovaciones que están mejorando la entrega de servicios a los ciudadanos.
  - b. (2018): El fin del trámite eterno. Ciudadanos, burocracia y gobierno digital.
26. Banco Mundial
  - c. (2019). Estudio “Doing Business 2017 - 2018”.
  - d. (2020). Estudio “Doing Business 2019 – 2020”
27. Defensoría del Pueblo (2020). Entrega de bonos a hogares en el contexto de la emergencia por la COVID – 19.
28. Foro Económico Mundial (2019). Índice de Competitividad Mundial del Foro Económico Mundial, 2019.
29. INDECOPI (2019). Boletín semestral de “Eliminación de Barreras Burocráticas”, correspondiente a diciembre, 2019. Año 18, N° 35.
30. J-PAL (2018). Creating a Culture of Evidence Use: Lessons from J-Pal's Government Partnerships in Latin America. The Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab (J-PAL). [Povertyactionlab.org/gpi](http://Povertyactionlab.org/gpi). Diciembre, 2018.
31. OCDE (2020). Panorama de las Administraciones públicas.
32. Sotelo, A. (2012). La cadena de valor público: un principio ordenador que previene la colisión metodológica. Revista Internacional de Presupuesto Público, 80.
33. Waissbluth, M. (2002). La reforma del estado en América Latina. Una guía abreviada para exploradores de la Jungla. Universidad de Chile e IGT. Programa Latinoamericanos de Gestión Pública. Chile.