

**POLÍTICA NACIONAL DE
MODERNIZACIÓN
DE LA GESTIÓN PÚBLICA

AL 2021**



Presidencia del Consejo de Ministros
Gobierno del Perú



**POLÍTICA NACIONAL DE
MODERNIZACIÓN
DE LA GESTIÓN PÚBLICA

AL 2021**

Contenido

Introducción	
1. Justificación de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública -----	8
1.1. Situación general	
1.2. Principales deficiencias de la gestión pública en el Perú	
2. Fundamentos de la política: visión, alcance, objetivo y principios -----	18
2.1. La visión: un Estado moderno al servicio de las personas	
2.2. Alcance de la política	
2.3. Objetivos de la política	
2.4. Principios orientadores de la política de modernización	
3. La apuesta central: una gestión pública orientada a resultados al servicio del ciudadano -----	26
3.1. Componentes de la Gestión Pública orientada a Resultados	
a) Planeamiento de Estado: Políticas de Estado y de gobierno	
b) Planeamiento estratégico	
3.2. Pilares centrales de la Política de Modernización de la gestión pública	
1. Políticas Públicas, Planes Estratégicos y Operativos	
2. Presupuesto para resultados	
3. Gestión por procesos, simplificación administrativa y organización institucional	
4. Servicio civil meritocrático	
5. Sistema de información, seguimiento, evaluación y gestión del conocimiento	
3.3. Ejes transversales de la Política de Modernización	
1. Gobierno abierto	
2. Gobierno Electrónico	
3. Articulación interinstitucional	
3.3. Desarrollo y sostenibilidad del proceso: Gestión del cambio (cultural)	
4. Lineamientos para la modernización de la gestión pública -----	58
4.1. Lineamientos para las entidades públicas en general	
4.2. Lineamientos para los ministerios y entes rectores de sistemas funcionales	
4.3. Lineamientos para los entes rectores de sistemas administrativos	
5. El rol del ente rector del sistema de modernización de la gestión pública -----	66

Introducción

Los esfuerzos por mejorar la gestión pública en el Perú son numerosos y de todo tipo, pero no necesariamente responden a una orientación estratégica y se desarrollan de manera aislada y desarticulada. Por tanto, no habrían cambiado sustantivamente el desempeño global del Estado.

La Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros (SGP), como ente rector del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública, está impulsando un proceso de Modernización de la Gestión Pública a fin de promover en el Perú una Administración Pública eficiente, enfocada en resultados y que rinda cuentas a los ciudadanos.

Con ese propósito, la SGP inició la formulación concertada de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública (PNMGP), proceso que involucró a una serie de actores y un conjunto de esfuerzos. El proceso comenzó con la elaboración del “Marco Conceptual sobre Reforma y Modernización del Estado”, así como con la realización de un “Diagnóstico sobre la Situación de la Reforma y Modernización del Estado en el Perú”. Para ello, se realizaron tres talleres en los que se recogieron opiniones y aportes de expertos, autoridades y funcionarios públicos acerca de las principales necesidades y prioridades de modernización de la gestión pública.

A partir de esos insumos se inició el diseño de la PNMGP. En esta etapa se llevaron a cabo dos talleres descentralizados que tuvieron por objetivo recoger información respecto a la problemática en materia de gestión pública que enfrentan los gobiernos regionales y locales y discutir con ellos las distintas alternativas de solución a esa problemática para ser incorporadas en la Política. El primer taller se centró en el análisis de los problemas, causas, efectos y alternativas de solución aplicables a los gobiernos regionales, mientras que el segundo, se enfocó en los mismos aspectos referidos a las municipalidades provinciales y distritales. En ambos talleres las autoridades y funcionarios de los gobiernos descentralizados tuvieron la oportunidad de interactuar con representantes de los sistemas administrativos nacionales. La información recabada en dichos talleres sirvió como insumo para la elaboración de la propuesta de lineamientos de la PNMGP.

Esta propuesta fue luego debatida con los miembros del Grupo de Trabajo Interinstitucional para la Modernización de la Gestión Pública (GTI) conformado por iniciativa de la SGP, en el que participaron algunos de

los principales actores del proceso de modernización, especialmente los representantes de los sistemas administrativos tales como MEF (Dirección de Inversión Pública y de Presupuesto, entre otras instancia del Vice ministerio de Hacienda), OSCE, Contraloría General de la República, así como instituciones involucradas en el proceso de modernización tales como la Secretaría de Descentralización, SERVIR, AMPE, ANGR y ONGEI. Finalmente, los lineamientos de la PNMGP fueron presentados en el Seminario Internacional “Modernización de la Gestión Pública en el Perú” organizado por la SGP. En tal oportunidad, más de 300 expertos nacionales e internacionales, autoridades y funcionarios públicos discutieron la propuesta, así como sobre las experiencias y lecciones de procesos de modernización emprendidos en América Latina y otras regiones.

Producto de ese proceso se ha aprobado la presente PNMGP, como principal instrumento orientador de la modernización de la gestión pública en el Perú, que establece la visión, los principios y lineamientos para una actuación coherente y eficaz del sector público, al servicio de los ciudadanos y el desarrollo del país. La PNMGP está dirigida a todas las entidades públicas del Poder Ejecutivo nacional, Organismos Autónomos, así como a los Gobiernos Regionales y Locales, sin afectar las autonomías que les confiere la ley, entidades todas que están llamadas a formular planes y emprender acciones de modernización de su gestión a fin de mejorar su desempeño al servicio de los ciudadanos.

La PNMGP está organizada en cinco secciones. En la primera se presenta la justificación de la política, basada en el diagnóstico realizado. En la segunda presenta la visión de la PNMGP y se establece el alcance, el objetivo y los principios orientadores. En la tercera se presenta el marco conceptual de una “gestión pública orientada a resultados”, enfoque principal hacia el que la PNMGP busca conducir la gestión en el Estado y se desarrollando cinco elementos fundamentales o pilares de la Gestión para Resultados y tres ejes transversales que deben acompañar su desarrollo. La cuarta sección contiene los lineamientos estratégicos dirigidos a las entidades del sector público para el proceso de modernización de la gestión pública, que han sido agrupados en tres categorías: los dirigidos a las entidades públicas en general, los lineamientos para los ministerios y entes rectores de sistemas funcionales y finalmente, los lineamientos para los entes rectores de los sistemas administrativos. En la sección final, se presenta el rol que en este proceso debe tener el ente rector de la PNMGP.

Justificación de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública

1.1. Situación general

En los últimos diez años, el Perú logró una de las tasas más altas de crecimiento económico de la región. El Ingreso Nacional Bruto por persona casi se triplicó¹, y las tasas de pobreza se redujeron a la mitad. Desde 2010, el Perú se ubica en el grupo de países de ingresos medio alto. Este crecimiento económico fue acompañado por un crecimiento parecido de los ingresos del Estado. Desde 2005, la recaudación fiscal se incrementó en 13% por año², y el presupuesto público del año fiscal 2013 se proyecta en más del doble del presupuesto de apertura del año 2006, incrementándose de S/.53,929 millones a S/.108,419 millones³.

Sin embargo, este fuerte crecimiento económico y presupuestal no fue acompañado por un crecimiento similar de la capacidad del Estado de gastar bien lo que recauda y de generar las condiciones para un crecimiento sostenible que conlleve a un desarrollo económico y social. Si bien en años recientes el Perú ha escalado seis posiciones en el Índice Global de Competitividad 2012-2013 elaborado por el Foro Económico Mundial, avanzando 31 posiciones en la variable de estabilidad macroeconómica, aún mantiene un desempeño deficiente en pilares claves como innovación (puesto 117 sobre 144), instituciones (puesto 105), educación primaria y salud (puesto 91). En lo que respecta a las instituciones, resalta el bajo desempeño mostrado en aspectos como confianza en los políticos (127) y carga de la regulación gubernamental (128), por mencionar sólo algunos de los más relevantes.

El bajo desempeño del Estado se refleja en la poca confianza de la población en el Estado y bajos niveles de satisfacción ciudadana. Según el Latinobarómetro 1995-2011⁴, los niveles de satisfacción con la democracia en el Perú se encuentran por debajo del promedio de la región (31% en el Perú versus 39% en promedio en América Latina). Además, aún persisten marcadas desigualdades sociales y territoriales⁵; según el mismo Latinobarómetro, apenas el 14% de los peruanos considera que la distribución de la riqueza en el país es justa, lo que se refleja en un grado alto de insatisfacción con el sistema político y económico, y altos niveles de conflictividad social que afectan la gobernabilidad democrática. Así, a septiembre

1 El INB per cápita (anteriormente PIB per cápita) es el ingreso nacional bruto convertido a dólares de los Estados Unidos mediante el método Atlas del Banco Mundial, dividido por la población a mitad de año. Creció de 2050 USD en 2002 a 5500 USD en 2011. Banco Mundial, <http://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GNP.PCAP.CD>.

2 Según cifras de la Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Pública (SUNAT).

3 Según cifras del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

4 Corporación Latinobarómetro: Informe de Prensa Latinobarómetro 1995-2011. Lima, 2012.

5 Según cifras del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), el Perú muestra un índice de Gini de 48.1, donde 0 representa una equidad perfecta, mientras que 100 significa una inequidad perfecta.

del 2012, la Defensoría del Pueblo reporta 167 conflictos sociales activos y 71 conflictos latentes⁶.

Desde hace mucho tiempo en el Perú, la ciudadanía exige un mejor Estado, presente, activo y efectivo en todo el territorio nacional.

A pesar de que en los últimos años la recaudación fiscal y el presupuesto público se han incrementado sustancialmente, las entidades públicas siguen teniendo una limitada capacidad de gestión, lo cual les impide proveer con eficacia, eficiencia y transparencia servicios públicos de calidad a los ciudadanos.

Así por ejemplo, a pesar que desde el año 2005, el presupuesto para el sector educación se incrementó aproximadamente en S/.6000 millones hacia el 2011⁷, menos del 30% de los alumnos del segundo grado alcanza el rendimiento esperado en comprensión lectora y únicamente el 13% lo hace en matemáticas⁸. Por otro lado, pese a que la brecha global de inversión en redes viales asciende a US\$ 7,375 millones⁹ y que sólo el 64% de las viviendas tiene acceso a red pública de agua y 54% dispone de desagüe¹⁰, los tres niveles de gobierno ejecutaron el 2011, en conjunto, menos del 70% de los recursos disponibles para inversión pública¹¹.

Buscando acercar el Estado a los ciudadanos más homogéneamente en todo el país, hace una década se inició un profundo proceso de transformación, que significó la transferencia de funciones y recursos desde el nivel central a los gobiernos regionales y locales para que, en ejercicio de su autonomía política, económica y administrativa sirvieran de manera más cercana y efectiva a la ciudadanía. El proceso de descentralización satisfizo aspiraciones y necesidades largamente postergadas, y también ha generado nuevas expectativas por mayor inclusión y oportunidades para el desarrollo.

6 Defensoría del Pueblo: Reporte Mensual de Conflictos Sociales N° 103. Septiembre 2012.

7 Vargas Mas, Carlos (2012), Dirección General de Presupuesto Público-MEF: Presentación en el Primer Taller Descentralizado de Políticas de Modernización sobre el Sistema Nacional de Inversión Pública. Chiclayo, 17 y 18 de mayo de 2012..

8 Ministerio de Educación: Evaluación Censal de Estudiantes, 2011.

9 Instituto Peruano de Economía (2009): El Reto de la Infraestructura al 2018 "La Brecha de Inversión en Infraestructura en el Perú 2008".

10 INEI, Censos Nacionales 2007: XI de Población y VI de Vivienda.

11 Según el Balance General del Sector Público, el Estado dejó de gastar el 22% del total del Presupuesto Público 2011. En el rubro de inversión pública, en sus tres niveles, dejó de invertir el 32.7% (Cuenta General de la República del 2011).

Sin embargo, esta transferencia de funciones y el incremento de recursos¹² 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. Como consecuencia de ello, las entidades públicas nacionales, regionales y locales no muestran en general, tener las capacidades de gobierno y de gerencia suficientes para proveer más y mejores bienes y servicios públicos a todos los ciudadanos en todo el país, según su necesidad.

“Perú tiene uno de los Estados más disfuncionales de América Latina. Muchas instituciones estatales no funcionan, y en algunas zonas, ni siquiera existen. En muchas partes del interior, los servicios públicos (educación, salud, agua potable, infraestructura) no llegan, y si llegan, son plagados por la corrupción y la ineficiencia. Los gobiernos locales y regionales carecen de un mínimo de capacidad administrativa. Y la seguridad y la justicia —funciones básicas del Estado— no son ni mínimamente garantizadas”¹³.

Las deficiencias del Estado tienen impacto en la vida de los ciudadanos y en las actividades empresariales, lo que tiene consecuencias en el bienestar de las personas, en la competitividad empresarial, en la legitimidad de los gobiernos y, por lo tanto, en el sistema democrático y sus instituciones. Tomando en cuenta las consecuencias que tienen las deficiencias de desempeño del Estado en la vida de las personas y en la competitividad y gobernabilidad democrática del país, es que se requiere una política integradora de modernización de la gestión pública, para asegurar que todas las entidades de los tres niveles de gobierno actúen de manera articulada y consistente en dirección de mejorar el desempeño general del Estado en el servicio a sus ciudadanos.

12 Al respecto, cabe señalar que si bien el proceso de descentralización ha implicado un incremento significativo de los recursos de los gobiernos descentralizados, estos recursos aún son insuficientes. De acuerdo al Informe Anual del Proceso de Descentralización 2011 de la PCM, hasta fines de 2011 se habían transferido el 92.4% de las funciones previstas en la LOGR a los gobiernos regionales y a la Municipalidad de Lima; Sin embargo, esta transferencia acelerada de funciones en muchos de los casos no había sido acompañada de la necesaria transferencia de recursos para la prestación de servicios asociados a tales funciones.

13 Levitsky, Steven: "Una paradoja peruana". En: <http://www.larepublica.pe/columnistas/aproximaciones/una-paradoja-peruana-12-05-2012>. 13 de mayo 2012.

1.2. Principales deficiencias de la gestión pública en el Perú

Como se ha mostrado, existen deficiencias en la prestación de los servicios públicos, las cuales terminan incidiendo negativamente en la percepción ciudadana sobre la gestión pública y el desempeño del Estado en el Perú. Frente a ello, ¿cuáles son los principales problemas de gestión que deben ser resueltos? Del “Documento de identificación de la problemática y mapeo de actores” se pueden identificar los siguientes¹⁴:

- **Ausencia de un sistema eficiente de planeamiento y problemas de articulación con el sistema de presupuesto público:**

No queda claro el rol efectivo del CEPLAN ni las políticas u objetivos prioritarios del Gobierno. Asimismo, se ha identificado problemas en la definición de objetivos –no necesariamente recogen demandas de la población y las brechas que se pretenden cubrir no se estiman adecuadamente-. Por otra parte, no se asegura el alineamiento entre las políticas públicas nacionales y sectoriales con las territoriales de responsabilidad de los gobiernos descentralizados, así como de los Planes de Desarrollo Concertado (PDC), los Planes Estratégicos Institucionales (PEI) y los Planes Operativos Institucionales (POI), ni la vinculación de éstos con los documentos de gestión y los programas presupuestales. Ello, en la práctica, no logra utilizar el planeamiento como herramienta efectiva de gestión y no articula el plan y el presupuesto público. Otro aspecto a resaltar es que existen limitaciones en cuanto a las capacidades de las entidades para identificar y priorizar programas y proyectos de envergadura y alto impacto en la calidad de vida de los ciudadanos.

A nivel del presupuesto público, aunque se ha logrado avances a través de la implementación progresiva del presupuesto para resultados, aún existen problemas pendientes en tanto en ciertos sectores persiste una asignación inercial de recursos (monto asignado el año anterior y negociación con el MEF por incrementos). Asimismo, debe mencionarse que el gobierno nacional tiene el 70% del gasto corriente total, las regiones el 19% y los gobiernos locales, el 11%. Adicionalmente, existe poca predictibilidad de los recursos transferidos como consecuencia del canon y las regalías.

¹⁴ Ideas extraídas del “Documento de identificación de la problemática y mapeo de actores” elaborado por la consultora AC Pública para la Secretaría de Gestión Pública. Lima, Julio de 2012.

Además, no siempre la asignación de los recursos responde a una definición clara de las prioridades del país y a una objetiva determinación de metas de productos o servicios que cada entidad debe ofrecer, así como de sus respectivos costos. Ello hace que en el nivel operativo no necesariamente exista coherencia entre los insumos que van a ser adquiridos y los servicios que serán provistos con ellos, con lo cual los presupuestos no siempre se dirigen a cerrar las brechas o déficits existentes de infraestructura y servicios públicos, ni responden a las prioridades ciudadanas.

- **Deficiente diseño de la estructura de organización y funciones:**

En muchas instituciones públicas su estructura de organización y funciones (agrupamiento de actividades y asignación de responsabilidades dentro de la entidad) no necesariamente viene siendo congruente con las funciones que deben cumplir ni tampoco con los objetivos que puedan haberse fijado como resultado de sus procesos de planeamiento estratégico-operativo y de su presupuestación. Ello puede deberse a que las organizaciones fueron diseñadas bajo un modelo de gestión funcional, con estructuras jerárquicas, estamentales y sin claridad en los procesos que deben realizar para entregar los bienes y servicios públicos de su responsabilidad con la calidad y pertinencia requeridos. Además los lineamientos y los modelos vigentes para la formulación de documentos de gestión –ROF, CAP, etc.- imponen normas uniformes de organización para la gran diversidad de entidades existentes, en especial en el caso de los Gobiernos Regionales, para los que su Ley Orgánica establece un modelo único y demasiado detallado de organización que no considera la heterogeneidad¹⁵ de las realidades regionales.

- **Inadecuados procesos de producción de bienes y servicios públicos:**

Los procesos dentro de las organizaciones se deben definir como una secuencia de actividades que transforman una entrada en una salida, añadiéndole un valor en cada etapa de la cadena. Sin embargo, la mayor parte de entidades no cuenta con las capacidades o los recursos para trabajar en la optimización de sus procesos de producción de bienes y servicios públicos. En ese sentido, no se estudia de manera rigurosa y estructural cómo optimizar, formalizar y automatizar cada uno de los procesos internos a lo largo de la cadena de valor. Por otra parte, uno de los problemas neurálgicos en esta materia, es la desarticulación de los principales sistemas administrativos, además de ser complejos, engorrosos y en muchos casos, de difícil cumplimiento, sobre todo para los Gobiernos Locales más pequeños con menores capacidades institucionales –no están diseñados

¹⁵ Según cifras del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

considerando la gran heterogeneidad de instituciones públicas existente en el país-. De allí que en las actividades de los funcionarios, prime el criterio de cumplimiento de sus funciones –vinculado estrictamente con la normatividad establecida en los documentos de gestión-, en detrimento de la búsqueda de la satisfacción del ciudadano destinatario de los servicios públicos.

- ***Infraestructura, equipamiento y gestión logística insuficiente:***

Las capacidades de gestión de las entidades públicas también se ven limitadas por una deficiente infraestructura y equipamiento. Es así que en muchos casos la infraestructura es precaria, y el equipamiento y mobiliario son obsoletos. Además muchas entidades tienen varias sedes de trabajo y a su personal disperso y fraccionado entre ellas, lo cual trae una serie de costos de gestión y coordinación como resultado de pérdidas de tiempo en traslados para sostener reuniones o tramitar documentos. Adicionalmente a esto, están las carencias de planificación y gestión de tecnologías de información en tanto actualmente, las áreas a cargo de éstas son percibidas como únicamente responsables del soporte técnico y no como un área que puede aportar al planeamiento y gestión de la institución, en cuanto a la identificación y gestión de las necesidades tecnológicas para apoyar las funciones sustantivas de la institución y con ello, coadyuvar a la consecución de sus metas y resultados de gestión.

- ***Inadecuada política y gestión de recursos humanos:***

Explicada por la coexistencia de distintos regímenes laborales y por la falta de un marco legal e institucional que, en lugar de otorgar la flexibilidad que se necesita para atender las diferentes necesidades de recursos humanos de entidades heterogéneas, trata de estandarizar todos los aspectos críticos de una adecuada gestión de recursos humanos –por ejemplo, estandariza los sueldos e incentivos, o es muy inflexible para contratar y desvincular personal a plazo fijo o en las condiciones en las que se puede contratar personal de naturaleza temporal-. Ello se expresa en una inadecuada determinación de los perfiles de puestos y el número óptimo de profesionales requeridos por cada perfil –bajo un enfoque de carga de trabajo y pertinencia para el logro de resultados-, lo que se ve exacerbado por inadecuados procesos de planificación, selección, contratación, evaluación del desempeño, incentivos, desarrollo de capacidades y desincorporación de las personas. Estos problemas se potencian por la ausencia de políticas de capacitación y de desarrollo de capacidades y competencias, ya sea porque las autoridades no valoran la gestión del personal o porque la entidad no cuenta con recursos para ello.

A ello habría que agregarle la ausencia de políticas claras de desarrollo de capacidades, ya que se le trata como un conjunto de cursos dictados de manera improvisada y la entrega de información y herramientas a los funcionarios públicos, sin ningún tipo de seguimiento ni evaluación de desempeño. Estos esfuerzos además, son generalmente decididos de manera unilateral por cada sector y organizados por sus necesidades de corto plazo.

- ***Limitada evaluación de resultados e impactos, así como seguimiento y monitoreo de los insumos, procesos, productos y resultados de proyectos y actividades:***

Como consecuencia de la falta de un sistema de planificación que defina objetivos claros y medibles tomando en cuenta las brechas de necesidades de la población por cerrar, las entidades no cuentan con tableros de indicadores cuantitativos y cualitativos para monitorear su gestión en los diferentes niveles de objetivos y responsabilidad sobre los mismos. Además, se identifica que la información para la toma de decisiones no necesariamente pasa por procesos rigurosos de control de calidad; los datos no están centralizados en bases consolidadas, ordenadas y confiables, sino que se encuentran dispersos entre diferentes áreas, personas y en bases de datos desvinculadas; además, hay información que se procesa a mano –lo cual puede llevar a error humano-.

Esta situación lleva a que existan altos costos de transacción y coordinación para obtener información o que la calidad de la información no sea adecuada, lo que, a su vez, dificulta el acceso a información para evaluar la gestión y sus resultados, y tomar con oportunidad las decisiones que de ello se deriven.

- ***Carencia de sistemas y métodos de gestión de la información y el conocimiento:***

La gestión del conocimiento implica la transferencia del conocimiento y el desarrollo de competencias necesarias al interior de las instituciones para compartirlo y utilizarlo entre sus miembros, así como para valorarlo y asimilarlo si se encuentra en el exterior de estas¹⁶. Relacionado con el problema anterior, actualmente, en el Estado no existe de manera institucionalizada un sistema de gestión de la información y el conocimiento, ni existe un sistema de recojo y transferencia de buenas prácticas; las lecciones aprendidas de la propia experiencia no se registran, por lo que se repiten los mismos errores y se buscan

¹⁶ Bulmaro, Adrián (2010): La gestión de conocimiento en las relaciones académico-empresariales. Un nuevo enfoque para analizar el impacto del conocimiento académico. Tesis Phd. Universidad Politécnica de Valencia, España.

soluciones a problemas que ya habían sido resueltos, generando pérdidas de tiempo, ineficiencias, además de que las mejores prácticas no se aplican, ni se comparten.

- ***Débil articulación intergubernamental e intersectorial:***

La coordinación como proceso apunta a vincular entre sí a diversas entidades y agentes públicos con el fin de complementar sus recursos y capacidades, y articular objetivos y acciones en espacios intersectoriales e intergubernamentales¹⁷. Esta es una necesidad inevitable en el contexto del proceso de descentralización en curso, en el que tres niveles de gobierno deben coordinar y complementarse a través de múltiples materias de competencia compartida. Sin embargo, la coordinación intergubernamental e intersectorial dentro del Estado peruano es escasa, difícil, costosa y muy poco efectiva.

Nuestro marco legal incluye diversos mecanismos de coordinación, tanto a nivel intergubernamental como intersectorial¹⁸. Sin embargo, varios de ellos muestran limitaciones de diseño legal, no han logrado consenso para su implementación o en la práctica, han resultado poco eficaces para conseguir una efectiva coordinación y articulación interinstitucional e intergubernamental en los asuntos que les han sido encargados por sus normas de creación.

17 Molina, Carlos e Isabel Licha (2005): Coordinación de la política social: Criterios para avanzar. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington DC.

18 Se pueden mencionar el Consejo de Coordinación Intergubernamental (CCI), Comisiones Interministeriales (CIAEF, CIAS), consejos directivos con representación intergubernamental en organismos nacionales, Comisiones Intergubernamentales sectoriales, Consejos de Coordinación Regional y Local (CCR y CCL), Juntas de Coordinación Interregional, mancomunidades regionales y de municipalidades.

2 Fundamentos de la política: visión, alcance, objetivo y principios

2.1 La visión: un Estado moderno al servicio de las personas

Los ciudadanos demandan un Estado Moderno, al servicio de las personas, lo cual implica una transformación de sus enfoques y prácticas de gestión, concibiendo sus servicios o intervenciones como expresiones de derechos de los ciudadanos. Con ese sentido, la presente política caracteriza ese Estado Moderno como aquél orientado al ciudadano, eficiente, unitario y descentralizado, inclusivo y abierto (transparente y que rinde cuentas).

- **Orientado al ciudadano:** El Estado asigna sus recursos, diseña sus procesos y define sus productos y resultados en función de las necesidades de los ciudadanos. En tal sentido, sin perder sus objetivos esenciales, es flexible para adecuarse a las distintas necesidades de la población y a los cambios sociales, políticos y económicos del entorno. Por lo tanto, se expresa en una gestión pública en la que funcionarios públicos calificados y motivados se preocupan por entender y responder a las necesidades de los ciudadanos.
- **Eficiente:** El Estado genera mayor valor público a través de un uso racional de los recursos con los que cuenta, buscando proveer a los ciudadanos lo que necesitan, al menor costo posible, con un estándar de calidad adecuado y en las cantidades óptimas que maximicen el bienestar social.
- **Unitario y Descentralizado:** El Estado busca satisfacer las necesidades de la ciudadanía adaptando sus políticas a las diferentes necesidades y condicionantes existentes en cada espacio territorial, a través de gobiernos descentralizados autónomos en su ámbito de competencias y sujetos a políticas, rectorías y normas nacionales que garanticen los derechos que corresponden a todos por igual.
- **Inclusivo:** El Estado busca asegurar en todas sus acciones que todos los ciudadanos tengan igualdad de oportunidades en el acceso a sus servicios y en la elección de sus opciones de vida, buscando cerrar las brechas existentes. Procura brindar a todos los ciudadanos, servicios de calidad y en la cantidad necesaria para satisfacer sus necesidades.
- **Abierto:** El Estado es transparente y accesible a los ciudadanos, fomenta la participación ciudadana, la integridad pública y rinde cuentas de su desempeño.

Un Estado Moderno con tales atributos será capaz de garantizar a todos los ciudadanos un creciente acceso a bienes y servicios públicos de calidad, de manera

equitativa, oportuna y pertinente; permitiendo así reducir las brechas sociales y económicas existentes como resultado de un crecimiento desigual del país, y ejerciendo con responsabilidad su rol promotor de desarrollo del país.

Con esa visión de Estado Moderno, planteamos emprender un proceso de cambio y reforma integral de la gestión pública, a nivel gerencial y operacional, que pueda afrontar la debilidad estructural del aparato estatal para cumplir sus objetivos y así, pasar de una administración pública que se mira a sí misma, a una enfocada en la obtención de resultados para los ciudadanos. En tal sentido es que se plantea el impulso del proceso de **modernización de la gestión pública**, sostenido y con perspectiva de largo plazo, implicando para todas las entidades la realización de acciones orientadas a incrementar los niveles de eficiencia y eficacia en la gestión pública, de modo que ésta pueda cumplir con sus funciones institucionalmente asignadas destinadas a servir más y mejor a los ciudadanos.

2.2. Alcance de la política

Modernizar la gestión pública es una responsabilidad de todas las autoridades, funcionarios y servidores del Estado en cada uno de sus organismos y niveles de gobierno. En ese sentido, cualquier esfuerzo que apunte a elevar los niveles de desempeño de las entidades del Estado a favor de los ciudadanos, debe involucrar a los diversos sectores y niveles de gobierno.

Por lo tanto, la modernización de la gestión pública es una política de Estado que alcanza a todas las entidades públicas que lo conforman, sin afectar los niveles de autonomía que les confiere la ley. Compromete al Poder Ejecutivo, organismos autónomos, gobiernos descentralizados, instituciones políticas y la sociedad civil, a través de sus distintas organizaciones.

2.3. Objetivos de la política

La Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública tiene el siguiente objetivo general:

Orientar, articular e impulsar en todas las entidades públicas, el proceso de modernización hacia una gestión pública para resultados que impacte positivamente en el bienestar del ciudadano y el desarrollo del país.

Para lograrlo se plantea los siguientes objetivos específicos:

1.	Promover que las entidades públicas en los tres niveles de gobierno cuenten con objetivos claros, medibles, alcanzables y acordes con las Políticas Nacionales y Sectoriales.
2.	Conseguir que el Estado disponga, asigne y ejecute los recursos presupuestales para financiar los resultados que los ciudadanos esperan y valoran.
3.	Redefinir a nivel nacional, regional y local, las competencias y funciones de las entidades en concordancia con el proceso de descentralización.
4.	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.
5.	Promover que el sistema de recursos humanos asegure la profesionalización de la función pública a fin de contar con funcionarios y servidores idóneos para el puesto y las funciones que desempeñan.
6.	Monitorear y evaluar la eficiencia y eficacia en la transformación de los insumos, en los productos y resultados que los ciudadanos demandan.
7.	Desarrollar un sistema de gestión del conocimiento integrado al sistema de seguimiento, monitoreo y evaluación de la gestión pública, que permita obtener lecciones aprendidas de los éxitos y fracasos y establezcan mejores prácticas para un nuevo ciclo de gestión.
8.	Promover el gobierno electrónico a través del uso intensivo de las tecnologías de información y comunicación (TIC) como soporte a los procesos de planificación, producción y gestión de las entidades públicas permitiendo a su vez consolidar propuestas de gobierno abierto.
9.	Asegurar la transparencia, la participación, la vigilancia y la colaboración ciudadana en el debate de las políticas públicas y en la expresión de opinión sobre la calidad de los servicios públicos y el desempeño de las entidades.
10.	Promover, apoyar y participar en espacios de coordinación interinstitucional con entidades del mismo nivel como de otros niveles de gobierno, para multiplicar la capacidad de servicio del Estado en beneficio de los ciudadanos mediante la articulación de políticas, recursos y capacidades institucionales.

11.	Articular las Políticas Públicas Nacionales y Sectoriales, las cuales se analizan, diseñan, aprueban, implementan, evalúan y mejoran promoviendo el debate y la participación ciudadana.
12.	Fomentar la creación de mecanismos de articulación necesarios para lograr una coordinación eficiente entre las entidades públicas de los tres niveles de gobierno.
13.	Promover la descentralización de las funciones, responsabilidades, capacidades y recursos de las entidades públicas en los tres niveles de gobierno a fin de prestar de manera eficaz, eficiente y transparente los bienes y servicios públicos que los ciudadanos demandan.
14.	Articular, simplificar y actualizar los sistemas y promover un funcionamiento que considere la heterogeneidad de las entidades públicas en lo referente a sus funciones, tamaño y capacidades.

2.4. Principios orientadores de la política de modernización

Los principios orientadores de la gestión pública son los siguientes:

a. Orientación al ciudadano

La razón de ser de la gestión pública es servir a los ciudadanos. Ello significa que el Estado y sus entidades deben definir sus prioridades e intervenciones a partir de las necesidades ciudadanas y en función de ello, establecer las funciones y los procesos de gestión que permitan responder más y mejor a esas necesidades con los recursos y capacidades disponibles en cada momento presente. Ello implica invertir el orden de razonamiento habitual en la gestión pública en el Perú: de un enfoque de oferta, supeditado a la racionalidad del Estado, sus organizaciones y servidores, a un enfoque de demanda, que parte de las necesidades

y preferencias ciudadanas y busca agregar valor público en todas las intervenciones estatales.

Esta apuesta requiere inevitablemente de flexibilidad por parte del Estado para adaptarse a la diversidad de las preferencias y demandas de los ciudadanos, asociadas a sus múltiples realidades sociales, económicas, culturales y territoriales. Necesita por lo tanto, un Estado dialogante, abierto a escuchar y entender las necesidades de los ciudadanos, y a consensuar con ellos las respuestas que a través de sus políticas públicas, puede ofrecer a esas necesidades en cada situación.

b. Articulación intergubernamental e intersectorial

Las entidades públicas deben planificar y ejecutar sus acciones de manera articulada, tanto a nivel de los sectores, de los sistemas administrativos como entre los niveles de gobierno, fomentando la comunicación y la coordinación continuas, asociando sus recursos y capacidades o cooperando entre sí de otras formas posibles, para poder responder a las demandas ciudadanas con eficiencia y de manera oportuna. En ese sentido:

- Se debe evitar la ambigüedad, duplicidad y superposición de funciones entre entidades y niveles de gobierno. Para ello, en el marco del proceso de descentralización, es necesario delimitar y respetar cuidadosamente las competencias de cada nivel de gobierno.
- El Gobierno Nacional y sus instituciones deben enfocarse en fortalecer sus capacidades de planeamiento, formulación de políticas nacionales, y seguimiento y evaluación de resultados de manera que contribuyan efectivamente a la provisión descentralizada de bienes y servicios, a través del establecimiento de políticas, reglas, lineamientos, capacidades y recursos, para que los Gobiernos Regionales y Locales puedan cumplir con sus respectivas competencias de servicio a la población. El Gobierno Nacional podrá organizar la provisión de bienes y servicios a través de organismos desconcentrados, cuando ello resulte ser lo más conveniente para aprovechar economías de escala o para asegurar el logro de objetivos de equidad.
- Los Gobiernos Regionales y Locales deben fortalecer sus capacidades para el diseño, ejecución y evaluación de las políticas, programas, proyectos y actividades de su competencia, en el marco de las políticas nacionales y de las prioridades específicas de sus ciudadanos.

c. Balance entre flexibilidad y control de la gestión

Las entidades deben desarrollar una gestión ágil, eficaz, eficiente y oportuna, para lo cual deben tener la posibilidad de responder oportunamente a la heterogeneidad y coyunturas propias del medio donde intervienen. Ello será posible en tanto tengan la posibilidad de adaptar oportunamente sus estructuras organizacionales, así como sus procesos y procedimientos -sobre todo los vinculados a los sistemas administrativos- de manera que se asegure la prestación de servicios públicos según las necesidades de los ciudadanos.

Todo ello, se debe lograr sin descuidar el control sobre el uso correcto de los recursos y bienes públicos, pero con un enfoque más centrado en los resultados que en el solo control de los procesos e insumos, que en muchos casos termina

promoviendo el simple cumplimiento de la legalidad y la realización de procesos de gestión que no aportan valor público. Se requiere por lo tanto, un equilibrio entre la flexibilidad necesaria para gestionar y la necesaria regulación y control que garanticen el uso correcto de los recursos públicos.

d. *Transparencia, rendición de cuentas y ética pública*

Los funcionarios públicos deben servir a los intereses de la Nación, procurar aumentar la eficiencia del Estado para brindar una mejor atención a los ciudadanos y actuar con probidad, idoneidad, veracidad, justicia, equidad, lealtad y respeto al Estado de Derecho y a la dignidad de las personas. El Estado, sus autoridades y servidores deben rendir oportunamente cuentas a la ciudadanía, garantizar la transparencia en la actuación de las entidades públicas y generar canales adecuados para permitir el acceso ciudadano permanente a la información pública. Asimismo, deben promover la participación ciudadana en la toma de decisiones sobre los asuntos de interés público.

e. *Innovación y aprovechamiento de las tecnologías*

Para alcanzar los resultados que la ciudadanía espera, se requiere que las entidades públicas avancen en un proceso constante de revisión y renovación de los procesos y procedimientos mediante los cuales implementan sus acciones. Ello las llevará seguramente, a implementar nuevas propuestas de servicios o procedimientos que innoven su gestión para responder mejor a las expectativas de los ciudadanos y empresas. Ese proceso constante de innovación debe incorporar el aprovechamiento intensivo de tecnologías apropiadas –no sólo a nivel de dependencias prestadoras de servicios, sino también de aquellas responsables de sistemas administrativos-, de manera que dichas tecnologías contribuyan al cambio y mejora de la gestión pública.

f. *Principio de sostenibilidad*

La gestión pública se sustenta en la integración equilibrada de las políticas sociales, ambientales y económicas del desarrollo nacional, así como en la satisfacción de las necesidades de las actuales y futuras generaciones de ciudadanos.

El diseño y la implementación de las políticas públicas y de los planes estratégicos y operativos deben asegurar la gobernanza ambiental¹⁹.

¹⁹ De conformidad con el artículo XI del Título Preliminar de la Ley N° 28611, el diseño y aplicación de las políticas públicas ambientales se rigen por el principio de gobernanza ambiental, que conduce a la armonización de las políticas, instituciones, normas, procedimientos, herramientas e información de manera tal que sea posible la participación efectiva e integrada de los actores públicos y privados, en la toma de decisiones, manejo de conflictos y construcción de consensos, sobre la base de responsabilidades claramente definidas, seguridad jurídica y transparencia.

3 La apuesta central: una gestión pública orientada a resultados al servicio del ciudadano

La gestión pública moderna es una gestión **orientada a resultados al servicio del ciudadano**. Esto es una gestión en la que funcionarios públicos 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 conjunto de acciones que transforman los insumos en productos en la “cadena de valor”²⁰) como los de soporte (los sistemas administrativos), 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, garantizando sus derechos y al menor costo posible.

Una gestión pública orientada a resultados efectiva se alcanzará cuando las entidades estén en capacidad de:

- I. Establecer objetivos claros y articulados, a nivel sectorial así como territorial (nacional, regional y local), expresados en metas de producción (cantidades de servicios de una determinada calidad) que brindarán como resultado un mayor nivel de satisfacción al ciudadano.
- II. Reasignar los recursos presupuestales para maximizar los niveles de producto y resultados esperados. Es decir, formular el presupuesto en función de los objetivos establecidos en los planes.
- III. Desarrollar y optimizar los procesos de producción o trabajo (la “cadena de valor”) y los de soporte (que alimentan a los anteriores), con el fin de alcanzar los niveles de producción de bienes y servicios públicos de calidad esperados por la población, con la mayor eficacia y eficiencia posibles en el uso de los recursos.
- IV. Reordenar o reorganizar a nivel nacional, regional y local, las competencias y funciones contenidas en la estructura funcional actual adecuándolos a una organización basada en procesos de la cadena de valor.
- V. Establecer un sistema de indicadores de desempeño y resultados que le permitan monitorear y evaluar si los insumos se están transformando en los productos cuyos resultados son los que los ciudadanos demandan, y si están aplicando los procesos más eficaces y eficientes. La información que provea el monitoreo y desempeño deberá capitalizarse en un sistema de Gestión

²⁰ Este concepto es usado desde algunas décadas a nivel internacional, con adaptaciones, tanto por el sector privado como por el sector público siendo Michael Porter en su obra “Competitive Advantage: Creating and Sustaining Superior Performance” (1985) quien lo popularizara en el sector privado y luego, a partir de estudios como “Creando Valor Público” (1998) de Mark Moore así como de propuestas de organismos multilaterales como el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial entre otros este concepto se fue adaptando al ámbito público. Como se explicará más adelante, en el Perú este enfoque logra un alcance nacional a partir del 2007 con las propuestas de presupuesto por resultados, impulsadas por el Ministerio de Economía y Finanzas.

del Conocimiento que permita establecer procesos de Cambio Cultural o de Mejora Continua de la Calidad, sobre la base de las mejores prácticas internacionales (“benchmark”) y nacionales, y a través de la sistematización y el almacenamiento de la información relativa a los estándares de trabajo que mejor funcionaron o los procesos más eficaces y eficientes, de los formatos más amigables, los términos de referencia o el alcance de los proyectos, los contratos más seguros, los precios y costos pactados, los perfiles profesionales que mejor se desempeñaron, las empresas consultoras con las que se trabajó y una evaluación de su desempeño y otros aspectos recogidos durante la gestión.

Asimismo, para lograr una gestión pública moderna orientada a resultados, las entidades deben:

- I. Desarrollar canales para lograr mayor transparencia, accesibilidad y participación de todos los ciudadanos y rendición de cuentas por el Estado;
- II. Desarrollar y emplear intensivamente tecnologías de información y comunicación (TIC) que permitan acercar los servicios del Estado a los ciudadanos y empresas, y optimizar los procesos de todos y cada uno de los organismos que conforman la Administración Pública;
- III. Coordinar y cooperar entre sí, a fin de articular y complementar objetivos, acciones, recursos y capacidades institucionales en función de maximizar el rendimiento de dichos recursos y capacidades y a través de estos, el desempeño y los servicios del Estado a favor de los ciudadanos; y finalmente;
- IV. Fomentar un cambio cultural en las instituciones públicas que permita sostener el esfuerzo de modernización, el cual deberá partir por entender la necesidad de cambiar la gestión pública hacia una gestión por resultados. En ese sentido, la gestión del cambio constituye el motor que hará posible sostener este salto de una gestión centrada en sí misma a una que enfoque su accionar en el ciudadano.

Ahora bien, el modelo de gestión orientada a resultados es un proceso sustentado en cinco componentes, los cuales posteriormente, servirán de pilares para la propuesta central de la política de modernización de la gestión pública.

3.1. Componentes de la Gestión Pública orientada a Resultados

a. *Planeamiento de Estado: Políticas de Estado y de gobierno*

Las Políticas Públicas son diseños que sustentan la acción pública. Basadas en políticas nacionales del Estado, los gobiernos de turno, establecen prioridades de gobierno claras y pertinentes, tomando en cuenta también las demandas y necesidades de la población, que luego las entidades públicas expresarán en objetivos, metas y los respectivos procesos que los convertirán en productos institucionales: regulaciones, procedimientos administrativos, bienes y servicios públicos, todos los cuales tendrán un impacto positivo en el ciudadano, dados determinados recursos disponibles.

En un Estado unitario y descentralizado, las Políticas Públicas son las que permiten integrar y dar coherencia a la intervención del Estado al servicio del ciudadano, a través de los objetivos establecidos en los Planes Gubernamentales²¹, los Sectoriales, así como en los Planes Regionales y Locales 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. De ese modo, el Estado busca actuar 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.

b. *Planeamiento estratégico*

El Planeamiento Estratégico parte de considerar las prioridades del país y de sus ámbitos de gobierno (central, regional, local). Es además, un proceso en el que cada institución, además de considerar los compromisos políticos y los mandatos de los planes gubernamentales, reflexionan rigurosamente sobre los temas del entorno: i. sobre las oportunidades o sobre la justificación de una necesaria intervención del Estado, así como sobre los riesgos de un inadecuado accionar del sector público; ii. sobre el entorno macro económico, legal, político e institucional; iii) sobre las demandas que establecen los ciudadanos a los que tienen que atender; iv. sobre las formas en que la sociedad se organiza para resolver esas demandas ciudadanas; y, v. sobre la forma como el Estado ha venido satisfaciendo esas necesidades, mediante qué políticas, qué estrategias, a través de qué agencias involucradas, qué resultados e impactos ha logrado y qué

²¹ Que se encuentran contenidos en el Plan Bicentenario “El Perú hacia el 2021” y en los compromisos del Acuerdo Nacional.

lecciones ha sacado del pasado.

Producto de ese proceso, el Plan Estratégico debe contener tanto los objetivos gubernamentales como los objetivos generales de la entidad, que se expresan como los resultados que ésta espera alcanzar en relación a la demanda ciudadana. Para llevar esto a la práctica, los objetivos generales del Plan Estratégico deben reflejarse en los Planes Operativos, que contienen objetivos más específicos y metas claras de cantidad y calidad de producción de bienes o servicios que permitirán articular el presupuesto o programas presupuestales y así satisfacer las demandas ciudadanas de la manera más eficaz y eficiente.

c. Presupuesto para resultados

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.

De ese modo, se contribuirá con una gestión orientada a resultados y se podrá aspirar a dar un gran cambio en la gestión pública, de una gestión que se mira a sí misma, supeditada al proceso presupuestario, inercial, a una gestión para la obtención de resultados para el ciudadano. Ello facilitará el cierre de brechas de calidad y cobertura de infraestructura y servicios públicos, con mayor eficiencia económica, manteniendo el equilibrio fiscal y fortaleciendo la articulación de todas las entidades públicas en el territorio nacional.

En el país el proceso ha sido impulsado por el Ministerio de Economía y Finanzas desde el 2007 a través de los Programas Presupuestales, con los cuales se busca 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”²²

22 “En camino de un presupuesto por resultados (PPR): una nota sobre los avances recientes en la programación presupuestaria” MEF 2012.

La aplicación de esta estrategia requiere avanzar en el cumplimiento de lo siguiente²³:

1. Entidades verdaderamente comprometidas con alcanzar sus resultados propuestos; el logro de lo que llamamos la apropiación;
2. Declaración explícita sobre la responsabilidad en el logro de resultados y productos que posibilite la rendición de cuentas;
3. Producción de información de resultados, productos y costos de insumos;
4. Hacer uso de la información generada en el proceso de toma de decisiones de asignación presupuestaria, y hacerlo con transparencia hacia las entidades y los ciudadanos.

Como se aprecia, la propuesta de los Programas Presupuestales se enmarca claramente con la gestión por resultados y usa también el enfoque de cadena de valor. De acuerdo con esta propuesta, la cadena de valor debe ser interpretada la siguiente manera:

Concepto	Orientación ²³
Resultado Final (Impacto)	Es un cambio en las condiciones, cualidades o características inherentes a una población identificada, en el entorno en el que se desenvuelve o en las organizaciones que la sirven, tanto del sector público como privado. Corresponde a un objetivo de política nacional.
Resultado Específico (Resultado)	Es el cambio que se busca alcanzar para solucionar un problema identificado sobre una población objetivo, y que a su vez, contribuye al logro de un resultado final. El resultado específico no constituye un fin en sí mismo.
Producto	Es el conjunto articulado (entregable) de bienes y/o servicios que recibe la población beneficiaria con el objetivo de generar un cambio. Los productos son la consecuencia de haber realizado, según las especificaciones técnicas, las actividades correspondientes en la magnitud y el tiempo previstos.
Actividad	Es una acción sobre una lista específica y completa de insumos, que en conjunto con otras actividades garantizan la provisión del producto.
Insumo	Bienes y servicios necesarios y suficientes para llevar adelante la Actividad.

23 Ibid.

24 Anexo 1 “Definiciones básicas para la identificación y diseño de programas presupuestales” de la Directiva N° 002-2012-EF/50.01 “Directiva para los Programas Presupuestales en el marco de la Programación y Formulación del Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2013”

d. Gestión por procesos

Una gestión al servicio del ciudadano necesariamente deberá cambiar el tradicional modelo de organización funcional y migrar hacia una organización por procesos contenidos en las “cadenas de valor” de cada entidad, que aseguren que los bienes y servicios públicos de su responsabilidad generen resultados e impactos positivos para el ciudadano, dados los

recursos disponibles. Los procesos son definidos como una secuencia de actividades que transforman una entrada o insumo (una solicitud de un bien o un servicio) en una salida (la entrega del bien o el servicio), añadiéndole un valor en cada etapa de la cadena (mejores condiciones de calidad/precio, rapidez, facilidad, comodidad, entre otros).



Los procesos son de dos tipos. Por un lado, los que resultan directamente de la producción de un bien o servicio, denominados “procesos clave” de la cadena de valor y por otro lado, los denominados “de soporte”, que sirven de manera transversal a todas las actividades, tales como la administración central, la gestión financiera, del personal, la infraestructura, el equipamiento y la logística, que en el sector público están regulados por los Sistemas Administrativos nacionales aplicables a todas las entidades. En un modelo de gestión por resultados, los dos tipos de

procesos deben ser optimizados.

Las organizaciones modernas estudian rigurosamente cómo optimizar, formalizar y automatizar cada uno de sus procesos internos, como parte de la “cadena de valor”. Los recursos (insumos) esenciales para optimizar la cadena de valor son el personal (conocimiento), la infraestructura (instalaciones), los equipos, las técnicas y métodos, y las finanzas.

e. Servicio civil meritocrático

La gestión de recursos humanos es un área crítica en todo tipo de organización, puesto que son personas las que definen los objetivos, formulan los planes y políticas, asignan recursos y los gestionan a través de procesos. En el sector privado, la gestión de recursos humanos consiste en un sistema de empleo, en el que se trata de proveer y administrar el personal idóneo para cumplir los fines de la organización. En el sector público, la gestión de personal implica dos dimensiones adicionales muy importantes: en primer lugar, una diferente relación entre agente (la entidad y su personal) y principal (los ciudadanos), intermediada por autoridades políticas elegidas o designadas (mandatarios) que constantemente deben re-legitimarse ante los ciudadanos (mandantes)²⁵; en segundo lugar, los servidores del Estado están sometidos al escrutinio público y deben ejercer sus responsabilidades con integridad y neutralidad, asegurando además como resultado el mayor valor público posible en beneficio de las personas, lo que agrega complejidad a la definición de sus perfiles y a la evaluación de su desempeño.

Por ello, son tres los atributos fundamentales del servidor público: (i) la responsabilidad ante las autoridades democráticamente elegidas, como representantes de los ciudadanos; (ii) la independencia política que deben tener respecto de los intereses específicos de políticos y grupos de poder, dado que deben defender los intereses de los ciudadanos y garantizar la neutralidad de la acción pública; y (iii) la capacidad técnica para desarrollar políticas públicas eficaces.

Cada uno de estos atributos es exigible en mayor o menor medida, dependiendo del tipo de función y según los servidores tengan una posición más o menos cercana a la autoridad política de su entidad.

En muchos países se han venido ejecutando durante las últimas décadas reformas del servicio civil, con el objetivo de compatibilizar esas tres dimensiones. La tendencia actual se dirige a buscar un mayor mérito y flexibilidad²⁶. Un mayor mérito significa profesionalización y capacidad técnica del servicio público, y la mayor flexibilidad se relaciona con un servicio más adaptable al entorno, y por lo tanto, con mayor capacidad de responder a los cambios estratégicos de gobierno así como a las demandas y expectativas de los ciudadanos. Los regímenes tradicionales de recursos humanos se orientaron hacia la uniformidad y control

²⁵ En el sector privado la relación entre agente (la organización) y principal (los propietarios) es más clara.

²⁶ Longo, Francisco: Mérito y Flexibilidad. 2004

central como protección frente a la arbitrariedad, politización y búsqueda de rentas en la administración pública. Sin embargo, se ha comprobado que estos sistemas usualmente no logran introducir mayor meritocracia y hacen más rígida la gestión de las personas. Una mayor rigidez no eleva el cumplimiento ni reduce la corrupción, pero sí puede llevar a la ineficiencia y parálisis. Se ha evidenciado la necesidad de la flexibilidad para dar espacio a los gestores para dirigir las organizaciones, adaptarse a los cambios y emprender prácticas innovadoras en beneficio de los ciudadanos.

En ese sentido, la gestión de las personas en el sector público debe ser integral, de manera que considere los tres atributos fundamentales del servidor público de manera alineada y articulada con la estrategia institucional.

f. Seguimiento, evaluación y gestión del conocimiento

Un elemento imprescindible de la gestión por resultados es el proceso continuo de recolección y análisis de datos que tienen como objetivo el seguimiento y monitoreo de los indicadores de insumo, proceso y producto, así como la evaluación de los resultados e impactos de las actividades, programas y proyectos desarrollados por una entidad, con el propósito de mejorar o garantizar la provisión de productos o servicios a los ciudadanos.

De esta forma se busca medir el desempeño de la institución a través del grado de cumplimiento de sus metas de asignación de los recursos, en función de las prioridades establecidas a nivel funcional y territorial en sus planes estratégico, operativo y presupuesto. En tal sentido, se busca medir, con transparencia, la eficacia en el cumplimiento de los objetivos, la eficiencia en el uso de recursos y la calidad o el grado de satisfacción percibida por los ciudadanos atendidos. Esta información finalmente debe generar el conocimiento adecuado para la mejora continua de la calidad de la acción del Estado en el servicio al ciudadano.

La **gestión del conocimiento** es una disciplina emergente que tiene como objetivo generar, compartir y utilizar el conocimiento tácito (know-how) y explícito (formal) existente en un determinado colectivo u organización, para dar respuestas a las necesidades de los individuos y de las comunidades en su desarrollo. El objetivo es administrar conocimiento y los aprendizajes organizacionales para mejorar el funcionamiento de las entidades, tomando en cuenta buenas prácticas

propias o de terceros para retroalimentar el diseño e implementación de sus estrategias de acción y asegurar así resultados positivos y relevantes. Cuando la gestión del conocimiento se implementa formalmente en el sector público, los sistemas se vuelven cada vez más interconectados, los procesos se hacen más visibles y dinámicos, se pueden optimizar los recursos y mejora la transparencia en el manejo de los asuntos públicos.

3.2. Pilares centrales de la Política de Modernización de la gestión pública

Estos 5 pilares han sido elaborados sobre la base de los componentes del modelo antes descrito y complementados por 3 ejes transversales que serán explicados más adelante. Estos son: i) las políticas públicas nacionales y el planeamiento, ii) el presupuesto para resultados, iii) la gestión por procesos y la organización institucional, iv) el servicio

civil meritocrático y v) el seguimiento, monitoreo, evaluación y la gestión del conocimiento. Como se menciona, estos pilares deben ser apoyados por tres ejes transversales: el gobierno abierto, el gobierno electrónico y la articulación interinstitucional (gobierno colaborativo multinivel); siendo animados por un proceso explícito de gestión del cambio.



1. Políticas Públicas, Planes Estratégicos y Operativos

El Estado cuenta con políticas públicas con objetivos estratégicos claros²⁷, que reflejan las prioridades de país. Así, los distintos niveles de gobierno, comenzando por el Nacional, dictan políticas y las instituciones públicas deben reflejar las mismas en objetivos claros y con una ruta clara de cómo lograrlos. El planeamiento es un sistema articulado desde el nivel nacional y, es el CEPLAN, quien está encargado de articular los objetivos estratégicos en los distintos niveles de gobierno.

La Modernización de la Gestión Pública se enmarca en el objetivo nacional del eje 3 del Plan Bicentenario “El Perú hacia el 2021”; Lo que implica lograr que el Estado se oriente al servicio de los ciudadanos y la promoción del desarrollo, y que el ejercicio de la función pública sea eficiente, democrático, transparente, descentralizado y participativo, en el marco de una ciudadanía ejercida a plenitud por las personas. 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.

a. Políticas Públicas Nacionales

El proceso de determinación de objetivos claros empieza con el establecimiento de las Políticas Públicas Nacionales, bajo la coordinación de CEPLAN. Luego éstas se ven reflejadas en los planes sectoriales de responsabilidad de los Ministerios, bajo la coordinación de la PCM, y de manera articulada con los Gobiernos Regionales y Locales. Las Políticas Públicas Nacionales se enmarcan en políticas de Estado, y responden a un Programa de Gobierno y a la identificación de los problemas de la agenda pública, que deben priorizarse tomando en cuenta las necesidades o demandas ciudadanas.

Estas Políticas Públicas Nacionales son las que permiten integrar y dar coherencia a toda la acción del Estado al servicio del ciudadano, debiéndose reflejar en los objetivos establecidos en los Planes Sectoriales, en los Planes de Desarrollo Concertado Regionales y Locales, y en los Planes Estratégicos y Operativos de todas y cada una las entidades del sector público en los tres niveles de gobierno. De ese modo el Estado buscará actuar como un todo coherente y articulado con el propósito de servir mejor a los ciudadanos y al desarrollo nacional.

²⁷ Aunque debe establecerse esto con claridad en el marco del Plan Bicentenario “El Perú hacia el 2021” aprobado por CEPLAN y el Acuerdo Nacional.

En ese proceso, el Estado se encuentra en la obligación de atender las demandas ciudadanas recogiendo información respecto a sus necesidades, escuchando a la población a través de los canales adecuados, así como informándola acerca de las opciones posibles de política, promoviendo el debate técnico y político entre los distintos actores involucrados en el proceso de elaboración de la política (grupos representativos de la sociedad que tenga un legítimo interés, las universidades, los colegios profesionales, las organizaciones no gubernamentales, empresas privadas, etc.) Este debate permitirá evaluar si las políticas responden genuinamente al interés público y por ende, aumentan el bienestar de la sociedad; o si sólo responden a los intereses particulares de un grupo o segmento de la sociedad²⁸.

Este proceso deberá ser aplicado también por los Gobiernos Regionales y Locales que conforme a lo que establecen la Constitución y sus respectivas Leyes Orgánicas, tienen competencia para formular políticas en los asuntos de su competencia y para el ámbito territorial de su jurisdicción, siempre dentro del marco de las políticas nacionales.

Para ello, los sectores del nivel nacional deben desarrollar sus capacidades de rectoría enmarcada en los alcances de las políticas sectoriales de su responsabilidad. Dicha rectoría se refiere entre otros, a aspectos tales como establecer estándares mínimos de cobertura y calidad de servicios públicos en materias de competencia compartida entre el nivel nacional y los gobiernos descentralizados; fijar metas nacionales de resultados y proveer asistencia técnica y según sea necesario, financiamiento para el logro de dichos resultados; consolidar información sobre la ejecución, evaluar los resultados y retroalimentar el diseño de las políticas; gestionar el conocimiento sobre buenas prácticas en la gestión y provisión de los bienes y servicios públicos enmarcados en las políticas nacionales de su responsabilidad,

Asimismo, el CEPLAN debe brindar a todos los niveles de gobierno, las políticas priorizadas del Gobierno y los lineamientos requeridos para la articulación entre las políticas públicas, el planeamiento estratégico y el planeamiento operativo tanto a nivel sectorial como territorial, para lo cual deberán ser fortalecidas sus capacidades y recursos como rector del sistema de planeamiento estratégico en el Estado.

²⁸ Es importante dar a conocer cuáles han sido los criterios aplicados para evaluar los pro y los contras de las diferentes alternativas de política consideradas, y justificar las prioridades o la opción elegida sobre la base de análisis que evalúen: a) el costo/beneficio; b) el costo/efectividad; y c) la viabilidad política, considerando el grado de consenso necesario para llevar adelante la decisión. En este análisis debe proyectarse los resultados esperados.

b. *Planeamiento de Desarrollo Concertado*

El Plan de Desarrollo Concertado representa la propuesta de desarrollo acordada por los actores claves de la región para orientar el proceso de desarrollo regional o local. Está direccionado por una visión compartida de futuro y permite una lógica de conjunto del accionar de los actores regionales y locales respecto al desarrollo territorial, pensando en el largo y mediano plazo.

Los gobiernos regionales y locales conducen el proceso participativo de planificación de desarrollo en su ámbito territorial. Los planes de desarrollo concertado deben retomar las prioridades de la población - son un instrumento principal de participación de la ciudadanía en la planificación del desarrollo - e identificar las potencialidades de desarrollo, articulando verticalmente los objetivos de desarrollo territorial entre los distintos niveles de Estado (nacional, regional y local) y horizontalmente los distintos planes estratégicos institucionales

c. *Planeamiento Estratégico Institucional*

El proceso de Planeamiento Estratégico se inicia identificando al público objetivo al cual la institución debe servir y determinando los bienes y servicios que le corresponde producir o entregar. La base de este análisis es el mandato legal que la entidad ha recibido, la información recogida acerca de las necesidades de la población, así como los compromisos asumidos por el gobierno para su periodo de gestión, todos los cuales servirán para determinar la misión de la entidad con respecto al plan.

El siguiente paso del proceso será identificar el tamaño de las “brechas” de satisfacción, cobertura y calidad existente entre la “demanda ciudadana” y la “oferta pública o privada” de los bienes y servicios públicos que le corresponde atender a la entidad.

Luego de ese proceso, se determina la visión, los objetivos estratégicos y los valores de la entidad. La construcción colectiva y la consecuente internalización de la “visión” por los funcionarios y servidores de la entidad la convertirán en la idea unificadora de todos los esfuerzos.

Para estar en condiciones de definir los Objetivos Estratégicos, las entidades deben estudiar sus fortalezas y debilidades internas, así como analizar las oportunidades y amenazas existentes en su entorno. Asimismo, en el caso

de los Gobiernos Regionales y Locales, deben asegurarse que sus objetivos institucionales estén alineados con las orientaciones de las políticas nacionales y sectoriales.

Sobre esta base, la entidad podrá diseñar las estrategias para alcanzar los resultados e impactos a lograr para cada objetivo en el periodo de gestión, para lo cual se podrán seguir los siguientes pasos:

- Identificar las alternativas de proyectos y actividades posibles para el cierre de las brechas identificadas;
- Seleccionar las mejores alternativas;
- Estimar el costo estratégico del cierre de las brechas identificadas (incluyendo costos de inversión y gastos corrientes) que se requeriría para alcanzar las metas de satisfacción, cobertura y calidad que le brindarían mayor satisfacción al ciudadano con eficacia, eficiencia y transparencia.

Así, el Planeamiento Estratégico debe dar la dirección que debe tomar la entidad en el marco de sus mandatos legales y ser la base para diseñar la estructura organizacional y los procesos de gestión que permitan alcanzar los objetivos planteados de la manera más oportuna y eficiente.

d. *Planeamiento Operativo Institucional*

Anualmente, las entidades deben elaborar un “Plan Operativo”, que es la herramienta que permite poner en marcha las estrategias institucionales. En él se detallan las metas anuales de todos los objetivos y entregables y se precisan todas las actividades o tareas necesarias para alcanzar los productos a entregar. Asimismo, se establecen los recursos, plazos, costos por actividad, estándares de calidad, la logística necesaria, los planes de contingencia frente a los riesgos. Por último, se determinarán los indicadores cuantitativos y cualitativos de insumo-proceso-producto que servirán para evaluar la gestión y determinar si se han alcanzado o no los indicadores de resultado e impacto establecidos (estos indicadores deben guardar relación con los indicadores incluidos para los programas presupuestales u otros indicadores de gestión, para evitar duplicidades). Estos “tableros” de indicadores deberían permitir posteriormente evaluar el desempeño institucional y generar el conocimiento adecuado para la mejora continua de la calidad de la acción del Estado al servicio del ciudadano.

Los procesos de Planeamiento Estratégico y Planeamiento Operativo articulados entre sí y con los planes de otras entidades a través de las Políticas Públicas nacionales, aplican por igual a todas las entidades del Estado, sean éstas gobiernos regionales, locales, ministerios u organismos públicos.

Ahora bien, las políticas, planes y sus respectivos objetivos también deberán estar articulados con el presupuesto multianual con el que estima contar la entidad en el periodo de gestión abarcado por el Plan Estratégico Institucional (un periodo de gobierno), así como con los presupuestos de inversión y gasto corriente anual. Ello con el fin de alinear la gestión institucional de los recursos con el logro de los resultados que mayor satisfacción brinden al ciudadano.

2. Presupuesto para resultados

La Política de Modernización de la Gestión Pública apoyará las reformas del sistema presupuestal que viene implementando la Dirección General de Presupuesto Público del MEF, sobre todo en lo referido a la mejora de la eficiencia y eficacia de la gestión. Las reformas que está impulsando el MEF están orientadas a conciliar tres objetivos:

- a. Mantener la disciplina fiscal;
- b. Mejorar la eficiencia en la distribución de los recursos; y
- c. Mejorar la calidad del gasto asegurando eficiencia y eficacia en las operaciones de todas las entidades y agencias en los tres niveles de gobierno.

La reforma del Sistema de Presupuesto Público impulsada por el MEF plantea lo siguiente:

- Lograr, a través de los Programas Presupuestales, una mayor articulación del presupuesto con las políticas públicas y prioridades nacionales y entre éstas y los objetivos estratégicos y operativos de todas las entidades en los tres niveles de gobierno.
- Promover intervenciones orientadas a resultados, migrando del enfoque inercial de asignación de recursos hacia uno enfocado en productos y resultados. Para ello, las entidades deberán buscar evidencia acerca de la manera como las intervenciones y los productos que se financian lograrán los resultados que brinden la mayor satisfacción a la población. Ello exige expresar con claridad los procesos a través de los cuales transformarán los insumos disponibles en aquellos productos que tendrán como resultado la mayor satisfacción del ciudadano y con base en esos procesos, identificar los insumos requeridos y sus costos.

- Emplear indicadores de desempeño complementados con evaluaciones independientes en la gestión del presupuesto. Esto con el fin de monitorear y evaluar si la asignación de los recursos se realiza en función de las prioridades establecidas a nivel sectorial y territorial; y, además, medir, con transparencia, la eficacia y la eficiencia con que las entidades públicas proveen los servicios y logran los resultados esperados por los ciudadanos.
- Programar el logro de resultados con visión de mediano plazo, realizando los provisiones de todos los recursos necesarios para hacerlos posibles, los que a su vez deberán ser consistentes con las disponibilidades generales de gasto preestablecido (dentro del marco presupuestal multianual). Para ello las entidades establecerán metas de productos y de resultados para varios años y estimarán los recursos de inversión, operación y mantenimiento necesarios para alcanzarlas dentro de los topes establecidos.

El Programa Presupuestal con Enfoque de Resultados (PP) es la herramienta de priorización y de transparencia en la información que permitirá identificar a la población objetivo o beneficiaria de cada programa específico y vincularla con los productos y resultados que las entidades proveerán para satisfacer tales demandas.

Aunque no será posible aplicar esta metodología de presupuesto a la totalidad del gasto de una entidad, dado que existe un gasto que, por su naturaleza, contribuye de manera indivisible al logro de resultados o no resulta en la entrega de un producto o servicio (tales como los procesos de soporte o las funciones de gobierno), sí es posible adoptar progresivamente esta metodología para todo el gasto programable (asociado a la cadena de valor).

Para la correcta implementación del presupuesto para resultados, se debe lograr el equilibrio entre el rol rector del Ministerio de Economía y Finanzas que brinda los lineamientos y la asistencia técnica, y el rol de los sectores responsables de formular los programas presupuestales y los demás sistemas administrativos. Esta relación debe ser de retroalimentación continua. Además, el sector nacional responsable de cada programa presupuestal debe coordinar desde el diseño del mismo, con los Gobiernos Regionales y Locales en los asuntos de su competencia, más aún en aquellos casos en los que las responsabilidades de ejecución recaen en el ámbito de competencia de unos u otros gobiernos descentralizados.

3. *Gestión por procesos, simplificación administrativa y organización institucional*

En el marco de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, que plantea la implantación de la gestión por resultados en la administración pública debe también adoptarse, de manera paulatina, la gestión por procesos en todas las entidades, para que brinden a los ciudadanos servicios de manera más eficiente y eficaz y logren resultados que los beneficien. Para ello deberán priorizar aquellos de sus procesos que sean más relevantes de acuerdo a la demanda ciudadana, a su Plan Estratégico, a sus competencias y los componentes de los programas presupuestales que tuvieran a su cargo, para luego poder organizarse en función a dichos procesos.

a. Gestión por procesos

La optimización de los procesos de la cadena productiva y el alineamiento correspondiente de los procesos de soporte debe comenzar tomando las definiciones de la estrategia en relación con cuál es el bien o servicio que se tiene que producir y cuáles son las características o atributos de ese producto que más valora el ciudadano al cual está dirigido; luego se deben identificar todas y cada una de las operaciones necesarias para producir ese bien o servicio. Esto permitirá identificar y priorizar los procesos que agregan valor, de manera que no se trabaje sobre procesos innecesarios o irrelevantes.

Se deberán considerar además criterios como el grado de contacto con el ciudadano (si es presencial o virtual), la jerarquía de los procesos (macro-procesos, sub procesos y procedimientos), los niveles de madurez de los procesos (proceso estable, flexible y adaptable).

Finalmente, y luego de haber analizado las operaciones individualmente, su secuencia y sus interrelaciones, se adopta el proceso tecnológico de producción que en conjunto y como un todo coherente, resulte el más adecuado por su eficacia, eficiencia y transparencia en la creación de valor para el ciudadano.

En el caso de los procesos de soporte, la normativa de los Sistemas Administrativos debe ser tomada en cuenta en el proceso de optimización, buscando una gestión lo más ágil posible dentro de las restricciones normadas y promoviendo de manera proactiva su mejora. Sin embargo, se pueden identificar ventanas de oportunidad de mejora que no impliquen modificaciones normativas, sino un mejor uso de las herramientas disponibles.

Después de este proceso, las entidades podrán documentar con claridad la relación entre los insumos-procesos-productos-resultados e impactos de toda su “cadena de valor”. En los Manuales de Procedimientos (MAPROs) quedará establecida la manera como la entidad transforma los insumos disponibles en aquellos productos que tendrán como resultado la mayor satisfacción del ciudadano. Este trabajo de optimización de procesos facilitará que las entidades estimen los costos unitarios (fijos, variables y marginales) de los productos y resultados ofrecidos al ciudadano.

b. Simplificación administrativa

En el desarrollo de la gestión por procesos es importante continuar con los esfuerzos relacionados a la simplificación administrativa, ya que ésta contribuye a mejorar la calidad, la eficiencia y la oportunidad de los procedimientos y servicios administrativos que la ciudadanía realiza ante la administración pública.

La simplificación administrativa tiene por objetivo la eliminación de obstáculos o costos innecesarios para la sociedad, que genera el inadecuado funcionamiento de la Administración Pública.

c. Organización institucional

La determinación de objetivos claros y la asignación y uso eficiente de los recursos presupuestales orientados a resultados, están relacionados y tienen que estar alineados con la manera como las entidades públicas se organizan. En otras palabras, una vez definidos los objetivos prioritarios de la entidad, deben identificarse los procesos relevantes y en función de ellos, la entidad debe organizarse de manera adecuada para lograr llevar adelante eficientemente esos procesos y alcanzar los resultados esperados en la entrega (delivery) de los bienes y servicios públicos de su responsabilidad.

El diseño organizacional de las entidades debe tomar en cuenta los siguientes elementos:

- La existencia de estamentos básicos como la alta dirección, gerencias intermedias, personal de análisis, personal operativo y personal del soporte administrativo.
- Los mecanismos de coordinación como la comunicación, los niveles jerárquicos, la estandarización de procesos, productos, resultados, conocimiento, valores y normas de conducta.

- Los criterios de diseño como la especialización del trabajo, identificación de procesos de producción y procesos de soporte, las capacidades y competencias del personal, la agrupación de unidades, el tamaño de las unidades, los enlaces entre las unidades, decisiones centralizadas y las descentralizadas.
- Temas contingentes como la capacidad de responder a los cambios en el entorno político, social y económico, los grupos de interés, las relaciones de coordinación y de dependencia institucional, la antigüedad de la institución, la tecnología, y las relaciones de Poder.

La **estructura organizacional formal** deberá tomar en cuenta entonces, lo señalado anteriormente, así como los lineamientos normativos que para ello imparta la SGP.

4. Servicio civil meritocrático

El servicio civil es el conjunto de medidas institucionales por las cuales se articula y gestiona a los servidores públicos, que armoniza los intereses de la sociedad y los derechos de los servidores públicos, y tiene como propósito principal el servicio al ciudadano. En este sentido, la reforma del servicio civil 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.

Para ello, el modelo se orienta a la profesionalización de la función pública en todos los niveles, buscando atraer a personas calificadas a los puestos clave de la administración pública, y priorizando la meritocracia en el acceso, promoción, evaluación y permanencia a través de un sistema de gestión del capital humano del sector público, acorde con las nuevas tendencias del empleo a nivel mundial.

La Política de Modernización de la Gestión Pública incorpora y se articula con la reforma del servicio civil que se viene impulsando desde la creación de la Autoridad Nacional del Servicio Civil, SERVIR, la 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”.²⁹

²⁹ SERVIR: La Reforma del Servicio Civil como parte de la reforma y modernización del Estado. 2012

Los **objetivos centrales** de la reforma son los siguientes:

- Establecer un sistema de derechos y deberes para el adecuado funcionamiento del empleo público.
- Contar con un personal idóneo para el cumplimiento de los objetivos institucionales.
- Fortalecer la institucionalización del Sistema de Gestión de personas del Estado.

En ese marco, corresponde a SERVIR formular la política del sistema, ejercer la rectoría y resolver las controversias. Las oficinas de recursos humanos de cada entidad son las responsables de implementar las normas, principios, métodos, procedimientos y técnicas del sistema. Así, una responsabilidad importante del esfuerzo por la modernización recaerá en las entidades públicas, que deberán hacer una gestión de personal integral, consistente y concordante con la política formulada por el ente rector para cada uno de los subsistemas.

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

a. Sistema de información

El sistema de información es un proceso para recoger, organizar y analizar datos, con el objetivo de convertirlos en información útil para la toma de decisiones. El sistema de información para el seguimiento, monitoreo y evaluación debe diseñar los procesos de recojo, sistematización y análisis de la información, desde la etapa inicial de diseño de los indicadores, hasta las evaluaciones de resultados e impacto.

El sistema de información para el seguimiento y la evaluación parte de los indicadores cuantitativos y cualitativos, de resultado y de impacto, diseñados en los Planes Estratégicos Institucionales. Estos deben ser simples, mensurables, alcanzables, estar orientados a resultados y referirse a un plazo determinado.

Establecidos los indicadores, éstos deben ser validados empleando criterios técnicos que aseguren su calidad, confiabilidad y transparencia en los procesos de toma de decisiones. Entre los criterios a considerar se encuentran la relevancia (miden lo que buscamos), la pertinencia (seleccionamos un pequeño número de indicadores claves), la economía (son fáciles de conseguir), la oportunidad (si los vamos a tener en el momento en que los necesitamos), si estamos en capacidad de obtenerlos, y si son verificables. No se requiere de indicadores muy sofisticados que luego no sean analizados. La

información debe ser generada con la finalidad de producir un insumo para la toma de decisiones y el proceso de evaluación.

b. Seguimiento, monitoreo y evaluación

El seguimiento o monitoreo es un proceso organizado para verificar que una actividad o una secuencia de actividades transcurre como se había previsto dentro de un determinado periodo de tiempo. Reporta las fallas en el diseño y la implementación de los programas y proyectos, permite comprobar si se está manteniendo la ruta hacia el objetivo establecido. Estima la probabilidad de alcanzar los objetivos planeados, identifica las debilidades que deben ser atendidas y oportunamente recomienda cambios y propone soluciones.

La evaluación es un proceso por el cual se determinan cambios generados por una actividad o secuencia de actividades, a partir de la comparación entre el estado inicial y el estado actual utilizando herramientas cualitativas y cuantitativas. La evaluación se divide en dos tipos: (i) la evaluación de gestión, que debe explicar el proceso de gestión y ejecución del plan, programa o proyecto y medir la pertinencia de las acciones y la eficacia de los resultados; (ii) la evaluación de impacto que debe analizar los efectos esperados y no esperados, a la luz de los objetivos de la institución en relación con las expectativas de los ciudadanos. La evaluación es una herramienta que va a permitir el aprendizaje y lograr procesos orientados a la mejora continua, tanto de las actividades en marcha, como de la programación, planificación y desarrollo de políticas. Sirve de base para gestionar el conocimiento y capitalizar las buenas prácticas de gestión.

Así se mejorarán: i) el estudio de las necesidades del ciudadano; ii) la definición de los objetivos; iii) la gestión de los procesos; iv) el costeo y la optimización de las actividades de la cadena de valor; v) la estructura orgánica; vi) la coordinación del trabajo; vii) la comunicación entre las personas y el clima organizacional; viii) el conocimiento, las capacidades y las competencias de los servidores públicos; ix) los manuales, los procedimientos, los formatos; x) los contratos; xi) los propios sistemas de seguimiento, monitoreo, supervisión, control y evaluación; xi) la transferencia del conocimiento, entre otros.

Por último, la generación de información debe contribuir a la difusión y rendición de cuentas de los resultados parciales y finales de la gestión de las entidades, así como de los proyectos, programas y políticas que impulsa la entidad.

c. Gestión del conocimiento

Las dimensiones del concepto de gestión del conocimiento son:

- El proceso de producción del conocimiento por medio de los aprendizajes organizacionales,
- El espacio de conocimiento (región, ciudad, organización),
- Las herramientas y tecnologías de gestión del conocimiento que guardan y documentan el conocimiento organizacional,
- La sinergia como dinámica del proceso de desarrollo de un sistema que aporta a la capacidad de respuesta de las comunidades y los individuos frente a nuevos problemas o desafíos en un medio inestable y cambiante, y
- Los trabajadores del conocimiento.

A través de la gestión del conocimiento se busca:

- Administrar el flujo de información para brindar la información correcta a la gente que la necesita, de tal manera que pueda usarla rápidamente.
- Formular e implementar una estrategia de alcance organizacional para el desarrollo, adquisición y aplicación del conocimiento.
- Promover el mejoramiento continuo de los procesos de cadena de valor, enfatizando la generación y utilización del conocimiento.
- Monitorear y evaluar los logros obtenidos mediante la aplicación del conocimiento.
- Divulgación del conocimiento (por ejemplo: lecciones aprendidas, mejores prácticas, etc.) para que todos los miembros de la organización y del sistema puedan utilizar el conocimiento en el contexto de sus actividades diarias.
- Asegurar que el conocimiento esté disponible en el sitio donde es más útil para la toma de decisiones.
- Facilitar la efectiva y eficiente generación de nuevo conocimiento (por ejemplo: actividades de investigación y desarrollo, aprendizaje a partir de casos históricos, etc.);
- Apoyar la adquisición de conocimiento de fuentes externas y desarrollar la capacidad de asimilarlo y utilizarlo.
- Asegurar que toda persona en la organización sepa donde se encuentra disponible el conocimiento en la entidad.

La gestión del conocimiento es un aspecto clave de la Política de Modernización de la Gestión Pública ya que permite identificar, analizar y compartir el conocimiento disponible y requerido sobre la gestión y su relación con los resultados. Más aún, la gestión del conocimiento es un proceso cuyo alcance no debe circunscribirse a cada organización pública, sino que debe ser capitalizado por el conjunto del Estado a través de la sistematización e intercambio de experiencias en redes interinstitucionales de aprendizaje.

3.3. Ejes transversales de la Política de Modernización

Tres ejes transversales atraviesan y apoyan el desarrollo de una gestión pública orientada a resultados: el Gobierno Abierto, el Gobierno Electrónico y la articulación interinstitucional (gobierno colaborativo multinivel).

1. Gobierno abierto

Un gobierno abierto es aquel que se abre al escrutinio público, es accesible a los ciudadanos que lo eligieron, es capaz de responder a sus demandas y necesidades, y rinde cuentas de sus acciones y resultados. Asimismo, es un gobierno en el cual las organizaciones de la sociedad civil y los ciudadanos pueden: (i) obtener fácilmente información relevante y comprensible; (ii) interactuar con las instituciones públicas y fiscalizar la actuación de los servidores públicos; y (iii) participar en los procesos de toma de decisiones³⁰.

Un gobierno abierto es aquel que garantiza y promueve la transparencia, la participación ciudadana, la integridad pública y que aprovecha el poder de la tecnología para elevar sus niveles de eficacia y garantizar la rendición de cuentas.

El reto está en asegurar que la información sea accesible, relevante, completa, confiable y objetiva a lo largo del tiempo. La accesibilidad implica abrir canales de comunicación con la ciudadanía para debatir las políticas públicas, y recibir opiniones sobre la calidad de los servicios públicos y el desempeño de las agencias públicas³¹. Finalmente, la colaboración, consiste en la co-creación de “valor público” entre gobierno, sociedad y personas.

Un gobierno abierto se expresa, en la incorporación de criterios de interculturalidad e inclusión en el diseño de sus políticas públicas o en las prácticas democráticas y de transparencia de sus autoridades y administraciones.

30 OECD (2005): Effective Open Government: Improving public access to government information. Paris: OECD Publishing.

31 OECD (2005): Modernising Government: The way forward. Paris: OECD Publishing.

La innovación tecnológica es un medio que permite generar mayor accesibilidad y potenciar la capacidad de la sociedad para diseñar herramientas de transparencia, participación y colaboración, por medio del uso de tecnologías de información y comunicación para mejorar la información y los servicios ofrecidos a los ciudadanos.

En Septiembre de 2011 el gobierno peruano manifestó su voluntad para incorporarse a la Alianza para el Gobierno Abierto y suscribió la Declaración Sobre Gobierno Abierto comprometiéndose a aumentar la disponibilidad de información sobre las actividades gubernamentales, promover y apoyar la participación ciudadana, aplicar los más altos estándares de integridad profesional en el gobierno, y a aumentar el acceso y el uso de nuevas tecnologías para la apertura y la rendición de cuentas.

Dentro del marco de la participación peruana en la Alianza para el Gobierno Abierto, se aprobó el Plan de Acción de Gobierno Abierto, el cual se centra en cuatro grandes retos: i) la revisión y mejora del marco normativo y de los mecanismos de implementación en materia de transparencia y acceso a la información, rendición de cuentas y lucha contra la corrupción; ii) promover la participación y la vigilancia ciudadana informada y alerta; iii) aumentar la integridad pública garantizando un servicio civil moderno e íntegro, sistemas de adquisiciones y contrataciones blindadas contra la corrupción y un control efectivo y disuasivo; y iv) mejorar la calidad de los servicios públicos, en especial de aquellos dirigidos a los sectores de la población que viven en condiciones de pobreza, y garantizar mecanismos de información y denuncias para monitorear su desempeño.

La consolidación de un Gobierno Abierto en el país es un proceso en construcción, que requiere liderazgo y voluntad política, así como del esfuerzo de autoridades, políticos, líderes de la sociedad civil y de toda la ciudadanía.

2. Gobierno Electrónico

El gobierno electrónico se refiere al uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) en los órganos de la administración pública para mejorar la información y los servicios ofrecidos a los ciudadanos, orientar la eficacia y eficiencia de la gestión pública e incrementar sustantivamente la transparencia del sector público y la participación de los ciudadanos³². Es una herramienta fundamental para la modernización de la gestión pública, en tanto complementa y acompaña la gestión por procesos, apoya el seguimiento y la evaluación, y permite impulsar el gobierno abierto.

De hecho, el gobierno electrónico “ha pasado de ser el concepto que inició la revolución tecnológica en las administraciones públicas a convertirse en la herramienta necesaria que está permitiendo la readecuación y cambio en las instituciones, centrándose en el ciudadano, no sólo impulsando una modernización institucional a través del uso intensivo de TIC en sus procesos internos, sino utilizándolo en el mejoramiento de la entrega de los servicios y trámites a los ciudadanos y empresas”³³.

En un contexto como el peruano, donde el déficit de infraestructura sumado a otros factores inciden en un insuficiente uso de TIC, el reto para impulsar el gobierno electrónico implica asegurar el desarrollo de propuestas para atender tanto a ciudadanos y empresas que tienen acceso a las TIC como a aquellos que tienen un nivel de acceso limitado a las mismas³⁴.

Los enfoques del gobierno electrónico pueden ser analizados tanto desde una mirada del ciudadano / usuario, como desde la mirada interna e institucional. Desde la mirada del ciudadano / usuario –generalmente el más avanzado-, les toca a las instituciones abordar aspectos de trabajo en las ventanillas únicas de atención al ciudadano o empresas, las definiciones alrededor de los servicios públicos en línea y el aprovechamiento de los diferentes canales –presencial, telefónico, virtual, otros- de acuerdo con las necesidades y posibilidades de los ciudadanos y empresas, permitiendo un mayor acceso a información y a servicios públicos organizados. Otro aspecto que debe seguir siendo abordado es el trabajo sobre las plataformas web institucionales y las vinculadas a la transparencia de información, entre otros temas que son parte del cambio que se puede impulsar en las instituciones públicas.

32 CLAD, Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico.

33 D.S. 066-2010-PCM que aprueba el “Plan de Desarrollo de la Sociedad de la Información en el Perú, La Agenda Digital Peruana 2.0”.

34 Para afrontar este reto, se pueden aprovechar las tendencias de la telefonía móvil como medio de acceso a información y servicios del Estado.

En cuanto al enfoque interno, las instituciones públicas pueden aplicar las TIC en distintos ámbitos vinculados a su gestión institucional como son las diversas herramientas de información y de gestión de bases de datos que optimizan las labores; las herramientas para optimizar los procesos internos; y la interacción e interoperabilidad³⁵ entre las entidades del sector público. En la misma línea, como se plantea en la Agenda Digital Peruana 2.0, contar con una plataforma de interoperabilidad “(...) permite interactuar y gestionar la diversidad de componentes con la utilización de diversos productos de múltiples proveedores en diferentes organizaciones, de forma que cada institución pueda obtener la información previamente definida y estandarizada que le sirva de base para implementar en forma masiva servicios públicos en línea a través de portales en Internet y telefonía móvil”. Implicará también diseñar e implementar bases y almacenes de datos integrados a nivel nacional y a través de todas las entidades públicas para también facilitar el intercambio de información para tomar decisiones entorno a la gestión institucional –aspectos de planificación, seguimiento y evaluación, etc.

En el marco de todo lo expuesto, se vuelve indispensable asegurar la articulación de las propuestas de la Política Nacional de Modernización con las estrategias y políticas de Gobierno Electrónico³⁶ en el ámbito de la Presidencia del Consejo de Ministros, de manera que se asegure la consecución coordinada y efectiva de los objetivos de mejora de la gestión pública y del desempeño del sector público establecidos en la presente Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública.

35 Entendida como “la habilidad de organizaciones y sistemas dispares y diversos para interactuar con objetivos consensuados y comunes y con la finalidad de obtener beneficios mutuos” Definición tomada del documento “Bases para una Estrategia Iberoamericana de Interoperabilidad”

36 En el año 2006 se aprobó la Estrategia Nacional de Gobierno Electrónico a través del resolución ministerial N° 274- 2006-PCM, documento marco del gobierno electrónico en el país –que viene siendo actualizado por la ONGEI- y que planteaba como Objetivo General “Desarrollar capacidades y servicios de alta disponibilidad asociados a procesos, en los que participen una o más instituciones, y sean accedidos desde una ventanilla única de forma que permita reducir los tiempos de procesamiento de solicitudes, propicien el desarrollo de los ciudadanos, mejoren la competitividad institucional y la transparencia del Estado, mediante el uso de TICs.”

3. *Articulación interinstitucional*

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 de asegurar el logro de objetivos y metas de conjunto que contribuyan a equiparar las oportunidades de desarrollo a las que pueden acceder sus ciudadanos en cualquier lugar del país.

Un Estado unitario y descentralizado es entonces un Estado complejo y más interdependiente entre sus partes. En un escenario como éste, para que las políticas públicas se mantengan coordinadas hasta llegar a los ciudadanos, se requiere poner en juego mecanismos efectivos de coordinación y cooperación entre los niveles de gobierno y las entidades que componen la organización del Estado.

Esos mecanismos de coordinación y cooperación se expresan en dos ejes de relación interinstitucional:

- **Vertical:** entre entidades de distintos niveles de gobierno, nacional, regional y local;
- **Horizontal:** entre entidades de un mismo nivel de gobierno, en el nivel nacional entre sectores, y a nivel descentralizado, entre gobiernos regionales y locales.

En nuestra legislación vigente están previstos una serie de mecanismos de coordinación interinstitucional, tanto a nivel vertical como horizontal.

Los mecanismos de Coordinación vertical son:

- El Consejo de Coordinación Intergubernamental, previsto en la LOPE como espacio de diálogo y concertación de políticas nacionales que conciernen a los tres niveles de gobierno;
- Los Consejos nacionales o instancias directivas de organismos nacionales especializados, para los cuales está normada la participación de representantes de diversos sectores del nivel nacional y de los gobiernos regionales y locales;
- Las Comisiones Intergubernamentales sectoriales, previstas en el DS 047-2009-PCM que aprueba el Plan Anual de Transferencias Sectoriales 2009, para el desarrollo de la gestión descentralizada de las materias sectoriales de competencia compartida entre dos o más niveles de gobierno;
- Los Consejos de Coordinación Regional (CCR) y Local (CCL), previstos en la LOGR y LOM respectivamente, como principales espacios de participación

ciudadana a nivel regional y local, de los cuales también son miembros los alcaldes provinciales en el caso de los CCR, y los alcaldes distritales en el caso de los CCL provinciales.

Los mecanismos de Coordinación horizontal son:

- Las Comisiones Interministeriales, tales como el CIAEF, CIAS y otras;
- Las Juntas de Coordinación Interregional, previstas en la LOGR y la Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones, como espacios de coordinación de proyectos, planes y acciones conjuntas entre dos o más gobiernos regionales;
- Las Asociaciones de gobiernos descentralizados, tales como ANGR, AMPE, REMURPE, MUNIRED y decenas de otras asociaciones de municipalidades, como organizaciones de representación, a través de sus autoridades, de intereses compartidos por agrupaciones de gobiernos descentralizados;
- Las Mancomunidades de gobiernos regionales y de municipalidades, creadas por leyes específicas como nuevas formas de institucionalidad compartida entre dos o más gobiernos regionales o en su caso, municipalidades, para la prestación conjunta de servicios públicos, inversión compartida en proyectos de interés común e incluso, implementación colaborativa de políticas públicas, aportando a la generación de confianza entre las entidades involucradas que contribuya a la integración territorial.

Por diversas limitaciones de diseño legal o de consensos insuficientes para su funcionamiento efectivo, varios de estos mecanismos no han logrado ser eficaces para aportar a una efectiva coordinación y articulación interinstitucional e intergubernamental en los asuntos que les han sido encargados por sus normas de creación. Más allá de ello, una limitación principal común a la mayoría de esos mecanismos es que en su diseño y funcionamiento no diferencian dos planos o dimensiones de coordinación y cooperación interinstitucional cuyos objetivos y actores son distintos:

- **Plano político:** entre autoridades de uno o más niveles de gobierno, para la concertación y alineamiento de prioridades de política;
- **Plano de gestión:** entre administraciones (representadas por funcionarios) de uno o más niveles de gobierno, para la articulación y cooperación en la implementación y gestión de políticas públicas.

Por su naturaleza especializada, es muy difícil que los sectores del Gobierno Nacional puedan articularse en políticas multisectoriales para converger sobre

grupos de población con múltiples necesidades que conviven en territorios específicos; para ello es que se crean los gobiernos descentralizados más cercanos a las necesidades diversas de la población. El funcionamiento eficaz de mecanismos institucionalizados de encuentro, diálogo y coordinación entre gobiernos y administraciones de uno o más niveles de gobierno deberá posibilitar una articulación intersectorial efectiva a nivel del gobierno nacional que debería correlacionarse con una articulación territorial también efectiva entre las entidades de distintos niveles de gobierno que convergen en la implementación de políticas, programas o proyectos en cada ámbito territorial.

Ello permitirá que el Estado peruano transite progresivamente hacia un **modelo de gobierno multinivel en el que los tres niveles de gobierno se reconocen unos a otros, en su respectivo rol y como conformantes de un mismo Estado**; y producto de ello desarrollen relaciones de coordinación y complementación en un esquema flexible de interrelación y colaboración en distintas formas y sentidos, que en la práctica admite múltiples traslapes de competencias tanto horizontales como verticales.

Con esta perspectiva, en el marco de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública las entidades de los tres niveles de gobierno deberán impulsar, apoyar y constituir espacios y mecanismos de coordinación interinstitucional, así como diversas iniciativas y formas posibles de cooperación interinstitucional que contribuyen a expandir la capacidad de desempeño de conjunto del Estado en el servicio a sus ciudadanos.

3.3. Desarrollo y sostenibilidad del proceso: Gestión del cambio (cultural)

Implementar la gestión por resultados implicará en el Estado peruano una nueva cultura de gestión pública, reemplazando la ahora dominante que concentra su atención en la formalidad de sus procesos de gestión interna y en el control de los insumos y procedimientos utilizados para ello, por una gestión pública que priorice la entrega de bienes y servicios públicos a los ciudadanos y los resultados en la calidad de vida y oportunidades de desarrollo para éstos que se derivan de esos bienes y servicios públicos.

Para tener éxito en el proceso de transformación que les va a exigir constituirse en una entidad moderna, las instituciones deberán seguir los principios del enfoque de gestión del cambio. Éste es un proceso planificado que permite alcanzar y consolidar, a través de distintas etapas, la visión de lo que se quiere que la entidad llegue a ser a situación futuro a partir de su situación actual.

El cambio debe ser un proceso liderado por directivos, con una filosofía participativa; el plan de cambio debe ser diseñado por equipos de funcionarios, con las técnicas propias del trabajo en equipo y los grupos de calidad. Las ocho etapas que deben seguir las Instituciones para transformarse son:

- Analizar la situación de la entidad tanto externa como internamente, y crear un sentido de importancia o urgencia del cambio.
- Formar un potente grupo de agentes del cambio: crear un equipo de trabajo para liderar el cambio, compuesto por personas influyentes en la organización, cuyo poder puede ser dado por el cargo que ocupan, su liderazgo o su experiencia. Es fundamental que cuente con personas de diferentes áreas y diferentes niveles de la institución.
- Crear una visión para el cambio: proponer una visión general compartida por el grupo líder del cambio y luego apropiada por el conjunto de la organización. Todos deben comprender, interiorizar y compartir la visión. Es importante determinar los valores fundamentales para el cambio; elaborar un breve resumen que capture “lo que se ve” como futuro de la gestión pública orientada a resultados y generar una estrategia para ejecutar esa visión.

- Comunicar la visión: tanto la visión como la estrategia de cambio se deben comunicar frecuentemente y con fuerza, e incluirlas dentro de todo lo que se haga y no solo en reuniones puntuales.
- Eliminar los obstáculos: durante el proceso es necesario evaluar constantemente las barreras que existen. Siempre es pertinente identificar a quienes tienen una mayor resistencia al cambio y ayudarles a ver lo que necesitan.
- Asegurarse de tener logros a corto plazo: se deben contemplar metas a corto plazo que permitan presentar victorias que motiven y generen confianza en que el proceso de cambio se ha iniciado y continuará. Incluir etapas de éxito asegurado, que no impliquen un gran gasto y donde sea posible reconocer el esfuerzo de las personas que han ayudado a alcanzar los objetivos.
- Construir sobre el cambio: tener en mente el objetivo a largo plazo; después de cada logro se debe analizar los aciertos y los puntos por mejorar. De allí se deben crear nuevas metas para aprovechar el impulso obtenido involucrando a más líderes del cambio.
- Anclar el cambio en la cultura organizacional: se debe garantizar que los esfuerzos se vean en todos los aspectos de la gestión, hablar acerca de los avances cada vez que se dé la oportunidad y resaltar el éxito en los procesos de cambio, tanto interna como externamente.

4

Lineamientos para la modernización de la gestión pública

Los lineamientos de la Política se han organizado en tres grupos:

- El **primero** está dirigido a todas las **entidades públicas en todos los niveles de gobierno**. Contiene orientaciones y recomendaciones de aplicación general respecto a lo que debería hacer cada una de ellas para servir mejor al ciudadano, desarrollar una gestión pública para resultados y contribuir al desarrollo nacional, regional y/o local.
- El **segundo** grupo está dirigido específicamente a los ministerios y organismos nacionales rectores de **sistemas funcionales**, que de manera articulada deben formular políticas nacionales, así como apoyar y supervisar su aplicación coherente.
- El **tercer** grupo está dirigido específicamente a los entes rectores de los sistemas **administrativos nacionales**, adoptando una visión equilibrada sobre el control que deben ejercer en relación con la autonomía que necesitan las entidades sujetas a los sistemas, de manera que su normativa contribuya a una gestión pública al servicio del ciudadano.

Un aspecto que será fundamental para lograr avanzar en estos lineamientos es el compromiso y la responsabilidad que cada entidad en los tres niveles de gobierno frente a la implementación de las propuestas de modernización en su gestión.

4.1. Lineamientos para las entidades públicas en general

Pilares Centrales / Ejes transversales	Lineamientos
<p>1. Planeamiento Nacional, de Desarrollo Concertado (si lo hubiere), Estratégico Institucional y Operativo</p>	<p>Establecer objetivos institucionales claros, medibles, alcanzables y acordes con las Políticas Nacionales y Sectoriales.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Identificar al/los público/s objetivo al/los cual/es cada institución debe servir; • Establecer la “Misión”(razón de ser) de la entidad y conocer la demanda ciudadana a la que debe responder en correspondencia con esa misión; • Determinar los bienes y servicios que le corresponde producir para satisfacer la demanda; • Determinar el tamaño de las “brechas” de satisfacción, cobertura y calidad entre la “demanda ciudadana” y la “oferta pública o privada”; • Identificar y estudiar las fortalezas y debilidades internas de la entidad; • Formular la “Visión”, los “Objetivos Estratégicos” y las principales líneas de acción de la Entidad Pública; • Analizar y elegir las alternativas de acción más adecuadas para el cierre de la brechas identificadas; • Diseñar las “Estrategias” para alcanzar los resultados e impactos que se establecen para los próximos años; • Detallar y programar las actividades o tareas necesarias para alcanzar los resultados e impactos; • Diseñar los indicadores cuantitativos y cualitativos de producto que servirán para analizar el desempeño en el logro de los resultados e impactos.
<p>2. Presupuesto para Resultados</p>	<p>Disponer, asignar y ejecutar los recursos presupuestales para financiar los resultados que los ciudadanos esperan y valoran.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Implementar Programas Presupuestales en el marco de sus competencias, para una mayor articulación del presupuesto con las políticas públicas y prioridades nacionales, y con los objetivos estratégicos y operativos de la entidad. • Programar el logro de resultados con visión de mediano plazo consistente con las previsiones de recursos disponibles en el marco presupuestal multianual. • Diseñar y emplear indicadores de desempeño (producto y resultado) y evaluaciones independientes (resultado e impacto) en la gestión del presupuesto.
<p>3. Gestión por procesos, simplificación administrativa y organización institucional</p>	<p>Redefinir a nivel nacional, regional y local, las competencias y funciones de las entidades en concordancia con el proceso de descentralización.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Estudiar 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. • Estudiar rigurosa y estructuradamente como optimizar los procesos internos de soporte, tomando en cuenta la normativa de los Sistemas Administrativos. • Documentar con claridad la “cadena de valor” en los Manuales de Procedimientos (MAPROs).

	<ul style="list-style-type: none"> • Diseñar los indicadores cuantitativos y cualitativos de eficiencia de gestión (insumo-proceso-producto). • Adecuar la infraestructura y tecnologías para dar soporte eficiente a los procesos de planificación, producción de bienes y servicios públicos y gestión a cargo de la entidad. <p>Adecuar la organización institucional en función de los procesos de la cadena de valor y a la normativa de los sistemas administrativos del Estado.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Evaluar la existencia de estamentos básicos como la alta dirección, la gerencia intermedia, analistas, personal operativo y apoyo administrativo; las necesidades de coordinación y de niveles jerárquicos; la especialización del trabajo, los procesos de producción y soporte; las capacidades y competencias; el tamaño y agrupamiento de unidades; las decisiones que se manejan centralmente y aquellas que se descentralizan. • Revisar y adecuar la estructura organizacional. • Revisar y evaluar las unidades de trabajo, el grado de especialización del trabajo y dividir el trabajo según: los procesos de producción y soporte, las decisiones que se manejan centralmente y aquellas que se descentralizan. • Establecer mecanismos de coordinación.
<p>4. Servicio civil meritocrático</p>	<p>El sistema de recursos humanos asegura la profesionalización de la función pública a fin de contar con funcionarios y servidores idóneos para el puesto y las funciones que desempeñan.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Impulsar las reformas que viene implementando la Autoridad Nacional del Servicio Civil en el marco de la nueva Ley del Servicio Civil. • Planificar las necesidades de personal de acuerdo con los resultados del planeamiento estratégico y operativo. • Establecer el tamaño de planta óptimo, es decir la cantidad adecuada de personal para las diferentes áreas que conformarán la organización. • Contar con perfiles de puesto tipo y un clasificador de puestos a nivel de la administración pública. • Desarrollar cada uno de los 8 sub sistemas de gestión de personas en la administración pública (Planificación de políticas de recursos humanos, organización del trabajo y su distribución, gestión del empleo, gestión del rendimiento, gestión de la compensación, gestión del desarrollo y la capacitación, gestión de las relaciones humanas y resolución de controversias).
<p>5. Gobierno abierto</p>	<p>Monitorear y evaluar la eficiencia y eficacia en la transformación de los insumos, en los productos y resultados que los ciudadanos demandan</p> <ul style="list-style-type: none"> • Implementar, de acuerdo con los lineamientos del ente rector, un sistema de información para el seguimiento, monitoreo y evaluación, en el que se establezcan los procesos de recojo, sistematización y análisis de la información, desde la etapa inicial de determinación de la línea de base de los indicadores, hasta las evaluaciones de procesos, de resultados y de impacto.

- Definir indicadores cuantitativos y cualitativos de resultado y de impacto. Estos deber ser simples, mensurables, alcanzables, estar orientados a resultados y referirse a plazos determinados.
- Validar los indicadores empleando criterios técnicos que aseguren su calidad, aplicabilidad, confiabilidad y transparencia.
- Hacer seguimiento a las actividades y evaluar los resultados de los Planes Operativos y Presupuestos Institucionales.
- Monitorear las políticas, planes, programas y proyectos, y realizar evaluaciones de sus resultados e impactos.

Desarrollar un Sistema de Gestión del Conocimiento integrado al Sistema de Seguimiento, Monitoreo y Evaluación que permita obtener las lecciones aprendidas de los éxitos y fracasos y establezca las mejores prácticas para un nuevo ciclo de gestión.

- Sistematizar los aprendizajes institucionales a partir de las lecciones que aporten los sistemas de seguimiento y evaluación.
- Desarrollar y facilitar la efectiva y eficiente generación de nuevo conocimiento (por ejemplo: actividades de investigación y desarrollo, aprendizaje a partir de casos históricos, etc.);
- Adquirir conocimiento de fuentes externas y desarrollar la capacidad de asimilarlo, utilizarlo y adaptarlo a la institución.
- Divulgar el conocimiento (lecciones aprendidas, mejores prácticas, estrategias efectivas, etc.) por medio de reportes, informes, publicaciones, portal web, entre otros, para que todos los miembros de la organización así como otras entidades públicas puedan capitalizarlo para mejorar su desempeño en el ejercicio de sus responsabilidades.
- Asegurar que toda persona en la organización sepa donde se encuentra disponible el conocimiento en la entidad.
- Impulsar la creación de espacios específicos de rendición de cuentas a la ciudadanía.
- Apoyar iniciativas de intercambio de experiencias e inter aprendizaje con otras entidades públicas.

6. Servicio civil meritocrático

Asegurar la transparencia, la integridad y la ética pública, la participación y la colaboración ciudadanas en el debate de las políticas públicas y en la expresión de opinión sobre la calidad de los servicios públicos y el desempeño de las entidades.

- Institucionalizar y promover las prácticas de buen gobierno, transparencia y acceso a la información pública, integridad y ética pública, rendición de cuentas, participación y colaboración ciudadana.
- Asegurar que la información brindada al ciudadano sea relevante, completa, confiable y objetiva a lo largo del tiempo. Abrir canales de comunicación con la ciudadanía para debatir las políticas públicas y recibir opiniones sobre la calidad de los servicios públicos y el desempeño de la entidad.
- Impulsar la aplicación de las tecnologías de la información como instrumento para facilitar el acceso a la información.
- Diseñar portales de Datos Abiertos y crear demanda para que sean utilizados.

7. Gobierno Electrónico

Promover el gobierno electrónico a través del uso intensivo de las tecnologías de información y comunicación (TIC) como soporte a los procesos de planificación, producción y gestión de las entidades públicas permitiendo a su vez consolidar propuestas de gobierno abierto

- Facilitar el acceso de los ciudadanos a servicios públicos en línea, organizados en forma sencilla, cercana y consistente.
- Dar a los ciudadanos acceso a información permanentemente actualizada sobre la entidad.
- Integrar, en lo posible, los sistemas de comunicación de la entidad a las plataformas nacionales de gobierno electrónico, en concordancia con el Plan Nacional de Gobierno Electrónico.

8. Servicio civil meritocrático

- Promover, apoyar y participar en espacios de coordinación interinstitucional con entidades del mismo nivel como de otros niveles de gobierno, para multiplicar la capacidad de servicio del Estado en beneficio de los ciudadanos mediante la articulación de políticas, recursos y capacidades institucionales.

4.2. Lineamientos para los ministerios y entes rectores de sistemas funcionales

Lineamientos

1. Equilibrar el control y la flexibilidad, ejercer el control necesario para asegurar el correcto uso de los bienes y recursos públicos, pero en el marco de la flexibilidad necesaria que requieren las entidades públicas para operar eficientemente
2. Implementar herramientas de gestión acordes a la heterogeneidad de las entidades públicas y de sus requerimientos, en correspondencia con sus funciones, tamaño y capacidades
3. En correspondencia, concordar, simplificar y difundir la normativa existente del Sistema, tomando en consideración la diversidad de las entidades públicas en lo referente a sus funciones, tamaño y capacidades institucionales
4. Brindar asistencia técnica a las entidades y desarrollar las capacidades de sus servidores a fin de garantizar una correcta implementación de la normativa de los sistemas administrativos.
5. Articular el sistema de modernización de la gestión pública con los demás sistemas administrativos, aprovechar las sinergias existentes y reducir los procedimientos a cargo de cada entidad pública.

- 6. Desarrollar un plan de modernización del respectivo Sistema Administrativo acorde con los presentes lineamientos (incluyendo su articulación con los demás), en coordinación con el ente rector del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública, fijando un plazo para su implementación dentro de los próximos dos años.
- 7. Transferir capacidades y recursos a los gobiernos regionales y locales para una implementación eficiente y eficaz de las políticas nacionales y sectoriales de su responsabilidad.
- 8. Fomentar el intercambio de experiencias y la difusión del conocimiento sobre la implementación y evaluación de las políticas públicas de su responsabilidad.
- 9. Simplificar, actualizar y difundir la normativa de su competencia, para lograr la aplicación adecuada de las políticas nacionales.

4.3. Lineamientos para los entes rectores de sistemas administrativos

Lineamientos	
1.	Equilibrar el control y la flexibilidad, ejercer el control necesario para asegurar el correcto uso de los bienes y recursos públicos, pero en el marco de la flexibilidad necesaria que requieren las entidades públicas para operar eficientemente
2.	Implementar herramientas de gestión acordes a la heterogeneidad de las entidades públicas y de sus requerimientos, en correspondencia con sus funciones, tamaño y capacidades.
3.	En correspondencia, concordar, simplificar y difundir la normativa existente del Sistema, tomando en consideración la diversidad de las entidades públicas en lo referente a sus funciones, tamaño y capacidades institucionales.
4.	Brindar asistencia técnica a las entidades y desarrollar las capacidades de sus servidores a fin de garantizar una correcta implementación de la normativa de los sistemas administrativos.
5.	Articular el sistema de modernización de la gestión pública con los demás sistemas administrativos, aprovechar las sinergias existentes y reducir los procedimientos a cargo de cada entidad pública.
6.	Desarrollar un plan de modernización del respectivo Sistema Administrativo acorde con los presentes lineamientos (incluyendo su articulación con los demás), en coordinación con el ente rector del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública, fijando un plazo para su implementación dentro de los próximos dos años.

5 El rol del ente rector del sistema de modernización de la gestión pública

El ente rector de un sistema administrativo es la autoridad técnico-normativa a nivel nacional que, según la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, tiene atribuciones para dictar normas y establecer los procedimientos relacionados a su ámbito. El Sistema de Modernización de la Gestión Pública, sin embargo, se diferencia de los demás sistemas administrativos en que no regula un proceso específico de soporte de la gestión. Se trata de un sistema que impulsa reformas en todos los ámbitos de la gestión pública, aplicables a todas las entidades y niveles de gobierno. La adopción de las reformas depende de una serie de factores ajenos al ámbito legal y administrativo, como por ejemplo que cada entidad en los tres niveles de gobierno asuman su responsabilidad –en el marco de sus competencias y funciones- frente a la implementación de las propuestas de modernización en su gestión. Otros factores son la voluntad política de las autoridades de cada entidad y de los demás sistemas administrativos, los recursos disponibles y la capacidad institucional para generar y sostener el proceso de cambio hacia el nuevo modelo de gestión.

El ente rector de la modernización debe ser una institución promotora de la cultura de servicio al ciudadano y de procesos de innovación de gestión en las entidades; líder en la generación de conocimiento y normatividad en la materia; articuladora de capacidades e información para la modernización de la gestión; así como gestora y facilitadora de las reformas legislativas e institucionales necesarias para implementar la Gestión por Resultados en todos los niveles de gobierno.

En ese marco, el ente rector también debería promover la articulación de los sistemas administrativos. Asimismo, deberá coordinar con la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática –ONGEI aquellos asuntos vinculados con el uso intensivo de las Tecnologías de la Información y Comunicación para asegurar la implementación de plataformas nacionales para integrar los sistemas de información y comunicación de las entidades de los tres niveles de gobierno, entre otros aspectos vinculados al gobierno electrónico, por ser aspectos claves para el funcionamiento articulado y eficiente del Estado en su conjunto.

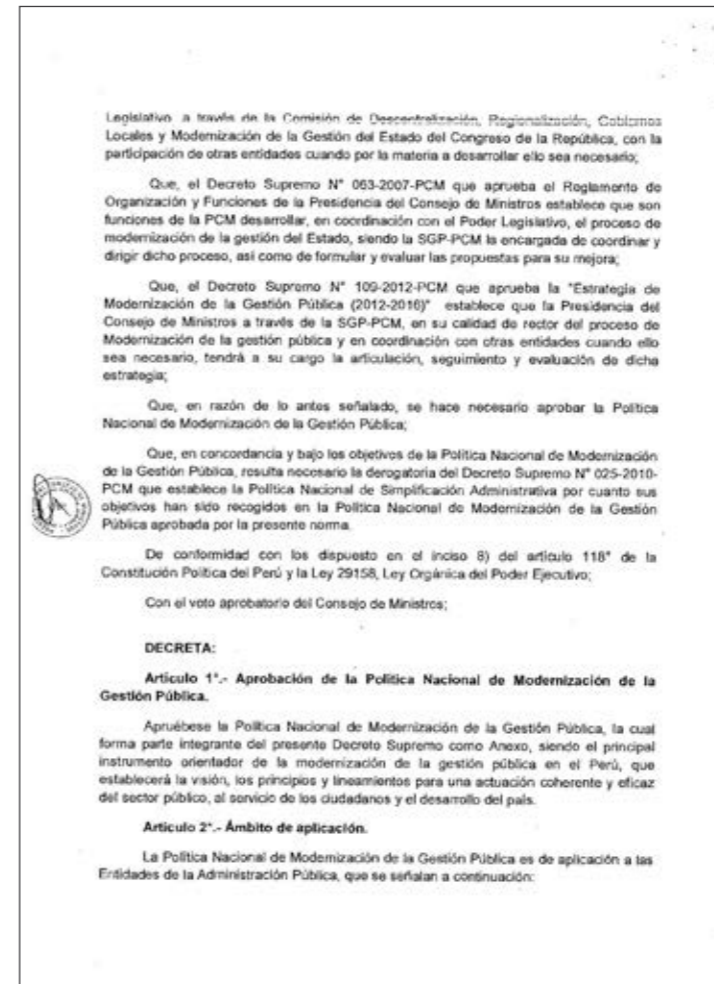
Por todo ello, los instrumentos a ser aplicados por este sistema administrativo no se limitan a la emisión de normas y reglamentos, sino que deben buscar apoyar a las entidades en la modernización de su gestión. En este sentido, el ente rector debe desarrollar principalmente instrumentos que incentiven y apoyen los esfuerzos de modernización de la gestión en todos los organismos públicos y niveles de gobierno, tales como la formulación

de lineamientos y orientaciones; la realización de acciones de coordinación y articulación entre los actores del proceso de modernización de la gestión; la ejecución de programas y acciones de desarrollo de capacidades; e incluso, la administración de incentivos para alentar e impulsar la formulación e implementación de propuestas de modernización. Cabe destacar este último punto, que se refiere a la administración de fondos concursables o transferencias condicionadas, de tal manera que el ente rector pueda financiar iniciativas y esfuerzos de las entidades públicas, y acompañarlas con apoyo técnico. La administración de tales fondos concursables o transferencias condicionadas se efectuarán en el marco de la normatividad vigente.

Las acciones a ser desarrolladas por el ente rector en el ámbito de cada uno de los pilares de la modernización de la gestión pública son las siguientes:

Pilares Centrales / Ejes transversales	Lineamientos
1. Planeamiento Nacional, de Desarrollo Concertado (si lo hubiere), Estratégico Institucional y Operativo	<ul style="list-style-type: none"> Promover y apoyar la institucionalización de espacios de coordinación interinstitucional, tanto en el nivel nacional como entre niveles de gobierno, para el alineamiento de planes y la articulación de políticas públicas. Promover el desarrollo de la gestión para resultados en el conjunto de la administración pública del país.
2. Presupuesto para Resultados	<ul style="list-style-type: none"> Promover la identificación de espacios de mejora en la gestión institucional de los 3 niveles de gobierno con énfasis en los espacios de implementación / operación vinculados a los Programas Presupuestales con enfoque a resultados.
3. Gestión por procesos, simplificación administrativa y organización institucional	<ul style="list-style-type: none"> Brindar lineamientos y asistencia técnica metodológica para la optimización, automatización y formalización de los procesos internos y de soporte en las entidades. Promover, orientar y supervisar la implementación de los procesos de simplificación administrativa. Ampliar la estrategia de Mejor Atención al Ciudadano (MAC) Regulación y supervisión de los instrumentos de gestión de las entidades públicas. Mejorar el acceso a la información pública y la transparencia de las entidades. Aprobar lineamientos y manuales que faciliten los procesos de modernización de gestión de las entidades públicas.
4. Servicio civil meritocrático	<ul style="list-style-type: none"> Apoyar el proceso reforma estructural del servicio civil, impulsado por SERVIR. Apoyar a SERVIR en la promoción e implementación de políticas institucionales de mejora del desempeño de los servidores públicos.

5. Sistema de información, seguimiento, evaluación y gestión del conocimiento	<ul style="list-style-type: none"> Definir los indicadores de seguimiento y evaluación del proceso de modernización de la gestión pública. Monitorear y evaluar periódicamente el avance del proceso (de los indicadores). Producir y difundir un Ranking de Modernización de las entidades públicas. Compilar, sistematizar y compartir las buenas prácticas de gestión pública. Dar a conocer los avances, resultados y desafíos del proceso de modernización de la gestión pública: Observatorio de Modernización de la Gestión Pública.
6. Gobierno abierto	<ul style="list-style-type: none"> Promover la institucionalización de las prácticas de buen gobierno: ética, transparencia y acceso a la información pública, rendición de cuentas y participación ciudadana en todo el Estado. Seguimiento a la implementación del fortalecimiento de capacidades y sensibilización en materia de ética de la gestión pública. Fortalecimiento y mayor difusión del ranking de entidades cumplidoras en materia de Portales de Transparencia Estándar, como incentivo al mejor cumplimiento de la ley de transparencia y acceso a la información pública. Implementación del Portal de Datos Abiertos. Promover y apoyar mecanismos efectivos de consulta y participación ciudadana en la implementación y evaluación de políticas públicas prioritarias. Monitoreo y evaluación participativa del cumplimiento de los compromisos del Plan de Acción de Gobierno Abierto en los tres niveles de gobierno.
7. Gobierno electrónico	<ul style="list-style-type: none"> Apoyar el proceso de adopción de prácticas de gobierno electrónico que permitan brindar una mejor atención al ciudadano. Establecer estándares para apoyar la optimización de procesos de la Administración Pública a partir de lineamientos para facilitar su informatización a través del uso de TICs Coadyuvar al establecimiento del marco de interoperabilidad del Estado peruano así como los estándares de interoperabilidad entre instituciones públicas. Coadyuvar los procesos que buscan la implementación de servicios públicos en línea.
8. Articulación interinstitucional	<ul style="list-style-type: none"> Promover la reforma de la normativa de los Sistemas Administrativos, a fin de que conceda un mayor margen de autonomía a las entidades públicas, considerando su diversidad y en equilibrio con la regulación necesaria para asegurar el buen uso de los recursos públicos. Trabajar con los entes rectores para su articulación y desarrollar sinergias entre ellos.





Decreto Supremo

1. El Poder Ejecutivo, incluyendo Ministerios y Organismos Públicos;
2. Los Gobiernos Regionales;
3. Los Gobiernos Locales;
4. Los Organismos a los que la Constitución Política del Perú y las leyes confieren autonomía;
5. Las mancomunidades municipales;

Artículo 3°.- Rol de la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros.

La Presidencia del Consejo de Ministros, a través de la Secretaría de Gestión Pública, en su calidad de rector del proceso de Modernización de la Gestión Pública y en coordinación con otras entidades cuando por la materia a desarrollar ello sea necesario, tendrá a su cargo la articulación, seguimiento y evaluación de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública.

Artículo 4°.- Financiamiento

La implementación de las medidas y acciones efectuadas en el marco de lo dispuesto en la presente norma, se financia con cargo al Presupuesto Institucional autorizado de los pliegos correspondientes, para los fines establecidos en el mismo, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público y conforme a las disposiciones legales vigentes.

Artículo 5°.- Publicación.

Publíquese el presente Decreto Supremo y su Anexo, en el Diario Oficial El Peruano y en el Portal Institucional de la Presidencia del Consejo de Ministros (www.pcm.gob.pe).

Artículo 6°.- Refrendo.

El presente Decreto Supremo será refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros.

Disposiciones Complementarias Finales

PRIMERA: La Presidencia del Consejo de Ministros a través de la Secretaría de Gestión Pública, elaborará en un plazo máximo de treinta (30) días calendario el Plan Nacional de Simplificación Administrativa.

SEGUNDA: La Secretaría de Gestión Pública procederá a elaborar en un plazo no mayor a sesenta (60) días hábiles corridos a partir de la publicación del presente Decreto Supremo, el Plan de Implementación de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, que precisará las acciones, metas, indicadores, plazos y entidades públicas responsables para la implementación de los objetivos y lineamientos contenidos en el Anexo que forma parte integrante del presente Decreto Supremo. El Plan de implementación será posteriormente aprobado por la Presidencia del Consejo de Ministros, mediante Resolución Ministerial.

Disposición Complementaria Derogatoria

UNICA: Deróguese el Decreto Supremo N° 025-2010-PCM.

Dado en la Casa de Gobierno, en Lima, a los ocho días del mes de enero del año dos mil trece.



OLLANTA HUMALA TASSO
Presidente Constitucional de la República

JUAN F. JIMÉNEZ MAYOR
Presidente del Consejo de Ministros





T:(511) 319-7000
gestionpublica@pcm.gob.pe
<http://sgp.pcm.gob.pe>
www.pcm.gob.pe



Encuétrenos también en:



SGPPCM2013



@SGP_PCM



Secretaría de Gestión
Pública