

INSTITUTO DE GOBIERNO Y DE GESTIÓN PÚBLICA
Maestría en Gobierno y Gestión Pública

PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO PARA LA GESTIÓN PÚBLICA (APUNTES DE CLASES)

Profesor: Renán Quispe Llanos

Índice

Índice	2
Introducción	3
1. El Planeamiento Estratégico y otros instrumentos de gestión:.....	3
Los Grupos de Interés o Stakeholders:	5
2. Administración científica:	6
3. Calidad Total:.....	8
4. Reingeniería:	10
5. Las cinco fuerzas del mercado.	11
6. Competitividad e innovación.	13
7. El esquema del Planeamiento Estratégico:	14
7.1 Determinación de la Visión, Misión y los valores:	15
7.2 Fases del proceso de planeamiento estratégico	18
7.3 Análisis estratégico	19
7.4 Identificación de Factores críticos de éxito (FCE):	26
7.5 Entrevistas Estructuradas.....	30
7.6 Grupos Focales	30
7.7 Benchmarking.....	31
8. El Marco Lógico	32
8.1 Análisis de involucrados.....	33
8.2 Lógica vertical y horizontal de un marco lógico.....	34
8.3 Desarrollo del Árbol de Problemas:.....	35
8.4 Desarrollo del árbol de Objetivos:	36
8.5 La matriz del marco lógico	37
9. Mapa de Procesos	38
10. Análisis y Formulación de la Estrategia:	39
11. Táctica Operacional:	42
Introducción	45
1. Justificación de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública.....	46
1.1. Situación general.....	46
1.2. Principales deficiencias de la gestión pública en el Perú	48
48	
2. Fundamentos de la política: visión, alcance, objetivo y principios.....	52
2.1. La visión: un Estado moderno al servicio de las personas	52
2.2. Alcance de la política	53
2.3. Objetivos de la política	53
2.4. Principios orientadores de la política de modernización	54

3. La apuesta central: una gestión pública orientada a resultados al servicio del ciudadano	57
3.1. Componentes de la Gestión Pública orientada a Resultados	58
a) Planeamiento de Estado: Políticas de Estado y de gobierno	58
b) Planeamiento estratégico	59
c) Presupuesto para resultados	59
3.2. Pilares centrales de la Política de Modernización de la gestión pública	63
1. Políticas Públicas, Planes Estratégicos y Operativos	63
2. Presupuesto para resultados	67
3. Gestión por procesos, simplificación administrativa y organización institucional ...	68
4. Servicio civil meritocrático	70
5. Sistema de información, seguimiento, evaluación y gestión del conocimiento	70
3.3. Ejes transversales de la Política de Modernización	72
1. Gobierno abierto	73
2. Gobierno Electrónico	74
3. Articulación interinstitucional	75
3.4. Desarrollo y sostenibilidad del proceso: Gestión del cambio (cultural)	77
4. Lineamientos para la modernización de la gestión pública	78
4.1. Lineamientos para las entidades públicas en General	79
4.2. Lineamientos para los ministerios y entes rectores de sistemas funcionales	84
4.3. Lineamientos para los entes rectores de sistemas administrativos	85
5. El rol del ente rector del sistema de modernización de la gestión pública	85

UNIDAD I

PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO

Introducción

En América Latina durante los últimos años se han multiplicado rápidamente las experiencias de planificación estratégica, principalmente en la definición de marcos de referencia del desarrollo de sectores y en la definición de políticas institucionales que expresan procesos de reestructuración organizacional. Para ello, ha sido muy importante complementar, a la experiencia del estado, que ha enriquecido la teoría en base a experiencias de gestión, con los aportes que en planeamiento estratégico se tiene de la actividad privada. El presente documento presenta en forma ejecutiva, los principales aspectos conceptuales del Planeamiento Estratégico, los antecedentes relacionados con el planeamiento del sector público, así como una caja de herramientas de la planificación estratégica que incluye el análisis estratégico, el análisis FODA, los factores críticos de éxito, el uso de la matriz del marco lógico, entre otros aspectos.

1. El Planeamiento Estratégico y otros instrumentos de gestión:

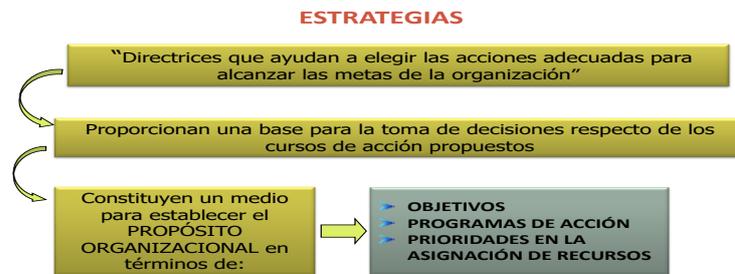
Planeamiento: El planeamiento es un aspecto importante en una organización, puesto que permite en forma anticipada direccionar las acciones para el cumplimiento de los objetivos institucionales.

Estrategia: Es un estilo y un método de pensamiento acerca de las actividades a realizar para lograr un conjunto de objetivos estratégicos. Permite alcanzar los resultados esperados a partir de la selección de métodos idóneos y la combinación sincronizada y convergente de los recursos hacia unas metas. Es un cálculo permanente que vincula el fin con los medios en un contexto cambiante y con una correlación de fuerzas en transformación. La estrategia implica la previsión de las reacciones adversas posibles frente a las acciones propias, la selección de los medios que considera idóneos y la combinación de los diversos dispositivos orgánicos e instrumentales y del capital humano en forma convergente y sincronizada hacia un mismo resultado.

Se deberá entender a las estrategias como directrices que ayudan a elegir las acciones adecuadas para alcanzar las metas de la organización, proporcionando una base para la toma de decisiones respecto de los cursos de acción propuestos y constituyen un medio para establecer el Propósito Organizacional en términos de:

- Objetivos
- Programas de acción
- Prioridades en la asignación de recursos

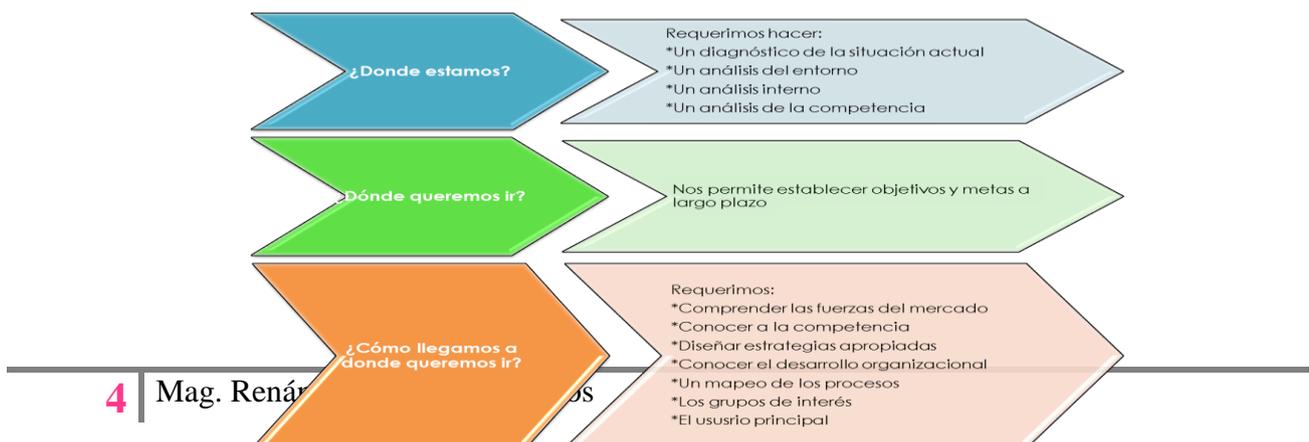
Se definirá entonces al planeamiento estratégico como un proceso que se sigue para determinar las metas de una organización y las estrategias que permitirán alcanzarlas, además, fija los límites dentro de los cuales tiene lugar el control y evaluación de gestión.



El planeamiento estratégico es también entendido como “el proceso por el cual se determina la dirección que debe tener la organización pública en el mediano y largo plazo, a fin de lograr sus objetivos y generar valor público que beneficie a la colectividad.”(PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO – CHOQUE LARRAURI, RAÚL).



Además, la Planificación Estratégica es también un proceso de toma de decisiones (puede ser un proceso de formulación o de revisión de estrategias) sobre modificaciones que deben ser incorporadas en las estrategias existentes, y que permite responder a las siguientes preguntas:



Los Grupos de Interés o Stakeholders:

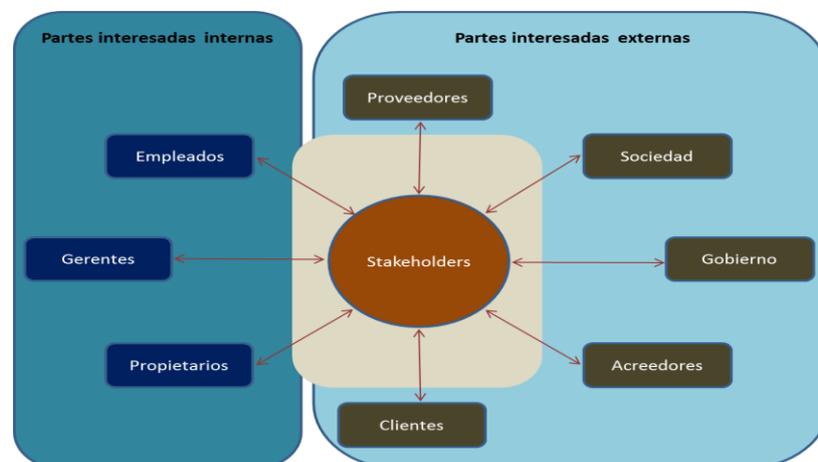
Son aquellas personas, grupos, colectivos u organizaciones que se ven afectadas, de forma directa o indirecta, por las actividades o decisiones de las organizaciones. Esta definición recoge no solo a personas y/o grupos internos a la organización, sino también externos a ella y con diferentes grados de implicación.

Estos grupos son los públicos interesados o el entorno interesado ("stakeholders"), que según Freeman deben ser considerados como un elemento esencial en la planificación estratégica.

Para la identificación de los grupos de interés, se pueden utilizar distintas dimensiones:

- **Por responsabilidad:** personas con las que tiene o tendrá responsabilidades legales, financieras y operativas, es decir, contratos, colaboraciones, etc.
- **Por influencia:** personas que tienen o tendrán posibilidad de influenciar (de manera informal o con poder formal) la capacidad de la organización para alcanzar sus metas.
- **Por cercanía:** personas con las cuales interactúa la organización.
- **Por dependencia:** se trata de las personas que más dependen de la organización, como, por ejemplo, los jefes de hogar y sus familias, las empresas proveedoras, etc.
- **Por representación:** personas que, a través de estructuras regulatorias o culturales/tradicionales, representan a otras personas, es decir, representantes sindicales, asociaciones de vecinos, etc.

El conflicto de interés surge porque es incompatible alcanzar los objetivos de todas las partes implicadas.



Con el paso de los años, el pensamiento estratégico ha evolucionado a través de los distintos enfoques planteados por distintos pensadores, lo cual implicaba distintos métodos de gestión pública, convirtiéndose en antecedentes del pensamiento estratégico moderno:

2. Administración científica:



Frederick W. Taylor

Considerado padre de la administración científica. Proponía que el trabajo debe tener una organización científica. Dividió en dos grupos a los trabajadores de las empresas (los que organizan y los que producen), definiendo, de esta manera, las etapas para el mejoramiento de un trabajo:

- Elección de personas con las habilidades necesarias.
- Estudiar las operaciones elementales y sus procedimientos.
- Tomar tiempos y elegir la forma más rápida de hacer un trabajo.
- Eliminar movimientos innecesarios, lentos o falsos.
- Resumir la forma más efectiva de hacer un trabajo.



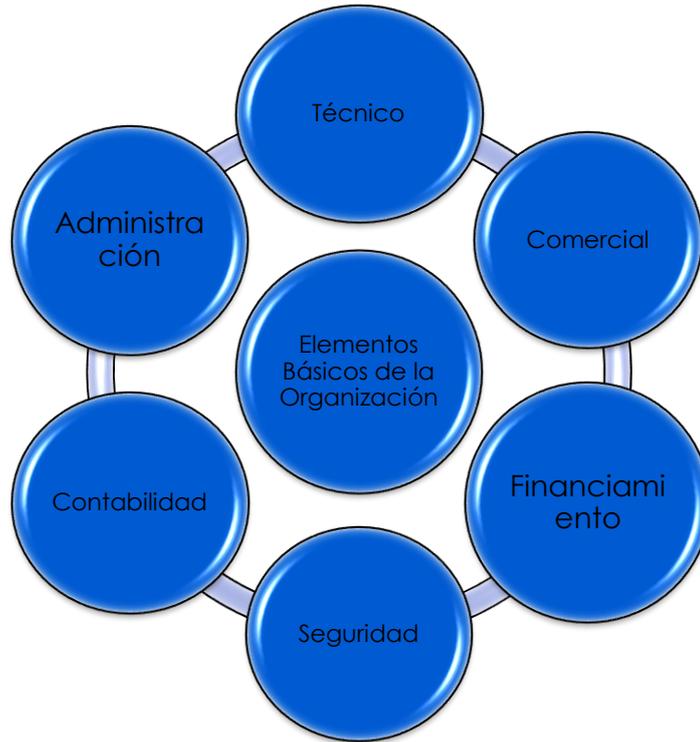
Henri Fayol

Sustenta la Teoría Clásica de la Administración.

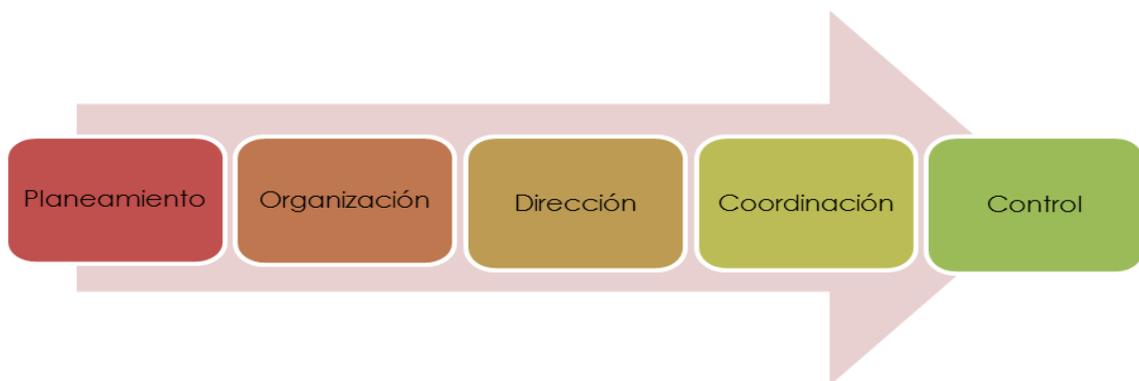
Definió principios de la administración, elementos y etapas de la organización:

- Catorce principios de la administración:
 - o División del trabajo.
 - o Autoridad y responsabilidad.
 - o Disciplina.
 - o Unidad de comando.
 - o Unidad de dirección.
 - o Subordinación del interés personal al general.
 - o Remuneración del personal.
 - o Centralización.
 - o Línea de autoridad.
 - o Orden.
 - o Equidad.

- Estabilidad del espíritu de cuerpo.
- Inicialmente personal.
- Esp



Etapas de la organización:



3. Calidad Total:



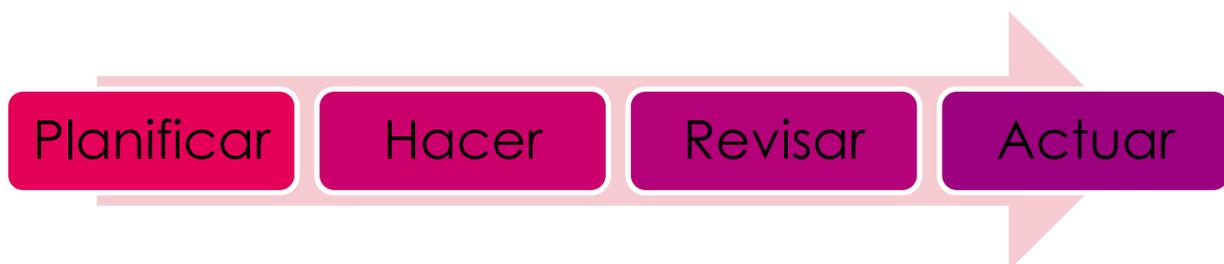
Edwards Deming

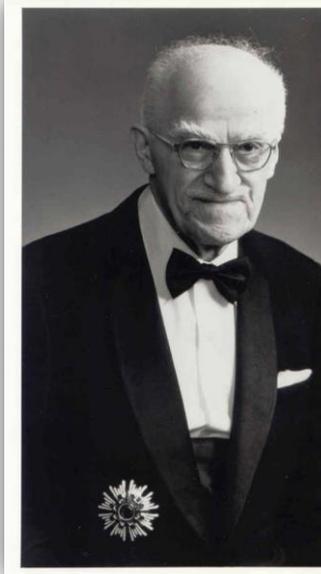
Pensador propulsor de la calidad, definida como "grado predecible de uniformidad y confiabilidad a bajo costo, adecuado al mercado". Definió

catorce puntos para lograr la calidad:

- Establecer constancia de propósito en el servicio.
- Adoptar una nueva filosofía.
- Solicitar evidencia estadística acerca de la calidad del personal, material y equipo que se adquiere.
- Tratar con proveedores que puedan suministrar evidencia de control estadístico.
- Mejorar el sistema constantemente y en forma permanente.
- Reestructurar la capacitación.
- Mejorar la supervisión.
- **E** Eliminar el miedo.
- Eliminar las barreras entre departamentos.
- Eliminar metas numéricas, lemas y carteles donde se busque la competencia de los trabajadores.
- Eliminar estándares que fijen cuotas.
- Implantar un programa de capacitación en técnicas estadísticas.
- Instituir un programa vigoroso para entrenar a la gente con nuevas habilidades para el trabajo.
- Crear una estructura administrativa que impulse los trece puntos anteriores.

Además, Deming plantea un proceso de mejora continua de la calidad, donde se establecieron los siguientes procesos:





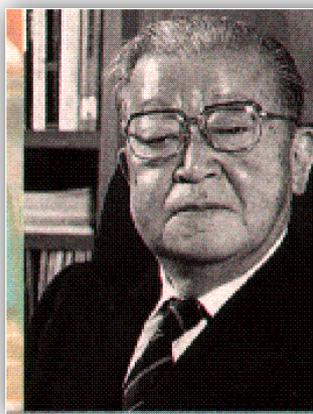
Joseph Juran

El control de la calidad debe ser realizado como parte del control administrativo. Por ello, la gestión para la calidad debe cumplir con los siguientes procedimientos:

Planificación de la calidad

Control de calidad

Mejora de la calidad



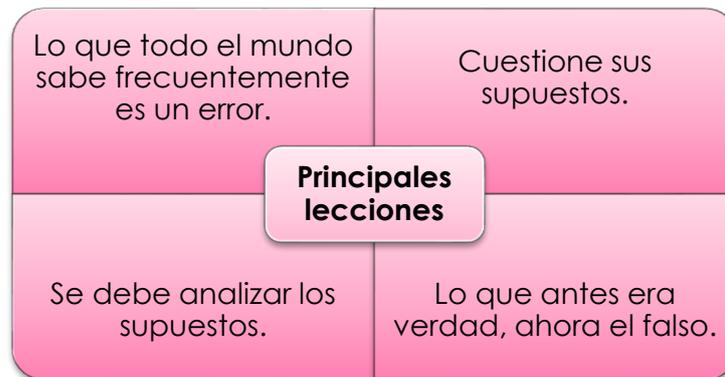
Kaoru Ishikawa

Dentro de sus aportes están que la calidad empieza con la educación y termina con la educación, la calidad empieza conociendo al cliente y cuando se tienen problemas se debe solucionar la raíz del problema y no los síntomas, por ello, propuso el diagrama de causa – efecto, en forma de pez. Además, fomentó la importancia del capital humano para el éxito de las organizaciones, este capital debe mejorar a través de una serie de incentivos como por ejemplo: capacitaciones, pasantías y otras formas de estímulo.



Peter Drucker

Aportó aspectos importantes al desarrollo de la administración y promovió la calidad. Destacó la participación del hombre en relación con su entorno como un recurso fundamental para el desarrollo de las organizaciones. Además, propone que la dirección de las organizaciones se debe realizar por objetivos.



4. Reingeniería:

Michael Hammer y James Champy: Definieron la reingeniería como la revisión fundamental y el rediseño radical de procesos para alcanzar mejoras espectaculares en medidas críticas de rendimiento, tales como: costes, calidad, servicio y rapidez.



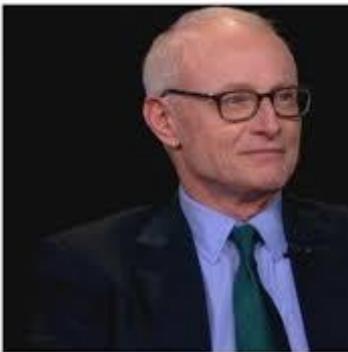
Michael Hammer



James Champy

La reingeniería de negocio implica cambios más radicales en la estructura organizativa, la cultura (valores y creencias), en los sistemas de gestión y medición, y finalmente, en los procesos de negocio. La reingeniería de procesos se relaciona con el cambio gradual (mejora continua), y la reingeniería de negocio con el cambio radical (transformación).

5. Las cinco fuerzas del mercado.



Michael Porter, University professor at Harvard on t in the global economy

Michael Porter y las 5 fuerzas del mercado Michael Eugene Porter (n. 1947, Ann Arbor, Michigan) es profesor de la Harvard Business School (HBS) y autoridad global reconocida en temas de estrategia de empresa, desarrollo económico de naciones y regiones, y aplicación de la competitividad empresarial a la solución de problemas sociales, de medio ambiente y de salud. Es presidente del Institute for Strategy and Competitiveness 1 de la HBS, y también dirige el programa de dicha institución de la Universidad de Harvard dedicado a nuevos CEOs y presidentes de grandes corporaciones.



Desde una orientación primera a temas de competitividad, con innovaciones tan importantes como la cadena de valor, el modelo de las cinco fuerzas, los clusters, los grupos estratégicos o los conceptos mismos de ventaja competitiva y estrategia,

Porter ha ido poniendo cada vez más el foco en el entorno social de compañías y corporaciones, siempre desde esa orientación competitiva. Fruto de ello, durante estas dos primeras décadas del siglo, son sus aportaciones relativas a responsabilidad social y valor compartido.

Los trabajos de Porter han recibido el reconocimiento de numerosos gobiernos, corporaciones y círculos académicos. Destacado en varios rankings como el más influyente experto académico en dirección de empresas y competitividad, Porter es considerado como el padre de la estrategia empresarial actual.

Estrategia

El campo principal de trabajo de Porter es la estrategia competitiva. Su libro *Competitive Strategy: Techniques for Analyzing Industries and Competitors*, en sus 63 ediciones ha sido traducido a 27 idiomas. Su segundo libro de estrategia, *Competitive Advantage: Creating and Sustaining Superior Performance*, publicado en 1985, va ya por su edición 38. *On Competition* (1998) contiene sus principales artículos sobre el tema, incluido *What is Strategy?* (1996), publicado en *Harvard Business Review*. A ellos se ha añadido *The Five Competitive Forces That Shape Strategy* (2008), una versión revisada y ampliada de sus artículos sobre análisis de sectores industriales.

6. Competitividad e innovación.

Competitividad nacional. *The Competitive Advantage of Nations*, publicado por Porter en 1990, presenta una nueva teoría sobre cómo interactúan naciones y regiones, así como sobre sus fuentes de prosperidad económica. Porter ha publicado trabajos posteriores sobre Nueva Zelanda, Canadá, Suecia, Suiza, Japón. También ha dedicado atención a la competitividad de estados, provincias y otras regiones sub-nacionales. Su obra ha servido de guía de innumerables políticas económicas nacionales y regionales.

Clusters. En el mismo libro se presenta por primera vez el concepto de clusters (concentraciones geográficas de industrias inter-relacionadas y especializadas en un campo particular). Las ideas de Porter sobre los clusters han generado un importante cúmulo de trabajos teóricos y prácticos en todo el mundo y cientos de iniciativas público-privadas de clusters en prácticamente todos los países.

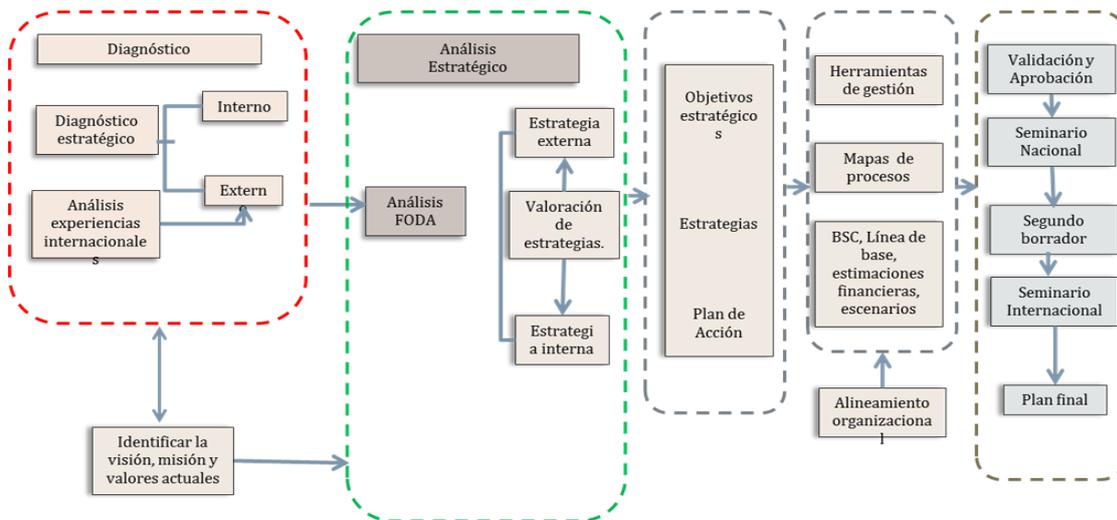
7. El esquema del Planeamiento Estratégico:

En general el proceso de planeamiento estratégico incorpora un diseño metodológico que parte del análisis externo, el análisis interno, la formulación de la misión y visión, el análisis estratégico (Análisis FODA), la formulación de objetivos, estrategias y plan de acción.

El esquema regular de un plan estratégico es:



Adicional a este proceso, la formulación de planes específicos, la elaboración del marco lógico, el mapeo de procesos, el alineamiento organizacional, el balance cord card, mejoramiento continuo, lecciones aprendidas; son instrumentos de gestión que garantizan el logro de resultados, complementando la caja de herramientas del planeamiento estratégico. En el siguiente diagrama se muestra cómo se incorporan estos elementos al planeamiento estratégico.



Ejemplo (EsSalud): Como existen diferentes esquemas del Plan estratégico, según las características de la entidad, el esquema que utilizará EsSalud para su Plan Estratégico hasta el 2021 es el siguiente:



7.1 Determinación de la Visión, Misión y los valores:

La misión expresa el propósito organizacional e identidad, señala la dirección que las acciones de la organización debe seguir. Proyecta la imagen que la organización quiere de sí misma.

La visión es una imagen compartida del futuro de la organización y de los resultados principales de su intervención transformadora. Es una “fotografía” futura de la institución y sus logros, hecha en el presente. La formulación de la visión para una institución es importante porque permite organizar el trabajo, facilita la toma de decisiones, da el marco para actividades de corto plazo y lo más importante, agrupa a las personas alrededor de un objetivo común.

La formulación de la visión y misión se hace en forma colectiva y adoptada por consenso, mediante talleres, consultas mediante encuestas electrónicas, al mayor número de miembros de la fuerza laboral, para recoger aspectos que a veces no se perciben en los niveles gerenciales. Debe compatibilizar los intereses de los diferentes actores, teniendo como eje central a los intereses de la población objetivo, los servicios ofertados, las características del entorno, el tipo de tecnología empleado y los valores y aspiraciones de todos los componentes de la organización. Si ambas existen de un Plan estratégico anterior, es pertinente analizar su vigencia o actualización

Es importante señalar que pueden darse 2 visiones y 2 misiones. Desde el punto de vista de la organización. Asimismo, es necesario definirlo desde la óptica de la población objetivo

- **Misión:** Es una síntesis de la razón de ser de una organización, esencial para determinar objetivos y formular estrategias. Las preguntas frecuentes para establecer la misión son: ¿Quiénes somos?, ¿Para qué existimos? ¿A quiénes nos debemos? ¿Cómo lo lograremos? A continuación se presenta con detalles las preguntas que permiten establecer la Misión.

ASPECTOS CENTRALES DE LA MISIÓN

<p>¿Quiénes somos? (Identidad institucional)</p>	<p>Rol central que la institución se propone desempeñar en la sociedad, define el posicionamiento que se busca alcanzar, en términos de ubicación en el ámbito de acción.</p> <p>Específica, caracteriza y delimita la responsabilidad que la institución está asumiendo o tiene que asumir ante los demás actores de la sociedad. Expresa el compromiso asumido ante sí misma y ante los demás.</p>
<p>¿Para qué existimos? (Principales necesidades a satisfacer)</p>	<p>Especifica el valor o beneficio que la institución transfiere a la sociedad, la utilidad práctica de sus acciones, la diferencia que su existencia hace para la sociedad.</p> <p>Debe ser explícita en lo que la sociedad recibe de la institución, y no tanto en lo que hace. Las acciones pueden variar según las circunstancias y/o las estrategias, mientras la misión se mantiene la misma.</p>
<p>¿A quiénes nos debemos? (Principales clientes y/o beneficiarios)</p>	<p>Caracteriza y delimita la contraparte social hacia la cual se orienta la labor de la institución, es decir, quiénes reciben el beneficio o valor que la institución entrega.</p> <p>Es mejor formularse en términos globales, pero también puede estar desagregada, siempre que no se caiga en detalles.</p>
<p>¿Cómo lo lograremos? (Principales fuentes de ventaja o factores críticos de éxito)</p>	<p>Características singulares o ventajas comparativas de la organización.</p>

- **Visión:** Es un futuro realista, verosímil y atractivo para la organización. Es la articulación de un destino hacia la cual debe orientarse la organización, un

futuro mejor y más anhelado para ella. Una buena visión es un modelo mental sobre un futuro deseable, es apropiada para la organización y los tiempos, establece estándares de excelencia y refleja altos ideales, está bien articulada, es de fácil comprensión y refleja la singularidad de la organización. ¿Qué se aspira ser en el futuro? ¿Qué otras necesidades futuras se busca satisfacer? ¿Qué otros segmentos de población y/o ámbitos futuros de atención? ¿Qué otras nuevas competencias necesarias a desarrollar para lograr el liderazgo?

ASPECTOS CENTRALES DE LA VISIÓN

¿Qué se aspira ser en el futuro?	Posicionamiento de la institución en el futuro.
¿Qué otras necesidades futuras se busca satisfacer?	Necesidades de la población.
¿Qué otros segmentos de población y/o ámbitos futuros de atención?	Estimación del porcentaje de población y segmentos que se pueden sumar a los planes de la institución.
¿Qué otras nuevas competencias necesarias a desarrollar para lograr el liderazgo?	Capacidades clave para alcanzar la visión.

Metodología para la formulación de la Misión Visión y Valores

- Diseño del árbol de problemas (en base al diagnóstico de variables exógenas y endógenas ordenado por las áreas del Plan)
- Diseño del árbol de soluciones (lectura positiva del árbol de problemas ordenado por las áreas del Plan)
- Definición de la visión, misión, objetivos estratégicos y acciones prioritarias (en base a los valores de la Alta Dirección y en línea con los dispositivos legales vigentes)

Esta fase del planeamiento estratégico está constituida por un conjunto de actividades filosóficas tendientes a seleccionar el "debe ser" que se contrapone al "es" o situación vigente que, por su condición de insatisfactoria, se pretende

superar. Es una situación ideal a alcanzar y que, por lo tanto, define un estado futuro deseado.

Este proceso se dirige desde definición del núcleo central de la institución hasta identificar los factores críticos del éxito. Para lograr estos resultados, es necesario cumplir con el siguiente procedimiento:

- **Valores:** Es el conjunto de modos habituales de percibir y actuar de una organización ante los desafíos con que se enfrenta cotidianamente. Estos valores configuran una matriz normativa de conducta que delimita la selección de problemas y prioridades y en consecuencia, las múltiples posibilidades de decisiones frente a un hecho.

Para ello hay que tener en consideración lo siguiente:

7.2 Fases del proceso de planeamiento estratégico¹

El proceso de planeamiento estratégico se desarrolla a través de las siguientes fases:

- 1. Fase de Análisis Prospectivo:** Se diseña el modelo conceptual para comprender el sector o territorio, se identifican tendencias, se seleccionan variables, se construyen escenarios de futuro y se analizan riesgos y oportunidades.
- 2. Fase Estratégica:** Se construye el escenario apuesta, se formula la Visión, los objetivos estratégicos, los indicadores y metas, se identifican las acciones estratégicas y la correspondiente ruta estratégica.
- 3. Fase Institucional:** Se determina la Misión institucional, los objetivos estratégicos institucionales con sus correspondientes indicadores y metas; asimismo, se identifican las acciones estratégicas institucionales y se construye una ruta estratégica institucional. Se desagregan las acciones estratégicas en actividades que aseguran su ejecución y se vincula con el Sistema de Presupuesto Público.
- 4. Fase de Seguimiento:** Se realiza el seguimiento continuo a los objetivos estratégicos a través de los indicadores establecidos con el fin de retroalimentar el proceso de planeamiento estratégico, así como para la anticipación de riesgos y oportunidades.

FASES DEL PROCESO DE PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO



¹ Directiva General del proceso de planeamiento estratégico-Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico

- **Identificación del problema:** Esta sub etapa se inicia con la revisión de los principales lineamientos, de política nacional, sectorial, regional o local (de acuerdo al caso). Asimismo, se analizan los problemas de la región, las potencialidades y las prioridades. Este es un aspecto fundamental al iniciar el proceso de planeamiento estratégico, puesto que permite contextualizar a la organización e identificar las políticas básicas, las cuales se convertirán en cimiento del plan estratégico.
- **Elaboración del diagnóstico:** Comprende el acopio de información referida a las características del sector y de la región, tales como: suelos, aguas, clima, recursos, entre otros. Asimismo, toma en cuenta los aspectos sociales, culturales, económicos, ambientales e institucionales (dependiendo de la situación, algunos no son tomados en cuenta). El diagnóstico permite identificar las principales necesidades, los problemas y las potencialidades. Estos insumos se utilizarán en el proceso de planeamiento estratégico.

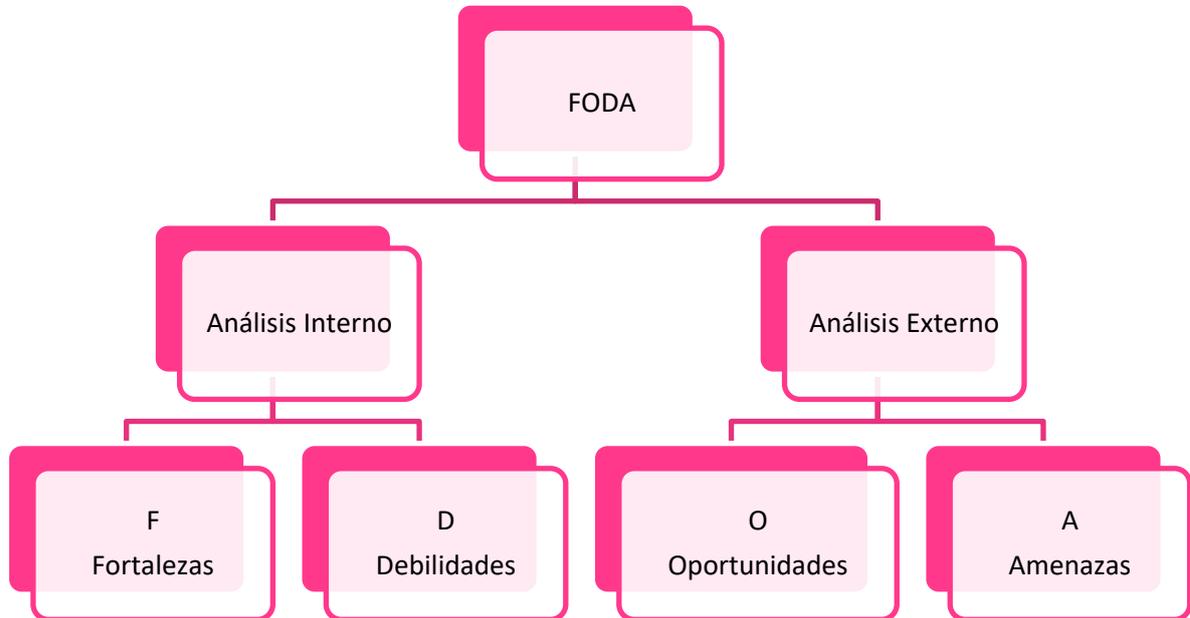
7.3 Análisis estratégico

El análisis estratégico tiene dos áreas de análisis el externo y el interno, se realiza tomando como referencia el diagnóstico estratégico institucional. El análisis FODA cumple la función de priorizar factores clave que afectan al desarrollo de la estrategia.

El otro componente, es el análisis de actores (stakeholders). Su inclusión en el análisis debe reflejarse en un objetivo estratégico que incorpore las relaciones con los actores y a su vez desarrollarse en un plan de acciones con actores.

- **Análisis FODA:** El análisis FODA es una herramienta muy importante en la planificación estratégica, permite efectuar un cuadro de la situación actual de la organización, el cual a su vez, hace posible tener un diagnóstico preciso con el fin de tomar decisiones en concordancia con las políticas y objetivos institucionales.

La sigla FODA está compuesta por los cuatro elementos que sintetizan el diagnóstico:



La matriz FODA:

- Permite cruzar las oportunidades y riesgos, con las fortalezas y debilidades, para generar opciones estratégicas que implementadas por la organización permitan alcanzar o posicionarse adecuadamente para alcanzar su visión u objetivos organizacionales.
- Las estrategias de las organizaciones deben fundamentarse en el uso de sus fortalezas y la corrección de sus debilidades con el fin de explotar las oportunidades y contrarrestar los riesgos del entorno.

El Análisis Externo:

La organización no existe ni puede existir fuera del entorno que le rodea; así que el análisis externo permite conocer aspectos que representan las oportunidades y amenazas que el contexto puede presentarle a una organización, no controlables pero que se utilizan.

Diagnóstico del macroentorno

Todas las organizaciones pueden ser afectadas, en menor o mayor grado, por las fuerzas del macroentorno, es decir, las fuerzas político-legales, económicas, tecnológicas y sociales.

Las fuerzas del macroentorno generalmente están bajo el control directo de las organizaciones públicas, por lo tanto, el propósito de la dirección estratégica es

facilitar a la organización actuar con efectividad ante las **amenazas** y restricciones del entorno y aprovechar las **oportunidades** que emanan del mismo. Usted no puede evitar que llueva, pero sí puede llevar paraguas. Para lograr este propósito los líderes estratégicos deben identificar y analizar la forma de manifestación de estas fuerzas del macroentorno en relación con la organización.

El análisis debe hacerse tanto para el macroentorno actual como para el futuro. Para el análisis del macroentorno actual se valora lo que está sucediendo ahora y para el futuro, hay que acudir a los pronósticos y los escenarios.

Los pronósticos mantienen actualmente determinada vigencia. Los mismos pueden mostrar las principales tendencias y son útiles con cierta reserva. Sin embargo, aunque la dirección estratégica los utiliza, ésta no debe basarse sólo en los pronósticos, sino también en los escenarios futuros para hacer una prospectiva de lo que pudiera suceder en el futuro.

El proceso para determinar esas **oportunidades** o **amenazas** se puede realizar de la siguiente manera:

- a. Estableciendo los principales hechos o eventos del ambiente que tiene o podrían tener alguna relación con la organización.

Estos pueden ser:

❖ **De carácter político:**

- Estabilidad política del país.
- Sistema de gobierno.
- Relaciones internacionales.
- Restricciones a la importación y exportación.
- Interés de las instituciones públicas.

❖ **De carácter legal:**

1. Tendencias fiscales

- Impuestos sobre ciertos artículos o servicios.
- Forma de pago de impuestos.
- Impuestos sobre utilidades.

2. Legislación

- Laboral.
- Mantenimiento del entorno.

- Legislación de comercio exterior.

3. Económicas

- Deuda pública.
- Nivel de salarios.
- Nivel de precios.
- Inversión extranjera.

❖ De carácter social:

- Crecimiento y distribución demográfica.
- Empleo y desempleo.
- Sistema de salubridad e higiene.

❖ De carácter tecnológico:

- Rapidez de los avances tecnológicos.
- Cambios en los sistemas.

- b. Determinando cuáles de esos factores podrían tener influencia sobre la organización en términos de facilitar o restringir el logro de objetivos. Es decir, hay circunstancias o hechos presentes en el ambiente que a veces representan una buena **OPORTUNIDAD** que la organización podría aprovechar, ya sea para desarrollarse aún más o para resolver un problema y también puede haber situaciones que más bien representen **AMENAZAS** para la organización y que puedan llegar a ser negativos para la misma.

1. Oportunidades

Las oportunidades son aquellos factores, positivos, que se generan en el entorno y que una vez identificados, pueden ser aprovechados.

Algunas de las preguntas que se pueden realizar y que contribuyen en el desarrollo son:

- ✚ ¿Qué circunstancias mejoran la situación de la organización?
- ✚ ¿Existe una coyuntura en la economía del país?
- ✚ ¿Qué cambios favorables en la normatividad legal y/o política se están presentando?
- ✚ ¿Qué cambios en los patrones sociales y de estilos de vida se están presentando?

2. Amenazas

Las amenazas son situaciones negativas, externas a la organización, que pueden atentar contra éste, por lo que llegado al caso, puede ser necesario diseñar una estrategia adecuada para poder sortearlas.

Algunas de las preguntas que se pueden realizar y que contribuyen en el desarrollo son:

- ¿A qué obstáculos se va a enfrentar?
- ¿Puede alguna de las amenazas impedir totalmente la actividad de la organización?
- ¿Qué amenazas ponen en peligro la realización de las oportunidades identificadas anteriormente?

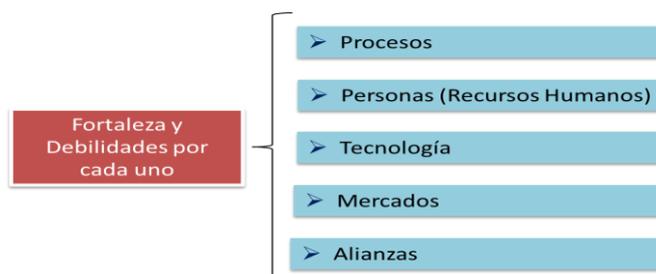
El Análisis interno

Los elementos internos que se deben analizar durante el análisis FODA corresponden a las fortalezas y debilidades que se tienen respecto a la disponibilidad de recursos de capital, personal, activos, calidad de producto, estructura interna y de mercado, percepción de los consumidores, entre otros.

El análisis interno permite conocer la cantidad y calidad de los recursos y procesos con que cuenta el ente.

Para realizar el análisis interno de una corporación deben aplicarse diferentes técnicas que permitan identificar dentro de la organización qué atributos le permiten generar una ventaja competitiva sobre el resto de sus competidores.

Según Magallanes en su Metodología SUPERFODA



▪ Fortalezas

Las fortalezas son todos aquellos elementos internos y positivos que diferencian a la organización de otros de igual clase.

Algunas de las preguntas que se pueden realizar y que contribuyen en el desarrollo son:

- ¿El personal está comprometido con la organización y con la visión a futuro?

- ✚ ¿Cuáles son los activos (tangibles e intangibles) más valiosos con los que se cuenta?
- ✚ ¿Qué oportunidades existen para maximizar la fuerza de estos activos?
- ✚ ¿Qué ventajas hay en la organización?

▪ **Debilidades**

Las debilidades se refieren, por el contrario, a todos aquellos elementos, recursos, habilidades y actitudes que la organización ya tiene y que constituyen barreras para lograr la buena marcha de la organización. También se pueden clasificar: aspectos del servicio que se brinda, aspectos financieros, aspectos de mercado, aspectos organizacionales, aspectos de control.

Las debilidades son problemas internos, que, una vez identificados pueden y deben eliminarse mediante el desarrollo de una adecuada estrategia.

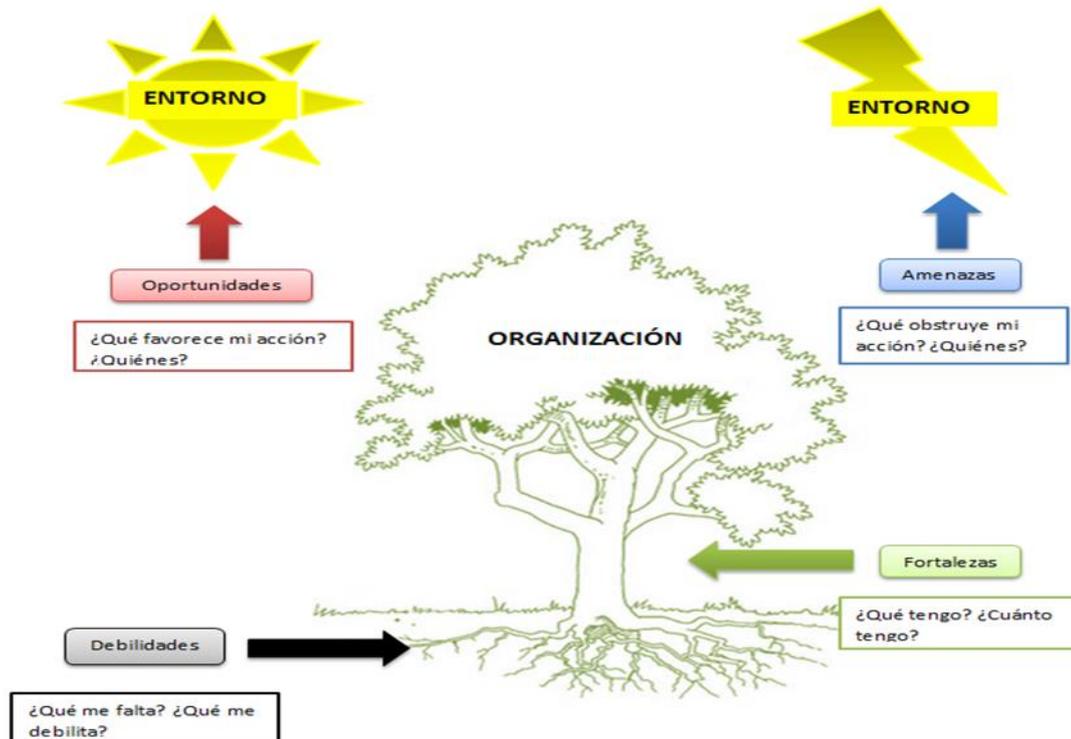
Algunas de las preguntas que se pueden realizar y que contribuyen en el desarrollo son:

- ✚ ¿Qué se puede evitar?
- ✚ ¿Que se debería mejorar?
- ✚ ¿Qué desventajas hay en la organización?
- ✚ ¿Se tienen problemas de recursos de capital?

ANÁLISIS FODA	
Tema del análisis: (defina aquí el tema a analizar).	
Análisis interno: Fortalezas y Debilidades Permite identificar los puntos fuertes y débiles, las capacidades y limitaciones de la entidad o sector, en los cuales se puede intervenir por encontrarse al interior del objeto de planificación.	
FORTALEZAS	DEBILIDADES
Son las capacidades (competitivas, tecnológicas, culturales, organizacionales, etc.) Que tiene una comunidad y que pueden ser utilizadas para lograr su desarrollo; se identifican para ser reforzadas.	Análisis interno Debilidades son, las limitaciones que presenta la comunidad y que pueden afectar negativamente su desarrollo; se identifican para ser superadas.
Análisis externo: Oportunidades y Amenazas Permite identificar los puntos fuertes y débiles del exterior o entorno de la entidad o sector. Está constituido por todo aquello que se encuentra fuera de la comunidad, pero que tienen influencia en ella. Aquí se identifican las oportunidades y amenazas.	
OPORTUNIDADES	AMENAZAS
Son los factores positivos externos a la comunidad que pueden ser utilizados a favor de su desarrollo; se identifican para ser aprovechadas.	Son los factores negativos externos a la comunidad que pueden incidir en contra de su desarrollo; se identifican para ser evitadas, mediatizadas o neutralizadas.

La manera más eficiente de construir el análisis externo e interno es mediante el uso de la técnica del "árbol del análisis FODA" (PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO – CHOQUE LARRAURI, RAÚL):

- Se debe convocar para la construcción del análisis FODA a todas las áreas y personas involucradas en la organización.
- Para fines didácticos el árbol representará a la organización y el sol y el trueno al entorno. El tronco representará las fortalezas, las raíces representarán las debilidades, el sol representará las oportunidades y el trueno representará las amenazas que tiene la organización.
- Una vez que se ha identificado cada una de las partes del árbol se entrega tarjetas de diferentes colores para que en grupo puedan analizar cada uno de los componentes del FODA.
- Una vez que se ha identificado por grupos las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas, se pasa a una plenaria donde se analiza la pertinencia de cada uno de ellos.
- Esta técnica permite que se pueda intercambiar tarjetas y por consenso identificar cada una de las partes del FODA, es decir es una técnica interactiva y eminentemente participativa.



De la combinación de fortalezas con oportunidades surgen las potencialidades, las cuales señalan las líneas de acción más prometedoras para la organización mientras que las limitaciones, determinadas por una combinación de debilidades y amenazas, colocan una seria advertencia.

Por otro lado, los riesgos (combinación de fortalezas y amenazas) y los desafíos (combinación de debilidades y oportunidades), determinados por su correspondiente combinación de factores, exigirán una cuidadosa consideración a la hora de marcar el rumbo que la organización deberá asumir hacia el futuro deseable como sería el desarrollo de un nuevo producto.

7.4 Identificación de Factores críticos de éxito (FCE):

Son todos aquellos elementos y componentes claves de la organización que tienen que funcionar correctamente para lograr la visión. Estos aspectos no se pueden evadir, tienen que estar presentes de todas maneras. Tienen que ser identificados o seguidos adecuadamente para poder asegurar el logro de los objetivos de la organización. Los Factores Críticos de Éxito (FCE) son variables que se deben considerar antes y durante la realización de un proyecto pues aportan valiosa información para alcanzar metas y objetivos. La determinación

de que es o que no es un FCE se basa generalmente en un juicio subjetivo, ya que no existe una fórmula para determinarlos con claridad. ¿Cuáles son los factores determinantes de cuyos resultados se puede asegurar un desempeño exitoso del sector? ¿De qué depende que se obtengan buenos resultados en cada uno de los FCE?" (PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO – CHOQUE LARRAURI, RAÚL)

De acuerdo a lo expuesto por Juan de J. Pinto, "los Factores Críticos de Éxito (FCE) describen aquellas actividades que son necesarias de ejecutar o de realizar exitosamente para que la Misión se cumpla."



De acuerdo a Juan J. Pinto, los pasos en la identificación de factores críticos de éxito son:

1. Se analizan los objetivos estratégicos propuestos tratando de responder a la pregunta: ¿cuáles son aquellos factores que al realizarse adecuadamente permitirán el éxito de los objetivos estratégicos?
2. De los factores de éxito identificados, seleccionar aquellos que por su característica son críticos para el logro de los objetivos estratégicos.

Juan J. Pinto recomienda que "una buena manera para encontrar FCE es agrupando influencias dominantes y traduciéndolas en acciones (verbos) que se deben realizar o cumplir, y que en caso contrario generarían un caos y un seguro incumplimiento de la misión. Hay que tener cuidado de no hacer que los FCE sean una reformulación de la misión".

Para Mac Arturo Murillo, los factores críticos de éxito se identifican contestando a las siguientes preguntas (se han adaptado al sector público):

1. ¿Qué factores son determinantes para que la gestión de la entidad sea exitosa?

2. ¿Qué factores harían que la entidad y sus resultados se vieran seriamente afectados?
3. ¿Qué factores son necesarios para mejorar los resultados de la gestión en forma creciente?
4. ¿Qué es lo que la entidad debe evitar a toda costa?
5. ¿Qué factores han hecho que otras entidades similares tengan éxito?

Por tanto, los factores críticos de éxito deben ser determinados de manera similar a las fortalezas y debilidades. Esto es, deben determinarse a partir de un diagnóstico.

Los factores críticos de éxito son muy importantes en el éxito del planeamiento estratégico ya que participan en la determinación de los objetivos estratégicos y en la determinación de las propias estrategias.

Los objetivos estratégicos deben ser establecidos teniendo en consideración si tenemos esos factores críticos de éxito de cada objetivo, o si los podremos alcanzar en lo inmediato. No podemos establecer objetivos estratégicos si los FCE no están a nuestro alcance.

De igual manera, en el caso de las estrategias. No podremos ejecutarlas si los respectivos factores críticos de éxito no son controlables o alcanzables.

Por último, debemos mencionar algunos aspectos de carácter presupuestal. Para Juan J. Pinto "los factores críticos de éxito controlables se deben asignar los recursos necesarios para garantizar su realización, así como las herramientas de información para su monitoreo. Es conveniente establecer procedimientos que permitan asegurar un seguimiento y realimentación sobre el grado de cumplimiento de los factores críticos. Para los factores críticos de éxito no controlables, son absolutamente necesarios procedimientos que permitan obtener información puntual sobre los mismos. Estos procedimientos proporcionan señales de aviso de manera que se puedan definir e implantar planes de contingencia."

Fuerzas y debilidades de los factores críticos de éxito

El método de factores críticos de éxito, no es del todo infalible. Por si solo es una buena herramienta para los administradores, más sin embargo requiere de la experiencia y habilidad de los mismos para desarrollar un mejor desempeño en las áreas críticas identificadas.

A continuación se presenta una evaluación de los factores críticos de éxito hecha por Carballo (1990).

Fuerzas de los factores críticos de éxito:

- Proveen un soporte efectivo al proceso de planeación.
- Permite investigar los servicios de información que pueden afectar la posición competitiva de la institución.
- El método es recibido con mucho entusiasmo por parte de los ejecutivos.
- Sirve para el análisis estructurado de los niveles de una institución.

Debilidades de los factores críticos de éxito:

- El grado de dificultad de los ejecutivos, para determinar los factores críticos de éxito de una organización, depende de su posición dentro de la misma.
- Los ejecutivos que no están familiarizados con la planeación estratégica y táctica pueden tener problemas al tratar con la naturaleza de los factores críticos de éxito.
- Es muy difícil para algunos ejecutivos tratar de averiguar las necesidades de información, utilizando únicamente los factores críticos de éxito.

Es importante mencionar que los factores críticos de éxito no se mantienen constantes a través del tiempo, su determinación depende de la época en que son analizados y también varía de una organización a otra. Lo que implica que se deben monitorear y medir constantemente, para que el desempeño de la persona, organización sea acorde a los cambios del ambiente organizacional.

Metodología de los Factores Críticos de Éxito (Fragoza, 1994)

- 1. Definición de la meta:** El éxito del proceso depende fuertemente de la buena descripción, alcance y tiempos de la meta. Debe de ser lo más específico, incluyendo cantidades si es posible.
- 2. La descomposición de la meta en un grupo de factores:** Este paso no debe de decir nada de acciones a realizar, por lo tanto los factores no deben de contener verbos. Los factores describen cosas o entidades que deben de ser obtenidas en el orden para alcanzar un objetivo. Lo más óptimo es separar al grupo de factores en forma de que sean independientes uno de otros.
- 3. Definición de actividades:** Las actividades deben contener verbos para expresar el trabajo que debe de ser desarrollado para satisfacer uno o varios factores.
- 4. Construir y validar una matriz de los factores críticos de éxito:** Los factores y las actividades que los soportan son introducidas en la matriz correspondiente, la que muestra cuales actividades soportan a cada factor. La matriz de factores críticos de éxito puede servir como un ingrediente para

la administración de proyectos en el diseño y reajuste de actividades haciendo relación entre el éxito y las metas que conducen a este.

Finalmente, los FCE serán corroborados con el análisis FODA, de manera que aseguren que no se presente ninguna brecha ni discordancia entre ambas.

7.5 Entrevistas Estructuradas

Para el análisis de actores externos e internos se deben desarrollar entrevistas que capten el interés en las políticas-legales, económicas o sociales, en el cumplimiento de sus funciones y en su relación con los individuos y la sociedad. En el análisis de actores internos se realizarán entrevistas a los encargados de las organizaciones sociales, gremios, entre otros que capten los intereses internos de la institución.

7.6 Grupos Focales

Los grupos focales constituyen una técnica cualitativa de recolección de información basada en entrevistas colectivas y semi estructuradas realizadas a grupos homogéneos. Para el desarrollo de esta técnica se instrumentan guías previamente diseñadas y se utilizan distintos recursos para facilitar el surgimiento de la información (mecanismos de control, dramatizaciones, relatos motivadores, proyección de imágenes, etc.)

La técnica de los grupos focales se enmarca dentro de la investigación socio-cualitativa, entendiéndola a ésta como proceso de producción de significados que apunta a la indagación e interpretación de fenómenos ocultos a la observación de sentido común. Además, se caracteriza por trabajar con instrumentos de análisis que no buscan informar sobre la extensión de los fenómenos (cantidad de fenómenos), sino más bien interpretarlos en profundidad y detalle, para dar cuenta de comportamientos sociales y prácticas cotidianas.

El grupo focal o "focus group" también se denomina "entrevista exploratoria grupal" en la que un grupo reducido (de seis a doce personas) y con la guía de un moderador, se expresa de manera libre y espontánea sobre una temática.

Los grupos focales, como toda técnica, presentan ciertas ventajas y desventajas a la hora de relevar información:

Ventajas:

- El ambiente de grupo puede entregar una atmósfera de seguridad, en la cual los participantes no se sientan presionados a responder cada una de las preguntas formuladas, pudiendo de este modo expresarse de una manera espontánea.

- La flexibilidad que ofrece este ambiente grupal le permite al facilitador o moderador (entrevistador a cargo de la técnica) explorar otros temas relacionados a medida que van surgiendo. Como consecuencia, vemos que es posible que se genere en un período de tiempo corto una amplia gama de información.
- Los resultados se encuentran disponibles con mayor rapidez.

Desventajas:

- Los resultados no pueden trabajarse estadísticamente, puesto que los entrevistados no son representativos de la población total.
- Los participantes pueden sentirse incómodos al discutir en grupo temas íntimos.
- El que tiene mayor facilidad de palabra puede dominar la discusión grupal.
- Los participantes tienden a estar de acuerdo, a coincidir con los demás integrantes del grupo, en lugar de expresar opiniones de la minoría.
- La calidad de la información relevada mediante esta técnica depende, en gran parte, del trabajo realizado por los facilitadores.

Recomendaciones y técnicas:

- **Sustitución:** Es un cambio en la presentación de la pregunta, usando algunas palabras diferentes, pero sin variar el sentido de la misma. El facilitador debe estar seguro de que la forma en que se formula la pregunta no sugiere en sí una contestación determinada.
- **Clarificación:** Después de que la pregunta haya sido contestada por el participante, se puede repetir dicha respuesta a fin de clarificar o profundizar más en el tema.
- **Reorientación:** Esta técnica ayuda a animar la discusión entre todos los participantes.
- **El experto:** Es preferible que personas "especializadas" (autoridades, etc.) no asistan a las reuniones.
- **El que no participa:** Para animar a un participante apacible, el facilitador debe dirigirse directamente a él utilizando su nombre y puede abiertamente solicitarle su opinión.
- **El participante dominante:** Cuando en el grupo exista un participante dominante, el facilitador puede solicitar una participación más activa del resto.²

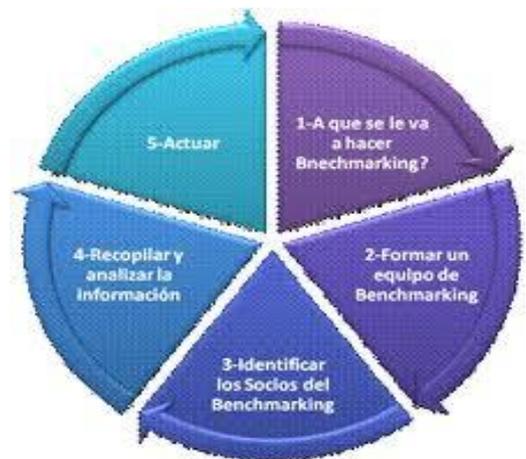
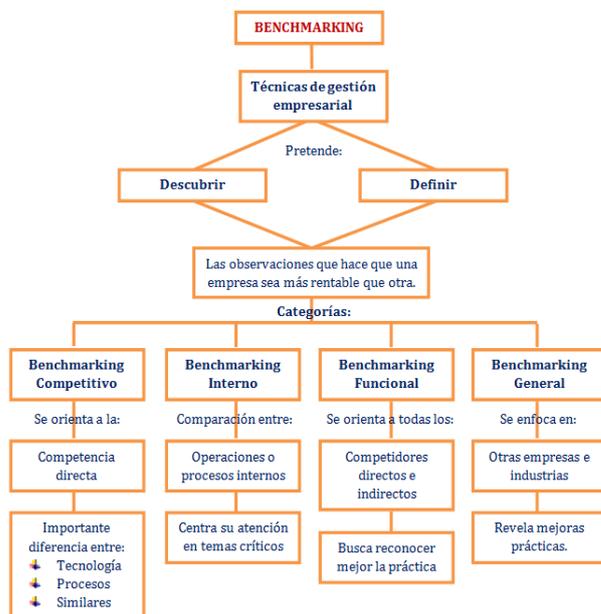
7.7 Benchmarking

La palabra benchmarking proviene del inglés benchmark, que significa marca o punto de referencia; es decir se tome un punto de comparación para medir lo hecho por nosotros y por los demás

² AUBEL, J. : "Guidelines for studies using the group interview technique", OIT, Ginebra, 1993

El benchmarking es un proceso sistemático y continuo para evaluar los productos, servicios y procesos de trabajo de las organizaciones que son reconocidas como representantes de las mejores prácticas, con el propósito de realizar mejoras organizacionales. Compara la eficiencia, productividad, calidad y prácticas con aquellas compañías y organizaciones que representan la excelencia.

El **benchmarking** es un **proceso continuo de mejora** y, a su vez, un importante elemento motivador dentro de las organizaciones al aportar referencias externas hacia las que dirigirse, y medir las distancias y la progresión a lo largo del tiempo.



8. El Marco Lógico

Es una herramienta que permite organizar la información orientada a conseguir cambios sociales. Existen diversos modelos de marco lógico, algunos lo llaman también matriz lógica o modelo lógico. En la actualidad el marco lógico se ha convertido en una herramienta fundamental para diseñar y planificar programas y proyectos de desarrollo.

Diseño: el ML permite detallar con precisión la relación lógica entre el objetivo central o propósito, los objetivos específicos o resultados y las actividades que serán ejecutadas para su logro (estrategia de intervención). Ello, sobre la base del análisis de problemas, realizado en la etapa inicial de construcción de la herramienta. En adición, identifica las condicionantes del éxito del proyecto, sobre cuya base, el organismo ejecutor puede integrar a su estrategia acciones puntuales. Es así que el

ML resume el razonamiento detrás de las variables principales del proyecto o programa.

Ejecución: el ML incluye información sobre las actividades que se deben realizar para lograr los productos o servicios. Además, permite especificar el alcance de la responsabilidad del gerente o coordinador del proyecto y del organismo ejecutor.

Evaluación: el ML proporciona información sobre las metas trazadas. En tal sentido, esta herramienta posibilita la comparación objetiva entre lo planeado y lo ejecutado, con lo cual es factible determinar si el proyecto o programa ha sido exitoso o no.

El Marco Lógico (ML) es una metodología de planificación que ayuda a fortalecer la gestión integral del ciclo de una intervención a nivel de proyecto o programa, ya que permite mejorar las fases de:

Los pasos metodológicos del Marco Lógico son:

- El Análisis de Involucrados
- El Análisis de Problemas
- El Análisis de Objetivos.
- El Análisis de Alternativas
- La Matriz del Marco Lógico

8.1 Análisis de involucrados

Este análisis se hace para identificar y analizar las entidades, organizaciones, o población que están directa o indirectamente involucrados en el problema de desarrollo específico que intentamos resolver, para tomar en consideración sus intereses, su potencial y sus limitaciones.

ENTIDADES INVOLUCRADAS Y BENEFICIARIOS	FUNCIONES E INTERESES RELACIONADAS CON EL PROGRAMA
MINISTERIO DE ENERGIA Y MINAS (MEM)	- PROMOVER EL DESARROLLO ENERGÉTICO SOSTENIBLE Y MEJORAR LA CALIDAD DE VIDA RURAL EN EL PERÚ
DIRECCIÓN GENERAL DE ELECTRIFICACIÓN RURAL- DIRECCIÓN DE FONDOS CONCURSABLES (DGER-DFC)	- IMPLEMENTACIÓN TÉCNICA Y EJECUCIÓN FINANCIERA DEL PROGRAMA FONER II
OSINERGMIN	- SUPERVISAR TANTO EL PROCESO DE REVISIÓN Y FIJACIÓN DE TARIFAS DE ENERGÍA ELÉCTRICA, COMO LA FISCALIZACIÓN DE LA CALIDAD DEL SERVICIO DE ENERGÍA PROVISTO POR TODAS LAS EMPRESAS DE DISTRIBUCIÓN DE ENERGÍA ELÉCTRICA.
EMPRESAS DE DISTRIBUCIÓN DE ENERGÍA ELÉCTRICA	- BRINDAR EL SERVICIO DE SUMINISTRO ELÉCTRICO SEGÚN LAS NORMAS VIGENTES - PROMOVER EL USO PRODUCTIVO DE LA ELECTRICIDAD EN EL ÁMBITO DE SU CONCESIÓN - RENUEVAN Y AMPLIAN REDES EN SU ÁREA DE CONCESIÓN
GOBIERNOS REGIONALES	- COORDINACIÓN INTERSECTORIAL REGIONAL CONducir, EJECUTAR, SUPERVISAR Y COOPERAR EN PROGRAMAS DE ELECTRIFICACIÓN RURAL REGIONALES, EN EL MARCO DEL PNER
GOBIERNOS LOCALES	- BRINDAR LA INFORMACIÓN ECONÓMICA NECESARIA SOBRE LA ACTIVIDAD EMPRESARIAL EN SU JURISDICCIÓN , EN FUNCIÓN DE LA INFORMACIÓN DISPONIBLE, A LAS INSTANCIAS PROVINCIALES, REGIONALES Y NACIONALES. - PROMOVER, EN COORDINACIÓN CON EL GOBIERNO REGIONAL, AGRESIVAS POLÍTICAS ORIENTADAS A GENERAR PRODUCTIVIDAD Y COMPETITIVIDAD EN LAS ZONAS URBANAS Y RURALES
FAMILIAS RURALES	- MEJORAR CALIDAD DE VIDA DE LAS FAMILIAS RURALES A TRAVÉS DEL ACCESO A UN SERVICIO DE ELECTRICIDAD EFICIENTE, SOSTENIBLE Y DE CALIDAD
PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS RURALES	- IMPLEMENTAR NUEVAS TECNOLOGÍAS EN PROCESOS DE PRODUCCIÓN PARA INCREMENTAR SU PRODUCTIVIDAD, Y CONSECUENTEMENTE SUS INGRESOS - INVIERTEN EN EQUIPO ELÉCTRICO PARA MEJORAR PROCESOS PRODUCTIVOS DE SUS NEGOCIOS

8.2 Lógica vertical y horizontal de un marco lógico

La lógica vertical del ML, debe permitir examinar los vínculos causales entre los distintos niveles de objetivos del proyecto o programa. Debe obtenerse como válido que:

- Las actividades especificadas para cada componente y los supuestos a este nivel son necesarias para producir los resultados o medios fundamentales.
- Cada componente y los supuestos a este nivel son necesarios para lograr el propósito del proyecto o programa.
- Si se logra el propósito y se cumple los supuestos a este nivel, el proyecto o programa contribuirá al logro del fin.

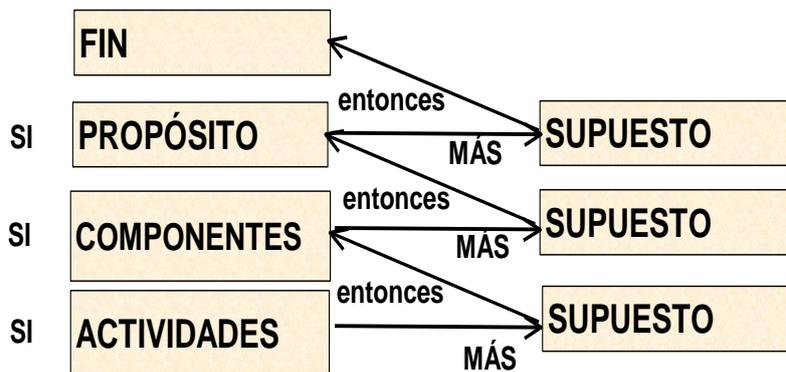
En la MML, las condiciones necesarias están representadas por los objetivos, en tanto que las condiciones suficientes están representadas por los supuestos. Cuanto menor sea la incertidumbre sobre la validez de ciertos supuestos, mayor será la probabilidad de éxito

LOGICA VERTICAL



La lógica horizontal del ML, nos muestra que no es **suficiente** cumplir con las actividades para obtener los productos sino que además deben ocurrir los supuestos de nivel de actividad para contar entonces con las condiciones **necesarias y suficientes**.

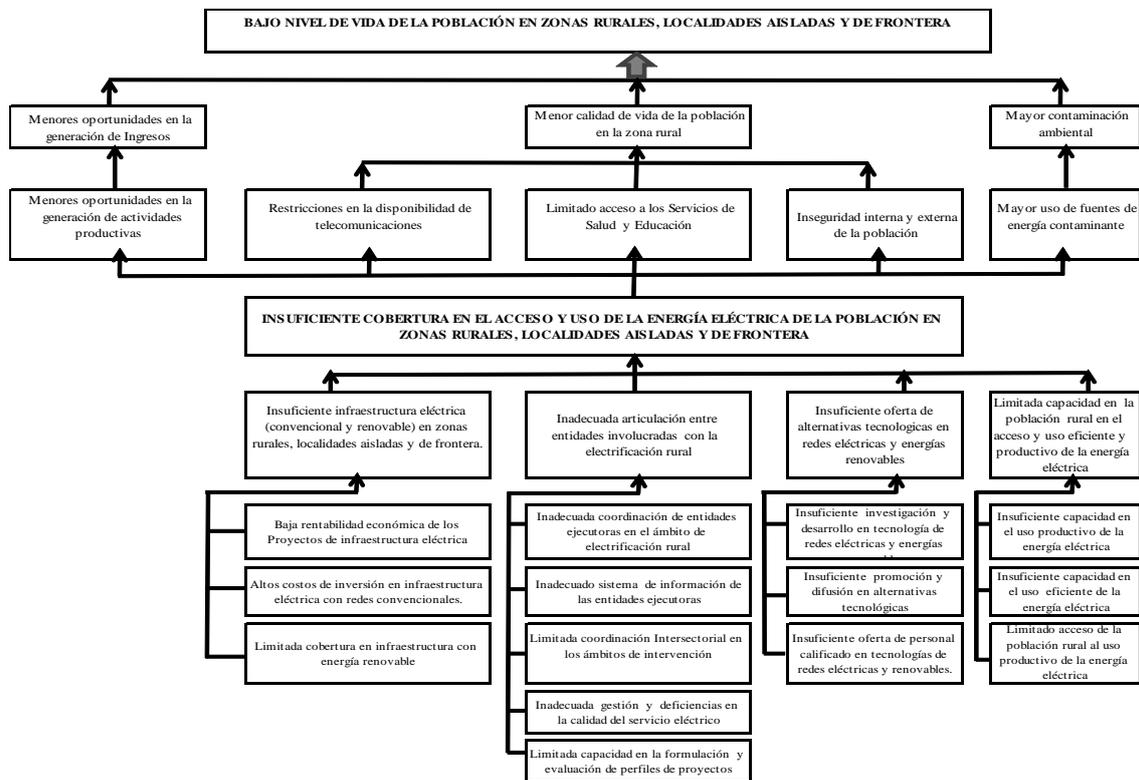
LÓGICA HORIZONTAL: Condiciones Suficientes



8.3 Desarrollo del Árbol de Problemas:

A partir del encadenamiento causa-efecto se produce una organización, jerarquización y se establece interdependencias entre los intereses y problemas identificados por los actores, sobre los que se concentraran los objetivos del

proyecto. En la confección del árbol de problemas, la información con la que se cuenta toma un rol fundamental.



8.4 Desarrollo del árbol de Objetivos:

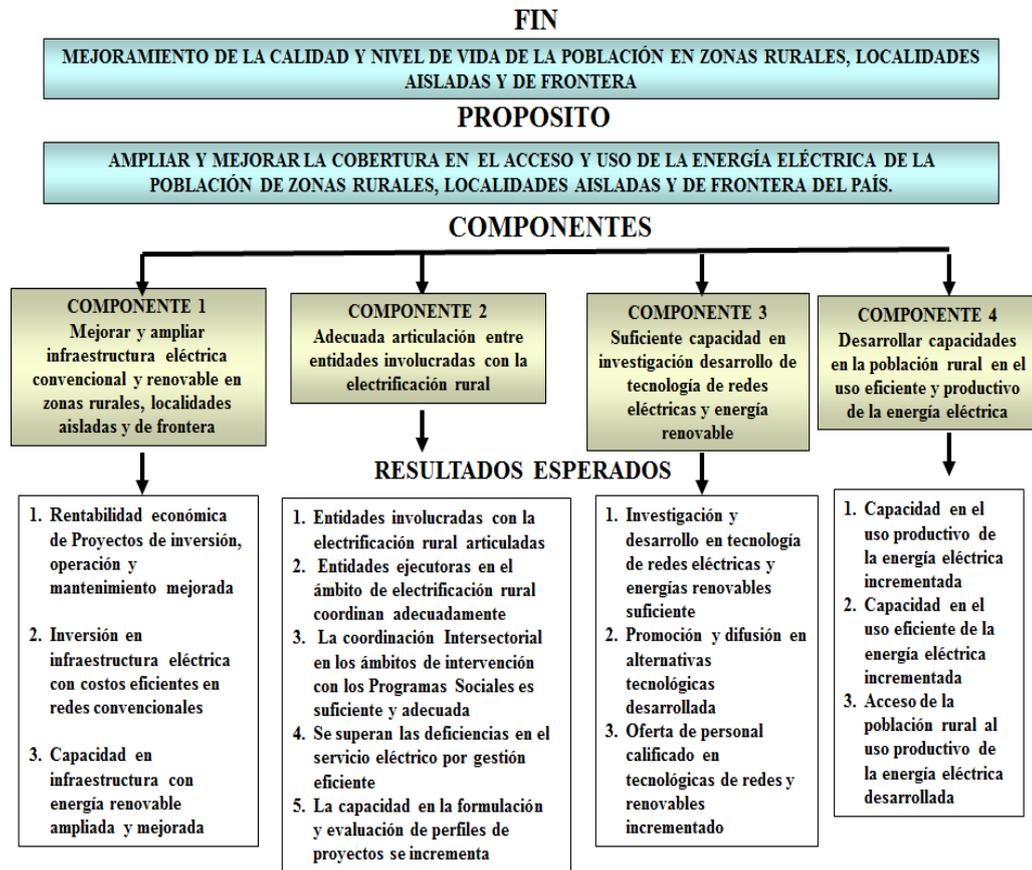
La construcción de un árbol de objetivos permite establecer los objetivos en función de su jerarquía y orden de procedencia. Esta construcción es una respuesta en positivo al árbol de problemas. De esta forma, los objetivos son la base de la estrategia y de las acciones de la organización en el contexto.

El análisis de objetivos se construye sobre los resultados obtenidos en el Análisis de los problemas. Los problemas que habían sido descritos como situaciones negativas pasan a ser definidos como estados alcanzados positivos que se establecen sobre la resolución de los problemas anteriormente identificados.

Es decir, para el EML, los objetivos de desarrollo se construyen sobre la solución de problemas concretos que afectan a personas concretas y cuya definición y relaciones se han establecido en el paso anterior.

En esta orientación el Objetivo central del Programa fue identificado como:

“Ampliar y mejorar la cobertura en el acceso y uso de la energía eléctrica de la población de zonas rurales, localidades aisladas y de frontera del país”.



8.5 La matriz del marco lógico

- El principal producto de la metodología de ML es la matriz de marco lógico (MML), la misma que en una tabla de cuatro columnas y cuatro filas sintetiza la siguiente información:
- Resumen narrativo de los objetivos y las actividades.
- Indicadores o expresión cuantitativa de los objetivos.
- Medios de verificación de los indicadores.
- Supuestos o factores externos que plantean riesgos u oportunidades.

Objetivos	Indicadores	Fuentes de Verificación	Supuestos
Fin			
Propósito			
Componentes			
Actividades			

9. Mapa de Procesos

Un mapa de procesos proporciona una representación visual de cómo se ve tu proceso de principio a fin, incluyendo los pasos, la secuencia de pasos, transferencias y otras interacciones. Ser capaz de "ver" tu proceso de principio a fin puede ser una poderosa manera de encontrar el lugar donde las cosas están funcionando bien, donde el trabajo no fluye bien, donde los pasos pueden ser innecesarios o redundantes, donde los pasos son demasiado complejos o cuando el proceso contiene bucles o ciclos infinitos o innecesarios. Los mapas de procesos ofrecen una base para identificar acciones de mejora y realizar un proceso más eficiente y eficaz. Por tal motivo, antes de realizar el mapa de procesos habrá que identificar todos los procesos.

Creación del mapa de procesos

1. Usando tus recursos (tu propio conocimiento del proceso, los miembros del equipo, procedimientos documentados, etc.), escribe cada paso del proceso en una ficha separada. Los pasos pueden ser tan básicos o tan detallados como sea necesario, pero mientras más detallados sean los pasos, más complejo puede llegar a ser tu mapa de procesos.

***Ejemplo:** si estás haciendo un mapa de procesos de prepararte para ir al trabajo en la mañana, el primer paso podría ser tan simple como "Despertarte" o tan detallado como "Apagar la alarma, abrir los ojos, sentarte, levantarte de la cama. Ambos describen la misma actividad.*

2. Desplázate por las fichas para poner los pasos en orden secuencial a medida que ocurran. Si estás trabajando con un equipo, asegúrate de que el equipo tenga un consenso sobre la secuencia.
3. Al dibujar el proceso se debe dar respuesta a las preguntas ¿Tiene un comienzo definido, secuencia de pasos y un final? ¿Hay puntos de importantes decisiones?

Pasos para realizar un mapa de procesos:

1. Identificar quienes son los actores externos e internos.
2. Plantear cual es el objetivo a alcanzar.

3. Definir qué y quien da impulso al proceso.
4. Cuáles son los elementos de entrada del proceso.
5. Como y a través de quien (responsable) y con quien (interrelaciones) se ejecuta el proceso.
6. Cuáles son los resultados del proceso (salidas).
7. Cómo y cuándo se mide, visualiza y evalúa la aptitud de funcionamiento.
8. Visualizar que el proceso es claro y comprensible (realización de un flujograma).
9. Evidenciar que los beneficiarios estén satisfechos.



10. Análisis y Formulación de la Estrategia:

Una vez que se han formulado los objetivos y metas a obtener por el plan, deberán fijarse las líneas concretas de acciones a ejecutar para que el fin planteado se plasme. Ello implica el diseño de la estrategia, se responden preguntas como:

- ¿Qué debería ser?
- ¿Puede ser?
- ¿Con que?

La estrategia es un cálculo permanente que vincula el fin y los medios, siendo un elemento básico de la planificación, ya que a partir de allí se deciden las orientaciones y se definen las políticas.

Es necesario, en el desarrollo del planeamiento estratégico, la factibilidad y viabilidad de las acciones previstas. En este sentido, hay que detectar las acciones que son viables y, a aquellas que no lo son, construirles factibilidad. La decisión estratégica reconoce la existencia de obstáculos y restricciones, lo que permite definir cursos de acción para superar estos obstáculos.

De allí que, una vez realizado el diseño normativo por el cual el actor social que planifica establece su "debe ser", este deberá someter a pruebas de viabilidad las operaciones desarrolladas conceptualmente para cotejar las formas que deberá adoptar para su consecución y el modo de secuenciar en tiempo y forma las operaciones para materializarlo

Consiste en definir cómo atacar los problemas existentes, de manera que se pueda cumplir con llegar a la visión y misión propuestas. Esta etapa culmina con la formulación del proyecto, siguiendo previamente las siguientes etapas:

10.1 Formulación de objetivos estratégicos generales y objetivos estratégicos específicos:

Los objetivos son los resultados deseados que expresan un cambio concreto y medible que se alcanzará en un tiempo, espacio y población determinada. Para definir los objetivos es necesario cumplir los requisitos de especificidad: medible, realizable, realista, limitado en el tiempo.

- **Objetivos generales:** Son las orientaciones generales que la organización adopta como un medio con la finalidad de alcanzar la visión organizacional y guiar el proceso de desarrollo. Para formularlos, se debe partir de los FCE, considerando también la visión de la organización.
- **Objetivos específicos:** Son las definiciones que detallan los diferentes aspectos que se quieren lograr o cumplir en cada uno de los objetivos generales. Es decir, son los diferentes caminos por los cuales la organización opta con la finalidad de alcanzar los objetivos generales.

10.2 Selección de estrategia:

La estrategia es considerada como el patrón o plan que integra las principales metas y políticas de una organización y, a la vez, establece la secuencia coherente de las acciones a realizar. Para seleccionar las estrategias, es necesario conocer los escenarios probables que puede afrontar la

organización. Por ello, se elabora una nueva matriz de escenarios con base en el análisis FODA:

	Oportunidades	Amenazas
Fortalezas	<p>Potencialidades Estrategia Maxi Maxi (maximiza oportunidades y fortalezas)</p>	<p>Riesgos Estrategia Maxi Mini (maximiza fortalezas y minimiza amenazas)</p>
Debilidades	<p>Desafíos Estrategia Mini Maxi (minimiza debilidades y maximiza oportunidades)</p>	<p>Limitaciones Estrategia Mini Mini (Minimiza debilidades y amenazas)</p>

10.3 Formulación de indicadores:

Los indicadores son medidas que determinan el avance de la implementación de un determinado plan o proyecto, por lo cual deben estar relacionados directamente con los objetivos que se persigue en la organización. En términos generales, los indicadores pueden ser de los siguientes tipos:

- **De acuerdo al ámbito de control:** Insumo, Producto, Resultado Intermedio (efecto) o Resultado Final (impacto).
- **De acuerdo a las dimensiones de desempeño:** Eficiencia, Eficacia, Calidad, Economía.

10.4 Definición de metas:

Los indicadores se deben definir para los objetivos estratégicos generales y para los objetivos generales específicos. Por cada indicador se debe determinar sus unidades de medida y las metas físicas. La meta es un valor numérico de un indicador preestablecido. Es la expresión cuantitativa de los objetivos que se tienen que lograr en los ámbitos temporal y espacial. En tal sentido, debe responder a la pregunta de cuánto se pretende conseguir. (PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO – CHOQUE LARRAURI, RAÚL) Las metas son fases intermedias de acción, objetivos intermedios que estructuran temporal y espacialmente la acción. Son también referencias ideales que deben a su inexistencia actual (designan un estadio futuro) su eficacia como dispositivos de convergencia de energías, de distribución de responsabilidades y de monitoreo del rumbo y la eficacia alcanzados por la organización. En esta

condición la meta es un objetivo, en términos lógicos, de menor extensión y mayor comprensión, a través del cual es posible medir el escalonamiento hacia los objetivos y la distancia temporal y espacial para alcanzarlos. Tienen un horizonte limitado de tiempo y constituyen la expresión concreta, cuantificable, de los logros que se planean alcanzar en el año (u otro periodo de tiempo) con relación al objetivo y producto identificado.

11. Táctica Operacional:

La fase más importante del Planeamiento Estratégico es la puesta en práctica del mismo. El también llamado Planeamiento Táctico o Planes de Actuación; constituye el conjunto de acciones para alcanzar los objetivos. Es la explicitación de la acción.

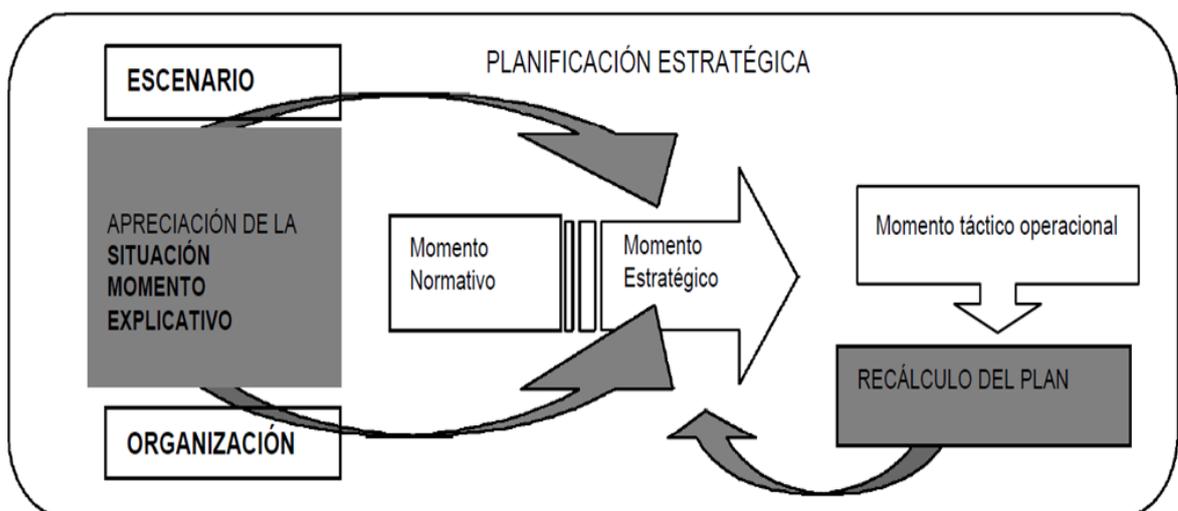
Es una etapa realizada simultáneamente con la ejecución del proyecto, sirve para evaluar decisiones que se tomarán de acuerdo a las circunstancias que se presenten. Puede incluir modificaciones a la agenda, recálculo o un recomienzo si es necesario.

Después de haber seleccionado la estrategia competitiva que se va a aplicar, se continúa a la etapa siguiente que plasma las acciones concretas que, en concordancia con la estrategia, permita alcanzar los objetivos y metas.

Para realizar los objetivos es necesario diseñar una estrategia, y esta se realiza en base a pasos coherentes y estructurados de manera secuencial. A esos pasos les llamamos tácticas.

La acción táctica Operacional responde a las siguientes preguntas:

- ¿Cuál es la táctica?
- ¿Cuándo y en qué orden se realizarán las actividades?
- ¿Cuánto tiempo durará el proyecto?
- ¿Cuáles son sus etapas?
- ¿Qué se priorizará en cada momento?
- ¿Es necesario un replanteo?
- ¿De qué manera se sabrá que se alcanzaron los resultados?



POLÍTICA NACIONAL DE LA MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA

Con fecha del 8 de Enero de 2013 y mediante DECRETO SUPREMO N° 004-2013-PCM, decreta:

Artículo 1° - la aprobación de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública.

Artículo 2° - El ámbito de aplicación es de las Entidades de la Administración Pública siguientes:

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;

Contenido

Introducción	45
1. Justificación de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública	46
1.1. Situación general.....	46
1.2. Principales deficiencias de la gestión pública en el Perú	48
2. Fundamentos de la política: visión, alcance, objetivo y principios	52
2.1. La visión: un Estado moderno al servicio de las personas	52
2.2. Alcance de la política.....	53
2.3. Objetivos de la política.....	53
2.4. Principios orientadores de la política de modernización.....	54
3. La apuesta central: una gestión pública orientada a resultados al servicio del ciudadano	57
3.1. Componentes de la Gestión Pública orientada a Resultados	58
a) Planeamiento de Estado: Políticas de Estado y de gobierno	58
b) Planeamiento estratégico	59
c) Presupuesto para resultados.....	59
3.2. Pilares centrales de la Política de Modernización de la gestión pública.....	63
1. Políticas Públicas, Planes Estratégicos y Operativos	63
2. Presupuesto para resultados.....	67
3. Gestión por procesos, simplificación administrativa y organización institucional	68
4. Servicio civil meritocrático	70
5. Sistema de información, seguimiento, evaluación y gestión del conocimiento	70
3.3. Ejes transversales de la Política de Modernización	72
1. Gobierno abierto	73
2. Gobierno Electrónico.....	74
3. Articulación interinstitucional	75
3.4. Desarrollo y sostenibilidad del proceso: Gestión del cambio (cultural)	77
4. Lineamientos para la modernización de la gestión pública	78
4.1. Lineamientos para las entidades públicas en General.....	79
4.2. Lineamientos para los ministerios y entes rectores de sistemas funcionales	84
4.3. Lineamientos para los entes rectores de sistemas administrativos	85

5. El rol del ente rector del sistema de modernización de la gestión pública	85
--	----

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 instancias 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.

1. 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 triplicó³, 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 año⁴, 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 millones⁵.

³ 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>.

⁴ Según cifras de la Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Pública (SUNAT).V

⁵ Según cifras del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

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 Latino barómetro 1995- 2011⁶, 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 territoriales⁷; según el mismo Latino barómetro, 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 del 2012, la Defensoría del Pueblo reporta 167 conflictos sociales activos y 71 conflictos latentes⁸.

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 2011⁹, menos del 30% de los alumnos del segundo grado alcanza el rendimiento esperado en comprensión lectora y únicamente el 13% lo hace en matemáticas¹⁰.

Por otro lado, pese a que la brecha global de inversión en redes viales asciende a US\$ 7,375 millones¹¹ y que sólo el 64% de las viviendas tiene acceso a red pública de agua y 54% dispone de desagüe¹², los tres niveles de gobierno ejecutaron el 2011, en conjunto, menos del 70% de los recursos disponibles para inversión pública¹³.

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

⁶ Corporación Latino barómetro: *Informe de Prensa Latino barómetro 1995-2011*. Lima, 2012.

⁷ 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.

⁸ Defensoría del Pueblo: *Reporte Mensual de Conflictos Sociales N° 103*. Septiembre 2012.

⁹ 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.

¹⁰ Ministerio de Educación: *Evaluación Censal de Estudiantes*, 2011.

¹¹ Instituto Peruano de Economía (2009): *El Reto de la Infraestructura al 2018 "La Brecha de Inversión en Infraestructura en el Perú 2008"*.

¹² INEI, Censos Nacionales 2007: XI de Población y VI de Vivienda.

¹³ 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).

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.

Sin embargo, esta transferencia de funciones y el incremento de recursos¹⁴ 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 pagados 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 mí íntimamente garantizadas”¹⁵.

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.

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 siguientes¹⁶:

¹⁴ 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.

¹⁵ Levitsky, Steven: “Una paradoja peruana”. En: <http://www.larepublica.pe/columnistas/aproximaciones/una-paradoja-peruana-12-05-2012>. 13 de mayo 2012.

¹⁶ 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.

• 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. 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 heterogeneidad¹⁷ 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 considerándola 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

¹⁷ "La heterogeneidad existente se agrava en el caso de los gobiernos regionales por la superposición de tres diseños organizacionales diferentes: el que resulta de la descentralización, la estructura central basada en las antiguas CTAR y las direcciones regionales sectoriales que les fueron adscritas". Eduardo Ballón. Secretario Técnico de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales "Comentarios a la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública"

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 estas¹⁸. 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 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:**

¹⁸ 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.

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 intergubernamentales¹⁹. 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 intersectorial²⁰. 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.

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 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

¹⁹ Molina, Carlos e Isabel Licha (2005): *Coordinación de la política social: Criterios para avanzar*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington DC.

²⁰ 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.

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 efectividad y eficiencia 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 apunta 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 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 ambiental²¹.

²¹ 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"²²) 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 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

²² 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.

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 Gubernamentales²³, 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 de las entidades del sector público en los tres niveles de gobierno. De ese modo, el Estado busca actuar común 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.

²³ Que se encuentran contenidos en el Plan Bicentenario 2021 (que aún no tiene aprobación formal) y en los compromisos del Acuerdo Nacional.

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 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 población²⁴ La aplicación de esta estrategia requiere avanzar en el cumplimiento de lo siguiente²⁵:

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 manera²⁶:

Concepto	Orientación ²⁴
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.

d) Gestión por procesos

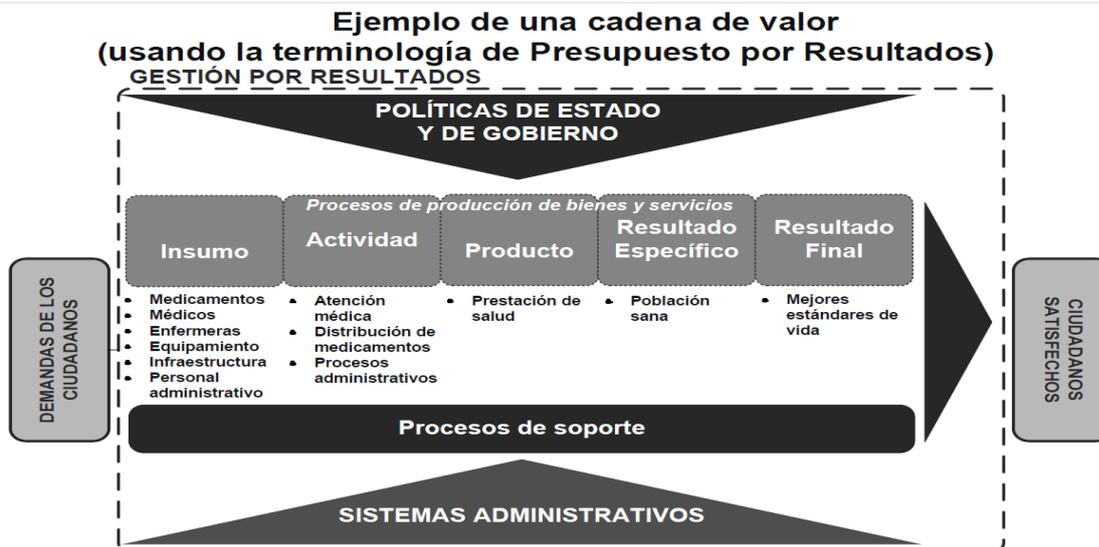
Una gestión al servicio del ciudadano necesariamente deberá cambiar el tradicional modelo de organización funcional y migrar hacia una organización por procesos contenidos en las "cadenas de valor" de cada entidad, que aseguren que los bienes y servicios públicos de su responsabilidad generen resultados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

²⁴ "En camino de un presupuesto por resultados (PPR): una nota sobre los avances recientes en la programación presupuestaria" MEF 2012.

²⁵ Ibid.

²⁶ 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"

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)²⁷; en segundo lugar, los servidores del Estado están

²⁷ En el sector privado la relación entre agente (la organización) y principal (los propietarios) es más clara.

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 flexibilidad²⁸. Un mayor mérito significa profesionalización y capacidad técnica del servicio público, y la mayor flexibilidad se relaciona con un servicio más adaptable 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 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

²⁸ Longo, Francisco: *Mérito y Flexibilidad*. 2004

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 resultado

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 claros²⁹, 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

²⁹ Aunque debe establecerse esto con claridad en el marco del Plan Bicentenario aprobado por CEPLAN y el Acuerdo Nacional.

sistema articulado desde el nivel nacional y, es el CELAN, 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. Positivas 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.

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 de 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. 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 sociedad³⁰.

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,

³⁰ Es importante dar a conocer cuáles han sido los criterios aplicados para evaluar los pros 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.

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 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.

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 detalla 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 brinde 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 las 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".³¹ 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.
- 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, seguimiento, evaluación y gestión del conocimiento

³¹ SERVIR: *La Reforma del Servicio Civil como parte de la reforma y modernización del Estado*. 2012

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 decisiones³².

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 públicas³³. Finalmente, la colaboración, consiste en la cocreación 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. 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)

³² OECD (2005): *Effective Open Government: Improving public access to government information*. Paris: OECD Publishing.

³³ OECD (2005): *Modernising Government: The way forward*. Paris: OECD Publishing.

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 ciudadanos³⁴. 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"³⁵.

En un contexto como el peruano, donde el déficit de infraestructura sumado a otros factores incide 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 mismas³⁶.

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.

En cuanto al enfoque interno, las instituciones públicas pueden aplicar las TIC en distintos ámbitos vinculados a su gestión institucional como son las diversas

³⁴ CLAD, Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico.

³⁵ 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".

³⁶ Para afrontar este reto, se pueden aprovechar las tendencias de la telefonía móvil como medio de acceso a información y servicios del Estado. 29 SERVIR: *La Reforma del Servicio Civil como parte de la reforma y modernización del Estado*. 2012

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 interoperabilidad³⁷ 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 Electrónico³⁸ en el ámbito de la Presidencia del Consejo de Ministros, de manera que se asegure la consecución coordinada 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.

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:

³⁷ 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"

³⁸ 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."V

- 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.

3.4. 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 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 etapas³⁷ 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 con 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.

Pilares Centrales /Ejes transversales	Lineamientos
<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). • 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.

Pilares Centrales /Ejes transversales	Lineamientos
4. Servicio civil meritocrático	<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. Sistema de información, seguimiento, evaluación y gestión del conocimiento</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 deben 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. <p>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.</p> <ul style="list-style-type: none"> • 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.
--	---

Pilares Centrales /Ejes transversales	Lineamientos
6. Gobierno abierto	<p>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.</p> <ul style="list-style-type: none"> • 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	<p>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.</p> <ul style="list-style-type: none"> • 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. Articulación interinstitucional	<p>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.</p>

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

Lineamientos
<ol style="list-style-type: none">1. Fortalecer su capacidad de formulación, rectoría, supervisión y evaluación de las políticas públicas de su responsabilidad.2. Promover el debate público abierto en el proceso de formulación de Políticas Públicas, incluyendo a grupos representativos de la sociedad que tengan un legítimo interés, a las Universidades, a los Colegios Profesionales, a las ONGS, a las Empresas Privadas.3. Articular las políticas públicas de su responsabilidad, tanto con las competencias y funciones de los tres niveles de gobierno, como con los objetivos y metas nacionales.4. Coordinar con las instancias descentralizadas de gobierno desde el diseño de las políticas nacionales y sectoriales que comprometan materias de competencia compartida, a fin de asegurar la máxima capacidad de servicio del Estado a los ciudadanos a través de la acción conjunta de los tres niveles de gobierno, según corresponda.5. Establecer espacios y mecanismos de coordinación interinstitucional con otros Ministerios, organismos del Gobierno Nacional y los Gobiernos Regionales y Locales en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas de su responsabilidad, según corresponda.6. Descentralizar funciones y responsabilidades, con el objetivo de prestar de manera eficiente los bienes y servicios públicos. Evaluar previamente las situaciones especiales en que, por economías de escala u objetivos nacionales de nivelación y redistribución, resulte conveniente optar por otras alternativas.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; sí 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	Acciones
1. Políticas Públicas, Planes Estratégicos y Operativos	<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 <i>Ranking</i> 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.

Pilares Centrales /Ejes transversales	Acciones
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 priorizadas. • 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.