

Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2030

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS
SECRETARÍA DE GESTIÓN PÚBLICA -SGP

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	6
2. BASE NORMATIVA.....	8
2.1 Referentes normativos nacionales	8
2.2 Referentes normativos internacionales	8
3. DIAGNÓSTICO.....	9
3.1 Enunciado del problema público	9
3.2 Conceptos claves	12
3.3.1 Enfoque conceptual	17
3.3.2 Estructuración operativa del problema	21
3.3 Situación actual de problema público.....	22
a) Causas del problema público:	22
b) Efectos del problema público:	67
3.4 Situación futura deseada	69
3.4.1 Identificación de riesgos y oportunidades:	71
3.4.2 Análisis de Riesgos y Oportunidades por cada tendencia identificada	72
3.4.3 Análisis de riesgos y oportunidades por cada escenario identificado	75
3.4.4 Aspiraciones de las entidades públicas.....	76
3.5 Alternativas de solución	77
3.5.1 Análisis costo - beneficio	79
4. OBJETIVOS PRIORITARIOS Y LINEAMIENTOS.....	87
4.1 Objetivos prioritarios:	87
4.2 Lineamientos	93
5. PROVISIÓN DE SERVICIOS	102
5.1 Servicios	102
5.2 Actividades para proveer los servicios.....	103
6. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN	110
6.1 Seguimiento	110
6.2 Evaluación	110
7. ACRONIMOS	111
8. ANEXOS.....	112
Anexo N° 01:	113
Metodología para el diseño y formulación de la PNMGP	113

Anexo N° 02.	118
Identificación y análisis de tendencias y escenarios	118
Anexo N° 03.	124
Evidencia de las alternativas de solución	124
Anexo N° 04.	143
Evaluación de alternativas de solución	143
Anexo N° 05.	148
Políticas relacionadas	148
Anexo N° 06.	155
Fichas técnicas de indicadores	155
Anexo N° 07.	164
Modelo conceptual de la PNMGP al 2030	164
Anexo N° 08.	167
Articulación de causas, alternativas de solución, tipo de propuesta e instrumentos	167
9. BIBLIOGRAFÍA	169
10. RESUMEN EJECUTIVO DE LA PNMGP AL 2030	173

Índice de gráficos

Gráfico N° 1: Horas necesarias para completar un trámite	10
Gráfico N° 2 : Porcentaje de personas que tienen que regresar a la entidad visitada para completar un trámite	10
Gráfico N° 3: Razones que inciden en la insatisfacción con la atención en las entidades públicas	11
Gráfico N° 4: Modelo conceptual de la PNMGP al 2030	18
Gráfico N° 5: Árbol de problemas propuesto para la PNMGP al 2030	21
Gráfico N° 6: Duración de la gestión.....	46
Gráfico N° 7: Documentos solicitados.....	47
Gráfico N° 8: Índice de Competitividad Mundial del Foro Económico Mundial, 2019.....	48
Gráfico N° 9: Ranking del Perú en estudio “Doing Business”	48
Gráfico N°10: Percepción sobre la corrupción en el Perú, de acuerdo a la Octava Encuesta Nacional sobre Corrupción en el Perú.....	66

Índice de cuadros

Cuadro N° 1.- Definiciones operacionales del enunciado del problema público	12
Cuadro N° 2.- Definiciones operacionales de la Causa Directa 1	13
Cuadro N° 3.- Definiciones operacionales de la Causa Directa 2	14
Cuadro N° 4.- Definiciones operacionales de la Causa Directa 3	14
Cuadro N° 5.- Definiciones operacionales de la Causa Directa 4	15
Cuadro N° 6.- Definiciones operacionales de la Causa Directa 5	16
Cuadro N° 7.- Resumen de inventario de políticas(similares) del CEPLAN (2018).....	24
Cuadro N° 8.- Efectos del proceso de simplificación administrativa (2016 – 2019)	49
Cuadro N° 9.- Número de entidades participantes por Centro MAC y MAC Express	51
Cuadro N° 10.- Número de atenciones por Centro MAC y MAC Express.....	52
Cuadro N° 11.- Número de atenciones en Aló MAC	52
Cuadro N° 12.- Número de atenciones en www.mac.pe	52
Cuadro N° 13.- Modelo de Gobernanza Regulatoria de la OCDE (2016).....	64
Cuadro N° 14.- Análisis de riesgos y oportunidades por cada tendencia identificada	72
Cuadro N° 15.- Escenarios que podrían afectar el desarrollo nacional al 2030.....	75
Cuadro N° 16 .- Alternativas de solución seleccionadas	78
Cuadro N° 17.- Evaluaciones de impacto de intervenciones públicas en sectores	80
Cuadro N° 18.- Principales resultados alcanzados, según evaluaciones de impacto de diversas intervenciones	81
Cuadro N° 19.- Costos y beneficios relevantes por cada alternativa de solución	82
Cuadro N° 20.- Objetivos prioritarios, indicadores y lineamientos	99
Cuadro N° 21.- Objetivos prioritarios, Lineamientos (*) y Actividades Operativas de la PNMGP al 2030	104
Cuadro N° 22.- Metodología empleada para la Etapa 0: Preparatoria	113
Cuadro N° 23.- Metodología empleada para la Etapa 1: Diseño	114
Cuadro N° 24.- Metodología empleada para la Etapa 2: Formulación	116
Cuadro N° 25.- Tendencias asociadas al problema público.....	118
Cuadro N° 26.- Evidencia que sustenta las tendencias asociadas al problema público	119
Cuadro N° 27.- Análisis de riesgos y oportunidades por cada tendencia identificada	121
Cuadro N° 28.- Escenarios que podrían afectar el desarrollo nacional al 2030.....	123

Cuadro N° 29.- Entidades públicas que participaron durante el proceso de diseño y colaborativo de la PNMGP	124
Cuadro N° 30.- Matriz de alternativas de solución seleccionadas en los talleres de diseño y formulación colaborativa de la PNMGP al 2030	126
Cuadro N° 31.- Evaluación de alternativas de solución	143
Cuadro N° 32.- Alineamiento vertical con las Políticas de Estado	148
Cuadro N° 33- Alineamiento Vertical con los objetivos nacionales del PEDN al 2050	149
Cuadro N° 34.- Alineamiento horizontal de la PNMGP con las políticas nacionales	150

Índice de tablas

Tabla N° 1.- Ficha técnica del indicador I.1	155
Tabla N° 2.- Ficha técnica del indicador I.2	156
Tabla N° 3.- Ficha técnica del indicador I.3	157
Tabla N° 4.- Ficha técnica del indicador I.4	158
Tabla N° 5.- Ficha técnica del indicador I.5	159
Tabla N° 6.- Ficha técnica del indicador I.6	160
Tabla N° 7.- Ficha técnica del indicador I.7	161
Tabla N° 8.- Ficha técnica del indicador I.8	162
Tabla N° 9.- Ficha técnica del indicador I.9	163

1. INTRODUCCIÓN

En el marco de la visión y los compromisos que establecen las políticas de Estado de construir un Estado eficiente, eficaz, moderno y transparente al servicio de las personas, es posible identificar un conjunto de hitos que han marcado (y siguen marcando) la trayectoria e institucionalidad del proceso de modernización de la gestión pública en el Perú, dentro de los cuales se encuentra la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021 (en adelante PNMGP), aprobada mediante Decreto Supremo N° 004-2013-PCM, luego de los años transcurridos, persiste la importancia de que el Perú cuente con una política como principal instrumento orientador en materia de modernización, para lo cual se ha estimado una temporalidad hasta el año 2030, en ese marco la Presidencia del Consejo de Ministros - PCM mediante Resolución Ministerial N° 248-2019-PCM, aprobó la lista sectorial de las políticas nacionales bajo la rectoría de la PCM, entre las cuales se encuentra la PNMGP al 2030.

Han transcurrido casi 10 años desde aquel hito fundamental en materia de modernización, desde entonces se han presentado cambios en diversas dimensiones (sociales, económicas, políticas, sanitarias) que han impactado en la trayectoria normativa, funcionamiento y entorno de la administración pública peruana. Tenemos una sociedad distinta, mucho más informada que se moviliza en entornos digitales, y nuevos temas en la agenda pública que demandan una actuación ágil y cohesionada del Estado, como, por ejemplo, el cambio climático, el aumento en los casos de corrupción, recurrentes crisis políticas que dificultan el establecimiento de consensos mínimos y – sobre todo – el surgimiento de crisis sanitarias que ponen a prueba los servicios públicos que brinda el Estado.

En el Perú los esfuerzos por modernizar se circunscriben en la Política 24 del Acuerdo Nacional, la cual establece el compromiso por “construir y mantener un Estado eficiente, eficaz, moderno y transparente al servicio de las personas y de sus derechos, y que promueva el desarrollo y buen funcionamiento del mercado y de los servicios públicos”. Así, se busca un Estado que “atienda las demandas de la población y asegure su participación en la gestión de políticas públicas y sociales, así como en la regulación de los servicios públicos en los tres niveles de gobierno”¹. En esa línea, la modernización de la gestión pública se articula con los cinco ejes de la Visión Perú al 2050, al proponer un Estado moderno, eficiente, transparente y descentralizado que garantiza una sociedad justa e inclusiva, sin corrupción y sin dejar a nadie atrás, por cuanto la PNMGP al 2030 tiene como centro a las personas y busca que las mismas alcancen su potencial en igualdad de oportunidades y sin discriminación para gozar de una vida plena, dentro de una sociedad democrática, pacífica, respetuosa de los derechos humanos y libre del temor y de la violencia, siendo uno de sus principios la sostenibilidad ambiental.

Hoy nos enfrentamos a una crisis económica y sanitaria en el Perú y en el mundo, nos encontramos ante un escenario altamente dinámico e incierto en el cual las entidades públicas tendrán que trabajar fuera de los confines de las estructuras tradicionales para intentar abordajes más flexibles en la planificación e implementación de políticas, que sean más adaptativos, ágiles y – sobre todo resilientes. La pandemia del COVID – 19, no solo ha tenido y tiene un impacto negativo considerable sobre la economía peruana, por el esfuerzo fiscal que implican las medidas que se están impulsando desde el Estado, sino también sobre los niveles de desigualdad y pobreza en nuestro país. De acuerdo a una encuesta de Ipsos (2020), realizada en el mes de marzo de 2020, un 25% de la población encuestada, se ha quedado sin trabajo, debido a la situación excepcional producida por la Emergencia Sanitaria. Ello incrementa de manera importante el grupo de la población en situación de vulnerabilidad social.

En este contexto, la PNMGP al 2030 establece como problema público *“Bienes, servicios y regulaciones que no responden a las expectativas y necesidades de las personas y a la creación de valor público”*, siendo la variable central los bienes, servicios y regulaciones, toda vez que estos constituyen la “bisagra” entre las personas (naturales y jurídicas) y la administración pública y, por su posición estratégica en la generación de resultados para las personas, ejercen un elevado impacto, no solo en la satisfacción de sus necesidades, sino en la valoración de las personas con relación a la actuación del Estado en su conjunto, siendo la situación futura deseada la siguiente; *“Al 2030 contaremos con bienes, servicios y regulaciones de calidad que logren resultados*

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

de política pública, basados en evidencia y que atiendan las necesidades de las personas de manera oportuna y eficiente”.

Así, la PNMGP constituye el principal instrumento orientador que guiará el proceso de modernización de la gestión pública en el Perú hasta el año 2030, estableciendo que la gestión pública moderna es una gestión orientada a resultados al servicio del ciudadano; en la cual los funcionarios calificados y motivados se preocupan - en el marco de políticas públicas de Estado, nacionales, regionales y locales, según las competencias que corresponden a cada nivel de gobierno- por entender las necesidades de los ciudadanos y organizan tanto los procesos de producción o actividades como los de soporte, con el fin de transformar los insumos en productos (seguridad jurídica, normas, regulaciones, bienes o servicios públicos) que arrojen como resultado la mayor satisfacción de los ciudadanos (2013, p. 27). El modelo conceptual planteado en la PNMGP representó un cambio decisivo que implica superar el tradicional enfoque de organizar los servicios por la oferta, aquello que el Estado estima que puede proveer, por un enfoque de demanda, que considera lo que la ciudadanía estima como necesario (Pasco, 2015)².

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

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

2. BASE NORMATIVA

2.1 Referentes normativos nacionales

La PNMGP se sustenta en las siguientes normas nacionales:

- Constitución Política del Perú.
- Acuerdo Nacional.
- Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado.
- Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización.
- Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE).
- Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.
- Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.
- Decreto Legislativo N° 1446, Decreto Legislativo que modifica la Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado.
- Decreto Supremo N° 123-2018-PCM, que aprueba el Reglamento del Sistema de Modernización de la gestión pública.
- Resolución Ministerial N° 156-2021-PCM, que aprueba el Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros
- Decreto Supremo N° 164-2021-PCM, que aprueba la Política General de Gobierno para el período 2021-2026.
- Decreto Supremo N° 029-2018-PCM, que aprueba el Reglamento que regula las Políticas Nacionales y su modificatoria.
- Resolución de Secretaría de Gestión Pública N° 004-2019-PCM-SGP, que aprueban los Lineamientos N° 001-2019-SGP “Principios de actuación para la modernización de la gestión pública”.

2.2 Referentes normativos internacionales

La PNMGP se sustenta en los siguientes acuerdos internacionales:

- Carta Iberoamericana de la Función Pública, aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 26-27 de junio de 2003.
- Código Iberoamericano de Buen Gobierno, suscrita el 23 de junio de 2006 en Montevideo.
- Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico, aprobada por la IX Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado Pucón, Chile, 31 de mayo y 1° de junio de 2007.
- Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública, aprobada por la X Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado San Salvador, El Salvador, 26 y 27 de junio de 2008.
- Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana, aprobada por la XI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado Lisboa, Portugal, 25 y 26 de junio de 2009.
- Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública, aprobada por el Consejo Directivo del CLAD en reunión presencial-virtual celebrada desde Caracas el 10 de octubre de 2013.

3. DIAGNÓSTICO

3.1 Enunciado del problema público

La PNMGP al 2030 define como problema público el siguiente enunciado:

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

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

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

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

Debido a la crisis económica y sanitaria que hoy vivimos en el Perú y en el mundo, se avecina un escenario altamente dinámico e incierto en el cual las entidades públicas tendrán que trabajar fuera de los confines de las estructuras tradicionales para intentar abordajes más flexibles en la planificación e implementación de políticas, que sean más adaptativos, ágiles y – sobre todo resilientes.

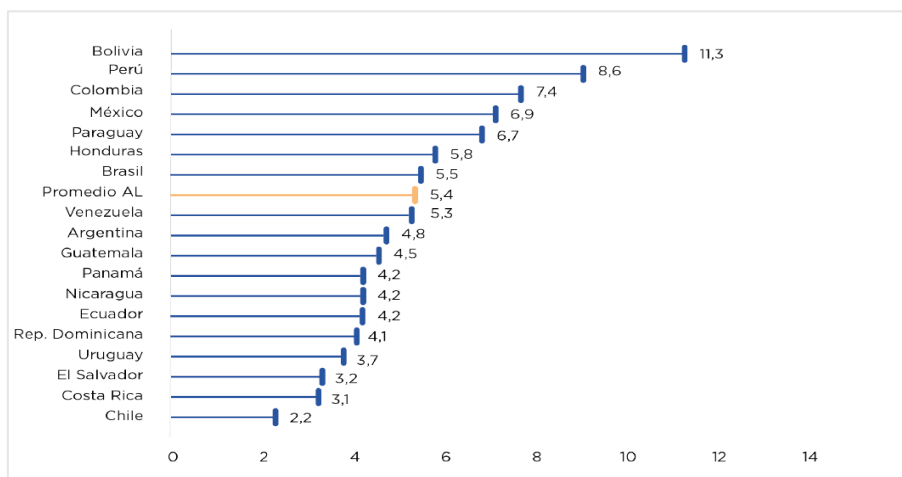
La pandemia del COVID – 19, no solo está teniendo un impacto negativo considerable sobre la economía peruana, por el esfuerzo fiscal que implican las medidas que se están impulsando desde el Estado, sino también sobre los niveles de desigualdad y pobreza en nuestro país. De acuerdo a una encuesta de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

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

De acuerdo a estudios realizados por Organismos Multilaterales, uno de los factores que ejercen mayor impacto en los niveles de confianza de las personas en las instituciones públicas es la calidad de los bienes, servicios y regulaciones (BID, 2016; PCM, 2018)³.

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

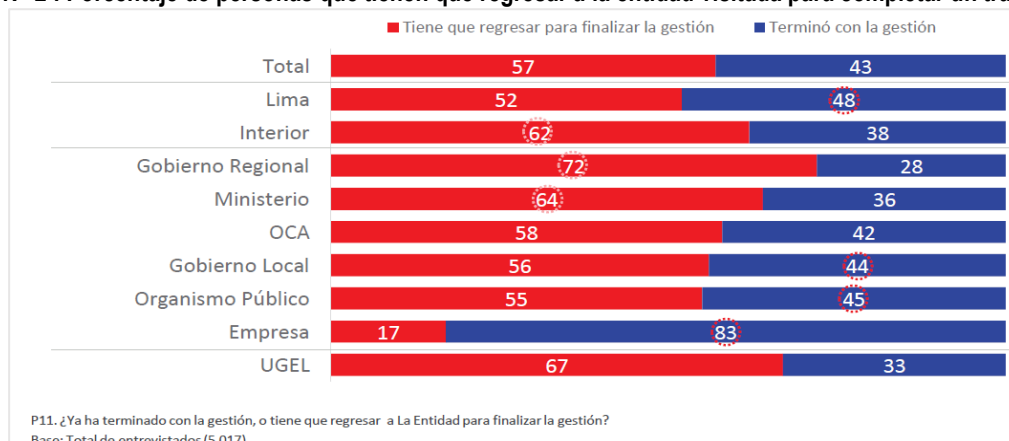
Gráfico N° 1: Horas necesarias para completar un trámite



Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (BID)(2018).

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

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



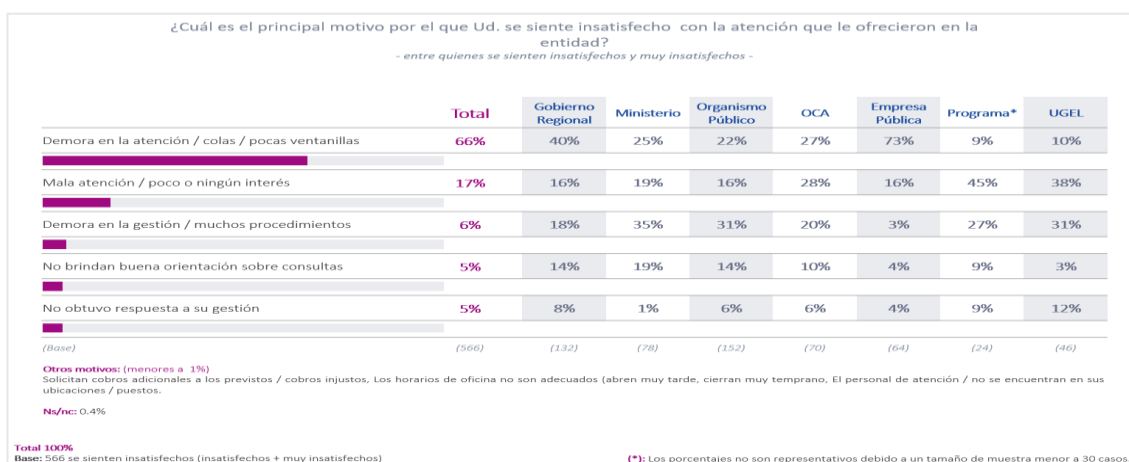
Fuente: IPSOS (2017).

³ BID (2016) Gobiernos que sirven: innovaciones que están mejorando la entrega de servicios a los ciudadanos.

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

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

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



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

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

Pese a ello, en muchos casos, principalmente desde el punto de vista de las entidades públicas, se considera que las personas se acercan al Estado para el llenado de un formato o para la apertura de un expediente. No obstante, desde el punto de vista de las personas, las razones son diferentes. El ciudadano, servidor público o empresa se acerca al Estado motivado por una necesidad o un evento de vida como, por ejemplo, el matrimonio, el nacimiento de un bebe, la búsqueda de trabajo, la solicitud de autorización para abrir un negocio, el fallecimiento de un ser querido, entre otros. Así, las personas se acercan a las entidades públicas por distintas razones y en distintos momentos de sus vidas⁴. Transitar de una mirada basada en la lógica del funcionamiento interno de las entidades públicas (foco en las cosas) para transitar hacia una lógica centrada en las necesidades y expectativas de las personas (foco en las personas) se convierte, así, en el principal reto que tiene la administración pública.

⁴ Exposición de Motivos del Decreto Legislativo N° 1447, Decreto Legislativo que modifica el Decreto Legislativo N° 1211 que aprueba medidas para el fortalecimiento e implementación de servicios públicos integrados a través de ventanillas únicas.

3.2 Conceptos claves

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

Cuadro N° 1.- Definiciones operacionales del enunciado del problema público

N°	Término	Definición operacional
1	Bienes	Son los productos tangibles que responden a las necesidades de las personas y que son entregadas por las entidades públicas, en cumplimiento de sus funciones (p.e. desayuno escolar, tablets, bono, DNI, pasaporte, medicina, libros, vacunas, etc). Para la provisión de bienes se podría requerir de servicios para asegurar su adecuada entrega.
2	Bienes, servicios y regulaciones	Constituyen el conjunto de intervenciones a través de los cuales las entidades públicas, en el marco de sus competencias, promueven, producen o generan condiciones para obtener un cambio en la sociedad (PCM, 2019) ^{5,6,7} .
3	Brechas	Es la diferencia entre la oferta disponible optimizada de infraestructura (la cual incluye la infraestructura natural) y/o acceso a servicios públicos y la demanda, a una fecha determinada y ámbito geográfico determinado. Puede ser expresada en términos de cantidad y/o calidad (CEPLAN, 2019) ⁸ .
4	Calidad de las intervenciones públicas	Está entendida como la medida en que las intervenciones (bienes, servicios y regulaciones) brindados por el Estado resuelven el problema público y responden a las necesidades y expectativas de las personas. (PCM, 2019) ⁹ .
5	Modernización	La modernización de la gestión pública se entiende como un proceso de transformación constante a fin de mejorar lo que hacen las entidades públicas y, de esa manera, generar valor público (PCM, 2019).
6	Necesidades y expectativas	Se identifican a partir de las brechas de acceso a bienes y servicios a nivel departamental, provincial y distrital. Estas brechas permitirán comprender cómo viven las personas en sus territorios, sus medios de vida y su nivel de bienestar; y a partir de ello, poder diseñar intervenciones reflejados en políticas y planes que permitan identificar las necesidades reales de la población y aprovechar las oportunidades (CEPLAN, 2017) ¹⁰ .
7	Público objetivo	En el caso de la PNMGP, el público objetivo son las entidades públicas. Desde esta política se busca generar condiciones adecuadas que permitan que las entidades públicas, a través de su gestión interna e intervenciones públicas, respondan a las necesidades de las personas (naturales o jurídicas)
8	Regulaciones	Las regulaciones, en tanto instrumentos que desarrollan los contenidos de las políticas públicas, son un conjunto de reglas creadas por el Estado dirigidas a mejorar la eficiencia de los mercados, generar bienestar social, u optimizar el funcionamiento de la administración pública (PCM, 2019; Sotelo, 2012).
9	Servicio	Son los productos intangibles entregados por las entidades públicas a las personas, en el marco de sus competencias y funciones sustantivas que, al satisfacer sus necesidades y expectativas, generan valor público ¹⁰ .
10	Servicio Administrativo	Son los productos intangibles que generan las entidades, entregados a otras entidades públicas, como un medio o soporte para la optimización de su gestión interna o la prestación eficiente y de calidad de los bienes y servicios que prestan. ¹¹
11	Valor público	El valor público debe ser entendido como el cambio que acontece en las variables sociales ¹² . El valor público se crea cuando a) las intervenciones públicas, que adoptan la forma de bienes,

⁵ Resolución de Secretaría de Gestión Pública N°004-2019-PCM/SGP, que aprueba los Lineamientos N° 001-2019-SGP: "Principios de actuación para la modernización de la gestión pública".

⁶ Cabe precisar que, además de las intervenciones citadas, se debe tomar en cuenta que el rol del Estado también se orienta a garantizar derechos sociales y económicos para las personas, tales como las prestaciones de salud, pensiones, educación, seguridad, entre otros, siendo que la condición de derecho universal no es excluyente de la condición de servicio del Estado (Ibid).

⁷ Véase la definición de "política pública" en el Cuadro N° 2.

⁸ CEPLAN (2019). Guía para el Planeamiento Institucional.

⁹ Adecuación sobre la base de la Resolución de Secretaría de Gestión Pública N° 006-2019-PCM/SGP, que aprueba la Norma Técnica para la Gestión de la Calidad de Servicios en el Sector Público.

¹⁰ En concordancia con: (i) primer principio del SAMGP.- orientación al ciudadano: Las intervenciones de las entidades públicas, según su naturaleza, se diseñan e implementan a partir de la identificación de las necesidades y expectativas de los ciudadanos (SAMGP, Art. 3) y (ii) Guía de Políticas Nacionales.- En el marco de la modernización de la gestión pública, las políticas nacionales deben formularse sobre problemas priorizados de acuerdo a las necesidades y demandas ciudadanas, y reflejarse en los planes sectoriales, institucionales y operativos del SINAPLAN (Guía de Políticas Nacionales, p.15).

¹¹ Opinión Técnica Vinculante N° 001-2022-PCM/SGP/SSAP.

¹² Sotelo, A. (2012). La cadena de valor público: un principio ordenador que previene la colisión metodológica. Revista Internacional de Presupuesto Público, 80.

N°	Término	Definición operacional
		servicios o regulaciones, satisfacen las necesidades y expectativas de las personas, generando beneficios a la sociedad y, b) se optimiza la gestión interna a través de un uso más eficiente y productivo de los recursos públicos, para, directa o indirectamente, satisfacer las necesidades y expectativas de las personas, generando beneficios a la sociedad (PCM, 2018) ¹³ .

Elaboración: Secretaría de Gestión Pública

Cuadro N° 2.- Definiciones operacionales de la Causa Directa 1

N°	Término	Definición operacional
1	Análisis de impacto regulatorio	Herramienta que sirve para examinar de manera sistemática los beneficios, costos y efectos potenciales de una propuesta normativa (o alternativa no regulatoria), ya sea nueva o la modificación de una preexistente (OCDE, 2016) ¹⁴ .
2	Políticas nacionales	Las políticas nacionales definen los objetivos prioritarios, los lineamientos, los contenidos principales de las políticas públicas, los estándares nacionales de cumplimiento y la provisión de servicios que deben ser alcanzados y supervisados para asegurar el normal desarrollo de las actividades públicas y privadas. Las políticas nacionales conforman la política general de gobierno (LOPE, 2007).
3	Política pública	Las políticas públicas son las opciones, los modelos, o formas de organizar las relaciones económicas, sociales, u otras que a través del tiempo va eligiendo una sociedad. Dada su naturaleza dinámica y cambiante en el tiempo, reflejan inevitablemente un juicio de valor sobre "en qué" y "cómo" debe actuar el Estado para cumplir sus fines ("el norte") (adaptación sobre la base de Idea Internacional, 2008; PCM, 2020)¹⁵. Cabe precisar que una política pública puede expresarse a través de: i) normas específicas que definen la acción del estado para servicios específicos (seguro materno infantil); ii) bloques normativos (conjunto de normas) que regulan los límites de la actividad de los individuos o grupos de individuos (regulación de servicios de telefonía, código penal) ; iii) acciones que adopta o que deja de ejecutar un Estado (desregulación de los mercados competitivos)¹⁶, políticas nacionales sectoriales y multisectoriales, entre otras intervenciones públicas¹⁷.
4	Problema público	Un problema se define como la diferencia entre una situación actual y una situación deseada posible. No obstante, el carácter público aparece cuando confluyen las siguientes situaciones: (i) existe evidencia de carencias y necesidades en las personas o en su entorno, (ii) los actores del ámbito político junto a la sociedad civil califican a esa situación como indeseable, en tanto que afecta de manera directa o indirecta el ejercicio de derechos o bienestar de la población y (iii) la solución para atender el problema requiere de la intervención del sector público, aún cuando también implique la intervención del sector privado (CEPLAN, 2018).

Elaboración: Secretaría de Gestión Pública

¹³ Decreto Supremo N° 123-2018-PCM, que aprueba el Reglamento del Sistema Administrativo de Modernización de la gestión pública.

¹⁴ OCDE (2014). Implementación del Análisis de Impacto Regulatorio en el Gobierno Central del Perú.

¹⁵ Tello, P., Arguedas, C., & Ugarte, M. (2008). Estado: Funcionamiento, organización y proceso de construcción de políticas públicas. Edición: IDEA producción.

¹⁶ Secretaría de Gestión Pública (2020). Opinión Vinculante N° 02-2020-PCM-SGP-SSAP, Opinión sobre sistemas administrativos y funcionales.

¹⁷ Nótese que, para materializar la acción pública, el Estado dispone de diversos instrumentos, denominados instrumentos de política pública, que constituyen un conjunto de intervenciones través de los cuales las entidades públicas ejercen su poder, a fin de garantizar o producir un cambio en la sociedad (Vedung, 1998; Waissbluth, 2002). Entre los principales instrumentos de política pública, se pueden identificar los incentivos o "zanahorias", castigos o "garrotes" y las acciones comunicacionales o "sermones". La selección de cada instrumento dependerá de las estrategias políticas o administrativas que se adopten, dependiendo del objetivo que se desea alcanzar en términos de efectividad, eficiencia, legitimidad, entre otros. Véase la Resolución de Secretaría de Gestión Pública N°004-2019-PCM/SGP, que aprueba los Lineamientos N° 001-2019-SGP: "Principios de actuación para la modernización de la gestión pública".

Cuadro N° 3.- Definiciones operacionales de la Causa Directa 2

N°	Término	Definición operacional
1	Enfoque territorial	Constituye la acción mediante la cual los desafíos y soluciones a los problemas o puntos críticos que dificultan la entrega o provisión del bien o servicio, se definen teniendo en cuenta el territorio que parte de un entendimiento ecológico, social, productivo, económico, lingüístico, cultural, espacial y geográfico. (PCM,2020) ^{18;19}
2	Gobernanza	Comprende los acuerdos mediante los cuales los actores públicos y privados definen el abordaje de los problemas o la creación de oportunidades sociales, así como la forma en la cual las actividades de gobierno tienen lugar (adaptación de Kooiman, 2005) ²⁰ .
3	Rectoría	Es la potestad exclusiva de un ministerio para priorizar la atención de problemas o necesidades públicas en materia de su competencia, y disponer las medidas sectoriales nacionales para alinear la actuación de los tres niveles de gobierno, a través de acciones de planificación (ej. aprobación de políticas nacionales sectoriales) y la emisión de normas, regulaciones, instrumentos de supervisión, monitoreo, fiscalización y sanción de corresponder, para asegurar la efectividad en la implementación de las intervenciones orientadas a la solución de los problemas y la obtención de resultados en beneficio de las personas (PCM, 2020)²¹. En el caso de los sistemas administrativos, la rectoría busca uniformizar y estandarizar procedimientos y reducir costos de sistematización para asegurar el correcto uso de recursos públicos, sin desconocer la flexibilidad necesaria que requieren las entidades públicas para operar eficientemente en el territorio, adecuando su funcionamiento al proceso de descentralización. En el caso de los sistemas funcionales, la rectoría busca articular intervenciones públicas para el logro de los objetivos de política pública (Ibid)²².

Elaboración: Secretaría de Gestión Pública

Cuadro N° 4.- Definiciones operacionales de la Causa Directa 3

N°	Término	Definición operacional
1	Cadena de trámites	Consiste en la relación que existe entre procedimientos administrativos o servicios prestados en exclusividad en función a los requisitos exigidos para su realización, que tiene como objetivo final la emisión de un pronunciamiento que recae sobre intereses, obligaciones o derechos de los administrados, y que deben realizarse en más de una entidad para su culminación (PCM, 2018).
2	Costos de transacción	Son aquellos costos en los cuales se incurre en la administración pública para tomar y ejecutar una decisión de gestión o de política pública (definición propia, adaptada de Bullard, 2018 ²³).
3	Diseño organizacional	Es un proceso de análisis reflexivo de una serie de criterios y principios en materia organizacional, que le permitan identificar aquella estructura organizacional que más se ajuste a sus necesidades y contribuya a la creación de valor público (PCM, 2020).
4	Estructura orgánica	Agrupar las competencias y funciones de la entidad en unidades de organización y establece las líneas de autoridad y mecanismos de coordinación para el logro de sus objetivos (PCM, 2018) ²⁴ .
5	Evaluación de riesgos de gestión	Comprende la aplicación sistemática de prácticas para la identificación, el análisis, la evaluación, el tratamiento, el seguimiento y la revisión del riesgo, independientemente de su fuente de origen (PCM, 2018).

¹⁸ Secretaría de Descentralización (2020). Lineamientos para la elaboración e implementación de los modelos de provisión de bienes y servicios.¹⁹ Ley N° 31313, Ley de Desarrollo Urbano Sostenible.²⁰ Kooiman, J. (2005). Gobernar en gobernanza. La gobernanza hoy, 10, 57-82.²¹ Secretaría de Descentralización (2020). Lineamientos para la elaboración e implementación de los modelos de provisión de bienes y servicios.²² Secretaría de Gestión Pública (2020). Opinión Vinculante N° 02-2020-PCM-SGP-SSAP, Opinión sobre sistemas administrativos y funcionales.²³ Bullard, A. (2018). Análisis económico del derecho (Vol. 35). Fondo Editorial de la PUCP.²⁴ PCM (2018). Decreto Supremo N° 054-2018-PCM, que aprueba los Lineamientos de Organización del Estado.

N°	Término	Definición operacional
6	Eventos de vida	Es la organización de servicios y trámites a partir de los eventos que tienen un impacto significativo en el curso de vida de las personas y que les motiva a relacionarse con las entidades públicas ya sea para requerir la prestación de servicios y realización de trámites (PCM, 2018) ²⁵ .
7	Gestión interna	Comprende los medios y condiciones que se generan desde los sistemas de administración como soporte para la definición e implementación de intervenciones públicas (PCM, 2018) ²⁶ .
8	Gestión por procesos	Tiene como propósito organizar las actividades de trabajo de una entidad pública de manera transversal a las diferentes unidades de organización, para contribuir con el logro de los objetivos institucionales. Comprende acciones conducentes a la determinación de los procesos de la entidad, así como a su medición y análisis con el propósito de implementar mejoras en su desempeño, priorizando los procesos que contribuyan al logro de los objetivos de la entidad pública o que puedan afectar dicho logro, representen mayor demanda, concentren la mayor cantidad de reclamos o quejas, entre otros similares (PCM, 2018) ²⁷ .
9	Planeamiento estratégico	Reflexión rigurosa que realiza cada institución del Estado, en el marco de las materias bajo su competencia, sobre las demandas de los ciudadanos, las oportunidades y los riesgos de un inadecuado accionar del sector público y sobre los actores e intervenciones involucrados, y sus resultados anteriores. Concluye en objetivos que expresan resultados que las entidades esperan alcanzar en relación a la demanda ciudadana, con metas claras de cantidad y calidad de producción de bienes o servicios que permitirán la articulación del presupuesto para satisfacer las demandas ciudadanas de la manera más eficaz y eficiente (PNMGP, 2013).
10	Servicios integrados	Aquellos servicios que se brindan por más de una entidad pública, a través de un único punto de contacto y que pueden articularse a través de cadena de trámites y eventos de vida, con la finalidad de facilitar y mejorar el acceso, articulación y la calidad de los servicios que brinda el Estado a las personas naturales y jurídicas (PCM, 2018).
11	Simplificación administrativa	Tiene por objetivo la eliminación de obstáculos o costos innecesarios para la sociedad, que genera el inadecuado funcionamiento de la Administración Pública (PNMGP, 2013).
12	Sistemas administrativos	Conjunto de principios, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos mediante los cuales se organizan las actividades de la Administración Pública que requieren ser realizadas por las entidades de los Poderes del Estado, los Organismos Constitucionales y los niveles de Gobierno. Tienen por finalidad regular la utilización de los recursos en las entidades de la administración pública, promoviendo la eficacia y eficiencia en su uso (<i>Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, 2007</i>).

Elaboración: Secretaría de Gestión Pública

Cuadro N° 5.- Definiciones operacionales de la Causa Directa 4

N°	Término	Definición operacional
1	Gestión del conocimiento	Tiene como propósito producir e incorporar conocimiento que sea útil para la gestión de la entidad, propiciando predictibilidad en las decisiones. Comprende acciones dirigidas a la identificación y documentación del conocimiento orientada a mejorar la gestión interna y la toma de decisiones de la entidad y facilitar su trazabilidad, así como vinculadas a su difusión y también la promoción de espacios de intercambio entre servidores o entre entidades públicas para su asimilación y utilización. Se prioriza la documentación clave para el ejercicio de las funciones sustantivas, así como aquella que

²⁵ Decreto Legislativo N° 1447, Decreto Legislativo que modifica el Decreto Legislativo N° 1211 que aprueba medidas para el fortalecimiento e implementación de servicios públicos integrados a través de ventanillas únicas.

²⁶ Adaptado de Decreto Supremo N° 123-2018-PCM, que aprueba el Reglamento del Sistema Administrativo de Modernización de la gestión pública.

²⁷ PCM (2018). Decreto Supremo N° 123-2018-PCM, que aprueba el Reglamento del Sistema Administrativo de Modernización de la gestión pública

		promueva transparencia, seguridad jurídica, mejora de la productividad, eficacia y eficiencia de la entidad (PCM, 2018).
2	Gobierno digital	El gobierno digital es el uso estratégico de las tecnologías digitales y datos en la Administración Pública para la creación de valor público (Ley de Gobierno Digital, 2018).
3	Innovación pública	La innovación pública es un proceso inclusivo e iterativo para definir problemas públicos, co crear, prototipar e implementar soluciones viables, que modernicen al Estado y agreguen valor a las personas ²⁸ .
4	Seguimiento, evaluación y mejora continua	➤ Seguimiento: verificar que una actividad transcurre según lo previsto, ➤ Evaluación: verificar que se han generado los cambios proyectados con relación a la situación inicial y ➤ Mejora continua: mejoramiento de los procesos de la cadena de valor (PNMGP, 2013).

Elaboración: Secretaría de Gestión Pública

Cuadro N° 6.- Definiciones operacionales de la Causa Directa 5

N°	Término	Definición operacional
1	Apertura del Estado para las personas	Generación de condiciones para fortalecer la relación Estado – personas durante el ciclo de vida de las intervenciones públicas, asegurando la participación y vigilancia ciudadana, el acceso a la información pública, la rendición de cuentas, la colaboración e innovación, entre otros (Adaptación sobre la base del Reglamento del Sistema Administrativo de Modernización, 2018) ²⁹ .
2	Integridad	Uso adecuado de fondos, recursos, activos y atribuciones en el sector público, para los objetivos oficiales para los que se destinaron (Decreto Supremo N° 042-2018-PCM, que establece medidas para fortalecer la integridad pública y lucha contra la corrupción) ³⁰ .
3	Participación ciudadana	Conjunto de actividades voluntarias mediante las cuales las personas se involucran activamente en el ciclo de las políticas públicas y en la provisión de bienes, servicios y regulaciones (OECD, 2016).
4	Personas	Conjunto de sujetos de derecho, ya sean personas naturales o jurídicas, que acceden a un bien o servicio brindado por las entidades públicas (PCM, 2018) ^{31,32} .
5	Rendición de cuentas	La rendición de cuentas es el acto mediante el cual las autoridades y funcionarios/as de los tres niveles de gobierno, en el marco de sus competencias, se dirigen a la ciudadanía para mostrar los avances, dificultades y resultados de su gestión sobre los logros de los objetivos de política pública (SGP, 2015) ³³ .
6	Transparencia	Se entiende como la apertura de data e información relevante por parte del gobierno a las personas en una manera accesible, oportuna, comprensible y reutilizable (OCDE, 2016).

Elaboración: Secretaría de Gestión Pública

²⁸ Resolución de Secretaría de Gestión Pública N° 009-2021-PCM/SGP, que aprueba los Lineamientos N° 001-2021-SGP "Orientaciones para una Gestión Pública Innovadora".

²⁹ Adaptación, sobre la base del Decreto Supremo N° 123-2018-PCM, que aprueba el Reglamento del Sistema Administrativo de Modernización de la gestión pública.

³⁰ Decreto Supremo N° 042-2018-PCM, que establece medidas para fortalecer la integridad pública y lucha contra la corrupción.

³¹ Resolución de Secretaría de Gestión Pública N° 004-2021-PCM/SGP, que aprueba la Norma Técnica N 002-2021-PCM-SGP para la Gestión de la Calidad de Servicios en el Sector Público.

³² Se distinguen dos tipos de interacción: (i) Persona natural – entidad pública (p.e. al solicitar duplicado de licencia de conducir, recibir atención en un hospital, etc) y (ii) Persona jurídica, ya sean entidades del sector público o privado - la entidad pública que brinda el bien o servicio (p.e. cuando una empresa solicita una evaluación de impacto ambiental).

³³ SGP (2015). Programa de fortalecimiento de capacidades en materia de gobierno abierto

Modelo de problema público

Las problemáticas que hemos repasado nos invitan a profundizar en las condiciones que están afectando la calidad de los bienes, servicios y regulaciones en el Estado. Lo cual nos lleva a adentrarnos en cinco dimensiones íntimamente relacionadas que tienen que ver con el diseño de nuestras intervenciones, la forma cómo nos articulamos, los medios que empleamos para administrar nuestros recursos, los métodos que utilizamos para realizar seguimiento y los espacios que generamos para la participación activa de las personas. Dichas dimensiones han sido relevadas en el modelo conceptual sobre el cual se sustenta la propuesta del problema público:

3.3.1 Enfoque conceptual

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

Esta forma de entender el rol de la administración pública se sustenta en una racionalidad distinta de aquella vinculada a los paradigmas burocrático y de la nueva gestión pública (NGP), toda vez que se aleja de la racionalidad administrativa que concibe a las personas como administrados y establece una distancia definida con la racionalidad económica que percibe a las personas como clientes para asumir una racionalidad estratégica que concibe a las personas como ciudadanos sujetos de derecho que tienen un rol activo en la solución de problemas públicos. En ese sentido, los mecanismos que se emplean para alcanzar los objetivos de política pública son distintos: las políticas públicas no solo se implementan a través de programas administrados por el Estado, ni solo a través de incentivos y mecanismos del sector privado, sino a través de espacios colaborativos en el que participan actores del sector público, privado y sociedad civil (Denhardt and Denhardt, 2000)³⁴.

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

³⁴ Denhardt, R. B., & Denhardt, J. V. (2000). The new public service: Serving rather than steering. *Public administration review*, 60(6), 549-559.

Gráfico N° 4: Modelo conceptual de la PNMGP al 2030



Fuente: Secretaría de Gestión Pública

Las políticas públicas son las opciones, los modelos, o formas de organizar las relaciones económicas, sociales, u otras que a través del tiempo va eligiendo una sociedad. Dada su naturaleza dinámica y cambiante en el tiempo, reflejan inevitablemente un juicio de valor sobre “en qué” y “cómo” debe actuar el Estado para cumplir sus fines (“el norte”) (adaptación sobre la base de Idea Internacional, 2008; PCM, 2020)³⁵. Cabe precisar que una política pública puede expresarse a través de: i) normas específicas que definen la acción del estado para servicios específicos (seguro materno infantil); ii) bloques normativos (conjunto de normas) que regulan los límites de la actividad de los individuos o grupos de individuos (regulación de servicios de telefonía, código penal); iii) acciones que adopta o que deja de ejecutar un estado (desregulación de los mercados competitivos)³⁶, políticas nacionales sectoriales y multisectoriales, entre otras intervenciones públicas.

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

Es decir, decidirán qué zanahorias (incentivos que alientan un comportamiento), garrotes (castigos o sanciones que desalientan un comportamiento) y sermones aplicar (acciones de comunicación que fomentan o desalientan un comportamiento), escogiendo el tipo de intervención que garantice que los beneficios esperados para la sociedad sean mayores a los costos asociados a la implementación de la política pública³⁷. Así, por ejemplo, de seleccionarse como alternativa de solución la provisión de un determinado bien o servicio, resulta clave que las entidades públicas comprendan la complejidad por la que atraviesan las personas para acceder y recibir bienes y servicios, entiendan las particularidades de los distintos grupos de personas para, a partir de allí, adecuar la provisión de sus servicios, cuenten con canales de atención efectivos e incorporen métricas de evaluación en relación al grado de satisfacción de las personas (PCM, 2019)³⁸.

³⁵ Tello, P., Arguedas, C., & Ugarte, M. (2008). Estado: Funcionamiento, organización y proceso de construcción de políticas públicas. Edición: IDEA producción.

³⁶ Secretaría de Gestión Pública (2020). Opinión Vinculante N° 02-2020-PCM-SGP-SSAP, Opinión sobre sistemas administrativos y funcionales.

³⁷ Además de las intervenciones públicas señaladas, se debe tomar en cuenta que el rol del Estado también se orienta a garantizar derechos sociales y económicos para las personas, tales como las prestaciones de salud, pensiones, educación, seguridad, entre otros, siendo que la condición de derecho universal no es excluyente de la condición de servicio del Estado (PCM) (2019). Principios de actuación del Estado).

³⁸ Resolución de Secretaría de Gestión Pública N°004-2019-PCM/SGP, que aprueba los Lineamientos N° 001-2019-SGP: “Principios de actuación para la modernización de la gestión pública”.

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

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

Con claridad sobre la política pública a la cual el Estado orientará su actuación, así como su estrategia para intervenir en el territorio las entidades públicas, en un plano institucional, deberán seleccionar la mejor manera de organizarse para optimizar su gestión interna y así asegurar que sus intervenciones sean oportunas, eficientes, efectivas. Para ello, se preguntarán: ¿cuál es la misión de la entidad?, ¿qué bienes, servicios o regulaciones presta/brinda la entidad?, ¿cuál es su demanda o cobertura?, ¿cuál es su capacidad operativa y con cuánto personal cuenta?, ¿cuál es la duración de los procesos y cómo estos repercuten en los plazos de entrega?, ¿cuáles son los riesgos que podrían afectar el logro de objetivos institucionales?³⁹, ¿cómo pueden emplear el gobierno digital para mejorar su gestión interna⁴⁰ e intervenciones públicas?

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

Así, en concordancia con las premisas de la nueva gobernanza pública, las personas adquieren un rol activo en la solución de problemas públicos y la co – creación de soluciones valiosas para el conjunto de la sociedad (Bryson, 2014). De esa manera, con el planteamiento de este modelo lógico, se busca transmitir que las intervenciones públicas en el territorio no son solo el resultado del rol preponderante que asume una entidad pública, sino que resulta – sobre todo – de los distintos procesos de gobernanza que se establezcan entre entidades públicas, organizaciones del sector privado y las personas (PNUD, 2015)⁴¹. Dicho ello, en la propuesta de actualización de la PNMGP al 2030 lo que se propone es transitar de un enfoque basado – principalmente – en el desarrollo y fortalecimiento de los medios involucrados en la gestión interna (nueva gestión pública) para

³⁹ Resolución de Secretaría de Gestión Pública N° 005-2020-PCM-SGP, que aprueba los Lineamientos N° 02-2020-SGP que establecen orientaciones sobre el Reglamento de Organización y Funciones - ROF y el Manual de Operaciones – MOP. Véase los criterios de análisis para el diseño organizacional.

⁴⁰ La gestión interna en las entidades públicas se refiere a la organización de los medios y a la generación de condiciones de los sistemas administrativos como soporte para la definición e implementación de intervenciones públicas (adaptación sobre la base del Reglamento del SAMGP, Art. 4).

⁴¹ PNUD (2015). From Old Public Administration to the New Public Service.

transitar hacia un enfoque centrado en la co – creación de bienes, servicios y regulaciones que respondan mejor a los que las personas necesitan (nueva gobernanza pública). En el Anexo N° 07 se presenta el desarrollo del modelo conceptual de la PNMGP al 2030.

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

- **Derechos humanos:** se considera la responsabilidad política, jurídica y ética de los servidores públicos para hacer cumplir y generar las condiciones de ejercicio pleno de la ciudadanía y de los derechos humanos. Se asume que los derechos son inherentes a todos los seres humanos, se fundan en el respeto de la dignidad de la persona humana y son interrelacionados, interdependientes e indivisibles; lo cual incluye los enfoques transversales de género, interculturalidad, perspectiva de discapacidad, ciclo de vida, entre otros.⁴²
- **Orientación a resultados:** las entidades realizan intervenciones públicas para resolver un problema público o de gestión interna y evalúan sus resultados para mejorar sus bienes, servicios o regulaciones⁴³.
- **Resiliencia:** se asegura la continuidad organizativa de las entidades e intervenciones públicas frente a contextos de crisis o cambios, a partir de ajustes positivos, los cuales permiten superar los eventos negativos, y fortalecer su capacidad de respuesta⁴⁴.
- **Productividad:** se optimiza la gestión interna a través de un uso más eficiente y productivo de los recursos públicos para alcanzar los objetivos institucionales planteados, considerando la costo-efectividad de las decisiones de gestión⁴⁵.
- **Territorialidad:** en el diseño e implementación de las intervenciones públicas se tiene en cuenta el enfoque territorial, a través del cual los desafíos y soluciones a los problemas se definen considerando la diversidad cultural, geográfica, socioeconómica y de género⁴⁶.
- **Continuidad:** la gestión adopta como referentes de actuación las políticas de Estado acordadas, así como los objetivos y metas de planeamiento y programación multianual establecidos. Así, las decisiones de política pública e intervenciones públicas son sostenibles en el tiempo, a fin de asegurar el cierre de brechas⁴⁷.
- **Flexibilidad y agilidad:** Las entidades públicas adaptan su organización y procesos para responder oportunamente a la heterogeneidad y coyunturas propias del entorno donde intervienen⁴⁸.
- **Sostenibilidad ambiental:** La gestión se orienta al uso racional y sostenible de los recursos naturales⁴⁹; considerando también promover el desarrollo social y el crecimiento económico que genere riqueza equitativa⁵⁰.

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

⁴² Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2020). Decreto Supremo que aprueba el "Protocolo Intersectorial para la Participación del Estado peruano ante los Sistemas de Protección Internacional de Derechos Humanos" DECRETO SUPREMO N° 010-2020-JUS, el que detalla los siguientes enfoques, de género, interculturalidad, perspectiva de discapacidad, ciclo de vida, desarrollo sostenible, entre otros.

⁴³ PCM (2018). Reglamento del Sistema Administrativo de Modernización de la gestión pública.

⁴⁴ Romero, G., & Rivero, J. C. (2017). Resiliencia organizacional: estudio de caso del sector agricultura y riego a partir del fenómeno El Niño 2015-2016.

⁴⁵ PCM (2018). Reglamento del Sistema Administrativo de Modernización de la gestión pública.

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

⁴⁷ Adaptada sobre la base de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (2007).

⁴⁸ Adaptado sobre la base de Reglamento del Sistema Administrativo de Modernización de la gestión pública.

⁴⁹ PCM (2007). Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

⁵⁰ DS N° 012-2021-VIVIENDA, que aprueba la Política Nacional de Vivienda y Urbanismo, glosario y acrónimos.

3.3.2 Estructuración operativa del problema

Se ha optado por representar el modelo del problema público identificado a través del árbol de problemas como herramienta que sirve para identificar todos los problemas que pueden existir en una realidad social utilizando la relación causa – efecto (CEPLAN, 2018)⁵¹. El problema público planteado está explicado en función de cinco (05) causas directas (CD) y veinticuatro (24) causas indirectas (CI), las cuales están sustentadas por la evidencia de la literatura, la información remitida y las entrevistas realizadas a las entidades públicas rectoras de las materias comprendidas en la PNMGP⁵². Cabe precisar que el modelo causal desarrollado a continuación ya ha sido validado por las entidades públicas rectoras de las materias comprendidas bajo el ámbito de la PNMGP⁵³. A continuación, se muestra el árbol de problemas:

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



Fuente: Secretaría de Gestión Pública

El gráfico N° 5 evidencia problemáticas transversales que afectan el desempeño de la administración pública en su conjunto, las cuales limitan su capacidad para brindar bienes, servicios y regulaciones de calidad.

⁵¹ CEPLAN (2018). Guía para elaborar las Políticas Nacionales.

⁵² Centro Nacional de Planeamiento Estratégico – CEPLAN, Ministerio de Economía & Finanzas – MEF, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos – MINJUS, Autoridad Nacional del Servicio Civil – Servir, Secretaría de Gobierno y Transformación Digital-SGTD, Secretaría de Descentralización - SD y Secretaría de Coordinación – SC.

⁵³ Los días 9, 11, 14, 16 y 18 de diciembre se llevaron a cabo los talleres de socialización y validación de la propuesta del problema público que sustenta la actualización de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública. En dichas sesiones virtuales se contó con la participación de los equipos técnicos de las siguientes entidades públicas: Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, Secretaría de Descentralización, Secretaría de Coordinación, Secretaría de Demarcación y Organización Territorial, Secretaría de Gobierno y Transformación Digital-SGTD, Secretaría de Integridad, Autoridad Nacional de Servicio Civil, Ministerio de Economía, Secretaría de Comunicación Social y el Ministerio de Justicia (Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública).

3.3 Situación actual de problema público

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

a) Causas del problema público:

(i) Causa directa 1: Inadecuado diseño de políticas públicas

Las políticas públicas son las opciones, los modelos, o formas de organizar las relaciones económicas, sociales, u otras que a través del tiempo va eligiendo una sociedad. Dada su naturaleza dinámica y cambiante en el tiempo, reflejan inevitablemente un juicio de valor sobre “en qué” y “cómo” debe actuar el Estado para cumplir sus fines (“el norte”) (adaptación sobre la base de Idea Internacional, 2008; PCM, 2020)⁵⁴. Cabe precisar que una política pública puede expresarse a través de: (i) normas específicas que definen la acción del Estado para servicios específicos (seguro materno infantil); (ii) bloques normativos (conjunto de normas) que regulan los límites de la actividad de los individuos o grupos de individuos (regulación de servicios de telefonía, código penal) ; (iii) acciones que adopta o que deja de ejecutar un Estado (desregulación de los mercados competitivos)⁵⁵, (iv) políticas nacionales sectoriales y multisectoriales, entre otras intervenciones públicas.

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

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

La definición del problema que sustenta una política pública es un paso crucial, pues le otorga al hacedor de política un sentido de dirección para obtener evidencia e información y, sobre todo, es fundamental para construir una narrativa en torno a la propuesta de política pública (Bardach, 1998)⁵⁶. Dada su importancia y el contexto en el cual se definen los problemas públicos, su delimitación representa diversos desafíos, los cuales han sido ampliamente estudiados por la literatura académica.

Autores como Roth (2002)⁵⁷ señalan que transitar del reconocimiento de una realidad a una realidad problematizada depende de la representación de los problemas y, específicamente, “de la representación social y política de los problemas”. Así, “la representación no es un dato objetivo. Es una construcción que resulta del conjunto de luchas que los actores sociales y políticos libran para imponer una lectura” (Roth, 2002). Esta específicamente corresponde con los intereses de los actores en pugna, y tendrán mayores posibilidades de imponer su lectura de los problemas aquellos actores que tengan importantes recursos. En dicho marco, la responsabilidad del hacedor de política está entonces en identificar los factores sociales y políticos que inciden en la clarificación del problema para terminar por definirlo de manera concisa y que, de esta manera, pueda ser tomado en cuenta a la hora de formular política. Esto implica reconocer de manera holística todos los factores que inciden en el problema para terminar por concluir una definición en la que se enmarque todo el universo del problema (Ibid).

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

⁵⁴ Tello, P., Arguedas, C., & Ugarte, M. (2008). Estado: Funcionamiento, organización y proceso de construcción de políticas públicas. Edición: IDEA producción.

⁵⁵ Secretaría de Gestión Pública (2020). Opinión Vinculante N° 02-2020-PCM-SGP-SSAP, Opinión sobre sistemas administrativos y funcionales.

⁵⁶ Bardach, E. (1998). Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas. Un manual para la práctica. México: CIDE.

⁵⁷ Roth (2002). Identificación, construcción de problemas y agenda política en Políticas Públicas: Formulación, Implementación y Evaluación: Ediciones Aurora, Bogotá D.C., 2002.

otorgarle al hacedor de política mayor claridad respecto al problema identificado, pensar en las mejores soluciones posibles y seleccionar aquellas alternativas que puedan ser las más adecuadas (Ibid).

Pese a su importancia, de acuerdo a un estudio de la OECD (2016), el Estado peruano aún carece de un enfoque “a nivel de todo el gobierno” (*whole-of-a-government*)^{58;59} para la generación y uso de evidencia. En efecto, un aspecto fundamental que ha afectado la calidad del diseño de las políticas públicas es el uso poco recurrente de evidencia para la toma de decisiones. De acuerdo a un estudio realizado por el Laboratorio de Acción contra la Pobreza Abdul Lateef Jameel (J-PAL) (2018)⁶⁰, el uso de la evidencia en el Estado peruano como medio para darle sustento a las decisiones de política pública y a la formulación de planes en el Estado no es aplicado de forma generalizada ni sistémica.

Por ejemplo, durante las evaluaciones técnicas que realiza la SGP, mediante los canales CCV y RIA, se identifican diversos proyectos normativos provenientes de sectores de alto impacto para el bienestar de la población que no identifican adecuadamente cuál es la población afectada por el problema identificado, de qué manera les está afectando el problema identificado (p.e. no se presentan datos ni cualitativos ni cuantitativos), con lo cual se suelen proponer medidas de política pública inexactas que – de no sustentarse adecuadamente en evidencia – pueden generar perjuicios, no solo para la población objetivo, sino también para el propio Estado, en términos judiciales y económicos⁶¹.

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

Por su parte, en el caso de las políticas nacionales⁶², si bien la LOPE (2007) establece las competencias del Poder Ejecutivo con respecto a las políticas nacionales, hasta el año 2018⁶³ no se contaba con un instrumento técnico normativo que orientara a las entidades públicas en la formulación de sus políticas públicas, lo cual ocasionó la dispersión y el desarrollo disímil en alcances, estructuras y contenidos de las políticas nacionales, incurriendo en riesgos de duplicidades entre sí (PCM, 2018)⁶⁴.

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

⁵⁸ Christensen, T., & Lægred, P. (2007). The whole-of-government approach to public sector reform. *Public administration review*, 67(6), 1059-1066.

⁵⁹ Como una respuesta, a la fragmentación generada por la especialización propiciada por el paradigma de la nueva gestión pública, los países empezaron a adoptar estrategias de integración y coordinación. A este conjunto de prácticas se les denominó bajo el precepto del “gobierno como un todo” o “whole of government”. Véase Christensen, T., & Lægred, P. (2007).

⁶⁰ J-PAL (2018). *Creating a Culture of Evidence Use: Lessons from J-Pal's Government Partnerships in Latin America*. The Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab (J-PAL). Povertyactionlab.org/gpi. Diciembre, 2018.

⁶¹ Secretaría de Gestión Pública (2020). *Evaluaciones técnicas mediante los canales RIA/CCV*.

⁶² Con relación a la políticas nacionales, como categoría dentro del espectro amplio de políticas públicas, estas (i) se enmarcan en Políticas de Estado y responden a un programa de gobierno, (ii) cuentan con objetivos claros que manifiestan las prioridades del país, (iii) identifican problemas de la agenda pública que deben priorizarse tomando en cuenta las necesidades o demandas ciudadanas y (iv) se reflejan en los objetivos establecidos en los Planes Sectoriales, en los Planes de Desarrollo Concertado y en los Planes Estratégicos y Operativos de todas y cada una las entidades del sector público en los tres niveles de gobierno (CEPLAN, 2018). Asimismo, deben formularse sobre problemas priorizados de acuerdo a las necesidades y demandas ciudadanas, y reflejarse en los planes, sectoriales, institucionales y operativos del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico – SINAPLAN.

⁶³ En el año 2018 se aprueba el Reglamento que regula las Políticas Nacionales, mediante Decreto Supremo N° 029-2018-PCM.

⁶⁴ Exposición de motivos del Decreto Supremo N° 029-2018-PCM, que aprueba el Reglamento que regula las Políticas Nacionales.

a la metodología de CEPLAN (2018); es decir, en aplicación de criterios que aseguran el uso adecuado de evidencia; mientras que sesenta y ocho (68) se encuentran en proceso de diseño y formulación (CEPLAN, 2021).

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

Luego de la definición del problema que sustenta una política pública, así como de los factores que lo componen, es fundamental establecer adecuados criterios para priorizar en donde se focalizará la intervención de las entidades públicas. Realizar este ejercicio resulta importante, en la medida en que las políticas públicas – casi siempre – están acotadas por márgenes políticos y financieros de acción. Ello genera que las entidades públicas, muchas veces, operen en entornos en donde requieran resolver múltiples problemas, pero con escasos recursos (Lahera, 2002)⁶⁵. Así, desde la literatura se reconoce que una de las principales características de un adecuado diseño de políticas públicas es la capacidad de priorizar cuáles son aquellas intervenciones y/o medidas que generarían un mayor beneficio social o un mayor impacto en la calidad de vida de las personas (Ibid).

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

Dicha problemática se ha reflejado en los últimos años, por ejemplo, en los diversos instrumentos de política pública que se han propuesto en los últimos años para resolver problemas públicos. Como se ha señalado líneas arriba, dentro del espectro de las políticas públicas, se encuentra la categoría de las políticas nacionales. Al respecto, un primer ejemplo vinculado a las dificultades para priorizar la acción del Estado ha sido la proliferación de planes de implementación (o similares) que se han aprobado desde los Ministerios del Poder Ejecutivo para atender problemas de política pública. De acuerdo al inventario administrado por CEPLAN, según lo reportado por los ministerios en el año 2018, solo considerando documentos como agendas, estrategias, lineamientos, planes y políticas, se tenía un total de 141 instrumentos de política pública. Véase cuadro N° 7:

Cuadro N° 7.- Resumen de inventario de políticas(similares) del CEPLAN (2018) ⁶⁶

Tipo de Documento/naturaleza	Multisectorial	Sectorial	Total general
Agenda	2		2
Estrategia	15	8	23
Lineamiento	7	12	19
Plan	41	18	59
Política	28	10	38
Total general	93	48	141

Fuente: Secretaría de Gestión Pública, sobre la base del CEPLAN (2018).

Uno de los aspectos que resaltan del cuadro anterior es que la mayor cantidad de documentos de política son de naturaleza multisectorial; esto es, abordan problemas públicos complejos que requieren la intervención articulada de dos o más entidades públicas para su atención (p.e. desde temas vinculados a personas adultas mayores, infancia y adolescencia hasta integración fronteriza y formalización laboral, entre otros). Por su parte, se observa que muchos de los documentos de política de naturaleza sectorial versan sobre una misma materia (p.e. educación), pero abordan dimensiones o aristas distintas (p.e. política educativa para la población en ámbitos rurales, política nacional de educación superior y técnico productiva, política ambiental). Quizás en la práctica, dada la diversidad y multiplicidad de temas generales (y específicos) que se abordan en los documentos de política, ello ha generado condiciones para la dispersión de los esfuerzos que realizan las entidades públicas para abordar problemas públicos complejos y multicausales.

⁶⁵ Lahera, E. (2004). Política y políticas públicas. Cepal.

⁶⁶ Información remitida por CEPLAN (2021), mediante correo electrónico de fecha 12 de julio de 2021.

Otro ejemplo que refleja la problemática de la inadecuada priorización por parte de las entidades públicas es la reciente proliferación de programas presupuestales. Como se detallará en los siguientes acápite del documento, los programas presupuestales fueron concebidos como instrumentos de política pública destinados a vincular la asignación presupuestal a productos y resultados que coadyuven al cierre de brechas y al desarrollo del país. No obstante, durante el diagnóstico realizado por el Ministerio de Economía y Finanzas (2018), se identificó en la administración pública una tendencia que consideraba que solo con contar con un programa presupuestal se lograría tener una mejor asignación de recursos y una mayor asignación de recursos en el presupuesto multianual, lo cual generó una proliferación de programas presupuestales, así como problemas vinculados a la ausencia de evidencia confiable, afectándose la calidad del diseño de los programas presupuestales (Dirección de Calidad del Gasto Público, 2020)⁶⁷.

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

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

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

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

Pese a su importancia, de acuerdo a los hallazgos de un estudio realizado por Franco (2018) con relación a las políticas nacionales, se identifica que muchas de estas cuentan con objetivos que no siempre están definidos con precisión ni, usualmente, contienen definiciones operativas con respecto a su instrumentación, horizonte temporal o presupuesto⁶⁸. Por ejemplo, del análisis de propuestas de política que se remiten para revisión en la plataforma del Consejo de Coordinación Viceministerial (CCV), se identifica lo siguiente:

- No se desarrolla quiénes son las entidades responsables, metas e indicadores referentes a la dicha provisión de servicios; siendo éste un requisito establecido.
- Discordancia entre los objetivos, lineamientos e indicadores que se plantean para los documentos de política.
- Se le asigna la responsabilidad de conducir la política a ministerios que no cuentan con las competencias materiales para asumirla.
- No se establecen los plazos en los que se implementarán las intervenciones establecidas.
- Se proponen intervenciones que ya están siendo llevadas a cabo por otras entidades públicas⁶⁹.

⁶⁷ Entrevista con Efraín Rodríguez, Director de la Dirección de Calidad del Gasto Público, realizada el 04 de junio de 2020.

⁶⁸ Mayorga, F. F. (2018). Problemas de coordinación y coherencia en la política pública de modernización... del Poder Ejecutivo de Perú. Revista del CLAD Reforma y Democracia, (70), 127-162.

⁶⁹ Secretaría de Gestión Pública (2020). Evaluaciones técnicas mediante los canales RIA/CCV, período 2017 – 2019.

Por su parte, de acuerdo a la evaluación de resultados de la PNMGP (2020), se identifica que muchos objetivos de política no cumplen con los criterios denominados “SMART”⁷⁰ y, asimismo, emplean métricas(indicadores) que no tienen el nivel de precisión que permita evidenciar el logro del objetivo al que está asociado. Ello dificulta la posibilidad de medir los logros de los objetivos propuestos para el despliegue de las políticas públicas.

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

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

Uno de los principales instrumentos de política del Estado son las regulaciones (PCM, 2019)⁷¹. Las regulaciones son un conjunto de reglas creadas por el Estado dirigidas a mejorar la eficiencia de los mercados, generar bienestar social, u optimizar el funcionamiento de la administración pública. Mediante la regulación se crean o se restringen derechos u obligaciones para incidir en un “resultado social”, que no podría haberse obtenido en ausencia de la regulación. La regulación que administra el Estado, se justifica por las “fallas de mercado”⁷² y por las “fallas de gobierno”⁷³; también se sustenta cuando se requiere modificar ciertas circunstancias sociales como la equidad o cuando existe una amenaza inminente (Moore, 1995).

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

En los últimos años, como señala la OCDE (2019)⁷⁴, Perú ha venido realizando mejoras a su marco jurídico para incorporar prácticas internacionales en su legislación interna a fin de adoptar herramientas que coadyuven en la emisión de normas jurídicas con calidad, que tengan como objetivo principal el bien común y promuevan el

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

⁷¹ Secretaría de Gestión Pública N°004-2019-PCM/SGP, que aprueba los Lineamientos N° 001-2019-SGP: “Principios de actuación para la modernización de la gestión pública”.

⁷² Las “fallas del mercado” suceden cuando el mercado, por sí mismo, no asigna de forma eficiente los bienes y servicios en la cantidad y calidad que requieren las personas, lo cual genera una disminución del bien total de la población. Entre las principales fallas de mercado se encuentran las fallas de competencia, las externalidades, los bienes públicos, mercados incompletos y fallos de la información. Las fallas de competencia suceden cuando existen obstáculos para la libre concurrencia de productores en el mercado, es decir, la estructura de mercado prevalente muestra una concentración excesiva de oferentes, lo que no genera los incentivos necesarios para que estos compitan. Cuando los mercados se encuentran concentrados, es más probable que los oferentes se coludan y ofrezcan mayores precios a los que harían si realmente compitieran. Las externalidades se producen cuando un agente realiza acciones que producen efectos indirectos sobre otros agentes, y que son transmitidos por vías distintas a los mecanismos propios del sistema de mercado (precios). Los bienes públicos son aquellos que no pueden ser individualizados, su consumo no afecta o impide el consumo simultáneo por otras personas, y no se puede impedir el consumo del bien a determinados individuos. Los mercados incompletos ocurren cuando no existen agentes en el mercado suministren el bien, aun cuando el costo de suministrarlo es inferior a lo que los consumidores están dispuestos a pagar. Los fallos de la información se reproducen cuando los consumidores tienen información incompleta o los mercados por sí solo suministran poca información (Urrunaga, 2014).

⁷³ Las “fallas de gobierno” ocurren cuando el Estado se convierte en uno de los obstáculos que impiden que el mercado se encuentre en equilibrio, y que los bienes y servicios se ofrezcan en calidad y cantidad suficientes. Una falla de gobierno significa que el Estado ha fallado en su tarea de regular determinado sector, lo que podría generarle excesivos costos de cumplimiento (incluyendo cargas administrativas y costos sustanciales al cumplimiento de la regulación) a las personas, reducción de la inversión, incrementos innecesarios en los precios, o simplemente la regulación no resuelve la problemática que le ha propiciado. En este caso, la entidad pública responsable optará por modificar, eliminar o sustituir la regulación vigente por otra intervención pública (Jeannot, 2000; Urrunaga, 2014).

⁷⁴ OECD (2019), Implementación del Análisis de Impacto Regulatorio en el Gobierno Central del Perú: Estudios de caso 2014-16, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264305809-es>.

bienestar social y el crecimiento económico. Un ejemplo de ello es el esfuerzo que se viene realizando desde la SGP por establecer los lineamientos para la aplicación del Análisis de Impacto Regulatorio Ex Ante como un instrumento que asegure la idoneidad y la calidad del contenido de las intervenciones regulatorias. Sin embargo, y a pesar de los importantes avances logrados, aún existen grandes áreas de oportunidad para modificar el marco jurídico vigente e incorporar no sólo herramientas, sino también instituciones y una política integral en materia de política regulatoria que coadyuven a sistematizar un proceso para la emisión de normas con alta calidad.

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

- En la mayoría de proyectos no se identifica el problema, solo se realiza un análisis normativo para justificar la propuesta.
- Se realizan descripciones genéricas de los problemas a resolver, sin hacer una adecuada revisión de evidencia.
- No se mencionan las fuentes directas o indirectas consultadas.
- No se identifica el análisis costo - beneficio, ni la metodología aplicada para ello.
- No se realiza consulta pública desde el diseño o formulación de la regulación. Solo existe el mecanismo de pre publicación que en la mayoría de proyectos regulatorios se exceptúa⁷⁵.

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

Dada esta problemática, diversos estudios coinciden en la necesidad de establecer con carácter de obligatoriedad el análisis de impacto regulatorio de las normas, así como acompañar su implementación de diversos instrumentos orientadores, a fin de dotarle a la mejora de la calidad de las normas un compromiso político del más alto nivel. El AIR es una herramienta que se viene usando desde 1974 en los EE.UU. y en distintos países sobre todo los que son miembros de la OCDE y de la Unión Europea a partir de los años noventa del siglo pasado. Ha sido introducido en distintos países de manera progresiva, teniendo en cuenta la realidad política y económica del país, en su mayoría impulsada por las crisis económicas y financieras que impactaron a nivel nacional y mundial (SGP, 2020)⁷⁶.

Algunos países, tales como Australia, México y Canadá han realizado diversos esfuerzos por institucionalizar el análisis de impacto regulatorio. Un caso de referencia es Australia (2014), país en el cual se ha diseñado la Guía del Gobierno Australiano para la Regulación, la cual fue diseñada para ser empleada por los hacedores de política pública del gobierno como un manual para realizar la Evaluación de Impacto Regulatorio en las fases tempranas del proceso de políticas públicas (Departamento del Primer Ministro y del Gabinete de Australia, 2014)⁷⁷. Cabe

⁷⁵ Secretaría de Gestión Pública (2020). Evaluaciones técnicas mediante los canales RIA/CCV, período 2017 – 2019.

⁷⁶ Exposición de motivos del Decreto Supremo N° 063-2021-PCM, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento que desarrolla el Marco Institucional que rige el Proceso de Mejora de la Calidad Regulatoria y establece los Lineamientos Generales para la aplicación del Análisis de Impacto Regulatorio Ex Ante.

⁷⁷ En la Guía Australiana para la regulación figuran diez (10) principios que todo tomador de decisión debe tomar en cuenta: i. la regulación no debería ser la opción de política predeterminada, sino, más bien, la opción que genere mayores beneficios siempre debería ser la opción recomendada, ii. la regulación debería ser impuesta sólo cuando se demuestra que puede ofrecer un beneficio neto, iii. la carga administrativa de la nueva regulación debería compararse con la reducción de las barreras regulatorias existentes, iv. todo cambio sustantivo en la política regulatoria debería ser sujeto de una Evaluación de Impacto Regulatorio (RIA, por sus siglas en inglés), v. las hacedoras de política deberían consultar con los negocios, comunidades, organizaciones e individuos afectados, vi. los hacedores de política pública deberían consultar entre ellos para evitar la duplicidad en las barreras regulatorias, vii. la información sobre la cual los hacedores de política pública basan sus decisiones debería ser publicada lo más pronto posible, viii. los reguladores deben implementar la

precisar que una de las principales lecciones aprendidas que nos deja la experiencia internacional, es que no existe un modelo único que apoye la aplicación del análisis de impacto regulatorio, pues cada país lo desarrolla de acuerdo a las condiciones, al interés político y las tradiciones político – administrativas existentes.

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

(ii) Causa directa 2: Inadecuada estrategia de intervención para lograr los objetivos de política pública

Habiendo definido el problema público sobre el cual el Estado centrará su atención, así como identificado los instrumentos de política pública que más podrían aportar a alcanzar los objetivos de política pública, corresponde definir cómo se va a intervenir para implementar la política pública en el territorio. Cuando se hace referencia al terreno de la implementación se hace referencia a todas aquellas acciones efectuadas por actores públicos y privados con miras a la realización de objetivos previamente establecidos (Aguilar Villanueva, 2007)⁷⁸. Así, la implementación no es un proceso estático, toda vez que muda a medida que es ejecutada (Mazmanian y Sabatier; 1979)⁷⁹.

La implementación es un proceso complejo, frecuentemente, es la parte más difícil e incierta del proceso de política (Grindle, 2009). Autores como Barret (2004) consideran que la implementación incluye un alto componente político, toda vez que implica regateo y negociaciones entre formuladores y ejecutores de la política pública. Según dicha autora, la particularidad de esta fase es que se produce una constante retroalimentación entre el proceso decisorio y el de implementación, puesto que todas las partes involucradas tratan de imponer sus valores y satisfacer sus intereses (Ibid)⁸⁰. Del mismo modo, la complejidad de esta fase también recae en la intervención de un gran número de niveles, instancias y actores (Aguilar Villanueva, 2007), los cuales deben articular sus intereses y esfuerzos para alcanzar (o no) los objetivos de política pública. Es en este terreno en el cual el Estado debe afrontar los problemas públicos.

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

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

El concepto de gobernanza está asociado al “gobierno interactivo”, el cual comprende los acuerdos mediante los cuales los actores públicos y privados definen el abordaje de los problemas o la creación de oportunidades

regulación con sentido común, empatía y respeto, ix. toda la regulación debe ser periódicamente revisada para evaluar su pertinencia, ix. los hacedores de política pública deberían trabajar de cerca con la Unidades de Desregulación, en el transcurso del proceso de elaboración de políticas públicas (Guía del Gobierno Australiano para la Regulación de Australia, 2014, 6).

⁷⁸ Villanueva, L. F. A. (Ed.). (2007). La implementación de las políticas. Porrua.

⁷⁹ Sabatier, P., & Mazmanian, D. (1979). The conditions of effective implementation: A guide to accomplishing policy objectives. *Policy analysis*, 481- 504.

⁸⁰ Barret, S. M. (2004). Implementation studies: time for a revival? Personal reflections on 20 years of implementation studies. *Public administration*, 82(2), 249-262.

sociales, así como la forma en la cual las actividades de gobierno tienen lugar (adaptación de Kooiman, 2005) (véase acápite de “Definiciones operacionales”). Otras definiciones complementarias, consideran que la gobernanza es el proceso mediante el cual el gobierno, las empresas privadas, las organizaciones de la sociedad civil y los ciudadanos interactúan con el propósito de definir, acordar y decidir sus objetivos de interés general, así como las formas de organización, los recursos y las actividades que se consideran necesarias para lograr los objetivos definidos (Aguilar Villanueva, 2015)⁸¹.

Contar con una adecuada gobernanza sectorial e intersectorial requiere de determinadas condiciones, tales como la coordinación entre entidades públicas, a fin de coadyuvar al cumplimiento de los objetivos de política pública. De acuerdo a la Política Nacional de Modernización de la gestión pública, en un Estado unitario y descentralizado las entidades públicas establecen mecanismos de coordinación y cooperación, los cuales se expresan en dos ejes de relación interinstitucional: (i) vertical, esto es entre entidades de distintos niveles de gobierno nacional, regional y local y (ii) horizontal, esto es entre entidades de un mismo nivel de gobierno, en el nivel nacional entre sectores, y a nivel descentralizado, entre gobiernos regionales y locales.

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

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

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

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

⁸¹ Villanueva, L. F. A. (2015). Gobernanza y gestión pública. Fondo de cultura Económica.

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

Además de ello, lo que se evidencia en la práctica es una tendencia a institucionalizar cualquier tipo de relación de coordinación entre entidades públicas, a través de la creación de comisiones, grupos de trabajo u otras instancias⁸². De acuerdo a una evaluación realizada por la SGP (2018), para el año 2018 se contaba con un total de cuatrocientos treinta y un (431) instancias en el Poder Ejecutivo, de las cuales muchas presentaban una serie de deficiencias que afectaban su funcionamiento, y el de las entidades de las cuales dependían. Entre estas deficiencias se pueden mencionar las siguientes: (i) creación de instancias por factores coyunturales y no sobre la base de criterios técnicos, (ii) falta de claridad sobre los roles y responsabilidades de los miembros que conforman la instancia, (iii) bajo seguimiento al cumplimiento de los objetivos de las instancias, (iv) aplazamiento de las sesiones dada la disponibilidad limitada del miembro titular, comprometiendo o retrasando la toma de acuerdos y el avance de las actividades de la instancia, entre otros⁸³.

Una de las principales consecuencias de ello es que muchas de las instancias existentes terminan duplicando funciones con órganos de línea de la entidad de la cual dependen, afectando el funcionamiento de las entidades públicas. Por ejemplo, se identificó que cincuenta y cuatro (54) instancias duplicaban funciones de manera directa con órganos de línea de las entidades de las cuales dependían⁸⁴.

Si bien en los últimos años se han realizado esfuerzos por (i) regular el ciclo de vida y funcionamiento de las instancias bajo dependencia del Poder Ejecutivo, tales como las comisiones y grupos de trabajo de carácter multisectorial, (ii) fortalecer los puntos de control administrativo para su creación y funcionamiento, así como (iii) brindar orientaciones respecto a las normas que las regulan, sigue habiendo una tarea pendiente en cuanto al seguimiento, monitoreo y evaluación de estos espacios institucionalizados de coordinación en el Poder Ejecutivo⁸⁵. Los desafíos en, ese sentido, no solo pasan por fortalecer los mecanismos de articulación a nivel intersectorial, sino – sobre todo - por asegurar la razonabilidad de las decisiones en torno a la necesidad de crear mecanismos institucionalizados de coordinación en las entidades públicas, entendiendo que la coordinación es un mandato inherente a su actuación.

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

En los últimos siete años, pese a los esfuerzos realizados en el establecimiento de diversos espacios para facilitar el alineamiento de políticas públicas en los tres niveles de gobierno⁸⁶, algunos de estos fueron suspendidos en los últimos años, dando lugar a una multiplicidad de espacios de los cuales se tiene poca información y, en otros casos, no lograron conformarse y funcionar regularmente, generando que los esfuerzos de coordinación entre niveles de gobierno se realicen de manera dispersa sin una lógica articulada (Secretaría de Descentralización, 2019).

⁸² La Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, reconoce las siguientes instancias a nivel del Poder Ejecutivo: i) la Presidencia; ii) el Consejo de Ministros; iii) los ministerios; iv) los organismos públicos adscritos a los ministerios; v) los programas y proyectos especiales; y, vi) las comisiones y grupos de trabajo.

⁸³ Secretaría de Gestión Pública (2018). Implementación de mecanismos de reforma de estructura del Estado: la experiencia de la "Extinción de comisiones, grupos de trabajo y otras instancias del Poder Ejecutivo".

⁸⁴ Exposición de motivos del Decreto Supremo N° 120-2018-PCM, que aprueba la extinción de Comisiones, Comités, Grupos y Equipos de Trabajo, Consejos y Mesas de Diálogo del Poder Ejecutivo y dicta otras medidas complementarias.

⁸⁵ Desde la Secretaría de Coordinación, se identifica que se siguen presentando dificultades, tales como la indiferencia por parte de algunos sectores para cumplir con registrar su información en el Aplicativo Informático del Registro Unificado de Comisiones Multisectoriales o el reporte oportuno con relación al funcionamiento y productos generados por las Comisiones Multisectoriales, en tanto espacios formales de coordinación intersectorial. Véase Sec. Coordinación (2019). Informe N° 01-2019-PCM/SC-MAHM.

⁸⁶ Se pueden mencionar el Consejo de Coordinación Intergubernamental (CCI), Comisiones Intergubernamentales sectoriales, Consejos de Coordinación Regional y Local (CCR y CCL), Juntas de Coordinación Interregional, mancomunidades regionales y de municipalidades (PNMGP al 2021).

Un ejemplo de ello es el caso del Consejo de Coordinación Intergubernamental (CCI), el cual se creó en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE) como instancia responsable de la conducción consensuada del proceso de descentralización, conformada por el Consejo de Ministros, los gobernadores regionales y una representación de alcaldes. Fue concebido como un espacio de diálogo y deliberación entre autoridades de los tres niveles de gobierno en la toma de decisiones, articulación, seguimiento y evaluación compartida de políticas (Secretaría de Descentralización, 2019). Sin embargo, por diferentes factores, hasta ahora el CCI no ha logrado conformarse⁸⁷ y funcionar regularmente, dejándose de aprovechar una oportunidad importante para orientar el curso del proceso de descentralización (Ibid)⁸⁸.

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

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

- (i) Comisión Intergubernamental del Sector Educación, espacio de encuentro entre el Ministerio de Educación y las instancias representativas de los gobiernos regionales y locales para concertar y articular políticas, estrategias y acciones nacionales que deben implementarse de manera coordinada entre los tres niveles de gobierno, para el fortalecimiento de la gestión descentralizada del sistema educativo⁸⁹.
- (ii) Comité de Gestión Regional Agrario (CGRA), como mecanismo de articulación y coordinación entre el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego y los gobiernos regionales y locales⁹⁰.
- (iii) Comisión Intergubernamental de Salud (CIGS), instancia permanente de articulación de la gestión sanitaria entre el Ministerio de Salud y los Gobiernos Regionales y Locales, reconfigurada mediante la RM N° 198-2019/MINSA⁹¹.
- (iv) Comisión Intergubernamental del Sector Desarrollo e Inclusión Social, creada mediante la Resolución Ministerial N° 251-2018-MIDIS, con el objeto de promover el alineamiento intergubernamental con enfoque multisectorial alrededor de la Política de Desarrollo e Inclusión Social.

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

Un paso importante que se ha venido dando en los últimos años, frente a la problemática vinculada a la dispersión y debilidad de los espacios de articulación intergubernamental, es el fortalecimiento del proceso de descentralización, a partir de un nuevo enfoque: migrar de una lógica centrada principalmente en la transferencia de funciones desde el gobierno nacional a los gobiernos regionales y locales hacia el establecimiento de espacios

⁸⁷ El CCI se conformó mediante Decreto Supremo N° 050-2021-PCM, y se instaló el 24 de agosto de 2021.

⁸⁸ Secretaría de Descentralización (2019). Informe anual de Descentralización

⁸⁹ El 4 de octubre del presente, se llevó a cabo la 1° sesión con el objetivo de construir una agenda intergubernamental estratégica entre los tres niveles de gobierno que disponga prioridades para el año 2020. En dicha reunión se acordó que conformarán mesas técnicas intergubernamentales con el fin de ordenar el servicio educativo en el territorio y alinear las prioridades para cerrar e identificar las brechas de infraestructura educativa (Secretaría de Descentralización, 2019).

⁹⁰ Con la RM N° 0075-2017-MINAGRI se reconoció a los 24 Comités de Gestión Regional y con la RM N° 0211-2017-MINAGRI se aprobó el Reglamento de los comités de gestión regional agrario. A la fecha vienen reuniéndose los distintos comités en los departamentos de Puno, Moquegua, La Libertad, entre otros.

⁹¹ En junio del 2019 se llevó a cabo la XIII Reunión Extraordinaria de la CIGS, cuyo objetivo adoptar acuerdos para fortalecer la gestión del presupuesto en salud y el de las inversiones en salud.

de coordinación y articulación entre entidades públicas de los tres niveles de gobierno, sobre una lógica territorial. Así, desde el año 2016, la Secretaría de Descentralización viene implementando espacios de encuentro y diálogo, con el objetivo de mejorar y fortalecer la articulación y coordinación entre los ministerios y los gobiernos regionales y locales, para optimizar la provisión de bienes y servicios a los ciudadanos a nivel territorial, de los cuales los más representativos son los GORE y MUNI Ejecutivo.

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

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

En este punto, cabe remarcar que parte del esfuerzo por mejorar la calidad de la coordinación entre las entidades públicas pasa por entender que la coordinación es inherente a la naturaleza de las entidades públicas, siendo un componente esencial para evitar la fragmentación y superposición de funciones y, en última instancia, garantizar la coherencia y el impacto de las políticas⁹². Además de ello, como parte de los esfuerzos por fortalecer la gobernanza del Estado en el territorio es fundamental aprovechar las potencialidades que tiene la participación de los distintos aliados estratégicos que intervienen en el territorio (p.e. empresas del sector privado, sociedad civil, autoridades comunales), los cuales permitirán acercar los bienes y servicios del Estado a las personas y, a su vez, dotarán de una fuente de legitimidad social a las intervenciones públicas.

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

Mejorar la coordinación y la articulación entre las intervenciones públicas pasa necesariamente por fortalecer el liderazgo de las entidades del Poder Ejecutivo, a través de un adecuado ejercicio de su función rectora. La rectoría es la potestad exclusiva de un ministerio para priorizar la atención de problemas o necesidades públicas en materia de su competencia, y disponer las medidas sectoriales nacionales para alinear la actuación de los tres niveles de gobierno, a través de acciones de planificación y la emisión de normas, regulaciones, instrumentos de supervisión, monitoreo, fiscalización y sanción de corresponder, para asegurar la efectividad en la implementación de las intervenciones orientadas a la solución de los problemas y la obtención de resultados en beneficio de las personas (PCM, 2020)⁹³. Precisar que, en el caso de los sistemas administrativos, la rectoría principalmente busca uniformizar para asegurar el correcto uso de recursos públicos; mientras que, en el caso de los sistemas funcionales, la rectoría principalmente busca articular intervenciones públicas para el logro de los objetivos a alcanzar (Ibid)⁹⁴.

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

⁹² OECD (2020), Panorama de las Administraciones Públicas América Latina y el Caribe 2020, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/1256b68d-es>.

⁹³ Secretaría de Descentralización (2020). Lineamientos para la elaboración e implementación de los modelos de provisión de bienes y servicios.

⁹⁴ Secretaría de Gestión Pública (2020). Opinión Vinculante N° 02-2020-PCM-SGP-SSAP, Opinión sobre sistemas administrativos y funcionales.

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

Estas dificultades para la definición del rol rector con respecto a las funciones que les corresponden a los Ministerios han ocasionado diversas tensiones entre el ejercicio de la rectoría sectorial y la implementación de las políticas públicas. De acuerdo a un estudio realizado por la Secretaría de Descentralización (2017), se identificó como uno de los problemas, que ciertos ministerios estaban incurriendo en algunos “vicios” clásicos, tales como el asumir simultáneamente la dirección estratégica y la operación del servicio. En estos casos, el inmiscuirse cada vez más en la operación produce un círculo vicioso donde se descuidan ambos niveles de la gestión (Secretaría de Descentralización, 2017). Así, según un estudio de caso de la Secretaría de Descentralización (2017), para el caso del sector educación, se realizó lo siguiente: se analizaron cinco procesos clave del Ministerio de Educación y se analizaron en cuáles el Ministerio se encarga de la operación y si cumple con las condiciones de rectoría, según la LOPE (2007): existencia de una política, delimitación de responsabilidades en lógica de procesos, estándares, planeamiento sectorial multianual asociado a presupuesto, monitoreo y supervisión. De los hallazgos, no se cumplía con ninguna de las cinco condiciones^{95;96}.

Asimismo, en un estudio de la Contraloría General de la República (2016) se analizan nueve casos en el Poder Ejecutivo, en los cuales se analizaron los procesos de las cadenas de valor para la prestación de determinados servicios públicos. En estos se pudo constatar temas transversales que expresan la problemática en lo relativo a la rectoría. Por ejemplo, se evidencian dificultades en los procesos de planificación y programación, por una inadecuada planificación de las actividades o de los objetivos e indicadores en la programación (gestión de residuos sólidos y mantenimiento de caminos vecinales), así como, por la falta de instrumentos de planificación (mantenimiento de caminos vecinales), y limitaciones e inconsistencias en la planificación (distribución de material educativo) (CGR, 2016)⁹⁷.

Frente a dicha problemática, resulta fundamental relevar el rol de los Ministerios como responsables de las intervenciones que les corresponde diseñar, implementar y acompañar en el marco de sus competencias. Ellos son quienes conocen a profundidad las brechas sectoriales que existen en el territorio, tienen conocimiento empírico respecto a las dificultades (y oportunidades) que se presentan en la implementación de sus políticas públicas y, del mismo modo, tienen experiencia en la gestión y articulación de esfuerzos con los actores involucrados en la cadena de valor de sus intervenciones. Del mismo modo, al contar con una mirada estratégica respecto al funcionamiento de su sector, son los llamados a tener un rol más activo en el seguimiento y evaluación de las intervenciones bajo el ámbito de su competencia⁹⁸.

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

Un Estado unitario y descentralizado requiere articular y alinear la acción de sus niveles de gobierno -y el gran número de entidades que los componen- cada uno en el ejercicio de sus respectivas competencias, de manera

⁹⁵ Secretaría de Descentralización (2017) Propuesta de delimitación de funciones y competencias de los tres niveles de gobierno en los procesos clave de los sectores Educación y Agua y Saneamiento.

⁹⁶ Desde la literatura, algunos autores asocian las dificultades que se presentan para el ejercicio rector de las entidades del Poder Ejecutivo con los arreglos institucionales adoptados en el Poder Ejecutivo como resultado de la incorporación de prácticas vinculadas al modelo de la nueva gestión pública (NGP) (Franco, 2018). Así, la creciente adopción del modelo de agencia en la administración pública peruana generó el efecto no intencionado de una mayor fragmentación y especialización en el Poder Ejecutivo, lo cual ha incrementado las dificultades para coordinar la acción estatal. El principal reflejo de ello es la dificultad de los ministerios para ejercer su capacidad de supervisión sobre sus “agencias” y de estas para interactuar con sus autoridades políticas.

⁹⁷ Contraloría General de la República (2016). Análisis de la función rectora y sancionadora del Poder Ejecutivo.

⁹⁸ En este punto, es fundamental relevar que la Secretaría de Gestión Pública (SGP), en el marco de su rol rector del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública, es quien ejerce como punto de control administrativo en materia de organización, estructura y funcionamiento del Estado. Así, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 16 del Reglamento del Sistema, la SGP emite opinión técnica previa para validar si determinadas propuestas, vinculadas con los ámbitos del Sistema, entre ellas *las leyes de organización y funciones de los ministerios*, cumplen con la justificación, viabilidad técnica, requisitos y documentación, según corresponda (véase el Informe N° 000004-2019-PCM-SSAP-GVR, Opiniones Técnicas que emite la Secretaría de Gestión Pública).

que pueda 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 (PNMGP al 2021).

En el marco del proceso de descentralización, de acuerdo a lo reportado por la Secretaría de Descentralización (2019), se han presentado notables avances con respecto al proceso de transferencia de funciones sectoriales a gobiernos regionales. Como indica el Informe Anual del Proceso de Descentralización 2018, la Ley de Bases de la Descentralización y la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales establecieron los criterios generales y el cronograma para las transferencias de las competencias sectoriales a los otros niveles de gobierno y la Ley del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales y su reglamento estableció los criterios, instrumentos, procedimientos y normas necesarias para acreditar y certificar la capacidad de gestión de estos gobiernos, para recibir y ejercer las funciones materia de transferencia⁹⁹. A octubre de 2019, un total de 4,518 funciones ya fueron transferidas a los gobiernos regionales, lo que representa el 93.9% del total y, se encuentra pendiente el 6.1% (292 funciones)¹⁰⁰.

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

Un esfuerzo que se realizó para facilitar la delimitación de competencias y funciones en las entidades públicas fue el establecer directivas, a través de las cuales se aprobaron lineamientos para elaborar matrices de delimitación de competencias y distribución de funciones de los Ministerios que tienen a cargo competencias compartidas¹⁰¹. Dicho instrumento facilitaba la identificación de las materias, competencias, resultados y marco legal asociados a cada sector, así como la vinculación entre estos y los resultados identificados con los niveles de gobierno (Secretaría de Descentralización, 2019). Sin embargo, de acuerdo a diversos estudios, las matrices de competencias y funciones no permitían identificar con claridad los puntos críticos de la prestación de servicios; es decir, los lugares en donde se producen las ineficiencias: superposición de funciones, duplicidad de actores, desperdicio de recursos, entre otros (Secretaría de Descentralización, 2017)¹⁰².

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

Así, con relación a todos los casos analizados, se identificaron problemáticas transversales, tales como superposición de competencias entre entidades del nivel regional y nacional en el servicio de asistencia técnica, ni una adecuada articulación con los otros niveles de gobierno e instancias competentes en la materia (Ibid)¹⁰³.

⁹⁹ Mediante Ley N° 28273, Ley del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales y su reglamento (D.S N° 080-2004-PCM).

¹⁰⁰ Memorando N° D001314-2019-PCM-SD.

¹⁰¹ Mediante el Decreto Supremo N° 029-2018-PCM, que aprueba el Reglamento que regula las Políticas Nacionales, se deja sin efecto la Resolución Ministerial N° 097-2012-PCM que aprueba la Directiva N° 001-2012-PCM-SGP que contiene los "Lineamientos para la elaboración de matrices delimitación de competencias y distribución de funciones de los Ministerios que tienen a su cargo competencias compartidas".

¹⁰² Secretaría de Descentralización (2017) Propuesta de delimitación de funciones y competencias de los tres niveles de gobierno en los procesos clave de los sectores Educación y Agua y Saneamiento.

¹⁰³ Secretaría de Descentralización (2020) Informe que sustenta la emisión de Lineamientos para el diseño de modelos de provisión de bienes y servicios.

Como esta falta de precisión de las funciones y competencias no ha sido subsanada, y por tanto los tres niveles de gobierno pueden realizar las mismas funciones y hasta las mismas fases de proceso (como la planificación, el financiamiento, la ejecución, etc.), se siguen generando intromisiones, duplicidad, y omisiones en la gestión de estos servicios públicos, lo cual produce no solo incomodidad y tensiones entre autoridades sino niveles preocupantes de insatisfacción de los ciudadanos (Secretaría de Descentralización, 2020)¹⁰⁴.

En dicho marco, en 2017, frente a esa problemática, se identificó la necesidad de tener una distribución clara y precisa de funciones y competencias entre los niveles de gobierno nacional, regional y local, de acuerdo a sus necesidades, capacidades y recursos, con la finalidad de evitar duplicidad, ineficiencia y/o vacíos en la labor que el Estado viene realizando. Para tal fin, se conformó la Comisión Multisectorial e Intergubernamental para el Fortalecimiento de la Descentralización, creada mediante Resolución Suprema N° 026-2018-PCM, con el objeto de formular una propuesta de lineamientos de gestión articulada intersectorial e intergubernamental orientadas a promover el fortalecimiento de la descentralización y un Plan de acciones integradas 2018-2021, en el marco del proceso de descentralización¹⁰⁵.

Como resultado de este esfuerzo, se elaboraron los modelos de provisión de bienes y servicios, recientemente aprobados (2020)¹⁰⁶, los cuales serán de gran utilidad para enfrentar el desafío de la delimitación de roles y responsabilidades entre entidades de los tres niveles de gobierno para la provisión de servicios públicos. Con esta herramienta, las entidades con competencias compartidas podrán identificar y adoptar decisiones sobre aquellos aspectos que contribuyan a la creación de valor público en cada una de las fases sucesivas de los procesos de provisión a cargo de dos o más niveles de gobierno.

Con ello, se busca organizar el aparato gubernamental para asegurar una provisión eficiente y efectiva de los servicios públicos, pensando en los ciudadanos; lograr una mayor eficiencia económica de los recursos públicos, evitando duplicidad; incrementar la capacidad de gestión de los diversos niveles de gobierno, asignando responsabilidades específicas y fomentando la rendición de cuentas, entre otros (Secretaría de Descentralización, 2018)¹⁰⁷.

(iii) Causa directa 3: Limitada capacidad de gestión interna para generar bienes y servicios de calidad

Con claridad sobre la política pública a la cual el Estado orientará su actuación, así como su estrategia para intervenir en el territorio, las entidades públicas deberán seleccionar la mejor manera de organizarse para asegurar que sus intervenciones sean oportunas, eficientes, efectivas y sostenibles. Para ello, se preguntarán: ¿cuál es la misión de la entidad?, ¿qué bienes, servicios o regulaciones presta/brinda la entidad?, ¿cuál es su demanda o cobertura?, ¿cuál es su capacidad operativa y con cuánto personal cuenta?, ¿cuál es la duración de los procesos y cómo estos repercuten en los plazos de entrega?, ¿cuáles son los riesgos que podrían afectar el logro de objetivos institucionales?¹⁰⁸, ¿cómo pueden emplear la transformación digital para mejorar su gestión interna e intervenciones públicas?

Así, la capacidad de gestión interna en las entidades públicas se refiere a la organización de los medios y a la generación de condiciones de los sistemas administrativos como soporte para la definición e implementación de intervenciones públicas (definición adaptada del Reglamento del Sistema Administrativo de Modernización, 2018). Lo cierto es que, en la realidad, muchas veces no se le presta atención a los problemas de las capacidades administrativas y de gestión de los actores que implementan las políticas públicas, aun cuando estos elementos pueden condicionar los resultados de la política. Dichas limitaciones son más visibles en aquellas políticas que requieren largas cadenas de acción y respuesta, toda vez que estas involucran múltiples niveles de gobierno que

¹⁰⁴ Secretaría de Descentralización (2020) Informe que sustenta la emisión de Lineamientos para el diseño de modelos de provisión de bienes y servicios.

¹⁰⁵ Se puede acceder al material completo en el Informe final de la Comisión, disponible en este enlace: http://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2018/Descentralizacion/files/1_informe_final_consolidado_comisi%C3%B3n.pdf.

¹⁰⁶ Resolución de Secretaría de Descentralización N° 011-2020-PCM/SD, que aprueba los "Lineamientos para la elaboración de los modelos de provisión de bienes y servicios".

¹⁰⁷ Secretaría de Descentralización (2018). Presentación sobre el Avances y Metodología de Trabajo de la Comisión Multisectorial e Intergubernamental para el Fortalecimiento de la Descentralización.

¹⁰⁸ Resolución de Secretaría de Gestión Pública N° 005-2020-PCM-SGP, que aprueba los Lineamientos N° 02-2020-SGP que establecen orientaciones sobre el Reglamento de Organización y Funciones - ROF y el Manual de Operaciones - MOP. Véase los criterios de análisis para el diseño organizacional.

conlleven a mayor coordinación y habilidades de gestión, así como un mayor seguimiento administrativo. En países con una institucionalidad débil, es probable que estas capacidades sean más deficientes (Grindle, 2009).

En los últimos meses, la crisis sanitaria ocasionada por la COVID- 19 ha evidenciado muchas de las limitaciones de la respuesta del Estado peruano provenían de las debilidades del funcionamiento de los sistemas administrativos de la administración pública. Como sabemos, nuestro país fue uno de los primeros países latinoamericanos en introducir medidas de contención en la región, imponiendo una estricta cuarentena y medidas de distanciamiento social. Muchos argumentaban que el Perú se encontraba en una posición ventajosa para enfrentar la pandemia, después de haber sostenido una política fiscal responsable y un crecimiento económico constante. Sin embargo, con el paso de los meses y la rápida propagación del virus entre la población, se hicieron visibles las fallas en la respuesta del Estado peruano¹⁰⁹.

Al 2021, son diversos los reportajes periodísticos que dan cuenta de la desesperación por la cual están atravesando las personas para sobrevivir a la pandemia del COVID- 19. Muchas personas ven cómo sus parientes fallecen por falta de oxígeno medicinal, escasa disponibilidad de camas de hospitalización y de cuidados intensivos, ventiladores mecánicos y personal de salud. Por ejemplo, de acuerdo a un reporte de la Defensoría del Pueblo en Loreto, desde julio de 2020 se identificó que veinticinco (25) camas de cuidados intensivos del Hospital Regional no podrían ser usadas por ausencia de ventiladores mecánicos o porque les faltaban otro implemento. En medio de esta incertidumbre, las personas deben recurrir, en muchos casos, al comercio ilegal e informal, exponiéndose a tratos ilícitos, en un contexto en el que la capacidad de fiscalización y supervisión del Estado es limitada¹¹⁰.

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

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

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

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

Una de los problemas que se identificaron durante la implementación de la PNMGP fue el entendimiento que solo a través de las políticas públicas y planes de implementación podrían abordarse los problemas públicos priorizados. Así, en el año 2018, se identificó que existía una multiplicidad de planes de implementación de las

¹⁰⁹ Sosa Villagarcía, Paolo (2020). Artículo “A pesar del esfuerzo, la respuesta peruana a la COVID- 19 no alcanza”. En: Centro MacMillan, Universidad de Yale (EE. UU.) (2020). Véase en: <https://yaleglobal.yale.edu/content/despite-effort-perus-covid-19-response-fails>

¹¹⁰ El País (2021). “Perú se enfrenta al avance de la pandemia sin suficientes camas de UCI, oxígeno ni médicos en los hospitales”.

políticas nacionales (más de cincuenta), con lo cual muchos objetivos de las políticas públicas nacionales no se llegaban a implementar en la práctica, sea por falta de presupuesto o por no estar consignados en los instrumentos de planificación estratégica institucional (PCM, 2018)¹¹¹.

Ante dicha problemática, se aprobó el Reglamento que regula las Políticas Nacionales¹¹², el cual establece que las políticas nacionales desarrollan sus objetivos a través de metas, indicadores y responsables en los respectivos planes estratégicos sectoriales multianuales-PESEM, planes estratégicos multisectoriales, planes estratégicos institucionales y planes operativos institucionales de los Ministerios y sus organismos, según corresponda, en el marco del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico — SINAPLAN. Con ello, se buscaba lograr una mejor articulación entre las políticas públicas y los instrumentos de planificación estratégico institucional.

Al respecto, de acuerdo a lo que señala CEPLAN (2018), en función del desarrollo de asistencia técnica que ha venido realizado en el marco de la implementación de la Guía de Políticas Nacionales (2018), se advierte que un número mínimo de políticas nacionales aprobadas cuentan con mecanismos o planes de implementación que indiquen el inicio de intervenciones definidas para alcanzar los objetivos priorizados en relación a los servicios identificados como alternativas de solución, por lo cual podría suponerse que no se estaría atendiendo al problema público priorizado por el o los Ministerios que propusieron la política nacional o que las intervenciones no estarían siendo visibilizadas en el ámbito nacional o territorial como parte de una política nacional¹¹³.

Dada dicha problemática, y para facilitar la implementación de las políticas públicas, una de las medidas que se ha adoptado desde el CEPLAN es disponer que el mecanismo de implementación sea desarrollado e incluido como parte integrante del documento de política nacional propuesto antes de su aprobación. Así, de acuerdo a la modificatoria establecida en el Decreto Supremo N° 031-2021-PCM¹¹⁴, el responsable sectorial de los servicios y lineamientos identificados en la política nacional define las principales actividades operativas que permitan alcanzar los objetivos prioritarios de la política nacional.

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

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

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

¹¹¹ Exposición de motivos del Decreto Supremo N° 029-2018-PCM, que aprueba el Reglamento que regula las políticas nacionales.

¹¹² Decreto Supremo N° 029-2018-PCM, que aprueba el Reglamento que regula las Políticas Nacionales y su exposición de motivos, modificado mediante Decreto Supremo N° 168-2020-PCM.

¹¹³ CEPLAN (2020). Informe Técnico N° D0000228-2020-CEPLAN-DNCP, que sustenta la Modificación adicional al Reglamento que regula las Políticas Nacionales y la Guía de Políticas Nacionales según corresponda, en relación a la implementación.

¹¹⁴ Decreto Supremo N° 031-2021-PCM, que modifica el Reglamento que regula las Políticas Nacionales, aprobado por Decreto Supremo N° 029-2018-PCM.

y los servicios que serán provistos con ellos, de manera que los presupuestos se dirijan a cerrar las brechas o déficits existentes de infraestructura y servicios públicos (2013, p. 13).

Sin embargo, a la fecha, uno de los problemas que se reconoce en las discusiones sostenidas como parte de las sesiones de trabajo del proceso de actualización de la PNMGP, así como en las entrevistas realizadas a funcionarios y servidores públicos de los sistemas administrativos^{115,116} es la desarticulación que existe entre la planificación estratégica institucional y el sistema presupuestal. En efecto, en la práctica, los operadores identifican ciertas problemáticas aún vigentes, tales como: (i) poca consideración de lo registrado en el plano operativo institucional para la formulación del presupuesto, lo cual origina que hayan actividades que se planifican, pero no se ejecutan por ausencia de presupuesto o viceversa (CEPLAN, 2019), (ii) no todas las entidades cuentan con el SIGA – MEF, que permita articular el plan operativo institucional con el cuadro de necesidades, sobre todo los gobiernos locales, (iii) complicaciones en la ejecución del gasto público debido a la descoordinación de los planes y los programas presupuestales, generándose retrasos principalmente a nivel de certificación presupuestal por la dificultad de definir la cuenta que financiara la adquisición (PCM, 2020)¹¹⁷ y (iv) poca armonización entre las metodologías que se emplean en el marco del sistema nacional de planeamiento estratégico y el sistema nacional de presupuesto público, en específico, aquellas relacionadas al presupuesto por resultados¹¹⁸.

Finalmente, otro elemento importante reportado por el ente rector en materia de planeamiento estratégico es la ausencia de información en torno al porcentaje de entidades cuyos presupuestos se encuentran articulados a los objetivos estratégicos de sus planes (CEPLAN, 2019)¹¹⁹.

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

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

En el Perú, uno de los problemas que se identificó fue que el presupuesto público evidenciaba un incremento sostenido, pero las brechas no se reducían con la misma velocidad; por tanto, se requería cambiar la manera de gestionar el gasto (Ministerio de Economía y Finanzas, 2020). En dicho marco, a partir del año 2007, se viene impulsando la reforma del presupuesto por resultados (PpR), el cual se presenta como un instrumento que basa las asignaciones presupuestarias en función a los resultados esperados y los productos requeridos para ello, con lo cual se busca mejorar la elección sobre el gasto a priorizar, así como impulsar a que los operadores gasten más eficiente y eficazmente. Así, se presenta como una herramienta innovadora orientada a contribuir a una mayor eficiencia y eficacia del gasto público a través de una completa vinculación entre los recursos públicos asignados y los productos y resultados propuestos para favorecer a la población (Ministerio de Economía y Finanzas, 2010; 2015)¹²⁰.

Para ello, son tres ejes principales los que se han venido impulsando desde el Ministerio de Economía: (i) programas presupuestales, a través de los cuales se busca establecer prioridades claras, ordenadas en función de resultados y presupuestadas, con responsables de rendir cuentas sobre ellas, (ii) seguimiento y evaluación de programas presupuestales, con lo cual se busca generar evidencia confiable, oportuna y útil para la mejora del desempeño y/o impacto de los programas presupuestales y (iii) mecanismos de incentivos, los cuales buscan

¹¹⁵ Informe N° D000394-2019-CEPLAN-DNCP, del 15 de octubre de 2019.

¹¹⁶ Entrevista con Efraín Rodríguez, Director de la Dirección de Calidad del Gasto Público, realizada el 04 de junio de 2020.

¹¹⁷ PCM (2020). Primera Encuesta Nacional para mejorar la gestión pública (2020).

¹¹⁸ Incluso, en las entrevistas realizadas como parte de la Fase Preparatoria de la actualización de la PNMGP, se percibe el riesgo de contar con una planificación dual, aquella vinculada al SINAPLAN y aquella que se realiza en el marco de los programas presupuestales. Véase Entrevista con Efraín Rodríguez, Director de la Dirección de Calidad del Gasto Público, realizada el 04 de junio de 2020.

¹¹⁹ Informe N° D000394-2019-CEPLAN-DNCP, del 15 de octubre de 2019.

¹²⁰ Ministerio de Economía y Finanzas (2010). De las Instituciones al Ciudadano: La Reforma del Presupuesto por Resultados en el Perú.

mejorar el desempeño institucional para una mayor eficiencia, efectividad, economía y calidad de los servicios públicos, así como para el logro de resultados priorizados u objetivos institucionales, a través de la asignación condicionada de recursos a favor de los Pliegos presupuestario (Ministerio de Economía y Finanzas, 2015)¹²¹.

De acuerdo al Ministerio de Economía y Finanzas (2018), el balance en la implementación del PpR ha sido positivo, lo cual ha llevado a que el Perú sea reconocido como uno de los referentes en materia de innovación presupuestal, y fundamentalmente en su capacidad de movilizar resultados sensibles al desarrollo. Al 2018, el 62% del gasto programable identificado en programas presupuestales se encontraba en la categoría de programa presupuestal¹²². En efecto, los Programas Presupuestales han logrado insertar el concepto de resultado-producto-presupuesto en la gestión presupuestal y en la gestión pública. Uno de los ejemplos más notables del impacto de la implementación de los programas presupuestales se identifica en la reducción acelerada de la desnutrición crónica infantil (DCI) de un 28% en el 2007 a un 19% en el 2011 y a un 12.9% para el año 2018(Ibid)¹²³.

Pese a dichos avances, de las lecciones aprendidas que se identificaron de su implementación se encuentran entre otros, los siguientes desafíos: i) incrementar el uso y la relevancia de los instrumentos de medición de la calidad del gasto, ii) implementar programas presupuestales sustentados en evidencia y alineados a objetivos de política pública y iii) asegurar la solidez técnica de los indicadores de desempeño y su medición.

Un ejemplo de ello lo podemos observar en el caso del Programa Presupuestal 0049: Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres – JUNTOS. Un estudio (Benavente, 2016) sobre el diseño del Programa Presupuestal 0049: Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres – JUNTOS concluyó que gran parte del diseño del Programa fue desarrollado deficientemente siguiendo lo establecido por la Directiva N° 0001-2015-EF/50.01 que regula su elaboración. Se encontró deficiencias en los siguientes elementos del diseño del programa: causas del problema identificado; Análisis de los medios; análisis de las alternativas; transición de las alternativas a productos; actividades, tareas e insumos. En la Fase de Diagnóstico la deficiencia más significativa que se pudo encontrar es referente a la información, en la que es necesario que sea la más actual posible. Mientras que en la Fase de Diseño el mayor problema estuvo en la definición de las entidades y organismos que intervienen en la entrega del producto y desarrollo de las actividades, así como la determinación de sus funciones. En cuanto a los indicadores del Programa JUNTOS, se evidenció que en cuanto a los indicadores de producción física no hay deficiencias, pero en cuanto a los indicadores de desempeño sí se identificó deficiencias, especialmente en lo relacionado al cálculo del indicador y la obtención de las fuentes y base de datos, esto principalmente debido a que no se mostraba las bases de datos ni se especificaba los instrumentos de recolección¹²⁴.

Un paso importante en dicha línea fue la aprobación del Decreto Legislativo N° 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público, el cual incorpora cambios estructurales a la institucionalidad presupuestal al modificar la tendencia a la atomización que existía en los programas presupuestales, diversificar la forma en que puede estructurarse el presupuesto del Estado, en su conjunto, y de las entidades públicas, en lo específico y fortalecer el uso de evidencia (Evaluación de Resultados de la PNMGP, 2020), asimismo el año 2020, se aprobó la Directiva N° 0005-2020-EF/50.01 “Directiva para el Diseño de los Programas Presupuestales en el marco del Presupuesto por Resultados”, en donde se enfatiza el uso de la evidencia en el proceso de formulación de los Programas Presupuestales.

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

Durante los últimos siete años, las discusiones en torno a la modernización de la gestión pública han puesto de relevancia la necesidad de posicionar en la agenda de modernización esfuerzos por mejorar la productividad en

¹²¹ Ministerio de Economía y Finanzas (2015). Presupuesto por Resultados: la experiencia peruana.

¹²² Documento: Ayuda Memoria 001, del 27 de octubre de 2019, del MEF, en el punto a) del informe, referido a porcentaje de gasto programable identificado en Programas Presupuestales, por nivel de gobierno.

¹²³ Exposición de motivos del Decreto Legislativo N° 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público.

¹²⁴ Benavente Del Carpio, Irvin (2016). Análisis del diseño del programa presupuestal 0049: “Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres – JUNTOS” para el periodo 2015, en el marco del presupuesto por resultados. Facultad de Gestión y Alta Dirección. PUCP.

las entidades públicas. Ello se debe a que hoy, uno de los mayores retos que enfrenta el Estado es cómo hacer más “cosas” con los mismos recursos, o inclusive, con menos. El desafío es todavía más grande si se considera que, en la actualidad, las personas demandan una mejor calidad de bienes y servicios públicos (BID, 2016). La productividad aborda directamente este desafío, y no solo se aplica a los trabajadores en relación a cuánto pueden producir en un tiempo determinado, sino también a las organizaciones y a los países. Cada vez que una organización aumenta la cantidad de los bienes y servicios que produce y, al mismo tiempo, mantiene o reduce los recursos que utilizó, se ha obtenido una ganancia en su productividad (PCM, 2019)¹²⁵.

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

Según lo señalado en el Informe Final de la Comisión Multisectorial encargada de proponer lineamientos y criterios a emplear para el uso de bienes inmuebles de las entidades públicas del Gobierno Nacional a efectos de cautelar los fines institucionales y el uso eficiente de los recursos públicos (Decreto de Urgencia N° 005-2018¹²⁶), en los últimos años se han registrado cantidades considerables de recursos públicos asignados a gastos corrientes, para honrar contratos de arrendamiento de oficinas administrativas (incluido almacenes y depósitos), suponiendo el gasto en materia de arrendamiento, mantenimiento, servicios de limpieza y seguridad, arbitrios, agua, luz, teléfono, internet, entre otros, multiplicado por cada una de las oficinas de dichas entidades públicas.

Del proceso de información declarada por las doscientas quince (215) entidades del Gobierno Nacional, se advierte que existe un total de 8,096 bienes inmuebles que el Estado utiliza para el desarrollo de su función pública, de los cuales 1,870 inmuebles son de propiedad del Estado, 2,296 bienes inmuebles se encuentran bajo administración del Estado (afectaciones en uso, comodato, ocupado sin título y usufructo), 2,706 inmuebles en calidad de arrendamiento¹²⁷, 1085 bienes inmuebles figuran como incautados por el Programa Nacional de Bienes Incautados-PRONABI y 139 inmuebles clasificados como otros. Cabe notar que, del total de 2,706 bienes inmuebles arrendados, 2,595 inmuebles corresponden a oficinas administrativas; de lo cual se advierte que el Estado arrienda gran cantidad de inmuebles para destinarlo a oficinas administrativas, sin que ello obedezca a una Política de Infraestructura Pública Administrativa.

Del mismo modo, se presentan limitaciones vinculadas a lo siguiente, por ejemplo: (i) el alquiler de bienes inmuebles para la prestación de estos servicios adolece de una escasa planificación intersectorial dentro del Poder Ejecutivo, por lo que cada entidad planifica su presencia de manera separada y sin coordinación incluso, entre diversos programas, dentro de un mismo sector, (ii) se alquilan predios como oficinas en zonas residenciales donde los costos de alquiler son altos, (iii) existen oficinas donde el uso de espacios de trabajo es ineficiente al darse la situación de zonas amplias sin función relevante y (iv) hay sectores cuyas oficinas alquilan sedes diferentes en la misma localidad, realizando gastos con alto potencial para mejorar su eficiencia¹²⁸.

Desde la experiencia comparada, se observa que los países han buscado establecer mecanismos de colaboración y articulación para hacer más eficiente y oportuna la prestación de los servicios públicos de cara al ciudadano. Hoy en día, cada vez son más los países que recurren a modalidades de servicios compartidos para reducir costos y mejorar los servicios al ciudadano. Por ejemplo, Australia es un país que ha promovido el establecimiento de acuerdos de servicios compartidos, tanto a nivel nacional como local, en diversas áreas funcionales que abarcan tantas actividades de gestión interna como pago de planillas, gestión de recursos humanos, hasta proyectos de infraestructura pública como la construcción de puentes y carreteras y la gestión

¹²⁵ Resolución de Secretaría de Gestión Pública N°004-2019-PCM/SGP, que aprueba los Lineamientos N° 001-2019-SGP: “Principios de actuación para la modernización de la gestión pública”.

¹²⁶ Decreto de Urgencia N° 005-2018, que establece medidas de eficiencia del gasto público para el impulso económico.

¹²⁷ Con respecto al gasto en arrendamiento, de lo registrado en el Sistema Integrado de Administración Financiera-SIAF de Enero 2016 a Marzo de 2018, se observa que el Estado en el año 2016 gastó por concepto de arrendamiento de bienes inmuebles un total de S/ 337,711,563.88 (trescientos treinta y siete millones setecientos once mil quinientos sesenta y tres con 88/100 Soles) y en el 2017 un total de S/ 364,818,866.29 (Trescientos sesenta y cuatro millones ochocientos dieciocho mil ochocientos sesenta y seis con 29/100 Soles), habiendo un incremento del 8% en el 2017 con relación a lo gastado en el 2016.

¹²⁸ Secretaría de Gestión Pública (2019). Mejora de la eficiencia en el uso de los bienes inmuebles por parte de las entidades del Gobierno Central del Perú en el territorio nacional.

de programas de desarrollo social. Entre los resultados que generaron estas prácticas se encuentran el ahorro en costos anuales del presupuesto público, la ampliación de la capacidad operativa de las entidades públicas para la provisión de servicios públicos y mejores resultados con los mismos recursos económicos (PCM, 2018)¹²⁹.

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

Al respecto, de acuerdo a lo establecido en el Reglamento de la citada norma, los criterios para la identificación de servicios y espacios compartidos, así como para su implementación se definen a través de las disposiciones que se emitan en el marco del Sistema Nacional de Abastecimiento, a fin de optimizar el uso de los recursos públicos asignados a las entidades para el cumplimiento de la prestación de servicios bajo su competencia¹³⁰.

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

En materia de abastecimiento, debe precisarse que, desde la disolución del Instituto Nacional de Administración Pública – INAP, las actividades de programación del abastecimiento, almacenaje, distribución y transporte, fueron ejecutados por las entidades públicas de la mejor forma posible, pero sin una articulación normativa en parte, por la falta de desarrollo de normas articuladas por parte del Poder Ejecutivo, orientadas a mejorar la eficiencia y eficacia del Estado, lo que generó que en muchos casos los bienes, servicios y obras lleguen a la población a destiempo o simplemente no lo reciban en las condiciones adecuadas.

Respecto a ello, precisar que, durante muchos años, no se contaban con criterios unificados para la programación de necesidades, ni para el uso de mecanismos de adquisición, ni herramientas para asegurar el uso adecuado y seguimiento (gestión de stocks, almacén, uso) de los bienes adquiridos hasta su disposición final, lo cual ha sido un obstáculo para el cumplimiento de los objetivos y metas trazados. En dicho marco se identificó que, muchas veces, las entidades efectuaban procesos exitosos de adquisición de bienes desde el punto de vista procedimental; sin embargo, una vez ingresados los bienes a la Entidad no se efectuaba un seguimiento adecuado, y lo que debió ser distribuido o empleado en un tiempo determinado, no se hace, perdiéndose muchas veces (por deterioro, obsolescencia, robo, etc.) los bienes adquiridos con el consiguiente perjuicio para el Estado (Ministerio de Economía y Finanzas, 2018)¹³¹.

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

¹²⁹ Exposición de motivos del Decreto Legislativo N° 1447, Decreto Legislativo que Modifica el Decreto Legislativo N° 1211 que aprueba medidas para el fortalecimiento e implementación de servicios públicos integrados a través de ventanillas únicas.

¹³⁰ Decreto Supremo N° 090-2019-PCM, que aprueba el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1211, Decreto Legislativo que aprueba medidas para el fortalecimiento e implementación de servicios integrados y servicios y espacios compartidos.

¹³¹ Decreto Legislativo N° 1439, del Sistema Nacional de Abastecimiento.

Entre los principales desafíos que se reconocen desde la Dirección General de Abastecimiento se encuentran: (i) actualizar la normativa correspondiente a la provisión de bienes, servicios y obras, bajo la lógica de la cadena de abastecimiento, (ii) fortalecer las capacidades de todos los recursos humanos que participan de la cadena de abastecimiento en el sector público (p.e. desarrollar perfiles y capacitar a las personas); (iii) fortalecer el proceso eficiente de planeamiento integrado que garantice la integración Intersistémica con todos los sistemas de administración financiera del sector público; (iv) estandarizar los requerimientos comunes de bienes y servicios para las entidades públicas e (v) implementar un sistema informático para los procesos de la cadena de abastecimiento, articulado con los sistemas de administración financiera del Estado (Dirección General de Abastecimiento del Ministerio de Economía y Finanzas, 2020)¹³².

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

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

Cuando se piensa en la organización de una entidad pública, se acostumbra tener la imagen de un conjunto generalmente frondoso de “cajitas” que conforman muchos de los organigramas de las entidades públicas. Estas cajitas, a través de las cuales se definen las responsabilidades y líneas jerárquicas al interior de la organización, suelen reproducirse de forma precipitada, sin relación entre sí y sin estar alineadas a los fines de la entidad que integran, dando como resultado estructuras organizacionales ineficaces e ineficientes¹³³.

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

Esta desarticulación, se refleja en que la estructura organizacional no se usa como un medio para el cumplimiento de la estrategia institucional; más bien, termina representando un obstáculo. De acuerdo a un diagnóstico realizado a nivel regional y local, se evidencia un sobredimensionamiento en los diseños organizacionales que se expresa en la creación de órganos que no necesariamente responden al marco normativo que regula a la institución, ni a la demanda de bienes y servicios del territorio. Por ejemplo, se presentan casos en los que no se tienen órganos de línea implementados y los servicios a la población terminan siendo brindados por personal que también cumple funciones de los órganos de administración interna, descuidándose así la función misional de la entidad pública (PCM, 2020)¹³⁴.

La necesidad de articular el diseño de la estructura orgánica con la estrategia institucional también es relevada desde la experiencia comparada. Países como Colombia están enfrentando problemáticas similares, dentro de las cuales se reconoce también el entendimiento que fortalecer la entidad pública es cambiar la estructura organizacional (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2017). Frente a ello, Colombia ha elaborado una Guía de diseño o rediseño organizacional para el Estado Colombiano (2017)¹³⁵, la cual plantea una serie de

¹³² Entrevista realizada el 19 de mayo de 2020 a profesionales de la Dirección General de Abastecimiento.

¹³³ Resolución de Secretaría de Gestión Pública N° 005-2020-PCM-SGP, que aprueba los Lineamientos N° 02-2020-SGP que establecen orientaciones sobre el Reglamento de Organización y Funciones - ROF y el Manual de Operaciones – MOP. Véase los criterios de análisis para el diseño organizacional.

¹³⁴ Secretaría de Gestión Pública (2020). Servicio para la elaboración de modelos de organización de Municipalidades Distritales.

¹³⁵ Departamento Administrativo de la Función Pública (2017). Guía de diseño o rediseño organizacional para el Estado Colombiano

variables mínimas las cuales deben abordarse en un proceso de diseño organizacional, tales como la estrategia, los procesos, las personas y la cultura organizacional. Dicho ello, plantea que cualquier proceso de diseño organizacional debe considerar la articulación entre los elementos citados en un ámbito totalmente conectado, coordinado y lógico, que puedan llevar a nuestras organizaciones a tomar decisiones de mejora que realmente aporten y generen valor público (Ibid).

En el Perú, en los últimos años también se han establecido estándares en materia de diseño organizacional, los cuales se ven plasmados en los Lineamientos de Organización del Estado¹³⁶, así como en documentos orientadores para las entidades públicas, tales como los Lineamientos N° 02-2020-SGP que establecen orientaciones sobre el Reglamento de Organización y Funciones - ROF y el Manual de Operaciones – MOP. Sin embargo, la experiencia reciente evidencia que aún se tienen diversos desafíos para generar una apropiación por parte de las entidades respecto a la adopción de los criterios establecidos en dichas normas.

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

Desde los recientes esfuerzos de modernización de la gestión pública se ha buscado impulsar la mejora organizativa de las entidades públicas a partir de dos elementos sustanciales, ampliamente relacionados, los cuales son la gestión por procesos y la simplificación administrativa, siendo parte integrante, tanto del modelo conceptual de la PNMGP, como del Reglamento del Sistema Administrativo de Modernización¹³⁷. Así, desde la PNMGP se planteaba como uno de los objetivos principales el implementar la gestión por procesos y promover la simplificación administrativa en todas las entidades públicas a fin de generar resultados positivos en la mejora de los procedimientos y servicios orientados a los ciudadanos y empresas (PNMGP, 2013).

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

En los últimos años, desde la SGP, se ha identificado que la implementación de la gestión por procesos, tiene serias limitaciones. En efecto, la implementación de la gestión por procesos ha sido, en muchos casos, limitada a la elaboración de mapas de procesos y manuales de procedimientos, cuya información se encuentra desvinculada de la planificación de la entidad, de la formulación presupuestal, del funcionamiento de la organización, de la mejora de la prestación de bienes y servicios, de la gestión de los recursos humanos, del desarrollo informático, de la gestión del riesgo, entre otros aspectos, lo que nos lleva a la conclusión que la gestión por procesos ha sido entendida como un fin en sí mismo y no como un medio que contribuye en la gestión de la entidad. Entre los factores que podrían explicar lo señalado en el punto anterior, se puede indicar la complejidad de los documentos orientadores para su aplicación por parte de los operadores en las entidades públicas, así como la poca flexibilidad de estos¹³⁸.

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

¹³⁶ Decreto Supremo N° 054-2018-PCM, que aprueba los Lineamientos de Organización del Estado.

¹³⁷ Decreto Supremo N° 123-2018-PCM, que aprueba el Reglamento del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública.

¹³⁸ Informe N° D000021-2018-PCM-SSAP-JSN, que sustenta la “Norma Técnica para la implementación de la Gestión por procesos en las entidades de la administración pública”.

de la complejidad y de la cantidad de los procesos de la entidad que conlleven a tener procesos multiniveles, será factible su desagregación¹³⁹.

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

Al respecto, si bien no se cuenta con un conjunto articulado de estándares y herramientas específicas que faciliten su implementación, cabe destacar que la Directiva de Implementación del Sistema de Control Interno en las entidades públicas incluye entre uno de sus ejes la gestión de riesgos¹⁴⁰, la cual contempla dos componentes: (i) evaluación de riesgos, en términos de la definición, análisis, y evaluación de los cambios que podrían impactar al Sistema de Control Interno y (ii) actividades de control, en la cual se procura que las actividades de control contribuyan a la mitigación de los riesgos identificados (Contraloría General de la República, 2019).

Por otro lado, otra de las materias que guarda estrecha relación con la gestión por procesos – como se ha descrito anteriormente – es la simplificación administrativa. La simplificación administrativa, como medio del Sistema Administrativo de Modernización, tiene como propósito identificar y eliminar requisitos, exigencias y formalidades innecesarias en los procedimientos administrativos y reducir los tiempos de espera (PCM, 2018). Como se observará a continuación, son muchas las dificultades a las cuales se enfrentan las personas al realizar trámites en la administración pública. Entre las principales, se puede mencionar las siguientes:

✓ La existencia de una cultura de “silos” en la administración pública

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

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

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

¹³⁹ Resolución de Secretaría de Gestión Pública N° 006-2018-PCM/SGP, que aprueba la “Norma Técnica para la implementación de la Gestión por procesos en las entidades de la administración pública”8.

¹⁴⁰ De acuerdo a la Directiva de Implementación del Sistema de Control Interno en las entidades públicas, el riesgo se define como la posibilidad de que ocurra un evento adverso que afecte el logro de los objetivos de la entidad/dependencia.

Dicha cultura de silos subsiste a pesar de dispositivos normativos aprobados en los últimos años para facilitar la interoperabilidad¹⁴¹, que origina que las entidades públicas siguen demandándole a los ciudadanos la presentación de distintos documentos que ya poseen (ya sea porque han sido generados por otra entidad estatal o por la realización de un trámite previo). En el Perú, así como en muchos países latinoamericanos, el ciudadano asume un rol de mensajero para completar sus trámites. Por ejemplo, debe ir a una institución a pedir su acta de nacimiento, luego ir a otra para solicitar su certificado de antecedentes judiciales, y así sucesivamente hasta llegar a la institución original, en donde finalmente puede completar su trámite. Esto se debe a que no hay suficiente coordinación entre las entidades públicas, que no se comunican entre sí, ni intercambian la información que ya tienen acerca de los ciudadanos (BID, 2018, p. 25).

Esta cultura de silos se expresa de cara al ciudadano en servicios públicos de baja calidad, gastos innecesarios por la necesidad de movilizarse entre diferentes entidades públicas o por la exigencia de requisitos o procedimientos engorrosos e innecesarios, y de cara a las entidades, esta cultura de silos se expresa en la poca predisposición de las entidades públicas para trabajar de manera articulada e integrada, sin promoción de la generación de valor público¹⁴².

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

De acuerdo a los resultados del RankinCAD¹⁴³, para el año 2008 la falta de comprensión de las entidades públicas sobre las necesidades de la ciudadanía fue considerado como el tercer principal problema con un 22% respecto del total de insatisfacciones, esta misma problemática se mantuvo para el año 2013, ocupando, así, los primeros puestos de del citado RankinCAD. Por otra parte, si bien las entidades públicas han emprendido iniciativas como la aplicación del análisis de la calidad regulatoria en los procedimientos administrativos¹⁴⁴, así como la simplificación de sus procedimientos y trámites, persisten dificultades que dan cuenta de trabas burocráticas y complejidad de las gestiones.

De acuerdo a los estudios realizados por el RankinCAD del 2008 y 2013, se tiene que una de las principales dificultades percibidas por los ciudadanos es la lentitud en resolver trámites en la administración pública. Esta tendencia se mantiene a la fecha, ya que la Encuesta Nacional de Satisfacción Ciudadana 2017¹⁴⁵ revela que los encuestados se encuentran menos satisfechos con el resultado de la gestión, en términos del tiempo que requieren para acceder a los servicios públicos solicitados.

Ello nos enfrenta al reto de plantear una mejora sustantiva en la provisión de servicios y tramites de calidad, tal como se revela con los resultados de la Encuesta Nacional de Satisfacción Ciudadana 2017¹⁴⁶, en la que los ciudadanos identifican diversas dificultades para acceder a los servicios públicos transaccionales¹⁴⁷, tales como la cantidad elevada de visitas que tienen que realizar para efectuar una determinada gestión, la extensa duración de la gestión de los trámites que demandan los ciudadanos y la incertidumbre que se le genera con respecto a los documentos requeridos para realizar un trámite.

¹⁴¹ El Decreto Legislativo N° 1246, Decreto Legislativo que aprueba diversas medidas de simplificación administrativa, establece que las entidades de la Administración Pública de manera gratuita, a través de la interoperabilidad, interconecten, pongan a disposición, permitan el acceso o suministren la información o bases de datos actualizados que administren, recaben, sistematicen, creen o posean respecto de los usuarios o administrados, que las demás entidades requieran necesariamente y de acuerdo a ley, para la tramitación de sus procedimientos administrativos y para sus actos de administración interna (Art. 2, Decreto Legislativo N° 1246).

¹⁴² Siguiendo a Mark Moore, el valor público se sustenta, en primer lugar, en los deseos y percepciones de los individuos. En ese sentido, la creación de valor público se produce cuando las instituciones responden a lo que necesitan y desean las personas (Moore, 1995, p. 53).

¹⁴³ Ciudadanos al Día. RankinCAD 2008 y 2013.

¹⁴⁴ En el Manual para la aplicación del Análisis de Calidad Regulatoria, se establecen los lineamientos y la metodología para la evaluación de los procedimientos administrativos.

¹⁴⁵ Encuesta Nacional de Satisfacción Ciudadana 2017 – PCM realizada por Ipsos Perú, 2017. Se entrevistaron a más de cinco mil ciudadanos cuando salían de realizar un trámite ante una entidad pública, para lo cual se visitaron 102 entidades a nivel nacional durante el primer semestre de 2017.

¹⁴⁶ Encuesta Nacional de Satisfacción Ciudadana 2017 – PCM realizada por Ipsos Perú, 2017.

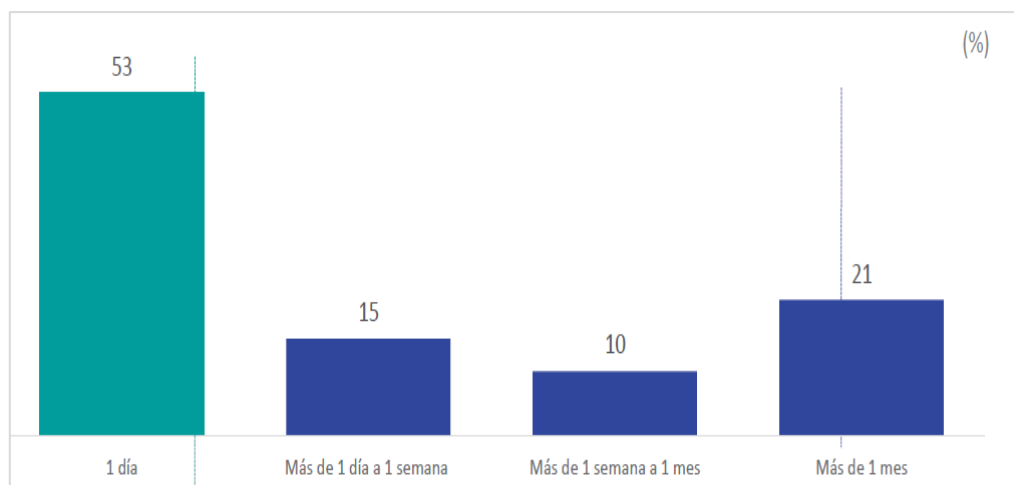
¹⁴⁷ Los servicios transaccionales son aquellos servicios públicos que implementan una transacción completa entre el ciudadano o la empresa, transacción que en general implica un intercambio de información (BID, 2015, p. 15). Los servicios públicos transaccionales también son conocidos como trámites. Algunos ejemplos son: la solicitud del acta de nacimiento, el registro de una propiedad, la inscripción de un niño en una escuela pública o el pago de una multa de tránsito (BID, 2018, p. 36).

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

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

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

Gráfico N° 6: Duración de la gestión¹⁴⁸



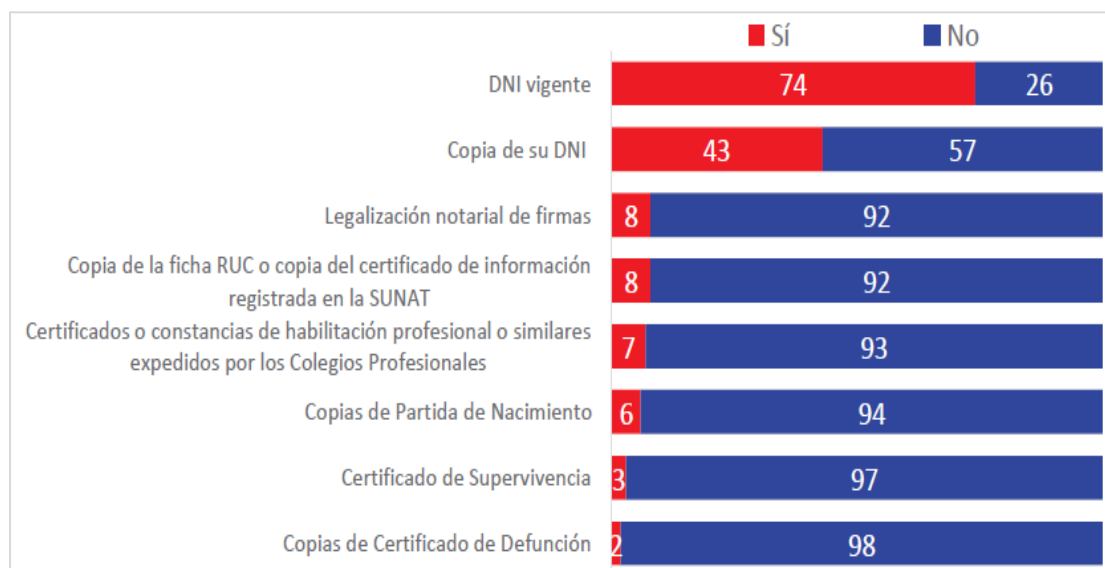
Fuente: Ipsos, 2017

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

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

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

¹⁴⁸ La pregunta realizada fue: ¿Cuánto tiempo le ha tomado hasta ahora la gestión de...? Base: Total de entrevistados (5.017)

Gráfico N° 7: Documentos solicitados¹⁴⁹

Fuente: Ipsos, 2017

Han pasado varios años desde la realización de la citada encuesta; sin embargo, esta es una problemática que sigue vigente a la fecha. Así, si bien se han establecido diversas medidas de simplificación administrativa para prohibir a las entidades públicas que soliciten a las personas la presentación de diversos documentos que resultan innecesarios, redundantes o que las propias entidades públicas podrían acceder directamente, ello no cambia. A la fecha, son diversas las resoluciones que sigue emitiendo el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual - INDECOPI, declarando entre las principales barreras burocráticas¹⁵⁰ ilegales identificadas la solicitud de copia del Documento Nacional de Identidad – DNI por parte de las entidades públicas de los tres niveles de gobierno (INDECOPI, 2019)¹⁵¹.

Además de la citada problemática, desde la SGP también se identificaron otras limitaciones en torno a los procedimientos administrativos en las entidades del Poder Ejecutivo, de las cuales se identifica a las siguientes: (i) ausencia de generación y sistematización del total de procedimientos administrativos vigentes, (ii) ausencia de definición y alcance de las cargas administrativas y de obligaciones de información, (iii) ausencia de una línea base sobre los costos que generan los procedimientos administrativos, que permita establecer metas de reducción de las cargas administrativas, (iv) existencia de procedimientos innecesarios o redundantes, (v) ausencia de un mecanismo de control en la creación de procedimientos administrativos por parte de las entidades del Poder Ejecutivo (PCM, 2019)¹⁵².

Por su parte, en cuanto a las barreras regulatorias para las actividades económicas, cabe indicar que - si bien en los últimos años, el Perú ha realizado esfuerzos notables por mejorar el clima de negocios en el país, ubicándose entre los primeros puestos de los países de América Latina¹⁵³, gracias a – por ejemplo - la reducción del tiempo necesario para iniciar un negocio a nivel local (Banco Mundial, 2019), es importante mencionar que, de acuerdo a un estudio realizado por INDECOPI (2020), en el año 2019 se identificaron 7 658 barreras burocráticas ilegales y/o carentes de razonabilidad que imponían un costo estimado de 97.1 millones de soles a las personas (naturales y jurídicas)¹⁵⁴.

¹⁴⁹ La pregunta realizada fue: Para realizar su trámite, ¿le han solicitado alguno de los siguientes documentos en...? Base: Total de entrevistados (5.017).

¹⁵⁰ Una barrera burocrática es aquella exigencia, requisito, limitación, prohibición y/o cobro impuesto por una entidad de la Administración Pública, que condiciona, restringe u obstaculiza las operaciones de un agente económico en el mercado, o afecta a la ciudadanía en el trámite de procedimientos administrativos (INDECOPI, 2020).

¹⁵¹ INDECOPI (2019). Boletín semestral de "Eliminación de Barreras Burocráticas", correspondiente a diciembre, 2019. Año 18, N° 35.

¹⁵² PCM (2019). Perú: la experiencia con el Análisis de Calidad Regulatoria – ACR.

¹⁵³ Banco Mundial (2019). Estudio "Doing Business 2017 - 2018".

¹⁵⁴ En particular, se identificó que 5551 barreras burocráticas tenían una aplicación solo en el interior del país (72,5% del total), 959 tenían aplicación en el departamento de Lima (12,5% del total) y 1 148 correspondieron a barreras que tenían aplicación en todo el territorio nacional (15,0% del total) (INDECOPI, 2020).

Esta situación genera importantes obstáculos al desarrollo y crecimiento económico y también afecta los niveles de competitividad del país. Así, de acuerdo al índice de Competitividad Global del Foro Económico Mundial (2019), el Perú se encuentra en el puesto 128 de 141, en lo que respecta a las barreras que imponen las regulaciones de Estado¹⁵⁵. Véase el gráfico 8:

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

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

Fuente: World Economic Forum, 2019

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

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



Fuente: Banco Mundial, 2020

¹⁵⁵ La medición que se realiza está referida a determinar cuán “engorroso” es para los agentes económicos cumplir con las regulaciones administrativas emitidas por el gobierno (p.e. permisos, solicitudes de información, entre otras obligaciones) (Foro Económico Mundial, 2019).

Así, de acuerdo a una evaluación global realizada por parte del BID (2018), las regulaciones complejas generan un alto “costo administrativo” de trámites y sus requisitos. Esta es la situación no solo en el Perú, sino también en América Latina: para el año 2013, México era el único país de la región que en el mercado de productos tenía un nivel de complejidad regulatoria inferior al promedio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (BID y OCDE, 2016). No sorprende entonces que los países de la región tengan un pobre desempeño en los indicadores del Doing Business, el cual mide la facilidad de hacer negocios en un país en temas como la obtención de licencias para crear una empresa, los permisos de construcción y los registros de propiedad, entre otros (Ibid)¹⁵⁶.

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

- (i) Aprobación de los criterios para calificar los procedimientos como automáticos, con Silencio Administrativo Positivo (SAP) o con Silencio Administrativo Negativo (SAN).
- (ii) Elaboración de una propuesta de actualización de la Metodología de Simplificación Administrativa.
- (iii) Con el propósito de simplificar procesos administrativos concretos se ejecutó el Proyecto SECOMPETITIVO¹⁵⁷, el cual permitió revisar los procedimientos administrativos de 8 sectores priorizados, y sus entidades públicas adscritas¹⁵⁸, dando como resultado la eliminación de 180 procedimientos y la simplificación de 205 procedimientos.
- (iv) Estandarización de procedimientos administrativos para las licencias de funcionamiento y de conducir.
- (v) Aprobación del nuevo Formato de Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA), en el marco del cual se aprobaron los lineamientos y formatos para la elaboración y aprobación del TUPA, determinando los criterios técnico-legales que deben seguir las entidades públicas para la elaboración, aprobación y publicación del TUPA.
- (vi) Acciones de simplificación administrativa, las cuales forman parte del proceso de simplificación administrativa. En ese sentido, desde julio del 2016 hasta febrero del año 2019, fueron aprobadas 92 resoluciones ministeriales con el siguiente resultado. Véase el cuadro 8:

Cuadro N° 8.- Efectos del proceso de simplificación administrativa (2016 – 2019)

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

Fuente: Secretaría de Gestión Pública

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

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

¹⁵⁶ Banco Interamericano de Desarrollo (2018). El fin del trámite eterno.

¹⁵⁷ La iniciativa es promovida por la Cooperación Suiza – SECO en alianza con el Consejo Nacional de Competitividad y Formalización – CNFC del Perú.

¹⁵⁸ Los sectores fueron Agricultura y Riego, Comercio Exterior y Turismo, Ambiente, Cultura, Trabajo y Promoción del Empleo, Salud, Producción y PCM.

- (i) Aprobación del Decreto Supremo N° 075-2017-PCM, Reglamento para la aplicación del ACR, que determina los mecanismos y el cronograma para la remisión de las normas que serán materia del análisis.
- (ii) Instalación de la Comisión Multisectorial de Calidad Regulatoria, el 21 de julio de 2017, conformada por el MEF, MINJUS y por la PCM, que preside la comisión.
- (iii) Aprobación del Manual para la aplicación del ACR¹⁵⁹, que tiene como objetivo establecer los lineamientos, directrices, criterios, metodología de evaluación y formularios que faciliten la evaluación que se realizará en el marco del ACR.
- (iv) Desarrollo e implementación del Aplicativo Informático del ACR. En una primera etapa el aplicativo fue diseñado con apoyo de la Secretaría de Gobierno y Transformación Digital-SGTD y en una segunda etapa fue diseñado y desarrollado con la Oficina de Tecnologías de la Información de la PCM.
- (v) La implementación del ACR involucró la realización de cuatro (4) talleres de capacitación de 200 servidores públicos en el año 2017.

En nuestro país, la implementación de esta reforma no ha estado exenta de desafíos, pues - de acuerdo a lo señalado por la SGP (2018) – se han presentado desafíos vinculados a aspectos como: (i) los constantes cambios de equipos técnicos a cargo del análisis de calidad regulatoria en los sectores, (ii) la alta rotación del personal en las entidades públicas, (iii) la resistencia a la generación del pensamiento crítico y al cuestionamiento de la necesidad de un procedimiento administrativo, (iv) el enfoque legalista en la elaboración de proyectos normativos, (v) las dificultades en la toma de decisiones en el proceso de evaluación del ACR por parte de la Comisión Multisectorial de Calidad Regulatoria, entre otros(Ibid)¹⁶⁰.

Pese a dichos desafíos, en términos de resultados alcanzados, el balance ha sido positivo. Tenemos que un total de dos mil cuatrocientos treinta y dos (2432) fichas pasaron la evaluación del ACR. Concluido el proceso de evaluación de fichas, se validaron y ratificaron mil cuatrocientos treinta y nueve (1439) procedimientos administrativos, se eliminaron trescientos diecinueve (319), y se declararon improcedentes seiscientos setenta y cuatro (674) fichas por estar fuera del alcance del ACR, de los cuales serán eliminados del TUPA un total de 415 procedimientos administrativos (PCM, 2019)¹⁶¹.

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

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

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

¹⁵⁹ Resolución Ministerial N° 196-2017-PCM.

¹⁶⁰ PCM (2018). Presentación de la Secretaría de Gestión Pública en el 8vo. Encuentro RED Iberoamericana y del Caribe de Mejora Regulatoria.

¹⁶¹ Secretaría de Gestión Pública (2019). Perú: la experiencia con el Análisis de Calidad Regulatoria – ACR.

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

Además de ello, otro avance fundamental que se ha realizado en los últimos años para mejorar la experiencia de las personas al realizar trámites en la administración pública es el establecimiento de servicios integrados, los cuales se definen como aquellos servicios que se brindan por más de una entidad pública, a través de un único punto de contacto y que pueden articularse a través de cadena de trámites y eventos de vida, con la finalidad de facilitar y mejorar el acceso, articulación y la calidad de los servicios que brinda el Estado a las personas naturales y jurídicas. La más representativa es la Plataforma única del Estado “Mejor Atención al Ciudadano – MAC”, la cual se define como la única plataforma del Estado que, a través de accesos o canales de atención presenciales, no presenciales o mixtos, brinda múltiples servicios de información, orientación, atención de trámites, reclamaciones u otros servicios del Estado¹⁶².

La Plataforma MAC integra diversos canales de atención (presencial, virtual y mixtos) con la intención de que en una sola plataforma los ciudadanos puedan acceder a diversos servicios y trámites de las entidades públicas de manera cercana, oportuna, amable y con calidad. Las principales acciones implementadas para lograr lo anterior son las siguientes: (i) Presencial, en los Centros MAC que integran en un mismo espacio físico a diferentes entidades públicas, que atienden en un horario extendido de lunes a viernes de 8:00 am a 8:00 pm, sábado de 8:00 a 4:00 pm y domingos y feriados de 9:00 a 1:00 pm, (ii) Virtual, que integra tanto el servicio telefónico “Alo MAC” como el Portal www.mac.pe, los cuales brindan servicios de orientación de trámites y gestión de citas, y atienden las 24 horas del día, los 7 días de la semana, en idioma castellano y quechua, y (iii) Mixto, a través del MAC Express, donde los ciudadanos pueden realizar los trámites que estén virtualizados con la orientación o asistencia presencial de un asesor de la plataforma de atención ciudadana. Los resultados de la plataforma son los siguientes. Véase los cuadros 9, 10, 11, 12:

Cuadro N° 9.- Número de entidades participantes por Centro MAC y MAC Express

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

Fuente: Secretaría de Gestión Pública

¹⁶² Decreto Supremo que aprueba el Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 1211, Decreto Legislativo que aprueba medidas para el fortalecimiento e implementación de servicios integrados y servicios y espacios compartidos

Cuadro N° 10.- Número de atenciones por Centro MAC y MAC Express

N° Atenciones			
	2018	2017	2016
TOTAL	3,707,634	3,184,027	3,132,583
MAC Lima Norte	1,263,278	1,228,535	1,211,669
MAC Lima Este	404,483	117,801	
MAC Callao (*)	807,314	693,128	854,777
MAC Ventanilla	522,488	476,436	440,454
MAC Piura	651,076	668,127	625,683
MAC Arequipa	58,658		
MAC Express	337		
*No se considera data de diciembre 2018 debido a incidencia en sistema del MAC Callao.			
Fuente: Sistema de colas y reporte coordinadores, 2016, 2017 y 2018			

Fuente: Secretaría de Gestión Pública

Cuadro N° 11.- Número de atenciones en Aló MAC

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

Fuente: Secretaría de Gestión Pública

Cuadro N° 12.- Número de atenciones en www.mac.pe

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

Fuente: Secretaría de Gestión Pública

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

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

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

Con la información obtenida en la investigación se logró realizar actividades con siete (7) instituciones involucradas: Policía Nacional del Perú, Instituto de Medicina Legal, Ministerio de Salud, Essalud, Sistema Integrado de Salud, Superintendencia Nacional de Salud, Registro Nacional de Identificación y Estado Civil. Con ellas se realizó talleres para presentarles la investigación, identificar problemas e identificar posibilidades de mejoras o soluciones.

El 12 de septiembre del 2019 se llevó a cabo el primer taller. En este taller participaron un total de treinta y cuatro (34) servidores públicos, de las instituciones mencionadas. La metodología desarrollada uso técnicas colaborativas con el diseño centrado en las personas. El resultado fue la identificación de cuatro problemas priorizados que afectan la calidad de los servicios que se brinda a la ciudadanía: (i) Débil integración de sistemas informáticos y bases de datos de las instituciones en las distintas etapas de la ruta; (ii) desconocimiento del ciudadano de los trámites y requisitos para las gestiones ante el fallecimiento de un familiar; (iii) demora y falta de empatía desde el momento de levantamiento del cuerpo hasta el proceso de Necropsia; y, (iv) dificultades para el cobro de prestaciones económicas que otorga ESSALUD y el SIS para la cobertura de los gastos por defunción o sepelio, por parte del ciudadano.

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

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

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

Muchos de los esfuerzos que se han realizado en los últimos años por mejorar la experiencia de las personas en su relación con el Estado se encuentran en concordancia con los esfuerzos realizados en otros países. Así, la experiencia internacional demuestra que en los últimos años los países han emprendido cambios en sus estrategias de modernización, los cuales han demostrado dos aspectos relevantes para el estudio de la

modernización: (i) el tránsito de una mirada centrada en la gestión interna hacia un abordaje a partir de las expectativas y necesidades de las personas respecto a los bienes, servicios y regulaciones que recibe del Estado.

Así, por ejemplo, Francia (2012) ha implementado una “Guía metodológica para mapear la experiencia del usuario en los servicios públicos (2012)”. El objetivo de esta guía es repensar la acción del Estado desde las expectativas y las necesidades de las personas. Esto implica: a. priorizar los servicios de acuerdo a magnitud (número) y severidad (complejidad); b. trazar la ruta del usuario hasta la obtención del servicio y c. entender los motores o drivers de satisfacción, así como analizar qué los satisface más y les genera mayor insatisfacción. Asimismo, también hay iniciativas para mejorar la entrega de servicios, en términos de reducción de tiempos de espera, digitalización de servicios, información en lenguaje sencillo, cordialidad, establecimiento de plataformas multiservicios, entre otros. Por ejemplo, un caso pionero es Canadá, país que destaca por su estrategia e implementación de plataformas multiservicios orientadas a reducir el tiempo de las personas para acceder a servicios del Estado. El modelo del centro único para la provisión de servicios sociales “Service Canada” es mundialmente conocido por ser un caso innovador que buscó transformar la forma en que el gobierno se relaciona con las personas a través de la provisión de servicios centrados en las personas y la implementación de la administración electrónica en todas las esferas gubernamentales (BID, 2015, p. 36).

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

De acuerdo a lo señalado por la LOPE (2007), los Sistemas Administrativos tienen por finalidad regular la utilización de los recursos en las entidades de la administración pública, promoviendo la eficacia y eficiencia en su uso¹⁶³. Como se precisa en la Opinión Vinculante N° 02-2020-PCM-SGP-SSAP, Opinión sobre sistemas administrativos y funcionales, los sistemas administrativos, por regla, se vinculan a las funciones de administración interna de una entidad, es decir, a aquellas referidas a la utilización de los medios y recursos materiales, económicos y humanos que le sean asignados¹⁶⁴, en apoyo al cumplimiento de sus funciones de línea. Tales funciones tienen en principio un contenido similar o estandarizado, independientemente de la finalidad de la entidad, pues su objeto es el mismo en cuanto a promover la eficacia y eficiencia en el uso de los recursos públicos, siendo ejercidas a través de órganos de apoyo y asesoramiento (Ibid).

Desde la PNMGP (2013), se remarcaba la necesidad de procurar una adecuada articulación de los sistemas administrativos, aprovechar las sinergias existentes y reducir los procedimientos a cargo de cada entidad pública. En adición a ello, la propia Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado¹⁶⁵ establece la necesidad de que la PCM propicie con los entes rectores de los sistemas administrativos espacios de armonización a fin de articular, simplificar y actualizar los sistemas administrativos. Del mismo modo, establece que los entes rectores de los sistemas administrativos implementan acciones que contribuyan a la eficiencia y la simplificación de los sistemas administrativos bajo su competencia, para lo cual revisan periódicamente sus regulaciones a fin de determinar el efecto y los costos de su aplicación en la gestión pública, considerando la heterogeneidad institucional del Estado (Ibid).

En la práctica, diversos diagnósticos reconocen que no se han realizado esfuerzos sostenidos por mejorar, tanto el funcionamiento como la articulación entre los sistemas administrativos. De acuerdo a los resultados de la Primera Encuesta Nacional para mejorar la Gestión Pública (PCM, 2020)¹⁶⁶, los primeros afectados por las deficiencias en el funcionamiento y la desarticulación de los sistemas administrativos son los servidores públicos. A continuación, se muestra un resumen de los principales resultados, los cuales han sido recopilados desde la propia experiencia de los servidores públicos de entidades de los tres niveles de gobierno:

- Complicaciones en la ejecución del gasto público debido a la descoordinación de los planes y los programas presupuestales, generándose retrasos principalmente a nivel de certificación presupuestal.

¹⁶³ La LOPE (2007) distingue a los siguientes sistemas administrativos de aplicación nacional: 1. Gestión de Recursos Humanos, 2. Abastecimiento, 3. Presupuesto Público, 4. Tesorería, 5. Endeudamiento Público, 6. Contabilidad, 7. Inversión Pública, 8. Planeamiento Estratégico, 9. Defensa Judicial del Estado, 10. Control y 11. Modernización de la gestión pública.

¹⁶⁴ Actividades relacionadas a las materias indicadas en el artículo 46 de la LOPE, tales como presupuesto público, abastecimiento, contabilidad, gestión de recursos humanos, entre otras (Véase Opinión Vinculante N° 02-2020-PCM-SGP-SSAP).

¹⁶⁵ Decreto Legislativo N° 1446, Decreto Legislativo que modifica la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado.

¹⁶⁶ En el marco de dicha Encuesta, se realizaron encuestas a un universo de 14051 servidores públicos.

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

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

El reflejo más visible de esta desarticulación entre sistemas administrativos es el uso de definiciones distintas para los mismos términos. Así, de acuerdo a lo señalado por Franco (2018), en función de las entrevistas realizadas a tomadores de decisión, existen diferentes aproximaciones a términos claves como insumo, productos, actividades, resultados o metas e incluso hay diferentes y contradictorias tipologías sobre las entidades que conforman el sector público. “Solo sobre el concepto de actividad existen 25 acepciones diferentes” entre los reglamentos, instructivos y guías metodológicas de los diferentes rectores (Ibid). Con ello queda claro que cada uno tiene una mirada parcelada del ciclo completo de la gestión pública (Ibid)¹⁶⁷.

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

1. Desarticulación entre el sistema de planeamiento y presupuesto: las entidades públicas elaboran el presupuesto no considerando de forma diligente los registros ingresados al POI a través del aplicativo del CEPLAN, lo que provoca que existan actividades que no son ejecutadas por falta de presupuesto, pero también que aparezcan actividades no consignadas que son ejecutadas.
2. Descoordinación entre el sistema de abastecimiento y el sistema de presupuesto, a nivel de la certificación presupuestal o en los procesos de pago;
3. Métodos distintos para evaluar la acción estatal entre entidades rectoras de sistemas administrativos: los métodos para realizar el seguimiento y la evaluación empleados en el marco del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico - SINAPLAN son distintos de los empleados en el marco de la reforma del presupuesto por resultados, entre otros.
4. Complicaciones en la ejecución del gasto público, debido a la descoordinación de los planes y los programas presupuestales, generándose retrasos, principalmente, a nivel de certificación presupuestal.
5. Problemas relacionados principalmente con los procesos presupuestarios, sobre todo a nivel de la certificación presupuestal dentro de la cadena logística de recursos humanos.
6. Demora en la trazabilidad de la información al interior de las entidades públicas y en el envío de información de una entidad a otra, lo cual genera, entre otras dificultades, desfases de tiempo para realizar algún requerimiento de abastecimiento o algún trámite administrativo.
7. Demora en la gestión de documentos y rendición de viáticos que son, muchas veces, relacionadas al exceso de trámites que se deben realizar y al control excesivo para sustentarlas (sobre costos), entre otros.

¹⁶⁷ Mayorga, F. F. (2018). Problemas de coordinación y coherencia en la política pública de modernización... del Poder Ejecutivo de Perú. Revista del CLAD Reforma y Democracia, (70), 127-162.

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

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

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

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

Como señala la OECD (2016), una gestión efectiva y eficiente del servicio civil es la base para la buena gobernanza. En dicho marco, la nueva ley del servicio civil busca reestructurar de manera significativa la gestión de aproximadamente 600 000 servidores públicos en 2 500 instituciones públicas en todo el país en los tres niveles de gobierno. El impacto potencial de estas reformas es significativo, dado el alcance de los temas que la reforma busca solucionar (Ibid). De acuerdo a Servir (2018), la importancia de esta reforma encuentra concordancia con la percepción de los ciudadanos. Así, de acuerdo a una encuesta encargada a Ipsos (2018), uno de cada cinco personas afirma conocer la reforma, y de aquellos que la conocían el 80% considera que logrará un impacto positivo en la mejora de los servicios del Estado (Servir, 2018)¹⁶⁸. Ello otorga el componente clave de legitimidad social que toda reforma requiere para ser sostenible en el tiempo, y generar los resultados valorados por las personas.

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

- (i) Diseño y fortalecimiento del marco institucional, expresado en el diseño técnico de las reglas necesarias para la implementación de la reforma que brinde predictibilidad y sostenibilidad de la misma. Entre estas se destaca que, Durante el año 2014 y lo que va del 2015, el énfasis en SERVIR ha sido la elaboración y aprobación de los instrumentos normativos necesarios que garanticen la adecuada implementación de la reforma. En este sentido, el hito más importante en el año 2014 fue la aprobación de los tres reglamentos en junio de dicho año, para la entrada en vigencia plena de la Ley del Servicio Civil.
- (ii) El tránsito de las entidades públicas al régimen servir, reflejado en que, a la fecha, 475 entidades iniciaron su proceso de tránsito al régimen del servicio civil, remitiendo copia de la Resolución de Conformación de la Comisión de Tránsito.
- (iii) Acciones de difusión de los objetivos y avances de la reforma, en el marco de las cuales se han realizado diversos ciclos de conferencias en todas las regiones del país, habiéndose capacitado a más de 18 mil personas a nivel nacional entre el 2014 y el 2015.

¹⁶⁸ Autoridad Nacional del Servicio Civil (2018). Informe sobre Encuesta de percepción sobre la reforma del servicio civil y sus alcances a nivel nacional 2018.

Son diversos los retos que quedan a futuro para seguir impulsando la reforma del Servicio Civil, dentro de los cuales podemos señalar: (i) la heterogeneidad de las capacidades institucionales de las entidades para desarrollar prácticas de recursos humanos, lo cual lleva a desarrollar estándares aplicables a las distintas realidades de las entidades públicas; (ii) fortalecimiento institucional de Servir como rector en su proceso de acompañamiento a las entidades en su proceso de tránsito (Servir, 2018)¹⁶⁹; (iii) limitado desarrollo del marco normativo para ejecutar la atribución sancionadora de SERVIR, (iv) alta rotación (75.2% muestreo) de gestores de recursos humanos (puestos de confianza), lo que no permite tener una base de datos con información actualizada y sostenible, entre otros elementos (Evaluación de resultados de la PNMGP, 2020).

El camino de la reforma del servicio civil está trazado y resultará fundamental fortalecerlo para contar con servidores públicos motivados que respondan a los retos del presente y del futuro, y que se adapten a los cambios acelerados del entorno, a fin de que puedan responder de manera ágil, pertinente y oportuna a las necesidades y expectativas de las personas. Así, el servicio civil se presenta como la oportunidad para posicionar en el ethos del servidor público un enfoque centrado en las personas (PNUD, 2015)¹⁷⁰.

• Causa Indirecta 3.9. Inadecuado desempeño de los servidores civiles

El desempeño de los servidores civiles se puede entender como el conjunto de conductas que un individuo realiza en un contexto laboral, y que constituyen en mayor o menor grado un aporte al cumplimiento de los desafíos y metas organizacionales (Servicio Civil Chile, 2011)¹⁷¹. Diversos estudios coinciden en la importancia de centrarnos en las personas como motor de cambio en las organizaciones, toda vez que estas constituyen el activo más valioso que pueda tener, hoy en día, una entidad pública para proveer servicios públicos de calidad (Ibid). Una herramienta poderosa para lograrlo, en ese sentido, pasa a ser la gestión del rendimiento, la cual constituye una herramienta para identificar, reconocer y promover el aporte de los servidores civiles a los objetivos y metas institucionales. Además, permite evidenciar las necesidades de capacitación requeridas por los servidores para mejorar su desempeño de acuerdo al puesto que ocupan (Servir, 2020).

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

A su vez, el Reglamento General de la LSC establece la gestión del rendimiento como un ciclo continuo dentro de una entidad. Este ciclo parte de la etapa de planificación, la cual abarca todas las acciones necesarias para asegurar que el ciclo anual se desarrolle y ejecute según los parámetros establecidos (artículo 38), y continúa con la etapa de establecimiento de metas y compromisos, en la que los servidores aceptan y asumen los mismos para el período de rendimiento, y que serán objeto de evaluación de su desempeño (artículo 39). La normativa resalta entonces la etapa de definición de pautas de rendimiento (en términos de metas objetivas y compromisos de conducta), si bien recién está comenzando el proceso de implementación progresiva de estas medidas en la administración peruana (BID, 2015, p. 33)¹⁷².

De acuerdo a lo señalado por Servir (2019)¹⁷³, el Subsistema de Gestión del Rendimiento se implementa desde el año 2015 con criterios de gradualidad y progresividad. En la primera fase denominada Etapa Piloto (2015 - 2016), se desarrolló el subsistema en un grupo reducido de entidades con el objetivo de validar la metodología

¹⁶⁹ Cinthia Sú Lay (2018) La implementación de la reforma del servicio civil en el Perú: avances, retos y agenda pendiente.

¹⁷⁰ Global Centre for Public Service Excellence (2015). Work in the Public Service of the Future.

¹⁷¹ Gobierno de Chile (2011). Gestión del Desempeño en Servicios Públicos.

¹⁷² Lacoviello, Mercedes (2015). Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Perú.

¹⁷³ Autoridad Nacional del Servicio Civil (2019). Correo electrónico de fecha 21.11.2019 (Servir), enviado en respuesta a la solicitud de información realizada en el marco de la evaluación de resultados de la PNMGP.

de evaluación y obtener de primera fuente la percepción del servidor civil respecto al proceso. En una segunda fase (2017 – 2018), se desarrollaron un conjunto de acciones que guardan relación con los objetivos del Plan Nacional de Integridad. A 2019, el Servir identifica que son poco más de 100 entidades y alrededor de 20,000 servidores de los niveles de gobierno nacional, regional y local las que implementan la herramienta.

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

Un ejemplo que sustenta estos desafíos es el caso de SERFOR, un estudio sobre la implementación del Modelo de Gestión del Rendimiento en el marco de la Reforma del Servicio Civil Peruano en SERFOR (Arévalo, 2017) puso en evidencia que diversos factores dificultaron la implementación de la Gestión del Rendimiento: (i) Complejidad de la metodología y establecimiento de metas: El modelo de implementación de la GdR considera cinco fases para en su ciclo de implementación: 1) Planificación, 2) Definición de metas y compromisos, 3) Seguimiento, 4) Evaluación y 5) Retroalimentación que complejizan su ejecución y la no familiarización y competencia en metodologías transversales de gestión por resultados es uno de los elementos claves que dificulta la implementación; (ii) Carga laboral administrativa y seguimiento de funciones: En el proceso de implementación de la GdR recaen sobre los evaluadores diversas tareas para la administración del proceso. Los evaluadores son responsables por diversas acciones y tareas en cada una de las etapas de implementación y ejecución de la GdR; (iii) Establecimiento del cronograma y responsabilidades del proceso: La demora en la aprobación del cronograma de implementación fue un elemento que dificultó, así como la falta de interiorización de las responsabilidades de cada actor en la implementación¹⁷⁴.

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

El uso de las TICS, antes concebido bajo la denominación de gobierno electrónico (y ahora, gobierno digital¹⁷⁵), se presenta como una herramienta fundamental del proceso de modernización sustentada en un ecosistema compuesto por actores del sector público, ciudadanos y otros interesados, quienes apoyan en la implementación de iniciativas y acciones de diseño, creación de servicios digitales y contenidos, asegurando el pleno respeto de los derechos de los ciudadanos y personas en general en el entorno digital (PCM, 2018)¹⁷⁶.

En los últimos años, se han presentado notables avances en la materia, en términos de desarrollo normativo e institucional. El principal avance en el desarrollo del gobierno digital está en la aprobación de la Ley de Gobierno Digital, Decreto Legislativo N° 1412, que establece el marco de gobernanza digital para la adecuada gestión de la identidad digital, servicios digitales, arquitectura digital, interoperabilidad, seguridad digital y datos, y el régimen jurídico aplicable al uso transversal de tecnologías digitales en la digitalización de procesos y prestación de servicios digitales por parte de las entidades públicas en los tres niveles de gobierno. Además de ello, en un espectro más estratégico que sirve de marco para el gobierno digital, se ha desarrollado una institucionalidad al crear el Sistema Nacional de Transformación Digital como sistema funcional, que busca articular a los actores públicos y privados, y abarca de forma amplia las materias del gobierno digital, economía digital, conectividad digital, educación digital, tecnologías digitales, innovación digital, servicios digitales, sociedad digital, ciudadanía e inclusión digital y confianza digital, de forma transversal a los sectores (Evaluación de Resultados, 2020)¹⁷⁷.

¹⁷⁴ Arévalo Ventocilla, Silvana (2017). "La implementación del Modelo de Gestión del Rendimiento en el marco de la Reforma del Servicio Civil Peruano: El Caso de la implementación del Plan Piloto en SERFOR 2015 - 2016". PUPC.

¹⁷⁵ El tránsito del concepto de gobierno electrónico a gobierno digital fue una de las recomendaciones brindadas por la OCDE en el estudio de gobernanza pública del Perú (2016).

¹⁷⁶ Decreto Legislativo N° 1412, que aprueba la Ley de Gobierno Digital.

¹⁷⁷ Decreto de Urgencia N° 006-2020, que crea el Sistema Nacional de Transformación Digital.

En el marco de dicho desarrollo normativo, una de las iniciativas más relevantes de los últimos años es la creación de la Plataforma Digital Única para Orientación al Ciudadano Gob.pe, la cual se define como el único punto de contacto digital del Estado Peruano con los ciudadanos, cuyo objetivo es brindar una experiencia sencilla, consistente e intuitiva de acceso a información institucional, trámites y servicios públicos digitales¹⁷⁸. Esta iniciativa respondió a las tendencias internacionales, por cuanto se orienta a adoptar la lógica del one – stop-shops, a través de la implementación de un único punto de acceso, con lo cual se sientan los cimientos para que las personas puedan realizar todos o algunos de los trámites gubernamentales en un mismo espacio virtual. Países como Reino Unido y Corea de Sur son ejemplos notables de ello (BID, 2015)¹⁷⁹.

Asimismo, durante el contexto COVID – 19, el componente digital estuvo presente en diversas iniciativas, dentro de las cuales se puede mencionar el desarrollo de la Encuesta Nacional COVID – 19 con el objetivo de adelantar acciones de prevención frente al COVID-19 y ayudar a la población a detener la cadena de contagio. Dicho esfuerzo, se desarrolló en el marco de la resolución de Secretaría de Gobierno y Transformación Digital-SGTD de la PCM N° 003-2019-PCM/SEGDI, que dispone la creación del Laboratorio de Gobierno y Transformación Digital, que se crea como un mecanismo para co crear, producir, innovar, prototipar y diseñar plataformas digitales, soluciones tecnológicas y servicios digitales con las entidades públicas en cooperación con la academia, sector privado, sociedad civil y los ciudadanos y del Decreto Supremo N° 070-2020-PCM, el cual habilita el despliegue de esta solución la estrategia digital contra el COVID-19 en favor de la población¹⁸⁰.

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

Por ejemplo, de acuerdo a lo identificado por el propio Ministerio de Educación, la brecha digital es uno de los problemas que más ha afectado la educación en contexto de pandemia, pues – de acuerdo a cifras del INEI - solo el 39,3% de hogares peruanos tiene acceso a internet, pero en áreas rurales esto disminuye a un 4,8%. En complemento con ello, la falta de infraestructura, en términos de conectividad, es también un factor que agranda la brecha digital. Según el Ministerio de Transportes y Comunicaciones en el Perú hay un déficit de 14 mil estaciones base de antenas que lleven conexión¹⁸¹.

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

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

¹⁷⁸ Decreto Supremo N° 033-2018-PCM, Decreto Supremo que crea la Plataforma Digital Única del Estado Peruano, Gob.pe.

¹⁷⁹ (2016): Gobiernos que sirven. Innovaciones que están mejorando la entrega de servicios a los ciudadanos.

¹⁸⁰ PCM (2020). Ejecutivo lanza Encuesta Nacional COVID-19 para anticiparse al virus y adelantar acciones de prevención. Consultado en: <https://www.gob.pe/institucion/pcm/noticias/189126-ejecutivo-lanza-encuesta-nacional-covid-19-para-anticiparse-al-virus-y-adelantar-acciones-de-prevencion>

¹⁸¹ RPP (2020). ¿Cómo afecta la brecha digital a la educación remota?

(iv) Causa Directa 4: Limitados procesos de seguimiento, evaluación y mejora continua orientada hacia resultados

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

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

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

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

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

Algunos estudios coinciden en que la institucionalización de prácticas de seguimiento y evaluación en las instituciones del Estado, en términos de su apropiación por parte de los servidores públicos (Tolbert, P.S y L. Zucker, 1996), es un proceso que permitiría generar una “cultura de evaluación”, como uno de los medios para mejorar el desempeño de las políticas públicas y de los servicios que brinda el Estado (Gonzalez, 2018, p. 26). En dicha línea, en los últimos años se han venido dando esfuerzos, por parte de algunas entidades públicas, por incorporar prácticas de seguimiento y evaluación como elemento consustancial a la planificación y programación presupuestal de las políticas sectoriales. Un paso importante, por ejemplo, ha sido la generación de mecanismos normativos, procedimentales y arreglos institucionales que faciliten el seguimiento y evaluación por parte de las unidades de organización de los Ministerios (Véase el caso del Ministerio de Educación) (2018, p. 58)^{182,183}.

¹⁸² Gonzalez, L. A. R. (2018). *Análisis de la práctica e institucionalización del seguimiento y evaluación en la gestión pública del Ministerio de Educación 2015-2016* (Doctoral dissertation, Pontificia Universidad Católica del Perú-CENTRUM Católica (Peru)).

¹⁸³ Entre las buenas prácticas y lecciones aprendidas del monitoreo y evaluación en las políticas públicas se puede reconocer el sistema de monitoreo de servicio escolar “Semáforo Escuela”, como herramienta de gestión para la mejora del desempeño de colegios, el cual tiene como objetivos proporcionar datos confiables y frecuentes a todos los líderes y actores claves en educación, impulsar acciones de rápida mejora en las condiciones básicas para el aprendizaje de estudiantes, articular comunicación y compartir buenas prácticas aplicables a través del sistema a nivel nacional. Véase Memorias del IV Encuentro de la Red Peruana de Monitoreo y Evaluación – REDPERUME.

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

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

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

Durante la pandemia, se ha evidenciado que muchos de los problemas que se presentaron durante la entrega de los bonos a las personas tiene que ver con la información poco confiable de los padrones de beneficiarios. De acuerdo a un estudio de la Defensoría del Pueblo (2020), la desactualización del Padrón General de Hogares, que constituía la principal fuente de información para identificar a los beneficiarios, no se encontraba actualizada, lo cual generó múltiples dificultades para focalizar adecuadamente la asistencia social prevista en esta crisis sanitaria. Esto se evidenció, por ejemplo, en situaciones en las que se incluyó a personas fallecidas e, incluso, se presentó el caso de un alcalde distrital como beneficiario del subsidio¹⁸⁴. Ello evidencia que muchas de las plataformas de gestión de la información en el Estado aún se encuentran desarticulados entre sí, y no generan información confiable para la toma de decisiones.

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

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

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

¹⁸⁴ Defensoría del Pueblo (2020). Entrega de bonos a hogares en el contexto de la emergencia por la COVID – 19.

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

Innovar la acción estatal es fundamental para responder a un entorno nacional y global cambiante, donde confluyen viejos y nuevos retos de desarrollo. Por ejemplo, en la actualidad temas como pobreza, empleo y salud requieren ser analizados tomando en consideración el impacto de fenómenos globales como la crisis financiera internacional, el cambio climático, la crisis del agua y los flujos migratorios. Ello exige que los funcionamientos y desempeños del Estado se adapten creativamente para enfrentar estos nuevos desafíos (PNUND, 2009)¹⁸⁵

En el Perú, la incorporación de prácticas basadas en metodologías del campo de la innovación en el sector público no son actividades priorizadas por el Estado debido a que son percibidas como labores opcionales o cargas adicionales a las tareas de los funcionarios, y no como actividades estratégicas en la planificación de políticas (PNUD, 2009). Asimismo, la generación de evidencia y del conocimiento para generar innovaciones al interior de las entidades públicas es limitado, en la medida en que aún persisten lógicas territoriales en la gestión de la información, así como poca recurrencia en la documentación de lecciones aprendidas y buenas prácticas que permitan resolver los problemas organizacionales de manera sistémica (e innovadora) (PCM, 2019). Del estudio de caso que realiza el PNUD (2009), respecto a las condiciones que no permiten que las iniciativas de innovación florezcan, se encuentran las siguientes: cultura de gestión estática y cerrada, alta rotación e incapacidad para retener el talento innovador, afán de control por parte de los funcionarios que crearon o replicaron una innovación de manera exitosa, etc¹⁸⁶.

En consecuencia, a pesar de existir espacios para la innovación en diferentes instancias, como el MineduLAB¹⁸⁷ o el AYNi Lab¹⁸⁸, las experiencias innovadoras del Estado peruano tienden a ser invisibles pues no existe la práctica de transformarlo en una referencia documentada que pueda ser conocida y replicada. En efecto, muchas de las innovaciones identificadas han ocurrido o dependen de funcionarios con visión, compromiso y creatividad, antes que de una institucionalidad que incorporen como parte de sus responsabilidades el promover la innovación para mejorar la calidad de los servicios que ofrecen (Ibid).

Para aprovechar el gran potencial innovador del Estado peruano es preciso superar los ‘cuellos de botella’ institucionales para motivar y brindar sostenibilidad a las innovaciones alcanzadas, así como para generar nuevas. En dicho marco, debe considerarse que la innovación no es una fórmula mágica: uno de los mayores peligros vinculados a la promoción de la innovación en el Estado es concebirla como una “solución rápida” a problemas complejos. Las innovaciones surgen no sólo de soluciones novedosas, sino que dependen también de cambiar relaciones de poder al interior y entre instituciones públicas, de la forma cómo se asignan los presupuestos, entre otros factores (PNUD, 2009)¹⁸⁹.

(v) Causa Directa 5: Insuficiente apertura del Estado hacia las personas en las intervenciones públicas

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

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

¹⁸⁵ PNUD (2009) El Estado como agente innovador: oportunidades y desafíos.

¹⁸⁶ Entre los casos estudio que se analizan en el estudio de PNUD (2009), se destacan el Programa de Desarrollo Productivo Agrario y Rural (AGRO RURAL), Programa JUNTOS, RENIEC, Comités Locales de Administración de Salud, etc.

¹⁸⁷ MineduLAB es el primer laboratorio de innovación para la política educativa que se ha implementado en el Perú. Véase <http://www.minedu.gob.pe/minedulab/index.php>

¹⁸⁸ El AYNi Lab Social es un laboratorio de innovación social que tiene como finalidad identificar e implementar soluciones innovadoras dirigidas a mejorar la calidad de vida de la población en condición de pobreza o vulnerabilidad, de acuerdo a las prioridades de la política social establecidas por el Gobierno. Véase <http://evidencia.midis.gob.pe/ayni-lab/>

¹⁸⁹ PNUD (2009) El Estado como agente innovador: oportunidades y desafíos.

La información constituye un insumo crítico en la implementación participativa de políticas, propia del propio gobierno abierto (Oszlak, 2013)¹⁹⁰. En dicho marco, un componente fundamental en la relación entre el Estado y las personas es el acceso, uso y calidad de la información que se brinda desde las entidades públicas. Pese a su importancia, la comunicación establecida entre el Estado y las personas no ha sido la más óptima y, dicha problemática se ha evidenciado con mayor visibilidad durante el período de emergencia por la pandemia del COVID- 19 en nuestro país.

Como parte de la implementación de la entrega de los bonos, las instituciones responsables de su implementación, habilitaron canales virtuales y telefónicos para la atención a la ciudadanía. Sin embargo, ante la expectativa, incertidumbre y la alta demanda de la población, así como la débil o poca difusión de información sobre los bonos, las causales de exclusión y el uso de las plataformas virtuales, ocasionaron la saturación de los canales de atención habilitados, que no tuvieron la capacidad de respuesta para orientar y atender las consultas, solicitudes y reclamos. Así, de acuerdo a la Defensoría de Pueblo (2020), se recibieron más de 500 casos de personas que referían haber planteado una consulta, vía telefónica, correo electrónico o a través del formulario virtual. Sin embargo, a pesar de las semanas transcurridas, no recibieron respuesta alguna por parte de las entidades¹⁹¹.

Otra problemática que se ha evidenciado, es que los medios empleados para informar a la población (p.e. para la entrega de los bonos) no necesariamente han sido los adecuados. Como se ha detallado anteriormente, aún hay muchas brechas digitales y la implementación de plataformas virtuales como únicos canales para que las personas conozcan si acceden o no a los subsidios otorgados por el Estado ha representado muchas dificultades para las personas domiciliadas en zonas alejadas del país. Más aún, dicha situación se complejizaba al no poner a disposición de las personas guías o tutoriales para coadyuvar el uso adecuado de estas plataformas virtuales (Defensoría del Pueblo, 2020)¹⁹².

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

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

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

De la experiencia de la SGP, como ente rector en materia de Gobierno Abierto y responsable de la conducción del proceso de co - creación de los Planes de acción, se ha identificado una serie de desafíos, vinculados no solo al proceso, sino también al seguimiento de los compromisos. En ese marco, en primer lugar, existe una brecha de conocimiento sobre qué se entiende por Gobierno Abierto tanto en la sociedad civil y entidades públicas, lo cual dificulta identificar qué tipos de compromisos se deberían incluir en el plan. En segundo lugar, existe una dispersión y débil empoderamiento de la sociedad civil, lo cual no permite una representatividad adecuada. En tercer lugar, existe una desconfianza generalizada de la sociedad civil sobre estos espacios de

¹⁹⁰ Oszlak, Oscar (2013) Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública.

¹⁹¹ Defensoría del Pueblo (2020). Entrega de bonos a hogares en el contexto de la emergencia por la COVID – 19.

¹⁹² Defensoría del Pueblo (2020). Entrega de bonos a hogares en el contexto de la emergencia por la COVID – 19.

participación, toda vez que no se visualiza un efecto real de sus aportes. Finalmente, existe un reto para el desarrollo de mecanismos adecuados para recoger los aportes de la sociedad civil, especialmente, de aquellas de menor tamaño e influencia en la agenda de gobierno, siendo fundamental su participación, más aún cuando son éstas las que tienen mayor conocimiento de las necesidades del ciudadano de a pie (SGP, 2019)¹⁹³.

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

Asimismo, con relación a la participación de las personas en el ciclo regulatorio, de acuerdo a un estudio de la OCDE (2016), no existen lineamientos homogéneos sobre la consulta pública, ni para el involucramiento de actores interesados ni el tratamiento de los comentarios recibidos; estos se usan de forma intermitente, no existe la obligación legal de responder los comentarios del público, ni demostrar que el proyecto normativo se modificó como resultado de la consulta (Ibid). En dicha línea, un esfuerzo al cual se le debe dar continuidad es al involucramiento de todos los actores interesados en el proceso de elaboración de regulaciones, toda vez que esto permite a los reguladores obtener información de aquellos que están “en el terreno”, ampliando la base de evidencia y mejorando así la calidad de las regulaciones (OCDE, 2020)¹⁹⁴.

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

Cuadro N° 13.- Modelo de Gobernanza Regulatoria de la OCDE (2016)

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

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

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

En adición a los espacios citados, debe remarcarse el esfuerzo que se ha realizado desde el Poder Ejecutivo por establecer disposiciones para la gestión de reclamos por parte de las entidades públicas, que les permita identificar e implementar acciones que contribuyan a mejorar la calidad de la prestación de los bienes y servicios. Así, mediante el Decreto Supremo N° 007-2020-PCM, se establecen las disposiciones para la gestión de reclamos en las entidades de la administración pública, disponiéndose la implementación del “Libro de Reclamaciones”, el cual permite realizar el registro del reclamo y su seguimiento por parte de los ciudadanos, así como a las entidades efectuar la gestión del reclamo, la supervisión de la atención, la obtención de información detallada y estadística para la toma de decisiones de la Alta Dirección que coadyuven a la mejora continua de los bienes y servicios que prestan las entidades¹⁹⁵.

¹⁹³ Secretaría de Gestión Pública (2019). Desafíos para incentivar la participación de la sociedad civil en los procesos de co - creación de los Planes de Acción de Gobierno Abierto: Experiencia de la Secretaría de Gestión Pública.

¹⁹⁴ OCDE (2020). Panorama de las Administraciones públicas.

¹⁹⁵ Decreto Supremo N° 007-2020-PCM, que establece las disposiciones para la gestión de reclamos en las entidades de la administración pública.

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

La transparencia implica que el gobierno pone a disposición del público la información y los datos importantes en un formato apropiado y a través de canales suficientes para garantizar que los ciudadanos y las partes interesadas puedan acceder a ellos, comprenderlos y (re)utilizarlos. Esto incluye, como mínimo, información y datos sobre todas las decisiones tomadas por los funcionarios públicos, sus circunstancias y los resultados e impacto que estas conllevan. El gobierno puede publicar los datos y la información de forma proactiva o reactiva a petición de los ciudadanos y las partes interesadas (OCDE, 2021)¹⁹⁶.

Desde el Estado, se han realizado notables avances para promover principios como la transparencia y acceso a la información. En efecto, se pueden resaltar esfuerzos, como – por ejemplo - la creación de la Secretaría de Integridad Pública en la PCM, la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, dentro del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, la aprobación del IV Plan de Acción de Gobierno Abierto y la creación de un mecanismo de gobernanza con el objetivo de proponer las prioridades que deban ser implementadas en el país como parte de los compromisos que asuma el Estado Peruano en los denominados Planes de Acción de Gobierno Abierto, así como para dar seguimiento a su cumplimiento¹⁹⁷.

De acuerdo a la Dirección General de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, se reconoce que hay un conjunto de acciones que evidencian que se están realizando esfuerzos desde la administración pública para promover los principios de transparencia e integridad pública. Muchas de estas se reflejan en el gran número de consultas que son remitidas por parte de las entidades públicas respecto a las herramientas y estándares de transparencia y acceso a la información; por la forma cómo se vienen gestionando y supervisando los Portales de Transparencia y Acceso a la Información Pública en observancia del principio de integridad, entre otros (Dirección General de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, 2020)¹⁹⁸.

Pese a dichos esfuerzos, desde los órganos y entidades públicas encargadas de la conducción de dichas materias se reconoce que debe fortalecerse el ejercicio de rectoría para viabilizar la implementación de las normas emitidas por los rectores en la materia (Evaluación de Resultados, 2020). Así, por ejemplo, de acuerdo a información reportada¹⁹⁹ por la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, ejercida por la Dirección General de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2019)²⁰⁰, solo 515 de las 1,542 entidades a las que se les requirió reportar sobre las solicitudes de acceso a la información pública recibidas durante el año 2018, cumplió con remitir información a la Autoridad. Lo que representa un porcentaje de cumplimiento del 33%. Del mismo modo, de la supervisión realizada a los Portales de Transparencia Estándar, de los 234 PTE supervisados, en el primer semestre, se identificó que solo 15 entidades a nivel nacional alcanzaron el 100% de nivel de cumplimiento (Antaip, 2019).

Ahora bien, más allá de las cifras vinculadas al cumplimiento de las solicitudes de acceso a la información pública, la Dirección General de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales reconoce algunos desafíos a futuro, tales como el fortalecimiento institucional del rector; la medición de los niveles de satisfacción de las personas con relación a cómo fueron atendidos al realizar una solicitud de acceso a la información y el fortalecimiento de capacidades de los servidores públicos.

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

La integridad busca asegurar que los representantes electos y no electos del Estado actúen con imparcialidad en el ejercicio de su autoridad, no discriminando entre ciudadanos por sus características o estatus. Esto incluye

¹⁹⁶ OCDE (2021). Guía de la OCDE sobre Gobierno Abierto para funcionarios públicos peruanos.

¹⁹⁷ Decreto Supremo N° 206-2019-PCM, que aprueba el IV Plan de Acción de Gobierno Abierto rumbo al bicentenario 2020-2021 y crea la Comisión Multisectorial denominada Foro Multiactor de Gobierno Abierto.

¹⁹⁸ Entrevista a Director General de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, realizada el 27 de febrero.

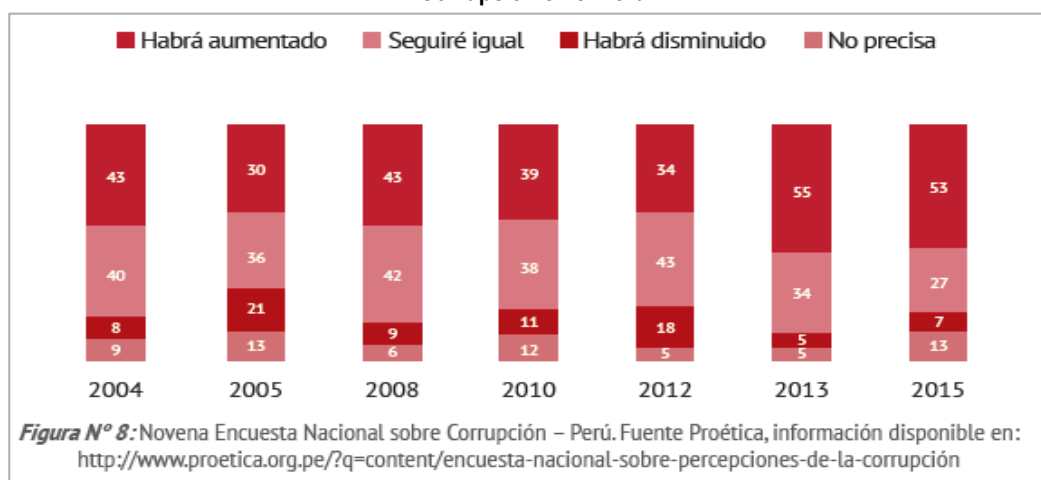
¹⁹⁹ Oficio N° 3401-2019-JUS/SG

²⁰⁰ MINJUS (2018). Informe anual sobre solicitudes de acceso a la información pública 2018

priorizar el interés público sobre los intereses de particulares o grupos particulares, también en situaciones discrecionales (OCDE, 2021)²⁰¹.

En materia de integridad pública se reconocen diferentes desafíos. Por ejemplo, de acuerdo al Índice de percepción de la corrupción (CPI, por sus siglas en inglés)²⁰², el cual busca medir la percepción de corrupción con relación a las administraciones públicas, nuestro país se encuentra en el ranking 101 de 198, obteniendo una puntuación de 36 sobre 100 puntos. De manera complementaria a ello, de acuerdo a una Encuesta Nacional Urbano Rural del Instituto de Estudios Peruanos (2018)²⁰³, el 89% percibe la corrupción como un fenómeno altamente expandido en nuestro país y con una preponderancia mayor en ámbitos como la adjudicación de obras públicas (76%), las comisarías (73%), la salud pública (62%), entre otros (IEP, 2018). Con miras al futuro, aún queda por recorrer un camino importante para recuperar el optimismo de la población con respecto a la lucha contra la corrupción. Véase gráfico N° 10:

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



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

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

A junio de 2020, la Fiscalía Anticorrupción del Ministerio Público había identificado un total de seiscientos cincuenta y tres (653) casos vinculados con presuntos actos de corrupción, cometidas durante el estado de emergencia por el coronavirus (COVID-19) en diversas instituciones del país. Por ejemplo, se identificaron irregularidades, tales como: la entrega de productos adulterados (mascarillas y guantes), sobrevaloración de la compra de canastas, entre otros (Gestión, 2020)²⁰⁴. Del mismo modo, de acuerdo al Observatorio de Corrupción (2020), durante el período marzo – agosto, los bienes o servicios con mayor prevalencia de casos de corrupción son las canastas básicas familiares, los equipos de protección personal, productos de limpieza, equipos médicos, contratación de personal, medicamentos, pruebas COVID-19, bonos, oxígeno y servicios de desinfección (PROÉTICA, 2020)²⁰⁵.

En dicho marco, debe fortalecerse los esfuerzos para lograr insertar prácticas que promuevan la integridad pública en las entidades públicas. Diversos organismos multilaterales reconocen que, para lograr el cambio, las

²⁰¹ OCDE (2021). Guía de la OCDE sobre Gobierno Abierto para funcionarios públicos peruanos.

²⁰² Transparency International (2019). Corruption Perceptions Index.

²⁰³ Instituto de Estudios Peruanos (2018). Informe de Opinión "Los peruanos y la corrupción".

²⁰⁴ Gestión (2020). Fiscalía: Hubo 653 casos de corrupción durante emergencia por COVID- 19.

²⁰⁵ PROÉTICA (2020). Observatorio de casos de corrupción durante la pandemia.

acciones deben ir más allá de lo ejecutivo y tomar en cuenta a los cuerpos legislativo y judicial y su rol vital en asegurar la integridad del país (OCDE, s/f)²⁰⁶.

Como se observa, la problemática relevada en cada una de las causas asociadas al problema público evidencia que la administración pública peruana aún no cuenta con las condiciones institucionales previstas en el modelo de gestión para resultados (GpR). Dicho ello, los esfuerzos que deben realizarse, en el marco del proceso de actualización de la PNMGP, deben partir, entre otros aspectos, por adoptar una mirada sistémica del proceso de modernización que releve, no solo el rol de los rectores de los sistemas administrativos, como generadores de condiciones adecuadas para el funcionamiento efectivo del Estado, sino también el rol primario que tienen los ministerios y entidades públicas de los tres niveles de gobierno (nacional, regional y local) en la mejora de la calidad de los bienes, servicios y regulaciones que proveen a las personas.

b) Efectos del problema público:

Ello, a su vez, genera una serie de efectos (de distinto orden), entre los cuales se distinguen los siguientes:

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

Un aspecto esencial para las personas es la cobertura, calidad y oportunidad con que el Estado cumple con la prestación de los servicios (PNUD, 2019)²⁰⁷. Una medición que se ha empleado para poder distinguir y dimensionar los medios(servicios) utilizados por las personas es el Índice de Densidad²⁰⁸ del Estado (IDE), el cual busca cuantificar la presencia territorial del Estado en las distintas circunscripciones políticas en las que se organiza, centrándose en identificar la mayor o menor presencia de los servicios básicos en el territorio²⁰⁹. Este Índice cubre tres dimensiones (conectividad e integración, ciudadanía y servicios básicos), cubriendo los siguientes sectores: salud, educación, saneamiento, electricidad e identidad²¹⁰.

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

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

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

²⁰⁶ OCDE(s/f). Recomendación de la OCDE sobre Integridad Pública.

²⁰⁷ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2019). El reto de la igualdad. Una lectura de las dinámicas territoriales en el Perú.

²⁰⁸ La densidad viene a entenderse como el número y cobertura de servicios que el Estado en una determinada circunscripción (PNUD, 2019).

²⁰⁹ De acuerdo a PNUD (2019), debe precisarse que la densidad del Estado alude a una función específica, que consiste en la provisión estatal de servicios elementales para las personas. Es evidente que otras funciones estatales pueden dar lugar a distintas definiciones o tipos de densidad del Estado.

²¹⁰ Entre los indicadores que se emplean para medir la densidad del Estado se encuentran los siguientes: número de médicos cada 10 mil habitantes, viviendas con agua y desagüe, sobre el total de viviendas, población con DNI, sobre el total de la población, entre otros (PNUD, 2019, p. 86).

La capacidad del Estado para generar normas y regulaciones eficaces es crucial, toda vez que influyen directamente en los mercados y en la economía. Diversos estudios a nivel internacional demuestran claramente que existe una relación positiva entre el buen desempeño del entorno regulatorio y el crecimiento económico. Demuestran que las regulaciones frecuentemente tienen un impacto sobre el comportamiento y el rendimiento del sector de empresas reguladas. Esto significa que la eficacia de la gobernanza regulatoria influye en el fomento del desarrollo del sector privado y en establecer condiciones de mejor gobernanza, inversiones y productividad que contribuya al logro de un mayor bienestar de la sociedad (PCM, 2020)²¹¹.

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

Asimismo, de acuerdo a los resultados de la Primera Encuesta de Gestión Pública(2020), las regulaciones de las entidades públicas, no solamente afectan a las empresas, sino también a los propios servidores públicos quienes deben enfrentar los costos de las sobre regulaciones administrativas, las cuales establecen demasiados puntos de control y supervisión, y generan cuellos de botella al interior de las entidades públicas que obstaculizan los procesos de administración interna, así como los procesos de provisión de bienes y servicios. Así, en un contexto en el que la percepción de corrupción ha venido en aumento,²¹² muchos sostienen que mientras más se controle al servidor público menor será el riesgo que este incurra en actos de corrupción.

Los elementos citados anteriormente ejercen un impacto considerable en los niveles de confianza de las personas con relación a la actuación del Estado, toda vez que su limitado desempeño está restringiendo el ejercicio de sus derechos, afectando sus oportunidades de acceder a un mayor estado de bienestar. Así, como se ha evidenciado en la contextualización del problema público al inicio del documento, los bienes, servicios y regulaciones constituyen la bisagra entre las personas y el Estado, y constituyen el camino más corto para la (re) construcción de confianza entre ambos.

²¹¹ PCM (2020). Proyecto de exposición de motivos del Reglamento para desarrollar el marco institucional que rige el proceso de mejora de la calidad regulatoria y establece los lineamientos generales para la aplicación del análisis del impacto regulatorio ex ante.

²¹² De acuerdo a Proética (2019), la identificación de la corrupción como uno de los principales problemas del país ha aumentado casi 20 puntos porcentuales: de 44% en 2013 a 62% en 2019. Véase Proética (2019). XI Encuesta Nacional sobre percepciones de la corrupción en el Perú 2019.

3.4 Situación futura deseada

La situación futura deseada de la PNMGP al 2030 ha sido formulada a partir del análisis, revisión y evaluación del conjunto de causas y efectos del problema público, así como de las aspiraciones y expectativas identificadas con las entidades públicas. Además, es el resultado del análisis de tendencias, escenarios, riesgos y oportunidades asociadas al problema público y del trabajo articulado con los sectores que forman parte de la Política Nacional (ver Anexo N° 03).

En ese sentido, la situación futura deseada de la PNMGP al 2030 es la siguiente:

“Al 2030 contaremos con bienes, servicios y regulaciones de calidad que logren resultados de política pública, basados en evidencia y que atiendan las necesidades de las personas de manera oportuna y eficiente”.

Como se indica en el diagnóstico realizado para la PNMGP al 2030, la administración pública sigue enfrentando una serie de problemas, tales como²¹³

- El inadecuado diseño de políticas públicas e instrumentos de política pública (normas, políticas, regulaciones, programas presupuestales, entre otros), en tanto muchas veces se parte por un diagnóstico incompleto y erróneo o se plantean objetivos y criterios de priorización que no permiten la asignación de recursos para el logro de resultados.
- Limitaciones para concebir y diseñar la estrategia de intervención con enfoque territorial para lograr los objetivos de política pública;
- Limitada capacidad de gestión interna, lo cual se refleja en las dificultades de las entidades públicas para organizar sus sistemas administrativos y de administración interna;
- Los procesos de seguimiento, evaluación y mejora continua son limitados y no agregan valor a las entidades públicas para el logro de resultados, empezando por las dificultades para gestionar la información y el conocimiento y emplearlo como insumo para realizar el seguimiento y la evaluación.
- La insuficiente apertura del Estado hacia las personas en las intervenciones públicas evidencia que aún son limitados los esfuerzos de las entidades públicas por incorporar realmente a las personas en la co – creación de solución pertinentes para sus problemas.

Diversas encuestas y mediciones²¹⁴ relevan que aún son insuficientes los esfuerzos de la administración pública por mejorar la calidad de los bienes, servicios y regulaciones. Por ello, desde la actualización de la PNMGP, se plantea fortalecer los esfuerzos que se han venido realizando en los últimos siete (07) años para mejorar las condiciones que permiten la provisión de bienes, servicios y regulaciones de calidad a las personas. Apostamos por contar con entidades públicas que centren su actuación en una gestión basada en la creación de valor público, que utilicen mecanismos y herramientas de gestión pertinentes que aseguren que los resultados respondan mejor a lo que las personas esperan y necesitan.

Así, al 2030, contaremos con políticas públicas e instrumentos de política que identifiquen adecuadamente el problema público que buscan atender, recurriendo a evidencia nacional e internacional, contextualizada, confiable y actualizada, que permita identificar todas las variables y dimensiones que configuran la situación problemática y, a partir de allí, puedan realizar el planteamiento de los objetivos y alternativas que faciliten la solución del problema identificado. Asimismo, recurriendo al conocimiento integral de la realidad, en el marco de los instrumentos que nos provee, por ejemplo, la calidad regulatoria, el sistema de planeamiento y la evidencia relevada por los ministerios sobre las intervenciones de su sector, podremos identificar de manera certera dónde se encuentran las mayores brechas sociales, económicas o de infraestructura pública y podremos definir criterios

²¹³ Para más detalle, véase acápite vinculado a la situación actual del problema público.

²¹⁴ Véase las encuestas nacionales de satisfacción 2017, 2019, así como la primera encuesta nacional de gestión pública dirigida a servidores públicos realizada en 2020, por encargo de la Secretaría de Gestión Pública de la PCM.

de priorización de las intervenciones públicas que garanticen la asignación de recursos para el logro de resultados y el debido alineamiento entre los medios que proveen los sistemas administrativos y de administración interna y los objetivos de políticas públicas, los cuales marcan el norte del Estado.

Con claridad sobre el problema público a enfrentar, así como los objetivos y criterios de priorización establecidos, las entidades públicas tendrán condiciones adecuadas para establecer estrategias de intervención que les permita identificar los productos que prestan, los procesos que se requieren para brindarlos, así como los riesgos asociados, los actores que intervienen en la cadena de provisión de sus bienes, servicios y regulaciones y los resultados (intermedios y finales) que se deben generar en las distintas fases de la cadena de valor público. Para ello, será vital superar la visión compartimentalizada que ha guiado los esfuerzos de la administración pública en el territorio para favorecer la articulación horizontal (entre sectores) y vertical (entre niveles de gobierno), de manera que la intervención del Estado pueda asegurar una mayor coherencia, coordinación y organicidad de cara a las personas. Fortalecer los mecanismos de coordinación intergubernamental e intersectorial, así como precisar con claridad los alcances de la rectoría de los Ministerios del Poder Ejecutivo y asegurar su efectivo ejercicio serán una pieza crucial en ello.

Una de las lecciones que nos ha dejado la actuación de la administración pública en los últimos años ha sido la necesidad de fortalecer el funcionamiento y articulación de los sistemas administrativos, de manera que podamos asegurar una correcta gestión de los recursos públicos (humanos, tecnológicos, económicos, de infraestructura, etc.) para la concreción de intervenciones adecuadas que respondan a las necesidades de las personas. Los diagnósticos realizados por los rectores de los sistemas administrativos dan cuenta de diversos problemas, tales como: las trabas burocráticas que tiene que enfrentar el propio servidor público durante el desarrollo de su trabajo, el uso indebido (o irracional) de los bienes muebles e inmuebles para la provisión de servicios (p.e. sectores que alquilan oficinas en distintas sedes, pero en la misma localidad); diseño organizacional que no responde a los resultados ni a la estrategia que la entidad quiere lograr, limitado tránsito hacia un servicio civil meritocrático, entre otros aspectos que han sido desarrollado a mayor profundidad en el acápite vinculado a la situación actual de problema público.

Estos problemas pueden constituirse en los principales cuellos de botella para lograr una mejor provisión de bienes, servicios y regulaciones. Por ello, desde la actualización de la PNMGP se plantea como una intervención prioritaria la integración de los sistemas administrativos, en función de lo que las personas necesitan y esperan, lo cual implica, no solo diseñar reglas de juego que respondan a la heterogeneidad de las entidades públicas (p.e. en términos de su tamaño, complejidad, etc), sino identificar espacios de armonización entre las regulaciones que emiten los rectores de los sistemas administrativos, de manera que su cumplimiento no represente una traba administrativa o de gestión para otro, ni genere elevados costos de transacción a los servidores y funcionarios públicos.

De igual forma, desde la actualización de la PNMGP se busca mejorar aquellas condiciones que dificultaron, por ejemplo, la implementación de la estrategia sanitaria de lucha contra el COVID – 19. Así, entre las intervenciones prioritarias que se busca fortalecer al 2030, se encuentra la gestión de información y del conocimiento como insumo para los procesos de seguimiento, evaluación y mejora continua. Como se refleja en el diagnóstico, uno de los grandes problemas afrontados durante el año 2020 es la ausencia de información confiable para la toma de decisiones. Ello será enfrentado desde la PNMGP, buscando la articulación e integración entre los sistemas de información de las entidades públicas, de manera que se pueda contar de manera oportuna con información actualizada que le permita al Estado intervenir cuándo y cómo las personas más lo necesiten. No obstante, el reto va más allá de integrar los sistemas de información y plataformas digitales vigentes: pasa por identificar y priorizar el diseño e implementación de estos mecanismos de forma articulada con los ya existentes y, sobre todo, asegurar su orientación a la generación de valor en la calidad de la provisión de los bienes, servicios y regulaciones.

Finalmente, de hoy al 2030, se busca generar espacios para la incorporación real de las personas en el ciclo de vida de las intervenciones públicas, de manera que éstas puedan opinar, por ejemplo, respecto de los instrumentos de política pública (p.e. regulaciones) que les afecten y el Estado pueda, a su vez, conocer la real dimensión del impacto que tendría la implementación de determinadas medidas de política. Del mismo modo, se

busca proveer a las personas de más y mejores canales de comunicación y acceso a información de calidad que les permita estar informados respecto de la actuación de las entidades públicas y fortalecer la rendición de cuentas sobre los resultados que éstas generan con los recursos públicos asignados.

Lo que se busca con la actualización de la PNMGP es relevar que, para lograr una gestión pública moderna, se debe asegurar la adecuada complementariedad entre la dimensión de la gestión de los recursos (que está vinculada a los instrumentos, técnicas y herramientas que proveen los sistemas administrativos y de administración interna) y la dimensión de los objetivos de política pública (resultados priorizados a alcanzarse). Así, todos los servidores públicos deben interiorizar que el fin último de la administración pública es brindar intervenciones (bienes, servicios y regulaciones) que generen resultados valiosos para las personas; esto es, que resuelvan problemas de interés público, potencien oportunidades para las actuales y futuras generaciones o contribuyan a las aspiraciones de país que queremos alcanzar²¹⁵.

3.4.1 Identificación de riesgos y oportunidades:

Dadas las tendencias y escenarios analizados, en el anexo N° 2, a continuación, se identifican los riesgos y oportunidades que podrían afectar al problema público de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública. Asimismo, la evaluación ha sido realizada en una escala de valores del 1 al 5, donde 1 presenta menor probabilidad o impacto y 5 mayor probabilidad de ocurrencia o impacto.

Ocurrencia: Hace referencia a la probabilidad de que el riesgo u oportunidad presentada pueda suceder, la escala va del 1 al 5, considerando la siguiente descripción:

Puntaje	Descripción
1	Muy improbable que el riesgo u oportunidad ocurra
2	Improbable que el riesgo u oportunidad ocurra
3	Moderada improbabilidad que el riesgo u oportunidad ocurra
4	Es probable que el riesgo u oportunidad ocurra
5	Es certero que el riesgo u oportunidad ocurra

Impacto: Hace referencia al nivel de impacto que podría tener el riesgo u oportunidad en la población objetivo, la escala va del 1 al 5, considerando la siguiente descripción:

Puntaje	Descripción
1	Muy Bajo impacto del riesgo u oportunidad
2	Bajo impacto que el riesgo u oportunidad
3	Moderado impacto del riesgo u oportunidad
4	Alto impacto del riesgo u oportunidad
5	Muy alto impacto del riesgo u oportunidad

La suma de los puntajes entre el nivel de ocurrencia e impacto nos dirán el nivel de urgencia de atención de los riesgos y oportunidades que serán priorizados en la política. El detalle del nivel de priorización se puede ver en el siguiente cuadro:

²¹⁵ Resolución de Secretaría de Gestión Pública N°004-2019-PCM/SGP, que aprueba los Lineamientos N° 001-2019-SGP: "Principios de actuación para la modernización de la gestión pública".

Puntaje	Nivel de prioridad
9-10	Muy Urgente
6-8	Importante
3-5	No importante
1-3	No urgente

3.4.2 Análisis de Riesgos y Oportunidades por cada tendencia identificada

Aquellos puntajes que den como resultado el nivel de prioridad “Muy urgente”, serán los seleccionados para ser considerados en la enunciación de la situación futura deseada. Véase Cuadro N° 14:

Cuadro N° 14.- Análisis de riesgos y oportunidades por cada tendencia identificada

Tendencia	Riesgo / Oportunidad	Probabilidad de ocurrencia	Potencial impacto	Puntaje	Priorización
Social					
1. Incremento de la población	Riesgo: Incremento de la demanda de bienes y servicios que presta el Estado y que las entidades no cuenten con las capacidades y recursos para su atención.	5	5	10	Muy Urgente Porque se incrementa la insatisfacción, identificada en el problema público.
2. Cambios en la estructura etaria de la población	Oportunidad: Atención de personas adultas mayores con políticas e intervenciones públicas centradas en la promoción y aseguramiento de un envejecimiento digno.	5	5	10	Muy Urgente Porque se debe asegurar el diseño de productos, servicios y regulaciones con enfoque intergeneracional
3. Persistente desigualdad de género	Oportunidad: Fortalecimiento de programas destinados a fomentar la igualdad de género.	3	4	7	Importante Porque se debe mantener y fortalecer las intervenciones con enfoque de género.
	Riesgo: Incremento de la brecha entre hombres y mujeres	3	4	7	Importante Porque es importante para fortalecer la gestión del desempeño de los servidores civiles en un ambiente equitativo.
Sanitarias					
4. La irrupción de pandemias, como la COVID-19	Oportunidad: Aceleramiento de los procesos de transformación digital (p.e. modalidades de trabajo y estudio remoto, programas de apoyo a la digitalización empresarial).	5	5	10	Muy Urgente Porque se debe promover el diseño e implementación de servicios digitales y la accesibilidad, acorde a las actuales necesidades de la población.
	Riesgo: Afectación de la calidad y la oportunidad en prestación regular de bienes y servicios que brindan las entidades públicas.	5	5	10	Muy Urgente Porque se debe promover el diseño e implementación de servicios digitales y la accesibilidad, acorde a las actuales necesidades de la población.
Económicas					

5. Elevada informalidad y precariedad del empleo	Oportunidad Fortalecer intervenciones multisectoriales de mediano y largo plazo que promuevan la formalización en el sector público.	5	5	10	Muy Urgente Contar con servidores civiles con las habilidades necesarias para generar bienes, servicios y regulaciones de calidad.
6. Incremento de actitudes emprendedoras en economías emergentes y en vías de desarrollo	Oportunidad: Establecer reglas claras para promover el surgimiento y sostenibilidad de los emprendimientos o iniciativas de negocio (p.e. disminución de barreras o trabas burocráticas para iniciar un negocio, etc).	4	4	8	Importante Es importante continuar con el marco regulatorio que garantice un ambiente propicio para la satisfacción de emprendedores.
7. Incremento del déficit fiscal	Riesgo: Menores recursos presupuestales para la provisión de bienes y servicios que coadyuven al cierre de brechas.	5	5	10	Muy Urgente Se debe salvaguardar la provisión de productos a las personas.
8. Estancamiento del crecimiento del PBI per cápita.	Riesgo: Se incrementan los niveles de desempleo y, en consecuencia, la calidad de vida de personas, lo que deviene en un incremento de la demanda de bienes y servicios que satisfacen derechos fundamentales.	5	5	10	Muy Urgente Porque se incrementa la insatisfacción y dejan decubrir las necesidades básicas de la población afectada.
Políticas					
9. Mayor percepción de corrupción	Oportunidad: Fortalecer los mecanismos de prevención, detección y sanción de casos de corrupción en la administración pública (p.e. muerte civil para funcionarios públicos corruptos, etc).	5	5	10	Muy Urgente Porque se incrementa la confianza de las personas y la institucionalidad de las entidades públicas.
10. Mayor desarrollo de servicios en línea de los gobiernos.	Oportunidad: Mejora en el acceso y oportunidad a los servicios públicos que brindan las entidades (p.e. posibles ahorros en tiempo y dinero a las personas naturales y jurídicas).	5	5	10	Muy Urgente Porque se debe promover el diseño e implementación de servicios digitales y virtuales acorde a las actuales necesidades de la población.
11. Incremento de la participación ciudadana a través de medios digitales.	Oportunidad: Fortalecer los mecanismos para la incorporación de las personas en las intervenciones públicas (p.e. procesos de consulta pública, mayor transparencia en el acceso a información pública, etc).	5	5	10	Muy Urgente Porque se incrementa la confianza de las personas y la institucionalidad de las entidades públicas.

Ambientales					
12. Aumento de la frecuencia de eventos climáticos extremos	Riesgo: Destrucción de la infraestructura productiva y vías de comunicación, afectación a los medios de subsistencia.	4	5	9	Muy Urgente Porque se afecta la normal prestación de bienes y servicios generando insatisfacción en las personas.
Tecnológicos					
13. Incremento de la interconectividad a través del Internet de las cosas (IdC).	Oportunidad: Virtualización e integración de los servicios que brindan las entidades.	5	5	10	Muy Urgente Porque se debe promover el diseño e implementación de servicios digitales y virtuales acorde a las actuales necesidades de la población.
	Riesgo: Vulneración de datos masivos, (hackeo de bases de datos de las entidades públicas)	3	4	7	Importante Continuar con la promoción de acciones orientadas a la seguridad de la información.
14. Uso inteligente de Big data, tecnologías digitales y otras tecnologías disruptivas	Oportunidad: Las entidades aprovechan la disponibilidad de nuevas tecnologías y las incorporan en sus procesos para la generación de sus productos.	4	5	9	Muy Urgente La disponibilidad de nuevas tecnologías incide en la optimización de los procesos y la calidad de los bienes y servicios para incrementar la satisfacción de la población.
Actitudes, valores y ética					
15. Creciente importancia del análisis del bienestar subjetivo de las personas	Oportunidad: Promover, desde las intervenciones, acciones que generen condiciones adecuadas para el equilibrio de vida	3	5	8	Importante Se debe incidir en el diseño de servicios complementarios al bien o servicio primigenio, para incrementar la satisfacción de las personas.

Fuente: elaboración propia, sobre la base de CEPLAN (2019; 2020), Ministerio de Salud (2020), Banco Interamericano de Desarrollo (2020), Foro Económico Mundial (2020), Instituto Peruano de Economía (2020), The London School of Economics and Political Science (2017), Observatorio de la Formalización Laboral del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (2020), Política Nacional Penitenciaria (2020).

3.4.3 Análisis de riesgos y oportunidades por cada escenario identificado

Una vez que se han identificado las principales tendencias, así como los riesgos y oportunidades que podrían afectar el entorno en el cual opera la administración pública, se realizó la identificación de los escenarios que podrían afectar el desarrollo nacional y, en consecuencia, impactar, tanto en el problema público identificado, como en la situación futura deseada al 2030. Debe precisarse que los escenarios, como el futuro mismo, irán cambiando y actualizándose regularmente en función de nuevos hallazgos y de las decisiones que tomen los actores del desarrollo (CEPLAN, 2019). Véase el cuadro N° 15:

Cuadro N° 15.- Escenarios que podrían afectar el desarrollo nacional al 2030

Escenarios que podrían afectar el desarrollo nacional al 2030					
Escenarios	Riesgo / Oportunidad	Probabilidad de ocurrencia	Potencial impacto	Puntaje	Priorización
Escenario 1: Expectativas crecientes de la clase media	Riesgo: Población insatisfecha con los bienes y servicios que recibe del Estado.	4	4	8	Importante Afecta la confianza de las personas en las entidades de la administración pública.
Escenario 2: Aumento de la tecnología y la mecanización	Oportunidad: Incorporar la tecnología y la mecanización en los bienes y servicios que brinda a la población (Equipos sofisticados en materia de salud)	4	5	9	Muy Urgente Se mejoran los bienes y servicios que se brindan para incrementar la satisfacción de las personas.
Escenario 3: Ocurrencia de desastre mayor	Riesgo: Saturación y colapso del sistema de salud.	5	5	10	Muy Urgente Se debe adoptar las medidas preventivas para asegurar la prestación de los bienes y servicios que satisfacen los derechos fundamentales de las personas.

Fuente: CEPLAN. (2019). Escenarios Contextuales: Cambios globales y sus consecuencias para el Perú. Recuperado de https://www.ceplan.gob.pe/documentos_escenarios-contextuales-cambios-globales-y-sus-consecuencias-para-el-peru-2/

3.4.4 Aspiraciones de las entidades públicas

Es importante destacar que, en el marco del proceso de actualización de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2030, se identificaron las expectativas y aspiraciones de las principales entidades que son el público objetivo de la política, a fin de tomarlas en cuenta en la formulación de la situación futura deseada de la PNMGP. Para ello, se realizó entrevistas a siete (07) entidades públicas: Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública; Autoridad Nacional del Servicio Civil; Ministerio de Educación; Presidencia del Consejo de Ministros (Viceministerio de Gobernanza Territorial, Subsecretaría de Administración Pública, Subsecretaría de Simplificación y Análisis Regulatorio, Subsecretaría de Calidad de Mejor Atención al Ciudadano, Secretaría de Gobierno y Transformación Digital-SGTD; Ministerio de Salud; Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado – OSCE; y Ministerio de Economía y Finanzas (Dirección General de Presupuesto Público).

Las principales expectativas y aspiraciones que plantean las entidades públicas se centran principalmente en un conjunto de desafíos que al día de hoy siguen vigentes y son necesarios atender en los siguientes años, a través de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2030:

- Se aspira a que el valor público sea el elemento orientador del sistema de modernización de la gestión pública, y la gestión pública como el vehículo para lograrlo. No como una enumeración de medios sino lineamientos para el desarrollo de procesos que produzcan valor para las personas.
- Se espera romper la inercia del trabajo en “silos” entre las diferentes áreas y entidades estatales. Uno de los mayores desafíos dentro del Estado es la coordinación dentro de las entidades públicas, en especial los ministerios, y dentro del Estado. Hay una tendencia e inercia al desarrollo del trabajo bajo el formato de “silos” donde las áreas no interactúan.
- Se requiere lograr la articulación en la relación entre planeamiento, presupuesto y control gubernamental. Se debe superar la mirada normativo-funcional y procurar que exista una interacción entre estos sistemas. La ausencia de los mecanismos para la interacción limita y obstaculiza todo el proceso.
- Se debe aspirar a lograr la articulación de todos los sistemas administrativos entre las entidades públicas lo cual permitirá a largo plazo mejorar el desempeño de la gestión interna de las entidades y mejorar sus resultados.
- Se espera mejorar la transparencia y el acceso a la información pública en las entidades, superando las dificultades del seguimiento y fiscalización del cumplimiento de los compromisos asumidos por las entidades públicas.
- Fortalecer el desarrollo de las capacidades de los servidores públicos mejorando los instrumentos utilizados para dicho fin permitiendo mejorar el desempeño de los servicios públicos en las entidades.
- Se debe procurar la articulación al interior del Estado, entre sectores y entre niveles de gobierno, garantizando la aplicación del concepto de territorio en la acción del Estado y los desafíos que involucra ese enfoque.

3.5 Alternativas de solución

Siguiendo la metodología de CEPLAN sobre la base de las tendencias (Ver Anexo N° 01), los escenarios y los riesgos y oportunidades identificados, para la PNMGP al 2030 se plantearon quince (15) alternativas de solución (Ver cuadro N° 30), las cuales coadyuvan a la situación futura deseada anteriormente descrita. Para ello, se realizó una búsqueda de evidencia que permitiera sustentar y evaluar la viabilidad y efectividad de cada una de las alternativas de solución, a efectos de poder realizar el análisis de selección.

Una vez determinado el conjunto de posibles alternativas de solución frente al problema público durante los talleres de diseño y formulación colaborativa de la PNMGP, llevados a cabo de diciembre 2020 a febrero de 2021, los equipos técnicos de las treinta y tres (33) entidades públicas participantes²¹⁶ realizaron una evaluación de cada una de las alternativas de solución, sobre la base de los criterios de viabilidad (política²¹⁷, social²¹⁸, administrativa²¹⁹) y efectividad²²⁰. Cabe precisar que el análisis realizado por los equipos técnicos durante la evaluación de dichas alternativas de solución consideró las lecciones aprendidas de los últimos siete (07) años en materia de modernización, así como aquellas iniciativas en curso que facilitarían la generación de condiciones para la provisión de bienes, servicios y regulaciones de calidad.

Así, luego de la evaluación realizada a las alternativas de solución que resultaron de los talleres colaborativos con los equipos técnicos, se optó por seleccionar once (11) alternativas de solución, sobre la base de los criterios de viabilidad (política, social, administrativa) y efectividad.

Así, como resultado de la selección, priorización y puntuación de las alternativas de solución se determinaron once (11) alternativas de solución de las quince (15) que estaban previstas inicialmente, las cuales – al ser complementarias – serán implementadas de manera simultánea. En este sentido, luego del proceso descrito (ver Anexos N° 04 y 08), se seleccionaron las alternativas de solución que se presentan en el siguiente cuadro:

²¹⁶ Los órganos y entidades públicas participantes del proceso de diseño y formulación colaborativa fueron las siguientes: Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, Autoridad Nacional del Servicio Civil, Ministerio de Economía y Finanzas, Secretaría de Coordinación, Secretaría de Gobierno y Transformación Digital-SGTD, Secretaría de Descentralización, Secretaría de Comunicación Social, Secretaría de Integridad Pública, Secretaría de Gestión Social y Diálogo, Oficina de Cumplimiento de Gobierno e Innovación Sectorial, Instituto Nacional de Estadística e Información, Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, Gobierno Regional de Tumbes, Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, Secretaría de Demarcación y Organización Territorial, Ministerio de Salud, Ministerio de Educación, Gobierno Regional de Ucayali, Municipalidad de Maynas (Iquitos), Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, Ministerio de la Producción, Municipalidad de La Victoria (Chiclayo), Ministerio de Energía y Minas, Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual, Municipalidad de Miraflores, Secretaría de Gestión Pública, Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado, Municipalidad de Santiago de Surco, Ministerio de Transportes y Comunicaciones, Registro Nacional de Estadística e Información, Gobierno Regional de Cajamarca, Ministerio del Interior, Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, Archivo General de la Nación, Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, Instituto Nacional de la Calidad, Ministerio de Justicia (Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública), Contraloría General de la República, Gobierno Regional de La Libertad, Municipalidad de Lima Metropolitana.

²¹⁷ Viabilidad política: se refiere a la aceptación política de la propuesta. Permite verificar la consistencia de la propuesta con las Políticas de Estado y los objetivos del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional- PEDN.

²¹⁸ Viabilidad social: se refiere a la aceptación del público afectado por la política. Esta depende en muchos casos del grado de consistencia de las políticas con sus tradiciones y culturas. Es importante incorporar la participación de los actores afectados superando las limitaciones (social, económico, político) que podrían afectar su capacidad de influir en la selección de alternativas de solución.

²¹⁹ Viabilidad administrativa: se refiere a la capacidad de gestión y de realizar arreglos institucionales en los ministerios para implementar la alternativa de solución.

²²⁰ Efectividad: se refiere al impacto de la alternativa de solución en el logro del objetivo. Por ello, es importante consultar evidencia sobre intervenciones similares a fin de determinar la efectividad de la alternativa de solución.

Cuadro N° 16 .- Alternativas de solución seleccionadas

Causas directas	Alternativas de solución	Puntaje	Naturaleza de la intervención
Causa directa 1: Inadecuado diseño de políticas públicas.	1. Contar con un mecanismo para la construcción de políticas públicas basadas en evidencia.	13	Nueva
Causa directa 1: Inadecuado diseño de políticas públicas.	2. Implementar progresivamente el Análisis de Impacto Regulatorio (AIR) en las entidades públicas.	13	Nueva
Causa directa 2: Inadecuada estrategia de intervención para lograr los objetivos de política pública.	3. Potenciar y/o asegurar la implementación de los mecanismos de articulación intergubernamental e intersectorial.	14	Mejorada
Causa directa 2: Inadecuada estrategia de intervención para lograr los objetivos de política pública.	4. Promover la implementación de los modelos de provisión de bienes y servicios, en coordinación con los gobiernos regionales y locales.	16	Nueva
Causa directa 3: Limitada capacidad de gestión interna para generar bienes y servicios de calidad	5. Integrar los sistemas administrativos para la provisión de bienes y servicios.	16	Nueva
Causa directa 3: Limitada capacidad de gestión interna para generar bienes y servicios de calidad	6. Asegurar la implementación de la Ley 30057, Ley del Servicio Civil en los tres niveles de gobierno.	15	Mejorada
Causa directa 3: Limitada capacidad de gestión interna para generar bienes y servicios de calidad	7. Fortalecer la gestión del desempeño de los servidores civiles para fortalecer las habilidades relevantes que se requieren en el servicio civil.	15	Mejorada
Causa directa 3: Limitada capacidad de gestión interna para generar bienes y servicios de calidad	8. Incrementar el acceso a servicios a través de canales digitales.	16	Mejorada
Causa directa 4: Limitados procesos de seguimiento, evaluación y mejora continua orientada hacia resultados	9. Diseñar e implementar mecanismos de seguimiento, evaluación, gestión del conocimiento y mejora continua de la calidad de los servicios.	15	Nueva
Causa directa 5: Insuficiente apertura del Estado hacia las personas en las intervenciones públicas	10. Fortalecer la gobernanza para la implementación de la transparencia y acceso a la información, participación, rendición de cuentas e integridad pública.	15	Mejorada
Causa directa 5: Insuficiente apertura del Estado hacia las personas en las intervenciones públicas	11. Fortalecer la estrategia comunicacional de las entidades públicas, a través de estándares que aseguren su pertinencia.	16	Nueva

Elaboración: Secretaría de Gestión Pública

3.5.1 Análisis costo - beneficio

La PNMGP es de aplicación para todas las entidades de la administración pública de los tres niveles de gobierno, estas son²²¹: 19 Ministerios, 10 Organismos Constitucionalmente Autónomos, 72 Organismos Públicos, 26 Gobiernos Regionales y 1874 municipalidades, el Congreso, el Poder Judicial, 51 Universidades públicas, 37 Programas y 10 Proyectos Especiales²²², lo que suma un total de 2,101 entidades públicas. Cada una de estas entidades brinda bienes, servicios y regulaciones en el marco de sus competencias para cubrir las necesidades y expectativas de las personas, los cuales se generan de acuerdo con las políticas públicas de cada sector, en las que se definen las características, cantidades, recursos necesarios tanto para su generación como para su provisión en todo el territorio nacional, en éstas políticas debe elaborarse el análisis costo beneficio de cada una de ellas; sin embargo, a la fecha sólo 08 políticas cuentan con este análisis²²³.

La PNMGP busca solucionar el siguiente problema: *“Bienes, servicios y regulaciones que no responden a la necesidades y expectativas de las personas y a la generación de valor público”*. De ahí que las alternativas de solución estén orientadas a que las entidades cuenten con las condiciones necesarias para generar bienes servicios y regulaciones que disminuyan las brechas de atención y mejoren los niveles de satisfacción de las personas. Al respecto, hay que considerar que la PNMGP no genera bienes ni servicios que se entreguen directamente a las personas: su naturaleza es la de establecer un marco para la actuación del Estado, a través del establecimiento de herramientas, mecanismos, instrumentos y normas para que las entidades dispongan de las condiciones necesarias para la generación de bienes, servicios y regulaciones y así solucionar el problema público identificado.

Ahora bien, para la determinación del análisis costo beneficio de esta política, considerando su magnitud y alcance, es necesario determinar tanto los costos que significa la generación de los bienes, servicios y regulaciones, así como la determinación del beneficio que se genera en la población, entendiendo como beneficiarios los 33 millones 35 mil 304 habitantes²²⁴, quienes reciben o acceden a uno o más de los bienes, servicios y regulaciones que brindan las entidades a nivel nacional. Para este efecto se requiere conocer el detalle de los diferentes bienes, servicios y regulaciones que brinda el Estado, su demanda, las brechas de atención y los recursos necesarios para su generación, así por ejemplo tan sólo los procedimientos administrativos, que actualmente ascienden a 2400, representan una pequeña parte de este universo, si consideramos que la mayor parte de bienes y servicios que brinda el Estado son de naturaleza prestacional, de los cuales se conoce que sólo para la generación de los bienes y servicios priorizados por el Ministerio de Economía y Finanzas – MEF, a través de 90 categorías presupuestales, se requiere un presupuesto de S/.84,444,124,052²²⁵

Con relación a los beneficios que se generan en la población, el mecanismo por excelencia para su estimación lo constituyen las evaluaciones de impacto, pues a través de ellas es posible medir el efecto causal atribuible a una intervención. Las evaluaciones de impacto pueden ser desarrolladas por los diferentes Ministerios, sin embargo, pese a su importancia, son pocas las evaluaciones de impacto que se realizan en consideración de la cantidad de bienes y servicios que ofrece el Estado. Como ejemplo el MEF, a través de la Dirección General del Presupuesto

²²¹ Datos a julio de 2021

²²² Considerar que el número de programas y proyectos es un estimado. Téngase en cuenta que este número puede modificarse cuando se emita el Decreto Supremo que califica a los programas y proyectos del Poder Ejecutivo.

²²³ 1. Política Nacional de Lucha Contra el Crimen Organizado, 2. Política Nacional Multisectorial de Lucha Contra el Terrorismo, 3. Política Nacional de Juventud, 4. Política Nacional de Educación Superior y Técnico-Productiva, 5. Política Nacional Multisectorial de Salud, 6. Política Nacional de Transporte Urbano, 7. Política Nacional de Igualdad de Género, 8. Política Nacional Penitenciaria.

²²⁴ Datos publicados por el INEI.

²²⁵ De acuerdo a la consulta amigable del MEF al 05.03.2021.

Público, realiza evaluaciones de impacto a sus programas presupuestales, clasificándolos en evaluaciones de impacto retrospectivos y prospectivos. Las intervenciones evaluadas pueden ser productos, actividades, proyectos, programas o políticas nuevas en curso o concluidas. Sin embargo, en ninguno de los estudios de impacto revisados se ha monetizado el beneficio, sino que los resultados se miden en función de los objetivos alcanzados, apreciándose en la mayoría de ellos un análisis de costo efectividad. Si bien este análisis resulta aplicable cuando los costos sí son posibles de identificar y cuantificar, y se cuenta con información cualitativa respecto del beneficio, pero no es posible realizar una cuantificación, (como es el caso), este tipo de análisis comúnmente se utiliza cuando se considera sólo un tipo de beneficio. Entre los beneficios también debe considerarse el ahorro de los recursos públicos a través de la optimización de la gestión de las entidades públicas.

De acuerdo a información publicada en la página web del MEF, a la fecha se han desarrollado evaluaciones de impacto de intervenciones públicas en sólo siete (07) sectores, según se muestra en el Cuadro N°17:

Cuadro N° 17.- Evaluaciones de impacto de intervenciones públicas en sectores

Evaluaciones de impacto de intervenciones públicas en sectores					
Evaluaciones de Impacto culminadas	Sector	Presupuesto de la Intervención (MM de soles)	Evaluaciones de Impacto en curso	Sector	Presupuesto de la Intervención (MM de soles)
Programa Articulado PAN	Salud	4,580	Beca 18 modalidad ordinaria - convocatoria 2013- segunda medición	Educación	3,230
Servicio Policial Retén- Servicio Franco	Interior	253	Beca 18 modalidad ordinaria - convocatoria 2015	Educación	3230
Construyendo Perú	Trabajo	2,233	Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres: Juntos	Desarrollo e Inclusión Social	7,965
Acompañamiento Pedagógico	Educación	283	Fondo de Promoción del Riego en la Sierra - Mi Riego	Agricultura	2,750
Soporte Pedagógico Intercultural	Educación	25	Fondo de estímulo al desempeño y logros de resultados FED	Desarrollo e Inclusión Social	600
Beca 18 modalidad ordinaria -convocatoria 2013	Educación	1,360			
Programa Nacional de Asistencia Pensión 65	Desarrollo e Inclusión Social	2,665			
Programa Nacional: Cuna Más- Acompañamiento a familias (rural)	Desarrollo e Inclusión Social	980			
Convenios de Apoyo Presupuestario: EUROPAN	Salud	79			
Fondo Invierte para el Desarrollo Territorial -FIDT	MEF	3,452			

Elaboración: Secretaría de Gestión Pública, sobre la base de información publicada en la página WEB del MEF al 05MAR2021

Es de señalar que, si bien existen técnicas para valorizar los beneficios, de la revisión de las evaluaciones de impacto, se aprecia que los resultados alcanzados según las distintas intervenciones son de naturaleza cualitativa. Véase el cuadro N° 18:

Cuadro N° 18.- Principales resultados alcanzados, según evaluaciones de impacto de diversas intervenciones

Principales resultados alcanzados, según evaluaciones de impacto de diversas intervenciones	
Intervención	Principales resultados
Programa Articulado PAN	Se incrementó en 20 puntos porcentuales la probabilidad que niños tengan sus controles de crecimiento y desarrollo completo y en 40 puntos porcentuales que tengan sus vacunas completas. Se redujo en 6 puntos porcentuales la probabilidad de sufrir desnutrición, siendo el mayor impacto en el quintil más pobre de niños.
Servicio Policial Retén-Servicio Franco	Un año después, se encontró una reducción en 4% en la probabilidad de ser víctima en daños a la propiedad y 2% en la probabilidad de ser víctima de crimen violento. Los impactos son muy modestos, por lo que la intervención no resultó costo efectiva.
Construyendo Perú	Se incrementó la permanencia de los trabajadores en sus empleos, y aumentó el número de participantes que manifiestan una mejora en ingresos o en calidad de vida como resultado de su nuevo empleo o actividad emprendedora.
Acompañamiento Pedagógico	Impactos positivos sobre el puntaje promedio de los alumnos que alcanzan el nivel de aprendizaje satisfactorio.
Soporte Pedagógico Intercultural	Mejora en la comprensión lectora y matemática por cada alumno de 2do de primaria con castellano como primera lengua, y en comprensión lectora en castellano como segunda lengua por cada alumno de 4to de primaria.
Beca 18 modalidad ordinaria -convocatoria 2013	Se reduce el empleo no calificado y se incrementa el número de horas dedicadas a estudiar durante la semana y la sensación de bienestar de los estudiantes.
Programa Nacional de Asistencia Pensión 65	Se incrementó el consumo de alimentos, se mejoró la salud emocional del usuario promedio, a través de una reducción de la escala de depresión de 9%.
Programa Nacional: Cuna Más-Acompañamiento a familias (rural)	Se mejoró el desarrollo infantil de niñas y niños menores de 3 años de edad en zonas de pobreza y pobreza extrema, al superarse las brechas en su desarrollo cognitivo, social, físico y emocional.
Convenios de Apoyo Presupuestario: EUROPAN	Como producto del incremento de la cobertura de vacunas, se encontró un pequeño impacto en la reducción de Enfermedad Diarreica Aguda - EDA en los primeros años. Ello no se tradujo en los indicadores de resultado del estado nutricional del niño (desnutrición, anemia).
Fondo Invierte para el Desarrollo Territorial -FIDT	El FIDT tiene como finalidad el financiamiento o cofinanciamiento de inversiones y de estudios de pre inversión, incluyendo los estudios de perfil y las fichas técnicas, de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, en el marco del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, orientados a reducir las brechas en la provisión de servicios e infraestructura básicos, que tengan mayor impacto en la reducción de la pobreza y la pobreza extrema en el país y que generen un aumento de la productividad con un enfoque territorial.
Beca 18 modalidad ordinaria -convocatoria 2013-segunda medición	Matrícula e inicio oportuno en la educación superior, trayectoria académica, desempeño académico, titulación, empleabilidad e inserción laboral.
Beca 18 modalidad ordinaria -convocatoria 2015	Matrícula e inicio oportuno en la educación superior, trayectoria académica, desempeño académico, habilidades no cognitivas, bienestar y discriminación.

Principales resultados alcanzados, según evaluaciones de impacto de diversas intervenciones	
Intervención	Principales resultados
Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres: Juntos	A través de esta intervención se espera incrementar la asistencia escolar de los niños(as) de 6 a 19 años, las gestantes deben recibir controles prenatales, los niños(as) de 0 a 36 meses deben tener controles de crecimiento y desarrollo.
Fondo de Promoción del Riego en la Sierra - Mi Riego	Su objetivo es reducir la brecha de infraestructura para el uso de recursos hídricos con fines agrícolas en zonas alto andinas a través de proyectos de riego.
Fondo de estímulo al desempeño y logros de resultados FED	Se espera mejorar la gestión de la prestación de los servicios priorizados vinculados al logro de los resultados establecidos en la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social en materia de Desarrollo Infantil Temprano y beneficiar a madres gestantes, niñas y niños

Elaboración: Secretaría de Gestión Pública, sobre la base de información publicada en la página WEB del MEF al 05MAR2021

Sin perjuicio de lo expuesto, a continuación, se presenta la definición de los costos y beneficios relevantes para cada alternativa de solución seleccionada. Véase el cuadro N° 19:

Cuadro N° 19.- Costos y beneficios relevantes por cada alternativa de solución

Costos y beneficios relevantes por cada alternativa de solución	
Alternativa de Solución	Definición de costos y beneficios relevantes
Alternativa de solución 1: Contar con un mecanismo para la construcción de políticas públicas basadas en evidencia.	Costos: cantidad de servidores civiles (en horas hombre y salarios) que participarán en la elaboración de estos instrumentos, el tiempo que se dedicarán, gastos de publicación y otros gastos operativos, por mecanismo. Con relación al salario promedio del sector público, para el año 2018 estaba alcanzando los 2, 450 soles mensuales A manera de referencia, es de señalar que el tiempo promedio que se registró entre la elaboración de las trece (13) políticas nacionales descritas y su aprobación fue de 546 (quinientos cuarenta y seis) días calendario, lo cual equivale, aproximadamente, a un (01) año con (05) cinco meses. Por otra parte, de acuerdo a proyecciones realizadas por CEPLAN en el año 2018, se proyectan los siguientes costos para el diseño y formulación de nuevas políticas nacionales en los diecinueve (19) ministerios del Poder Ejecutivo: 1, 596,000 soles. Beneficios: al mejorar el diseño de las políticas ya que consideran evidencia, las personas deberían recibir bienes, servicios y regulaciones de acuerdo con sus necesidades, estos beneficios los calcula cada Ministerio para cada una de sus políticas públicas.
Alternativa de solución 2: Implementar progresivamente el Análisis de Impacto Regulatorio (AIR) en las entidades públicas.	Costos: cantidad de servidores civiles (en horas hombre y salarios) que participarán en la elaboración de la regulación, el tiempo que se dedicarán, gastos de publicación y otros gastos operativos, por norma. Con relación al salario promedio del sector público, para el año 2018 estaba alcanzando los 2, 450 soles mensuales Para estimar la cantidad, se puede considerar lo señalado por la SGP (2020), desde enero de 2017 hasta setiembre de 2019 ingresaron al proceso de revisión un total de 1252 proyectos normativos sea por Análisis de Calidad Regulatorio -Ex Ante (78), Análisis de Impacto Regulatorio - RIA (509) o Consejo de Coordinación Viceministerial - CCV (665).

Costos y beneficios relevantes por cada alternativa de solución	
Alternativa de Solución	Definición de costos y beneficios relevantes
	Con relación al tiempo necesario, a continuación, se desarrolla el tiempo que pasa un proyecto normativo en los distintos tipos de revisión, durante el período 2017 hasta setiembre 2019: En el caso particular del Análisis de Calidad Regulatoria - ACR Ex Ante, el proceso de revisión consta de tres fases: (i) cinco (5) días hábiles para la revisión por parte de la Comisión Multisectorial de Calidad Regulatoria – CCR, (ii) cinco (5) días hábiles para la subsanación por parte de la entidad de las observaciones realizadas por la CCR, y (iii) cinco (5) días hábiles para la revisión final por parte de la CCR del levantamiento de las observaciones. En total, en quince (15) días hábiles se termina el ciclo de revisión. Sin embargo, en la práctica, las entidades no logran levantar las observaciones y en la segunda revisión realizada por la Secretaría Técnica de la Comisión - ST-CCR se ingresaba a un proceso de reuniones y asistencia técnica con la entidad, lo que podía tomar varios días dependiendo de la complejidad de las observaciones, incrementándose el plazo de subsanación. Asimismo, en el año 2018 y 2019 hubo un incremento de ingreso de proyectos normativos al ACR EX Ante, lo cual originó el incremento de plazo para la subsanación y el número de revisiones por parte de la ST-CCR que, en promedio han sido cuatro días. En este sentido, el tiempo promedio en general que pasa un proyecto normativo desde que ingresa al ACR hasta la opinión final por parte de la ST-CCR ha sido 67.8 días. Presentados anualmente, en el caso del año 2017, se tiene el tiempo promedio más bajo en días de duración 24.2; no obstante, fue el periodo con menos proyectos normativos registrados (9). En el año 2018, ingresaron 27 proyectos normativos, aumentando el tiempo promedio de duración a 92.7 días. En el año 2019, se ingresaron la mayor cantidad de proyectos normativos (42), disminuyendo el tiempo de duración a 61.1 días. El tiempo incluye, en general, los plazos otorgados para la subsanación por parte de las entidades, tiempos de revisión del proyecto por parte de la entidad, coordinaciones multisectoriales si el proyecto involucra a más de un sector, entre otros. Para el caso de “RIA” o “Pre CCV”, el proceso de revisión tiene una duración máxima de 10 días hábiles y consta de tres etapas: (i) dos (2) o tres (3) días hábiles para la revisión por parte de los representantes de la PCM, MEF y MINJUSDH, (ii) cinco (5) días hábiles para la subsanación por parte de la entidad de las observaciones realizadas al proyecto, y (iii) dos (2) días hábiles para la revisión final por parte de los representantes de PCM, MEF y MINJUSDH del levantamiento de las observaciones. En esta etapa, de mantenerse las observaciones, la entidad retira el proyecto normativo del aplicativo CCV con la finalidad de reformularlo y vuelve a presentarlo, iniciándose nuevamente el proceso de revisión. En este sentido, el tiempo promedio general que pasa un proyecto normativo desde que ingresa al “RIA” hasta la declaratoria de apto para el CCV del proyecto normativo por parte de PCM, MEF y MINJUS ha sido 8.4 días hábiles. Para el año 2019, el tiempo promedio incrementó a 12.5 días hábiles. Finalmente en el caso de “CCV”, el proceso de revisión consta de tres etapas con una duración máxima de 15 días hábiles: (i) uno (1) a tres (3) días hábiles para la revisión por parte de los representantes de los viceministerios, (ii) nueve (9) días hábiles para la subsanación por parte de la entidad de las observaciones realizadas al proyecto, y (iii) uno (1) a tres (3) días hábiles para la revisión final por parte de los representantes de los viceministerios del levantamiento de las observaciones. En esta etapa, de mantenerse las observaciones, la entidad, por intermedio de la Secretaría de Coordinación, lleva a cabo reuniones necesarias para el levantamiento de las observaciones. En este sentido, el tiempo promedio general que pasa un proyecto normativo desde que ingresa al “CCV” hasta la declaratoria de viabilidad del proyecto normativo por

Costos y beneficios relevantes por cada alternativa de solución	
Alternativa de Solución	Definición de costos y beneficios relevantes
	parte de los viceministerios ha sido 13.3 días hábiles. En el año 2017, el tiempo promedio ascendió a 15.4, disminuyó ligeramente a 15.3 en el 2018, y, en el 2019, el tiempo promedio fue de 9.8 días promedio. Beneficios: al mejorar el diseño de las regulaciones las personas deberían recibir regulaciones que mejoren su calidad de vida, estos beneficios los calcula cada Ministerio para cada una de sus regulaciones.
Alternativa de solución 3: Potenciar y/o asegurar la implementación de los mecanismos de articulación intergubernamental e intersectorial	Costos: cantidad de servidores civiles (en horas hombre y salarios) que participan en los mecanismos de articulación y otros gastos operativos, por mecanismo. Con relación al salario promedio del sector público, para el año 2018 estaba alcanzando los 2, 450 soles mensuales. Beneficios: con la implementación de estos mecanismos se ahorra el tiempo para la coordinación, tiempos de traslado y gastos de representación por servidor de las diferentes entidades públicas involucradas, y se generan condiciones en el territorio para lograr efectividad en las intervenciones.
Alternativa de solución 4: Promover la implementación de los modelos de provisión de bienes y servicios, en coordinación con los gobiernos regionales y locales.	Costos: servidores civiles involucrados (en horas hombre y salarios) que participarán en la adecuación e implementación de los modelos de provisión, número y costo de las capacitaciones y asistencias técnicas que brindarán los Ministerios, por cada servicio. Con relación al salario promedio del sector público, para el año 2018 estaba alcanzando los 2, 450 soles mensuales. Beneficios: se identifican los bienes y servicios, se identifican a los actores públicos involucrados con la provisión en el territorio y se identifican sus roles, generando predictibilidad en la entrega y ahorros en la implementación. Costo de oportunidad de las personas al recibir los bienes y servicios de calidad.
Alternativa de solución 5: Integrar los sistemas administrativos para la provisión de bienes y servicios.	Costos: elaboración e implementación de una plataforma informática que integre los sistemas operativos. Beneficios: ahorro generado por reducción de tiempos, horas hombre y gastos operativos de las entidades. El impacto se reflejará en el menor plazo para la atención de los bienes y servicios que brinda el Estado a las personas. Así, entre los beneficios que se esperan lograr se prevé el ahorro de tiempo a las personas, así la evidencia da cuenta que a los ciudadanos les toma un promedio de 66 días realizar una gestión con las entidades públicas. A un nivel más desagregado se detalla que los gobiernos regionales son las entidades públicas que demandan un mayor tiempo a los ciudadanos para realizar una gestión, con un promedio de 117 días. Luego, siguen los Ministerios, con 87 días; los organismos constitucionalmente autónomos, con 65 días; los organismos públicos, con 45 días; los gobiernos locales, con 41 días; y, las unidades de gestión educativa local, con 34 días. En complemento con ello, según el estudio realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2018), se relevó que mientras que en el Perú una transacción para completar un trámite les toma a los ciudadanos un promedio de 8,6 horas; a un ciudadano en Chile le toma 2,2, horas (BID, 2018, p. 19). Asimismo, se destaca que el Perú se encuentra por encima del promedio latinoamericano, situado en 5,4 horas (Ibid).
Alternativa de solución 6: Asegurar la implementación de la Ley 30057, Ley del	Costos: servidores civiles (en horas hombre y salarios) que participan en la implementación del servicio civil, la entidad encargada de esta implementación es la Autoridad Nacional del Servicio Civil que para el año 2021 cuenta con un presupuesto inicial de apertura de 101, 397, 952 millones de soles²²⁶.

²²⁶ De acuerdo con la Consulta Amigable del MEF, consulta realizada el 07.03.2021.

Costos y beneficios relevantes por cada alternativa de solución	
Alternativa de Solución	Definición de costos y beneficios relevantes
Servicio Civil en los tres niveles de gobierno	Beneficios: se estima que al pertenecer los servidores civiles a un régimen laboral en el cual se conoce la línea de mérito para ascender, se cuenta con los beneficios correspondientes y con incentivos en el cumplimiento de sus labores, la productividad de estos se incrementara, lo que se traduce en un ahorro de tiempo y por lo tanto del presupuesto. Este presupuesto se puede utilizar para producir una mayor cantidad de servicios o diseñar nuevos servicios en beneficio de las personas. Se debe considerar que al 2014, el costo total anual de la planilla de servidores públicos ascendió a 38 mil millones de soles lo que representaba el 6.7 % del PBI²²⁷. Mejor servicio civil, más competitividad y desarrollo: Relación entre índice de competitividad global(*) e índice de desarrollo del servicio civil(**) Los países con mayor grado de desarrollo institucional del servicio civil suelen tener mejores niveles de competitividad y PBI per cápita. (*) <i>Índice de competitividad global: Mide si existe un entorno favorable para el desarrollo económico.</i> (**) <i>Índice de desarrollo del Servicio Civil: Mide la calidad del servicio civil (eficiencia, consistencia estructural, mérito, capacidad funcional y capacidad integradora (SERVIR (2015). Características del Servicio Civil peruano.</i>
Alternativa de solución 7: Fortalecer la gestión del desempeño de los servidores civiles para fortalecer las habilidades relevantes que se requieren en el servicio civil	Costos: servidores civiles (en horas hombre y salarios) que participan en la implementación de la gestión del rendimiento en las entidades y asistencia técnica. Con relación al salario promedio del sector público, para el año 2018 estaba alcanzando los 2, 450 soles mensuales. Beneficios: ahorro generado a las entidades al conocer las brechas de capacitación de sus servidores civiles y poder focalizarla correctamente. Sobre este punto, se debe mencionar que, analizando la base de datos de la matriz de ejecución del PDP del 2018, el costo promedio de capacitación de las entidades analizadas asciende a S/. 115,730. Mientras que, el monto de capacitación promedio por beneficiario/a asciende a S/. 4,610. De acuerdo con la base de datos de ejecución de gasto de capacitación 2018, las entidades con mayor monto de capacitación ejecutadas son: En primer lugar, el Ministerio de Educación (MINEDU), cuyo monto de ejecución asciende a S/. 1,980,809; en segundo lugar, el Ministerio de Salud (MINSA), cuyo monto de ejecución asciende a S/. 1,137,173; Por otro lado, en quinto lugar, se encuentra el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOP), cuyo monto de ejecución asciende a S/. 626,005. La ejecución de este gasto por eje temático ha sido de la siguiente manera: el mayor número de beneficiarios/as capacitados/as fueron las siguientes: (1) Capacitaciones en sistemas administrativos, con 19,923 personas; (2) Capacitaciones en materias transversales con 9,667 personas; y, finalmente, (3) Capacitaciones generales, con 6,610 personas. En complemento, las capacitaciones en mandato legal ascienden a 2,747 personas y las capacitaciones en habilidades blandas; en 2,642 personas. En relación con el costo por beneficiario/a según eje temático, se desagrega de la siguiente forma: Primero, las capacitaciones generales representan las de mayor monto de ejecución por beneficiario, alcanzando S/. 361 por persona; en segundo lugar, se encuentran las capacitaciones en sistemas administrativos, alcanzando S/. 331 por persona; en tercer lugar, capacitaciones en habilidades blandas, cuyo monto asciende a S/. 297 por persona. Por último, el costo de capacitaciones en

²²⁷ Fuente: MEF - Portal de Transparencia Económica: consulta amigable.

Costos y beneficios relevantes por cada alternativa de solución	
Alternativa de Solución	Definición de costos y beneficios relevantes
	materias transversales asciende a S/. 181 soles y en mandato legal S/. 147 por persona, respectivamente. Asimismo, se ha realizado el análisis correlativo entre montos de capacitación y el cumplimiento de metas de indicadores de desempeño, se encontró que la correlación entre el costo de capacitación ejecutado de cada sector y el valor observado de indicadores de desempeño de programas presupuestales como porcentaje de sus metas de los sectores de análisis es positiva, de 17.42%. Así, este resultado sugiere una potencial relación positiva entre mejoras del monto de capacitación y el cumplimiento de metas señaladas en los indicadores de desempeño de los programas presupuestales.
Alternativa de solución 8: Incrementar el acceso a servicios a través de canales digitales.	Costos: servidores civiles (en horas hombre y salarios) que participan en el diseño e implementación del servicio digitalizado, adquisición de la infraestructura necesaria para garantizar el funcionamiento del servicio (hardware) y costos de capacitación para los servidores civiles. Con relación al salario promedio del sector público, para el año 2018 estaba alcanzando los 2, 450 soles mensuales. Por ejemplo, el costo en el Perú de elaborar una App oscila entre 55,000 y 74,000 soles, este costo dependerá de sus características, una muy avanzada puede llegar a costar 360,000 soles. Beneficios: ahorro generado a las personas al acceder al servicio desde su hogar (ahorro de transporte y tiempo) y ampliación de la cobertura a más personas.
Alternativa de solución 9: Diseñar e implementar mecanismos de seguimiento, evaluación, gestión del conocimiento y mejora continua de la calidad de los servicios.	Costos: servidores civiles (en horas hombre y salarios) que participan en el diseño e implementación de los mecanismos para el seguimiento, evaluación, gestión del conocimiento y mejora continua, considerando que es necesario contar con una plataforma informática que permita realizar el seguimiento al comportamiento de los indicadores y para compartir la información. Con relación al salario promedio del sector público, para el año 2018 estaba alcanzando los 2, 450 soles mensuales. Beneficios: ahorro generado por reducción de tiempos, horas hombre y gastos operativos de las entidades al mejorar los procesos para generar los bienes, servicios y regulaciones que brindan a las personas y por compartir la información generada por su operación misma y de investigaciones en las materias de su competencia.
Alternativa de solución 10: Fortalecer la gobernanza para la implementación la transparencia y acceso a la información, participación, rendición de cuentas e integridad pública.	Costos: aquellos costos incurridos para la creación e implementación de la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información, así como las horas hombre y salarios de los servidores públicos que participen en la actualización de los instrumentos y mecanismos de transparencia, rendición de cuentas, integridad y participación, así como los que represente los procesos de asistencia técnica para la implementación de instrumentos de gobierno abierto en todas las entidades, y también los costos en los cuales incurrirán las entidades para la implementación de los instrumentos y mecanismos. Beneficios: disminución progresiva de las pérdidas del presupuesto general por acciones de corrupción, considerando que entre los años 2017 y 2019, se calcula que se ha perdido un 15% del presupuesto general por acciones de corrupción. Esto representa un total de 23 mil 227 millones para el Estado (Contraloría General de la República (2020). Cálculo del tamaño de la corrupción y la inconducta funcional en el Perú: Una aproximación exploratoria. Documento de Política en Control Gubernamental. Contraloría General de la República. Lima, Perú). La corrupción puede representarse con la fórmula C-M+D-T, que es Corrupción es igual a monopolio más discrecionalidad menos transparencia. Esta ecuación debe

Costos y beneficios relevantes por cada alternativa de solución	
Alternativa de Solución	Definición de costos y beneficios relevantes
	entenderse como factores generadores de un marco que ofrece fuertes incentivos para la corrupción ²²⁸ .
Alternativa de solución 11: Fortalecer la estrategia comunicacional de las entidades públicas, a través de estándares que aseguren su pertinencia.	Costos: servicio para la elaboración e implementación de estrategia comunicacional de las entidades, número de servidores civiles involucrados en la elaboración (horas hombre), así como el fortalecimiento de los canales de comunicación del Estado (televisión, radio, plataformas presenciales y digitales, y redes sociales). Beneficios: ahorro en los ciudadanos al estar correctamente informados y no tener que acercarse a las entidades sólo por información, ahorro en las entidades al contar con información que permitirá articular de una manera más efectiva las intervenciones en el territorio.

Fuente: Secretaría de Gestión Pública

Como se aprecia, la PNMGP al 2030, se encuentra en la posibilidad de identificar los costos en que se incurrirán en el caso de cada una de sus alternativas de solución, así como el de estimar los principales beneficios de manera cualitativa; sin embargo, dada su envergadura, la cantidad de entidades públicas en los tres niveles de gobierno, la inexistencia de una línea de base que impide conocer los costos por cumplir con las disposiciones de los sistemas administrativos, no es posible realizar ni proyectar su monetización; sin perjuicio de ello la progresiva implementación de la PNMGP al 2030, sentará las bases necesarias para implementar una cultura de seguimiento y evaluación, para conocer tanto los beneficios que se alcancen a través de servicios intermedios como los beneficios que se alcancen en las personas a través de los resultados de las distintas políticas públicas.

Se estima que hacia el año 2025, el conductor de la PNMGP se encontrará en la capacidad de realizar una primera evaluación del costo - beneficio respecto a los resultados de la implementación del instrumento de política.

4. OBJETIVOS PRIORITARIOS Y LINEAMIENTOS

4.1 Objetivos prioritarios:

Para alcanzar la situación futura deseada y resolver las causas identificadas en el modelo de problema público, la PNMGP se ha planteado cuatro (04) objetivos prioritarios. Cabe señalar que las fichas técnicas de los indicadores de los objetivos prioritarios se desarrollan en el Anexo N°6.

Objetivo prioritario 1. Garantizar políticas públicas que respondan a las necesidades y expectativas de las personas en el territorio

Atendiendo a las premisas del enfoque de la nueva gobernanza pública, sobre el cual se basa la PNMGP al 2030, una adecuada política pública implica que las entidades públicas (i) conozcan las características, necesidades, intereses, expectativas y preferencias de las personas a quienes se dirige la política pública, (ii) identifiquen el problema público y a quienes les afecta(p.e. entiendan

²²⁸ Ecuación de Robert Klitgaard.

por qué existe, cuáles son sus causas, qué tan significativo es, y cuál es la magnitud del problema), (iii) fijen un objetivo claro, preciso, medible y alcanzable para resolver el problema y (iv) decidan el tipo de intervención (medidas y acciones) que realizarán para resolver el problema.

Dicho ello, el presente objetivo comprende dos dimensiones de concreción, las cuales son complementarias entre sí: el diseño de políticas públicas y la estrategia de intervención para su implementación. El análisis del problema público identificado ha puesto en evidencia que el inadecuado diseño de políticas públicas en el Perú tiene efectos en la calidad de los bienes, servicios y regulaciones que reciben las personas y, por tanto, afecta la capacidad del Estado de satisfacer las necesidades y expectativas de las personas en el territorio. De acuerdo al diagnóstico realizado, el inadecuado diseño de políticas públicas comprende las limitaciones para el dimensionamiento del problema público, debido a un limitado sustento en evidencia; las dificultades para priorizar las intervenciones que generarían mayor impacto social; la incorrecta definición de objetivos, indicadores y lineamientos; y la formulación de normas e instrumentos que no se sustentan en un análisis de impacto regulatorio y generan sobre costos para el desarrollo político, económico y social del país.

Así, al no contar con una clara definición del problema público que se busca atender y una inadecuada determinación de objetivos de política pública, la definición de la estrategia de intervención para la implementación de las políticas públicas en el territorio también ha venido presentando limitaciones, tales como: los problemas de gobernanza intersectorial e intergubernamental para lograr intervenciones articuladas en el territorio que se ven reflejados en la proliferación de mecanismos de articulación y coordinación que no tienen un funcionamiento efectivo para coordinar estrategias de intervención en el territorio; el débil ejercicio de la rectoría por parte de los Ministerios para realizar el seguimiento y supervisión de la implementación de políticas; y la poca claridad en la delimitación de responsabilidades de cada uno de los actores para la provisión ordenada y eficiente de servicios públicos. Por tanto, es necesario superar la visión de silos que ha guiado los esfuerzos de la administración pública en el territorio para favorecer la articulación horizontal (entre sectores) y vertical (entre niveles de gobierno), de manera que la intervención del Estado pueda asegurar una mayor coherencia, coordinación y organicidad de cara a las personas.

Es así que el primer objetivo de la PNMGP al 2030 busca garantizar políticas públicas que respondan a las necesidades y expectativas de las personas en el territorio, a través de tres líneas de acción: el fortalecimiento de la rectoría sectorial de los Ministerios con enfoque territorial, implementación de la gobernanza regulatoria en las entidades públicas y el fortalecimiento de la coordinación y articulación intersectorial e intergubernamental entre entidades públicas.

Para contar con un adecuado diseño de políticas públicas, las entidades públicas deberán desarrollar mecanismos e instrumentos para la correcta identificación del problema público que buscan atender, cuya identificación de variables y dimensiones que conforman la situación problemática se sustenten en evidencia nacional e internacional, contextualizada, confiable y actualizada, así como fortalecer los instrumentos de priorización de intervenciones públicas, determinación de objetivos de política pública y análisis de impacto regulatorio para contar con políticas públicas orientadas al cierre de brechas sociales. Asimismo, para establecer con claridad las estrategias de intervención para la implementación de políticas públicas, se deberá consolidar la gobernanza territorial de las entidades públicas para articular la intervención y provisión de bienes y servicios en el territorio, así como fortalecer los mecanismos de coordinación intergubernamental e intersectorial que aseguren el efectivo ejercicio de la rectoría y clara identificación de los roles y responsabilidades en la cadena de provisión de sus bienes, servicios y regulaciones y los resultados (intermedios y finales) que se deben generar en las distintas fases de la cadena de valor público.

Objetivo prioritario 2. Mejorar la gestión interna en las entidades públicas

Mejorar la gestión interna en las entidades públicas con claridad sobre la política pública a la cual el Estado orientará su actuación, así como su estrategia para intervenir en el territorio las entidades públicas, en un plano institucional, deberán seleccionar la mejor manera de organizarse para optimizar su gestión interna y así asegurar que sus intervenciones sean oportunas, eficientes, efectivas.

Como se ha evidenciado en el diagnóstico realizado para la delimitación del problema público, uno de los puntos críticos que sigue debilitando la operación de las entidades públicas es el limitado funcionamiento de los sistemas administrativos, los cuales, muchas veces terminan siendo los principales obstáculos para la provisión de bienes y servicios en el territorio. Entre los principales problemas que se identifican se destacan: una asignación presupuestal inercial sin una mirada hacia la obtención de resultados, la adopción de diseños organizacionales que no responden a la estrategia institucional ni se orientan al logro de resultados de política pública; la ausencia de un servicio civil meritocrático que permita contar con servidores motivados e idóneos para el puesto; la limitada integración entre las entidades públicas para atender los eventos de vida de las personas; regulaciones de los sistemas administrativos que generan cargas innecesarias a las entidades, así como el insuficiente aprovechamiento del uso estratégico de las TIC.

Resulta fundamental mejorar el funcionamiento y articulación de los sistemas administrativos para facilitar la labor que realizan los servidores públicos en cada una de las entidades públicas, así como generar condiciones adecuadas para poder implementar intervenciones públicas que respondan a lo que las personas necesitan y esperan en el territorio. Dicho ello, en el presente objetivo se abordan aquellos aspectos centrales que inciden en el funcionamiento y articulación de los sistemas administrativos, tales como la calidad del gasto público, el ciclo o cadena de abastecimiento, el diseño organizacional de las entidades públicas, la mejora del desempeño de los servidores civiles, la integración y articulación entre entidades públicas, en función de lo que las personas necesitan y esperan, el rol de los rectores de los sistemas administrativos y el uso de las TICs y los datos para una mejor toma de decisiones en el Estado.

En cuanto a la gestión interna de las entidades públicas, es importante precisar que los sistemas administrativos tienen por finalidad regular la utilización de los recursos en las entidades de la administración pública, promoviendo la eficacia y eficiencia en su uso²²⁹. Sin embargo, no se han realizado esfuerzos sostenidos por mejorar, ni el funcionamiento ni la articulación entre los sistemas administrativos, siendo así los primeros afectados por estas deficiencias en el funcionamiento y la desarticulación los servidores públicos responsables de operar bajo sus reglas. Por ello, es necesario asegurar la gestión articulada de los procesos de administración interna²³⁰ en las entidades públicas y la implementación de normas, instrumentos y mecanismos que consideren la heterogeneidad de las entidades públicas para la generación de bienes, servicios y regulaciones de calidad.

En línea con ello, se ha identificado que aún persisten trabas burocráticas que complejizan la experiencia de las personas cuando se acercan a alguna entidad pública. Si bien se han emprendido iniciativas como la aplicación del análisis de la calidad regulatoria en los procedimientos administrativos, la simplificación de sus procedimientos y trámites, así como la implementación de plataformas integradas de servicios (p.e. Centros de Mejor Atención al Ciudadano), las personas siguen enfrentando dificultades para realizar trámites en la

²²⁹ Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

²³⁰ Los procesos de administración interna comprenden los vinculados a los sistemas administrativos y otros procesos de soporte (p.e. gestión documental, soporte técnico, entre otros) para garantizar la óptima operación de las entidades.

administración pública, debido a la existencia de una cultura de “silos” en las entidades públicas. Bajo ese contexto, para mejorar la experiencia de las personas al realizar trámites en la administración pública es necesario, entre otras medidas, implementar servicios integrados²³¹, en función de los eventos de vida²³² y cadena de trámites²³³, con la finalidad de facilitar y mejorar el acceso, articulación y calidad de los servicios que brinda el Estado a las personas.

Ahora bien, un componente esencial para una óptima gestión interna es la gestión de los recursos en la administración pública, sean presupuestales, tecnológicos o humanos. Por ello, desde el presente objetivo, se busca promover, no solo la articulación de los sistemas administrativos, sino la mejora del funcionamiento de estos, de manera que se cuente con sólidas condiciones institucionales para la provisión de bienes, servicios y emisión de regulaciones.

En materia de calidad de gasto público, se han realizado notables avances desde el impulso de la reforma del presupuesto por resultados en el año 2007 por parte del Ministerio de Economía y Finanzas - MEF. Sin embargo, persisten una serie de desafíos, tales como: incrementar el uso y la relevancia de los instrumentos de medición de la calidad del gasto, implementar programas presupuestales sustentados en evidencia y alineados a objetivos de política pública y asegurar la solidez técnica de los indicadores de desempeño y su medición. En ese marco se deben diseñar e implementar instrumentos para que las entidades determinen la brecha de atención y el costo real de la prestación de los bienes y servicios, es de señalar que en lo que se refiere a los Programas Presupuestales en el marco del Presupuesto por Resultados el MEF ha emitido la Guía para el Desarrollo de Línea de Producción y Costeo de Productos de Programas Presupuestales, conforme a lo dispuesto en la Única Disposición Complementaria Final de la Directiva N° 0005-2020-EF/50.01 “Directiva para el Diseño de los Programas Presupuestales en el marco del Presupuesto por Resultados; así como diseñar mecanismos para la articulación efectiva de la planificación institucional con la programación presupuestal de las entidades, así como aplicar las políticas de seguimiento y evaluación del gasto, que se encuentran reguladas por el MEF en la Directiva N° 003-2022-EF/50.01, Directiva de Seguimiento en el marco de la Fase de Evaluación Presupuestaria, que promueve la mejora de los procesos de seguimiento a la calidad del gasto, para hacerlo más efectivo y eficiente. Se trata, entonces, de otorgarle continuidad y fortalecer la reforma del presupuesto por resultados.

Otro elemento que también resulta importante para mejorar el uso de los recursos públicos por parte de las entidades públicas es la productividad²³⁴. De acuerdo a estudios realizados en los últimos años²³⁵ por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (2018), uno de los elementos que inciden en la falta de eficiencia y productividad son los considerables gastos que realizan cada una de las entidades públicas por separado, aun cuando muchos de estos gastos son comunes (p.e. contratos de arrendamiento de oficinas administrativas, incluidos almacenes y depósitos, mantenimiento, servicios de limpieza y seguridad, entre otros). Respecto a ello, se ha puesto en evidencia la necesidad de establecer mecanismos de colaboración y articulación para hacer más eficiente y oportuna la prestación de los servicios públicos de cara a las personas, a

²³¹ Servicios integrados: Aquellos servicios que se brindan por más de una entidad pública, a través de un único punto de contacto y que pueden articularse a través de cadena de trámites y eventos de vida, con la finalidad de facilitar y mejorar el acceso, articulación y la calidad de los servicios que brinda el Estado a las personas naturales y jurídicas (PCM, 2018).

²³² Es la organización de servicios y trámites a partir de los eventos que tienen un impacto significativo en el curso de vida de las personas y que les motiva a relacionarse con las entidades públicas ya sea para requerir la prestación de servicios y realización de trámites (PCM, 2018).

²³³ Consiste en la relación que existe entre procedimientos administrativos o servicios prestados en exclusividad en función a los requisitos exigidos para su realización, que tiene como objetivo final la emisión de un pronunciamiento que recae sobre intereses, obligaciones o derechos de los administrados, y que deben realizarse en más de una entidad para su culminación (PCM, 2018).

²³⁴ La productividad comprende la optimización de la gestión interna, a través de un uso más eficiente y productivo de los recursos públicos para alcanzar los objetivos institucionales planteados, considerando el costo – efectividad de las decisiones de gestión.

²³⁵ Informe Final de la Comisión Multisectorial encargada de proponer lineamientos y criterios a emplear para el uso de bienes inmuebles de las entidades públicas del Gobierno Nacional a efectos de cautelar los fines institucionales y el uso eficiente de los recursos públicos, creada mediante Decreto de Urgencia N° 005-2018.

través de la implementación de las modalidades de servicios compartidos para reducir costos y mejorar los servicios a las personas.

Del mismo modo, muchas entidades públicas contratan bienes de uso recurrente (p.e. computadoras o laptops), sin recurrir a criterios uniformes que les permitan ahorrar horas/hombres y reducir costos en el proceso de contratación. Así, la limitada estandarización de requerimientos de bienes y servicios recurrentes por parte de las entidades públicas ocasiona demoras en los procesos de adquisiciones de los recursos necesarios para su gestión interna, lo que ha traído como consecuencia que los bienes y servicios no atiendan oportunamente las necesidades de las personas. Por ello, se debe seguir impulsando, por ejemplo, la homologación²³⁶ como una herramienta que permita la estandarización y ayude a impulsar la eficiencia en las contrataciones públicas. Esto implica la necesidad de incentivar la aplicación de procedimientos con mayor nivel de estandarización, es decir, la compra de bienes o servicios con fichas técnicas o de homologación para alcanzar mayores niveles de eficiencia en las compras públicas, así como crear y utilizar instrumentos que mejoren los procedimientos de contratación pública, reduzcan las duplicidades y logren una mayor eficiencia.

En línea con lo anterior, para optimizar el funcionamiento de las entidades públicas, también es necesario fortalecer el control interno. En el marco del sistema de control gubernamental, uno de los puntos críticos, es lograr que el control externo y el control interno estén articulados entre sí y coadyuven al logro de objetivos institucionales en un escenario de integridad y transparencia. Por ello se plantea, por un lado, la necesidad de diseñar instrumentos para la evaluación de riesgos de gestión en las entidades públicas, lo cual comprende la aplicación sistémica de prácticas para la identificación, análisis, evaluación, tratamiento, seguimiento y revisión de riesgos dentro de las entidades; y, por otro lado, asegurar la mejora de los mecanismos a través de los cuales la Contraloría General de la República (CGR) evalúa la implementación del control interno en las entidades públicas.

Del mismo modo, es importante destacar que uno de los elementos clave para el óptimo funcionamiento de la gestión interna de las entidades públicas es el aprovechamiento de las tecnologías de información y comunicación (TICS). Pese a la construcción de una institucionalidad para promover el gobierno digital en las entidades públicas persisten limitaciones que afectan la provisión de servicios para las personas, tales como la brecha de acceso a conectividad (evidenciada durante la pandemia del COVID – 19) y las limitaciones presupuestales para el desarrollo de soluciones tecnológicas²³⁷, las cuales afectan la posibilidad de incorporar y emplear de manera estratégica las TICS en las entidades públicas. Bajo este contexto, se debe promover que las entidades públicas prioricen el desarrollo de innovaciones tecnológicas y soluciones digitales como estrategia para incrementar el acceso de las personas a los servicios que brindan las entidades públicas.

Finalmente, es fundamental señalar que el éxito y sostenibilidad a largo plazo de las políticas públicas está dado por un servicio civil meritocrático cuya actuación esté orientada a la creación de valor público.

La implementación de un servicio civil meritocrático en el Perú es uno de los principales elementos para fortalecer la gestión interna de las entidades públicas para producir bienes, servicios y regulaciones de calidad. Desde la aprobación de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil y la

²³⁶ La Homologación es un proceso mediante el cual las entidades del Poder Ejecutivo, que formulan políticas nacionales y/o sectoriales, uniformizan las características técnicas y/o requisitos de calificación de los requerimientos en general relacionados con el ámbito de su competencia (Véase Directiva N° 006-2020-PERÚ COMPRAS denominada "Proceso de Homologación de Requerimientos").

²³⁷ Entrevista a Marushka Chocobar, Secretaria de Gobierno Digital, realizada el 30 de mayo de 2020.

creación de la Autoridad del Servicio Civil se han realizado grandes avances para lograr contar con un sistema de recursos humanos meritocrático. No obstante, la rectoría y el tránsito al servicio civil en las entidades públicas de los tres niveles de gobierno siguen siendo grandes desafíos para el logro de una gestión pública moderna y orientada a las personas.

El rol del servicio civil debe generar condiciones para el óptimo desempeño de los servidores públicos, debiendo ser la bisagra entre lo que las personas necesitan del Estado y las acciones que se deben ejecutar desde las entidades públicas para atenderlas.

La mejora del servicio civil no solo comprende asegurar la adecuada regulación del sistema administrativo de recursos humanos, sino que implica un conjunto de componentes que deben tener coherencia con la mejora de la prestación de servicios que reciben las personas, entre ellos, las intervenciones que se brindan a las personas y la gestión interna que da soporte a dichas intervenciones, a fin de contar con bienes, servicios y regulaciones de calidad.

Bajo ese contexto, implementar un servicio civil meritocrático en el Estado peruano se ha enfrentado a diversos desafíos, desde las capacidades instaladas de las entidades públicas, el grado de profesionalización de los servidores civiles y la resistencia al tránsito al régimen del servicio civil, proceso en el cual se han presentado dificultades que ralentizan el avance de una reforma que es fundamental para mejorar el desempeño de los servidores públicos, los cuales son el corazón de la administración pública.

Es así que este objetivo también busca asegurar la implementación de una reforma del Estado basada en el principio de la meritocracia y la gestión orientada a resultados para mejorar la gestión interna de las entidades a través de un cuerpo de servidores civiles profesionales al servicio de las personas que con sus competencias, capacidades y conocimientos permitan fortalecer el desempeño de la gestión interna de las entidades públicas para brindar bienes, servicios y regulaciones de calidad, orientados a atender las necesidades y expectativas de las personas en el territorio. Para ello, se requerirá fortalecer las capacidades de los funcionarios, directivos y servidores civiles; fomentar la implementación del régimen del servicio civil en las entidades públicas; y aplicar la gestión del rendimiento para mejorar el desempeño de las entidades públicas.

Objetivo prioritario 3. Fortalecer la mejora continua en el Estado

Para generar bienes, servicios y regulaciones que atiendan a las necesidades y expectativas de las personas es necesario que las entidades públicas evalúen de forma permanente si, a través de las intervenciones de la administración pública, se está contribuyendo a alcanzar las aspiraciones de la sociedad. Para ello, es necesario gestionar información sobre los resultados alcanzados con las intervenciones públicas y la gestión de los recursos que se utilizan para ello, de tal forma que se pueda tomar decisiones para la mejora continua de los bienes, servicios y regulaciones que brindan las entidades a las personas con el objetivo resolver las diversas problemáticas multicausales y multinivel que se presentan en el territorio.

No obstante, en la actualidad, las entidades públicas tienen limitados procesos de seguimiento, evaluación y mejora continua orientados a resultados, lo cual afecta directamente la capacidad de gestionar información para la toma de decisiones y la mejora continua de los bienes, servicios y regulaciones que brindan a las personas. Esta problemática se expresa en una escasa cultura de seguimiento y evaluación del logro de resultados; limitaciones para la gestión de información para el seguimiento y evaluación; y, así como una limitada gestión del conocimiento que permita la innovación y mejora continua de las intervenciones públicas. Este escenario exige la necesidad de implementar una cultura permanente de mejora continua, la cual implica promover en las entidades públicas la implementación de mecanismos de seguimiento, evaluación y supervisión

de resultados priorizados para la mejora de la calidad de servicios y del cumplimiento de objetivos de política pública, así como fortalecer la implementación de la gestión del conocimiento y generar condiciones e incentivos para la mejora continua e innovación en las intervenciones públicas.

En ese sentido, hacia el 2030 se espera implementar la mejora continua para una gestión por resultados en las entidades.

Objetivo prioritario 4. Garantizar un Gobierno abierto que genere legitimidad en las intervenciones públicas

Los desafíos que tiene el Estado peruano en cuanto a su apertura con las personas comprenden; (i) la necesidad de mejorar la estrategia comunicacional de las entidades públicas, para articular de una manera más efectiva las intervenciones en el territorio y facilitar el acceso y uso de la información por parte de las personas; (ii) mejorar los mecanismos e incentivos para promover la participación y rendición de cuentas, debido a: la brecha de conocimiento sobre qué se entiende por gobierno abierto, dispersión y débil empoderamiento de la sociedad civil, desconfianza de la sociedad civil sobre los espacios de participación; (iii) fortalecer el ejercicio de la rectoría para promover los principios de transparencia, acceso a la información, participación ciudadana y rendición de cuentas; y, (iv) fortalecer los esfuerzos para lograr insertar prácticas que promuevan la integridad pública en las entidades públicas.

En línea con ello, se debe garantizar un gobierno abierto que busque que los tres niveles de gobierno y las demás entidades que forman parte del Estado colaboren, desarrollen sinergias y compartan buenas prácticas y lecciones aprendidas entre ellos y con otras partes interesadas para promover la transparencia, integridad, rendición de cuentas y participación de las personas²³⁸. Bajo esta perspectiva, garantizar un gobierno abierto que involucre a las personas en las intervenciones públicas requiere articular e implementar una estrategia para el impulso de los principios de gobierno abierto en las entidades públicas; generar una cultura de gobierno abierto en los servidores públicos que permita mejorar su relación con las personas, garantizando la sostenibilidad de las iniciativas que aperturan la gestión pública, en donde la labor diaria del Estado se caracterice por contar con una relación positiva y cercana a las personas; así como establecer e implementar normas, instrumentos y mecanismos para una comunicación estatal efectiva con las personas y hacer efectiva la implementación de mecanismos para que las entidades informen, consulten e involucren a la sociedad civil en la acción pública.

4.2 Lineamientos

Para la consecución de cada uno de los Objetivos Prioritarios establecidos en la PNMGP al 2030 se establecen veintidós (22) lineamientos, los cuales marcan la ruta estratégica sobre la cual se organizarán las acciones orientadas al logro de los objetivos. A continuación, se detallan los lineamientos por objetivo prioritario:

O.P.1. Garantizar políticas públicas que respondan a las necesidades y expectativas de las personas en el territorio.

Lineamiento 1.1 Fortalecer la rectoría sectorial de los Ministerios con enfoque territorial

Se busca fortalecer la potestad que tienen los ministerios para priorizar la atención de problemas públicos vinculados a su ámbito de competencia material y disponer las medidas sectoriales

²³⁸ Definición de Gobierno abierto adaptada de la recomendación de la OCDE sobre Gobierno Abierto.

nacionales necesarias para alinear la actuación de los tres niveles de gobierno en el territorio, a través de sus acciones de: priorización, por ejemplo, en función de la cantidad de personas a quienes afecta una situación problemática (p.e. brechas sociales, de infraestructura pública, etc) o del grado de afectación que podría ocasionar la inacción pública a un grupo de personas; planificación (ej. aprobación de políticas nacionales sectoriales) y emisión de normas, regulaciones, instrumentos de supervisión, monitoreo, fiscalización y sanción de corresponder, para asegurar la efectividad en la implementación de las intervenciones orientadas a la solución de los problemas y la obtención de resultados en beneficio de las personas en el territorio (PCM, 2020). Para ello, los Ministerios realizarán énfasis en abordar los desafíos y soluciones a los problemas o puntos críticos que dificultan la entrega o provisión del bien o servicio, teniendo en cuenta el territorio en el cual se proveen.

Lineamiento L1.2 Implementar la gobernanza regulatoria en entidades públicas

Se busca que las entidades públicas empleen la regulación como un instrumento para alcanzar un objetivo de política pública, adoptando la decisión de regular basado en evidencia, racionalidad, evaluación de sus posibles impactos, efectos, cargas administrativas asociadas, respaldándose en la participación integral de las partes interesadas con la finalidad de generar y facilitar el desarrollo integral y sostenible, el bienestar social y el fortalecimiento del buen gobierno.

Lineamiento 1.3 Fortalecer la coordinación y articulación intersectorial e intergubernamental entre entidades públicas.

Considerando que la coordinación es inherente a la actuación de las entidades públicas, se busca que estas identifiquen con claridad los roles y responsabilidades de todos los actores involucrados en la provisión de bienes y servicios en el territorio. Asimismo, se busca que mejoren sus relaciones de articulación vertical (entre los niveles nacional, regional y local) y horizontal (entre los Ministerios), de manera que puedan asegurar un abordaje sistémico y articulado por parte de las entidades públicas para la solución de problemas públicos complejos y multicausales.

O.P.2. Mejorar la gestión interna en las entidades públicas.

Lineamiento 2.1 Asegurar la calidad del gasto público en las entidades públicas.

Se busca otorgarle continuidad, así como fortalecer los esfuerzos realizados en el marco de la reforma del Presupuesto por Resultados en el Perú, iniciada a partir del año 2007, como un instrumento que basa las asignaciones presupuestarias en función de los resultados esperados y los productos requeridos para ello. A la fecha, se han obtenido avances importantes, lo cual ha llevado a que el Perú sea reconocido como uno de los referentes en materia de innovación presupuestal (MEF, 2018). En dicha línea, desde la PNMGP se busca dotar de un mayor impulso a todos los instrumentos asociados a la reforma del presupuesto por resultados (mecanismos de incentivos presupuestarios, programas presupuestales, seguimiento y evaluación de programas presupuestales), con la finalidad de implementar intervenciones públicas basadas en evidencia orientadas al cierre efectivo de brechas.

Lineamiento 2.2 Fortalecer el desarrollo de mecanismos de integración de la programación, adquisición y administración de las obras, servicios y bienes muebles e inmuebles en las entidades públicas.

Se busca optimizar la gestión interna de las entidades, a través de un uso más eficiente y productivo de los recursos públicos para alcanzar los objetivos de política pública planteados, considerando el costo – efectividad de las decisiones de gestión. Para ello, las entidades públicas

fomentan aquellas iniciativas que generan ganancias de productividad y promueven un abordaje integrado de las decisiones y acciones de gestión, tales como la implementación de servicios y espacios compartidos (p.e. mecanismos de cogestión o cofinanciamiento), homologación de los requerimientos de los bienes y servicios más demandados por parte de las entidades públicas para generar un ahorro en horas/hombre, entre otros. Debe considerarse que la gestión interna de cada entidad pública está condicionada, no solo por sus recursos y capacidad de gestión, sino también, por las reglas, procedimientos y metodologías que los entes rectores de los sistemas administrativos o funcionales hayan dispuesto.

Lineamiento 2.3 Asegurar el diseño e implementación de normas de los sistemas administrativos en las entidades públicas, considerando su heterogeneidad.

Se busca que los rectores de los sistemas administrativos regulen con racionalidad y razonabilidad, de acuerdo a los diferentes tipos de entidades (p.e. tamaño y dimensionamiento) y capacidades técnicas y operativas de estas, a efectos de no generar sobre costos ni sobre regulaciones que afecten la gestión interna de las entidades públicas, así como la provisión oportuna y de calidad de sus bienes, servicios y/o regulaciones. Por ejemplo, desde el Poder Ejecutivo debe considerarse la realidad organizacional particular de las municipalidades, las cuales tienen diferentes tipologías, sin embargo, en muchas ocasiones, se les suele aplicar de manera indistinta las regulaciones que se emiten desde los rectores (de los sistemas administrativos, funcionales y/o sectoriales).

Lineamiento 2.4 Asegurar la articulación de los sistemas administrativos

Para la generación de bienes, servicios y regulaciones de calidad, las entidades requieren de recursos, los cuales les son provistos por los distintos sistemas administrativos, varios de los cuales deben articularse para acortar plazos de atención y evitar la duplicidad de esfuerzos y requerimientos. Por ejemplo, cuando las entidades requieren tramitar sus documentos de gestión en materia de recursos humanos, se les solicita la aprobación previa de los documentos de gestión organizacional; lo cual evidencia la necesidad de integrar procesos de administración interna al interior de las entidades públicas, a fin de lograr una provisión oportuna de sus bienes, servicios y regulaciones.

Lineamiento 2.5 Fortalecer la gestión de riesgos en las entidades públicas.

Se busca que las entidades públicas implementen la gestión de riesgos como una herramienta de gestión permanente, que promueva una gestión eficaz, eficiente, ética y transparente. En dicho marco, desde la PNMGP se promueve que las entidades públicas apliquen de manera sistemática prácticas para la identificación, el análisis, la evaluación, el tratamiento, el seguimiento y la revisión del riesgo, independientemente de su fuente de origen.

Lineamiento 2.6 Implementar servicios integrados entre entidades públicas.

Muchas veces se suele pensar que las personas se acercan a las entidades públicas para completar un trámite o culminar un procedimiento. Sin embargo, nos olvidamos que las personas se acercan a las entidades públicas para resolver un problema, atender una necesidad o se encuentran motivados por un evento de vida que tiene un impacto significativo en ellas. Ahora bien, considerando que una gestión pública moderna busca brindar bienes, servicios y regulaciones que respondan a lo que las personas necesitan, de manera oportuna y efectiva, es necesario que las entidades “se pongan en los zapatos de las personas” a quienes atienden para generar soluciones que realmente generen valor público.

Una forma importante de hacerlo es articulando los servicios que se brindan por más de una entidad pública, a través de un único punto de contacto, con la finalidad de facilitar y mejorar el acceso, articulación y calidad de los servicios que brinda el Estado.

Lineamiento 2.7 Incorporar el uso estratégico de las TICS y datos en las entidades públicas.

Se busca que las entidades públicas realicen un uso estratégico de las tecnologías de la información y comunicación y datos que permita optimizar la operación y articulación de los sistemas administrativos, así como mejorar la prestación y acceso de servicios digitales en condiciones interoperables, seguras, disponibles, escalables, ágiles, accesibles, y que faciliten la transparencia para las personas en general. Un paso fundamental para ello consiste, entre otros, en fortalecer el liderazgo de las unidades de organización responsables de la implementación del gobierno digital en las entidades públicas.

Lineamiento 2.8. Fortalecer las capacidades de los funcionarios, directivos y servidores civiles.

El fortalecimiento de capacidades en servidores públicos tiene un efecto positivo sobre la mejora de la gestión de las entidades del Estado (reflejado en un mayor monto de presupuesto devengado) y, también, sobre los resultados de política pública (reflejado en un incremento de la obtención de resultados de programas presupuestales). Así, este lineamiento busca diseñar estrategias de fortalecimiento de capacidades para funcionarios, directivos y servidores civiles, principalmente, en el diseño de políticas públicas, seguimiento y evaluación, gobierno abierto, competencias digitales, en gestión pública, entre otros aspectos que sean identificados por las entidades públicas.

Lineamiento 2.9. Implementar el régimen del servicio civil en las entidades públicas.

Para lograr la implementación del régimen del servicio civil en las entidades es necesario brindar los incentivos necesarios para su tránsito, en forma ordenada, acompañando dicha reforma de un proceso de gestión de cambio en las entidades públicas, en la medida que se trata de un proceso de largo plazo, con implicancias en las prácticas formales e informales del sector público y, por tanto, con un impacto sistémico en las entidades públicas. Para ello, desde el ente rector del Sistema Administrativo de Recursos Humanos se debe promover y aprobar instrumentos que faciliten e incentiven la implementación del proceso de tránsito en los tres niveles de gobierno con la finalidad de contar con un servicio civil profesional, que responda a los desafíos y retos que enfrenta actualmente la administración pública, con un enfoque de respeto y promoción de los derechos fundamentales de los servidores civiles.

Lineamiento 2.10. Fortalecer la implementación de la gestión de rendimiento en las entidades públicas.

La Gestión del Rendimiento comprende el proceso de evaluación de desempeño y tiene como finalidad reconocer el aporte de los servidores civiles al cumplimiento de los objetivos y metas institucionales. En ese sentido, es una herramienta que permite gestionar el desempeño individual y grupal de los servidores civiles, alineándolo a los objetivos estratégicos para obtener resultados que se traduzcan en mejora de los servicios que brinda la entidad pública para el bienestar de las personas²³⁹. Desde la PNMGP al 2030 se busca que la gestión del rendimiento sea una herramienta de cambio central en la reforma del servicio civil y en la construcción de un Estado moderno centrado en las personas. Para ello, desde la PNMGP se busca que las entidades públicas cuenten con mayores incentivos para participar en la implementación del Subsistema de

²³⁹ Documento: Ayuda Memoria de fecha 21.11.2019, de Autoridad Nacional del Servicio Civil.

Gestión del Rendimiento, establezcan metas adecuadas que sean consensuadas entre los evaluadores y evaluados, así como tengan a su disposición diversas herramientas que faciliten la aplicación de las disposiciones emitidas por el ente rector.

Lineamiento 2.11. Fortalecer el enfoque de integridad en la gestión institucional en las entidades públicas.

Se debe entender a la integridad como un enfoque transversal de gestión, destinado a evaluar y fortalecer el desempeño ético de los servidores y funcionarios/as públicos, mitigando los riesgos que pudieran conducir o facilitar en una entidad la comisión de prácticas contrarias a la ética o corruptas, de modo que se actúe con prevención, debida diligencia y de manera oportuna.

Objetivo prioritario 3. Fortalecer la mejora continua en el Estado

Lineamiento 3.1 Fortalecer la implementación de la gestión de la información en las entidades públicas.

Se busca abordar los principales problemas que afectan, hoy en día, la operación y funcionamiento de las entidades públicas, tales como la trazabilidad de la información institucional, escasa disponibilidad de la información y problemas para obtener información para el cumplimiento de metas y la gestión por resultados, información compleja que no necesariamente es útil para las decisiones de gestión, entre otros. Una adecuada gestión de la información en las entidades públicas, y entre estas, sentará las bases para el diseño, monitoreo, seguimiento y evaluación de políticas públicas basados en evidencia.

Lineamiento 3.2 Fortalecer la implementación de la gestión del conocimiento en las entidades públicas.

Se busca desarrollar e implementar procesos de generación y difusión del conocimiento para mejorar la capacidad de respuesta de las entidades públicas frente a los problemas públicos identificados, a través de comunidades de práctica entre los servidores públicos, entidades públicas, privadas y academia para fomentar procesos aprendizaje interinstitucional y promover la mejora continua e innovación en las intervenciones públicas.

Lineamiento 3.3 Fortalecer mecanismos de seguimiento y evaluación de resultados priorizados para las entidades públicas.

A través de la implementación de mecanismos de seguimiento y evaluación se genera información clave para la toma de decisiones, la cual se emplea como insumo para mejorar la calidad de bienes y servicios que proveen las entidades públicas. Para ello, será fundamental diseñar e implementar un sistema de indicadores de objetivos priorizados de políticas públicas que permitan monitorear y evaluar los resultados que se generan desde las entidades públicas con relación a las intervenciones públicas bajo su responsabilidad.

Lineamiento 3.4. Implementar incentivos para la mejora continua e innovación en las entidades públicas.

Para lograr una gestión por resultados en el Estado se busca promover la mejora continua e innovación como prácticas inherentes a la actuación de las entidades públicas, de manera que las intervenciones públicas obtengan una retroalimentación constante basada en el aprendizaje organizacional y adopten una mirada sistémica y disruptiva de los problemas públicos a abordarse para generar soluciones que atiendan las necesidades de las personas. Para ello, será fundamental impulsar el establecimiento de incentivos institucionales y del reconocimiento de la innovación pública.

O.P.4. Garantizar un gobierno abierto que genere legitimidad en las intervenciones públicas***Lineamiento 4.1 Fortalecer la implementación articulada de los principios de gobierno abierto en las entidades públicas***

Se busca que los rectores encargados de los diversos principios en gobierno abierto generen consensos y promuevan esfuerzos conjuntos para el desarrollo de la materia. De esta forma se pueda articular estrategias que permitan que los diferentes mecanismos e instrumentos que las entidades rectoras en la materia generan para uso de las entidades, estén orientadas a un objetivo común, se complementen entre ellas, no se duplique esfuerzos y finalmente sean implementados de manera efectiva en favor de la apertura que se busca brindar a las personas.

Lineamiento 4.2 Fomentar una cultura de gobierno abierto en los servidores públicos.

Es necesario que los conceptos vinculados al gobierno abierto encuentren claridad y aplicabilidad para los servidores civiles. En ese sentido es importante, no solo sensibilizarlos sobre los beneficios que tiene la materia para el buen ejercicio de la función pública, sino también dotarlos de herramientas que les permitan aplicar los principios en la realidad práctica. Esto permitirá que los servidores civiles se conviertan en embajadores de la materia al interior de sus propias entidades, estén empoderados y sean agentes de cambio que coadyuven a la construcción de una cultura de gobierno abierto en las entidades públicas.

Lineamiento 4.3 Mejorar la comunicación estatal efectiva y accesible para las personas.

Se busca contar con una estrategia de comunicación efectiva desde el Estado que permita que, tanto los canales que ponen a disposición las entidades públicas, como la difusión de esta información se encuentren en formatos accesibles, amigables y con la pertinencia territorial, cultural y social necesaria, a fin de lograr un mayor acercamiento del Estado a las personas.

Lineamiento 4.4 Establecer mecanismos de consulta, información y participación en las políticas e intervenciones públicas.

Es necesario que el gobierno abierto se consolide a través de una participación activa de las personas. Para ello, es necesario fortalecer aquellos espacios que involucren a las personas dentro de todo el ciclo de vida de las políticas públicas (p.e. mecanismos de consulta pública, talleres colaborativos, entre otros) a fin de fortalecer la relación de las personas con el Estado asegurando, tanto una apropiación de los principios de gobierno abierto por parte de las entidades públicas, como una vigilancia activa por parte de las personas a la provisión de bienes, servicios y regulaciones en el territorio.

El detalle de los Objetivos prioritarios y los lineamientos se muestran en el cuadro N° 18, asimismo, se realizó la identificación de las políticas relacionadas, cuyo detalle a nivel de objetivos se muestra en el Anexo N° 5 donde se muestra el detalle del alineamiento de los objetivos de la PNMGP con los objetivos y ejes temáticos de las políticas de Estado y de Gobierno; así como la vinculación con los objetivos y lineamientos de las demás políticas del Poder Ejecutivo.

A continuación, se muestra una Matriz consolidada que establece los objetivos prioritarios, indicadores y lineamientos planteados. Véase el Cuadro N° 20:

Cuadro N° 20.- Objetivos prioritarios, indicadores y lineamientos					
Objetivos prioritarios	Indicadores	Logro esperado al 2030	Lineamientos	Responsable del objetivo	Co- responsable del objetivo
O.P.1. Garantizar políticas públicas que respondan a las necesidades y expectativas de las personas en el territorio.	I.1. Porcentaje de políticas nacionales aprobadas en el marco del reglamento que regula las políticas nacionales.	100%	L.1.1. Fortalecer la rectoría sectorial de los Ministerios con enfoque territorial. L.1.2. Implementar la gobernanza regulatoria en entidades públicas. L.1.3. Fortalecer la coordinación y articulación intersectorial e intergubernamental entre entidades públicas.	Secretaría de Gestión Pública -SGP	Secretaría de Descentralización -SD
	I.2. Porcentaje de proyectos normativos de alcance general que aplican en su diseño instrumentos de gobernanza regulatoria.	100%			Centro Nacional de Planeamiento Estratégico-CEPLAN
O.P.2. Mejorar la gestión interna en las entidades públicas.	I.3. Porcentaje de presupuesto público asignado a programas presupuestales.	67.3%	L.2.1 Asegurar la calidad del gasto público en las entidades. L.2.2 Fortalecer el desarrollo de mecanismos de integración de la programación, adquisición y administración de las obras, servicios y bienes muebles e inmuebles en las entidades públicas. L.2.3 Asegurar el diseño e implementación de normas de los sistemas administrativos en las entidades públicas, considerando su heterogeneidad.	Ministerio de Economía y Finanzas -MEF Secretaría de Gestión Pública -SGP	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico-CEPLAN Secretaría de Gestión Pública -SGP
	I.4. Promedio ponderado del cumplimiento de objetivos estratégicos institucionales de las entidades.	75%	L.2.4 Asegurar la articulación de los sistemas administrativos. L.2.5 Fortalecer la gestión de riesgos en las entidades públicas.		Centro Nacional de Planeamiento Estratégico-CEPLAN Ministerio de Economía y

Cuadro N° 20.- Objetivos prioritarios, indicadores y lineamientos

Objetivos prioritarios	Indicadores	Logro esperado al 2030	Lineamientos	Responsable del objetivo	Co- responsable del objetivo
	I.5. Porcentaje de expedientes de trámites priorizados que incumplen el plazo legal.	8%	L.2.6 Implementar servicios integrados entre entidades públicas. L.2.7 Incorporar el uso estratégico de las TICS y datos en las entidades públicas.	Secretaría de Gobierno y Transformación Digital – SGTD	Finanzas -MEF Secretaría de Gobierno y Transformación Digital-SGTD
	I.6. Porcentaje servidores civiles incorporados al régimen del servicio civil.	26%	L.2.8 Fortalecer las capacidades de los funcionarios, directivos y servidores civiles. L.2.9 Implementar el régimen del servicio civil en las entidades públicas. L.2.10 Fortalecer la implementación de la gestión de rendimiento en las entidades públicas. L.2.11 Fortalecer el enfoque de integridad en la gestión institucional en las entidades públicas.		
O.P.3. Fortalecer la mejora continua en el Estado.	I.7. Porcentaje de servicios priorizados mejorados.	85%	L.3.1 Fortalecer la implementación de la gestión de la información en las entidades públicas. L.3.2 Fortalecer la implementación de la gestión del conocimiento en las entidades públicas. L.3.3 Fortalecer mecanismos de seguimiento y evaluación de resultados priorizados para las entidades públicas. L.3.4 Implementar incentivos para la mejora continua e innovación en las entidades públicas.	Secretaría de Gestión Pública –SGP	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico-CEPLAN Secretaría de Gobierno y Transformación Digital-SGTD Instituto Nacional de Estadística e Informática -INEI

Cuadro N° 20.- Objetivos prioritarios, indicadores y lineamientos

Objetivos prioritarios	Indicadores	Logro esperado al 2030	Lineamientos	Responsable del objetivo	Co- responsable del objetivo
O.P.4. Garantizar un gobierno abierto que genere legitimidad en las intervenciones públicas.	I.8. Porcentaje de personas que confían en el cumplimiento de los principios de gobierno abierto en las entidades públicas.	47%	L.4.1 Fortalecer la implementación articulada de los principios de gobierno abierto en las entidades públicas. L.4.2 Fomentar una cultura de gobierno abierto en los servidores públicos con pertinencia cultural. L.4.3 Mejorar la comunicación estatal efectiva y accesible para las personas.	Secretaría de Gestión Pública –SGP	Entidades públicas de los 3 niveles de gobierno.
	I.9. Número de puesto en el índice internacional de percepción de la corrupción.	88	L.4.4 Establecer mecanismos de consulta, información y participación en las políticas e intervenciones públicas, con pertinencia cultural y lingüística.		

Fuente: Secretaría de Gestión Pública, sobre la base de la Guía de Políticas Nacionales, CEPLAN (2018).

5. PROVISIÓN DE SERVICIOS

5.1 Servicios

Es preciso señalar que el problema público que busca atender la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública (en adelante, PNMGP) al 2030 es el siguiente: “Bienes, servicios y regulaciones que no responden a las expectativas y necesidades de las personas y a la creación de valor público”. El público objetivo de esta política son las entidades públicas, toda vez que - a través de la política - se buscan generar condiciones adecuadas que permitan que las entidades públicas, a través de su gestión interna e intervenciones públicas respondan a las necesidades de las personas (naturales o jurídicas).

En el caso particular de la PNMGP, la cual, a diferencia de otras políticas nacionales vinculadas a funciones de línea, que generan productos a ser entregados a las personas, ésta se circunscribe al ámbito de la gestión interna de las entidades públicas, en ese sentido nuestra propuesta técnica, presenta tanto actividades operativas (vinculadas a aquellos lineamientos de naturaleza técnico normativo) como de servicios a ser entregados entre entidades públicas. De ahí que, la Secretaría de Gestión Pública en su rol rector del Sistema administrativo de Modernización de la Gestión Pública, consideró necesario establecer una diferenciación de términos²⁴⁰, considerando como **“servicios”** a *“Los productos intangibles entregados por las entidades públicas a las personas, en el marco de sus competencias y funciones sustantivas que, al satisfacer sus necesidades y expectativas, generan valor público”* y como **“servicios administrativos”** a *“Los productos intangibles que generan las entidades públicas, entregados a otras entidades públicas, como un medio o soporte para la optimización de su gestión interna o la prestación eficiente y de calidad de los bienes y servicios que prestan.”* En ese orden de ideas, la PNMGP al 2030 presentará sólo servicios administrativos.

Un aspecto importante a considerar es que la PNMGP al 2030, se plantea como un modelo de gestión, de aplicación para todas las entidades de la administración pública de los tres niveles de gobierno (nacional, regional y local), estas son: Ministerios, Organismos Constitucionalmente Autónomos, Organismos Públicos, Gobiernos Regionales y municipalidades, el Congreso de la República, el Poder Judicial y Universidades, Programas y Proyectos Especiales. En el caso de las Municipalidades Distritales, considerar las experiencias y casos de planes de vida o desarrollo comunal, según corresponda, que recoge las necesidades y expectativas de la población en sus respectivas jurisdicciones, dentro de las que se encuentran las comunidades campesinas, comunidades nativas, pueblos indígenas u originarios y demás formas de organización territorial de las localidades, entre otros.

En ese sentido, al proponerse la PNMGP al 2030 como un modelo de gestión para todo el sector público, debe plantear instrumentos para que sean las entidades de todo el sector público (tanto las técnico normativas como las prestacionales), las que, en el marco de sus competencias, funciones y recursos, realicen las acciones inherentes a su misión, que les permitan asegurar los resultados que se esperan para solucionar el problema público.

En ese orden de ideas, la PNMGP al 2030 presenta actividades operativas vinculadas a lineamientos de naturaleza técnico normativa, identificadas en el marco de los talleres de diseño y formulación colaborativa. Dada su naturaleza, estas actividades operativas constituyen un marco orientador para la posterior formulación de los “servicios administrativos”, a ser formulados en talleres colaborativos conjuntamente con los actores que participan de la PNMGP al 2030. Es de precisar que los servicios administrativos, establecerán sus respectivos estándares nacionales de cumplimiento, así como sus correspondientes indicadores.

²⁴⁰ OPINIÓN TÉCNICA VINCULANTE N° 001-2022-PCM/SGP/SSAP.

5.2 Actividades para proveer los servicios

En el cuadro N° 21 se muestran las actividades operativas vinculadas a los lineamientos de naturaleza técnico normativa.

Cuadro N° 21.- Objetivos prioritarios, Lineamientos (*) y Actividades Operativas de la PNMGP al 2030

Objetivos prioritarios, Lineamientos (*) y Actividades Operativas de la PNMGP al 2030									
LINEAMIENTOS		Actividades Operativas		UNIDAD DE MEDIDA	RESPONSABLE				
					UNIDADES DE ORGANIZACIÓN	ENTIDAD RESPONSABLE	PLIEGO	SECTOR (aplica a GN)	NIVEL DE GOBIERNO
O.P.1. Garantizar políticas públicas que respondan a las necesidades y expectativas de las personas en el territorio.									
L.1.1.	Fortalecer la rectoría sectorial de los Ministerios con enfoque territorial.	A1.1.1	Elaboración de instrumentos para realizar el seguimiento a los ejes y lineamientos prioritarios en la PGG.	DOCUMENTO	Oficina de cumplimiento de gobierno e innovación sectorial	PCM	001: Presidencia del Consejo de Ministros	01: Presidencia del Consejo de Ministros	NACIONAL
		A1.1.2	Diseño de instrumentos y mecanismos para el diseño de políticas y planes estratégicos.	DOCUMENTO	Dirección Nacional de Coordinación y Planeamiento Estratégico	CEPLAN	016: Centro Nacional de Planeamiento Estratégico - CEPLAN	01: Presidencia del Consejo de Ministros	NACIONAL
		A1.1.3	Implementación de instrumentos y mecanismos para el diseño de políticas y planes estratégicos	DOCUMENTO IMPLEMENTADO	Dirección Nacional de Coordinación y Planeamiento Estratégico	CEPLAN	016: Centro Nacional de Planeamiento Estratégico - CEPLAN	01: Presidencia del Consejo de Ministros	NACIONAL
		A1.1.4	Establecimiento de instrumentos para el alineamiento de planes nacionales, regionales y locales.	DOCUMENTO	Dirección Nacional de Coordinación y Planeamiento Estratégico	CEPLAN	016: Centro Nacional de Planeamiento Estratégico - CEPLAN	01: Presidencia del Consejo de Ministros	NACIONAL
		A1.1.5	Diseño de políticas públicas que incorporen las necesidades y expectativas territoriales	DOCUMENTO	No aplica	Ministerios	Pliego de todos los ministerios	Todos los sectores	NACIONAL

Objetivos prioritarios, Lineamientos (*) y Actividades Operativas de la PNMGP al 2030									
LINEAMIENTOS		Actividades Operativas		UNIDAD DE MEDIDA	RESPONSABLE				
					UNIDADES DE ORGANIZACIÓN	ENTIDAD RESPONSABLE	PLIEGO	SECTOR (aplica a GN)	NIVEL DE GOBIERNO
			considerando la diversidad cultural y lingüística.						
		A1.1.6	Implementación de políticas públicas que incorporen las necesidades y expectativas territoriales considerando la diversidad cultural y lingüística.	UNIDAD IMPLEMENTADA	No aplica	Ministerios	Pliego de todos los ministerios	Todos los sectores	NACIONAL
		A1.1.7	Diseño de políticas regionales y locales que incorporen las necesidades y expectativas territoriales considerando la diversidad cultural y lingüística.	DOCUMENTO	No aplica	Gobiernos Regionales / Gobiernos Locales	Pliegos de Gobiernos Regionales y Locales	Todos los sectores	REGIONAL Y LOCAL
		A1.1.8	Implementación de políticas regionales y locales que incorporen las necesidades y expectativas territoriales considerando la diversidad cultural y lingüística.	UNIDAD IMPLEMENTADA	No aplica	Gobiernos Regionales / Gobiernos Locales	Pliegos de Gobiernos Regionales y Locales	Todos los sectores	REGIONAL Y LOCAL
L.1.2.	Implementar la gobernanza regulatoria en entidades públicas	A1.2.1	Diseño de instrumentos y mecanismos que permitan implementar el análisis de impacto regulatorio que aseguren la idoneidad y la calidad de las intervenciones regulatorias.	DOCUMENTO	Secretaría de Gestión Pública	PCM	001: Presidencia del Consejo de Ministros	01: Presidencia del Consejo de Ministros	NACIONAL

Objetivos prioritarios, Lineamientos (*) y Actividades Operativas de la PNMGP al 2030									
LINEAMIENTOS		Actividades Operativas		UNIDAD DE MEDIDA	RESPONSABLE				
					UNIDADES DE ORGANIZACIÓN	ENTIDAD RESPONSABLE	PLIEGO	SECTOR (aplica a GN)	NIVEL DE GOBIERNO
		A1.2.2	Implementación de los instrumentos para la mejora de la calidad regulatoria en las entidades de los tres niveles de gobierno.	ENTIDAD PÚBLICA	Secretaría de Gestión Pública	PCM	001: Presidencia del Consejo de Ministros	01: Presidencia del Consejo de Ministros	NACIONAL
O.P.2. Mejorar la gestión interna en las entidades públicas.									
L.2.3	Asegurar el diseño e implementación de normas de los sistemas administrativos en las entidades públicas, considerando su heterogeneidad.	A2.3.1	Aprobación de normas e instrumentos de los sistemas administrativos contemplando la heterogeneidad de las entidades públicas(**).	DOCUMENTO	PCM: Secretaría de Gestión Pública- SGP CEPLAN: Dirección Nacional de Coordinación y Planeamiento Estratégico CGR y SERVIR: órganos de línea.	PCM / SERVIR / CEPLAN/CGR	001: Presidencia del Consejo de Ministros 023: Autoridad Nacional del Servicio Civil 016: Centro Nacional de Planeamiento Estratégico – CEPLAN 019: Contraloría General	01: Presidencia del Consejo de Ministros 023: Autoridad Nacional del Servicio Civil 016: Centro Nacional de Planeamiento Estratégico – CEPLAN 019: Contraloría General	NACIONAL
		A2.3.2	Implementación de normas e instrumentos de los sistemas administrativos contemplando la heterogeneidad de las entidades públicas.	ENTIDAD PÚBLICA	PCM: Secretaría de Gestión Pública- SGP CEPLAN: Dirección Nacional de Coordinación y	PCM / SERVIR / CEPLAN/CGR	001: Presidencia del Consejo de Ministros 023: Autoridad Nacional del	01: Presidencia del Consejo de Ministros 023: Autoridad Nacional del Servicio Civil	NACIONAL

Objetivos prioritarios, Lineamientos (*) y Actividades Operativas de la PNMGP al 2030									
LINEAMIENTOS		Actividades Operativas		UNIDAD DE MEDIDA	RESPONSABLE				
					UNIDADES DE ORGANIZACIÓN	ENTIDAD RESPONSABLE	PLIEGO	SECTOR (aplica a GN)	NIVEL DE GOBIERNO
					Planeamiento Estratégico CGR y SERVIR: órganos de línea.		Servicio Civil 016: Centro Nacional de Planeamiento Estratégico – CEPLAN 019: Contraloría General	016: Centro Nacional de Planeamiento Estratégico – CEPLAN 019: Contraloría General	
		A2.3.3	Mejoramiento de los procedimientos de los sistemas administrativos.	PROCEDIMIENTO	Secretaría de Gestión Pública	PCM	001: Presidencia del Consejo de Ministros	01: Presidencia del Consejo de Ministros	NACIONAL
L.2.4	Asegurar la articulación de los sistemas administrativos.	A2.4.1	Aprobación de normas, instrumentos y mecanismos para implementar el diseño organizacional, la gestión por procesos, y optimización de trámites.	DOCUMENTO	Secretaría de Gestión Pública	PCM	001: Presidencia del Consejo de Ministros	01: Presidencia del Consejo de Ministros	NACIONAL
		A2.4.2	Diseño de modelos de gestión compartida de servicios vinculados a funciones de apoyo y asesoramiento entre gobiernos locales con características afines.	DOCUMENTO	Secretaría de Gestión Pública	PCM	001: Presidencia del Consejo de Ministros	01: Presidencia del Consejo de Ministros	NACIONAL
		A2.4.3	Adopción de modelos de gestión compartida de servicios vinculados a funciones de apoyo y asesoramiento entre	ACCIÓN	Unidades de organización de apoyo y asesoramiento	Gobiernos Locales	Todos los Gobiernos Locales	Todos los sectores	LOCAL

Objetivos prioritarios, Lineamientos (*) y Actividades Operativas de la PNMGP al 2030									
LINEAMIENTOS		Actividades Operativas		UNIDAD DE MEDIDA	RESPONSABLE				
					UNIDADES DE ORGANIZACIÓN	ENTIDAD RESPONSABLE	PLIEGO	SECTOR (aplica a GN)	NIVEL DE GOBIERNO
			gobiernos locales con características afines.						
		A2.4.4	Integración de procesos técnicos de administración interna (normas, instrumentos y mecanismos).	ACCIÓN	Secretaría de Gestión Pública	PCM	001: Presidencia del Consejo de Ministros	01: Presidencia del Consejo de Ministros	NACIONAL
		A2.4.5	Estandarización de procedimientos administrativos y actualización de trámites.	DOCUMENTO	Secretaría de Gestión Pública	PCM	001: Presidencia del Consejo de Ministros	01: Presidencia del Consejo de Ministros	NACIONAL
		A2.4.6	Implementación de los procesos técnicos de administración interna integrados, así como procedimientos estandarizados.	ACCIÓN	Unidades de organización de apoyo y asesoramiento	Entidades públicas de los tres niveles de gobierno	Todos los pliegos	Todos los sectores	TRES NIVELES DE GOBIERNO
L.2.11	Fortalecer el enfoque de integridad en la gestión institucional en las entidades públicas.	A.2.11.1	Diseño de herramientas e instrumentos que permitan implementar el enfoque de integridad en la gestión institucional de las entidades públicas.(**)	DOCUMENTO	Secretaría de Integridad Pública	PCM	001: Presidencia del Consejo de Ministros	01: Presidencia del Consejo de Ministros	NACIONAL
		A.2.11.2	Implementación de herramientas e instrumentos que permitan implementar el enfoque de integridad en la gestión institucional de las entidades públicas.	ACCIÓN	No aplica	Entidades públicas de los tres niveles de gobierno	Todos los pliegos	Todos los sectores	TRES NIVELES DE GOBIERNO
O.P.4. Garantizar un gobierno abierto que genere legitimidad en las intervenciones públicas.									

Objetivos prioritarios, Lineamientos (*) y Actividades Operativas de la PNMGP al 2030									
LINEAMIENTOS		Actividades Operativas		UNIDAD DE MEDIDA	RESPONSABLE				
					UNIDADES DE ORGANIZACIÓN	ENTIDAD RESPONSABLE	PLIEGO	SECTOR (aplica a GN)	NIVEL DE GOBIERNO
L.4.1	Fortalecer la implementación articulada de los principios de gobierno abierto en las entidades públicas.	A4.1.1	Promoción de mecanismos de coordinación para impulsar los principios de gobierno abierto en las entidades públicas.	ACCIÓN	Secretaría de Gestión Pública	PCM	001: Presidencia del Consejo de Ministros	01: Presidencia del Consejo de Ministros	NACIONAL
		A4.1.2	Implementación de mecanismos que aseguren el desarrollo de los principios del gobierno abierto en las entidades públicas.	MECANISMO IMPLEMENTADO	Secretaría de Gestión Pública	Entidades públicas de los tres niveles de gobierno	Todos los pliegos	Todos los sectores	TRES NIVELES DE GOBIERNO
		A4.1.3	Seguimiento a la implementación de los mecanismos que promuevan los principios de gobierno abierto.	ENTIDAD PÚBLICA	No aplica	PCM	001: Presidencia del Consejo de Ministros	01: Presidencia del Consejo de Ministros	NACIONAL

(*) Lineamientos de naturaleza técnico normativa

(**) Se emitirá normas en el marco de la rectoría de los sistemas administrativos, de corresponder.

Fuente: Secretaría de Gestión Pública.

6. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

Los procesos de seguimiento y evaluación de la PNMGP se realizan acorde con lo establecido en la Guía de Políticas Nacionales y sus modificatorias, y de acuerdo a las disposiciones que el CEPLAN emita para dicho fin.

6.1 Seguimiento

La Secretaría de Gestión Pública lidera el proceso de seguimiento de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, en coordinación con la Oficina General de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia del Consejo de Ministros. El seguimiento se realiza según los lineamientos que establece el Ceplan.

Los reportes de seguimiento se emiten de manera periódica, y contendrán la información provista por los ministerios intervinientes acerca del avance de los elementos de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública. Estos reportes servirán de insumo para las evaluaciones y los reportes de cumplimiento.

Para el caso de los indicadores que no cuentan con el valor de línea de base, la SGP generará las siguientes condiciones previas: (i) Coordinación con entidades para recoger información para la medición; (ii) Formulación y aprobación de instrumentos y guías; (iii) Realización y evaluación de resultados de encuestas.

Dichas actividades se realizarán de acuerdo al siguiente cronograma preliminar:

FASES	Octubre	Noviembre	Diciembre	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
FASE 1 Actividades preparatorias											
Recojo de información para la medición											
Realización y evaluación de resultados de encuestas.											
Formulación y aprobación de instrumentos y guías											
Informe línea base											
FASE 2 Medición anual											
Levantamiento de información de indicadores											

6.2 Evaluación

Durante su vigencia, la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública será evaluada en cuanto a su implementación y resultados según las disposiciones que establece el Ceplan. Este proceso es liderado por la PCM, a través de la SGP.

7. ACRONIMOS

Archivo General de la Nación	AGN
Autoridad Nacional de Servicio Civil	SERVIR
Centro Nacional de Planeamiento Estratégico	CEPLAN
Contraloría General de la República	CGR
Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual	INDECOPI
Instituto Nacional de Estadística e Información	INEI
Instituto Nacional de la Calidad	INC
Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego	MIDAGRI
Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social	MIDIS
Ministerio de Economía y Finanzas	MEF
Ministerio de Educación	MINEDU
Ministerio de Energía y Minas	MINEM
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	MINJUSDH
Ministerio de la Producción	PRODUCE
Ministerio de Salud	MINSA
Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo	MTPE
Ministerio de Transportes y Comunicaciones	MTC
Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento	Vivienda
Ministerio del Interior	MININTER
Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental	OEFA
Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado	OSCE
Presidencia del Consejo de Ministros	PCM
Registro Nacional de Identificación y Estado Civil	RENIEC
Secretaría de Comunicación Social	SCS
Secretaría de Demarcación y Organización Territorial	SDOT
Secretaría de Descentralización	SD
Secretaría de Gestión Pública	SGP
Secretaría de Gestión Social y Dialogo	SGSD
Secretaría de Gobierno y Transformación Digital	SGTD
Secretaría de Integridad Pública	SIP

8. ANEXOS

Anexo N° 01: Metodología para el diseño y formulación de la PNMGP.

Anexo N° 02: Identificación y análisis de tendencias y escenarios.

Anexo N° 03: Evidencia de las alternativas de solución.

Anexo N° 04: Evaluación de alternativas de solución.

Anexo N° 05: Políticas relacionadas.

Anexo N° 06: Fichas Técnicas de Indicadores.

Anexo N° 07: Modelo Conceptual de la PNMGP al 2030.

Anexo N° 08: Articulación de causas, alternativas de solución, tipo de propuesta e instrumentos

Anexo N° 01:
Metodología para el diseño y formulación de la PNMGP

La actualización de la PNMGP comprende la adecuación conceptual y metodológica de los contenidos principales que guiarán el proceso de modernización de la gestión pública en el Perú al 2030. Durante el proceso de actualización de la PNMGP se han realizado las siguientes actividades (Véanse a continuación los cuadros N° 22, 23 y 24):

Cuadro N° 22.- Metodología empleada para la Etapa 0: Preparatoria

Metodología empleada para la Etapa 0: Preparatoria				
Paso del proceso	Instrumento	Finalidad de aplicación	Descripción del instrumento	Producto de la aplicación
Evaluación de resultados de la PNMGP vigente	Solicitud de información a entidades públicas y órganos rectores participantes de la PNMGP vigente	Contar con información respecto al nivel de cumplimiento de objetivos y logro de metas de la PNMGP vigente.	Solicitud, recepción y revisión de la información remitida por las entidades públicas y órganos rectores participantes de la PNMGP: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Centro de Planeamiento Estratégico, Autoridad Nacional del Servicio Civil, Ministerio de Economía y Finanzas, Secretarías de: Gobierno Digital, Descentralización y Coordinación.	Matriz de sistematización de principales hallazgos en relación con el nivel de avance en la implementación de la PNMGP y los resultados obtenidos, durante los últimos siete (07) años.
	Entrevistas a funcionarios públicos de entidades públicas y órganos rectores participantes de la PNMGP vigente.	Contar con información respecto a los principales retos, desafíos y logros en la implementación de la PNMGP, y los resultados obtenidos por parte de las entidades públicas y órganos rectores participantes de la PNMGP.	Diseño y realización de entrevistas a funcionarios públicos de entidades públicas y órganos rectores participantes de la PNMGP vigente: Ministerio de Justicia y Derecho Humanos, Centro de Planeamiento Estratégico, Autoridad Nacional del Servicio Civil, Ministerio de Economía y Finanzas, Secretarías de: Gobierno Digital, Descentralización y Coordinación.	- Resumen ejecutivo que contiene principales hallazgos de entrevistas realizadas.
	Banco de Evidencia	Contar con un compendio de información en formato amigable, y accesible para todos los miembros del equipo, que contenga todas las fuentes de información requeridas para la revisión documental a realizarse en el marco del proceso de actualización de la PNMGP al 2030.	Carpeta compartida que contiene todas las fuentes de información requeridas para la revisión documental a realizarse en el marco del proceso de actualización de la PNMGP al 2030.	- Matriz que contiene la sistematización de las fuentes de información a consultarse, clasificadas en función de las materias comprendidas bajo el ámbito de la modernización de la gestión pública. - Carpeta virtual de acceso común que contiene las fuentes de información requeridas para la revisión documental, organizada en función de la tipología establecida.

Metodología empleada para la Etapa 0: Preparatoria				
	Revisión documental, de corte metodológico.	Contar con un análisis de los instrumentos metodológicos que han empleado políticas nacionales en proceso de diseño y formulación.	Las medidas establecidas por el Gobierno, en el marco de la estrategia sanitaria de lucha contra la COVID – 19, tales como el distanciamiento social, ha conllevado un (re) planteamiento de la metodología para actualizar la PNMGP. En dicho marco, desde el equipo se analizaron los instrumentos metodológicos empleados por distintas políticas nacionales en proceso de diseño y formulación, a efectos de identificar aquellos instrumentos y herramientas que le permitan a la SGP llevar a cabo el diseño y formulación colaborativa de la PNMGP, respetando los protocolos sanitarios. En función de ello, se priorizaron, principalmente, herramientas colaborativas virtuales.	- Documento que contiene la identificación y análisis de los instrumentos metodológicos aplicados durante el proceso de elaboración de la PNMGP vigente y en las políticas nacionales aprobadas desde la emisión del Decreto Supremo N° 029-2018-PCM, que aprueba el Reglamento que regula las Políticas Nacionales.

Fuente: Secretaría de Gestión Pública

Cuadro N° 23.- Metodología empleada para la Etapa 1: Diseño

Metodología empleada para la Etapa 1: Diseño				
Pasos del proceso	Instrumento	Finalidad de aplicación	Descripción del instrumento	Producto de la aplicación
Delimitación del problema público	Revisión documental	Contar con información respecto a experiencias internacionales de modernización de los países de la región y de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).	Consulta y revisión de políticas y estrategias de modernización de países, con énfasis en su implementación y resultados obtenidos.	- Documento que contiene la identificación de buenas prácticas a nivel internacional, que inciden en la conceptualización del modelo conceptual de la PNMGP al 2030, y el modelo del problema público.
	Revisión documental	Sistematización del marco legal nacional e internacional en materia de modernización	Consulta y revisión de los principales instrumentos normativos nacionales e internacionales en materia de modernización.	- Documento que contiene la identificación del marco normativo nacional e internacional que incide en las políticas públicas en materia de modernización.
	Revisión documental	Contar con información respecto a las principales problemáticas que afectan la administración pública en los tres niveles de gobierno, así como los niveles de satisfacción de las personas	Consulta y revisión de los principales diagnósticos realizados en materia de modernización (p.e. Encuestas	- Documento de identificación de la situación actual del problema público.

Metodología empleada para la Etapa 1: Diseño				
		con relación a los servicios que brinda el Estado.	Nacionales de Satisfacción 2017, 2019 y Primera Encuesta Nacional de Gestión Pública).	
Enunciación y estructuración del problema público	Reuniones bilaterales con los rectores de las materias de la PNMGP y actores estratégicos	Consulta y validación de la estructuración del problema público.	Siete (07) reuniones bilaterales con los rectores de las materias de la PNMGP y actores estratégicos.	- Aportes al modelo conceptual de la PNMGP al 2030, enunciación y estructuración del problema público.
	Talleres de diseño colaborativo de la PNMGP al 2030		Cinco (05) talleres colaborativos con ochenta y cinco (85) servidores públicos y funcionarios de entidades públicas de los tres niveles de gobierno, para la presentación y validación de la estructuración del problema público.	- Validación de la delimitación, enunciación y estructuración del problema público.
Determinación de la situación deseada y selección de alternativas de solución	Talleres de diseño colaborativo de la PNMGP al 2030	Validación de la situación futura deseada.	Tres (03) talleres colaborativos con ochenta y cinco (85) servidores públicos y funcionarios de entidades públicas de los tres niveles de gobierno, para la validación de la situación futura deseada, así como para la delimitación, evaluación y priorización de las alternativas de solución.	- Alternativas de solución propuestas y formuladas por servidores públicos y funcionarios de los diferentes sectores del Estado.
	Juicio de expertos		Opinión informada de personas expertas nacionales e internacionales en materia de modernización de la gestión pública.	- Identificación y selección de las variables más relevantes para la determinación de la situación futura deseada.
	Análisis de tendencias y análisis de escenarios		Revisión de gabinete de: - Los informes de tendencias globales, regionales y nacionales	- Identificación de las tendencias, los riesgos y las oportunidades en cada escenario contextual.

Metodología empleada para la Etapa 1: Diseño				
			elaborados por el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN). - Otras fuentes de información sobre tendencias específicas vinculadas al problema público. Dichas fuentes permiten desarrollar los análisis de tendencias y el análisis de escenarios.	

Fuente: Secretaría de Gestión Pública

Cuadro N° 24.- Metodología empleada para la Etapa 2: Formulación

Metodología empleada para la Etapa 2: Formulación				
Pasos del proceso	Instrumento	Finalidad de aplicación	Descripción del instrumento	Producto de la aplicación
Elaboración de objetivos prioritarios, indicadores, lineamientos y actividades operativas	Talleres de formulación colaborativa de la PNMGP al 2030	Elaboración de la propuesta de objetivos, indicadores y lineamientos.	Seis (06) talleres colaborativos con ochenta y cinco (85) servidores públicos y funcionarios de entidades públicas de los tres niveles de gobierno, para la elaboración de la propuesta de objetivos, indicadores y lineamientos.	- Objetivos prioritarios, indicadores, lineamientos y actividades operativas propuestas y formuladas por servidores públicos y funcionarios de los diferentes sectores del Estado.
	Juicio de expertos	Validación de la propuesta de objetivos, indicadores y lineamientos.	Opinión informada de personas expertas nacionales e internacionales en materia de modernización de la gestión pública.	- Identificación y selección de las variables más relevantes.
Identificación de políticas relacionadas	Revisión documental	Alineación de la Política Nacional de Modernización con las políticas de Estado, y con las políticas nacionales.	Revisión de políticas y planes publicados en portales web oficiales (Diario oficial El Peruano, Sistema Peruano de Información Jurídica –	Elaboración de los acápites - Fichas de alineamiento de nivel vertical. - Ficha de alineamiento de nivel horizontal.

			SPIJ, portal del Acuerdo Nacional, portal de CEPLAN), para la identificación de los siguientes niveles de alineamiento: - Vertical: con las políticas de Estado del Acuerdo Nacional y el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional. - Horizontal: con las políticas nacionales relacionadas.	
--	--	--	--	--

Fuente: Secretaría de Gestión Pública

Anexo N° 02.

Identificación y análisis de tendencias y escenarios

Principales tendencias asociadas al problema público^{241,242}

Hoy nos encontramos en un contexto en el cual enfrentamos cambios en diversos aspectos del desarrollo humano (a nivel social, político, económico, ambiental, tecnológico, etc.), lo cual incide en la capacidad de la administración pública de responder de manera adecuada y pertinente con políticas y planes que respondan a las necesidades y expectativas actuales. En este escenario cambiante, el conocimiento integral de las tendencias, escenarios, riesgos y oportunidades que podrían afectar el desarrollo nacional y el bienestar de la población resulta crucial para una toma de decisiones informada que esté orientada a la generación del mayor valor público posible.

Dicho ello, a continuación, se realiza una revisión de: (i) las principales tendencias que están afectando la configuración del entorno en el que opera la administración pública (en tanto objeto central de la PNMGP), (ii) los escenarios, que consisten en eventos globales que podrían incidir, de manera más amplia, en la consecución de la visión del Perú al 2050 y (iii) los riesgos y oportunidades que podrían ser mitigados y aprovechados para coadyuvar a alcanzar la situación futura deseada. Véase el cuadro N° 25:

Cuadro N° 25.- Tendencias asociadas al problema público

Tendencias asociadas al problema público ²⁴³						
Tendencias sociales	Tendencias sanitarias	Tendencias económicas	Tendencias políticas	Tendencias ambientales	Tendencias tecnológicas	Tendencias en valores
Incremento de la población	Brote de epidemias y pandemias (p.e. COVID 19)	Elevada informalidad y precariedad del empleo	Mayor percepción de corrupción	Aumento de la frecuencia de eventos climáticos extremos	Incremento de la interconectividad a través del Internet de las cosas (IdC)	Creciente importancia del análisis del bienestar subjetivo de las personas
Cambios en la estructura etaria de la población	Mayor desarrollo de la salud digital en contexto del COVID - 19.	Incremento de actitudes emprendedoras en economías emergentes y en vías de desarrollo	Incremento de la participación a través de medios digitales		Uso inteligente de Big data, tecnologías digitales y otras tecnologías disruptivas.	Incremento del uso de “noticias falsas” (post-verdad).
Persistente desigualdad de género		Incremento del déficit fiscal	Mayor desarrollo de servicios en línea de los gobiernos			
Migración masiva		Estancamiento del crecimiento del PBI per cápita.				
Incremento de la desigualdad de ingresos.						
Estancamiento de los logros de aprendizaje.						

Fuente: Secretaría de Gestión Pública, sobre la base de CEPLAN (2019), Banco Interamericano de Desarrollo (2020), Banco de Desarrollo de América Latina - CAF

²⁴¹ De acuerdo al Documento “Perú 2030: síntesis de tendencias globales y regionales” (CEPLAN, 2019), una tendencia es un fenómeno que muestra un comportamiento creciente o decreciente con permanencia en el largo plazo. Es decir, una tendencia se define como el posible comportamiento a futuro de una variable asumiendo la continuidad de su patrón”.

²⁴² Tendencias de mediano y largo plazo en diversos ámbitos del desarrollo.

²⁴³ El enunciado del problema público de la Política Nacional de Modernización de la gestión pública es el siguiente “Bienes, servicios y regulaciones que no responden a las expectativas y necesidades de las personas y a la creación de valor público”.

A continuación, se detalla la evidencia sobre la cual se sustentan las catorce (14) tendencias asociadas al problema público. Véase Cuadro N° 26:

Cuadro N° 26.- Evidencia que sustenta las tendencias asociadas al problema público

Evidencia que sustenta las tendencias asociadas al problema público	
Tendencias	Evidencia
Sociales	1. Incremento de la población. En el año 2030 la población mundial superará los 8 mil millones 551 mil de personas; un incremento en más de 2 mil 400 millones de personas respecto a la población mundial estimada para el año 2000.
	2. Cambios en la estructura etaria de la población. Hacia el año 2030, la población mundial de 0 a 15 años representará al 24% de la población total mientras que la población mayor de 65 años alcanzará al 12%. En ese año la edad promedio de la población mundial se elevará hasta los 33 años.
	3. Persistente desigualdad de género. De acuerdo a las tendencias actuales, el cierre de la brecha existente entre hombres y mujeres en materia de logros educativos, salud y supervivencia, oportunidades económicas y empoderamiento político tomará 100 años; mientras que en América Latina y el Caribe llevará 79 años.
	4. Aumento de la migración internacional: Aproximadamente 1.5 millones de migrantes que están viviendo hoy en la región de América Latina son irregulares. Esto tiene implicancias sustantivas sobre el impacto del COVID-19 sobre su calidad de vida, la búsqueda de atención médica y las posibilidades de ser alcanzados por las medidas diseñadas para mitigar el impacto del COVID-19.
	5. Incremento de la desigualdad de ingresos. Hasta 2018, la desigualdad de ingresos (el Coeficiente de Gini fue 0,42) había presentado una tendencia descendente comparado con los datos registrados en 2007 (0,50). Con el impacto de la COVID-19, se estima que en el período 2020-2021, la desigualdad de ingresos crecerá significativamente; y en el periodo 2022-2030, seguirá creciendo.
	6. Estancamiento de los logros de aprendizaje. Con el impacto de la COVID-19, los expertos estiman que, en un primer momento, en el periodo 2020-2021, los logros de aprendizaje disminuirán; pero en el periodo 2022-2030, estiman que retomarán a su tendencia ascendente. Cabe precisar que, según el Grupo Banco Mundial (2020), la pandemia de COVID-19 ha deteriorado aún más los resultados educativos, ya que, como consecuencia del cierre de las escuelas, ha existido una pérdida de aprendizajes, mayor deserción escolar y mayor inequidad; no obstante, esto podría incrementarse aún más con la crisis económica, porque lo que se identificaría es un estancamiento en los logros de aprendizaje en la educación básica primaria y secundaria.
Sanitarias	7. La irrupción de pandemias, como la COVID-19: imponen una mayor presión sobre el sistema de salud público. Así, de acuerdo a la Política Nacional Multisectorial de Salud al 2030 Perú, País Saludable, durante el período 2020 se registraron los siguientes datos: (i) 78.9% de atenciones realizadas por el Ministerio de Salud y los Gobiernos Regionales; (ii) 13.7% de Essalud; (iii) 6.5% del Sector Privado, entre otros. Claro está, la pandemia en curso ha generado una multiplicidad de consecuencias en distintos ámbitos del desarrollo económico, social, político e institucional.
	8. Mayor desarrollo de la salud digital ²⁴⁴ en contexto del COVID -19. Ante la rápida propagación del COVID - 19 en el mundo, los gobiernos han recurrido al uso de las tecnologías de la información emergentes, las cuales brindan beneficios a nivel clínico (como el registro clínico de los casos, la atención remota o asistencia diagnóstica mediante inteligencia artificial), epidemiológico (sistemas de información geográfica), académico (e-aprendizaje) y personal (uso de aplicaciones móviles o búsqueda de información mediante redes sociales). Un ejemplo de ello son iniciativas como la fabricación de ventiladores mecánicos por parte de universidades peruanas o el uso de inteligencia artificial para predecir la ubicación más probable de dónde podría llegar el nuevo coronavirus e informar dónde y cómo realizar mejores controles fronterizos.
	9. Elevada informalidad y precariedad del empleo. A futuro persistirá un déficit en la calidad del empleo situación que podría verse impulsada por la automatización de los trabajos y su incidencia en las nuevas formas y calidad de los empleos
	10. Incremento de actitudes emprendedoras en economías emergentes y en vías de desarrollo. Si bien América Latina y Norte América son las regiones con mayores iniciativas de emprendimiento, la primera se enfrenta a las dificultades de no tener un ecosistema efectivo y eficaz con reglas e incentivos que favorezcan la sostenibilidad y el crecimiento de sus emprendimientos.

²⁴⁴ La Salud digital es un término general que comprende la e-Salud (uso de las tecnologías de la información y la comunicación para la salud) y las denominadas áreas emergentes, como la robótica, realidad virtual, inteligencia artificial, datos masivos (o big data). La salud digital también hace énfasis en la participación activa por el cuidado de la salud por parte de los ciudadanos haciendo el uso de internet, redes sociales e incluso en otras herramientas derivadas de "Do-It-Yourself". La salud digital es un fenómeno avanzado en los sistemas de salud moderno debido a sus beneficios potenciales y reales a nivel individual, poblacional y organizacional. Véase en Cender Quispe et al (2020). COVID – 19: Una pandemia en la era de la salud digital.

Evidencia que sustenta las tendencias asociadas al problema público	
Tendencias	Evidencia
Económicas	11. Estancamiento del crecimiento del PBI per cápita: De acuerdo al INEI (2021), la economía de Perú cayó 11,1% durante 2020, la tasa más baja en las últimas tres décadas. El Fondo Monetario Internacional ha proyectado un crecimiento del 9% para el año 2021.
	12. Mayor percepción de corrupción. Hacia el 2045 es probable que la percepción de los ciudadanos respecto a la corrupción se haya extendido debido, principalmente, a la ocurrencia de prácticas indebidas de financiación que involucran a corporaciones multinacionales, partidos políticos y estamentos del gobierno.
Políticas	13. Incremento de la participación ciudadana a través de medios digitales. Al 2050 las personas tendrán a disposición más dispositivos y plataformas digitales a través de las cuales ejercerán sus derechos y deberes ciudadanos. Ello permitirá que sea copartícipes y ser un actor clave en la formulación e implementación políticas públicas; además, tendrán la capacidad de evaluar a sus gobernantes y sus medidas de política en tiempo real.
	14. Mayor desarrollo de servicios en línea de los gobiernos. Hacia el 2050 se habrá masificado el uso de herramientas tecnológicas para gobernar. En tal sentido, se masificarán los servicios de trámites en línea, de acceso a información pública y de seguimiento por parte de los ciudadanos sobre cómo y en qué se gastan los recursos públicos. Ello representará un gran avance para la prestación de servicios integrados y personalizados y podría asegurar mecanismos de eficiencia y transparencia en la prestación de servicios públicos en general.
Ambientales	15. Aumento de la frecuencia de eventos climáticos extremos. Debido al calentamiento promedio, en el futuro habrá mayor frecuencia de eventos cálidos extremos. Ello significa que, aun si las fluctuaciones cálidas durante El Niño se mantuvieran iguales, en el futuro se alcanzaría mayores temperaturas durante estos eventos.
Tecnológicos	16. Incremento de la interconectividad a través del Internet de las cosas (IdC). Hacia el año 2030 se estima que el internet de las cosas permita interconectar 8 mil millones de personas con 25 mil millones de dispositivos inteligentes activos.
	17. Uso inteligente de Big data, tecnologías digitales y otras tecnologías disruptivas. Para los gobiernos de todo el mundo, el confinamiento y el alto económico causado por el COVID-19 están acelerando tendencias importantes en la operación de la administración pública, tales como el uso inteligente de Big data, tecnologías digitales y otras tecnologías disruptivas. Los gobiernos se han enfrentado a la necesidad de utilizar la tecnología como herramienta para responder a la crisis, así como para mantener las operaciones diarias. Actualmente, para la respuesta a la crisis, los datos se utilizan para rastrear a los pacientes infectados y prevenir el contagio, mientras que al mismo tiempo, las tecnologías de videoconferencia y las herramientas habilitadas para la nube se han convertido en la nueva norma para los trabajadores no esenciales en todo el gobierno, así como en otros sectores ²⁴⁵ .
Actitudes, valores y ética	18. Creciente importancia del análisis del bienestar subjetivo de las personas. Aspectos como la felicidad y la satisfacción por la vida complementan los indicadores utilizados para medir el desarrollo. Al respecto, Latinoamérica presenta un mayor nivel de satisfacción con la vida a nivel global, aun cuando la medición del bienestar subjetivo tiene su origen e inspiración en los países de ingreso alto.
	19. Incremento del uso de "noticias falsas" (post-verdad). El auge de "noticias falsas" y la proliferación de información manipulada transmitidas por usuarios y bots en línea son desafiantes para los editores y las plataformas. No obstante, un sondeo a expertos reveló que el 51% no cree que el entorno mejore en los próximos 10 años.

Fuente: Secretaría de Gestión Pública, sobre la base de CEPLAN (2019), Ministerio de Salud (2020), Banco Interamericano de Desarrollo (2020), Banco Central de Reserva del Perú (2020).

Ahora bien, con relación a las tendencias asociadas al problema público se ha realizado un análisis de los riesgos y oportunidades que podrían mitigarse/ aprovecharse para alcanzar la situación futura deseada. Véase Cuadro N° 27:

²⁴⁵ Zapata, E. (28 de abril de 2020). ¿Es el COVID-19 un caso de estudio de Govtech? CAF. Recuperado de <https://bit.ly/36LXXYq>

Cuadro N° 27.- Análisis de riesgos y oportunidades por cada tendencia identificada

Análisis de riesgos y oportunidades por cada tendencia identificada		
Tendencia	Riesgo	Oportunidad
Social		
1. Incremento de la población	Incremento en el consumo de alimentos.	Promover cambios en los patrones de consumo de las personas para asegurar la satisfacción de las necesidades básicas de todas las personas (de las presentes u futuras generaciones).
2. Cambios en la estructura etaria de la población	Demanda insatisfecha de mecanismos de protección social (sistema de cuidado y cobertura en salud) para personas adultas mayores.	Atención de personas adultas mayores con políticas e intervenciones públicas centradas en la promoción y aseguramiento de un envejecimiento digno.
3. Persistente desigualdad de género	Incremento de la brecha existente entre hombres y mujeres en materia educativa, salud, oportunidades económicas y empoderamiento político.	Fortalecimiento de programas destinados a fomentar la igualdad de género.
4. Aumento de la migración internacional	Precarización de las condiciones de vida la población en el país (p.e. en el mercado laboral (subempleo) y cambios de las formas de trabajo, mayor demanda sobre los servicios básicos, etc.).	Incorporación de mano de obra calificada (en algunos casos, sobre calificada) al mercado laboral peruano.
5. Incremento de la desigualdad de ingresos	Afectación en las condiciones de vida de las personas que impactan en las perspectivas de desarrollo de las personas.	Fortalecimiento de medidas vinculadas a la mejora del acceso a recursos públicos, reducción de brechas salariales, políticas activas del mercado laboral, incremento del gasto social para fortalecer capital humano, entre otros.
6. Estancamiento de los logros de aprendizajes	Se incrementan las desigualdades educativas en el territorio, y reduce la velocidad del cierre de la brecha educativa.	Fortalecer las estrategias educativas en contexto COVID – 19, considerando la heterogeneidad geográfico, cultural y territorial.
Sanitarias		
7. La irrupción de pandemias, como la COVID-19	Gran impacto económico, social e institucional en el país (p.e. paralización de los sectores productivos de la economía, la tasa de pobreza del Perú subiría de 20% a 27% este año, ante el impacto de la pandemia de COVID-19, etc.).	Aceleramiento de los procesos de transformación digital (p.e. modalidades de trabajo y estudio remoto, programas de apoyo a la digitalización empresarial). Impulsar valores y hábitos de higiene que pueden mejorar condiciones de salud de las personas.
8. Mayor desarrollo de la salud digital en contexto del COVID 19	Vulneración en la privacidad de datos masivos.	Fortalecer las medidas establecidas por el gobierno en el marco de la estrategia sanitaria de lucha contra el COVID-19.
Económicas		
9. Elevada informalidad y precariedad del empleo	Afectación a las condiciones de trabajo de las personas, ausencia de protección social de los trabajadores y de representación y diálogo social.	Fortalecer intervenciones multisectoriales de mediano y largo plazo que promuevan la formalización laboral (no solo en el sector privado, sino también en el sector público) (p.e. identificar oportunidades de mejora en las

Análisis de riesgos y oportunidades por cada tendencia identificada		
Tendencia	Riesgo	Oportunidad
		normas vinculadas a contrataciones, incorporación de incentivos, etc).
10. Incremento de actitudes emprendedoras en economías emergentes y en vías de desarrollo	Incremento de barreras burocráticas que puedan perjudicar /desalentar a los emprendedores.	Procurar el establecimiento de reglas claras desde las entidades públicas para promover el surgimiento y sostenibilidad de los emprendimientos o iniciativas de negocio (p.e. disminución de barreras o trabas burocráticas para iniciar un negocio, etc).
11. Incremento del déficit fiscal	Menores recursos presupuestales para la provisión de bienes y servicios que coadyuven al cierre de brechas.	Posibilidad de incorporar en la agenda pública los esfuerzos de modernización de la gestión pública.
12. Estancamiento del crecimiento del PBI per cápita.	Condiciones poco favorables para la producción y actividad económica del país, lo cual podría incrementar los niveles de empleo y, en consecuencia, la condición de vida de muchas familias.	Impulsar un entorno favorable para las inversiones del sector privado y la recuperación progresiva de la productividad.
Políticas		
13. Mayor percepción de corrupción	Fracaso de la gobernanza nacional, en tanto la corrupción genera pérdidas monetarias y aumenta la desconfianza de las personas en las instituciones.	Fortalecer los mecanismos de prevención, detección y sanción de casos de corrupción en la administración pública (p.e. muerte civil para funcionarios públicos corruptos, etc).
14. Mayor desarrollo de servicios en línea de los gobiernos.	Proliferación de información falsa en las redes sociales (fake news) respecto a los bienes, servicios y regulaciones que brinda el gobierno.	Mejora en el acceso y oportunidad a los servicios públicos que brindan las entidades (p.e. posibles ahorros en tiempo y dinero a las personas naturales y jurídicas).
15. Incremento de la participación ciudadana a través de medios digitales.	No se incorporan los aportes de las personas en el ciclo de vida de las intervenciones públicas (participación como mecanismo “formal”, pero no real)	Fortalecer los mecanismos para la incorporación de las personas en las intervenciones públicas (p.e. procesos de consulta pública, mayor transparencia en e acceso a información pública, etc).
Ambientales		
16. Aumento de la frecuencia de eventos climáticos extremos	Destrucción de la infraestructura productiva y vías de comunicación, afectación a los medios de subsistencia.	Fortalecer los sistemas de gestión de riesgos de desastres.
Tecnológicos		
17. Incremento de la interconectividad a través del Internet de las cosas (IdC).	Vulneración en la privacidad de datos masivos.	Mejoría de los sistemas de gestión y seguridad de la información
18. Uso inteligente de Big data, tecnologías digitales y otras tecnologías disruptivas	Incertidumbre respecto a los niveles de ciberseguridad.	
Actitudes, valores y ética		
19. Creciente importancia del análisis del bienestar subjetivo de las personas	Sensación de insatisfacción y de falta de bienestar personal.	Fortalecimiento de las actividades asociadas a la satisfacción de vida formación académica, trabajo digno, espacios adecuados de recreación)

Análisis de riesgos y oportunidades por cada tendencia identificada		
Tendencia	Riesgo	Oportunidad
20. Incremento del uso de "noticias falsas" (post-verdad).	Afecta la toma de decisiones sobre la base de información certera y confiable.	Fortalecer los canales de comunicación del Estado a las personas, a través de medios radiales, telefónicos o televisivos, dotando de mayor certidumbre y predictibilidad a las personas.

Fuente: Secretaría de Gestión Pública, sobre la base de CEPLAN (2019; 2020), Ministerio de Salud (2020), Banco Interamericano de Desarrollo (2020), Foro Económico Mundial (2020), Instituto Peruano de Economía (2020), The London School of Economics and Political Science (2017), Observatorio de la Formalización Laboral del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (2020), Política Nacional Penitenciaria (2020).

Escenarios

una vez que se han identificado las principales tendencias, así como los riesgos y oportunidades que podrían afectar el entorno en el cual opera la administración pública, se realizó la identificación de los escenarios que podrían afectar el desarrollo nacional y, en consecuencia, impactar, tanto en el problema público identificado, como en la situación futura deseada al 2030. debe precisarse que los escenarios, como el futuro mismo, irán cambiando y actualizándose regularmente en función de nuevos hallazgos y de las decisiones que tomen los actores del desarrollo (Ceplan, 2019). véase el cuadro N° 28:

Cuadro N° 28.- Escenarios que podrían afectar el desarrollo nacional al 2030

Escenarios que podrían afectar el desarrollo nacional al 2030	
Escenario 1: Expectativas crecientes de la clase media	• Crecimiento sostenido del gasto de consumo en bienes, servicios y regulaciones. • Incremento de la demanda de educación superior
Escenario 2: Aumento de la tecnología y la mecanización	• Los avances en tecnologías más eficientes han permitido reducir el consumo de energía en un 20% y 30%, en general, y con una mayor integración con la internet de las cosas se podría llegar a una reducción de hasta un 50%. • Desplazamiento de empleos por el incremento en el uso de robots fue de 3% en 2020, mientras que, a mediados de 2030, será del 30%. • La aplicación de la Inteligencia Artificial para procesos productivos fue implementada en el Perú desde el 2017, específicamente en procesos de apoyo administrativo del sector privado, con lo cual se logró una reducción de costos entre 12% y 20%
Escenario 3: Un nuevo superciclo para las materias primas	• En el Perú, al igual que en muchos países, el crecimiento demográfico y económico ha expandido la demanda de energía, agua, minerales y alimentos. Sin embargo, al ser un país dependiente de la explotación de materias primas, el incremento en los precios de los commodities ha impactado favorablemente su crecimiento económico. • El aumento de los flujos de inversión, el incremento en el valor de las exportaciones derivadas directamente del aumento de los precios de los metales y el correcto comportamiento en las cuentas macroeconómicas llevaron a que, entre el 2018 y 2028, el producto bruto interno per cápita creciera en promedio 4,6%. Esta tendencia en el ritmo de crecimiento permitió que el Perú en 2029 se aproximara al estatus de los países de ingresos altos.
Escenario 4: Ocurrencia de desastre mayor	• Interrupción de los niveles de producción y de comercio nacional. • Incremento del precio de los alimentos en la última década. • Saturación y colapso del sistema de salud.

Fuente: CEPLAN (2019).

Anexo N° 03

Evidencia de las alternativas de solución

Sobre la base de las tendencias, los escenarios y los riesgos y oportunidades identificados, la PNMGP se plantea quince (15) alternativas de solución, las cuales coadyuvan a la situación futura deseada anteriormente descrita. Las alternativas que se muestran a continuación son el resultado de los talleres llevados a cabo durante los meses de diciembre de 2020 y febrero de 2021²⁴⁶. Para una mayor ilustración al respecto, a continuación, se detallan las fechas y los órganos y entidades públicas que participaron durante el proceso de diseño y colaborativo de la PNMGP. Véase cuadro N° 29:

Cuadro N° 29.- Entidades públicas que participaron durante el proceso de diseño y colaborativo de la PNMGP

Entidades públicas que participaron durante el proceso de diseño y colaborativo de la PNMGP		
Fechas	Tema / Grupo	Entidad ²⁴⁷
Lunes 09 de noviembre 2020 al viernes 13 de noviembre 2021	Reuniones bilaterales con rectores de las materias de la PNMGP y actores estratégicos	Presidencia del Consejo de Ministros
		Centro Nacional de Planeamiento Estratégico
		Autoridad Nacional del Servicio Civil
		Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
		Gobierno Regional de Tumbes
Miércoles 09 de diciembre 2020 Viernes 11 de diciembre 2021	Sesiones introductorias - Presentación de la Actualización de la PNMGP	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico
		Autoridad Nacional del Servicio Civil
		Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
		Ministerio de Economía y Finanzas
		Presidencia del Consejo de Ministros
Lunes 14 de diciembre 2020 Martes 5 de enero Lunes 11 de enero 2021	Grupo 1: Diseño de políticas públicas	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico
		Presidencia del Consejo de Ministros
		Instituto Nacional de Estadística e Información
		Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego
		Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo
		Gobierno Regional de Tumbes
		Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental
	Grupo 2: Estrategia de intervención	Presidencia del Consejo de Ministros
		Centro Nacional de Planeamiento Estratégico
		Instituto Nacional de Estadística e Información
		Ministerio de Salud
		Ministerio de Educación
		Gobierno Regional de Ucayali
		Municipalidad de Maynas (Iquitos)
Miércoles 16 de diciembre 2020 Miércoles 6 de enero Miércoles 13 de enero 2021	Grupo 3: Gestión interna (Temática Organizacional)	Presidencia del Consejo de Ministros
		Autoridad Nacional del Servicio Civil
		Ministerio de Economía y Finanzas
		Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento
		Ministerio de la Producción

²⁴⁶ Los talleres de diseño y formulación colaborativa de la PNMGP al 2030 fueron realizados en las siguientes fechas: miércoles 09 de diciembre, viernes 11 de diciembre, lunes 14 de diciembre, miércoles 16 de diciembre, viernes 18 de diciembre, martes 5 y lunes 11 de enero, miércoles 06 y 13 de enero, viernes 8 y 15 de enero y viernes 05 de febrero. Cabe destacar que un punto de coincidencia entre las entidades y órganos participantes consistió en la necesidad de abordar el proceso de modernización con un énfasis en la naturaleza sistémica del mismo; esto es, considerando, tanto los medios que definen gestión de los recursos, como las intervenciones públicas (bienes, servicios y regulaciones) y su vinculación al logro de objetivos de política pública. Finalmente debe indicarse que, en adición a las sesiones detalladas en el Cuadro N° 29, los días 5 y 12 de febrero se llevaron a cabo reuniones virtuales de discusión con expertos nacionales e internacionales, los cuales brindaron aportes y sugerencias para la formulación, implementación y seguimiento de la PNMGP al 2030. En ese sentido, se desarrollaron un total de catorce (14) sesiones como parte del proceso de diseño y formulación colaborativa de la PNMGP al 2030.

²⁴⁷ Cabe precisar que, en muchos casos, se requirió la participación de uno o más órganos de línea de una entidad pública; en atención a las distintas temáticas abordadas durante los talleres de diseño y formulación colaborativa de la PNMGP. Así, por ejemplo, se tiene el caso de la participación recurrente de los equipos técnicos provenientes del Ministerio de Economía y Finanzas – MEF en los distintos grupos temáticos, a través de sus diversos órganos de línea, tales como la Dirección General de Abastecimiento, La Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos o la Dirección General de Presupuesto Público.

Entidades públicas que participaron durante el proceso de diseño y colaborativo de la PNMGP		
Fechas	Tema / Grupo	Entidad ²⁴⁷
		Gobierno Regional de Tumbes
		Municipalidad de La Victoria (Chiclayo)
	Grupo 4: Gestión interna (Temática Recursos humanos)	Presidencia del Consejo de Ministros
		Autoridad Nacional de Servicio Civil
		Ministerio de Economía y Finanzas
		Ministerio de Energía y Minas
		Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual
		Municipalidad de Miraflores
		Gobierno Regional de Ucayali
	Grupo 5: Gestión interna (Temática Recursos Materiales)	Presidencia del Consejo de Ministros
		Ministerio de Economía y Finanzas
		Centro Nacional de Planeamiento Estratégico
		Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento
		Ministerio de Salud
		Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado
		Municipalidad de Santiago de Surco
	Grupo 6: Gestión interna (Temática Uso Estratégico de las TICS)	Presidencia del Consejo de Ministros
		Ministerio de Transportes y Comunicaciones
		Registro Nacional de Estadística e Información
		Gobierno Regional de Tumbes
		Gobierno Regional de Cajamarca
Viernes 18 de diciembre 20 Viernes 8 de enero Viernes 15 de enero 2020	Grupo 7: Seguimiento, Evaluación y Mejora Continua	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico
		Presidencia del Consejo de Ministros
		Ministerio de Economía y Finanzas
		Ministerio del Interior
		Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social
		Ministerio de Educación
		Archivo General de la Nación
		Registro Nacional de Identificación y Estado Civil
		Instituto Nacional de la Calidad
	Grupo 8: Apertura del Estado hacia las personas	Presidencia del Consejo de Ministros
		Ministerio de Justicia y derechos Humanos(Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública)
		Contraloría General de la República
		Gobierno Regional de La Libertad
		Municipalidad de Lima Metropolitana
Lunes 15 de febrero de 2021	Presentar la propuesta final de actualización de la PNMGP al 2030 .	Todas las entidades participantes de los talleres

Fuente: Secretaría de Gestión Pública

En ese sentido, sobre la base del proceso participativo realizado con los órganos y entidades públicas, se propuso un conjunto de alternativas de solución, las cuales se encuentran en consistencia con las respectivas causas directas asociadas al problema público identificado. Véase Cuadro N° 30:

Cuadro N° 30.- Matriz de alternativas de solución seleccionadas en los talleres de diseño y formulación colaborativa de la PNMGP al 2030

Causa Directa	N°	Alternativa de solución propuesta	Evidencia que sustenta la alternativa de solución
Causa directa 1: Inadecuado diseño de políticas públicas	Alternativa de solución 1	Contar con un mecanismo para la construcción de políticas públicas basadas en evidencia.	En países de ingresos medios o bajos resulta desafiante recurrir al uso de evidencia para sustentar el diseño e implementación de políticas porque - normalmente - no se le asigna ni el tiempo ni los recursos necesarios. No suele estar entre las prioridades de las oficinas, toda vez que hay temas en agenda que "compiten" entre sí por la prioridad. Para lograr un uso adecuado de evidencia, no basta con "voluntad política". El uso de evidencia requiere de un conjunto de herramientas y habilidades: capacidad técnica para compilar e interpretar la evidencia existente; data accesible sobre los resultados de la implementación; procesos y orientaciones que incentiven el uso de data y evidencia en la toma de decisiones (J-PAL, 2018). Son diversos los mecanismos que se proponen para mejorar el uso de evidencia en la administración pública, a continuación se detallan algunos: La organización internacional Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab(J- PAL)(2018) propone un modelo conceptual el cual consiste en un ciclo de aprendizaje compuesto de diversos pasos, los cuales se dividen en tres fases principales: (i) diagnóstico: identificación del problema y revisión de la evidencia existente; (ii) evaluación del diseño y de la implementación, y análisis de resultados y (iii) uso de evidencia y aprendizaje: escalar programas efectivos, sobre la base de la evidencia relevada y compartir perspectivas y evidencia para decisiones futuras. Por su parte, la Oficina del Gabinete de Reino Unido (2004), también coincide en que la elaboración de políticas públicas debe basarse en evidencia que sustente aquello que ha funcionado y aquello que no y, para ello, las entidades públicas deben mejorar su capacidad de emplear evidencia para la toma de decisiones. Así, Reino Unido reconoce una serie de prácticas que pueden permitir un uso adecuado de evidencia: (i) integrar las habilidades investigativas como una competencia profesional entre los hacedores de política y los analistas; (ii) generar condiciones para que los hacedores de política y practitioners puedan apropiarse de la evidencia necesaria para sustentar e implementar políticas de manera efectiva; (iii) comprometer a los hacedores de política a emplear los hallazgos de las investigaciones para mejorar la calidad de la toma de decisiones, incluso si es que los resultados de la misma son contrarios a los esperados, (iv) el establecimiento de incentivos que promuevan el uso de evidencia(p.e. en Reino Unido se han vinculado las evaluaciones presupuestarias que realiza el Tesoro con el cumplimiento de los Acuerdos de Servicio, a fin de verificar, sobre la base de la evidencia disponible de los servicios públicos, si es que se están logrando los resultados previstos en los Acuerdos de Servicio; de no evidenciarse avances, se retorna un porcentaje del presupuesto asignado a dichos servicios a las entidades públicas del nivel nacional o local, de quien dependen). Así, diversos estudios remarcan que los mecanismos para realizar un uso apropiado de evidencia deben buscar la interacción constante entre el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas (p.e. desde incorporar perfiles plurales y multidisciplinarios en los equipos de políticas hasta fortalecer capacidades de investigación y análisis en los analistas y profesionales vinculados a la elaboración de políticas) (Overseas Development Institute, 2006). Fuentes: 1. Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab(J- PAL)(2018). Creating a Culture of Evidence Use: Lessons from J-Pal's Government Partnerships in Latin America. The Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab (J-PAL). Povertyactionlab.org/gpi. Diciembre, 2018. 2. Overseas Development Institute(2006). Toolkit for progressive policymakers in developing countries. 3. Lee, J. (2004). Is evidence-based government possible. Prime Minister's Strategy Unit, London. OpenURL.

Cuadro N° 30.- Matriz de alternativas de solución seleccionadas en los talleres de diseño y formulación colaborativa de la PNMGP al 2030

Causa Directa	N°	Alternativa de solución propuesta	Evidencia que sustenta la alternativa de solución
Causa directa 1: Inadecuado diseño de políticas públicas	Alternativa de solución 2	Implementar progresivamente la metodología del Análisis del Impacto Regulatorio (AIR) en las entidades públicas.	Estudios realizados por el Banco Mundial señalan que el uso de la regulación como instrumento de política ha aumentado drásticamente con el tiempo y ahora es una herramienta clave para que los gobiernos administren bien y con calidad a las sociedades más complejas y diversas. El AIR es una reforma de políticas que tiene el potencial de mejorar tanto las prácticas como los resultados de las intervenciones regulatorias. Las mejores regulaciones permiten a los legisladores gestionar y equilibrar mejor la competencia social e Intereses económicos. En este contexto, también es importante mencionar que el AIR, incluso cuando es aplicado de forma óptima, no es una herramienta que sustituye a la toma de decisiones regulatorias. Más bien debe considerarse como una parte integral del proceso de formulación de regulaciones dentro del gobierno, que tiene como objetivo elevar la calidad del debate y, por lo tanto, la calidad del proceso de toma de decisiones. Muchos gobiernos todavía experimentan frecuentes fallas regulatorias que aumentan los costos y riesgos de actividades comerciales (Banco Mundial 2010). La implementación del AIR es una solución efectiva, aunque a menudo se presentan obstáculos como, por ejemplo, debilidades en las capacidades institucionales, exceso o marcos regulatorios mal diseñados (Banco Mundial 2010). De los estudios realizados por Morrall las ventajas de implementar un sistema de evaluación de impacto se pueden clasificar en tres áreas: eficiencia, responsabilidad y transparencia (Morrall 2001): Eficiencia: El AIR permite a los reguladores decidir por la alternativa de política que produce mayores beneficios. Para lograrlo, es necesario cumplir con las siguientes etapas: (i) identificar el problema y/o necesidad que busca resolver la acción propuesta, (ii) una evaluación de alternativas, y (iii) un análisis de los beneficios y costos de las alternativas identificadas. En Indonesia, por ejemplo, el Plan Nacional de Desarrollo 2015–2019 establece que todos los organismos están alentados a realizar un análisis de costos y beneficios como parte del proceso central de elaboración de normas. Este análisis también es recomendado por los documentos generados de la OCDE (OCDE 2008b) Responsabilidad: La aplicación del AIR promueve la generación de mayor responsabilidad cuando los gobiernos se comprometen a monitorear los impactos de las regulaciones propuestas, así como a evaluarlas en un tiempo determinado, particularmente, cuando los reguladores usan evaluaciones de impacto para evaluar la coherencia de las leyes y reglamentos propuestos con objetivos de política a mediano y largo plazo (OCDE 2015). Este es el caso en Irlanda, donde los AIR se consideran un proceso continuo y se espera que las evaluaciones se actualicen en diferentes etapas del ciclo de vida de las regulaciones propuestas. Transparencia: El AIR incrementa el involucramiento y conocimiento de las actividades al obligar a los reguladores a proporcionar detalles de las acciones propuestas y explicar por qué la alternativa escogida es mejor que las otras alternativas. Asimismo, la transparencia se fortalece aún más haciendo públicos los resultados de todas las etapas del proceso regulatorio. Georgia, Moldavia y Japón, por ejemplo, publican sus evaluaciones de impacto en un sitio web unificado, mientras que en Costa de Rica se comunican a las partes interesadas a través de un correo electrónico. Mejorar la transparencia de las decisiones regulatorias tiende a tener un efecto positivo sobre la eficiencia y responsabilidad y tiene un efecto dominó, ya que fortalece la confianza pública en las instituciones reguladoras y los encargados de formular políticas, reduce las oportunidades de corrupción (por ejemplo, aprobar deliberadamente malas regulaciones para ofrecer tratos preferencial a ciertos jugadores) y aumenta la protección del consumidor y la protección de los derechos de los ciudadanos, especialmente los de los grupos vulnerables (OCDE 2008).

Cuadro N° 30.- Matriz de alternativas de solución seleccionadas en los talleres de diseño y formulación colaborativa de la PNMGP al 2030

Causa Directa	N°	Alternativa de solución propuesta	Evidencia que sustenta la alternativa de solución
			Fuentes: 1. OECD (2019), Implementación del Análisis de Impacto Regulatorio en el Gobierno Central del Perú: Estudios de caso 2014-16, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264305809-es. 2. OECD. (2008). Introductory Handbook for Undertaking Regulatory Impact Analysis (RIA). 3. Morrall III, J. F. (2001, February). Regulatory Impact Analysis: efficiency, accountability and transparency. In Conference of the APEC-OECD Co-operative Initiative on Regulatory Reform, Singapore.
Causa directa 2: Inadecuada estrategia de intervención para lograr los objetivos de política pública	Alternativa de solución 3	Potenciar y/o asegurar la implementación de los mecanismos de articulación intergubernamental e intersectorial	De acuerdo a un estudio de la OCDE (2016), es fundamental reforzar los mecanismos de coordinación tanto vertical como horizontal en la administración pública, para facilitar la articulación entre las políticas e inversiones entre los niveles de gobierno y, de ese modo, reforzar el proceso de descentralización y crecimiento inclusivo. A continuación, se desarrollan algunas recomendaciones en concreto: 1. En los últimos años, diversos Ministerios han establecido espacios de articulación bilateral con los gobiernos regionales (véase los casos de la Comisión Intergubernamental del Sector Educación, el Comité Gestión Regional Agrario, la Comisión Intergubernamental de Salud y la Comisión Intergubernamental del Sector Desarrollo e Inclusión Social). Sin embargo, el principal desafío que se presenta es que no se cuenta con información respecto a los productos y resultados que están generando este tipo de espacios. En ese sentido, desde la Secretaría de Descentralización se debieran fortalecer los mecanismos para realizar seguimiento a este tipo de espacios y asegurar su orientación hacia el logro de resultados. 2. Por otro lado, desde el año 2016, la Secretaría de Descentralización viene implementando espacios de encuentro y diálogo, con el objetivo de mejorar y fortalecer la articulación y coordinación entre los ministerios y los gobiernos regionales y locales, para optimizar la provisión de bienes, servicios y regulaciones a los ciudadanos a nivel territorial, de los cuales los más representativos son los GORE y MUNI Ejecutivo. El GORE Ejecutivo es un espacio en el cual los Ministros dialogan de manera bilateral con los Gobernadores Regionales y sus respectivos equipos técnicos. Entre setiembre de 2016 y diciembre de 2017 se han llevado a cabo un total de seis reuniones de Gore Ejecutivo, y se ha suscrito 3133 compromisos entre autoridades y funcionarios públicos sobre un conjunto de temas prioritarios (Secretaría de Descentralización, 2020). Durante el año 2019, se generaron 290 reuniones entre bilaterales y multilaterales y 847 compromisos. Uno de los principales atributos del GORE Ejecutivo es el seguimiento que se hace de los compromisos pactados en su espacio, lo cual ha contribuido a la alta valoración que tienen los que participan en él. Para los años 2017 y 2018, el nivel de cumplimiento de los compromisos pactados en el décimo y onceavo GORE, respectivamente, corresponde a 79% y 35%; asimismo, para el doceavo GORE, llevado a cabo en 2019, el porcentaje de cumplimiento desciende a 11%, siendo este un reflejo de la coyuntura política que se originó luego de la disolución constitucional del Congreso y que se extendió hasta el primer trimestre de 2020 (Secretaría de Descentralización, 2019).

Cuadro N° 30.- Matriz de alternativas de solución seleccionadas en los talleres de diseño y formulación colaborativa de la PNMGP al 2030

Causa Directa	N°	Alternativa de solución propuesta	Evidencia que sustenta la alternativa de solución
			Por su parte, el Muni Ejecutivo es un espacio de articulación que promueve la acción conjunta de los Gobiernos Municipales y el Gobierno Nacional. La orientación estratégica del MUNI Ejecutivo es el de construir "Agendas de Desarrollo Territorial", en las que se alineen prioridades de políticas nacionales y territoriales. Durante el 2019, se llevaron a cabo cinco ediciones del MUNI Ejecutivo, dando un total de 293 reuniones. Ambos espacios resultan fundamentales para el fortalecimiento de la descentralización con enfoque territorial, en tanto se facilita la identificación de problemáticas que están afectando el desarrollo económico y productivo de las regionales y municipalidades y sus respectivas soluciones. 3. Otra de las recomendaciones que brindan organismos internacionales como la OECD(2016), es el fortalecimiento del rol del Consejo de Coordinación Intergubernamental, centrando su papel en la coordinación de políticas entre los gobiernos regionales y el nacional, y racionalizando su agenda atendiendo a un pequeño número de asuntos de política mutuamente acordados(téngase presente que el Consejo de Coordinación Intergubernamental se crea en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo(2007), pero no se llega a implementar). Finalmente, de acuerdo a Franco (2018) la intersectorialidad se entiende como la integración o articulación de programas de organizaciones públicas de diversos sectores para lograr atender un problema transversal a la especialización de las mismas. Así, en las políticas públicas intersectoriales se requiere la acción convergente de organizaciones y programas públicos de distintos sectores orientados hacia el mismo público específico. La formulación de políticas públicas que atiendan las necesidades de las personas en el territorio requiere tener una mirada intersectorial que permita formular una intervención integral que integre las acciones de los diferentes sectores. Uno de los principales retos para lograr un estado moderno centrado en las personas es que las instituciones públicas que diseñan intervenciones y estrategias para implementar servicios adopten una mirada sistémica del abordaje de los problemas públicos, superando la mirada sectorial de las intervenciones públicas que obliga al Estado a brindar servicios estandarizados, no adecuados a la realidad de la población y que no generan ningún impacto en el cierre de brechas sociales. En ese sentido, un gran reto al día de hoy es lograr que las instituciones públicas funcionen a través de esquemas de articulación y colaboración intersectorial e intergubernamentales para diseñar, implementar y brindar servicios que respondan a las necesidades de la población. Por ejemplo, un espacio valioso de coordinación intersectorial al cual se recurre en el marco de la producción normativa que se realiza desde el Poder Ejecutivo es la plataforma del Consejo de Coordinación Viceministerial(CCV), mediante la cual se revisan y consensuan las normas que emiten las entidades públicas del gobierno nacional. Fuentes: 1. OECD (2016). Territorial Reviews Peru 2016. Estudio de Desarrollo Territorial Perú 2016. 2. Secretaría de Descentralización (2019). Informe Anual de Descentralización.

Cuadro N° 30.- Matriz de alternativas de solución seleccionadas en los talleres de diseño y formulación colaborativa de la PNMGP al 2030

Causa Directa	N°	Alternativa de solución propuesta	Evidencia que sustenta la alternativa de solución
			3. Mayorga, F. F. (2018). Problemas de coordinación y coherencia en la política pública de modernización... del Poder Ejecutivo de Perú. Revista del CLAD Reforma y Democracia, (70), 127-162 4. Sotelo (S/F). La cadena de valor público: un principio ordenador que previene la colisión metodológica.
Causa directa 2: Inadecuada estrategia de intervención para lograr los objetivos de política pública	Alternativa de solución 4	Promover la implementación de los modelos de provisión de bienes y servicios, en coordinación con los gobiernos regionales y locales.	De acuerdo a un diagnóstico realizado por la Secretaría de Descentralización (2019), con el apoyo de GRADE (2019), en los últimos años se han presentado diversos problemas para definir roles y responsabilidades entre ministerios con competencias compartidas en salud, educación, transportes, agua y saneamiento). Así, como no ha habido una metodología específica para delimitar responsabilidades de los tres niveles de gobierno en la prestación de bienes y servicios públicos, con funciones compartidas y, por tanto, los tres niveles de gobierno han venido realizando, en algunos casos, las mismas funciones y hasta las mismas fases de proceso (como la planificación, el financiamiento, la ejecución, etc.), se seguían generando intromisiones, duplicidad, y omisiones en la gestión de estos servicios públicos. Esta situación ha producido, no solo incomodidad y tensiones entre autoridades, sino niveles preocupantes de insatisfacción por parte de las personas. Para afrontar esta problemática, desde la Secretaría de Descentralización se han aprobado los Lineamientos para la elaboración e implementación de los modelos de provisión de bienes, servicios y regulaciones, los cuales constituyen un modelo de gestión que permite a las entidades con competencias compartidas identificar y adoptar decisiones sobre aquellos aspectos que contribuyan a la creación de valor público en cada una de las fases sucesivas de los procesos de provisión a cargo de dos o más niveles de gobierno. Fuentes: 1. PCM (2018). Informe final de Comisión Multisectorial e Intergubernamental para el fortalecimiento de la descentralización. 2. Secretaría de Descentralización (2020). Informe que sustenta la emisión de Lineamientos para el diseño de modelos de provisión de bienes, servicios y regulaciones.

Causa directa 3: Limitada capacidad de gestión interna para generar bienes y servicios de calidad	Alternativa de solución 5	Integrar los sistemas administrativos para la provisión de bienes, servicios y regulaciones	De acuerdo a un estudio realizado por Franco (2018), desde la creación de los sistemas administrativos, los rectores han realizado diversos esfuerzos por estandarizar sus procesos de trabajo y regular el desorden organizacional y administrativo que imperaba anteriormente. Sin embargo, este proceso de regulación y estandarización dio lugar a la conformación de una lógica de silos entre todas las instancias responsables de supervisar los sistemas administrativos. Uno de los reflejos más visibles de esta desarticulación entre sistemas administrativos es el uso de acepciones distintas para los mismos términos. Según los hallazgos de dicha investigación (Franco, 2018), existen diferentes aproximaciones a términos claves como insumo, productos, actividades, resultados o metas e incluso hay diferentes y contradictorias tipologías sobre las entidades que conforman el sector público. En complemento con ello, de acuerdo a los hallazgos de la Primera Encuesta Nacional para mejorar la Gestión Pública (2020) y de la Evaluación de Resultados de la PNMGP (2020), la desarticulación entre sistemas administrativos se refleja en distintas problemáticas, tales como: 1. Desarticulación entre el sistema de planeamiento y presupuesto: las entidades públicas elaboran el presupuesto no considerando de forma diligente los registros ingresados al POI a través del aplicativo del CEPLAN, lo que provoca que existan actividades que no son ejecutadas por falta de presupuesto, pero también que aparezcan actividades no consignadas que son ejecutadas. 2. Descoordinación entre el sistema de abastecimiento y el sistema de presupuesto, a nivel de la certificación presupuestal o en los procesos de pago; 3. Métodos distintos para evaluar la acción estatal entre entidades rectoras de sistemas administrativos: los métodos para realizar el seguimiento y la evaluación empleados en el marco del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico - SINAPLAN son distintos de los empleados en el marco de la reforma del presupuesto por resultados, entre otros. 4. Complicaciones en la ejecución del gasto público, debido a la descoordinación de los planes y los programas presupuestales, generándose retrasos, principalmente, a nivel de certificación presupuestal. 5. Problemas relacionados principalmente con los procesos presupuestarios, sobre todo a nivel de la certificación presupuestal dentro de la cadena logística de recursos humanos. 6. Demora en la trazabilidad de la información al interior de las entidades públicas y en el envío de información de una entidad a otra, lo cual genera, entre otras dificultades, desfases de tiempo para realizar algún requerimiento de abastecimiento o algún trámite administrativo. 7. Demora en la gestión de documentos y rendición de viáticos que son, muchas veces, relacionadas al exceso de trámites que se deben realizar y al control excesivo para sustentarlas (sobre costos), entre otros. Frente a dicha problemática, una experiencia vecina importante para facilitar la articulación entre los sistemas administrativos es el modelo integrado de planeación y gestión de Colombia (2017), el cual realiza énfasis en articular los sistemas de gestión de las entidades públicas y los sistemas de control interno, de manera que se pueda (i) reducir los tiempos de operación al interior de las entidades públicas (se reducen los reportes, procedimientos y comisiones), (ii) adoptar un solo instrumento centralizado para realizar la evaluación y la gestión, (iii) reconocer las particularidades de las entidades, en términos de necesidades, (iv) otorgarle un carácter más integral en la gestión de la administración pública, al promover la articulación de las políticas y de la planeación y la gestión institucional y (v) orientar la toma de decisiones de políticas y la gestión institucional hacia metas estratégicas y cumplimiento de objetivos al servicio de los ciudadanos (Función Pública, 2017).
--	---	--	---

			Fuentes: 1. PCM (2020). Primera Encuesta Nacional para mejorar la Gestión Pública. 2. PCM (2020). Evaluación de Resultados de la PNMGP. 3. Mayorga, F. F. (2018). Problemas de coordinación y coherencia en la política pública de modernización... del Poder Ejecutivo de Perú. Revista del CLAD Reforma y Democracia, (70), 127-162. 4. Presidencia de la República de Colombia (2017). Decreto 1499(actualización del Modelo Integrado de Planeación y Gestión).
--	--	--	---

Cuadro N° 30.- Matriz de alternativas de solución seleccionadas en los talleres de diseño y formulación colaborativa de la PNMGP al 2030

Causa Directa	N°	Alternativa de solución propuesta	Evidencia que sustenta la alternativa de solución
Causa directa 3: Limitada capacidad de gestión interna para generar bienes y servicios de calidad	Alternativa de solución 6	Articular a las entidades públicas en función de los eventos de vida de las personas o cadena de trámites	De acuerdo a un estudio del BID (2016), son tres estrategias las que han venido impulsando los países en los últimos años para mejorar la calidad de sus servicios: 1. Integrar, como forma de promover la superación de los múltiples niveles de fragmentación institucional y de la información. El caso de Corea del Sur, y la plataforma MinWon24, la cual es un portal de servicios públicos en línea del Gobierno de Corea del Sur, que ofrece a sus ciudadanos certificados y otros documentos las 24 horas del día todos los días de la semana, reduciendo significativamente el tiempo y esfuerzo de las personas. 2. Simplificar, como estrategia orientada a disminuir los costos de transacción de los trámites, lo cual abarca marcos legales, procedimientos y acceso. Un caso referente es el caso Colima en México, cuyo municipio implementó un programa de simplificación regulatoria mediante el cual se identificaron y facilitaron los trámites y procesos que tenían un mayor impacto en la competitividad a nivel estatal y municipal. Asimismo, se impulsó la adopción de TIC, buscando de este modo transformar la administración pública a través de la automatización y digitalización de los procesos y trámites administrativos. 3. Gerenciar; es decir, manejar los insumos claves de la calidad de gestión de servicios. Un caso ilustrativo es el programa Minas Fácil, en Brasil, el cual fue establecido en 2005 como una iniciativa del gobierno del estado de Minas Gerais, Brasil, para facilitar el proceso de apertura de empresas a través de la simplificación de procedimientos y la reducción de tiempos a fin de estimular un ambiente favorable para las inversiones y los negocios. Además de ello, diversos países han realizado esfuerzos por conocer los principales eventos que han ejercido un impacto en la vida de las personas y, en función de ello, han orientado las mejoras en los servicios que brindan. Por ejemplo, Francia cuenta con una metodología denominada "Mapeando la experiencia del usuario", diseñado por la Secretaría de Transformación de la Acción Pública (2012), basada en la premisa de "ponerse en los zapatos de las personas para mejorar los servicios públicos". Así, como parte de dicha metodología comprendida en doce (12) pasos, se identifica como un primer paso el "identificar los sucesos de vida y medir el grado de complejidad de los procedimientos que se tienen que llevar a cabo a través de un indicador. Esto servirá para priorizar sucesos de vida". Fuentes: 1. BID (2016) Gobiernos que sirven: innovaciones que están mejorando la entrega de servicios a los ciudadanos. 2. Dirección Interministerial de la Transformación Pública (2012). Mapeando la ruta del usuario.
Causa directa 3: Limitada capacidad de	Alternativa de solución 7	Mejorar el diseño y articulación de normas e	En un estudio sobre la articulación de los Sistemas de Administración del Estado peruano (2017) se analizan las principales dificultades de los Sistemas Administrativos para garantizar la generación de valor público en las entidades públicas planteando dos (02) conclusiones importantes:

Cuadro N° 30.- Matriz de alternativas de solución seleccionadas en los talleres de diseño y formulación colaborativa de la PNMGP al 2030

Causa Directa	N°	Alternativa de solución propuesta	Evidencia que sustenta la alternativa de solución
gestión interna para generar bienes y servicios de calidad		instrumentos de los sistemas administrativos para atender la heterogeneidad de las entidades públicas y facilitar una gestión orientada a resultados.	1. Los sistemas administrativos tienen normas contradictorias que afectan el funcionamiento de la gestión interna de las entidades públicas. Dada la naturaleza del funcionamiento de los sistemas administrativos, estos se interrelacionan y afectan los procesos de diseño e implementación de políticas públicas impactando en la prestación de los servicios que se brinda a las personas. 2. Los Sistemas Administrativos no están articulados y ello genera sobrerregulaciones, duplicaciones, ineficiencias, incluso generando condiciones para la corrupción. Al tener los SAE diferentes normas, distintos órganos rectores, conceptos y finalidades, es difícil su actuación en conjunto de forma integrada. Sus normas no están articuladas suficientemente. En ese sentido, es preciso señalar que el citado estudio sugiere la necesidad de trabajar en un modelo de articulación de los sistemas administrativos que permitan responder a las políticas públicas para generar valor público, siendo uno de los pasos clave para lograrlo simplificar las normas y procedimientos que se duplican, para lo cual, a su vez, resulta importante dimensionar y reconocer las características y capacidades operativas de las entidades públicas. Fuente: Suárez y Chumacero (2017). La articulación de los SAE y la generación de valor público. Universidad del Pacífico. Escuela de Postgrado.
Causa directa 3: Limitada capacidad de gestión interna para generar bienes y servicios de calidad	Alternativa de solución 8	Fortalecer el uso de los mecanismos disponibles para la optimización del gasto público.	Esta alternativa de solución se sustenta en el marco de una conclusión señalada por el BID (2015) para América Latina que plantea que es necesario contar con sistemas que estimulen la calidad del gasto en las dimensiones de control, presupuesto por resultados, la definición de indicadores, los sistemas de reporte y seguimiento, etc. Está probado que la aplicación de políticas sanas de seguimiento y evaluación del gasto conducen a operativizar la teoría de la calidad del gasto para hacerlo más efectivo y eficiente. La institucionalización de una unidad de seguimiento y evaluación del gasto contribuiría de forma sustancial a la puesta en ejecución de un PpR. En línea con lo planteado por el BID, el Ministerio de Economía y Finanzas reporta como logro del año 2019 que, a través del artículo 59 del Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público DL 1440, se estableció el marco para la generación y acceso a la información proveniente del INEI, para el análisis de la calidad del gasto público, así como el marco para el establecimiento de los mecanismos de interoperabilidad de los datos. Esto con miras a optimizar la calidad del gasto a través de un adecuado seguimiento. Fuentes: 1. MEF. Ayuda Memoria N° 001. 27.10.2019. 2. BID (2015). Construyendo Gobiernos Efectivos. Logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe.

Cuadro N° 30.- Matriz de alternativas de solución seleccionadas en los talleres de diseño y formulación colaborativa de la PNMGP al 2030

Causa Directa	N°	Alternativa de solución propuesta	Evidencia que sustenta la alternativa de solución
Causa directa 3: Limitada capacidad de gestión interna para generar bienes y servicios de calidad	Alternativa de solución 9	Asegurar la implementación de la Ley 30057, Ley del Servicio Civil en los tres niveles de gobierno	La alternativa se sustenta en una conclusión fundamentada en el informe del BID del 2015 "Diagnóstico institucional del Servicio Civil en América Latina: Perú" a través del cual se señala que es importante destacar que el nuevo régimen del Servicio Civil, además de su inmediata reglamentación, activó un amplio proceso de producción de directivas, herramientas y tecnologías de gestión para permitir su efectiva implementación en las instituciones. Los dos subsistemas con mayores avances en este sentido han sido el de planificación, por el rediseño organizativo planteado por el tránsito al nuevo régimen, que ya se está comenzando a aplicar en 176 instituciones, y el de gestión del desarrollo, por los cambios sustantivos que ha implicado la creación de la ENAP y el esfuerzo sostenido en la definición de planes de capacitación y desarrollo para orientar los esfuerzos de formación hacia las necesidades organizativas. Sin embargo, sigue pendiente la maduración del sistema de planificación para permitir la identificación de excedentes o déficits de personal (prevista en el proceso de tránsito a la nueva LSC), y el ordenamiento salarial que permita superar la fragmentación y desigualdad que representa la diversidad de modalidades de contratación. Además, la organización del trabajo y la gestión del rendimiento cuentan con modelos conceptuales y metodologías ya desarrolladas, pero pendientes todavía de implementación efectiva. Por su parte, ha habido una menor producción metodológica para orientar las decisiones de la gestión del empleo (incorporación, movilidad, desvinculación), salvo en lo relativo específicamente al Cuerpo de Gerentes Públicos, y de las compensaciones y relaciones laborales y sociales. Asimismo, un estudio reciente sobre la Profesionalización del Servicio Civil en el Perú (2018), señala que uno de los principales retos para el servidor civil es el siguiente: El tránsito al nuevo régimen para los servidores es voluntario. El reto, entonces, es brindar los incentivos necesarios para su tránsito, en forma ordenada, en los próximos cinco años, acompañado de un proceso de gestión de cambio cultural en la medida que se trata de un proceso de largo plazo y no solo un cambio de régimen laboral. Fuentes: 1. BID (2015). Diagnóstico institucional del Servicio Civil en América Latina: Perú 2. SERVIR (2018). Profesionalizando el Servicio Civil. Reflexiones y propuestas desde el Perú y América Latina.
Causa directa 3: Limitada capacidad de gestión interna para generar bienes y servicios de calidad	Alternativa de solución 10	Fortalecer el papel de la gestión del desempeño de los servidores civiles para fortalecer las habilidades relevantes que se	La alternativa va acorde al informe del BID del 2015 "Diagnóstico institucional del Servicio Civil en América Latina: Perú", en el que se subraya que, si bien la evaluación del desempeño sigue siendo una práctica incipiente en el servicio civil peruano, se registraron avances desde el punto de vista normativo y de disposición de herramientas que permitan desarrollarla. La nueva Ley del Servicio Civil va en el sentido de superar la norma anterior –D. Leg. 1025– y reforzar un modelo integral de gestión del rendimiento que abarque el ciclo de planificación, establecimiento de metas y compromisos, seguimiento, evaluación y retroalimentación. En síntesis, los avances normativos y las herramientas en construcción son promisorios, pero todavía está pendiente su aplicación concreta para tener un impacto en el seguimiento del rendimiento de los equipos de trabajo en las instituciones públicas. Asimismo, en desde el documento "Profesionalizando el Servicio Civil. Reflexiones y propuestas desde el Perú y América Latina (2018)" se pone en

Cuadro N° 30.- Matriz de alternativas de solución seleccionadas en los talleres de diseño y formulación colaborativa de la PNMGP al 2030

Causa Directa	N°	Alternativa de solución propuesta	Evidencia que sustenta la alternativa de solución
		requieren en el servicio civil	evidencia que SERVIR ha venido ejecutando la etapa piloto del Modelo de Gestión del Rendimiento (MGR) en la cual se viene trabajando con veinte entidades seleccionadas de los tres niveles de gobiernos con apoyo de Cooperación Técnica Internacional. Fuentes: 1. BID (2015). Diagnóstico institucional del Servicio Civil en América Latina: Perú" 2. SERVIR (2018). Profesionalizando el Servicio Civil. Reflexiones y propuestas desde el Perú y América Latina.
Causa directa 3: Limitada capacidad de gestión interna para generar bienes y servicios de calidad	Alternativa de solución 11	<i>Incrementar el uso de TIC para mejorar el acceso a servicios y el funcionamiento de la gestión de las entidades públicas</i>	La propuesta de alternativa de solución se sustenta en el enfoque del Modelo de oficina de transformación digital, según el cual se crea una nueva organización con la misión de supervisar y coordinar el uso de la tecnología para transformar el funcionamiento de la administración y el suministro de servicios. El personal se contrata en general en el sector tecnológico para compensar la falta de conocimientos altamente técnicos en la administración pública y está formado por expertos en tecnologías, herramientas y enfoques digitales. El objetivo de este enfoque es mejorar el uso estratégico de la tecnología y los datos en la administración, en un esfuerzo para atraer "ganancias rápidas" y mejorar la calidad del servicio, pero esto puede no ser sostenible a largo plazo, pues a menudo no logra provocar un cambio estructural y cultural más profundo en los gobiernos. Los países que han adoptado este enfoque son Australia, con su Digital Transformation Office, y el Reino Unido con el Government Digital Service. Fuente: 1. OCDE, BID (2016). Políticas de banda ancha para América Latina y el Caribe. Un manual para la economía digital.

Cuadro N° 30.- Matriz de alternativas de solución seleccionadas en los talleres de diseño y formulación colaborativa de la PNMGP al 2030

Causa Directa	N°	Alternativa de solución propuesta	Evidencia que sustenta la alternativa de solución
Causa directa 4: Limitados procesos de seguimiento, evaluación y mejora continua orientada hacia resultados	Alternativa de solución 12	Diseñar e implementar estándares para asegurar la gestión integrada de la información en las entidades públicas.	Actualmente en el Estado aún contamos con prácticas dispersas para gestionar los flujos de información y del conocimiento al interior de las entidades públicas. De acuerdo a los resultados de la Primera Encuesta Nacional para mejorar la Gestión Pública (PCM, 2020), entre los principales problemas que identificaron los servidores públicos se encuentran problemas en la trazabilidad de la información institucional, escasa disponibilidad de la información y problemas para obtener información para el cumplimiento de metas y la gestión por resultados, información compleja que no necesariamente es útil para las decisiones de gestión, entre otros (Ibid). Asimismo, existen diversos métodos y herramientas para generar información entre los propios sistemas administrativos y funcionales, dificulta el seguimiento y la evaluación, proceso que se realiza sin una articulación ni visión integrada, con lo cual se reducen las posibilidades de lograr un aprendizaje real a nivel intra e interinstitucional. Como vemos, uno de factores que dificultan la aplicación y continuidad de los procesos de seguimiento, evaluación y mejora continua de las intervenciones es que actualmente no contamos con un modelo que oriente la gestión de la información y el conocimiento que generan las entidades en el marco de sus competencias. Reconociendo esta problemática, mediante el Decreto Legislativo N° 1447, se releva de forma explícita el "deber de colaboración e intercambio de información entre entidades públicas", para el diseño, implementación y evaluación de intervenciones y políticas públicas; considerando las normas que regulan la interoperabilidad del Estado, la protección de datos personales, la transparencia y el acceso a la información pública, la reserva estadística, entre otras disposiciones análogas con rango de ley. Asimismo, establece que la PCM, a través de la Secretaría de Gestión Pública, emitirá las disposiciones complementarias en materia de gestión del conocimiento y gobierno abierto que faciliten la operación del deber de colaboración e intercambio de información. Cabe resaltar que, en el contexto actual de pandemia, la gestión de la información ha cobrado aún mayor relevancia en tanto esta puede habilitar o dificultar el acceso oportuno a servicios; por ejemplo, se ha evidenciado que muchos de los problemas que se presentaron durante la entrega de los bonos a las personas tiene que ver con la información poco confiable de los padrones de beneficiarios. De acuerdo a un estudio de la Defensoría del Pueblo (2020), la desactualización del Padrón General de Hogares, que constituía la principal fuente de información para identificar a los beneficiarios, no se encontraba actualizada, lo cual generó múltiples dificultades para focalizar adecuadamente la asistencia social prevista en esta crisis sanitaria. Ello evidencia que muchas de las plataformas de gestión de la información en el Estado aún se encuentran desarticulados entre sí, y no generan información confiable para la toma de decisiones. Asimismo, esta alternativa se enmarca en la necesidad de integrar la información sistematizada y administrada por los sistemas de información como: información generada por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), el sistema Resulta y Consulta Amigable (MEF), el Sistema Integrado de Gestión Administrativa (SIGA), el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF), Registro Nacional de Municipalidades (RENAMU); y por las plataformas que simplifican procesos vinculados a la gestión interna de las entidades, por ejemplo: Sistema Único de Trámites (SUT), Aplicativo de Análisis de Calidad Regulatoria (ACR), Sistema de Consulta CEPLAN (aplicativo CEPLAN v 1.0), Plataforma digital "Libro de Reclamaciones", entre otros. Si bien estos sistemas y plataformas constituyen un avance hacia la integración y simplificación algunos procesos, estos mecanismos operan de forma

Cuadro N° 30.- Matriz de alternativas de solución seleccionadas en los talleres de diseño y formulación colaborativa de la PNMGP al 2030

Causa Directa	N°	Alternativa de solución propuesta	Evidencia que sustenta la alternativa de solución
			independiente a pesar de que operan procesos articulados entre sí, lo que limita la posibilidad de compartir y reutilizar información entre entidades respecto a servicios brindados al ciudadano o servicios intermedios brindados a otras entidades públicas. El reto va más allá de integrar los sistemas de información y plataformas digitales vigentes, pasa por identificar y priorizar el diseño e implementación de estos mecanismos considerando su efecto en la calidad de la provisión de los servicios y asegurando su articulación con los ya existentes. Algunos beneficios: 1. Eficiencia de la gestión pública: la OCDE resalta los beneficios de estos mecanismos en la reducción de la carga administrativa ya que mejora el acceso, gestión y difusión de la información en aspectos como i) la capacidad para hacer frente a enormes cantidades de datos para mejorar la capacidad del gobierno frente a demandas externas, ii) el alcance de difusión de la información se multiplica exponencialmente con el uso de medios electrónicos, iii) el intercambio electrónico de datos de las redes de internet en comparación a la utilización del papel para reducir cargas administrativas, entre otros (OCDE, 2009, Overcoming Barriers to Administrative Simplification Strategies). 2. Rendición de cuentas y evaluación de resultados: Contar con información fiable sobre los resultados de las intervenciones públicas permitirá a las entidades comunicar y rendir cuentas a la sociedad sobre el uso de los recursos; así como conocer el grado de cumplimiento de los objetivos propuestos. Para ello, se busca que las entidades públicas evalúen si el bien o servicio que proveen satisface las necesidades y expectativas de las personas o si la regulación vigente emitida contribuye a alcanzar las aspiraciones de la sociedad (PCM, 2019). 3. Simplicidad y continuidad del servicio: la coyuntura actual del estado de emergencia ha relevado la importancia de contar sistemas de información y plataformas digitales integrados, por un lado, para contar con información confiable, actualizada y completa para la toma de decisiones y, en segundo lugar, para asegurar el acceso y la continuidad de los servicios brindados a los ciudadanos. El funcionamiento desarticulado entre los sistemas de información, es una limitación que también han sido identificadas por Organismos Internacionales como la OECD (2016), quienes coinciden en que el Perú debe mejorar significativamente la gestión de la información para el seguimiento y la mejora continua. Un ejemplo que resaltan, en dicha línea, es el Sistema Nacional de Evaluaciones de Gestión y Resultados – Sinergia del gobierno colombiano, el cual hace referencia a la herramienta de gestión del gobierno nacional mediante la cual se realiza el seguimiento al Plan Nacional de Desarrollo y otros programas estratégicos de la nación. Este sistema está orientado a apoyar al Ejecutivo en la consecución de metas, mediante la identificación temprana de las fortalezas o debilidades en la implementación de las políticas y la medición objetiva de los resultados y logros alcanzados por las mismas (Departamento Nacional de Planeación, 2020). No obstante lo anterior, desde la SGP se viene evaluando la conveniencia y viabilidad de implementar - complementariamente a la medición de los resultados - un sistema centralizado de seguimiento del desempeño vinculado a la gestión, esto implicaría contar con un cuadro de mando con indicadores

Cuadro N° 30.- Matriz de alternativas de solución seleccionadas en los talleres de diseño y formulación colaborativa de la PNMGP al 2030

Causa Directa	N°	Alternativa de solución propuesta	Evidencia que sustenta la alternativa de solución
			de desempeño que le permita a la SGP orientar mejor sus estrategias de mejora, monitorear el desempeño de las entidades nacionales y territoriales y promover la mejora de los servicios públicos desde la perspectiva de los ciudadanos. Fuentes: 1. Salvador Parrado (2020). Documento de revisión de experiencias y buenas prácticas internacionales y mapeo de los sistemas de medición nacionales sobre desempeño. 2. Norma y exposición de motivos del Decreto Legislativo N° 1447 que modifica el Decreto Legislativo N° 1211, que aprueba medidas para el fortalecimiento e implementación de servicios públicos integrados a través de ventanillas únicas e intercambio de información entre entidades públicas 3. Exposición de motivos del Decreto Legislativo N° 1203, Decreto Legislativo que crea el Sistema Único de Trámites (SUT) para la simplificación de procedimientos administrativos y servicios prestados en exclusividad 4. Exposición de motivos del Decreto Supremo N° 031-2018-PCM, que aprueba el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1203, Decreto Legislativo que crea el Sistema Único de Trámites (SUT) para la simplificación de procedimientos administrativos y servicios prestados en exclusividad 5. Revisión de experiencias y buenas prácticas internacionales y mapeo de los sistemas de medición nacionales sobre desempeño 6. El sistema Resulta y Consulta Amigable del Ministerio de Economía y Finanzas. https://www.mef.gob.pe/en/presupuesto-por-resultados/instrumentos/seguimiento?id=3354 7. Sistema de Consulta CEPLAN (Cuadro Nacional de Planeamiento Estratégico). https://www.ceplan.gob.pe/modulo-de-consultas/ 8. RENAMU – Registro Nacional de Municipalidades. https://webinei.inei.gob.pe/anda_innei/index.php/catalog/648#page=dataappraisal&tab=related-materials
Causa directa 4: Limitados procesos de seguimiento, evaluación y mejora continua orientada hacia resultados	Alternativa de solución 13	Implementar mecanismos de evaluación, supervisión y mejora continua de la calidad de los servicios	Del análisis comparado sobre las experiencias de las agencias de evaluación a nivel internacional se han identificado los principales aspectos a tomar en consideración para garantizar la adecuada ejecución de evaluaciones en el sector público, las cuales se pueden clasificar en 3 grupos: 1. Recomendaciones vinculadas a la planificación de las evaluaciones: i) participación de los sectores durante las fases de la evaluación, ii) presencia de evaluadores independientes y/o con alta credibilidad técnica, iii) roles definidos y disponibilidad del recurso humano a cargo de la evaluación en el caso del Reino Unido, se destaca la necesidad de establecer mecanismos para el control de calidad de las evaluaciones. Esto se vincula con los conceptos de transparencia y gobernanza de la evaluación, los cual buscan el involucramiento de diversos stakeholders —incluyendo a la organización evaluada—, con la intención de que el diseño, planificación y aplicación de la evaluación se realicen correctamente. Esto se encuentra en línea con el caso chileno, el cual —además de involucrar a la organización evaluada— considera la conformación de un comité interministerial encargado de asegurar: (i) que las evaluaciones realizadas sean consistentes con las políticas gubernamentales; (ii) que se cuente con el personal técnico necesario para el adecuado desarrollo de la evaluación; y, (iii) que las conclusiones que surjan de esta evaluación sean debidamente

Cuadro N° 30.- Matriz de alternativas de solución seleccionadas en los talleres de diseño y formulación colaborativa de la PNMGP al 2030

Causa Directa	N°	Alternativa de solución propuesta	Evidencia que sustenta la alternativa de solución
			comunicadas a la entidad evaluada (Dipres, 2017). Por otro lado, un aspecto ampliamente aceptado a nivel internacional es la importancia de garantizar la independencia de una evaluación. La OECD define una evaluación independiente como aquella realizada por entidades y personas que no están bajo el control de los responsables del diseño y la implementación de la intervención para el desarrollo. La importancia de esto radica en asegurar que las evaluaciones no se encuentren sujetas a ninguna influencia política ni presiones de ninguna organización. En Latinoamérica, países como Chile, México y Colombia garantizan la independencia de las evaluaciones por medio de la contratación de evaluadores externos al sector público —como empresas consultoras, universidades o personas naturales— (MEF, 2016). No obstante, para garantizar independencia no es necesario contratar a un externo; de acuerdo con la experiencia del Reino Unido, este principio se puede mantener en el caso de una evaluación a cargo de funcionarios del sector público, pero de una entidad distinta a la pública (HM Treasury, 2011;10 NAO, 2013). 2. Recomendaciones vinculadas a la aplicación de las evaluaciones: i) Adaptación del formato de las EDEP a las necesidades particulares de cada intervención pública evaluada, ii) Calidad de información sobre el desempeño. La OECD destaca la necesidad de flexibilizar y contextualizar la aplicación de las guías de evaluación a cada caso en particular (OECD, 2019). Al respecto, se menciona que los criterios definidos deben ser aterrizados a cada caso, teniendo en consideración los objetivos de la evaluación y las características de la organización evaluada. 3. Recomendaciones vinculadas a los procedimientos post – evaluación: i) espacios para la difusión de los resultados de la evaluación al interior del gobierno, ii) existencia de mecanismos para facilitar el uso de recomendaciones, iii) uso efectivo de la información para la toma de decisiones, iv) mecanismos de control para monitorear que se cumplan los compromisos de las evaluaciones. Las agencias de evaluación a nivel internacional funcionan bajo un esquema de management response & follow up (OECD, 2010), el cual consiste —en primera instancia— en el reconocimiento de las recomendaciones por parte de las organizaciones involucradas para que —posteriormente— la agencia de evaluación encargada realice el seguimiento debido a la implementación de dichas recomendaciones. En el caso de Chile, las evaluaciones culminan con la formulación de recomendaciones por parte del equipo evaluador. A partir de ello, la Dipres —en conjunto con la institución responsable del programa evaluado— analizan dichas recomendaciones con la finalidad de identificar la viabilidad y la forma de implementarlas. Este proceso finaliza con la formalización de los compromisos institucionales para la mejora. Sobre la base de estos compromisos, la Dipres realiza el proceso de seguimiento, el cual busca identificar cómo es que las recomendaciones han sido incorporadas en el diseño y/o gestión de los programas e instituciones evaluadas. En el caso de México, el sistema de evaluación cuenta con un procedimiento institucional para que los principales stakeholders tengan un espacio para discutir los hallazgos y analizar la viabilidad de implementar las recomendaciones. Iniciativas en el caso peruano En línea con las tendencias internacionales, y de acuerdo con lo establecido en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo en el artículo N° 34 y 38, la SGP viene desarrollando una Metodología que tiene objetivo determinar la necesidad de continuidad de los Organismos Públicos, Proyectos Especiales y

Cuadro N° 30.- Matriz de alternativas de solución seleccionadas en los talleres de diseño y formulación colaborativa de la PNMGP al 2030

Causa Directa	N°	Alternativa de solución propuesta	Evidencia que sustenta la alternativa de solución
			Programas. En la medida en que una evaluación que permita determinar la continuidad de las organizaciones implica realizar un análisis integral de las organizaciones evaluadas, también permite identificar las principales fortalezas y oportunidades de mejora de las organizaciones públicas. Por ello, en el marco de los esfuerzos de modernización de la gestión pública que está realizando el Estado peruano, esta metodología, además de brindar el sustento para determinar la necesidad de continuidad o la extinción de una organización, permite identificar oportunidades de mejora para que las organizaciones sean más eficaces, eficientes, y tengan impactos positivos en los ciudadanos. Características principales de la metodología A diferencia de una evaluación con enfoque de resultados, la metodología para la evaluación de la continuidad de organizaciones públicas considera un set de posibles outcomes en función a los temas evaluados. Esto implica que ex ante se tiene previsto determinar si la organización sujeta a evaluación cumple con los estándares mínimos exigidos para su operación. Considerando este objetivo, así como las características de los temas por evaluar, resulta pertinente aplicar una metodología que evalúe si una organización cumple o no cumple —y en qué medida— con una serie de condiciones. Este es el caso de una evaluación con un enfoque de calidad. Experiencias como las certificaciones ISO y el Premio Nacional a la Calidad (PNC) utilizan esta aplicación para certificar la calidad de las organizaciones en torno a diversos aspectos (procesos, productos, entre otros). Los temas —o dimensiones— calificados en este tipo de evaluaciones dependerán de la certificación que se quiera obtener. En ese sentido, dadas las características de las evaluaciones de calidad, generalmente estas consideran temas relacionados a la eficacia y eficiencia de la organización evaluada. Sin embargo, debido al objetivo de la evaluación de continuidad, se considera necesario incluir otros temas como la pertinencia y los impactos y sostenibilidad. Fuentes: 1. Apoyo (2020) Análisis comparado de la "Consultoría para la elaboración de la metodología de evaluación de la necesidad de continuidad de programas, proyectos especiales y organismos públicos del poder ejecutivo" 2. MEF (2016). Las Evaluaciones de Diseño y Ejecución Presupuestal para la mejora del Gasto Público. 3. HM Treasury del Reino Unido (2011). The Magenta Book: Guidance for evaluation 4. Dirección de Presupuestos de Chile - Dipres (2017). Cobertura Evaluación de Programas e Instituciones Públicas 5. OECD (2010). Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management 6. National Audit Office - NAO (2013). Evaluation in Government 7. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - UNDP (2009). Handbook on Planning Monitoring and Evaluating for Development Results 21 CONEVAL (2015). Sistema de Monitoreo y Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México
Causa directa 5: Insuficiente apertura del Estado hacia las	Alternativa de solución 14	Fortalecer la gobernanza para la implementación la transparencia y	La alternativa se enmarca en las "Recomendaciones del Consejo de Gobierno Abierto" celebrado por la OCDE el 14 de diciembre de 2017. En ellas, se menciona la importancia de proveer a los oficiales de gobierno encargados de promover el Gobierno Abierto, el marco jurídico, institucional y estratégico para implementar de manera satisfactoria las estrategias e iniciativas en los distintos principios (OCDE 2017). Asimismo, va en línea de lo propuesto por OCDE en su "Revisiones sobre Gobierno Abierto" (2019), en donde hace referencia a la importancia de contar con una gobernanza interinstitucional

Cuadro N° 30.- Matriz de alternativas de solución seleccionadas en los talleres de diseño y formulación colaborativa de la PNMGP al 2030

Causa Directa	N°	Alternativa de solución propuesta	Evidencia que sustenta la alternativa de solución
personas en las intervenciones públicas		acceso a la información, participación, rendición de cuentas e integridad pública.	articulada como factor de éxito para la implementación de los mecanismos de gobierno abierto. Finalmente, los informes de la OCDE "Marco de Referencia Digital para el Gobierno Abierto" (2020) e "Índice de Gobierno Digital" (2019), dentro de los cuales se menciona que las instituciones públicas encargadas de la promoción del Gobierno Abierto pueden generar lineamientos para promover la apertura de información y su apropiación por parte del público y asegurar que su esfuerzo de publicar información de manera proactiva sea recompensado con un uso activo y efectivo. Un mismo tipo de información puede beneficiarse de varios enfoques/estándares para mejorar su uso y comprensión. Por ejemplo, la información presupuestaria puede beneficiarse de una guía de idiomas accesible para una audiencia más amplia y adecuar su lenguaje para audiencias más jóvenes. En ese sentido, se debe mantener estándares, en donde sea importante mantener el mensaje, sin dar lugar a información errónea o incompleta. Fuentes 1. OCDE (2017): "Recomendaciones del Consejo de Gobierno Abierto" 2. OCDE (2019): "Revisiones sobre Gobierno Abierto", caso de Argentina. 3. OCDE (2020): "Marco de Referencia Digital para el Gobierno Abierto" 4. OCDE (2019): "Índice de Gobierno Digital"
Causa directa 5: Insuficiente apertura del Estado hacia las personas en las intervenciones públicas	Alternativa de solución 15	Fortalecer los canales de comunicación entidad pública - personas en materia de transparencia y acceso a la información, participación, rendición de cuentas e integridad pública.	La alternativa se sustenta de acuerdo con el informe de la OCDE, "Comunicando el Gobierno Abierto" (2018), una estrategia de comunicación que promueva los principios de Gobierno Abierto tiene resultado a nivel interno y externo. Por un lado, un uso estratégico de la comunicación interna puede apoyar la implementación exitosa de las reformas de gobierno abierto de varias maneras. En primer lugar, puede facilitar la colaboración entre diferentes sectores e instituciones dada la naturaleza transversal de la agenda de gobierno abierto. En segundo lugar, puede ayudar a promover la alfabetización del gobierno abierto entre los funcionarios públicos. En tercer lugar, la comunicación de los resultados de las iniciativas de gobierno abierto puede ayudar a posicionar esta agenda como un medio clave que contribuye a las prioridades del gobierno y la participación de los funcionarios de alto nivel (OCDE, 2018). Por otro lado, la comunicación externa es un elemento crítico para asegurar que las estrategias e iniciativas de gobierno abierto lleguen a todos los ciudadanos. Puede ayudar a sensibilizar al público sobre estos esfuerzos y, a su vez, facilitar la participación de los ciudadanos en su implementación. La diseminación efectiva de información gubernamental es también un pilar de la transparencia como medio clave para permitir que las partes interesadas hagan que el gobierno rinda cuentas. (OCDE, 2018) Fuente: 1. OCDE (2018): Comunicando el Gobierno Abierto

Fuente: Elaboración propia.

Anexo N° 04

Evaluación de alternativas de solución

Una vez determinado el conjunto de posibles alternativas de solución frente al problema público durante los talleres de diseño y formulación colaborativa de la PNMGP, llevados a cabo de diciembre 2020 a febrero de 2021, los equipos técnicos de las treinta y tres (33) entidades públicas participantes²⁴⁸ realizaron una evaluación de cada una de las alternativas de solución, sobre la base de los criterios de viabilidad (política²⁴⁹, social²⁵⁰, administrativa²⁵¹) y efectividad²⁵². Cabe precisar que el análisis realizado por los equipos técnicos durante la evaluación de dichas alternativas de solución consideró las lecciones aprendidas de los últimos siete (07) años en materia de modernización, así como aquellas iniciativas en curso que facilitarían la generación de condiciones para la provisión de bienes, servicios y regulaciones de calidad. Así, como resultado de la selección, priorización y puntuación de las alternativas de solución se determinaron 11(once) alternativas de solución de las quince (15) que estaban previstas inicialmente, las cuales – al ser complementarias – serán implementadas de manera simultánea. Véase el cuadro N° 31:

Cuadro N° 31.- Evaluación de alternativas de solución

Evaluación de alternativas de solución						
Causas directas	Alternativas de solución	Viabilidad política	Viabilidad social	Viabilidad administrativa	Efectividad	Total
Causa directa 1: Inadecuado diseño de políticas públicas.	1. Contar con un mecanismo para la construcción de políticas públicas basadas en evidencia.	3	3	2	5	13
Causa directa 1: Inadecuado diseño de políticas públicas.	2. Implementar progresivamente el Análisis de Impacto Regulatorio (AIR) en las entidades públicas.	3	4	2	4	13

²⁴⁸ Los órganos y entidades públicas participantes del proceso de diseño y formulación colaborativa fueron las siguientes: Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, Autoridad Nacional del Servicio Civil, Ministerio de Economía y Finanzas, Secretaría de Coordinación, Secretaría de Gobierno y Transformación Digital-SGTD, Secretaría de Descentralización, Secretaría de Comunicación Social, Secretaría de Integridad Pública, Secretaría de Gestión Social y Diálogo, Oficina de Cumplimiento de Gobierno e Innovación Sectorial, Instituto Nacional de Estadística e Información, Ministerio de Agricultura, Ministerio de Trabajo, Gobierno Regional de Tumbes, Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, Secretaría de Demarcación y Organización Territorial, Ministerio de Salud, Ministerio de Educación, Gobierno Regional de Ucayali, Municipalidad de Maynas (Iquitos), Ministerio de Vivienda, Ministerio de la Producción, Municipalidad de La Victoria (Chiclayo), Ministerio de Energía y Minas, Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual, Municipalidad de Miraflores, Secretaría de Gestión Pública, Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado, Municipalidad de Santiago de Surco, Ministerio de Transportes y Comunicaciones, Registro Nacional de Estadística e Información, Gobierno Regional de Cajamarca, Ministerio del Interior, Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, Archivo General de la Nación, Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, Instituto Nacional de la Calidad, Ministerio de Justicia (Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública), Contraloría General de la República, Gobierno Regional de La Libertad, Municipalidad de Lima Metropolitana.

²⁴⁹ Viabilidad política: se refiere a la aceptación política de la propuesta. Permite verificar la consistencia de la propuesta con las Políticas de Estado y los objetivos del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional- PEDN.

²⁵⁰ Viabilidad social: se refiere a la aceptación del público afectado por la política. Esta depende en muchos casos del grado de consistencia de las políticas con sus tradiciones y culturas. Es importante incorporar la participación de los actores afectados superando las limitaciones (social, económico, político) que podrían afectar su capacidad de influir en la selección de alternativas de solución.

²⁵¹ Viabilidad administrativa: se refiere a la capacidad de gestión y de realizar arreglos institucionales en los ministerios para implementar la alternativa de solución.

²⁵² Efectividad: se refiere al impacto de la alternativa de solución en el logro del objetivo. Por ello, es importante consultar evidencia sobre intervenciones similares a fin de determinar la efectividad de la alternativa de solución.

Evaluación de alternativas de solución						
Causas directas	Alternativas de solución	Viabilidad política	Viabilidad social	Viabilidad administrativa	Efectividad	Total
Causa directa 2: Inadecuada estrategia de intervención para lograr los objetivos de política pública.	3. Potenciar y/o asegurar la implementación de los mecanismos de articulación intergubernamental e intersectorial	4	3	3	4	14
Causa directa 2: Inadecuada estrategia de intervención para lograr los objetivos de política pública.	4. Promover la implementación de los modelos de provisión de bienes y servicios, en coordinación con los gobiernos regionales y locales.	4	4	4	4	16
Causa directa 3: Limitada capacidad de gestión interna para generar bienes y servicios de calidad	5. Integrar los sistemas administrativos para la provisión de bienes y servicios.	4	3	4	5	16
Causa directa 3: Limitada capacidad de gestión interna para generar bienes y servicios de calidad	6. Articular a las entidades públicas en función de los eventos de vida de las personas o cadena de trámites	3	5	2	3	13
Causa directa 3: Limitada capacidad de gestión interna para generar bienes y servicios de calidad	7. Mejorar el diseño y articulación de normas e instrumentos de los sistemas administrativos para atender la heterogeneidad de las entidades públicas y facilitar una gestión orientada a resultados.	3	4	4	3	14
Causa directa 3: Limitada capacidad de gestión interna para generar bienes y servicios de calidad	8. Fortalecer el uso de los mecanismos disponibles para la optimización del gasto público.	4	3	4	3	14
Causa directa 3: Limitada capacidad de gestión interna para generar bienes y servicios de calidad	9. Asegurar la implementación de la Ley 30057, Ley del Servicio Civil en los tres niveles de gobierno	2	4	4	5	15
Causa directa 3: Limitada capacidad de gestión interna para generar bienes y servicios de calidad	10. Fortalecer la gestión del desempeño de los servidores civiles para fortalecer las habilidades relevantes que se requieren en el servicio civil.	4	4	3	4	15

Evaluación de alternativas de solución						
Causas directas	Alternativas de solución	Viabilidad política	Viabilidad social	Viabilidad administrativa	Efectividad	Total
Causa directa 3: Limitada capacidad de gestión interna para generar bienes y servicios de calidad	11.Incrementar el acceso a servicios a través de canales digitales	5	4	3	4	16
Causa directa 4: Limitados procesos de seguimiento, evaluación y mejora continua orientada hacia resultados	12.Diseñar e implementar estándares para asegurar la gestión integrada de la información en las entidades públicas.	3	4	3	4	14
Causa directa 4: Limitados procesos de seguimiento, evaluación y mejora continua orientada hacia resultados	13.Diseñar e implementar mecanismos de seguimiento, evaluación, gestión del conocimiento y mejora continua de la calidad de los servicios.	4	4	3	5	16
Causa directa 5: Insuficiente apertura del Estado hacia las personas en las intervenciones públicas	14.Fortalecer la gobernanza para la implementación de la transparencia y acceso a la información, participación, rendición de cuentas e integridad pública.	3	5	3	4	15
Causa directa 5: Insuficiente apertura del Estado hacia las personas en las intervenciones públicas	15.Fortalecer la estrategia comunicacional de las entidades públicas, a través de estándares que aseguren su pertinencia.	3	5	4	4	16
Causa directa 1: Inadecuado diseño de políticas públicas.	16. Contar con un mecanismo para la construcción de políticas públicas basadas en evidencia.	3	3	2	5	13
Causa directa 1: Inadecuado diseño de políticas públicas.	17.Implementar progresivamente el Análisis de Impacto Regulatorio (AIR) en las entidades públicas.	3	4	2	4	13
Causa directa 2: Inadecuada estrategia de intervención para lograr los objetivos de política pública.	18.Potenciar y/o asegurar la implementación de los mecanismos de articulación intergubernamental e intersectorial	4	3	3	4	14

Evaluación de alternativas de solución						
Causas directas	Alternativas de solución	Viabilidad política	Viabilidad social	Viabilidad administrativa	Efectividad	Total
Causa directa 2: Inadecuada estrategia de intervención para lograr los objetivos de política pública.	19.Promover la implementación de los modelos de provisión de bienes y servicios, en coordinación con los gobiernos regionales y locales.	4	4	4	4	16
Causa directa 3: Limitada capacidad de gestión interna para generar bienes y servicios de calidad	20.Integrar los sistemas administrativos para la provisión de bienes y servicios.	4	3	4	5	16
Causa directa 3: Limitada capacidad de gestión interna para generar bienes y servicios de calidad	21.Articular a las entidades públicas en función de los eventos de vida de las personas o cadena de trámites	3	5	2	3	13
Causa directa 3: Limitada capacidad de gestión interna para generar bienes y servicios de calidad	22.Mejorar el diseño y articulación de normas e instrumentos de los sistemas administrativos para atender la heterogeneidad de las entidades públicas y facilitar una gestión orientada a resultados.	3	4	4	3	14
Causa directa 3: Limitada capacidad de gestión interna para generar bienes y servicios de calidad	23.Fortalecer el uso de los mecanismos disponibles para la optimización del gasto público.	4	3	4	3	14
Causa directa 3: Limitada capacidad de gestión interna para generar bienes y servicios de calidad	24.Asegurar la implementación de la Ley 30057, Ley del Servicio Civil en los tres niveles de gobierno	2	4	4	5	15
Causa directa 3: Limitada capacidad de gestión interna para generar bienes y servicios de calidad	25.Fortalecer la gestión del desempeño de los servidores civiles para fortalecer las habilidades relevantes que se requieren en el servicio civil.	4	4	3	4	15
Causa directa 3: Limitada capacidad de gestión interna para generar bienes y servicios de calidad	26.Incrementar el acceso a servicios a través de canales digitales	5	4	3	4	16

Evaluación de alternativas de solución						
Causas directas	Alternativas de solución	Viabilidad política	Viabilidad social	Viabilidad administrativa	Efectividad	Total
Causa directa 4: Limitados procesos de seguimiento, evaluación y mejora continua orientada hacia resultados	27. Diseñar e implementar estándares para asegurar la gestión integrada de la información en las entidades públicas.	3	4	3	4	14
Causa directa 4: Limitados procesos de seguimiento, evaluación y mejora continua orientada hacia resultados	28. Diseñar e implementar mecanismos de seguimiento, evaluación, gestión del conocimiento y mejora continua de la calidad de los servicios.	4	4	3	5	16
Causa directa 5: Insuficiente apertura del Estado hacia las personas en las intervenciones públicas	29. Fortalecer la gobernanza para la implementación de la transparencia y acceso a la información, participación, rendición de cuentas e integridad pública.	3	5	3	4	15
Causa directa 5: Insuficiente apertura del Estado hacia las personas en las intervenciones públicas	30. Fortalecer la estrategia comunicacional de las entidades públicas, a través de estándares que aseguren su pertinencia.	3	5	4	4	16

Fuente: Secretaría de Gestión Pública

Anexo N° 05

Políticas relacionadas

En este anexo, se presenta el alineamiento del contenido de la PNMGP al 2030 con las políticas de Estado, de Gobierno y otras Políticas Nacionales, con la finalidad de poder enmarcar nuestra intervención en las prioridades de Estado y de gobierno, así como articularnos con las prioridades sectoriales de los otros sectores del Poder Ejecutivo.

El **alineamiento vertical** consiste en articular los objetivos prioritarios de la política nacional en formulación con los objetivos y las prioridades nacionales de largo plazo expresados en las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional, las cuales están agrupadas en “grandes objetivos” y divididas en literales; y el PEDN al 2050, el mismo que contiene, objetivos nacionales y objetivos nacionales específicos (Véase los cuadros N° 32 y 33).

Cuadro N° 32.- Alineamiento vertical con las Políticas de Estado

Alineamiento vertical con las Políticas de Estado		
Eje Temático	Política de Estado N°/literal	Objetivo Prioritario de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2030
Democracia y Estado de Derecho	N°1: Fortalecimiento del régimen democrático y el Estado de Derecho	O.P.1. Garantizar políticas públicas que respondan a las necesidades y expectativas de las personas en el territorio
	N°2: Democratización de la vida política y fortalecimiento de partidos	O.P.4. Garantizar un gobierno abierto que genere legitimidad en las intervenciones públicas.
	N°4: Institucionalización del diálogo y la concertación	O.P.1. Garantizar políticas públicas que respondan a las necesidades y expectativas de las personas en el territorio.
	N°5: Gobierno en función de objetivo con planeamiento estratégico, prospectiva nacional y procedimientos transparentes.	O.P.2. Mejorar la gestión interna en las entidades públicas.
	N°8: Descentralización política, económica y administrativa para propiciar el desarrollo integral, armónico y sostenido del Perú	O.P.1. Garantizar políticas públicas que respondan a las necesidades y expectativas de las personas en el territorio. O.P.4. Garantizar un gobierno abierto que genere legitimidad en las intervenciones públicas.
Competitividad del país	N°18: Búsqueda de la competitividad, productividad y formalización de la actividad económica	O.P.2. Mejorar la gestión interna en las entidades públicas.
Estado Eficiente, Transparente y Descentralizado	N°24: Afirmación de un Estado Eficiente y Transparente	O.P.2. Mejorar la gestión interna en las entidades públicas.

Alineamiento vertical con las Políticas de Estado		
Eje Temático	Política de Estado N°/literal	Objetivo Prioritario de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2030
		O.P.4. Garantizar un gobierno abierto que genere legitimidad en las intervenciones públicas.
	N°26: Promoción de la ética y la transparencia y erradicación de la corrupción, lavado de dinero, la evasión tributaria y el contrabando en todas sus formas	O.P.4. Garantizar un gobierno abierto que genere legitimidad en las intervenciones públicas.
	N°29: Acceso a la información, libertad de prensa y libertad de expresión	O.P.4. Garantizar un gobierno abierto que genere legitimidad en las intervenciones públicas.
	N°34: Ordenamiento y Gestión Territorial	O.P.1. Garantizar políticas públicas que respondan a las necesidades y expectativas de las personas en el territorio.
	N°35: Sociedad de la información y Sociedad del Conocimiento	O.P.2. Mejorar la gestión interna en las entidades públicas. O.P.3. Fortalecer la mejora continua en el Estado.

Elaboración: Secretaría de Gestión Pública

Cuadro N° 33- Alineamiento Vertical con los objetivos nacionales del PEDN al 2050

Alineamiento Vertical con los objetivos nacionales del PEDN al 2050		
Objetivo Nacional	Objetivo Nacional Específico	Objetivo Prioritario de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública
ON1. Alcanzar el pleno desarrollo de las capacidades de las personas, sin dejar a nadie atrás.	OE 1.5. Garantizar la igualdad de oportunidades y la inclusión social de todas las personas: especialmente de las mujeres y los grupos vulnerables; así como el respeto y valoración a su diversidad cultural, étnica y de género.	O.P.1. Garantizar políticas públicas que respondan a las necesidades y expectativas de las personas en el territorio
ON2. Gestionar el territorio de manera sostenible a fin de prevenir y reducir los riesgos y amenazas que afectan a las personas y sus medios de vida, con el uso intensivo del conocimiento y las comunicaciones, reconociendo la diversidad geográfica y cultural,	OE 2.1 Gestionar el territorio nacional con visión estratégica e integral en todos los niveles, de tal manera que propicie el uso y la ocupación del territorio, y el manejo de los recursos naturales de manera adecuada y sostenible para el desarrollo humano.	O.P.1. Garantizar políticas públicas que respondan a las necesidades y expectativas de las personas en el territorio Asimismo, es de precisar que entre los principios de la PNMGP al 2030 se encuentra el principio de sostenibilidad ambiental, el que está definido como la gestión que se orienta al uso racional y sostenible de los recursos naturales

Alineamiento Vertical con los objetivos nacionales del PEDN al 2050		
Objetivo Nacional	Objetivo Nacional Específico	Objetivo Prioritario de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública
en un contexto de cambio climático		
ON3. Elevar los niveles de competitividad y productividad con empleo decente y en base al aprovechamiento sostenible de los recursos, el capital humano, el uso intensivo de la ciencia y tecnología, y la transformación digital del país	OE 3.7: Garantizar un mercado competitivo en el país, en base a una regulación ágil, eficiente y eficaz, con énfasis en la protección de los derechos de las y los consumidores, incluyendo el entorno digital y el ingreso libre de nuevos competidores	O.P.1. Garantizar políticas públicas que respondan a las necesidades y expectativas de las personas en el territorio
ON4. Garantizar una sociedad justa, democrática, pacífica y un Estado efectivo al servicio de las personas, en base al diálogo, la concertación nacional y el fortalecimiento de las instituciones	OE 4.5. Garantizar intervenciones públicas de calidad que respondan de manera oportuna a las necesidades y expectativas de las personas, tomando en cuenta la heterogeneidad territorial, social, económica, cultural e intergeneracional del país, con énfasis en el fortalecimiento de la cultura de integridad y de lucha contra la corrupción, y la transformación digital.	O.P.1. Garantizar políticas públicas que respondan a las necesidades y expectativas de las personas en el territorio. O.P.2 Mejorar la gestión interna en las entidades públicas. O.P.3. Fortalecer la mejora continua en el Estado. O.P.4. Garantizar un gobierno abierto que genere legitimidad en las intervenciones públicas.

Por su parte, el **alineamiento horizontal** consiste en articular los lineamientos de la política nacional en formulación con los lineamientos de otras políticas nacionales vigentes bajo conducción y rectoría del propio sector u otro (CEPLAN, 2018) (Véase el cuadro N° 34).

Cuadro N° 34.- Alineamiento horizontal de la PNMGP con las políticas nacionales

Alineamiento horizontal de la PNMGP con las políticas nacionales				
Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública		Política Nacional con la que se compara		
Objetivo Prioritario	Lineamiento	Nombre de la política	Objetivo prioritario	Lineamiento
O.P.4. Garantizar un gobierno abierto que genere legitimidad en las intervenciones públicas.	L.4.1 Fortalecer la implementación articulada de los principios de gobierno abierto en las entidades públicas.	Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción	O.P.1.1 Garantizar la Transparencia y Acceso a la Información Pública en las entidades del Estado	L.4. Implementar herramientas de rendición de cuentas para los/las funcionarios/as, orientado a la ciudadanía.

Alineamiento horizontal de la PNMGP con las políticas nacionales				
Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública		Política Nacional con la que se compara		
Objetivo Prioritario	Lineamiento	Nombre de la política	Objetivo prioritario	Lineamiento
Breve Explicación y/o complementariedad entre lineamientos	La implementación de herramientas dirigidas a asegurar la rendición de cuentas se encuentra incluidas dentro de los mecanismos para asegurar los principios de gobierno abierto. En ese sentido, una óptima rendición de cuentas y una pertinente transparencia de información pública permite que la ciudadanía realice un ejercicio de vigilancia ciudadana activa.			
O.P.3. Fortalecer la mejora continua en el Estado.	L.3.1 Fortalecer la implementación de la gestión de la información en las entidades públicas.	Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción	O.P.1.2 Consolidar una gestión de información integrada para la prevención de la corrupción en la administración pública	L.5. Implementar los mecanismos necesarios para la interoperabilidad entre los sistemas de información de las entidades encargadas de la detección, investigación, persecución y sanción de la corrupción
Breve Explicación y/o complementariedad entre lineamientos	La gestión articulada de la información dentro de las entidades incluye la promoción de mecanismos de interoperabilidad que doten de mayor eficiencia la gestión interna, ya sea a través de sistemas de información u otras herramientas, teniendo la finalidad de optimizar los procedimientos internos de la entidad para el logro de resultados.			
O.P.4. Garantizar un gobierno abierto que genere legitimidad en las intervenciones públicas.	L.4.2 Fomentar una cultura de gobierno abierto en los servidores públicos.	Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción	O.P.1.3 Promover e instalar una cultura de integridad pública en los servidores civiles y ciudadanía	L.5. Articular las iniciativas de capacitación en temas de integridad y lucha contra la corrupción de acuerdo a los objetivos planteados en esta política.
Breve Explicación y/o complementariedad entre lineamientos	Ambos lineamientos están orientados a la generación de una cultura en el quehacer diario del servidor público, haciendo que esta labor no solo sea íntegra y libre de intereses particulares, sino también transparente, que rinda cuentas y que tome en cuenta las necesidades y expectativas de las personas.			
O.P.2. Mejorar la gestión interna en las entidades públicas.	L.2.9 Implementar el régimen del servicio civil en las entidades públicas.	Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción	O.P.2.2 Impulsar una carrera pública meritocrática	L.1. Consolidar la carrera pública, basada en el mérito e introduciendo factores de competitividad
Breve Explicación y/o complementariedad entre lineamientos	Ambos lineamientos están orientados a que las entidades del Estado adopten decisiones que respondan a criterios meritocráticos para la contratación o promoción de los servidores públicos. En ese sentido, resalta la necesidad de implementar efectivamente la transición hacia el régimen del servicio civil en los tres niveles de gobierno.			
O.P.2. Mejorar la gestión interna en las entidades públicas.	L.2.5 Fortalecer la gestión de riesgos en las entidades públicas.	Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción	O.P.2.4 Fortalecer la gestión de riesgos al interior	L.2. Fortalecer el Sistema de Control Interno en las entidades públicas, para reforzar su comprensión como un sistema autónomo independiente

Alineamiento horizontal de la PNMGD con las políticas nacionales				
Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública		Política Nacional con la que se compara		
Objetivo Prioritario	Lineamiento	Nombre de la política	Objetivo prioritario	Lineamiento
			de las entidades públicas	del sistema nacional de control.
Breve Explicación y/o complementariedad entre lineamientos	La gestión de riesgos se encuentra vinculado de manera estrecha con el fortalecimiento del control interno, toda vez que, además de permitir una mejor identificación de aquellos riesgos asociados a la corrupción, también facilita la identificación de riesgos que podrían afectar la continuidad operativa de la entidad.			
O.P.1. Garantizar políticas públicas que respondan a las necesidades y expectativas de las personas en el territorio	L.1.2. Implementar la gobernanza regulatoria en entidades públicas	Política Nacional de Competitividad y Productividad	O.P.6. Generar condiciones para desarrollar un ambiente de negocios productivo	L.6.3. Incorporar el análisis de impacto regulatorio en la etapa previa a la formulación de las propuestas normativas de alcance general en el Poder Ejecutivo y, progresivamente, los instrumentos de calidad regulatoria.
Breve Explicación y/o complementariedad entre lineamientos	El lineamiento en mención de la Política Nacional de Competitividad y Productividad busca que se incorpore la metodología del análisis de impacto regulatorio para asegurar normas de calidad y que vayan acorde a las expectativas de las personas. Al respecto, el lineamiento de la PNMGD complementa dicho enunciado en la medida en que promueve que la decisión de regular esté basada en evidencia, racionalidad, evaluación de sus posibles impactos, efectos, cargas administrativas asociadas, respaldándose en la participación integral de las partes interesadas con la finalidad de generar y facilitar el desarrollo integral y sostenible, el bienestar social y el fortalecimiento del buen gobierno.			
O.P.2. Mejorar la gestión interna en las entidades públicas.	L.1.2. Implementar la gobernanza regulatoria en entidades públicas	Política Nacional de Competitividad y Productividad	O.P.6. Generar condiciones para desarrollar un ambiente de negocios productivo	L.6.4. Procurar una simplificación administrativa eficaz y continua en los tres niveles de gobierno fomentando la eliminación de barreras de acceso y salida de los mercados.
Breve Explicación y/o complementariedad entre lineamientos	Ambos lineamientos se complementan en la medida en que la simplificación administrativa es uno de los instrumentos para la mejora de la calidad regulatoria (véase Decreto Supremo N° 063-2021-PCM, que aprueba el Reglamento que desarrolla el Marco Institucional que rige el Proceso de Mejora de la Calidad Regulatoria y establece los Lineamientos Generales para la aplicación del Análisis del Impacto Regulatorio Ex Ante).			
O.P.2. Mejorar la gestión interna en las entidades públicas.	L.2.6 Implementar servicios integrados entre entidades públicas.	Política Nacional de Competitividad y Productividad	O.P.6. Generar condiciones para desarrollar un ambiente de	L.6.5. Articular la interoperabilidad de sistemas informáticos entre entidades públicas y completar la implementación de la

Alineamiento horizontal de la PNMGP con las políticas nacionales				
Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública		Política Nacional con la que se compara		
Objetivo Prioritario	Lineamiento	Nombre de la política	Objetivo prioritario	Lineamiento
			negocios productivos.	firma e identidad digital, para garantizar un impacto real en la vida de los ciudadanos mediante una administración más integrada y de fácil acceso.
Breve Explicación y/o complementariedad entre lineamientos	La interoperabilidad se vincula a la interconexión de distintas bases de datos dentro del gobierno para facilitar el intercambio de información entre entidades públicas que intervienen en intervenciones multisectoriales, la digitalización y agilización de trámites en beneficio de las personas, y la optimización de procesos al interior y entre entidades (ahorro en horas hombre, presupuesto, etc). En ese sentido, la interoperabilidad resulta una condición habilitante para la adecuada integración de los servicios entre entidades públicas.			
O.P.4. Garantizar un gobierno abierto que genere legitimidad en las intervenciones públicas.	L.4.1 Fortalecer la implementación articulada de los principios de gobierno abierto en las entidades públicas.	Política Nacional de Competitividad y Productividad	O.P.8 Fortalecer la institucionalidad del país	L.8.2. Articular medidas que promuevan la integridad pública y combatan la corrupción en instituciones estatales priorizadas, fomentando además la eficiencia en las acciones de control correspondientes.
Breve Explicación y/o complementariedad entre lineamientos	Ambos lineamientos se complementan en la medida en que fomentan los distintos principios de gobierno abierto, tales como: la lucha contra la corrupción o dotar de integridad al Estado a través de medidas de vigilancia ciudadana, liberación de información pública centrada en transparentar contratos y licitaciones públicas, entre otros.			
O.P.1. Garantizar políticas públicas que respondan a las necesidades y expectativas de las personas en el territorio	L.1.3. Fortalecer la coordinación y articulación intersectorial e intergubernamental entre entidades públicas.	Política Nacional de Competitividad y Productividad	O.P.8 Fortalecer la institucionalidad del país	L.8.3. Implementar mecanismos de articulación y coordinación y fortalecer capacidades para la gestión a nivel intersectorial e intergubernamental.
Breve Explicación y/o complementariedad entre lineamientos	En ambos lineamientos se parte de la premisa que la coordinación es inherente a la actuación de las entidades públicas (véase el Decreto Supremo N° 123- 2018-PCM, que aprueba el Reglamento del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública). En ese sentido, se promueven espacios de coordinación y articulación intergubernamental e intersectorial para una mejor provisión de los servicios en el territorio.			
O.P.3. Fortalecer la mejora continua en el Estado.	L.3.2 Fortalecer la implementación de la gestión	Política Nacional de	O.P.8 Fortalecer la	L.8.4. Generar mecanismos de recolección e intercambio de información que

Alineamiento horizontal de la PNMGP con las políticas nacionales				
Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública		Política Nacional con la que se compara		
Objetivo Prioritario	Lineamiento	Nombre de la política	Objetivo prioritario	Lineamiento
	del conocimiento en las entidades públicas.	Competitividad y Productividad	institucionalidad del país.	contribuya a la gestión del territorio y a la gestión integrada de los recursos naturales.
Breve Explicación y/o complementariedad entre lineamientos	Ambos lineamientos proponen la armonización de los sistemas de información y datos que las instituciones producen en el marco de sus competencias, con el objetivo de adoptar medidas que permitan el uso eficiente y compartido de la información como fuente de conocimiento para la mejora continua de la gestión en el territorio.			
O.P.2. Mejorar la gestión interna en las entidades públicas.	L.2.9 Implementar el régimen del servicio civil en las entidades públicas.	Política Nacional de Competitividad y Productividad	O.P.8. Fortalecer la institucionalidad del país	L.8.5. Incentivar meritocracia en las líneas de carrera pública.
Breve Explicación y/o complementariedad entre lineamientos	Ambos lineamientos están orientados a que las entidades del Estado adopten decisiones que respondan a criterios meritocráticos para la contratación o promoción de los servidores públicos. En ese sentido, resalta la necesidad de implementar efectivamente la transición hacia el régimen del servicio civil en los tres niveles de gobierno.			

Elaboración: Secretaría de Gestión Pública

Anexo N° 06

Fichas técnicas de indicadores

En este anexo se presentan las Fichas Técnicas de los nueve (9) indicadores que facilitarán el seguimiento y evaluación del cumplimiento de los cuatro (4) objetivos prioritarios de la PNMGP al 2030:

Tabla N° 1.- Ficha técnica del indicador I.1.

Ficha del indicador										
Objetivo	O.P.1. Garantizar políticas públicas que respondan a las necesidades y expectativas de las personas en el territorio.									
Nombre del indicador	Porcentaje de políticas nacionales prioritarias aprobadas en el marco del reglamento que regula las políticas nacionales									
Justificación	El reglamento que regula las políticas nacionales establece que estas priorizan un conjunto de objetivos, lineamientos y servicios para resolver un determinado problema público de alcance nacional, en un periodo de tiempo. Además, bajo ese marco, las políticas nacionales toman en cuenta en su diseño a las Políticas de Estado, la Política General de Gobierno, así como la diversidad de las realidades regionales y locales. De esta forma, el indicador mide la proporción de políticas nacionales priorizadas por la Presidencia del Consejo de Ministros, que en su diseño contemplan las necesidades, oportunidades de mejora o riesgo que se desea evitar en las personas en el territorio, reflejándose esto último en el problema público que se espera atender.									
Responsable	Presidencia del Consejo de Ministros									
Limitaciones para la medición del indicador	- El indicador solo considera las políticas nacionales, dejando de lado otro tipo de políticas públicas. - El valor del indicador podría presentar cambios considerables por el solo hecho de presentarse cambios en la priorización de las políticas nacionales. - El indicador depende de las prioridades establecidas en cada gestión de Gobierno.									
Método de cálculo	(Número de políticas nacionales priorizadas aprobadas en el marco del reglamento que regula las políticas nacionales / Total de políticas nacionales priorizadas) * 100 Consideraciones: Las políticas nacionales priorizadas son aquellas que forman parte de la lista aprobada por la Presidencia del Consejo de Ministros.									
Sentido esperado del indicador	Ascendente									
Supuestos	Las políticas nacionales priorizadas no sufren cambios considerables en cada cambio de Gobierno									
Fuente y bases de datos	Fuente: CEPLAN Base de datos: Informes técnicos de políticas nacionales de la Dirección Nacional de Coordinación y Planeamiento Estratégico									
	Logros esperados									
Año	2020 Línea Base	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Valor	16.5%	54.1%	89.4%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Tabla N° 2.- Ficha técnica del indicador I.2.

Ficha del indicador	
Objetivo prioritario	O.P.1. Garantizar políticas públicas que respondan a las necesidades y expectativas de las personas en el territorio.
Nombre del indicador	I.2. Porcentaje de proyectos normativos de alcance general que aplican en su diseño instrumentos de gobernanza regulatoria.
Justificación	Actualmente, se identifica como problemática que las entidades no aplican instrumentos para construir regulaciones de calidad, dado que no se identifica adecuadamente el problema, no se identifican las alternativas adecuadas ni se analizan los impactos, tampoco a los grupos afectados y no se produce la consulta, entre otros. Todos estos componentes buscan mejorar la calidad regulatoria redundando en una mejora de la satisfacción del ciudadano. El indicador mide la cantidad de proyectos normativos que han sido diseñados haciendo uso de los instrumentos de calidad regulatoria por cuanto mejorar la calidad de las regulaciones centrado en la solución de un problema público genera impactos en las personas (naturales y jurídicas).
Responsable del indicador	Secretaría de Gestión Pública – PCM
Limitaciones del indicador	• Los instrumentos se encuentran en proceso de formulación y validación para su posterior aprobación. • La alta rotación y falta de conocimiento específico en los instrumentos de la calidad regulatoria. • Solo es aplicable a las entidades del Poder Ejecutivo. • El indicador se limita a medir normas de alcance general.
Método de cálculo	Fórmula: $\left(\frac{\text{Proyectos normativos de alcance general emitida por la entidad pública que aplica en su diseño, como mínimo, uno de los instrumentos de la gobernanza regulatoria}}{\text{total de proyectos normativos de alcance general de la entidad pública del Poder Ejecutivo}} \right) * 100$ Especificaciones Técnicas: 1. Instrumentos de la gobernanza regulatoria: Son el Análisis de Impacto Regulatorio Ex Ante, la consulta pública, la agenda temprana, seguimiento del cumplimiento de la regulación y demás instrumentos que se emiten para mejorar la calidad de las regulaciones. 2. Proyectos normativos de alcance general: Son las normas de carácter general, independientemente del dispositivo normativo a través del cual se aprueban, de cuyo texto se derivan reglas o mandatos genéricos y obligatorios que abarca alguno de los supuestos que generen costos a los ciudadanos y empresas en el marco de las disposiciones vigentes que regulan la materia. Están dirigidas a una colectividad indeterminada de sujetos, quienes se encuentran dentro del supuesto de hecho descrito en la norma. 3.- Entidades: Entidades Públicas del Poder Ejecutivo. 4.- Fecha de corte: 31 de diciembre de cada año.
Sentido esperado del indicador	Ascendente
Supuestos	• Las entidades cuentan con condiciones mínimas para la implementación de los instrumentos. • Las entidades cuentan con evidencia para la generación de sus proyectos normativos de alcance general.
Fuente y base de datos	Fuente: Secretaría de Gestión Pública – PCM Base de datos: • Sistema CCV • Sistema de la SSAR • Publicación de normas en el diario Oficial El Peruano.

Ficha del indicador										
	Línea base	Logros esperados								
Año	2020	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Valor	n. d.	40%	50%	60%	70%	80%	85%	90%	100%	100%

Tabla N° 3.- Ficha técnica del indicador I.3.

Ficha del indicador										
Objetivo prioritario	O.P.2. Mejorar la gestión interna en las entidades públicas									
Nombre del indicador	I.3. Porcentaje de presupuesto público asignado a programas presupuestales.									
Justificación	Uno de los principales problemas identificados en el diagnóstico está referido a la desarticulación entre los objetivos de política pública, los instrumentos de planeamiento estratégico institucional y el presupuesto asignado. En dicho marco resulta clave que, desde el diseño de las políticas públicas, se tenga claridad respecto a cómo se implementará la política pública (p.e. los arreglos que se adoptarán para su concreción), así como cuáles son los recursos presupuestales asignados para el cumplimiento de los objetivos de política pública. En ese sentido, es importante asegurar la continuidad de la implementación de los programas presupuestales que proveen productos para lograr resultados u objetivos estratégicos institucionales y permite operacionalizar la estrategia del presupuesto por resultados (PpR) en el Presupuesto del Sector Público. Los PP pueden ser Programas Presupuestales orientados a resultados (PPoR) o programas presupuestales institucionales (PPI).									
Responsable del indicador	Ministerio de Economía y Finanzas – Dirección General de Presupuesto Público									
Limitaciones para la medición del indicador	No aplica.									
Método de cálculo	Fórmula (Presupuesto público asignado a programas presupuestales / Total de presupuesto) * 100 Especificaciones Técnicas - No considera gasto financiero ni previsional, ni acciones centrales ni reserva de contingencia. - El presupuesto total toma como base el presupuesto institucional modificado (PIM).									
Sentido esperado del indicador	Ascendente									
Supuesto	El SIAF muestra información actualizada respecto a los programas presupuestales.									
Fuente y bases de datos	Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Base de datos: SIAF o Consulta Amigable									
	Línea base	Logros esperados								
Año	2020	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Valor	65%	66.7%	66.7%	67%	67.3%	67.3%	67.3%	67.3%	67.3%	67.3%

Tabla N° 4.- Ficha técnica del indicador I.4.

Ficha del indicador										
Objetivo prioritario	O.P.2. Mejorar la gestión interna en las entidades públicas									
Nombre del indicador	I.4. Promedio ponderado del cumplimiento de objetivos estratégicos institucionales de las entidades.									
Justificación	Dependiendo del grado de cumplimiento de los objetivos estratégicos de la entidad se puede determinar la eficacia del funcionamiento de la entidad pública.									
Responsable del indicador	Secretaría de Gestión Pública (SGP) de la Presidencia de Consejo de Ministros (PCM)									
Limitaciones para la medición del indicador	• Cumplimiento de la evaluación anual por parte de las entidades en los plazos establecidos por el rector del Sistema. • Bajo porcentaje de Municipalidades Provinciales, y especialmente Municipalidades Distritales, que cuentan con sus Planes de Desarrollo Local Concertado y sus Planes Estratégicos Institucionales. • Limitaciones para acceder a Internet para el registro en el Aplicativo CEPLAN V.01 en forma oportuna.									
Método de cálculo	Formula: $(\text{Porcentaje cumplimiento Meta } E_1\text{OEI}_1 + \dots + \text{Porcentaje de cumplimiento Meta } E_n\text{OEI}_n / \text{Número total OEIE}_1) * \text{PRE}_1 / \text{PR}_{\text{TOT}} + \dots + (\text{Porcentaje cumplimiento Meta } E_n\text{OEI}_1 + \dots + \text{Porcentaje de cumplimiento Meta } E_n\text{OEI}_n / \text{Número total OEIE}_n) * \text{PR}_n / \text{PR}_{\text{TOT}}$ Donde: E: Entidad OEI: Objetivo Estratégico Institucional del PEI PR: Presupuesto Especificaciones Técnicas									
Sentido esperado del indicador	Ascendente									
Supuestos	La disposición a incorporar los sistemas administrativos del Estado aumenta sostenidamente en las entidades públicas.									
Fuente y bases de datos	Fuente: Dirección Nacional de Seguimiento y Evaluación del Ceplan Base de datos: Registro de la evaluación Anual del PEI en el Aplicativo CEPLAN V.01.									
	Línea base	Logros esperados								
Año	2020	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Valor	n.d.	60%	62%	64%	66%	68%	70%	72%	75%	75%
En los años 2021 - 2022 sólo se consideran a las entidades nacionales y a los Gobiernos Regionales en el cálculo del indicador. En los años 2023-2024 además de las entidades nacionales y los Gobiernos Regionales, se incorporan a las Municipalidades Provinciales (al menos el 70% del total) en el cálculo del indicador. A partir del año 2025 además de las entidades nacionales, los Gobiernos Regionales y las Municipalidades Provinciales, se incorporan a las Municipalidades Distritales (al menos el 50% del total) en el cálculo del indicador.										

Tabla N° 5.- Ficha técnica del indicador I.5.

Ficha del indicador										
Objetivo prioritario	O.P.2. Mejorar la gestión interna en las entidades públicas.									
Nombre del indicador	I.5. Porcentaje de expedientes de trámites priorizados que incumplen el plazo legal.									
Justificación	La finalidad es que en forma directa se puede conocer en qué medida se incumplen los plazos legales para la resolución de los trámites e indirectamente se puede conocer la eficiencia de la entidad en la resolución de trámites priorizados a favor del ciudadano/empresa en el plazo legal establecido; lo cual se traduce en incrementar la satisfacción del ciudadano y empresas en la actuación de la entidad pública.									
Responsable	Secretaría de Gestión Pública de la PCM.									
Limitaciones para la medición del indicador	- Las entidades no cuentan con criterios estandarizados para priorizar los trámites a favor del ciudadano y empresa. - Pocas entidades realizan encuestas de valoración del ciudadano. - Universo de entidades públicas del indicador serán determinadas por la SSAR para su posterior priorización de trámites. - Sólo se miden los trámites priorizados.									
Método de cálculo	Formula: $\left(\frac{\text{Número de expedientes de trámites priorizados que incumplen el plazo legal}}{\text{total de expedientes de trámites priorizados}} \right) * 100\%$ Especificaciones técnicas Nota: La SGP debe aprobar el listado de trámites priorizados para la mejora por parte de las entidades públicas, con la debida anticipación para su planificación. Factibilidad: La entidad tiene el control de la información y cuenta con un sistema de trámite documentario donde se registra la información del trámite (ingreso y resolución). - La entidad tiene el control total de la información de todo el ciclo del trámite. - Cuenta con un sistema de trámite documentario donde se registra la información del trámite (Desde el ingreso hasta la resolución del trámite) Alcance del trámite: Abarca a los procedimientos administrativos sujetos al silencio administrativo negativo y al silencio administrativo positivo. Plazo legal: El plazo legal es el plazo establecido en la regulación o en el TUPA. Fecha de corte: 31 de diciembre de cada año.									
Sentido esperado del indicador	Descendente									
Supuestos:	Las entidades cuentan con interoperabilidad para el cumplimiento de plazos legales.									
Fuente y bases de datos	Fuente Subsecretaría de Simplificación y Análisis Regulatorio (SSAR) de la SGP – PCM Base de datos Sistemas de atención o registro documentario de las entidades. Sistematización de expedientes físicos. Al no existir una única base de datos, la sistematización es manual y esta a cargo de la SGP-PCM. Las entidades con trámites priorizados remiten anualmente la información a la SGP para su registro, sistematización y cálculo del indicador.									
	Línea base	Logros esperados								
Año	2020	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Valor	n.d.	60%	50%	45%	35%	30%	25%	15%	10%	8%

Tabla N° 6.- Ficha técnica del indicador I.6.

Ficha del indicador										
Objetivo prioritario	O.P.2. Mejorar la gestión interna en las entidades públicas.									
Nombre del indicador	I.6. Porcentaje de servidores civiles incorporados al régimen del servicio civil.									
Justificación	Si las entidades de la administración pública incorporan servidores civiles empleando perfiles de puesto diseñados a partir de las necesidades institucionales de las entidades públicas y bajo criterios definidos por el ente rector (SERVIR) y consolidan la estabilidad de los servidores civiles en las entidades, contribuye a mejorar la gestión interna de las entidades públicas.									
Responsable del indicador	Gerencia de Desarrollo del Sistema de Recursos Humanos – SERVIR									
Limitaciones para la medición del indicador	- Entidades públicas no tengan actualizado sus documentos de gestión vinculados al sistema administrativo de RRHH en su portal de transparencia o que no reportan a SERVIR la información actualizada. - Entidades públicas no contarían con un plazo mínimo para la implementación de los concursos públicos de mérito para el traslado de servidores al régimen del servicio civil.									
Método de cálculo	Formula (Número de servidores civiles que son incorporados al régimen del servicio civil/Total de posiciones para servidores civiles aprobadas en los CPE) * 100 Especificaciones Técnicas - Régimen de servicio civil se considera aquellos contratados por Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil. - CPE : Cuadros de Puestos de la Entidad - El total de posiciones para servidores civiles aprobadas en los CPE son los CPE aprobados de las entidades públicas que han terminado el tránsito de la entidad.									
Supuestos	Se asignan recursos para la realización de concursos públicos de mérito para el traslado de servidores al régimen del servicio civil.									
Sentido esperado del indicador	Ascendente									
Fuente y bases de datos	Fuente: Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR / Base de datos: Aplicativo Informático para el Registro Centralizado de Planillas y de Datos de los Recursos Humanos del Sector Público-AIRHSP									
	Línea base²⁵³	Logros esperados								
Año	2020	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Valor	14%	16%	17%	18%	20%	21%	22%	24%	25%	26%

²⁵³ Fecha de corte a febrero de 2021.

Tabla N° 7.- Ficha técnica del indicador I.7.

Ficha del indicador										
Objetivo prioritario	O.P.3: Fortalecer la mejora continua en el Estado									
Nombre del indicador	I.7. Porcentaje de servicios priorizados mejorados									
Justificación	Los servicios se priorizan de acuerdo con criterios establecidos por la SGP, la mejora continua de estos contribuye a lograr los resultados esperados en el marco de las políticas públicas. En la priorización se consideran también a los servicios administrativos, considerando que éstos son indispensables para mejorar la calidad de los servicios que reciben las personas. La mejora de los servicios priorizados, generan valor público en las personas que los reciben, lo cual es un reflejo directo del fortalecimiento de la mejora continua del Estado.									
Responsable	Secretaría de Gestión Pública -PCM									
Limitaciones del indicador	- Limitados recursos (humanos, tecnológicos, infraestructura, entre otros), por parte de las entidades, para la implementación de mejoras en los bienes y servicios. - Para la priorización de los servicios se deben realizar acciones, tales como, coordinar con las diferentes entidades respecto de los servicios a su cargo que presentan oportunidades de mejora. - La SGP debe aprobar el listado de servicios priorizados para la mejora por parte de las entidades públicas, con la debida anticipación para su planificación. - El indicador se limita a medir la mejora en servicios priorizados.									
Método de cálculo	Formula: $(\text{Número de servicios priorizados mejorados} / \text{Total de servicios priorizados}) * 100$ Especificaciones técnicas: - Un servicio priorizado es aquel que prioriza la SGP, para un período de tiempo. - Un servicio mejorado se considera cuando responde a las necesidades y expectativas de las personas, al incrementar sus atributos y/o disminuye los plazos de atención y/o disminuye carga administrativa y/o derecho administrativo. - Se incluye a todas las entidades públicas.									
Sentido esperado del indicador	Ascendente									
Supuestos	- Compromiso de la Alta Dirección para la implementación de servicios mejorados. - Entidades públicas cuentan con los recursos para la mejora de servicios.									
Fuente y bases de datos	Fuente: SGP. Base de datos: Información proporcionada por las entidades públicas La sistematización es manual y está a cargo de la SGP-PCM. Las entidades con servicios priorizados remiten anualmente la información a la SGP para su registro, sistematización y cálculo del indicador.									
	Línea base	Logros esperados								
Año	2020	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Valor	0%	5%	20%	35%	45%	50%	60%	70%	80%	85%

Tabla N° 8.- Ficha técnica del indicador I.8.

Ficha del indicador										
Objetivo prioritario	O.P.4. Garantizar un Gobierno Abierto que genere legitimidad en las intervenciones públicas									
Nombre del indicador	I.8. Porcentaje de personas que confían en el cumplimiento de los principios de gobierno abierto en las entidades públicas.									
Justificación	Comprende la medición de la confianza de las personas en los principios de gobierno abierto. En ese sentido, se incorporarán preguntas en las encuestas nacionales de satisfacción que permitan capturar la percepción por parte de las personas respecto al cumplimiento de los principios de gobierno abierto en las entidades públicas.									
Responsable	Secretaría de Gestión Pública de la PCM.									
Limitaciones del indicador	La Secretaría de Gestión Pública debe incorporar en las mediciones de satisfacción preguntas orientadas a medir la percepción de las personas respecto al cumplimiento de los principios de gobierno abierto en las entidades públicas.									
Método de cálculo	Formula: (Número de personas encuestadas que confían en el cumplimiento de los principios de gobierno abierto / Total de personas encuestadas) * 100 Especificaciones Técnicas - Se determina el nivel de confianza por preguntas realizadas a través de la encuesta. - La edad de la población encuestada es igual o mayor a los 18 años.									
Sentido esperado del indicador	Ascendente									
Supuestos:	Los encuestados manifiestan su percepción respecto a los principios de gobierno abierto sobre los cuales fueron consultados, en relación a uno o más servicios brindados por parte de las entidades públicas.									
Fuente y bases de datos	Fuente: Secretaría de Gestión Pública (SGP) de la Presidencia del Consejo de Ministros. Base de datos: Encuestas Nacionales de Satisfacción									
	Línea base	Logros esperados								
Año	2020	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Valor	n.d.	10%	25%	27%	30%	35%	40%	42%	45%	47%

Tabla N° 9.- Ficha técnica del indicador I.9.

Ficha del indicador										
Objetivo prioritario	O.P.4. Garantizar un Gobierno Abierto que genere legitimidad en las intervenciones públicas									
Nombre del indicador	I.9. Número de puesto en el índice de percepción de la corrupción.									
Justificación	Transparencia internacional realiza cada año un ranking de acuerdo al índice sobre percepción de corrupción en la cual participan un total de 180 países. Las diferentes medidas para la apertura de la labor del Estado deberían ayudar a aminorar la percepción de corrupción y hacer que el Perú mejore posiciones dentro del ranking.									
Responsable	Secretaría de Gestión Pública -PCM									
Limitaciones del indicador	Al ser una fuente externa, dependerá que Transparencia internacional continúe realizando este tipo de índices durante los próximos años. Limitación en la medición: la cantidad de países evaluados puede variar, según la metodología establecida por Transparencia internacional.									
Método de cálculo	Fórmula: Posición obtenida en el ranking en el índice de percepción de corrupción de Transparencia Internacional.									
Sentido esperado del indicador	Ascendente.									
Supuestos:	Mantener una mínima gobernabilidad política en el país.									
Fuente y bases de datos	Transparencia Internacional – Reporte anual sobre percepción de corrupción									
	Línea base	Logros esperados								
Año	2020	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Valor	94	94	92	92	92	90	90	90	88	88

Anexo N° 07

Modelo conceptual de la PNMGP al 2030



Un Estado moderno es aquel que concibe a las personas como el centro de sus decisiones e intervenciones y, promueve la construcción de confianza y legitimidad pública en base a la promoción de los principios de participación, transparencia, rendición de cuentas e integridad pública. La PNMGP al 2030 plantea transitar hacia una gobernanza pública que centra la mirada en la co-creación de bienes, servicios y regulaciones a partir de las necesidades y expectativas de las personas, para responder con efectividad al cierre de brechas y a la creación de valor público.

Componentes del modelo conceptual

En un Estado abierto y democrático, las personas tienen acceso a la información y derecho a la participación en el proceso de toma de decisiones. En el modelo de la PNMGP, las personas interactúan con cada uno de los cinco componentes y no se sitúan sólo al final de la cadena. Esto permite a las entidades conocer a sus usuarios y población objetivo, a través de sus necesidades y la definición de las brechas por cerrar. Es por ello que las personas naturales y jurídicas son el centro de las intervenciones públicas, las cuales orientan los bienes, servicios y regulaciones hacia la satisfacción de sus necesidades y la solución de sus problemas. Es así que se busca fortalecer el rol del Estado, apuntando a un Estado eficiente y socialmente responsable. De ahí la diferencia con una empresa privada que busca la satisfacción de sus clientes, pero también las utilidades económicas, sin tener como centro la generación de valor público; mientras que el Estado, para alcanzar los grandes objetivos como país, como por ejemplo, mejorar el índice de comprensión lectora o bajar los índices de desnutrición, debe proveer servicios que apunten a generar valor en toda la cadena de prestación involucrada, pues no persigue fines particulares ni réditos, sino mejorar la calidad de vida de las personas mediante el cambio de las variables sociales.

1. Política pública y regulación

Es el primer componente del modelo conceptual, orientado a la solución de los problemas públicos para lo cual requiere:

- i) El diseño de políticas públicas con criterios de priorización, basadas en evidencia que sustente la toma de decisiones y que establezcan las entidades que deben participar para la solución del problema público identificado, y
- ii) La formulación de normas basadas en el análisis de impacto regulatorio. La evidencia debe estar sustentada en datos ciertos, en donde la primera fuente

de información es la persona misma y las brechas por cubrir. Como política pública, debe comprenderse a las políticas nacionales, las normas de creación de una entidad y cualquier otro mecanismo o instrumento que determine una decisión pública orientada a solucionar un problema público identificado.

2. Estrategia de Intervención

Es el segundo componente del modelo, está orientado a establecer la estrategia de intervención para lograr los objetivos de política pública, a través de una óptima gobernanza sectorial, intersectorial e intergubernamental, en la que las entidades de los tres niveles de gobierno tengan claridad sobre sus roles, competencias, y funciones para la ejecución de las intervenciones públicas con enfoque territorial.

3. Bienes y servicios

En este componente se definen y diseñan los bienes y servicios a ser entregados a las personas para la atención de sus necesidades y el cierre de brechas, para lo cual se debe considerar, entre otros, la diversidad cultural, geográfica, socioeconómica, de género y de sostenibilidad ambiental. Los bienes y servicios definidos deben responder a los criterios de priorización establecidos en las Políticas públicas y regulaciones; sus atributos y cantidad deben estar basados en la evidencia de necesidades y de brechas a cubrir según el territorio; también se deben considerar los recursos disponibles por sector y nivel de gobierno a ser destinados bajo un enfoque de eficiencia, eficacia y de sostenibilidad ambiental que significa contemplar en el diseño de servicios el uso racional y sostenible de los recursos naturales, por cada región.

4. Gestión interna

En este componente se debe abordar la capacidad de la gestión interna de las entidades, así como el funcionamiento articulado de todos los sistemas administrativos para la provisión de bienes, servicios y regulaciones de calidad; comprende la ejecución de todas las actividades y procesos tanto estratégicos, de apoyo como los operativos o misionales de las entidades.

A través de este componente, se implementan las decisiones adoptadas en los componentes de políticas públicas y regulación, estrategia y de bienes y servicios; para lo cual se asignan los recursos necesarios para la generación de bienes y servicios según lo planificado y se ejecutan los procesos.

5. Resultados

Este componente está orientado a medir los resultados e impactos logrados a través de la entrega de bienes, servicios y regulaciones, comprende la evaluación de todos los componentes:

- ✓ **En el componente de políticas públicas y regulación**, a través de indicadores que reflejen los resultados y el impacto logrado, el alcance de objetivos y el grado en el que se han solucionado los problemas públicos.
- ✓ **En el componente de estrategia**, a través de indicadores que reflejen cobertura y efectividad en la provisión.
- ✓ **En el componente de bienes y servicios**, a través de indicadores que midan principalmente si los bienes y servicios son los indicados para solucionar el problema público (por ejemplo, plan lector para mejorar la posición del Perú en puntuación media PISA, o el desayuno escolar para reducir el % de niños con anemia), y también

la satisfacción de las personas (índice de satisfacción), en el caso de procedimientos administrativos

- ✓ **En el componente de gestión interna**, a través de indicadores que midan el desempeño de las entidades bajo un enfoque de eficiencia.

6. Seguimiento, evaluación y mejora continua

Es un componente transversal y de naturaleza permanente, cuyo fin es afianzar las acciones de seguimiento, evaluación y mejora continua, la cual es aplicable a los componentes de políticas públicas y regulación, estrategia, bienes y servicios, gestión interna y resultados. Este componente debe incorporarse como parte de la gestión permanente y continua de cada uno de los componentes; así la información que resulte de la gestión de cada uno de ellos, debe ser insumo para la evaluación de los componentes y la mejora continua.

7. Estado abierto

Es un componente transversal a la gestión de los componentes de políticas públicas y regulación, estrategia, bienes y servicios, gestión interna y resultados, se incorpora ante la necesidad de apertura del Estado hacia las personas, con el fin de que provean información a través de canales de información y comunicación que deben poner a su disposición todas las entidades públicas, así como las acciones que promuevan la participación de las personas en el ciclo de vida de las intervenciones públicas; y a su vez ampliar el alcance de los mecanismos de integridad pública y rendición de cuentas de las entidades.

Anexo N° 08

Articulación de causas, alternativas de solución, tipo de propuesta e instrumentos

Articulación de causas, alternativas de solución, tipo de propuesta e instrumentos				
Causas directas	Causas indirectas	Alternativas de solución	Tipo de propuesta	Tipo de instrumento ⁴⁹
Causa directa 1: Inadecuado diseño de políticas públicas.	C1.1. Definición del problema de políticas públicas no basado en evidencia C1.2. Ausencia de criterios de priorización en el diseño de políticas públicas C1.3. Incorrecta identificación de objetivos, indicadores y lineamientos en el diseño de políticas públicas	1. Contar con un mecanismo para la construcción de políticas públicas basadas en evidencia.	Nueva	Regulador
	C1.4. Formulación de normas e instrumentos que no se sustentan en un análisis de impacto regulatorio	2. Implementar progresivamente el Análisis de Impacto Regulatorio (AIR) en las entidades públicas.	Nueva	Regulador
Causa directa 2: Inadecuada estrategia de intervención para lograr los objetivos de política pública.	C2.1. Inadecuada gobernanza sectorial e intersectorial con enfoque territorial para intervenciones articuladas en el territorio. C2.2. Débil ejercicio de la rectoría para la obtención de resultados de política.	3. Potenciar y/o asegurar la implementación de los mecanismos de articulación intergubernamental e intersectorial.	Mejorada	Regulador
	C2.3. Poca claridad sobre las competencias, funciones y roles que tienen las entidades en las intervenciones públicas.	4. Promover la implementación de los modelos de provisión de bienes y servicios, en coordinación con los gobiernos regionales y locales.	Nueva	Regulador
Causa directa 3: Limitada capacidad de gestión interna para generar bienes y servicios de calidad	C3.1. Desarticulación entre los objetivos de política pública y la planificación estratégica – institucional. C3.2. Desarticulación entre el sistema de planeamiento y el sistema de presupuesto C3.5. Diseño organizacional dificulta cumplir la misión (prestacional, regulador, etc.) de la entidad C3.7. Sistemas administrativos generan cargas innecesarias en las entidades	5. Integrar los sistemas administrativos para la provisión de bienes y servicios.	Nueva	Regulador
	C3.6. Limitada integración entre las entidades para atender los eventos de vida de la ciudadanía y empresas	6. Articular a las entidades públicas en función de los eventos de vida de las personas o cadena de trámites	Nueva	Regulador
	C3.4. Deficiente gestión de bienes muebles e inmuebles para la operación de las intervenciones	7. Mejorar el diseño y articulación de normas e instrumentos de los sistemas administrativos para	Nueva	Regulador

⁴² Se tomó en consideración los tipos de instrumentos señalados por CEPLAN (2018) en la Guía de Políticas Nacionales (pág. 33) Siendo importante precisar que los instrumentos propuestos son reguladores en la medida que se recurren a instrumentos normativos.

Articulación de causas, alternativas de solución, tipo de propuesta e instrumentos				
Causas directas	Causas indirectas	Alternativas de solución	Tipo de propuesta	Tipo de instrumento ⁴⁹
		atender la heterogeneidad de las entidades públicas y facilitar una gestión orientada a resultados.		
	C3.3. Limitada ejecución y calidad de gasto público por parte de las entidades públicas	8. Fortalecer el uso de los mecanismos disponibles para la optimización del gasto público.	Mejorada	Regulador
	C3.8. Inadecuada gestión de los recursos humanos	9. Asegurar la implementación de la Ley 30057, Ley del Servicio Civil en los tres niveles de gobierno	Mejorada	Regulador
	C3.9. Inadecuado desempeño de los servidores civiles	10. Fortalecer la gestión del desempeño de los servidores civiles para fortalecer las habilidades relevantes que se requieren en el servicio civil.	Mejorada	Regulador
	C3.10. Insuficiente aprovechamiento del uso estratégico de las TIC	11. Incrementar el acceso a servicios a través de canales digitales	Mejorada	Regulador
Causa directa 4: Limitados procesos de seguimiento, evaluación y mejora continua orientada hacia resultados	C4.1. Escasa cultura de seguimiento y evaluación para el logro de resultados	12. Diseñar e implementar estándares para asegurar la gestión integrada de la información en las entidades públicas.	Nueva	Regulador
	C4.2. Limitada gestión de la información para el seguimiento y la evaluación C4.3. Limitada gestión del conocimiento para la innovación y la mejora continua en las intervenciones públicas.	13. Diseñar e implementar mecanismos de seguimiento, evaluación, gestión del conocimiento y mejora continua de la calidad de los servicios.	Nueva	Regulador
Causa directa 5: Insuficiente apertura del Estado hacia las personas en las intervenciones públicas	C5.1. Información inadecuada que brinda el Estado a las personas. C5.3. Deficientes mecanismos e incentivos para promover la transparencia C5.4. Limitado alcance de los mecanismos de integridad pública	14. Fortalecer la gobernanza para la implementación de la transparencia y acceso a la información, participación, rendición de cuentas e integridad pública.	Mejorada	Regulador
	C5.2. Deficientes mecanismos e incentivos para promover la participación y rendición de cuentas.	15. Fortalecer la estrategia comunicacional de las entidades públicas, a través de estándares que aseguren su pertinencia.	Nueva	Regulador

Fuente: Secretaría de Gestión Pública

9. BIBLIOGRAFÍA

- Acuerdo Nacional
- Arévalo Ventocilla, Silvana (2017). “La implementación del Modelo de Gestión del Rendimiento en el marco de la Reforma del Servicio Civil Peruano: El Caso de la implementación del Plan Piloto en SERFOR 2015 - 2016”.
- Autoridad Nacional del Servicio Civil (2018). Informe sobre Encuesta de percepción sobre la reforma del servicio civil y sus alcances a nivel nacional 2018.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID)(2018): El fin del trámite eterno. Ciudadanos, burocracia y gobierno digital.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID)(2016): Gobiernos que sirven.
- Banco Mundial (2019). Estudio “Doing Business 2017 - 2018”.
- Banco Mundial (2020). Estudio “Doing Business 2019 – 2020”.
- Bardach, E. (1998). Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas. Un manual para la práctica. México: CIDE.
- Barrett, S. M. (2004). Implementation studies: time for a revival? Personal reflections on 20 years of implementation studies. *Public administration*, 82(2), 249-262.
- Benavente Del Carpio, Irvin (2016). Análisis del diseño del programa presupuestal 0049: “Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres – JUNTOS” para el periodo 2015, en el marco del presupuesto por resultados. Facultad de Gestión y Alta Dirección. PUCP.
- Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Bloomberg, L. (2014). Public value governance: Moving beyond traditional public administration and the new public management. *Public administration review*, 74(4), 445-456.
- Bullard, A. (2018). Análisis económico del derecho (Vol. 35). Fondo Editorial de la PUCP.
- Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública, aprobada por la X Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado San Salvador, El Salvador, 26 y 27 de junio de 2008.
- Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico, aprobada por la IX Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado Pucón, Chile, 31 de mayo y 1° de junio de 2007.
- Carta Iberoamericana de la Función Pública, aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 26-27 de junio de 2003.
- Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública, aprobada por el Consejo Directivo del CLAD en reunión presencial-virtual celebrada desde Caracas el 10 de octubre de 2013.
- Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana, aprobada por la XI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado Lisboa, Portugal, 25 y 26 de junio de 2009.
- Cender Quispe et al (2020). COVID – 19: Una pandemia en la era de la salud digital.
- Centro Global para la Excelencia del Servicio Público de PNUD (2015). De la vieja administración pública al Nuevo Servicio Público.
- Centro Global para la Excelencia del Servicio Público de PNUD (2015). Trabaja en el servicio público del futuro.
- CEPLAN (2011) Plan Bicentenario: El Perú al 2021.
- CEPLAN (2019). Documento “Perú 2030: síntesis de tendencias globales y regionales”.
- Christensen, T., & Lægreid, P. (2007). The whole-of-government approach to public sector reform. *Public administration review*, 67(6), 1059-1066.
- Cinthia Sú Lay (2018) La implementación de la reforma del servicio civil en el Perú: avances, retos y agenda pendiente.
- Código Iberoamericano de Buen Gobierno, suscrita el 23 de junio de 2006 en Montevideo.
- Constitución Política del Perú
- Contraloría General de la República (2016). Análisis de la función rectora y sancionadora del Poder Ejecutivo

- Corporación Latinobarómetro (2018): Informe 2018
- DATUM (2019). Encuesta de Medición de Satisfacción Ciudadana, realizada del 19 de agosto al 10 de octubre de 2019.
- Decreto de Urgencia N° 006-2020, que crea el Sistema Nacional de Transformación Digital.
- Decreto de Urgencia N° 005-2018, que establece medidas de eficiencia del gasto público para el impulso económico.
- Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Abastecimiento.
- Decreto Legislativo N° 1246, Decreto Legislativo que aprueba diversas medidas de simplificación administrativa.
- Decreto Legislativo N° 1412, que aprueba la Ley de Gobierno Digital.
- Decreto Legislativo N° 1446, Decreto Legislativo que modifica la Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado.
- Decreto Legislativo N° 1447, Decreto Legislativo que modifica el Decreto Legislativo N° 1211 que aprueba medidas para el fortalecimiento e implementación de servicios públicos integrados a través de ventanillas únicas.
- Decreto Supremo N° 095-2022-PCM, que aprueba el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional al 2050.
- Decreto Supremo N° 007-2020-PCM, que establece las disposiciones para la gestión de reclamos en las entidades de la administración pública.
- Decreto Supremo N° 126-2021-PCM, que aprueba la Sección Primera del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros.
- Decreto Supremo N° 029-2018-PCM, que aprueba el Reglamento que regula las Políticas Nacionales y su exposición de motivos, modificado mediante Decreto Supremo N° 168-2020-PCM.
- Decreto Supremo N° 033-2018-PCM, Decreto Supremo que crea la Plataforma Digital Única del Estado Peruano, Gob.pe.
- Decreto Supremo N° 120-2018-PCM, que aprueba la extinción de Comisiones, Comités, Grupos y Equipos de Trabajo, Consejos y Mesas de Diálogo del Poder Ejecutivo y dicta otras medidas complementarias.
- Decreto Supremo N° 123-2018-PCM, que aprueba el Reglamento del Sistema de Modernización de la gestión pública.
- Decreto Supremo N° 206-2019-PCM, que aprueba el IV Plan de Acción de Gobierno Abierto rumbo al bicentenario 2020-2021 y crea la Comisión Multisectorial denominada Foro Multiactor de Gobierno Abierto.
- Decreto Supremo N° 206-2019-PCM, que aprueba el IV Plan de Acción de Gobierno Abierto rumbo al bicentenario 2020-2021 y crea la Comisión Multisectorial denominada Foro Multiactor de Gobierno Abierto.
- Decreto supremo N° 042-2018-PCM, que establece medidas para fortalecer la integridad pública y lucha contra la corrupción.
- Defensoría del Pueblo (2020). Debe garantizarse condiciones de salubridad en cementerios de Ayacucho
- Defensoría del Pueblo (2020). Los requerimientos de personal y equipos médicos para La Libertad no pueden esperar.
- Denhardt, R. B., & Denhardt, J. V. (2000). The new public service: Serving rather than steering. *Public administration review*, 60(6), 549-559.
- Departamento Administrativo de la Función Pública de Colombia (2017). Guía de diseño o rediseño organizacional para el Estado Colombiano.
- Departamento del Primer Ministro (2014). Guía del Gobierno Australiano para la Regulación de Australia.
- Diario Gestión (2020). Fiscalía: Hubo 653 casos de corrupción durante emergencia por COVID- 19.
- Dirección Nacional del Servicio Civil de Chile (2011). Gestión del Desempeño en Servicios Públicos.

- El País (2021). “Perú se enfrenta al avance de la pandemia sin suficientes camas de UCI, oxígeno ni médicos en los hospitales”.
- Foro Económico Mundial (2019). Índice de Competitividad Mundial del Foro Económico Mundial, 2019.
- Gonzalez, L. A. R. (2018). Análisis de la práctica e institucionalización del seguimiento y evaluación en la gestión pública del Ministerio de Educación 2015-2016 (Doctoral dissertation, Pontificia Universidad Católica del Perú-CENTRUM Católica (Peru)).
- Huber, L. (2014). Trabajo infantil y programas de transferencias monetarias condicionadas: opciones para el Programa Juntos. DyA Desarrollo y Autogestión.
- Iacoviello, Mercedes (2015). Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Perú.
- INDECOPI (2019). Boletín semestral de “Eliminación de Barreras Burocráticas”, correspondiente a diciembre, 2019. Año 18, N° 35.
- Información provista por las entidades públicas rectoras de la PNMGP, en el marco del proceso de actualización de la PNMGP, mediante las siguientes comunicaciones formales: Oficio N° D000141-2019-CEPLAN-DE; Oficio N° 4324 – 2019- EF/13.01; Oficio N° 941-2019-JUS/DGTAAIPD, Correo electrónico de fecha 21.11.2019(Servir); Memorando N° D001155-2019-PCM-SC, Memorando N° D001314-2019-PCM-SD, Correo electrónico de fecha 19.12.2019(Secretaría de Gobierno y Transformación Digital-SGTD).
- Informe Final de la Comisión Multisectorial encargada de proponer lineamientos y criterios a emplear para el uso de bienes inmuebles de las entidades públicas del Gobierno Nacional a efectos de cautelar los fines institucionales y el uso eficiente de los recursos públicos, creada mediante Decreto de Urgencia N° 005-2018.
- Instituto de Estudios Peruanos (2018). Informe de Opinión “Los peruanos y la corrupción”.
- Ipsos (2017). Encuesta Nacional de Satisfacción Ciudadana 2017, realizada por encargo de la Presidencia del Consejo de Ministros.
- Ipsos (2020). Encuesta Nacional Urbana sobre la Cuarentena por el COVID - 19, realizada del 20 al 21 de marzo del 2020.
- J-PAL (2018). Creating a Culture of Evidence Use: Lessons from J-Pal's Government Partnerships in Latin America. The Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab (J-PAL). Povertyactionlab.org/gpi. Diciembre, 2018.
- Kooiman, J. (2005). Gobernar en gobernanza. La gobernanza hoy, 10, 57-82.
- Lahera, E. (2004). Política y políticas públicas. Cepal.
- Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado.
- Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización
- Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales
- Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades
- Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE).
- Mayorga, F. F. (2018). Problemas de coordinación y coherencia en la política pública de modernización... del Poder Ejecutivo de Perú. Revista del CLAD Reforma y Democracia, (70), 127-162.
- Ministerio de Economía y Finanzas (2010). De las Instituciones al Ciudadano: La Reforma del Presupuesto por Resultados en el Perú.
- MINJUS (2018). Informe anual sobre solicitudes de acceso a la información pública 2018.
- OCDE (2021). Guía de la OCDE sobre Gobierno Abierto para funcionarios públicos peruanos.
- OECD (2019), Implementación del Análisis de Impacto Regulatorio en el Gobierno Central del Perú: Estudios de caso 2014-16, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264305809-es>.
- OECD (2020), Panorama de las Administraciones Públicas América Latina y el Caribe 2020, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/1256b68d-es>.
- Oszlak, Oscar (2013) Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública.
- Pasco, J. C. (2015). La modernización del estado en el Perú. Revista Estudios de Políticas Públicas, 1(2), 246-252.

- PNUD (2009) El Estado como agente innovador: oportunidades y desafíos
- Proética (2019). XI Encuesta Nacional sobre percepciones de la corrupción en el Perú 2019.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2019). El reto de la igualdad. Una lectura de las dinámicas territoriales en el Perú.
- Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 057-2018/CEPLAN/PCD, que aprueba la Guía de Políticas Nacionales.
- Resolución de Secretaría de Gestión Pública N° 004-2019-PCM-SGP, que aprueban los Lineamientos N° 001-2019-SGP “Principios de actuación para la modernización de la gestión pública”.
- Resolución de Secretaría de Gestión Pública N° 004-2021-PCM/SGP, que aprueba la Norma Técnica N 002-2021-PCM-SGP para la Gestión de la Calidad de Servicios en el Sector Público.
- Resolución de Secretaría de Gestión Pública N° 005-2020-PCM-SGP, que aprueba los Lineamientos N° 02-2020-SGP que establecen orientaciones sobre el Reglamento de Organización y Funciones - ROF y el Manual de Operaciones – MOP. Véase los criterios de análisis para el diseño organizacional.
- Resolución de Secretaría de Gestión Pública N° 009-2021-PCM/SGP, que aprueba los Lineamientos N° 001-2021-SGP “Orientaciones para una Gestión Pública Innovadora”.
- Romero, G., & Rivero, J. C. (2017). Resiliencia organizacional: estudio de caso del sector agricultura y riego a partir del fenómeno El Niño 2015-2016.
- Roth (2002). Identificación, construcción de problemas y agenda política en Políticas Públicas: Formulación, Implementación y Evaluación: Ediciones Aurora, Bogotá D.C., 2002.
- RPP (2020). ¿Cómo afecta la brecha digital a la educación remota?
- Sabatier, P., & Mazmanian, D. (1979). The conditions of effective implementation: A guide to accomplishing policy objectives. Policy analysis, 481- 504
- Secretaría de Descentralización (2017) Propuesta de delimitación de funciones y competencias de los tres niveles de gobierno en los procesos clave de los sectores Educación y Agua y Saneamiento.
- Secretaría de Descentralización (2018). Presentación sobre el Avances y Metodología de Trabajo de la Comisión Multisectorial e Intergubernamental para el Fortalecimiento de la Descentralización.
- Secretaría de Descentralización (2019). Informe anual de descentralización 2019.
- Secretaría de Descentralización (2020). Lineamientos para la elaboración e implementación de los modelos de provisión de bienes y servicios.
- Secretaría de Gestión Pública (2017). Manual para la aplicación del Análisis de Calidad Regulatoria.
- Secretaría de Gestión Pública (2018). Presentación en el 8vo. Encuentro RED Iberoamericana y del Caribe de Mejora Regulatoria.
- Secretaría de Gestión Pública (2019). Desafíos para incentivar la participación de la sociedad civil en los procesos de co - creación de los Planes de Acción de Gobierno Abierto: Experiencia de la Secretaría de Gestión Pública.
- Secretaría de Gestión Pública (2019). Perú: la experiencia con el Análisis de Calidad Regulatoria – ACR.
- Secretaría de Gestión Pública (2020). Evaluación de resultados de la PNMGP.
- Secretaría de Gestión Pública (2020). Opinión Vinculante N° 02-2020-PCM-SGP-SSAP, Opinión sobre sistemas administrativos y funcionales.
- Secretaría de Gestión Pública (2020). Primera Encuesta de Gestión Pública.
- Sosa Villagarcía, Paolo (2020). Artículo “A pesar del esfuerzo, la respuesta peruana a la COVID- 19 no alcanza”. En: Centro MacMillan, Universidad de Yale (EE. UU.) (2020). Véase en: <https://yaleglobal.yale.edu/content/despite-effort-perus-covid-19-response-fails>
- Sotelo, A. (2012). La cadena de valor público: un principio ordenador que previene la colisión metodológica. Revista Internacional de Presupuesto Público, 80.

- Tello, P., Arguedas, C., & Ugarte, M. (2008). Estado: Funcionamiento, organización y proceso de construcción de políticas públicas. Edición: IDEA producción.
- The Washington Post (2020). La rápida reacción de Perú ante la pandemia chocó con un sistema de salud insuficiente.
- Transparency International (20219). Corruption Perceptions Index.
- Villanueva, L. F. A. (2015). Gobernanza y gestión pública. Fondo de cultura Económica.
- Villanueva, L. F. A. (Ed.). (2007). La implementación de las políticas. Porrua.
- Waissbluth, M. (2002). La reforma del estado en América Latina. Una guía abreviada para exploradores de la Jungla. Universidad de Chile e IGT. Programa Latinoamericanos de Gestión Pública. Chile.
- Zapata, E. (28 de abril de 2020). ¿Es el COVID-19 un caso de estudio de Govtech? CAF. Recuperado de <https://bit.ly/36LXXYg>

10. RESUMEN EJECUTIVO DE LA PNMGP AL 2030

1. INTRODUCCIÓN

En el marco de la visión y los compromisos que establecen las políticas de Estado de construir un Estado eficiente, eficaz, moderno y transparente al servicio de las personas, es posible identificar un conjunto de hitos que han marcado (y siguen marcando) la trayectoria e institucionalidad del proceso de modernización de la gestión pública en el Perú, dentro de los cuales se encuentra la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021 (en adelante PNMGP), aprobada mediante Decreto Supremo N° 004-2013- PCM, luego de transcurridos casi 10 años, persiste la importancia de que el Perú cuente con una política como principal instrumento orientador en materia de modernización, para lo cual se ha estimado una temporalidad hasta el año 2030, en ese marco la Presidencia del Consejo de Ministros - PCM mediante Resolución Ministerial N° 248-2019-PCM, aprobó la lista sectorial de las políticas nacionales bajo la rectoría de la PCM, entre las cuales se encuentra la PNMGP al 2030.

En el Perú los esfuerzos por modernizar se circunscriben en la Política 24 del Acuerdo Nacional, la cual establece el compromiso por “construir y mantener un Estado eficiente, eficaz, moderno y transparente al servicio de las personas y de sus derechos, y que promueva el desarrollo y buen funcionamiento del mercado y de los servicios públicos”. Así, se busca un Estado que “atienda las demandas de la población y asegure su participación en la gestión de políticas públicas y sociales, así como en la regulación de los servicios públicos en los tres niveles de gobierno”²⁵⁴. En esa línea, la modernización de la gestión pública se articula con los cinco ejes de la Visión Perú al 2050, al proponer un Estado moderno, eficiente, transparente y descentralizado que garantice una sociedad justa e inclusiva, sin corrupción y sin dejar a nadie atrás, por cuanto la PNMGP al 2030 tiene como centro a las personas y busca que las mismas alcancen su potencial en igualdad de oportunidades y sin discriminación para gozar de una vida plena, dentro de una sociedad democrática, pacífica, respetuosa de los derechos humanos y libre del temor y de la violencia, siendo uno de sus principios la sostenibilidad ambiental.

Hoy nos enfrentamos a una crisis económica y sanitaria en el Perú y en el mundo, nos encontramos ante un escenario altamente dinámico e incierto en el cual las entidades públicas tendrán que trabajar fuera de los confines de las estructuras tradicionales para intentar abordajes más flexibles en la planificación e implementación de políticas, que sean más adaptativos, ágiles y – sobre todo resilientes. La pandemia del COVID – 19, no solo ha tenido y tiene un impacto negativo considerable sobre la economía peruana, por el esfuerzo fiscal que implican las medidas que se están impulsando desde el Estado, sino también sobre los niveles de desigualdad y pobreza en nuestro país. De acuerdo a una encuesta de Ipsos (2020), realizada en el mes de marzo de 2020, un 25% de la población encuestada, se ha quedado sin trabajo, debido a la situación excepcional producida por la Emergencia Sanitaria. Ello incrementa de manera importante el grupo de la población en situación de vulnerabilidad social.

En este contexto, la PNMGP al 2030 establece como problema público *“Bienes, servicios y regulaciones que no responden a las expectativas y necesidades de las personas y a la creación de valor público”*, siendo la variable central los bienes, servicios y regulaciones, toda vez que estos constituyen la “bisagra” entre las personas (naturales y jurídicas) y la administración pública y, por su posición estratégica en la generación de resultados para las personas, ejercen un elevado impacto, no solo en la satisfacción de sus necesidades, sino en la valoración de las personas con relación a la actuación del Estado en su conjunto, siendo la situación futura deseada la siguiente; *“Al 2030 contaremos con bienes, servicios y regulaciones de calidad que logren resultados de política pública, basados en evidencia y que atiendan las necesidades de las personas de manera oportuna y eficiente”*.

Así, la PNMGP constituye el principal instrumento orientador que guiará el proceso de modernización de la gestión pública en el Perú por los siguientes años, estableciendo que la

²⁵⁴ Tomado de la Política 24 del Acuerdo Nacional. Recuperado de: <http://acuerdonacional.pe/> el día 27 de febrero de 2017.

gestión pública moderna es una gestión orientada a resultados al servicio del ciudadano; en la cual los funcionarios calificados y motivados se preocupan - en el marco de políticas públicas de Estado, nacionales, regionales y locales, según las competencias que corresponden a cada nivel de gobierno- por entender las necesidades de los ciudadanos y organizan tanto los procesos de producción o actividades como los de soporte, con el fin de transformar los insumos en productos (seguridad jurídica, normas, regulaciones, bienes o servicios públicos) que arrojen como resultado la mayor satisfacción de los ciudadanos. El modelo conceptual planteado en la PNMGP representó un cambio decisivo que implica superar el tradicional enfoque de organizar los servicios por la oferta, aquello que el Estado estima que puede proveer, por un enfoque de demanda, que considera lo que la ciudadanía estima como necesario (Pasco, 2015)²⁵⁵.

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

2. BASE NORMATIVA

2.1 Referentes normativos nacionales

- Constitución Política del Perú.
- Acuerdo Nacional.
- Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado.
- Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización.
- Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE).
- Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.
- Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.
- Decreto Legislativo N° 1446, Decreto Legislativo que modifica la Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado.
- Decreto Supremo N° 123-2018-PCM, que aprueba el Reglamento del Sistema de Modernización de la gestión pública.
- Resolución Ministerial N° 156-2021-PCM, que aprueba el Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros
- Decreto Supremo N° 164-2021-PCM, que aprueba la Política General de Gobierno para el período 2021-2026.
- Decreto Supremo N° 029-2018-PCM, que aprueba el Reglamento que regula las Políticas Nacionales.
- Resolución de Secretaría de Gestión Pública N° 004-2019-PCM-SGP, que aprueban los Lineamientos N° 001-2019-SGP “Principios de actuación para la modernización de la gestión pública”.

2.2 Referentes normativos internacionales

- Carta Iberoamericana de la Función Pública, aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 26-27 de junio de 2003.
- Código Iberoamericano de Buen Gobierno, suscrita el 23 de junio de 2006 en Montevideo.
- Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico, aprobada por la IX Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado Pucón, Chile, 31 de mayo y 1° de junio de 2007.
- Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública, aprobada por la X

²⁵⁵ Pasco, J. C. (2015). La modernización del estado en el Perú. Revista Estudios de Políticas Públicas, 1(2), 246-252.

Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado San Salvador, El Salvador, 26 y 27 de junio de 2008.

- Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana, aprobada por la XI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado Lisboa, Portugal, 25 y 26 de junio de 2009.
- Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública, aprobada por el Consejo Directivo del CLAD en reunión presencial-virtual celebrada desde Caracas el 10 de octubre de 2013.

3. DIAGNÓSTICO

3.1 Enunciado del problema público

La PNMGP al 2030 define como problema público el siguiente enunciado:

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

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

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

3.2 Conceptos clave

El modelo del problema público es organizado sobre los factores asociados a este. En el siguiente cuadro se sintetizan algunos de los conceptos clave considerados y basados en la literatura especializada y normativa sobre la materia. Véase el cuadro 1:

Cuadro N° 1.- Conceptos clave

N°	Término	Concepto clave
1	Bienes	Son los productos tangibles que responden a las necesidades de las personas y que son entregadas por las entidades públicas, en cumplimiento de sus funciones (p.e. desayuno escolar, tablets, bono, DNI, pasaporte, medicina, libros, vacunas, etc). Para la provisión de bienes se podría requerir de servicios para asegurar su adecuada entrega.
2	Bienes, servicios y regulaciones	Constituyen el conjunto de intervenciones a través de los cuales las entidades públicas, en el marco de sus competencias, promueven, producen o generan condiciones para obtener un cambio en la sociedad (PCM, 2019) ^{256,257,258} .
3	Brechas	Es la diferencia entre la oferta disponible optimizada de infraestructura (la cual incluye la infraestructura natural) y/o acceso a servicios públicos y la demanda, a una fecha determinada y ámbito geográfico determinado. Puede ser expresada en términos de cantidad y/o calidad (CEPLAN, 2019) ²⁵⁹ .
4	Cadena de trámites	Consiste en la relación que existe entre procedimientos administrativos o servicios prestados en exclusividad en función a los requisitos exigidos para su realización, que tiene como objetivo final la emisión de un pronunciamiento que recae sobre intereses, obligaciones o derechos de los administrados, y que deben realizarse en más de una entidad para su culminación (PCM, 2018).
5	Calidad de las intervenciones públicas	Está entendida como la medida en que las intervenciones (bienes, servicios y regulaciones) brindados por el Estado resuelven el problema público y responden a las necesidades y expectativas de las personas. (PCM, 2019) ²⁶⁰ .
6	Innovación pública	La innovación pública es un proceso inclusivo e iterativo para definir problemas públicos, co crear, prototipar e implementar soluciones viables, que modernicen al Estado y agreguen valor a las personas ²⁶¹ .
7	Modernización	La modernización de la gestión pública se entiende como un proceso de transformación constante a fin de mejorar lo que hacen las entidades públicas y, de esa manera, generar valor público (PCM, 2019).
8	Necesidades y expectativas	Se identifican a partir de las brechas de acceso a bienes y servicios a nivel departamental, provincial y distrital. Estas brechas permitirán comprender cómo viven las personas en sus territorios, sus medios de vida y su nivel de bienestar; y a partir de ello, poder diseñar intervenciones reflejados en políticas y planes que permitan identificar las necesidades reales de la población y aprovechar las oportunidades (CEPLAN, 2017) ²⁶² .
9	Participación ciudadana	Conjunto de actividades voluntarias mediante las cuales las personas se involucran activamente en el ciclo de las políticas públicas y en la provisión de bienes, servicios y regulaciones (OECD, 2016).
10	Personas	Conjunto de sujetos de derecho, ya sean personas naturales o jurídicas, que acceden a un bien o servicio brindado por las entidades públicas (PCM, 2018) ^{263,264} .
11	Política Pública	Las políticas públicas son las opciones, los modelos, o formas de organizar las relaciones económicas, sociales, u otras que a través del tiempo va eligiendo una sociedad. Dada su naturaleza dinámica y cambiante en el tiempo, reflejan inevitablemente un juicio de valor sobre

²⁵⁶ Resolución de Secretaría de Gestión Pública N°004-2019-PCM/SGP, que aprueba los Lineamientos N° 001-2019-SGP: "Principios de actuación para la modernización de la gestión pública".

²⁵⁷ Cabe precisar que, además de las intervenciones citadas, se debe tomar en cuenta que el rol del Estado también se orienta a garantizar derechos sociales y económicos para las personas, tales como las prestaciones de salud, pensiones, educación, seguridad, entre otros, siendo que la condición de derecho universal no es excluyente de la condición de servicio del Estado (Ibid).

²⁵⁸ Véase la definición de "política pública" en el presente cuadro.

²⁵⁹ CEPLAN (2019). Guía para el Planeamiento Institucional.

²⁶⁰ Adecuación sobre la base de la Resolución de Secretaría de Gestión Pública N° 006-2019-PCM/SGP, que aprueba la Norma Técnica para la Gestión de la Calidad de Servicios en el Sector Público.

²⁶¹ Resolución de Secretaría de Gestión Pública N° 009-2021-PCM/SGP, que aprueba los Lineamientos N° 001-2021-SGP "Orientaciones para una Gestión Pública Innovadora".

²⁶² En concordancia con: (i) primer principio del SAMGP.- orientación al ciudadano: Las intervenciones de las entidades públicas, según su naturaleza, se diseñan e implementan a partir de la identificación de las necesidades y expectativas de los ciudadanos (SAMGP, Art. 3) y (ii) Guía de Políticas Nacionales.- En el marco de la modernización de la gestión pública, las políticas nacionales deben formularse sobre problemas priorizados de acuerdo a las necesidades y demandas ciudadanas, y reflejarse en los planes sectoriales, institucionales y operativos del SINAPLAN (Guía de Políticas Nacionales, p.15).

²⁶³ Resolución de Secretaría de Gestión Pública N° 004-2021-PCM/SGP, que aprueba la Norma Técnica N 002-2021-PCM-SGP para la Gestión de la Calidad de Servicios en el Sector Público.

²⁶⁴ Se distinguen dos tipos de interacción: (i) Persona natural – entidad pública (p.e. al solicitar duplicado de licencia de conducir, recibir atención en un hospital, etc) y (ii) Persona jurídica, ya sean entidades del sector público o privado - la entidad pública que brinda el bien o servicio (p.e. cuando una empresa solicita una evaluación de impacto ambiental).

N°	Término	Concepto clave
		“en qué” y “cómo” debe actuar el Estado para cumplir sus fines (“el norte”) (adaptación sobre la base de Idea Internacional, 2008; PCM, 2020) ²⁶⁵ . Cabe precisar que una política pública puede expresarse a través de: i) normas específicas que definen la acción del estado para servicios específicos (seguro materno infantil); ii) bloques normativos (conjunto de normas) que regulan los límites de la actividad de los individuos o grupos de individuos (regulación de servicios de telefonía, código penal) ; iii) acciones que adopta o que deja de ejecutar un Estado (desregulación de los mercados competitivos) ²⁶⁶ , políticas nacionales sectoriales y multisectoriales, entre otras intervenciones públicas ²⁶⁷ .
12	Público objetivo	En el caso de la PNMGP, el público objetivo son las entidades públicas. Desde esta política se busca generar condiciones adecuadas que permitan que las entidades públicas, a través de su gestión interna e intervenciones públicas, respondan a las necesidades de las personas (naturales o jurídicas)
13	Regulaciones	Las regulaciones, en tanto instrumentos que desarrollan los contenidos de las políticas públicas, son un conjunto de reglas creadas por el Estado dirigidas a mejorar la eficiencia de los mercados, generar bienestar social, u optimizar el funcionamiento de la administración pública (PCM, 2019; Sotelo, 2012).
14	Rendición de cuentas	La rendición de cuentas es el acto mediante el cual las autoridades y funcionarios/as de los tres niveles de gobierno, en el marco de sus competencias, se dirigen a la ciudadanía para mostrar los avances, dificultades y resultados de su gestión sobre los logros de los objetivos de política pública (SGP, 2015) ²⁶⁸ .
15	Servicio	Son los productos intangibles entregados por las entidades públicas a las personas, en el marco de sus competencias y funciones sustantivas que, al satisfacer sus necesidades y expectativas, generan valor público ²⁶⁹ .
16	Servicio Administrativo	Son los productos intangibles que generan las entidades, entregados a otras entidades públicas, como un medio o soporte para la optimización de su gestión interna o la prestación eficiente y de calidad de los bienes y servicios que prestan. ²⁶⁹
17	Servicios integrados	Aquellos servicios que se brindan por más de una entidad pública, a través de un único punto de contacto y que pueden articularse a través de cadena de trámites y eventos de vida, con la finalidad de facilitar y mejorar el acceso, articulación y la calidad de los servicios que brinda el Estado a las personas naturales y jurídicas (PCM, 2018).
18	Valor público	El valor público debe ser entendido como el cambio que acontece en las variables sociales ²⁷⁰ . El valor público se crea cuando a) las intervenciones públicas, que adoptan la forma de bienes, servicios o regulaciones, satisfacen las necesidades y expectativas de las personas, generando beneficios a la sociedad y, b) se optimiza la gestión interna a través de un uso más eficiente y productivo de los recursos públicos, para, directa o indirectamente, satisfacer las necesidades y expectativas de las personas, generando beneficios a la sociedad (PCM, 2018) ²⁷¹ .

Elaboración: Secretaría de Gestión Pública

3.3 Modelo del problema público

El modelo conceptual sobre el cual se basa la PNMGP al 2030 está sustentado en el paradigma de la nueva gobernanza pública, el cual parte de la premisa que las personas deben adquirir un

²⁶⁵ Tello, P., Arguedas, C., & Ugarte, M. (2008). Estado: Funcionamiento, organización y proceso de construcción de políticas públicas. Edición: IDEA producción.

²⁶⁶ Secretaría de Gestión Pública (2020). Opinión Vinculante N° 02-2020-PCM-SGP-SSAP, Opinión sobre sistemas administrativos y funcionales.

²⁶⁷ Nótese que, para materializar la acción pública, el Estado dispone de diversos instrumentos, denominados instrumentos de política pública, que constituyen un conjunto de intervenciones a través de los cuales las entidades públicas ejercen su poder, a fin de garantizar o producir un cambio en la sociedad (Vedung, 1998; Waissbluth, 2002). Entre los principales instrumentos de política pública, se pueden identificar los incentivos o “zanahorias”, castigos o “garrotes” y las acciones comunicacionales o “sermones”. La selección de cada instrumento dependerá de las estrategias políticas o administrativas que se adopten, dependiendo del objetivo que se desea alcanzar en términos de efectividad, eficiencia, legitimidad, entre otros. Véase la Resolución de Secretaría de Gestión Pública N°004-2019-PCM/SGP, que aprueba los Lineamientos N° 001-2019-SGP: “Principios de actuación para la modernización de la gestión pública”.

²⁶⁸ SGP (2015). Programa de fortalecimiento de capacidades en materia de gobierno abierto

²⁶⁹ Opinión Técnica Vinculante N° 001-2022-PCM/SGP/SSAP

²⁷⁰ Sotelo, A. (2012). La cadena de valor público: un principio ordenador que previene la colisión metodológica. Revista Internacional de Presupuesto Público, 80.

²⁷¹ Decreto Supremo N° 123-2018-PCM, que aprueba el Reglamento del Sistema Administrativo de Modernización de la gestión pública.

rol central en la co – producción de políticas y provisión de bienes, servicios y regulaciones. Dicho ello, la relación Estado- personas se concibe como un vínculo colaborativo, sustentado sobre la base de los valores de la eficacia y eficiencia, pero, sobre todo, en los valores de la democracia. En este enfoque, las personas asumen un rol más activo como parte de la solución de los problemas públicos y la co - creación de políticas públicas. El énfasis se realiza, entonces, en la creación de valor público, a través de intervenciones que aborden los problemas públicos de manera efectiva y útil para las personas (Bryson, 2014; PNUD, 2015). A continuación, se muestra el árbol de problemas.

Gráfico N° 1: Árbol de problemas de la PNMGP al 2030



Fuente: Secretaría de Gestión Pública

En el marco del paradigma de la nueva gobernanza, la PNMGP al 2030 plantea un modelo conceptual basado en la lógica de la cadena de valor público, el cual facilita contar con una aproximación holística para comprender las decisiones de política y estrategias de intervención que se adoptan desde el Estado para resolver un determinado problema público; el funcionamiento de las entidades públicas (en términos de su gestión interna), los productos que generan (en términos de los bienes, servicios y regulaciones) y los resultados que permitirán generar los cambios esperados en el bienestar de las personas y de la sociedad. Del mismo modo, a través de dicho enfoque, se busca transmitir que las intervenciones públicas en el territorio no son solo el resultado del rol preponderante que asume una entidad pública, sino que resulta – sobre todo – de los distintos procesos de gobernanza que se establezcan entre entidades públicas, organizaciones del sector privado y las personas (PNUD, 2015). Véase gráfico N° 2:

Gráfico N° 2: Modelo conceptual de la PNMGP al 2030



Fuente: Secretaría de Gestión Pública

Componentes del modelo conceptual

(i) Política pública y regulación

Es el primer componente del modelo conceptual, orientado a la solución de los problemas públicos para lo cual requiere:

- ✓ El diseño de políticas públicas con criterios de priorización, basadas en evidencia que sustente la toma de decisiones y que establezcan las entidades que deben participar para la solución del problema público identificado, y
- ✓ La formulación de normas basadas en el análisis de impacto regulatorio. La evidencia debe estar sustentada en datos ciertos, en donde la primera fuente de información es la persona misma y las brechas por cubrir. Como política pública, debe comprenderse a las políticas nacionales, las normas de creación de una entidad y cualquier otro mecanismo o instrumento que determine una decisión pública orientada a solucionar un problema público identificado.

(ii) Estrategia de Intervención

Es el segundo componente del modelo, está orientado a establecer la estrategia de intervención para lograr los objetivos de política pública, a través de una óptima gobernanza sectorial, intersectorial e intergubernamental, en la que las entidades de los tres niveles de gobierno tengan claridad sobre sus roles, competencias, y funciones para la ejecución de las intervenciones públicas con enfoque territorial.

(iii) Bienes y servicios

En este componente se definen y diseñan los bienes y servicios a ser entregados a las personas para la atención de sus necesidades y el cierre de brechas, para lo cual se debe considerar, entre otros, la diversidad cultural, geográfica, socioeconómica, de género y de sostenibilidad ambiental. Los bienes y servicios definidos deben responder a los criterios de priorización establecidos en las Políticas públicas y regulaciones; sus atributos

y cantidad deben estar basados en la evidencia de necesidades y de brechas a cubrir según el territorio; también se deben considerar los recursos disponibles por sector y nivel de gobierno a ser destinados bajo un enfoque de eficiencia, eficacia y de sostenibilidad ambiental que significa contemplar en el diseño de servicios el uso racional y sostenible de los recursos naturales, por cada región.

(iv) Gestión interna

En este componente se debe abordar la capacidad de la gestión interna de las entidades, así como el funcionamiento articulado de todos los sistemas administrativos para la provisión de bienes, servicios y regulaciones de calidad; comprende la ejecución de todas las actividades y procesos tanto estratégicos, de apoyo como los operativos o misionales de las entidades.

A través de este componente, se implementan las decisiones adoptadas en los componentes de políticas públicas y regulación, estrategia y de bienes y servicios; para lo cual se asignan los recursos necesarios para la generación de bienes y servicios según lo planificado y se ejecutan los procesos.

(v) Resultados

Este componente está orientado a medir los resultados e impactos logrados a través de la entrega de bienes, servicios y regulaciones, comprende la evaluación de todos los componentes:

- ✓ En el componente de políticas públicas y regulación, a través de indicadores que reflejen los resultados y el impacto logrado, el alcance de objetivos y el grado en el que se han solucionado los problemas públicos.
- ✓ En el componente de estrategia, a través de indicadores que reflejen cobertura y efectividad en la provisión.
- ✓ En el componente de bienes y servicios, a través de indicadores que midan principalmente si los bienes y servicios son los indicados para solucionar el problema público (por ejemplo, plan lector para mejorar la posición del Perú en puntuación media PISA, o el desayuno escolar para reducir el % de niños con anemia), y también la satisfacción de las personas (índice de satisfacción), en el caso de procedimientos administrativos
- ✓ En el componente de gestión interna, a través de indicadores que midan el desempeño de las entidades bajo un enfoque de eficiencia.

(vi) Seguimiento, evaluación y mejora continua

Es un componente transversal y de naturaleza permanente, cuyo fin es afianzar las acciones de seguimiento, evaluación y mejora continua, la cual es aplicable a los componentes de políticas públicas y regulación, estrategia, bienes y servicios, gestión interna y resultados. Este componente debe incorporarse como parte de la gestión permanente y continua de cada uno de los componentes; así la información que resulte de la gestión de cada uno de ellos, debe ser insumo para la evaluación de los componentes y la mejora continua.

(vii) Estado abierto

Es un componente transversal a la gestión de los componentes de políticas públicas y regulación, estrategia, bienes y servicios, gestión interna y resultados, se incorpora ante la necesidad de apertura del Estado hacia las personas, con el fin de que provean información a través de canales de información y comunicación que deben poner a su disposición todas las entidades públicas, así como las acciones que promuevan la participación de las personas en el ciclo de vida de las intervenciones públicas; y a su vez ampliar el alcance de los mecanismos de integridad pública y rendición de cuentas de las entidades.

Dicho ello, en la propuesta de actualización de la PNMGP al 2030 lo que se propone es transitar de un enfoque basado – principalmente - en el desarrollo y fortalecimiento de los medios involucrados en la gestión interna (nueva gestión pública) para transitar hacia un enfoque centrado en la co – creación de bienes, servicios y regulaciones que respondan mejor a los que las personas necesitan (nueva gobernanza pública).

3.4 Situación actual del problema público:

El problema público que sustenta la PNMGP al 2030 está enunciado de la siguiente forma: *“bienes, servicios y regulaciones que no responden a las expectativas y necesidades de las personas y a la creación de valor público”*. En el marco del problema público identificado, se ha desarrollado su estructuración operativa, constituida por cinco (05) causas directas y veinticuatro (24) causas indirectas, las cuales reflejan las principales problemáticas vinculadas al diseño de nuestras intervenciones, la forma cómo nos articulamos, los medios que empleamos para administrar nuestros recursos, los métodos que utilizamos para realizar seguimiento y los espacios que generamos para la participación activa de las personas.

a) Causas del problema público:

Causa directa 1: Inadecuado diseño de políticas públicas

Las políticas públicas son las opciones, los modelos, o formas de organizar las relaciones económicas, sociales, u otras que a través del tiempo va eligiendo una sociedad. Dada su naturaleza dinámica y cambiante en el tiempo, reflejan inevitablemente un juicio de valor sobre “en qué” y “cómo” debe actuar el Estado para cumplir sus fines (“el norte”) (adaptación sobre la base de Idea Internacional, 2008; PCM, 2020)²⁷². Cabe precisar que una política pública puede expresarse a través de: (i) normas específicas que definen la acción del Estado para servicios específicos (seguro materno infantil); (ii) bloques normativos (conjunto de normas) que regulan los límites de la actividad de los individuos o grupos de individuos (regulación de servicios de telefonía, código penal) ; (iii) acciones que adopta o que deja de ejecutar un Estado (desregulación de los mercados competitivos)²⁷³, (iv) políticas nacionales sectoriales y multisectoriales, entre otras intervenciones públicas.

Causa directa 2: Inadecuada estrategia de intervención para lograr los objetivos de política pública

Habiendo definido el problema público sobre el cual el Estado centrará su atención, así como identificado los instrumentos de política pública que más podrían aportar a alcanzar los objetivos de política pública, corresponde definir cómo se va a intervenir para implementar la política pública en el territorio. Cuando se hace referencia al terreno de la implementación se hace referencia a todas aquellas acciones efectuadas por actores públicos y privados con miras a la realización de

²⁷² Tello, P., Arguedas, C., & Ugarte, M. (2008). Estado: Funcionamiento, organización y proceso de construcción de políticas públicas. Edición: IDEA producción.

²⁷³ Secretaría de Gestión Pública (2020). Opinión Vinculante N° 02-2020-PCM-SGP-SSAP, Opinión sobre sistemas administrativos y funcionales.

objetivos previamente establecidos (Aguilar Villanueva, 2007)²⁷⁴. Así, la implementación no es un proceso estático, toda vez que muda a medida que es ejecutada (Mazmanian y Sabatier, 1979)²⁷⁵.

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

Causa directa 3: Limitada capacidad de gestión interna para generar bienes y servicios de calidad

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

Al 2021, son diversos los reportajes periodísticos que dan cuenta de la desesperación por la cual están atravesando las personas para sobrevivir a la pandemia del COVID- 19. Muchos de los problemas que se visibilizaron durante la Declaratoria de Emergencia para acceder a los bienes y servicios han estado presentes en el Estado peruano durante los últimos diez (10) años y, muchos de ellos, aún no se han solucionado. Tanto los ciudadanos, como los servidores públicos siguen “sufriendo” las consecuencias de un aparato público débil que no logra generar las condiciones adecuadas para una gestión pública orientada a resultados al servicio del ciudadano.

Causa Directa 4: Limitados procesos de seguimiento, evaluación y mejora continua orientada hacia resultados

Contar con información fiable sobre los resultados de las intervenciones públicas permitirá a las entidades comunicar y rendir cuentas a la sociedad sobre el uso de los recursos; así como conocer el grado de cumplimiento de los objetivos propuestos. Para ello, se busca que las entidades públicas evalúen si el bien o servicio que proveen satisface las necesidades y expectativas de las personas o si la regulación vigente emitida contribuye a alcanzar las aspiraciones de la sociedad.

Causa Directa 5: Insuficiente apertura del Estado hacia las personas en las intervenciones públicas

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

b) Efectos del problema público:

²⁷⁴ Villanueva, L. F. A. (Ed.). (2007). La implementación de las políticas. Porrua.

²⁷⁵ Sabatier, P., & Mazmanian, D. (1979). The conditions of effective implementation: A guide to accomplishing policy objectives. Policy analysis, 481- 504.

Ello, a su vez, genera una serie de efectos (de distinto orden), entre los cuales se distinguen los siguientes:

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

Un aspecto esencial para las personas es la cobertura, calidad y oportunidad con que el Estado cumple con la prestación de los servicios (PNUD, 2019)²⁷⁶. Una medición que se ha empleado para poder distinguir y dimensionar los medios(servicios) utilizados por las personas es el Índice de Densidad²⁷⁷ del Estado (IDE), el cual busca cuantificar la presencia territorial del Estado en las distintas circunscripciones políticas en las que se organiza, centrándose en identificar la mayor o menor presencia de los servicios básicos en el territorio²⁷⁸. Este Índice cubre tres dimensiones (conectividad e integración, ciudadanía y servicios básicos), cubriendo los siguientes sectores: salud, educación, saneamiento, electricidad e identidad²⁷⁹.

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

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

La capacidad del Estado para generar normas y regulaciones eficaces es crucial, toda vez que influyen directamente en los mercados y en la economía. Diversos estudios a nivel internacional demuestran claramente que existe una relación positiva entre el buen desempeño del entorno regulatorio y el crecimiento económico. Demuestran que las regulaciones frecuentemente tienen un impacto sobre el comportamiento y el rendimiento del sector de empresas reguladas. Esto significa que la eficacia de la gobernanza regulatoria influye en el fomento del desarrollo del sector privado y en establecer condiciones de mejor gobernanza, inversiones y productividad que contribuya al logro de un mayor bienestar de la sociedad (PCM, 2020)²⁸⁰.

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

²⁷⁶ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2019). El reto de la igualdad. Una lectura de las dinámicas territoriales en el Perú.

²⁷⁷ La densidad viene a entenderse como el número y cobertura de servicios que el Estado en una determinada circunscripción (PNUD, 2019).

²⁷⁸ De acuerdo a PNUD (2019), debe precisarse que la densidad del Estado alude a una función específica, que consiste en la provisión estatal de servicios elementales para las personas. Es evidente que otras funciones estatales pueden dar lugar a distintas definiciones o tipos de densidad del Estado.

²⁷⁹ Entre los indicadores que se emplean para medir la densidad del Estado se encuentran los siguientes: número de médicos cada 10 mil habitantes, viviendas con agua y desagüe, sobre el total de viviendas, población con DNI, sobre el total de la población, entre otros (PNUD, 2019, p. 86).

²⁸⁰ PCM (2020). Proyecto de exposición de motivos del Reglamento para desarrollar el marco institucional que rige el proceso de mejora de la calidad regulatoria y establece los lineamientos generales para la aplicación del análisis del impacto regulatorio ex ante.

comprendidos en este índice se destacan las cargas producidas por el cumplimiento de la regulación, la apertura comercial, las cargas administrativas, las prácticas competitivas desleales, así como las cargas de las regulaciones impositivas y laborales.

Asimismo, de acuerdo a los resultados de la Primera Encuesta de Gestión Pública(2020), las regulaciones de las entidades públicas, no solamente afectan a las empresas, sino también a los propios servidores públicos quienes deben enfrentar los costos de las sobre regulaciones administrativas, las cuales establecen demasiados puntos de control y supervisión, y generan cuellos de botella al interior de las entidades públicas que obstaculizan los procesos de administración interna, así como los procesos de provisión de bienes y servicios. Así, en un contexto en el que la percepción de corrupción ha venido en aumento, ²⁸¹ muchos sostienen que mientras más se controle al servidor público menor será el riesgo que este incurra en actos de corrupción.

3.5 Situación futura deseada

La situación futura deseada de la PNMGP al 2030 ha sido formulada a partir del análisis, revisión y evaluación del conjunto de causas y efectos del problema público, así como de las aspiraciones y expectativas identificadas con las entidades públicas. Además, es el resultado del análisis de tendencias, escenarios, riesgos y oportunidades asociadas al problema público y del trabajo articulado con los sectores que forman parte de la Política Nacional. En ese sentido, la situación futura deseada de la PNMGP al 2030 es la siguiente:

“Al 2030 contaremos con bienes, servicios y regulaciones de calidad que logren resultados de política pública, basados en evidencia y que atiendan las necesidades de las personas de manera oportuna y eficiente”.

Bajo esta visión, la actualización de la PNMGP busca relevar que, para lograr una gestión pública moderna, se debe asegurar la adecuada complementariedad entre la dimensión de la gestión de los recursos (que está vinculada a los instrumentos, técnicas y herramientas que proveen los sistemas administrativos y de administración interna) y la dimensión de los objetivos de política pública (resultados priorizados a alcanzarse). Así, todos los servidores públicos deben interiorizar que el fin último de la administración pública es brindar intervenciones (bienes, servicios y regulaciones) que generen resultados valiosos para las personas; esto es, que resuelvan problemas de interés público, potencien oportunidades para las actuales y futuras generaciones o contribuyan a las aspiraciones de país que queremos alcanzar.

3.6 Alternativas de solución

Siguiendo la metodología de CEPLAN, sobre la base de las tendencias, los escenarios y los riesgos y oportunidades identificados, la PNMGP se plantearon quince (15) alternativas de solución, las cuales coadyuvan a la situación futura deseada anteriormente descrita. Para ello, se realizó una búsqueda de evidencia que permitiera sustentar y evaluar la viabilidad y efectividad de cada una de las alternativas de solución, a efectos de poder realizar el análisis de selección. Para la selección de las alternativas de solución se realizaron talleres de diseño y formulación colaborativa de la PNMGP, llevados a cabo de diciembre 2020 a febrero de 2021, para lo cual se contó con la participación de equipos técnicos de las treinta y tres (33) entidades públicas

²⁸¹ De acuerdo a Proética (2019), la identificación de la corrupción como uno de los principales problemas del país ha aumentado casi 20 puntos porcentuales: de 44% en 2013 a 62% en 2019. Véase Proética (2019). XI Encuesta Nacional sobre percepciones de la corrupción en el Perú 2019.

participantes²⁸², quienes realizaron una evaluación de cada una de las alternativas de solución, sobre la base de los criterios de viabilidad (política²⁸³, social²⁸⁴, administrativa²⁸⁵) y efectividad²⁸⁶, luego de la evaluación realizada, se optó por seleccionar once (11) alternativas de solución, según se presentan en el cuadro N° 2.

²⁸² Los órganos y entidades públicas participantes del proceso de diseño y formulación colaborativa fueron las siguientes: Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, Autoridad Nacional del Servicio Civil, Ministerio de Economía y Finanzas, Secretaría de Coordinación, Secretaría de Gobierno y Transformación Digital-SGTD, Secretaría de Descentralización, Secretaría de Comunicación Social, Secretaría de Integridad Pública, Secretaría de Gestión Social y Diálogo, Oficina de Cumplimiento de Gobierno e Innovación Sectorial, Instituto Nacional de Estadística e Información, Ministerio de Agricultura, Ministerio de Trabajo, Gobierno Regional de Tumbes, Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, Secretaría de Demarcación y Organización Territorial, Ministerio de Salud, Ministerio de Educación, Gobierno Regional de Ucayali, Municipalidad de Maynas (Iquitos), Ministerio de Vivienda, Ministerio de la Producción, Municipalidad de La Victoria (Chiclayo), Ministerio de Energía y Minas, Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual, Municipalidad de Miraflores, Secretaría de Gestión Pública, Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado, Municipalidad de Santiago de Surco, Ministerio de Transportes y Comunicaciones, Registro Nacional de Estadística e Información, Gobierno Regional de Cajamarca, Ministerio del Interior, Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, Archivo General de la Nación, Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, Instituto Nacional de la Calidad, Ministerio de Justicia (Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública), Contraloría General de la República, Gobierno Regional de La Libertad, Municipalidad de Lima Metropolitana.

²⁸³ Viabilidad política: se refiere a la aceptación política de la propuesta. Permite verificar la consistencia de la propuesta con las Políticas de Estado y los objetivos del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional- PEDN.

²⁸⁴ Viabilidad social: se refiere a la aceptación del público afectado por la política. Esta depende en muchos casos del grado de consistencia de las políticas con sus tradiciones y culturas. Es importante incorporar la participación de los actores afectados superando las limitaciones (social, económico, político) que podrían afectar su capacidad de influir en la selección de alternativas de solución.

²⁸⁵ Viabilidad administrativa: se refiere a la capacidad de gestión y de realizar arreglos institucionales en los ministerios para implementar la alternativa de solución.

²⁸⁶ Efectividad: se refiere al impacto de la alternativa de solución en el logro del objetivo. Por ello, es importante consultar evidencia sobre intervenciones similares a fin de determinar la efectividad de la alternativa de solución.

Cuadro N° 2.- Alternativas de solución seleccionadas

Causas directas	Causas Indirectas	Alternativas de solución	Puntaje	Naturaleza de la intervención	Tipo de instrumento
Causa directa 1: Inadecuado diseño de políticas públicas.	C1.1. Definición del problema de políticas públicas no basado en evidencia C1.2. Ausencia de criterios de priorización en el diseño de políticas públicas C1.3. Incorrecta identificación de objetivos, indicadores y lineamientos en el diseño de políticas públicas	1. Contar con un mecanismo para la construcción de políticas públicas basadas en evidencia.	13	Nueva	Regulador
Causa directa 1: Inadecuado diseño de políticas públicas.	C1.4. Formulación de normas e instrumentos que no se sustentan en un análisis de impacto regulatorio	2. Implementar progresivamente el Análisis de Impacto Regulatorio (AIR) en las entidades públicas.	13	Nueva	Regulador
Causa directa 2: Inadecuada estrategia de intervención para lograr los objetivos de política pública.	C2.1. Inadecuada gobernanza sectorial e intersectorial con enfoque territorial para intervenciones articuladas en el territorio. C2.2. Débil ejercicio de la rectoría para la obtención de resultados de política.	3. Potenciar y/o asegurar la implementación de los mecanismos de articulación intergubernamental e intersectorial	14	Mejorada	Regulador
Causa directa 2: Inadecuada estrategia de intervención para lograr los objetivos de política pública.	C2.3. Poca claridad sobre las competencias, funciones y roles que tienen las entidades en las intervenciones públicas.	Promover la implementación de los modelos de provisión de bienes y servicios, en coordinación con los gobiernos regionales y locales.	16	Nueva	Regulador
Causa directa 3: Limitada capacidad de gestión interna para generar bienes y servicios de calidad	C3.1. Desarticulación entre los objetivos de política pública y la planificación estratégica – institucional. C3.2. Desarticulación entre el sistema de planeamiento y el sistema de presupuesto	Integrar los sistemas administrativos para la provisión de bienes y servicios.	16	Nueva	Regulador

Cuadro N° 2.- Alternativas de solución seleccionadas

Causas directas	Causas Indirectas	Alternativas de solución	Puntaje	Naturaleza de la intervención	Tipo de instrumento
	C3.5. Diseño organizacional dificulta cumplir la misión (prestacional, regulador, etc.) de la entidad. C3.7. Sistemas administrativos generan cargas innecesarias en las entidades.				
Causa directa 3: Limitada capacidad de gestión interna para generar bienes y servicios de calidad	C3.8. Inadecuada gestión de los recursos humanos.	4. Asegurar la implementación de la Ley 30057, Ley del Servicio Civil en los tres niveles de gobierno	15	Mejorada	Regulador
Causa directa 3: Limitada capacidad de gestión interna para generar bienes y servicios de calidad	C3.9. Inadecuado desempeño de los servidores civiles.	5. Fortalecer la gestión del desempeño de los servidores civiles para fortalecer las habilidades relevantes que se requieren en el servicio civil	15	Mejorada	Regulador
Causa directa 3: Limitada capacidad de gestión interna para generar bienes y servicios de calidad	C3.10. Insuficiente aprovechamiento del uso estratégico de las TIC.	6. Incrementar el acceso a servicios a través de canales digitales	16	Mejorada	Regulador
Causa directa 4: Limitados procesos de seguimiento, evaluación y mejora continua orientada hacia resultados	C4.2. Limitada gestión de la información para el seguimiento y la evaluación. C4.3. Limitada gestión del conocimiento para la innovación y la mejora continua en las intervenciones públicas.	7. Diseñar e implementar mecanismos de seguimiento, evaluación, gestión del conocimiento y mejora continua de la calidad de los servicios.	15	Nueva	Regulador
Causa directa 5: Insuficiente apertura del Estado hacia las personas en las intervenciones públicas	C5.1. Información inadecuada que brinda el Estado a las personas. C5.3. Deficientes mecanismos e incentivos para promover la transparencia C5.4. Limitado alcance de los mecanismos de integridad pública	8. Fortalecer la gobernanza para la implementación de la transparencia y acceso a la información, participación, rendición de cuentas e integridad pública.	15	Mejorada	Regulador

Cuadro N° 2.- Alternativas de solución seleccionadas					
Causas directas	Causas Indirectas	Alternativas de solución	Puntaje	Naturaleza de la intervención	Tipo de instrumento
Causa directa 5: Insuficiente apertura del Estado hacia las personas en las intervenciones públicas	C5.2. Deficientes mecanismos e incentivos para promover la participación y rendición de cuentas.	9. Fortalecer la estrategia comunicacional de las entidades públicas, a través de estándares que aseguren su pertinencia.	16	Nueva	Regulador

Elaboración: Secretaría de Gestión Pública

Con relación al análisis de costo beneficio, hay que considerar que PNMGP al 2030 per sé, no generará bienes ni servicios a ser entregados directamente a las personas, su naturaleza es la de establecer un marco para la actuación del Estado, a través del establecimiento de herramientas, mecanismos, instrumentos y normas, para que las entidades dispongan de las condiciones necesarias para la generación de bienes, servicios y regulaciones y así solucionar el problema público identificado.

En este marco, para la estimación de los costos será necesario que todas las entidades públicas determinen los costos que significa la generación de los bienes, servicios y regulaciones que entregan, así como cuantificar los beneficios que se generan en las personas, entendiendo como beneficiarios a los más de 33 millones de habitantes²⁸⁷, quienes reciben o acceden a uno o más de los bienes, servicios y regulaciones que brindan las entidades a nivel nacional, así como los beneficios que perciben los 2 millones 699 mil 130 empresas²⁸⁸.

Con relación a los beneficios que espera alcanzar a través de las alternativas de solución propuestas en el instrumento de PNMGP al 2030, se puede estimar el ahorro generado por la reducción de tiempos, horas hombre y gastos operativos de las entidades. En este contexto por ahora la estimación de los beneficios es de naturaleza cualitativa; en razón de la envergadura de la PNMGP cuyo alcance es para todas las entidades públicas a nivel nacional, aunado al hecho de la inexistencia de una línea de base, que nos impide conocer los costos a incurrir por el cumplimiento de las disposiciones de los sistemas administrativos; sin perjuicio de ello, la progresiva implementación de la PNMGP al 2030, sentará las bases necesarias para implementar una cultura de seguimiento y evaluación, para conocer los beneficios que se alcancen a través de los resultados de las distintas políticas públicas. Se estima que hacia el año 2025, el conductor de la PNMGP se encontrará en la capacidad de realizar una primera evaluación del costo - beneficio respecto a los resultados de la implementación del instrumento de política.

4. OBJETIVOS PRIORITARIOS Y LINEAMIENTOS

Desde esta actualización de la PNMGP se recogen las lecciones aprendidas de los últimos años, las cuales han evidenciado con claridad que el logro de una gestión pública moderna solo puede efectuarse si es que se posiciona en el centro de la actuación del Estado a las personas. Son ellas quienes sustentan y orientan nuestra razón de ser. Por ello, hoy corresponde acercarnos, conocer y responder a las personas desde nuestras intervenciones, seleccionando los mejores medios que se encuentren bajo nuestro alcance para responder a sus necesidades y expectativas. Para lograr dicho propósito, la PNMGP al 2030 plantea cuatro (04) objetivos prioritarios y veintidós (22) lineamientos. Véase cuadro N° 3:

²⁸⁷ Datos publicados por el INEI

²⁸⁸ [http:// m.inei.gob.pe.](http://m.inei.gob.pe), al tercer trimestre del 2019

Cuadro N° 3.- Objetivos prioritarios, indicadores y lineamientos

Objetivos prioritarios	Indicadores	Logro esperado al 2030	Lineamientos	Responsable del objetivo	Co- responsable del objetivo
O.P.1. Garantizar políticas públicas que respondan a las necesidades y expectativas de las personas en el territorio.	I.1. Porcentaje de políticas nacionales aprobadas en el marco del reglamento que regula las políticas nacionales.	100%	L.1.1. Fortalecer la rectoría sectorial de los Ministerios con enfoque territorial. L.1.2. Implementar la gobernanza regulatoria en entidades públicas.	Secretaría de Gestión Pública -SGP	Secretaría de Descentralización -SD Centro Nacional de Planeamiento Estratégico-CEPLAN
	I.2. Porcentaje de proyectos normativos de alcance general que aplican en su diseño instrumentos de gobernanza regulatoria.	100%	L.1.3. Fortalecer la coordinación y articulación intersectorial e intergubernamental entre entidades públicas.		
O.P.2. Mejorar la gestión interna en las entidades públicas.	I.3. Porcentaje de presupuesto público asignado a programas presupuestales	67.3%	L.2.1 Asegurar la calidad del gasto público en las entidades. L.2.2 Fortalecer el desarrollo de mecanismos de integración de la programación, adquisición y administración de las obras, servicios y bienes muebles e inmuebles en las entidades públicas. L.2.3 Asegurar el diseño e implementación de normas de los sistemas administrativos en las entidades públicas, considerando su heterogeneidad.	Ministerio de Economía y Finanzas -MEF	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico-CEPLAN Secretaría de Gestión Pública -SGP
	I.4. Promedio ponderado del cumplimiento de objetivos estratégicos institucionales de las entidades.	75%	L.2.4 Asegurar la articulación de los sistemas administrativos. L.2.5 Fortalecer la gestión de riesgos en las entidades públicas.		
	I.5. Porcentaje de expedientes de trámites priorizados que incumplen el plazo legal.	8%	L.2.6 Implementar servicios integrados entre entidades públicas. L.2.7 Incorporar el uso estratégico de las TICS y datos en las entidades públicas.	Secretaría de Gestión Pública -SGP Secretaría de Gobierno y Transformación Digital -SGTD	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico-CEPLAN Ministerio de Economía y Finanzas -MEF Secretaría de Gobierno y Transformación Digital-SGTD

Cuadro N° 3.- Objetivos prioritarios, indicadores y lineamientos					
Objetivos prioritarios	Indicadores	Logro esperado al 2030	Lineamientos	Responsable del objetivo	Co- responsable del objetivo
	I.6. Porcentaje servidores civiles incorporados al régimen del servicio civil.	26%	L.2.8 Fortalecer las capacidades de los funcionarios, directivos y servidores civiles. L.2.9 Implementar el régimen del servicio civil en las entidades públicas. L.2.10 Fortalecer la implementación de la gestión de rendimiento en las entidades públicas. L.2.11 Fortalecer el enfoque de integridad en la gestión institucional en las entidades públicas.	Autoridad Nacional del Servicio Civil -SERVIR	
O.P.3. Fortalecer la mejora continua en el Estado.	I.7. Porcentaje de servicios priorizados mejorados.	85%	L.3.1 Fortalecer la implementación de la gestión de la información en las entidades públicas. L.3.2 Fortalecer la implementación de la gestión del conocimiento en las entidades públicas. L.3.3 Fortalecer mecanismos de seguimiento y evaluación de resultados priorizados para las entidades públicas. L.3.4 Implementar incentivos para la mejora continua e innovación en las entidades públicas.	Secretaría de Gestión Pública -SGP	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico-CEPLAN Secretaría de Gobierno y Transformación Digital-SGTD Instituto Nacional de Estadística e Informática -INEI
O.P.4. Garantizar un gobierno abierto que genere legitimidad en las intervenciones públicas.	I.8. Porcentaje de personas que confían en el cumplimiento de los principios de gobierno abierto en las entidades públicas.	47%	L.4.1 Fortalecer la implementación articulada de los principios de gobierno abierto en las entidades públicas. L.4.2 Fomentar una cultura de gobierno abierto en los servidores públicos con pertinencia cultural. L.4.3 Mejorar la comunicación estatal efectiva y accesible para las personas. L.4.4 Establecer mecanismos de consulta, información y participación en las políticas e intervenciones públicas, con pertinencia cultural y lingüística.	Secretaría de Gestión Pública -SGP Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública -ANTAIP	Contraloría General de la República -CGR Ministerio de Educación -MINEDU Ministerio de Cultura -MINCUL
	I.9. Número de puesto en el índice internacional de percepción de la corrupción.	88			Secretaría de Gobierno y Transformación Digital-SGTD Secretaría de Comunicación Social -SCS

Cuadro N° 3.- Objetivos prioritarios, indicadores y lineamientos					
Objetivos prioritarios	Indicadores	Logro esperado al 2030	Lineamientos	Responsable del objetivo	Co- responsable del objetivo
					Secretaría de Integridad Pública

Fuente: Secretaría de Gestión Pública, sobre la base de la Guía de Políticas Nacionales, CEPLAN (2018).

5. PROVISIÓN DE SERVICIOS

5.1 Servicios

Es preciso señalar que el problema público que busca atender la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública (en adelante, PNMGP) al 2030 es el siguiente: *“Bienes, servicios y regulaciones que no responden a las expectativas y necesidades de las personas y a la creación de valor público”*. El público objetivo de esta política son las entidades públicas, toda vez que - a través de la política - se buscan generar condiciones adecuadas que permitan que las entidades públicas, a través de su gestión interna e intervenciones públicas respondan a las necesidades de las personas (naturales o jurídicas).

En el caso particular de la PNMGP, la cual, a diferencia de otras políticas nacionales vinculadas a funciones de línea, que generan productos a ser entregados a las personas, ésta se circunscribe al ámbito de la gestión interna de las entidades públicas, en ese sentido nuestra propuesta técnica, presenta tanto actividades operativas (vinculadas a aquellos lineamientos de naturaleza técnico normativo) como de servicios a ser entregados entre entidades públicas. De ahí que, la Secretaría de Gestión Pública en su rol rector del Sistema administrativo de Modernización de la Gestión Pública, consideró necesario establecer una diferenciación de términos²⁸⁹, considerando como **“servicios”** a *“Los productos intangibles entregados por las entidades públicas a las personas, en el marco de sus competencias y funciones sustantivas que, al satisfacer sus necesidades y expectativas, generan valor público”* y como **“servicios administrativos”** a *“Los productos intangibles que generan las entidades públicas, entregados a otras entidades públicas, como un medio o soporte para la optimización de su gestión interna o la prestación eficiente y de calidad de los bienes y servicios que prestan.”* De ahí que la PNMGP al 2030 presentará sólo servicios administrativos

En ese orden de ideas, esta propuesta presenta a las actividades operativas que fueron identificadas, en el marco de los talleres de diseño y formulación colaborativa de la PNMGP, en los cuales se contó con la participación activa de los equipos técnicos de las treinta y tres (33) entidades públicas participantes²⁹⁰. Cabe señalar que estas actividades operativas constituyen un marco orientador para la posterior formulación de los “servicios administrativos”, que serán formulados en talleres colaborativos que contarán con la participación de los actores que participan de la PNMGP al 2030. Es de precisar que los servicios administrativos a ser formulados en un segundo momento, establecerán sus respectivos estándares nacionales de cumplimiento, así como sus correspondientes indicadores.

5.2 Actividades para proveer los servicios

En el cuadro N° 4 se establecen las actividades operativas de la PNMGP al 2030, vinculadas a los lineamientos de naturaleza técnica normativa.

²⁸⁹ OPINIÓN TÉCNICA VINCULANTE N° 001-2022-PCM/SGP/SSAP

²⁹⁰ Entre las treinta y tres (33) entidades públicas participantes de los talleres de diseño y formulación colaborativa de la PNMGP se destacan los siguientes: Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, Autoridad Nacional del Servicio Civil, Ministerio de Economía y Finanzas, Secretaría de Coordinación, Secretaría de Gobierno y Transformación Digital-SGTD, Secretaría de Descentralización, Secretaría de Comunicación Social, Secretaría de Integridad Pública, Secretaría de Gestión Social y Diálogo, Oficina de Cumplimiento de Gobierno e Innovación Sectorial, Instituto Nacional de Estadística e Información, Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, Gobierno Regional de Tumbes, entre otros.

Cuadro N° 4.- Objetivos prioritarios, Lineamientos (*) y Actividades Operativas de la PNMGP al 2030									
LINEAMIENTOS		Actividades Operativas		UNIDAD DE MEDIDA	RESPONSABLE				
					UNIDADES DE ORGANIZACIÓN	ENTIDAD RESPONSABLE	PLIEGO	SECTOR (aplica a GN)	NIVEL DE GOBIERNO
O.P.1. Garantizar políticas públicas que respondan a las necesidades y expectativas de las personas en el territorio.									
L.1.1.	Fortalecer la rectoría sectorial de los Ministerios con enfoque territorial.	A1.1.1	Elaboración de instrumentos para realizar el seguimiento a los ejes y lineamientos prioritarios en la PGG.	DOCUMENTO	Oficina de cumplimiento de gobierno e innovación sectorial	PCM	001: Presidencia del Consejo de Ministros	01: Presidencia del Consejo de Ministros	NACIONAL
		A1.1.2	Diseño de instrumentos y mecanismos para el diseño de políticas y planes estratégicos.	DOCUMENTO	Dirección Nacional de Coordinación y Planeamiento Estratégico	CEPLAN	016: Centro Nacional de Planeamiento Estratégico - CEPLAN	01: Presidencia del Consejo de Ministros	NACIONAL
		A1.1.3	Implementación de instrumentos y mecanismos para el diseño de políticas y planes estratégicos	DOCUMENTO IMPLEMENTADO	Dirección Nacional de Coordinación y Planeamiento Estratégico	CEPLAN	016: Centro Nacional de Planeamiento Estratégico - CEPLAN	01: Presidencia del Consejo de Ministros	NACIONAL
		A1.1.4	Establecimiento de instrumentos para el alineamiento de planes nacionales, regionales y locales.	DOCUMENTO	Dirección Nacional de Coordinación y Planeamiento Estratégico	CEPLAN	016: Centro Nacional de Planeamiento Estratégico - CEPLAN	01: Presidencia del Consejo de Ministros	NACIONAL
		A1.1.5	Diseño de políticas públicas que incorporen las necesidades y expectativas territoriales considerando la diversidad cultural y lingüística.	DOCUMENTO	No aplica	Ministerios	Pliego de todos los ministerios	Todos los sectores	NACIONAL

Cuadro N° 4.- Objetivos prioritarios, Lineamientos (*) y Actividades Operativas de la PNMGP al 2030

LINEAMIENTOS		Actividades Operativas		UNIDAD DE MEDIDA	RESPONSABLE				
					UNIDADES DE ORGANIZACIÓN	ENTIDAD RESPONSABLE	PLIEGO	SECTOR (aplica a GN)	NIVEL DE GOBIERNO
		A1.1.6	Implementación de políticas públicas que incorporen las necesidades y expectativas territoriales considerando la diversidad cultural y lingüística.	UNIDAD IMPLEMENTADA	No aplica	Ministerios	Pliego de todos los ministerios	Todos los sectores	NACIONAL
		A1.1.7	Diseño de políticas regionales y locales que incorporen las necesidades y expectativas territoriales considerando la diversidad cultural y lingüística.	DOCUMENTO	No aplica	Gobiernos Regionales / Gobiernos Locales	Pliegos de Gobiernos Regionales y Locales	Todos los sectores	REGIONAL Y LOCAL
		A1.1.8	Implementación de políticas regionales y locales que incorporen las necesidades y expectativas territoriales. considerando la diversidad cultural y lingüística.	UNIDAD IMPLEMENTADA	No aplica	Gobiernos Regionales / Gobiernos Locales	Pliegos de Gobiernos Regionales y Locales	Todos los sectores	REGIONAL Y LOCAL
L.1.2.	Implementar la gobernanza regulatoria en entidades públicas	A1.2.1	Diseño de instrumentos y mecanismos que permitan implementar el análisis de impacto regulatorio que aseguren la idoneidad y la calidad de las intervenciones regulatorias.	DOCUMENTO	Secretaría de Gestión Pública	PCM	001: Presidencia del Consejo de Ministros	01: Presidencia del Consejo de Ministros	NACIONAL

Cuadro N° 4.- Objetivos prioritarios, Lineamientos (*) y Actividades Operativas de la PNMGP al 2030

LINEAMIENTOS		Actividades Operativas		UNIDAD DE MEDIDA	RESPONSABLE				
					UNIDADES DE ORGANIZACIÓN	ENTIDAD RESPONSABLE	PLIEGO	SECTOR (aplica a GN)	NIVEL DE GOBIERNO
		A1.2.2	Implementación de los instrumentos para la mejora de la calidad regulatoria en las entidades de los tres niveles de gobierno.	ENTIDAD PÚBLICA	Secretaría de Gestión Pública	PCM	001: Presidencia del Consejo de Ministros	01: Presidencia del Consejo de Ministros	NACIONAL
O.P.2. Mejorar la gestión interna en las entidades públicas.									
L.2.3	Asegurar el diseño e implementación de normas de los sistemas administrativos en las entidades públicas, considerando su heterogeneidad.	A2.3.1	Aprobación de normas e instrumentos de los sistemas administrativos contemplando la heterogeneidad de las entidades públicas.(**)	DOCUMENTO	PCM: Secretaría de Gestión Pública- SGP CEPLAN: Dirección Nacional de Coordinación y Planeamiento Estratégico CGR y SERVIR: órganos de línea.	PCM / SERVIR / CEPLAN/CGR	001: Presidencia del Consejo de Ministros 023: Autoridad Nacional del Servicio Civil 016: Centro Nacional de Planeamiento Estratégico – CEPLAN 019: Contraloría General	01: Presidencia del Consejo de Ministros 023: Autoridad Nacional del Servicio Civil 016: Centro Nacional de Planeamiento Estratégico – CEPLAN 019: Contraloría General	NACIONAL
		A2.3.2	Implementación de normas e instrumentos de los sistemas administrativos contemplando la heterogeneidad de las entidades públicas.	ENTIDAD PÚBLICA	PCM: Secretaría de Gestión Pública- SGP CEPLAN: Dirección Nacional de	PCM / SERVIR / CEPLAN/CGR	001: Presidencia del Consejo de Ministros 023: Autoridad Nacional del	01: Presidencia del Consejo de Ministros 023: Autoridad Nacional del	NACIONAL

Cuadro N° 4.- Objetivos prioritarios, Lineamientos (*) y Actividades Operativas de la PNMGP al 2030

LINEAMIENTOS		Actividades Operativas		UNIDAD DE MEDIDA	RESPONSABLE				
					UNIDADES DE ORGANIZACIÓN	ENTIDAD RESPONSABLE	PLIEGO	SECTOR (aplica a GN)	NIVEL DE GOBIERNO
					Coordinación y Planeamiento Estratégico CGR y SERVIR: órganos de línea.		Servicio Civil 016: Centro Nacional de Planeamiento Estratégico – CEPLAN 019: Contraloría General	Servicio Civil 016: Centro Nacional de Planeamiento Estratégico – CEPLAN 019: Contraloría General	
		A2.3.3	Mejoramiento de los procedimientos de los sistemas administrativos.	PROCEDIMIENTO	Secretaría de Gestión Pública	PCM	001: Presidencia del Consejo de Ministros	01: Presidencia del Consejo de Ministros	NACIONAL
L.2.4	Asegurar la articulación de los sistemas administrativos.	A2.4.1	Aprobación de normas, instrumentos y mecanismos para implementar el diseño organizacional, la gestión por procesos, y optimización de trámites.	DOCUMENTO	Secretaría de Gestión Pública	PCM	001: Presidencia del Consejo de Ministros	01: Presidencia del Consejo de Ministros	NACIONAL
		A2.4.2	Diseño de modelos de gestión compartida de servicios vinculados a funciones de apoyo y asesoramiento entre gobiernos locales con características afines.	DOCUMENTO	Secretaría de Gestión Pública	PCM	001: Presidencia del Consejo de Ministros	01: Presidencia del Consejo de Ministros	NACIONAL
		A2.4.3	Adopción de modelos de gestión compartida de servicios vinculados a funciones de apoyo y asesoramiento entre	ACCIÓN	Unidades de organización de apoyo y asesoramiento	Gobiernos Locales	Todos los Gobiernos Locales	Todos los sectores	LOCAL

Cuadro N° 4.- Objetivos prioritarios, Lineamientos (*) y Actividades Operativas de la PNMGP al 2030

LINEAMIENTOS		Actividades Operativas		UNIDAD DE MEDIDA	RESPONSABLE				
					UNIDADES DE ORGANIZACIÓN	ENTIDAD RESPONSABLE	PLIEGO	SECTOR (aplica a GN)	NIVEL DE GOBIERNO
			gobiernos locales con características afines.						
		A2.4.4	Integración de procesos técnicos de administración interna (normas, instrumentos y mecanismos).	ACCIÓN	Secretaría de Gestión Pública	PCM	001: Presidencia del Consejo de Ministros	01: Presidencia del Consejo de Ministros	NACIONAL
		A2.4.5	Estandarización de procedimientos administrativos y actualización de trámites.	DOCUMENTO	Secretaría de Gestión Pública	PCM	001: Presidencia del Consejo de Ministros	01: Presidencia del Consejo de Ministros	NACIONAL
		A2.4.6	Implementación de los procesos técnicos de administración interna integrados, así como procedimientos estandarizados.	ACCIÓN	Unidades de organización de apoyo y asesoramiento	Entidades públicas de los tres niveles de gobierno	Todos los pliegos	Todos los sectores	TRES NIVELES DE GOBIERNO
L.2.11	Fortalecer el enfoque de integridad en la gestión institucional en las entidades públicas.	A.2.11.1	Diseño de herramientas e instrumentos que permitan implementar el enfoque de integridad en la gestión institucional de las entidades públicas.	DOCUMENTO	Secretaría de Integridad Pública	PCM	001: Presidencia del Consejo de Ministros	01: Presidencia del Consejo de Ministros	NACIONAL
		A.2.11.2	Implementación de herramientas e instrumentos que permitan implementar el enfoque de integridad en la gestión institucional de las entidades públicas.	ACCIÓN	No aplica	Entidades públicas de los tres niveles de gobierno	Todos los pliegos	Todos los sectores	TRES NIVELES DE GOBIERNO
O.P.4. Garantizar un gobierno abierto que genere legitimidad en las intervenciones públicas.									

Cuadro N° 4.- Objetivos prioritarios, Lineamientos (*) y Actividades Operativas de la PNMGP al 2030									
LINEAMIENTOS		Actividades Operativas		UNIDAD DE MEDIDA	RESPONSABLE				
					UNIDADES DE ORGANIZACIÓN	ENTIDAD RESPONSABLE	PLIEGO	SECTOR (aplica a GN)	NIVEL DE GOBIERNO
L.4.1	Fortalecer la implementación articulada de los principios de gobierno abierto en las entidades públicas.	A4.1.1	Promoción de mecanismos de coordinación para impulsar los principios de gobierno abierto en las entidades públicas.	ACCIÓN	Secretaría de Gestión Pública	PCM	001: Presidencia del Consejo de Ministros	01: Presidencia del Consejo de Ministros	NACIONAL
		A4.1.2	Implementación de mecanismos que aseguren el desarrollo de los principios del gobierno abierto en las entidades públicas.	MECANISMO IMPLEMENTADO	Secretaría de Gestión Pública	Entidades públicas de los tres niveles de gobierno	Todos los pliegos	Todos los sectores	TRES NIVELES DE GOBIERNO
		A4.1.3	Seguimiento a la implementación de los mecanismos que promuevan los principios de gobierno abierto.	ENTIDAD PÚBLICA	No aplica	PCM	001: Presidencia del Consejo de Ministros	01: Presidencia del Consejo de Ministros	NACIONAL

(*) Lineamientos de naturaleza técnico normativa

(**) Se emitirá normas en el marco de la rectoría de los sistemas administrativos, de corresponder.

Fuente: Secretaría de Gestión Pública

6. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

Los procesos de seguimiento y evaluación de la PNMGP se realizan acorde con lo establecido en la Guía de Políticas Nacionales y sus modificatorias, y de acuerdo a las disposiciones que el CEPLAN emita para dicho fin.

6.1 Seguimiento

La Secretaría de Gestión Pública lidera el proceso de seguimiento de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, en coordinación con la Oficina General de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia del Consejo de Ministros. El seguimiento se realiza según los lineamientos que establece el Ceplan.

Los reportes de seguimiento se emiten de manera periódica, y contendrán la información provista por los ministerios intervinientes acerca del avance de los elementos de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública. Estos reportes servirán de insumo para las evaluaciones y los reportes de cumplimiento.

Para el caso de los indicadores que no cuentan con el valor de línea de base, la SGP generará las siguientes condiciones previas: (i) Coordinación con entidades para recoger información para la medición; (ii) Formulación y aprobación de instrumentos y guías; (iii) Realización y evaluación de resultados de encuestas.

Dichas actividades se realizarán de acuerdo al siguiente cronograma preliminar:

FASES	Octubre	Noviembre	Diciembre	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
FASE 1 Actividades preparatorias											
Recojo de información para la medición											
Realización y evaluación de resultados de encuestas.											
Formulación y aprobación de instrumentos y guías											
Informe línea base											
FASE 2 Medición anual											
Levantamiento de información de indicadores											

6.2 Evaluación

Durante su vigencia, la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública será evaluada en cuanto a su implementación y resultados según las disposiciones que establece el Ceplan. Este proceso es liderado por la PCM, a través de la SGP.