



# INTRODUCCIÓN A LA ADMINISTRACIÓN Y GESTIÓN PÚBLICA



Datos de catalogación bibliográfica

Pedro Fernando Escalante Ampuero  
INTRODUCCIÓN A LA ADMINISTRACIÓN Y GESTIÓN PÚBLICA

Huancayo: Fondo Editorial de la Universidad Continental, 2015.

Materia: INTRODUCCIÓN A LA ADMINISTRACIÓN Y GESTIÓN PÚBLICA

Formato 21x29,7 cm.

Páginas: 288

INTRODUCCIÓN A LA ADMINISTRACIÓN Y GESTIÓN PÚBLICA  
/ AULA VIRTUAL

Cada autor es responsable del contenido de su propio texto.

De esta edición:

© Universidad Continental

Jr. Junín 355, Miraflores, Lima-18

Teléfono: 213 2760 anexo 4051

<http://serviciosweb.continental.edu.pe/>

Derechos reservados

Primera edición: abril 2016

Director: Emma Barrios Ipenza

Editor: Eliana E. Gallardo Echenique

Diseñador didáctico: Luisa Aquije de Lozano

Diseño gráfico: Francisco Rosales Guerra

INTRODUCCIÓN A LA ADMINISTRACIÓN Y GESTIÓN PÚBLICA

Autor: Pedro Fernando Escalante Ampuero

Jefatura de Virtualización de Contenidos

Todos los derechos reservados.

Esta publicación no puede ser reproducida, en todo ni en parte, ni registrada en o transmitida por un sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electroóptico, por fotocopia, o cualquier otro sin el permiso previo por escrito de la Universidad.

# ÍNDICE

 INTRODUCCIÓN	5
 DIAGRAMA DE PRESENTACIÓN DE LA ASIGNATURA	6
 RESULTADO DE APRENDIZAJE:	6
 UNIDADES DIDACTICAS	6
 TIEMPO MÍNIMO DE ESTUDIO	6
<b>UNIDAD I</b> EL EJERCICIO PROFESIONAL EN ADMINISTRACIÓN Y GESTIÓN PÚBLICA	
 DIAGRAMA DE LA PRESENTACIÓN DE LA UNIDAD I	8
 TEMA N°1: EL EJERCICIO PROFESIONAL	10
1. EL EJERCICIO PROFESIONAL EN ADMINISTRACIÓN Y GESTIÓN PÚBLICA	10
2. CAMPOS DE ACCIÓN Y SU ROL EN LA SOCIEDAD	10
3. SU FORMACIÓN ACADÉMICA Y ÉTICA PROFESIONAL	10
 LECTURA SELECCIONADA N° 1	10
 ACTIVIDAD FORMATIVA N°1	10
 TEMA N°2: IMPACTO DEL SECTOR PÚBLICO	10
1. LOCAL, REGIONAL Y NACIONAL EN EL DESARROLLO DEL PAÍS	10
2. IMPACTO DE LAS SOLUCIONES ORGANIZACIONALES EN EL SECTOR PÚBLICO NACIONAL, REGIONAL Y LOCAL	10
 LECTURA SELECCIONADA N° 2	10
 ACTIVIDAD FORMATIVA N° 2	10

 ACTIVIDAD FORMATIVA N° 3	10
 GLOSARIO DE LA UNIDAD I	10
 BIBLIOGRAFÍA DE LA UNIDAD I	10
 AUTOEVALUACIÓN DE LA UNIDAD I	
<b>UNIDAD II</b> ESTRUCTURA DEL SECTOR PÚBLICO PERUANO	10
 DIAGRAMA DE LA PRESENTACIÓN DE LA UNIDAD II	8
 TEMA N° 1: CONCEPTOS BÁSICOS	10
1. EL ESTADO NACIONAL	10
2. REPLANTEAMIENTO DEL PAPEL DEL ESTADO	10
3. ROLES DEL ESTADO EN UN MUNDO GLOBALIZADO	10
 LECTURA SELECCIONADA N° 1	10
 ACTIVIDAD FORMATIVA N° 1	10
 TEMA N° 2: ORGANIZACIÓN DEL ESTADO PERUANO	10
1. ESTADO UNITARIO DESCENTRALIZADO: PODERES Y NIVELES DE GOBIERNO	10
2. PRINCIPIOS Y CRITERIOS DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN	10
 LECTURA SELECCIONADA N° 2	10
 ACTIVIDAD FORMATIVA N° 2	10
 TEMA N° 3: ÓRGANOS DE CONTROL DEL ESTADO	10
1. ORGANISMOS AUTÓNOMOS: OPSITEL, OSINERGMIN, SUNASS	10
 LECTURA SELECCIONADA N° 3	10
 ACTIVIDAD FORMATIVA N° 3	10

 TEMA N° 4: PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN: GOBIERNOS REGIONALES Y LOCALES	10
1. MARCO DE ANÁLISIS	10
2. EL ESTADO MODERNO	10
3. LA LEY ORGÁNICA DEL PODER EJECUTIVO	10
4. DESARROLLO Y MEDICIÓN DE CAPACIDADES	10
5. LOS GOBIERNOS REGIONALES, LOS GOBIERNOS LOCALES. CAMBIOS EN LA DISTRIBUCIÓN DE PODER, NUEVOS ROLES.	10
 LECTURA SELECCIONADA N° 4	10
 ACTIVIDAD FORMATIVA N° 4	10
 ACTIVIDAD FORMATIVA N° 5	10
 GLOSARIO DE LA UNIDAD II	10
 BIBLIOGRAFÍA DE LA UNIDAD II	10
 AUTOEVALUACIÓN DE LA UNIDAD II	10

 UNIDAD III LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	10
 DIAGRAMA DE LA PRESENTACIÓN DE LA UNIDAD III	8

 TEMA N° 1: LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	10
1. ELEMENTOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	10
2. NUEVA GESTIÓN PÚBLICA	10
3. GOBIERNO ELECTRÓNICO	10
 LECTURA SELECCIONADA N° 1	10
 ACTIVIDAD FORMATIVA N° 1	10

 TEMA N° 2: BUROCRACIA	10
1. CARACTERÍSTICAS DE LA BUROCRACIA	10

2. CRÍTICAS A LA BUROCRACIA	10
3. CONSIDERACIONES PARA UNA BUROCRACIA MODERNA	10
4. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PERUANA	10
 LECTURA SELECCIONADA N° 2	10
 ACTIVIDAD FORMATIVA N° 2	10
 TEMA N° 3: INSTRUMENTOS DE LA GESTIÓN PÚBLICA	10
1. INSTRUMENTOS DE GESTIÓN INSTITUCIONAL	10
2. INSTRUMENTOS DE GESTIÓN ADMINISTRATIVA	10
3. OTROS INSTRUMENTOS DE GESTIÓN	10
 LECTURA SELECCIONADA N° 3	10
 ACTIVIDAD FORMATIVA N° 3	10
 ACTIVIDAD FORMATIVA N° 4	10
 GLOSARIO DE LA UNIDAD III	10
 BIBLIOGRAFÍA DE LA UNIDAD III	10
 AUTOEVALUACIÓN DE LA UNIDAD III	10
 UNIDAD IV LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	10
 DIAGRAMA DE LA PRESENTACIÓN DE LA UNIDAD IV	8
 TEMA N° 1: SISTEMA ADMINISTRATIVO DE PERSONAL	10
1. SISTEMA ADMINISTRATIVO DE PERSONAL	10
 LECTURA SELECCIONADA N° 1	10
 ACTIVIDAD FORMATIVA N° 1	10

 TEMA N° 2: SISTEMA ADMINISTRATIVO DE ABASTECIMIENTO	10
1. INTRODUCCIÓN	10
2. CONVOCATORIA	10
 LECTURA SELECCIONADA N° 2	10
 TEMA N° 3: SISTEMA ADMINISTRATIVO DE PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN PRESUPUESTARIA	10
1. INTENTANDO CARACTERIZAR LA ARTICULACIÓN ENTRE EL PLAN Y EL PRESUPUESTO	10
 LECTURA SELECCIONADA N° 3	10
 TEMA N° 4: SISTEMA ADMINISTRATIVO DE TESORERÍA	
1. SISTEMA NACIONAL DE TESORERÍA	10
 LECTURA SELECCIONADA N° 4	10
 ACTIVIDAD FORMATIVA N° 2	10
 TEMA N° 5: SISTEMA ADMINISTRATIVO DE CONTABILIDAD	10
1. ASPECTOS CONCEPTUALES DEL SISTEMA DE CONTABILIDAD	10
 LECTURA SELECCIONADA N° 5	10
 TEMA N° 6: SNIP	10
1. ¿POR QUÉ SE CREA EL SISTEMA NACIONAL DE INVERSIÓN PÚBLICA - SNIP?	10
2. ¿CUÁL ES LA FINALIDAD DEL SNIP?	10
3. ÁMBITO DE APLICACIÓN	10
4. ¿CÓMO SE AGRUPAN LAS ENTIDADES Y EMPRESAS DEL GOBIERNO NACIONAL EN EL SNIP?	10
5. ¿CÓMO SE HAN INCORPORADO LOS GOBIERNOS REGIONALES Y GOBIERNOS LOCALES AL SNIP?	10
 LECTURA SELECCIONADA N° 6	10

 TEMA N° 7: SISTEMA NACIONAL DE CONTROL	10
1. ¿QUÉ ES EL CONTROL DE LA GESTIÓN PÚBLICA?	10
2. MECANISMOS DE CONTROL	10
3. ¿CÓMO ESTÁ FORMADO EL SISTEMA NACIONAL DE CONTROL?	10
4. ¿QUÉ ENTIDADES ESTÁN SUJETAS A CONTROL?	10
5. ¿EN QUÉ CONSISTE EL CONTROL GUBERNAMENTAL?	10
6. ¿QUÉ COMPRENDE EL CONTROL INTERNO?	10
7. EL CONTROL INTERNO PREVIO Y SIMULTÁNEO	10
8. EL CONTROL INTERNO POSTERIOR	10
9. ¿QUÉ ES EL CONTROL EXTERNO?	10
10. PRINCIPIOS DEL CONTROL GUBERNAMENTAL	10
 LECTURA SELECCIONADA N° 7	10
 ACTIVIDAD FORMATIVA N° 3	10
 ACTIVIDAD FORMATIVA N° 4	10
 GLOSARIO DE LA UNIDAD IV	10
 BIBLIOGRAFÍA DE LA UNIDAD IV	10
 AUTOEVALUACIÓN DE LA UNIDAD IV	10
ANEXO: CLAVES DE LAS AUTOEVALUACIONES	10



## INTRODUCCIÓN

La Administración es una disciplina que aporta en muchas actividades humanas, realiza una serie de actividades encaminadas al fortalecimiento de las organizaciones públicas y privadas, para lo cual hace uso de un conjunto de herramientas de la disciplina como el benchmarking, plan de marketing, actividades de planeamiento, control y dirección, etc.

En cambio, La gestión pública aporta de manera significativa al buen desempeño y fortalecimiento de las organizaciones del Estado, utiliza herramientas y modelos de gestión de la administración y, en particular, de la administración pública, por ejemplo, el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF), entre otros.

Se puede afirmar que la importancia de la administración como una disciplina es que contribuye con el buen desenvolvimiento de las organizaciones públicas mediante la búsqueda de un desempeño eficiente, eficaz y efectivo de estas organizaciones y con ello busca generar las condiciones propicias para que la ciudadanía se beneficie de la buena gestión de sus autoridades, organizaciones e instituciones que representan al Estado peruano.

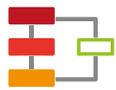
Introducción a la Administración y Gestión Pública es una asignatura básica para estudiantes del primer período académico, que tiene como propósito desarrollar la comprensión de la responsabilidad profesional y ética de la Administración y el impacto de las solu-

ciones organizacionales dentro de un contexto global económico, social y ambiental, el reconocimiento de la especialidad de Administración, el avance de la tecnología, la competitividad, la globalización y el desarrollo de nuevos productos y servicios públicos.

Los contenidos propuestos en este material de estudio sintetizan los diversos campos de estudio que tienen los especialistas de la carrera profesional y promueve que el estudiante busque mayor información para consolidar sus conocimientos.

Con respecto a los contenidos de la asignatura, ella está dividida en cuatro unidades que a continuación se detallan: Unidad I “El ejercicio profesional en Administración y Gestión Pública”; Unidad II “Estructura Del Sector Público Peruano; Unidad III “La Administración Pública”; Unidad IV “Sistemas Administrativos”.

El presente Manual autoformativo muestra un enfoque general de variados aspectos de esta profesión. El propósito aquí no es profundizar en los temas expuestos, ya que ellos serán abordados y estudiados durante la carrera. Lo que verdaderamente se espera es motivar a los estudiantes, desde un inicio, a profundizar en algunos de los aspectos abordados, de manera que el conocimiento logrado de estas temáticas le permita vislumbrar en cuál de los campos de searía especializarse en el futuro.



## DIAGRAMA DE PRESENTACIÓN DE LA ASIGNATURA



### RESULTADO DE APRENDIZAJE:

Al finalizar la asignatura el estudiante será capaz de comprender el ejercicio profesional en Administración y Gestión Pública, su formación profesional y ética, campos de acción y su rol en la sociedad, el impacto de las soluciones organizacionales en el sector público nacional, regional y local, el Estado, la Gestión Pública y Sistemas Administrativos.



### UNIDADES DIDACTICAS

UNIDAD I	UNIDAD II:	UNIDAD III	UNIDAD IV
El ejercicio profesional en administración y gestión pública	Estructura del sector público peruano	La administración pública	Sistemas administrativos



### TIEMPO MÍNIMO DE ESTUDIO

UNIDAD I	UNIDAD II	UNIDAD III	UNIDAD IV
1ra. Semana y 2da. Semana	3ra. Semana y 4ta. Semana	5ta. Semana y 6ta. Semana	7ma. Semana y 8va. Semana
16 Horas	16 Horas	16 Horas	16 Horas

UNIDAD I

# EL EJERCICIO PROFESIONAL EN ADMINISTRACIÓN Y GESTIÓN PÚBLICA

 DIAGRAMA DE PRESENTACIÓN DE LA UNIDAD I



- Al finalizar la primera unidad, el estudiante será capaz de comprender el ejercicio profesional de la carrera mediante un informe escrito.

CONTENIDOS	ACTIVIDADES FORMATIVAS (HABILIDADES Y ACTITUDES)	SISTEMA DE EVALUACIÓN (TÉCNICAS Y CRITERIOS)
<p><b>Tema N° 1: El ejercicio profesional</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1 El ejercicio profesional en Administración y Gestión Pública.</li> <li>2 Campos de acción y su rol en la sociedad.</li> <li>3 Formación académica y ética profesional.</li> </ol> <p><b>Tema N° 2: Impacto del sector público</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1 Local, Regional y Nacional en el desarrollo del país.</li> <li>2 Impacto de las soluciones organizacionales en el sector público nacional, regional y local.</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identifica los aportes a la Administración Pública.</li> <li>• Elabora un informe sobre el rol del administrador público en la sociedad.</li> <li>• Lee y analiza el rol de los gobiernos locales y regionales en el desarrollo del país</li> <li>• Diseña un organizador del conocimiento.</li> <li>• Explica los valores éticos propios de la profesión, mediante un informe de análisis crítico.</li> </ul>	<p><b>Procedimientos e indicadores de evaluación permanente</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Entrega puntual de trabajos realizados.</li> <li>• Calidad, coherencia y pertinencia de contenidos desarrollados.</li> <li>• Análisis crítico a través de foros de debate</li> <li>• Actividades colaborativas y tutorizadas.</li> </ul> <p><b>Criterios para evaluar el informe escrito:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Introducción.</li> <li>• Cantidad y calidad de la información.</li> <li>• Uso de diagramas e ilustraciones.</li> <li>• Análisis crítico.</li> <li>• Conclusiones.</li> </ul>

## RECURSOS:



### VIDEOS:

#### Tema N° 1

##### La ética pública

<https://www.youtube.com/watch?v=T5bxgkYsJt4> 

Duración: 28.56 minutos



### DIPOSITIVAS ELABORADAS POR EL DOCENTE:

#### Lectura complementaria:

Lectura Seleccionada N° 1

##### El servicio civil peruano: Las reformas del servicio civil en el Perú

**Gerencia de Políticas de Gestión de Recursos Humanos SERVIR. (2011). El servicio civil peruano: antecedentes, marco normativo actual y desafíos para la reforma. PCM. Recuperado de <http://inst.servir.gob.pe/files/biblioteca/Web/Cieza%20-%20El%20Servicio%20Civil%20Peruano.pdf>**

Lectura Seleccionada N° 2

##### El caso de nueve municipios de la Región Cusco

**Paullo Nina, Ángel Elías. (2004). Los gobiernos locales y la promoción de las economías locales. Crónicas Urbanas, 9, pp. 137-148.**



INSTRUMENTO DE  
EVALUACIÓN

- Lista de cotejo de informe escrito



BIBLIOGRAFÍA (BÁSICA Y  
COMPLEMENTARIA)

**Básica**

- Chiavenatto, Idalberto. (2006). Introducción a la teoría general de la administración (séptima edición). México: McGraw-Hill. (658-CH548).
- Hernández, Sergio. (2011). Introducción a la administración-Teoría general administrativa: Origen, evolución y vanguardia (quinta edición). México: McGraw-Hill. (658-H45).

**Complementaria**

- Congreso de la República. (2005). Ley del código de ética de la función pública. Ley N° 27815.
- Gerencia de Políticas de Gestión de Recursos Humanos SERVIR. (2011). El servicio civil peruano: antecedentes, marco normativo actual y desafíos para la reforma. PCM. Recuperado de <http://inst.servir.gob.pe/files/biblioteca/Web/Cieza%20%20EI%20Servicio%20Civil%20Peruano.pdf> 



RECURSOS EDUCATIVOS  
DIGITALES

- Marfil Carrizales, Oscar. (21 de octubre de 2012). Los enfoques y teorías de la administración, [en línea] [ref. 06 de agosto de 2015]. Recuperado de: <http://es.slideshare.net/OscarMarfil/los-enfoques-y-teoras-de-la-administracin-14827611> 
- Monroy Varela, Sonia. (diciembre de 2005). Enfoque y conceptos de una administración renovada. El aporte de Aktouf. Revista Innovar (15), 26. Bogotá, [ref. 06 de agosto de 2015].
- Rojas, Patricio., Palavecinos, Carlos. (enero, 2009). La administración a través de la historia. [video] Youtube. [ref. 06 de agosto de 2015]. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=0NpbbdcW5Y> 
- Torres, Agustín. (octubre de 2015). Charles Chaplin -Tiempos Modernos - Modern Times, 1936. [video] Youtube. [ref. 06 de agosto de 2015]. Disponible en: <http://www.youtube.com/watch?v=IxBdWqSW7Jo> 



## TEMA N° 1:

## EL EJERCICIO PROFESIONAL

El administrador que se desenvuelve en el campo de la gestión pública asume importantes retos y/o desafíos, puesto que se espera que estos profesionales hagan uso racional de los escasos recursos que gestionan, es decir, que sepan utilizarlos adecuadamente considerando los principios de la eficiencia y eficacia. En este capítulo abordaremos temas relacionados al ejercicio de la función privada y pública del administrador, quien cumple un rol relevante en la sociedad y porque además las decisiones que tome tendrán implicancias directas e indirectas en la sociedad, en su entorno. Recordemos que vivimos en un país en desarrollo y se hace indispensable que los responsables en los organismos públicos generen las condiciones adecuadas para promover proyectos, alentar inversiones, etc., en interés de beneficiar a la población. En tal sentido, este profesional administrador y gestor público debe trabajar haciendo uso de valores orientados a fortalecer la moral y, en particular, la ética en el desempeño de sus funciones, encaminadas a lograr el bien común.

## 1. EL EJERCICIO PROFESIONAL EN ADMINISTRACIÓN Y GESTIÓN PÚBLICA<sup>1</sup>

### 1.1 INTRODUCCIÓN A LA ADMINISTRACIÓN

La administración es un acto de coordinación humana (individual y grupal) para alcanzar objetivos. El ser humano requirió de mayor y mejor coordinación con su entorno cuando empezó a vivir en comunidad y en consecuencia, empezó a socializar; de pronto se vio en la necesidad de mejorar sus habilidades administrativas al momento de realizar una tarea en conjunto, como cazar, mover una roca o recolectar alimentos. Hoy la administración es la disciplina que estudia los procesos productivos con el fin de generar la mayor eficiencia y eficacia del trabajo humano posible para obtener los mayores beneficios en relación con los recursos disponibles: financieros, tecnológicos y humanos. La familia es el núcleo básico de autoprotección que utiliza la administración para coordinarse; en ella se aplican los principios básicos de la dirección social: la división del trabajo y el espíritu de equipo, para mantenerse, protegerse y desarrollarse. Como vemos, la administración es una actividad fundamental del ser humano. Las comunidades humanas formadas por conjuntos de familias (pueblos, ciudades, naciones, etc.) requieren apoyo mutuo y reglas comunes para regir las instituciones sociales básicas necesarias para su bienestar, como familia, gobierno, empresas, sindicatos, iglesias, hospitales, recreación, educación; todas ellas utilizan la administración.

El término "administración" viene del latín *administrare*, palabra formada por el prefijo *ad-*, que indica "hacia, a, orientado, dirigido, acción"; y *ministrare*, que significa "servir, cuidar". Por tanto, administrar es la actividad orientada a cuidar y servir a las instituciones humanas.

### 1.2 LA ADMINISTRACIÓN COMO PROFESIÓN

La administración es la disciplina profesional que se dedica al estudio y formación de especialistas en dirigir el trabajo humano en equipo con el fin de elevar la competitividad de los organismos sociales productivos del sector público y privado.

<sup>1</sup> Hernández, Sergio. (2011). Introducción a la administración-Teoría general administrativa: Origen, evolución y vanguardia (quinta edición). México: McGraw-Hill. (658-H45).

Los administradores profesionales deben poseer las habilidades (competencias laborales) que se listan a continuación:

- Capacidad para el manejo y dirección global de las empresas, así como para crear, desarrollar y dirigir grupos humanos altamente eficientes, y para planificar, organizar y controlar los procesos productivos que permitan optimizar sus recursos económicos, materiales y humanos; en resumen, para lograr los objetivos y misiones que constituyen la razón de su existencia con responsabilidad social, es decir, sin dañar el medio ambiente en que operan.
- Capacidad para dirigir las áreas o funciones principales en que se divide el trabajo en las grandes empresas: producción, comercialización (ventas, mercadotecnia, etc.), personal o recursos humanos, y finanzas o sus equivalentes en las diferentes organizaciones del sector público y privado.
- Habilidad para aplicar el proceso administrativo en cualquier tipo de organización y área de trabajo y para generar sistemas de información básicos con indicadores de desempeño acordes al tamaño y recursos de la empresa, y al grado de competitividad en el que operan, así como para generar mecanismos de control, como, políticas, normas y acciones correctivas, que garanticen los niveles de eficiencia y eficacia.

### 1.3 DEFINICIONES DE ADMINISTRACIÓN

Para Wilburg Jiménez Castro, la administración es una “Ciencia compuesta de principios, técnicas y prácticas cuya aplicación a conjuntos humanos permite establecer sistemas racionales de esfuerzo cooperativo, a través de los cuales se pueden alcanzar propósitos comunes que no se pueden lograr individualmente en los organismos sociales.”

Fremont E. Kast, por su parte, la define como “La coordinación de individuos y recursos materiales para el logro de objetivos organizacionales”, lo que se logra por medio de cuatro elementos:

- a) Dirección hacia objetivos.
- b) Participación de personas.
- c) Empleo de técnicas.
- d) Compromiso con la organización.

Sin embargo, la mayoría de los autores coincide en definirla como “El proceso de planear, organizar, dirigir y controlar para lograr objetivos organizacionales preestablecidos.”

### 1.4 EL ADMINISTRADOR PROFESIONAL

Se basa más en la ciencia que en el conocimiento empírico, porque primero observa metodológicamente los fenómenos (los hechos) y después los relaciona, para determinar si son causa y efecto. En una empresa por ejemplo, se observan las ventas y los desempeños de los vendedores que las realizaron, así como las épocas del año en que ocurrieron y el efecto de la promoción, publicidad, servicio al cliente, etc., con el fin de conocer y elaborar un plan-proyecto-estrategia para administrar y dirigir, sin olvidar la relación causa /efecto de esos elementos. A medida que se logran mejores resultados, el administrador aprovecha el método científico con los acontecimientos del pasado y su comprobación para proyecciones posteriores.

Es necesario distinguir entre información y datos. Los agrupados con un fin y la información es la clasificación y ordenación de los datos para conocer tendencias, momentos, fases y etapas preestablecidas para que el administrador profesional pueda tomar las decisiones de acuerdo con el proyecto.

El administrador profesional necesita convertir los datos de la empresa en sistemas de información para dirigir los proyectos, estrategias y planes de acción de cada área de trabajo de las empresas que lo contrataron y cuya gestión le confiaron.

## 1.5 LOS PRINCIPIOS CIENTÍFICOS Y ADMINISTRATIVOS

Los principios científicos son leyes, es decir, verdades fundamentales que explican el efecto causado por la relación entre dos o más conjuntos de variables. Los efectos son una consecuencia cuando se relacionan con causas, por ejemplo, la ley de la gravitación universal, que explica por qué la Tierra ejerce una fuerza de atracción sobre los cuerpos.

Los principios administrativos no son leyes como en las ciencias exactas, pero sí son universales, es decir, son útiles en cualquier parte del mundo donde exista una organización social, una empresa; un ejemplo es el Principio de la unidad de mando: "Un solo jefe para una persona." Si dos jefes mandan a una misma persona, esta no sabrá a quién obedecer. En la realidad, los principios administrativos son axiomas, guías, producto de la experiencia humana milenaria.

Un axioma es "Una sentencia o principio tan claro que no necesita explicación o demostración."

## 1.6 LA ADMINISTRACIÓN Y LA TÉCNICA<sup>2</sup>

La técnica es la aplicación práctica de la ciencia, por lo que el administrador profesional requiere de habilidades técnicas que le permitan realizar operaciones, planes, estrategias, formas de organización, formas de integración del personal a la organización y controles para evaluar el desempeño. Según el diccionario, el concepto "técnica" tiene dos acepciones:

- "(De tekhné, arte manual), conjunto de procedimientos en los que se basa un arte o una ciencia"
- "Pericia o habilidad para hacer conforme a procedimientos una cosa"

La técnica se relaciona más con la ciencia que con el arte. La técnica establece reglas comunicables exactas para realizar un trabajo humano.

## 1.7 LIMITACIONES Y PELIGROS DE LA TÉCNICA EN LA ADMINISTRACIÓN

La técnica administrativa, si bien permite uniformar la fuerza de trabajo de una organización para aprovechar mejor los recursos, tanto económicos como materiales en un lapso de producción, también puede convertir al elemento humano en una máquina de trabajo, en una polea o engranaje y quitarle su capacidad creativa y sensibilidad para relacionarse con los demás, haciendo de él un autómata.

El administrador profesional será útil en la medida en que conozca formas concretas de solucionar problemas administrativos en las empresas. La teoría administrativa ha desarrollado un sinnúmero de técnicas que han

<sup>2</sup> Ibid. Pág. 12.

tenido aceptación universal y que han sido capaces de sobrevivir en el tiempo, las cuales hay que dominar, pero sin perder de vista el aspecto humano del trabajo, pues la técnica es pasajera; en algunos casos incluso puede sustituirse por una máquina si solo se adoptan técnicas y no se adaptan a las necesidades específicas de las empresas en que se aplican; sobre todo tomando en cuenta que muchas técnicas se crearon en contextos económicos desarrollados y para empresas privadas de tamaños no comunes en los países subdesarrollados.

## 1.8 EL ARTE LA CREATIVIDAD Y EL ADMINISTRADOR

El administrador profesional debe estar capacitado para utilizar técnicas generales y universales y debe además tener la creatividad para adaptar el conocimiento técnico aprendido durante su formación a situaciones concretas muy diversas, pues ninguna organización social productiva es igual a otra.

Son muchos los factores que hacen que las empresas difieran: no todas tienen la misma capacidad tecnológica, no todas operan en medios con el mismo nivel económico; por tanto, cada empresa tiene que desarrollar su estrategia. A cuenta de profundizar más en el concepto de estrategia en un capítulo posterior, diremos que este concepto tiene su origen en la milicia, donde se le define como el arte de dirigir las operaciones militares.

El arte es eminentemente creación individual: no se puede copiar. La palabra arte proviene del término latino *ars*, que entraña el sentido de imaginar e inventar. En sentido figurado, el administrador inventa el futuro de las empresas y hace realidad el futuro de estas. El arte, desde un punto de vista estético, se refiere a lo bello. El arte en la administración no se ocupa tanto de la estética plástica o poética, sino de crear con la imaginación resultados económicos y sociales.

El artista es un vidente que penetra hasta los más íntimos fundamentos de todo ente y puede crear una visión renovada; es un visionario. El administrador debe tener una visión del negocio-empresa-organismo social, etc., es decir, un proyecto, de manera que a pesar de los límites que puedan imponerle los recursos, el tiempo y las personas, se eleve sobre sí mismo para producir y motivar a sus colaboradores hacia el logro de la misión existencial de la empresa en lapsos determinados. Para lograr este objetivo el administrador requiere de sensibilidad, lo que genera una intuición para ver más allá de quienes no están involucrados en una estrategia o proyecto administrativo.

El arte, en su forma más elemental, se define como:

- a) "Hacer bien las cosas con creatividad y sensibilidad"
- b) "Aplicación práctica del conocimiento del talento natural"
- c) "Creación original, irreplicable de un ser humano producida por la alta sensibilidad de lo que persigue y su involucramiento"

Para efectos de nuestro estudio, consideraremos que arte y creatividad son sinónimos y que, por tanto, el ejercicio de la administración se basa en la ciencia, la técnica y el arte.



Cuadro N° 1. Las tres habilidades del administrador  
 Fuente: Introducción a la teoría general de la administración- Chiavenato<sup>3</sup>

## 2. CAMPOS DE ACCIÓN Y SU ROL EN LA SOCIEDAD

La división del trabajo organizacional determina en alto grado los campos de trabajo del contador público, del licenciado en administración y de la informática; sin embargo, como estas carreras están íntimamente relacionadas, estos profesionistas se mueven en las diferentes áreas funcionales: producción, finanzas, recursos humanos o personal, comercialización, informática, y en algunas empresas pueden desempeñar la función de compras o logística. En las empresas pequeñas y medianas no se encuentran diferenciadas todas las áreas funcionales.

El LA, el CP y el LI también trabajan en el área de consultoría y asesoría cuando analizan problemas específicos y proponen soluciones en forma independiente a sus clientes. La consultoría consiste en dar dictámenes específicos en un momento dado sobre el estado en que se encuentra un proceso o un área determinada y la asesoría, en dar consejo permanente durante periodos largos. Igualmente, hoy ocupan un lugar importante en la capacitación y la docencia.

La investigación en administración y en contaduría aún es deficiente, pues solo la llevan a cabo algunas instituciones de educación superior. Se pretende que el administrador y otras profesiones universitarias tengan un perfil emprendedor-empresarial, toda vez que no solamente deben auxiliar a las empresas ya existentes, sino también promover la creación de otras, y esto requiere que estén capacitados para realizar los estudios previos que fundamenten la viabilidad de una empresa y que conozcan los requisitos que establece la ley a fin de apoyar la decisión de quienes estén interesados en iniciar una (véase cuadro 2).

<sup>3</sup> Chiavenatto, Idalberto. (2006). Introducción a la teoría general de la administración (séptima edición). México: McGraw-Hill. Pág. 3. (658-CH548)..

Cuadro N° 2. Campos de trabajo del licenciado en administración

SECTOR PRIVADO	INDEPENDIENTE	SECTOR PRIVADO	ACADÉMICO
Personal de Informática, Finanzas, Compras, Administración, Dirección general.	Consultoría y auditoría administrativa. Capacitación en comercio. Emprendedor.	Organización y método. Calidad del servicio público en todas las áreas.	Investigación y difusión de la teoría y la investigación.

Fuente: Pedro Fernando Escalante Ampuero.

## 2.1 PERSPECTIVAS LABORALES EN EL SIGLO XXI<sup>4</sup>

La carrera y el estudio de la administración se seguirá expandiendo y especializando por ramas industriales y áreas de trabajo. Cada vez surgen más carreras especializadas, como las de licenciado en administración de hoteles, en relaciones industriales, administradores financieros, expertos en empresa familiar, etc. El estudio de diplomados, maestrías y doctorados en esta área para profesionistas de otras carreras continuará, pues todo profesionista, sin importar su ramo, requiere elementos de dirección, de organización en general y de conocimientos para formar empresas de su ramo o interés.

La creatividad es y será la habilidad del administrador mejor pagada, pues la competitividad obliga a romper paradigmas constantemente, debido a que las empresas deben tener nuevos conceptos de negocios, estrategias y formas de organización. El administrador profesional con un perfil generado por autoridades académicas requiere de competencias laborales precisas establecidas por la vinculación empresa-universidad y/o instituciones de enseñanza superior. Estas competencias pueden ampliarse y adaptarse a las regiones y al tipo de trabajo o demanda propias de una zona industrial, comercial y/o turística. La vinculación de la enseñanza con los sectores de la economía pública o privada es fundamental, y en la medida en que el administrador egrese con competencias definidas, tendrá más oportunidades de trabajo.

## 2.2 FUNCIONES DEL ADMINISTRADOR<sup>5</sup>

El término administrador profesional genera en la comunidad la expectativa de que quien tiene conocimientos en administración desempeña funciones sociales específicas, de los cuales las más significativas son: experto en productividad y calidad, experto-ejecutivo y equilibrador de las fuerzas sociales.

- a) **Experto en productividad y calidad.** "Al administrador se le ha considerado un experto en maximizar la eficiencia y la eficacia de las organizaciones, sobre todo en lo que se refiere a la rentabilidad de los negocios. Si bien estudia todo lo que concierne a estos elementos, lo hace con una conciencia social, ecológica y moral."
- b) **Experto ejecutivo.** Desde las primeras épocas de la enseñanza de la carrera de administración en un nivel universitario, al administrador se le llamó peyorativamente "ejecutor tecnócrata burocrático", concepto que limita su capacidad creativa y no designa su rol fundamental: un estratega con visión humana. El papel del administrador, antes bien, es el de un ejecutivo: experto en la toma de decisiones y en dar seguimiento a los acuerdos tomados por el personal de la empresa.

4 La información que se muestra es un extracto o resumen del texto de Sergio Hernández, págs. 19-20.

5 Hernández, Sergio. (2011). Introducción a la administración-Teoría general administrativa: Origen, evolución y vanguardia (quinta edición). México: McGraw-Hill. (658-H45).

**c) Equilibrador de las fuerzas sociales.** El administrador, como director o gerente, es un equilibrador de las fuerzas sociales de una empresa, pues le corresponde equilibrar las fuerzas del capital y del trabajo. Como administradores cumplimos nuestro rol de equilibradores de fuerzas al ser neutrales, sin inclinaciones al interés patronal o al laboral, al evitar conflictos de intereses y al observar el cumplimiento de la ley en forma imparcial.

**d) Calidad, productividad, rentabilidad y competitividad**

Calidad. La calidad es "hacer bien las cosas; tarea que requiere de disciplina, ciencia, teoría, arte y técnica."

- Para Juran, calidad es:
- Cumplir con todos los requisitos.
- Desde el punto de vista mercadológico, la calidad es:
- Satisfacer plenamente las expectativas del usuario-cliente.

Deming dice que la calidad debe dirigirse a las necesidades del consumidor, tanto presentes como futuras. Para él, la calidad se determina por las interrelaciones entre los siguientes factores:

- Que el producto de verdad reúna las características que se ofrecen.
- Que se proporcionen al usuario instrucciones para usar e instalar el producto.
- Que se proporcione servicio de reparaciones y las refacciones para el producto en caso de descompostura, así como entrenamiento al encargado de realizarlas.

**Productividad, rentabilidad y competitividad**

Conviene tener claro desde el principio estos conceptos, pues, igual que la calidad, constituyen referencias para administrar; son las brújulas que indican el "norte" y su desviación.

**Productividad.** Tal como la define la Organización Internacional del Trabajo, es:

"La relación entre lo producido y lo consumido"

Se calcula de la siguiente forma:

Productividad = Producto / insumos = resultado

**Rentabilidad.** El administrador cuida la rentabilidad y los recursos económicos de la empresa. La rentabilidad es la utilidad o beneficio que rinde un capital invertido en una empresa, pública o privada.

La rentabilidad y la productividad son unidades de medida interna sobre los que la dirección de una empresa tiene un mayor nivel de control, y, por tanto, puede medirlas continuamente.

**Competitividad.** Las empresas tienen que comparar su capacidad con la de sus competidores, pues solo al ser competitivas estarán a salvo de que las otras las destruyan. El mejoramiento de las condiciones económicas de un país hace que se incremente la inversión productiva y este se vuelva más competitivo. Hoy las inversiones se orientan a los países y regiones con ambientes propicios.

**La competitividad** como principio es la capacidad de la empresa para hacer que los consumidores la elijan en vez de elegir otras empresas similares (competidores). Por tanto, las empresas tienen que medir a sus competidores y conocer los mejores registros de producción, comercialización, financieros, etc., y también conocer qué los originan; estos resultados son referencias fundamentales para dirigir a la empresa o al país correctamente.

### 3. FORMACIÓN ACADÉMICA Y ÉTICA PROFESIONAL<sup>6</sup>

#### a) Competencias del administrador en gestión pública

- Competencias básicas del área del conocimiento: conocer el marco constitucional peruano y los fundamentos del marco normativo jurídico.
- Conocer los fundamentos de la economía.
- Conocer los fundamentos de la ciencia política.
- Conocer los fundamentos de la sociología y aplicar las estrategias de investigación sociológica.
- Conocer las principales herramientas de la estadística para aplicarlas a la gestión pública.
- Conocer los aspectos más relevantes de la historia política y social contemporánea.
- Conocer la organización de las administraciones públicas en el Estado peruano. Conocer el régimen jurídico y financiero de los diferentes niveles de administración y el procedimiento administrativo común.
- Comprender la intervención del sector público en la economía, sus características y efectos económicos.
- Saber gestionar la información y documentación administrativa.
- Conocer las técnicas de planificación y control de la gestión.
- Conocer los indicadores básicos de la gestión pública

#### b) Ética profesional

La ética es aplicable a todos los actos del individuo, incluso los que efectúa en el desarrollo de su profesión. La ética tiene por objeto el examen y la explicación de las acciones humanas desde un punto de vista moral, de acuerdo con los criterios y valoraciones que cada sociedad les asigna. Por tanto, determina lo que está bien o mal. La especialidad del trabajo humano moderno plantea problemas de ética profesional que no tienen marcos de referencia morales; un ejemplo es la medicina, en donde el tema de los trasplantes de órganos propició grandes debates entre los médicos, quienes tuvieron que justificarlos con reglamentos en códigos especiales de ética de su profesión.

El administrador, igual que otros profesionistas, enfrenta constantemente problemas éticos en razón de que algunas decisiones tienen restricciones tanto legales como éticas; también, en muchos casos, no presentan marcos de referencia externos objetivos en los que pueda apoyar su criterio de acción y, en consecuencia, tendrá que resolverlos de acuerdo con su conciencia. El administrador a menudo puede encontrarse con que el éxito de una meta depende de alguna decisión compleja que implica un código de ética; por eso es importante que conozca y adquiera el código de ética del licenciado en administración desde el inicio de sus estudios.

6 Congreso de la República. (2005). Ley del código de ética de la función pública. Ley N° 27815. Recuperado en: [http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2013/09/Ley-del-C%C3%B3digo-de-Ética-de-la-Funcion-Publica\\_Ley27815.pdf](http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2013/09/Ley-del-C%C3%B3digo-de-Ética-de-la-Funcion-Publica_Ley27815.pdf)

### c) Código de ética del licenciado en administración

El código de ética del licenciado en administración es el documento que señala específicamente las valoraciones de la conducta profesional correcta e incorrecta. A continuación se describen de manera general los textos más sobresalientes del código.

**d) Código ético del administrador de empresas.** Acuerdo 003, julio 9 de 1987 "Por el cual se dicta el Código de Ética Profesional para los Administradores de Empresas" Según artículo 9 de la Ley 60 de 1981: El Consejo Profesional de Administración de Empresas, dicta y reglamenta el código ético del administrador.

- Debe conocer las denuncias que se presenten contra la ética profesional y sancionarlas.
- Debe elaborar y proponer proyectos de ley sobre ética profesional. El Código Ético del Administrador consta de 46 artículos y 4 títulos. Artículos: 1ro. al 5to. se establece que: Los administradores de Empresas deben adoptar obligatoriamente el Código de Ética Profesional.
- Las normas fijadas en el Código de Ética deben entenderse como principios y reglas que deben gobernar la administración de empresas.

## TÍTULO 1

### Deberes del Administrador de Empresas

Deberá ejercer la profesión con dignidad e integridad.

Aplicar de forma leal y recta las teorías, técnicas y principios administrativos.

Mantener el secreto profesional como norma de conducta.

Ofrecerá al consumidor productos y servicios de buena calidad.

Acatará toda la legislación que regule la empresa.

Evitará hacer publicidad que no esté de acuerdo con las características del producto.

Guardará estricta lealtad a quien lo contrate o preste sus servicios.

No ejecutará actos de competencia desleal.

No participará en negocios incompatibles con la profesión y con la ley.

## TÍTULO II

### Régimen disciplinario de las faltas

Las faltas contra la ética profesional se calificarán como leves o graves, teniendo en cuenta los antecedentes del acusado.

Son faltas contra la ética profesional la violación de cualquier artículo del código ético.

Además, serán faltas contra la ética profesional:

El ejercicio ilegal de la profesión.

Diligenciar la tarjeta profesional con documentos falsos.

Hacer publicidad hablada o escrita más allá de sus verdaderos títulos, profesiones o cargos.

### TÍTULO III

#### **Sanciones al Administrador de Empresas por falta al Código de Ética Profesional**

Las sanciones que se aplicarán serán las siguientes:

Amonestación privada.

Amonestación pública.

Multas.

Suspensión temporal de la matrícula profesional.

Cancelación definitiva de la matrícula profesional.

Las sanciones estipuladas se aplicarán teniendo en cuenta lo siguiente:

Faltas leves: amonestación privada, pública o multas.

Faltas graves: Suspensión temporal o definitiva de la matrícula profesional.

### TÍTULO IV

#### **Procedimiento para la aplicación de las faltas contra el Código de Ética**

Dentro de los 15 días hábiles siguientes desde la apertura de la investigación se comunicará al investigado para que al término de un mes rinda los descargos.

Agotada la etapa anterior, el Consejo dispone de un mes para aportar la decisión correspondiente.

Las sanciones se anotarán en el registro personal de cada administrador.

Ubicado en: <https://prezi.com/8nlzwy9orodo/codigo-de-etica-del-administrador-de-empresas/>

En el caso de nuestro país, Perú, existe un Código de ética de la función pública, cuyo contenido lo pueden ubicar en el siguiente link: [http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2013/09/Ley-del-C%C3%B3digo-de-Etica-de-la-Funcion-Publica\\_Ley27815.pdf](http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2013/09/Ley-del-C%C3%B3digo-de-Etica-de-la-Funcion-Publica_Ley27815.pdf)

#### **Complementa tu aprendizaje, observando el siguiente video**

**Vídeo:** La ética pública

<https://www.youtube.com/watch?v=T5bxgkYsJt4>

**Duración:** 28.56 minutos



Gráfico N° 1. Resumen



LECTURA SELECCIONADA N° 1:

## EL SERVICIO CIVIL PERUANO: LAS REFORMAS DEL SERVICIO CIVIL EN EL PERÚ

*Gerencia de Políticas de Gestión de Recursos Humanos SERVIR. (2011). El servicio civil peruano: antecedentes, marco normativo actual y desafíos para la reforma. PCM. Recuperado de <http://inst.servir.gob.pe/files/biblioteca/Web/Cieza%20-%20El%20Servicio%20Civil%20Peruano.pdf>*

Gerencia de Políticas de Gestión de Recursos Humanos SERVIR. (2011). El servicio civil peruano: antecedentes, marco normativo actual y desafíos para la reforma. PCM. Recuperado de <http://inst.servir.gob.pe/files/biblioteca/Web/Cieza%20-%20El%20Servicio%20Civil%20Peruano.pdf>

Como se ha podido apreciar, han sido varias las iniciativas dirigidas a ordenar adecuadamente el servicio civil en el Perú. A partir del año 1990, producto de los cambios de contexto en materia política y económica en el país, ha habido cuatro intentos de reforma del servicio civil con el fin de consolidar el sistema

de gestión de recursos humanos en el Estado. Esta sección explica los cuatro intentos de reforma del servicio civil peruano, desde los años noventa hasta la actualidad. En el primero, se cierra la carrera administrativa y se crean nuevas modalidades de contratación; en el segundo, se explica la modernización del Estado y la propuesta de una nueva carrera administrativa; en el tercero, se trata de establecer la institucionalidad pública y las normas sobre ética e integridad pública y, la actual reforma del servicio civil se inicia con la creación de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (ver gráfico).

Cuadro N°3. Intentos de reforma del servicio civil en el Perú

1990-1992	1995-1997	2000-2006	2008 -ACTUAL
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cierre de carrera administrativa.</li> <li>- Expansión de nuevas modalidades de contratación.</li> <li>- Nuevas formas de ingreso a la administración pública</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Modernización del Estado</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Institucionalidad pública</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reforma del servicio civil</li> <li>- Creación de la Autoridad Nacional del Servicio Civil</li> </ul>

Fuente: Servir. El servicio civil peruano

### Primer intento de reformas (1990-1992):

#### Cierre de la carrera administrativa, expansión de nuevas modalidades de contratación y nuevas formas de ingresos en la administración pública

A inicios de los años noventa, la crisis económica del país y el sobredimensionamiento del Estado hicieron necesario redefinir el rol del Estado, implementándose un plan de estabilización macroeconómica basado en las medidas promovidas por el Consenso de

Washington que incluía acciones, tanto en materia económica como en materia de empleo. Las principales acciones en materia económica fueron la liberalización económica y las privatizaciones y la principal acción en materia de empleo fue la flexibilización del mercado laboral. Esta última medida trajo como consecuencia cambios significativos en la legislación laboral a través de la aprobación de la Ley de fomento del empleo y su reglamento, que tuvo como objetivo flexibilizar el marco legal rígido que caracterizaba a nuestro país en materia de trabajo y propiciar una le-

gislación flexible que permitiera un mayor acceso al trabajo. En este mismo contexto, se inició la redefinición del rol del Estado.

Así, en 1993, se aprobó la Constitución Política vigente, la cual tiene una orientación a favor del libre mercado, pero manteniendo un capítulo especialmente dedicado a la función pública bajo los preceptos contenidos en la Constitución Política de 1979. Particularmente, la Constitución Política de 1993 cambió totalmente el panorama de la legislación laboral, al establecer en su artículo 27°, en materia de estabilidad laboral, lo siguiente “La Ley otorga al trabajador adecuada protección contra el despido arbitrario”.

Por otro lado, se implementó, como complemento a las reformas económicas, una serie de reformas organizativas a nivel estatal que tuvieron su correlato en el servicio civil. Estas reformas incluyeron la reducción de personal, compra de renuncias, evaluaciones masivas, congelamiento de salarios (D.L. 20530), suspensión de ascensos y cierre de la carrera administrativa.

Las principales medidas adoptadas en este primer intento de reforma del servicio civil fueron seis: (i) reducción de personal; (ii) cierre del ingreso a la carrera administrativa; (iii) creación del régimen laboral de la actividad privada; (iv) establecimiento de la modalidad de contratación por servicios no personales; (v) utilización de modalidades de contratación a través de organismos internacionales y (vi) aprobación de conceptos no remunerativos.

### **Segundo intento de reformas (1995-1997):**

#### **Modernización del Estado**

La preocupación por resolver los problemas que afectaban a la administración pública continuó pese a los resultados de la reorganización integral del Estado impulsada por el INAP y la PCM y a la desarticulación del primero, cuyas funciones fueron descentralizadas en cada entidad, iniciándose un periodo orientado a la desregulación del Estado.

En 1995, un diagnóstico de la situación de las entidades del Poder Ejecutivo mostró que la PCM fue interesándose crecientemente en los problemas relacionados con la gestión pública. Ese mismo año, se transfirió a la PCM la supervisión del sistema administrativo de gestión de recursos humanos y la Escuela Superior de Administración Pública – ESAP. En el primer caso, el liderazgo del sistema de recursos humanos fue asignado a una instancia supra ministe-

rial con el objetivo de que sea administrada con independencia de los sectores (Comisión Multisectorial, 2001). En el caso de la ESAP, adscrita a la PCM, dejó de ejercer funciones paulatinamente hasta que, finalmente, desapareció en el año 2008, cuando se aprobaron las normas para la capacitación y la evaluación del personal al servicio del Estado como parte del sistema administrativo de gestión de recursos humanos. En 1996, se inició el proceso de modernización de la administración pública, mediante la delegación de facultades al Poder Ejecutivo para legislar sobre la materia para “llevar a cabo un proceso de modernización integral en la organización de las entidades que lo conforman, en la asignación y ejecución de funciones y en los sistemas administrativos, con el fin de mejorar la gestión pública.

### **Tercer intento de reformas (2000-2006):**

#### **Institucionalidad pública**

A inicios del año 2000, se evidenciaba una profunda desconfianza por parte de los ciudadanos ante el desprestigio de la administración pública como prestadora de servicios y por los altos niveles de corrupción, debido a la falta de mecanismos de transparencia y control de la gestión. Por ello, fue necesaria la creación de espacios de concertación de políticas públicas que permitieran superar la desconfianza de la ciudadanía en sus instituciones y hacer más eficiente el aparato estatal. En este contexto, en el año 2002, se inició un nuevo proceso de modernización y descentralización del Estado con los siguientes objetivos: (i) reconciliación entre los ciudadanos y las instituciones públicas y la democracia; (ii) otorgamiento de servicios eficaces y de calidad; (iii) utilización de los escasos recursos de manera eficiente y transparente, rindiendo cuentas de manera periódica; (iv) mejoramiento de los espacios de participación ciudadana y (v) implementación de mecanismos de transparencia de la gestión pública. La reforma del servicio civil se consideró fundamental para el éxito del proceso de modernización y descentralización del Estado. Por tal motivo, en febrero de 2001, se conformó una comisión multisectorial encargada de elaborar un informe sobre la situación del personal de la administración pública central.

### **La actual reforma (2008 - a la fecha):**

#### **Reforma del servicio civil - creación de la Autoridad Nacional del Servicio Civil**

La Ley de la carrera magisterial constituyó un paso

importante de reforma en el sector educación, sin embargo, fue considerada como una reforma aislada del servicio civil. La Ley de la carrera magisterial fue promulgada en el año 2007 en reemplazo de la carrera del profesorado, buscando revertir la desvalorización de las remuneraciones de los profesores y mejorar su reconocimiento social. Por tal motivo, la Ley supone el mejoramiento sustancial de sus remuneraciones y competencias, así como el aumento de la calidad, eficiencia y equidad de la carrera. Del mismo modo, la Ley establece una evaluación constante a los profesores.

En el año 2008, se abre una ventana de oportunidad para la mejora y modernización del Estado a raíz de la implementación del tratado de libre comercio Perú – Estados Unidos. De esta manera, se propuso fortalecer la gestión del Estado mediante la promulgación

de una serie de decretos legislativos vinculados con el servicio civil como parte de la estrategia para mejorar la eficacia y eficiencia del Estado y con la finalidad de facilitar la implementación del acuerdo de promoción comercial Perú – Estados Unidos. Paralelamente, el Congreso aprobó la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo -LOPE- con el objetivo de: (i) establecer los principios y normas básicos de organización, competencias y funciones de los ministerios, precisando las funciones exclusivas y las compartidas con otras entidades del Estado y (ii) reordenar las políticas y funciones sectoriales en los tres niveles de gobierno. Asimismo, reconoció como uno de los sistemas administrativos de aplicación nacional al sistema administrativo de gestión de recursos humanos, cuya finalidad es regular la utilización de los recursos en las entidades de la administración pública, promoviendo la eficacia y eficiencia en su uso.



## ACTIVIDAD FORMATIVA N° 1

Identifica los aportes a la Administración Pública y elabora un informe sobre el rol del administrador público en la sociedad.

### INSTRUCCIONES

Para el desarrollo del trabajo debes considerar la siguiente estructura sugerida:

1. Carátula.
2. Índice.
3. Introducción (descripción sobre el ejercicio de la carrera del administrador público)
4. Contenidos:
  - Explique el rol del administrador público en la sociedad.
  - Realice un bosquejo acerca de los alcances y limitaciones de los administradores del Estado.
  - Ponga ejemplos de éxitos o fracasos en la toma de decisiones de los administradores públicos.
  - Conclusiones (redactados con tu propio lenguaje).
  - Bibliografía (considera en la redacción: citas bibliográficas, notas al pie, numeración de páginas. Mínimo cinco y máximo ocho páginas etc.).

Pueden recurrir a Internet, buscando más información en fuentes confiables.

## LISTA DE COTEJO PARA EVALUAR UN INFORME ESCRITO

Nombre del estudiante: \_\_\_\_\_

Sección: \_\_\_\_\_ Fecha: \_\_\_\_\_

	CRITERIO DE EVALUACIÓN	REALIZADO	NO REALIZADO
1	Cuenta con hoja de presentación, introducción, desarrollo y conclusiones desarrollados con criterios propios.		
2	La información desarrollada se relaciona con los contenidos solicitados en la actividad correspondiente; respeta la estructura planteada.		
3	Existe coherencia y pertinencia interna de las ideas planteadas en el documento.		
4	Utiliza una redacción clara y sencilla, así como sus propias palabras.		

5	El uso de fuentes, tamaño, espaciado y márgenes son consistentes.		
6	La ortografía es adecuada.		
7	Fue recibido en la fecha acordada.		

ESCALA DE EVALUACIÓN	
NO. IND.	PESO (%)
1	10
2	40
3	10
4	10
5	10
6	10
7	10
Total	100



## TEMA N° 2:

## IMPACTO DEL SECTOR PÚBLICO LOCAL, REGIONAL Y NACIONAL EN EL DESARROLLO DEL PAÍS

En este tema propuesto abordaremos aspectos cruciales como el desarrollo, un término que tiene implicancias complejas para poderlo comprender cabalmente. Haciendo referencia al economista Amartya Sen, dijo: “el desarrollo no es otra cosa que dar oportunidades a la gente, de modo que sepan desarrollar sus capacidades, lo cual les permitirá resolver sus diferentes necesidades; de esta manera entenderemos cuál es la importancia del desarrollo”. En tal sentido, los gobiernos locales y regionales deben asumir esas responsabilidades para crear las condiciones materiales y espirituales necesarias y suficientes que hagan factible la superación de los principales problemas que aquejan a la población. Los habitantes de una localidad deben participar de estos desafíos e involucrarse en las actividades que realizan sus autoridades.

Finalmente, debemos entender que el desarrollo es una tarea difícil de alcanzar, pero nunca imposible, y el gobierno nacional, regional y local deben establecer los mecanismos de coordinación apropiados y los niveles de cooperación deseados.

### 1. IMPACTO DE LAS SOLUCIONES ORGANIZACIONALES EN EL SECTOR PÚBLICO NACIONAL, REGIONAL Y LOCAL<sup>7</sup>

#### Consideraciones generales

Al hablar de modernización, surgen múltiples conceptos y dimensiones que requieren ser considerados para obtener una aproximación coherente de ideas que nos permita profundizar sobre como ella se ha presentado en el devenir de nuestras sociedades, sobre todo en lo relativo al aparato estatal. Con frecuencia se distingue entre la noción de modernización y modernidad.

La primera se vincularía al desarrollo de la racionalidad instrumental, contraponiéndola a la segunda, en tanto racionalidad normativa (Lechner, 1990). Así, mientras que la modernidad apunta a la autodeterminación política y la autonomía moral, la modernización se refiere a la calculabilidad y el control de los procesos sociales y naturales. Al respecto, Jürgen Habermas (1994) nos señala que: “El vocablo modernización se introduce como término técnico en los años cincuenta; caracteriza un enfoque teórico que hace suyo el problema del funcionalismo sociológico. El concepto de modernización se refiere a una gavilla de procesos acumulativos que se refuerzan mutuamente: a la formación de capital y a la movilización de recursos; al desarrollo de las fuerzas productivas y el incremento de la productividad del trabajo; a la implantación de poderes políticos centralizados y al desarrollo de identidades nacionales; a la difusión de los derechos de participación política, de las formas de vida urbana y de la educación formal; a la secularización de los valores y normas; etc. La teoría de la modernización práctica en el concepto de modernidad de Max Weber es una abstracción preñada de consecuencias. Desgaja a la modernidad de sus orígenes moderno – europeos para esterilizarla y convertirla en un patrón de procesos de evolución social neutralizados en cuanto a espacio y a tiempo. Rompe además, la conexión interna entre modernidad y el contexto histórico del racionalismo occidental, de modo que los procesos de modernización ya no pueden entenderse como racionalización, como objetivación histórica de estructuras racionales”.

7 USAID/ Perú pro descentralización y Presidencia del Consejo de Ministros. (2011). Desarrollo económico regional y local. Recuperado de: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/AC0B08B7E342EB5605257C4E00617677/\\$FILE/Desarrollo\\_economico\\_regional\\_y\\_local.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/AC0B08B7E342EB5605257C4E00617677/$FILE/Desarrollo_economico_regional_y_local.pdf)

Es tal vez aquí donde al partir podamos prever la complejidad del proceso que entraremos a discutir en las siguientes líneas, donde la intención es ampliar y poner de relieve nuevos conceptos en el tratamiento de los procesos de modernización del aparato público, tomando como referencia el caso chileno en los 90.

Visto lo anterior, la historia latinoamericana en materia de modernización es bastante heterogénea y difusa. Ahora bien, si consideramos el papel que ha venido jugando el Estado en estos procesos, podemos observar que la encrucijada actual está ligada a constantes transformaciones discontinuas donde el aparato público ha sido el centro neurálgico de las articulaciones entre las esferas económica, social y cultural, en una dialéctica de construcción y refundación histórica que va ligada a las nuevas concepciones y valores que se supone debieran sustentar un nuevo paradigma de gestión pública.

La llamada modernización de la gestión pública presupone el asumir el problema de la adaptación del aparato estatal a las nuevas realidades políticas, económicas y sociales que, obviamente, puede ser contemplado desde variadas perspectivas y con diversos objetos de análisis. Es por esto que ni la reforma del Estado ni la de sus administraciones públicas se justifican en sí mismas, sino porque sean necesarias para garantizar el desarrollo de los pueblos, de allí que se posicione en la actualidad la idea de ver al Estado como matriz institucional integradora de las dimensiones política, económica y social del desarrollo dentro de la noción de gobernabilidad democrática. Es por ello que el exacerbado dogmatismo anti Estado de los años 80 comience a dar paso a un redefinición de su rol en las sociedades latinoamericanas, donde el modelo normativo de racionalidad organizativa instalado en el viejo paradigma burocrático de funcionamiento del aparato público viene poco a poco dando paso a una visión más omnicomprensiva, donde el cambio de un modelo de desarrollo –y del modelo de Estado correspondiente-, no es un mero mejoramiento de la lógica instrumental con que funciona. Al contrario, es un cambio de actores, de poder, de conocimiento, de habilidades y competencias y de modelos mentales, valorativos y de significación. Mediante esto, nos vamos transformando nosotros mismos en un (a veces) doloroso proceso de aprendizaje, donde la “falacia tecnocrática” es insuficiente para pretender cambiar el sistema de incentivos de la Administración Pública.

Al respecto, los sistemas de incentivos que acaban determinando la capacidad de una organización pública para cumplir efectivamente sus funciones no siempre dependen de variables internas situadas bajo la autoridad organizativa correspondiente. Tanto más si lo que pretendemos con el rediseño de incentivos es un verdadero cambio en la naturaleza funcional de los servicios públicos. En tal sentido, el enfoque neo-institucional propuesto por Douglas North (1989), nos ilumina en las distinciones que operan en la nueva orientación de las reformas: las instituciones son realidades abstractas y por tanto, las percibimos como reglas y normas que estructuran la acción social. Son el sistema de constricciones y de incentivos del comportamiento de los individuos y de las organizaciones (visto de otro modo, son las reglas del juego social). Así, al articular la interacción entre actores, se expresan relaciones de poder y de interés de una determinada sociedad y se corresponden con el fondo de competencias exigidas para practicar exitosamente el juego que estructuran, así como los modelos mentales y valorativos que lo legitiman en lo que Mark H. Moore llama “valor público”.

De tal forma, las instituciones nunca serían solo el producto de un acto de voluntad, sino el resultado de un proceso de aprendizaje social expresado normalmente en leyes. Es por tal motivo que las instituciones no pueden ser creadas ni cambiadas por decreto; de allí que los fracasos acumulados en materia de reforma administrativa no sean extraños, toda vez que muchos esfuerzos desplegados se basaron en los cambios formales que lamentablemente, no resolvieron el arrastre de problemas incubados en el aparato público sino que por el contrario, hicieron más compleja su resolución y contribuyeron (en algunos casos) a amplificar las falencias del Estado. Por otra parte están las organizaciones propiamente que son realidades concretas y suponen un determinado ordenamiento de recursos disponibles para la consecución de ciertos objetivos. Ellas no deben ser confundidas con las instituciones, ya que no son reglas del juego sino más bien equipos participantes en él y como tales nacen, se desarrollan y desaparecen dentro de un determinado entorno o marco institucional. De esto se deriva la complejidad del cambio institucional en nuestros servicios públicos: por un lado, es menester dismantelar la racionalidad instrumental implícita en el enfoque eficientista–económico si queremos aproximarnos constructivamente a la naturaleza del aprendizaje social, y por otro, reconocer que a nivel institucional los modelos mentales son las representaciones interiorizadas que los sistemas cognitivos individuales crean para interpretar

el entorno. Además, en este esquema, cobra vital importancia una esfera hasta hace poco redescubierta: los valores, actitudes y pautas de acción que demuestra la Sociedad Civil, es decir, el capital social y la cultura cívica de los individuos y organizaciones que la integran.

La idea de fondo es que para “actualizar” y “dinamizar” el funcionamiento de los servicios públicos, no solo se requiere de esfuerzos sistematizados por cambiar “el modo de hacer las cosas” (que además, en la mayoría de los casos, son coyunturales, discontinuos y periféricos), sino que el paso crucial debe vincularse más a incorporar procesos de aprendizaje constantes que le permitan “hacerse conscientes de sí mismos” y adecuarse a los nuevos escenarios desde una perspectiva más “biológica” y no tan “mecanicista”, que privilegie la apertura e incorporación de la ciudadanía en un estrecho esfuerzo por fortalecer confianzas y hacer que la gestión pública sea una preocupación social permanente y que comprometa recíprocamente a todos los actores. No obstante, reconozco que en estas materias existen algunos componentes indispensables en el actual contenido de la nueva gestión pública.

Podemos observar que la tendencia de la nueva gestión pública considera como contenidos:

- a) Fortalecer las funciones estratégicas de los gobiernos (coordinación, gestión transversal, control y evaluación de resultados).
- b) Descentralizar y orientar a resultados flexibilizando las estructuras y los procedimientos (agencias, sistemas presupuestarios, gestión del rendimiento, delimitación política y gestión).
- c) Crear competencia y capacidad de elección (mercados internos, contratación de servicios, cobro por prestaciones, privatización y externalización de servicios).
- d) Proporcionar servicios de calidad (mejorar la accesibilidad y participación, establecer estándares de servicio e indicadores de desempeño, reducir las barreras administrativas).
- e) Mejorar la gestión de los recursos humanos (descentralización de la gestión, flexibilizar las condiciones de trabajo).
- f) Optimizar el uso de las tecnologías de la información (comunicación electrónica interna y externa, gestión de procedimientos y automatización de oficinas, información de gestión).

## 1.1 REFORMA DEL ESTADO Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA

La reforma y la modernización del Estado en Latinoamérica es una tarea que los gobiernos han ido jerarquizando con nitidez. La mayoría de ellos, con diferencias de grado y amplitud, han iniciado procesos de transformación institucional y de funcionamiento que están actualmente en curso (CEPAL, 1998). Es así como durante mucho tiempo, tanto en Perú como en el resto del mundo, la discusión sobre el Estado estuvo restringida a cuánto debía este reducirse o desmantelarse, para garantizar y favorecer un mayor y más rápido crecimiento económico.

En tal sentido, organizaciones multilaterales como el BID, Banco Mundial y el FMI hicieron de la prédica pro-mercado –e implícitamente anti-Estado- la piedra angular de su política para el desarrollo de los países de América Latina. Al cabo de dos décadas y media de este experimento el mundo ha sacado varias conclusiones al respecto. En primer lugar, que el mercado es el principal y mejor asignador de recursos en la economía y que en su libre desarrollo está la base de la prosperidad para los pueblos.

En segundo lugar, para que este desarrollo sea integral y sostenido en el tiempo, se requiere de un Estado de excelencia. Entre otras cosas, esto supone que el Estado sea ejemplo de transparencia y probidad, eficiente en el uso de los recursos, promotor de igualdad de oportunidades en lo social y un adecuado garante de la plena competencia y de la defensa de los derechos de todos los ciudadanos (Marcel, 1998). Diversos estudios han comprobado que las reformas pro-modernización del Estado son un factor que potencia el crecimiento econó-

mico, crea nuevas y mejores formas de participación ciudadana y fortalece la capacidad del sector público como el principal articulador de los esfuerzos por alcanzar igualdad de oportunidades y proveer de satisfacción a las múltiples demandas sociales (OECD, 1994). De ahí la importancia de la modernización de la gestión en los Estados en las puertas del siglo XXI.

Es así que con el advenimiento de la democracia en Perú el año 1980, el concepto de reforma recién toma forma partir de los años 90, el cual se vio fuertemente impulsado. En efecto, a los aspectos económicos de la reforma se agregaron las dimensiones política y social. En cuanto a la primera, se entendió que un Estado moderno debía ser profundamente democrático, para lo cual se articuló una agenda de reformas tendientes a lograr dicho objetivo, tales como la democratización regional y municipal y la reforma de Justicia. En el ámbito de la reforma social se han ido generando cambios que apuntan al fortalecimiento y mejoramiento de las políticas sociales clásicas como educación, salud, vivienda y subsidios sociales y a la creación de nuevas políticas y su correspondiente institucionalidad. Así y todo, no fue sino hasta 1994 que el tema de la gestión pública se incorporó a la agenda de la Modernización del Estado.

## 1.2 ROL DE LOS GOBIERNOS REGIONALES Y LOCALES PARA EL DESARROLLO<sup>8</sup>

La democratización del aparato estatal, que involucra la elección directa de las autoridades municipales, la participación y decisión de la ciudadanía en las distintas instancias de poder regional y local, lo cual incluía tanto el fortalecimiento de las organizaciones sociales como la plena inserción y participación en las estructuras del Estado, desarrollando líneas de acción adecuadas al nuevo contexto democrático; y la descentralización de la administración del Estado, para lo cual se pretendía dotar de mayor autonomía institucional, financiera y técnica a las autoridades regionales y municipales para decidir sobre programas y proyectos de su competencia y para enfrentar la multiplicidad de problemas económicos, sociales y culturales en sus respectivos espacios geográficos participando en la gestión local del desarrollo nacional.

La segunda, se sustenta en el análisis que se deriva del Informe de Misión del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (Management Development Programm, 1990), que da cuenta de los principales desafíos que enfrenta el recién asumido gobierno democrático a partir de 1992.

Entre sus planteamientos básicos encontramos ciertos principios que debieran orientar el esfuerzo de transformación del aparato público en dicho contexto, ellos son:

- • Mejoramiento de la eficacia y eficiencia del aparato público sin presionar por aumentos sustanciales en el gasto público.
- • Más que un Gran Proyecto de Modernización Global, se recomienda “un conjunto coherente de líneas de acción en áreas estratégicas que permitan mejorar la situación actual sacando el mejor partido de la realidad existente”. No obstante, se deja claro que no existe la pretensión de volver al modelo de “Estado Benefactor”.
- • Énfasis a los aspectos de participación activa de los diferentes actores sociales que intervienen en la implementación de las líneas de modernización a desarrollar.

En tal sentido, Antes de hablar del rol del Estado en el desarrollo económico, revisemos las siguientes definiciones:

Existe cierto consenso en que el desarrollo económico es la capacidad de países o regiones para crear riqueza con el fin de promover o mantener la prosperidad o bienestar económico y social de sus habitantes. Una definición con mayor aplicabilidad establece que, en presencia de desarrollo económico, los bienes y servicios se encuentran crecientemente al alcance de los grupos sociales que conforman la sociedad.

8 Ibid. Págs. 26-27.

**El bienestar.** Se refiere a la capacidad que tienen las personas para satisfacer de manera adecuada sus necesidades básicas.

**El crecimiento.** Se refiere al proceso en el cual la economía produce los bienes y servicios para satisfacer esas necesidades. Por tanto, el desarrollo no puede darse si uno de esos aspectos no está presente o no funciona de manera adecuada. Asimismo, un componente fundamental para crear las bases del bienestar y crecimiento, como enseguida analizaremos, es la inversión.

### 1.3 ¿QUÉ SE ENTIENDE POR DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL?<sup>9</sup>

En la medida que los gobiernos locales son parte del Estado, el desarrollo económico local se entiende como el proceso en el que se verifica una asociatividad entre los gobiernos locales, la población y el sector privado; con el propósito de administrar los recursos existentes, crear empleo y estimular la economía de un territorio definido. De esa manera, el Estado tiene un rol a nivel local en asegurar el bienestar y crecimiento en dicho ámbito territorial.

En tal sentido, la inversión pública es principalmente importante cuando existen ciertos segmentos del mercado en los cuales no existe una oferta privada para ciertos grupos de la población ya que no generan rentabilidad suficiente para garantizar ello.

En este marco, la inversión pública debe orientarse a aquellos espacios a los que la inversión privada no llegue o no le sea rentable llegar. El objetivo del inversionista privado es atender las necesidades identificadas de los consumidores que serán sus clientes y con ello generar fuentes de ingreso y de empleo. Para sacar adelante un negocio se conjugan desarrollo económico regional y local, la creatividad, la iniciativa, los conocimientos y los recursos, así como una gran capacidad de trabajo para convertirse en un agente fundamental del desarrollo socioeconómico de su localidad.

### 1.4 ¿CUÁL ES LA RELACIÓN DE LA INVERSIÓN Y EL CRECIMIENTO ECONÓMICO?

El crecimiento económico está conformado por diversas variables macroeconómicas, como el crecimiento en el consumo, en las exportaciones, en el gasto público; no obstante, la inversión privada y pública constituye uno de los componentes fundamentales, dado que sin inversión en el país no es posible lograr crecimiento económico sostenido. Incluso, existe consenso sobre la importancia fundamental del crecimiento económico para lograr la reducción de la pobreza en un país; puesto que sin crecimiento no existe riqueza que se pueda distribuir entre los diferentes participantes del proceso productivo.

### 1.5 MARCO NORMATIVO PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO

En nuestro país existen diversas normas que forman parte del marco jurídico para que el gobierno nacional, así como los gobiernos descentralizados, impulsen el desarrollo económico. Tales competencias no se encuentran ajenas unas de otras, sino que deben interactuar entre ellas para alcanzar el objetivo común de promover la inversión privada descentralizada. La Ley Marco de Promoción de la Inversión Descentralizada, junto con su reglamento y modificaciones, constituye el régimen normativo relevante para entender cómo el gobierno nacional y los gobiernos regionales y/o locales pueden impulsar la promoción de la inversión.

9 Ibid. Pág. 29.

## 1.6 LEY MARCO DE PROMOCIÓN DE LA INVERSIÓN DESCENTRALIZADA

Aprobada por Ley N° 280593. Esta norma establece el marco normativo (organización, funciones e instrumentos) para que el Estado, en sus tres niveles de gobierno, promueva la inversión de manera descentralizada como herramienta para lograr el desarrollo integral, armónico y sostenible, generando alianzas estratégicas entre el gobierno nacional, los gobiernos regionales y locales, el sector privado empresarial y la sociedad civil.

**Reglamento de la Ley Marco de Promoción de la Inversión Descentralizada** Aprobado mediante Decreto Supremo N° 015-2004-PCM. En esta norma se precisan las funciones del gobierno nacional y los gobiernos regionales y locales como organismos promotores de inversión privada y las relaciones entre ellos, así como las reglas para la creación de las Agencias de Fomento de la Inversión Privada y los Comités Especiales. Además, establece las modalidades de participación de la inversión privada y la participación ciudadana en los procesos de la promoción de inversiones.

### Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública

Ley N° 272935 así como su Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública y las respectivas normas modificatorias o complementarias. El Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) se crea con la finalidad de optimizar el uso de los recursos públicos destinados a la inversión, mediante el establecimiento de principios, procesos, metodologías y normas técnicas relacionados con las diversas fases de los proyectos de inversión.

## 1.7 MARCO INSTITUCIONAL Y FUNCIONES DEL GOBIERNO REGIONAL Y DEL GOBIERNO LOCAL

Si bien cada territorio tiene una dotación de recursos y otros factores que no son modificables desde los gobiernos, los países o territorios se pueden hacer más atractivos como destinos de inversiones cuando el Estado brinda información confiable y oportuna, brinda servicios a los inversionistas, desarrolla un marco jurídico promotor de la inversión privada o se formulan propuestas de proyectos específicos.

En el caso de un Estado unitario y descentralizado, es muy importante que exista coordinación y coherencia entre los lineamientos del gobierno nacional, de los gobiernos regionales y de los gobiernos locales, sobre la importancia de la inversión privada responsable para el desarrollo nacional o territorial. Es importante también que la sociedad civil participe, entienda, acepte y facilite el desarrollo empresarial.

**a) Promotores del desarrollo local.** De acuerdo con la Ley Orgánica de Municipalidades N° 27972, las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de gobierno promotores del desarrollo local. En ese sentido, los gobiernos locales promueven el desarrollo económico local, con incidencia en la micro y pequeña empresa, a través de planes de desarrollo económico local aprobados en armonía con las políticas y planes nacionales y regionales de desarrollo; así como el desarrollo social, el desarrollo de capacidades y la equidad en sus respectivas circunscripciones.

**b) Promotores del desarrollo regional:** Los responsables del desarrollo regional son los gobiernos regionales. De acuerdo al artículo 4° de la Ley N° 28059, Ley Marco de la Inversión Descentralizada, las funciones principales de los gobiernos regionales para la promoción de la inversión privada son:

- Concertar con el sector privado la orientación de la inversión pública necesaria para la promoción de la inversión privada.
- Formular y promover proyectos de ámbito regional para la participación de la inversión privada.
- Identificación de las trabas y distorsiones legales que afecten los procesos de promoción y de la inversión privada, proponiendo soluciones para superarlas.

- Formular, ejecutar y supervisar el cumplimiento de las políticas y estrategias de promoción de la inversión privada.
- Promover la imagen de la región como destino de inversión en relación con otros mercados.
- Brindar orientación e información a los inversionistas potenciales, a las empresas establecidas en la región y a los gobiernos locales de su jurisdicción.
- Promover la búsqueda de mercados internos y externos estables para los bienes y servicios producidos en la región.
- Promover el desarrollo empresarial de los pequeños y medianos productores organizados en comunidades campesinas y nativas.



Gráfico N° 2. Resumen



## EL CASO DE NUEVE MUNICIPIOS DE LA REGIÓN CUSCO<sup>10</sup>

Ángel Elías, Paullo Nina. (2004). *Los gobiernos locales y la promoción de las economías locales. Crónicas Urbanas, 9, pp. 137-148*

10 Paullo Nina, Ángel Elías. (2004). Los gobiernos locales y la promoción de las economías locales. Crónicas Urbanas, 9, pp. 137-148.

La lucha contra la pobreza y la mejora de la calidad de vida de los habitantes deberían de ser los retos principales de los gobiernos locales. Sin embargo, la gran mayoría de las municipalidades solo desarrolla políticas sociales, como el programa del vaso de leche o los comedores populares, dejando de lado el impulso de la economía de sus municipios: esto supone promover la generación de puestos de trabajo y alentar las actividades económicas definidas como ejes estratégicos de la localidad, generando de esta manera valor económico al interior de sus territorios.

Las políticas sociales y la promoción de las economías locales son perfectamente compatibles sin embargo, las primeras son limitadas y poco sostenibles. Si lo que queremos es realmente combatir la pobreza, no solo se requieren políticas de corto plazo sino también políticas que logren crear y fomentar capacidades en la población para mejorar su calidad de vida. Esto se logrará en la medida en que los gobiernos locales asuman plenamente y con claridad su rol promotor de las economías locales.

En realidad, las municipalidades siempre han estado vinculadas a la economía local, aunque pocas veces lo reconozcan. La inversión que realizan en obras públicas, por ejemplo, incorpora valor económico a una localidad; asimismo, los servicios que la municipalidad brinda a la población están vinculados al tema de la economía local (como agua, electricidad, mercados y recojo de basura, entre otros). Y un distrito, provincia o ciudad que tenga mejores condiciones en estos aspectos será más atractivo para la inversión privada.

La promoción municipal del desarrollo económico local es aún un tema nuevo para la gran mayo-

ría de municipalidades del país, las cuales no desarrollan mecanismos concertados de promoción de sus economías locales, debido fundamentalmente a las siguientes razones:

- I. Desconocimiento y limitada comprensión de su rol en el tema de promoción de las economías locales. Al ser un proceso de mediano y largo plazo en la mayoría de casos, no cuenta con el respaldo político de las autoridades municipales, cuya visión casi siempre gira alrededor de todo lo que signifique obras y sea tangible en el corto plazo, pues consideran que les otorga el reconocimiento de su población.
- II. Limitados recursos económicos que restringen su capacidad de contar con recursos humanos calificados para la implementación de políticas locales agresivas en materia de desarrollo de sus economías locales.
- III. Limitadas capacidades de gestión y de gobierno que no les permiten trascender las competencias tradicionalmente desempeñadas, las cuales asocian las municipalidades a entidades prestadoras de servicios públicos (limpieza pública, ornato, obras públicas, certificados de nacimiento, etc.) y las limita para asumir funciones en la promoción de las economías locales.

Muchas municipalidades que desean implementar procesos de promoción de sus economías locales no saben cómo empezar, cómo institucionalizar la función de promoción económica, qué actividades deben implementar o cómo deben realizarlas. En fin, no saben sobre qué factores se debe actuar para dinamizar las economías locales.

El proceso de promoción de economías locales supone mecanismos diferenciados, adaptados y aplicables a las diversas tipologías de municipalidades que tenemos en el país. Estos mecanismos van desde la sensibilización de las municipalidades para implementar este proceso, hasta la ejecución de un Plan de Desarrollo Económico Local concertado con los diferentes agentes locales, empresariales y no empresariales interesados.

La promoción de las economías locales, al ser un tema poco desarrollado en nuestra realidad, necesita, en su fase inicial, contar con acompañamiento permanente y asistencia técnica especializada y con un sistema de seguimiento y monitoreo del proceso. Este sistema debe permitir medir los avances e identificar las dificultades y limitaciones para, en función de ellos, proponer las correcciones necesarias.

La mayoría de experiencias relacionadas con el tema de la promoción municipal de las economías locales carece de un norte que oriente los esfuerzos de la municipalidad y de los demás actores locales; es decir, no se han definido y priorizado adecuadamente aquellos sectores, subsectores, actividades y/o conglomerados económicos sobre los cuales se deben implementar políticas de promoción. Esta situación es preocupante si tomamos en cuenta que los recursos que se podrán destinar para este fin siempre serán escasos.

En los últimos años se han dado algunos avances respecto a la participación de los actores locales en los procesos de desarrollo, fundamentalmente en la gestión de sus servicios básicos (energía eléctrica, agua y desagüe, etc.) y en la elaboración de planes de desarrollo local. Sin embargo, en el tema del desarrollo de economías locales, no se han realizado muchas experiencias. Solo el 10 % de las más de dos mil municipalidades existentes en el país viene implementando procesos de promoción de las economías locales, quedando todavía mucho camino por recorrer.

El proceso de promoción de las economías locales debe ser liderado por las municipalidades, que deben actuar localmente pero pensar de manera global y trascender sus funciones tradicionales. Es decir, ellas deben asumir el rol promotor de las economías locales con participación de los actores involucrados, priorizando las actividades económicas estratégicas que deben promover con mayor énfasis y contando para ello con diversos instrumen-

tos y una adecuada metodología de intervención.

El tema adquiere mayor importancia en el actual contexto nacional, debido al proceso de descentralización en marcha, que trae cambios importantes para los gobiernos locales, empezando por la posibilidad de que recuperen sus competencias perdidas, cuenten con más atribuciones y reciban mayores recursos. Estos aspectos deberán ser manejados adecuadamente para ser instrumentos que ayuden a convertir a los gobiernos locales en verdaderos promotores de sus economías locales.

Por otro lado, en el actual contexto económico que vive el país, caracterizado por una fuerte crisis que repercute de manera directa en la cantidad y calidad del empleo y, por lo tanto, en los ingresos de la población, se hace necesario que las municipalidades asuman un rol decisivo en este aspecto, independientemente de las políticas macroeconómicas que implemente el gobierno central, las cuales tienen un sesgo más general y sectorial, dejando de lado un enfoque más territorial.

Algunas municipalidades del sur andino peruano vienen asumiendo un rol dinamizador, articulador y promotor del desarrollo de las economías locales. Esto no ha significado salir de un rol pasivo en lo económico para pasar a otro interventor, productor y empleador, sino más bien incorporar una perspectiva de gobierno local catalizador y facilitador de oportunidades y no la de un mero distribuidor de recursos públicos.

En el caso concreto de la Región Cusco, algunas municipalidades están implementando procesos de promoción de las economías locales con la asesoría de la Escuela de Gobernabilidad del Centro Guamán Poma. Se trata de las municipalidades provinciales de Acaymayo y Quispicanchi y de las municipalidades distritales de San Sebastián, San Jerónimo, Saylla, Lucre, Quiquijana, San Salvador y Lamay.

### **¿Qué entendemos por promoción de las economías locales?**

A partir de las experiencias desarrolladas acompañando a un grupo de municipalidades, el Centro Guamán Poma propone el siguiente concepto: "La promoción de las economías locales es un proceso liderado por la municipalidad con la directa participación de los actores locales del territorio y mediante una adecuada prioridad de los ejes económicos estratégicos de la localidad. Este proceso se implementa con el ob-

jeto de transformar y mejorar las economías locales para fortalecer y ampliar la estructura económico productiva local, generar un proceso de acumulación interna y hacer competitivo el territorio, desarrollando la formación de redes socioeconómicas de cooperación y competencia. Para ello se utilizan los recursos humanos, naturales, patrimoniales, económicos, institucionales y culturales existentes en la zona, así como las economías externas no aprovechadas; además se actúa sobre la disminución de los costos de transacción generados en la localidad”.

Los beneficios que puede traer este impulso de las economías locales son diversos:

#### En el corto plazo

- Cumplir con lo establecido en la Ley Orgánica de Municipalidades, donde se norma la competencia de las municipalidades en aspectos relacionados al desarrollo económico local.
- Obtener el reconocimiento de la población, especialmente de las micro y pequeños empresarios (MYPE), quienes sentirán por vez primera que su municipalidad se preocupa y está trabajando junto a ellos para mejorar sus condiciones de competitividad en el mercado.

#### En el mediano plazo

- Beneficiarse con mayores niveles de recaudación tributaria. En la medida en que los contribuyentes incrementen sus ingresos, también se incrementarán los niveles de recaudación de la municipalidad, puesto que los predios se valorizarán, se solicitarán nuevas licencias de funcionamiento y los productores pagarán a la municipalidad por los servicios recibidos, como puestos de venta, participación en eventos, etc.

- Posicionar al distrito como polo de atracción de la inversión privada.

#### En el largo plazo

- Cumplir un rol importante en la lucha contra la pobreza y en la mejora de la calidad de vida de sus habitantes.
- Contribuir al crecimiento económico y a la disminución del desempleo.

Otro aspecto a ser abordado es la promoción de las economías locales: se sustenta en una auténtica voluntad política de las autoridades, la misma que se debe expresar en la asignación de recursos humanos, económicos y materiales a la instancia municipal creada o designada para la labor de promoción económica. Y, finalmente, el fortalecimiento de aquellos factores que no siendo de la esfera de los negocios, afectan el desarrollo de las empresas y por tanto su competitividad. La municipalidad en este punto puede y debe desarrollar una serie de acciones, como por ejemplo:

- Establecer políticas de desregulación para la formalización de las empresas.
- Reglamentar las actividades económicas.
- Implementar infraestructura de soporte para el desarrollo de la competitividad, por ejemplo, construcción de mercados de abastos o mercados feriales.
- Garantizar la calidad y cobertura de servicios de interés público, infraestructura de servicios básicos, articulación vial, etc.



## ACTIVIDAD FORMATIVA N° 2

---

Analiza el rol de los gobiernos locales y regionales en el desarrollo del país y diseña un organizador del conocimiento.

### INSTRUCCIONES

1. Analiza el rol de los gobiernos regionales.
2. Analiza el rol de los gobiernos locales.
3. Relaciona la forma en que se complementan los gobiernos regionales y locales en favor de lograr el desarrollo.
4. Sintetiza la información mediante el diseño de un organizador visual, de forma tal que se evidencie los ámbitos de influencia de ambos niveles de gobierno.
5. Conclusiones (redactados con su propio lenguaje).
6. Bibliografía.

(Pueden recurrir a Internet, buscando más información en fuentes oficiales y confiables – MEF, Proinversión, PCM, web de gobiernos regionales y locales etc.)



## ACTIVIDAD FORMATIVA N° 3

Redactar un informe escrito acerca de los valores éticos del administrador público el cual debe contener las siguientes partes sugeridas:

Introducción.

1. ¿Cuál es rol del administrador público en la actualidad?
2. El administrador público enfrenta retos y desafíos en el ejercicio de su profesión. Considera su desempeño profesional de manera analítica e incluye los valores y la ética en el desarrollo de su función.
3. Elabora y presenta un diagrama visual en tu informe, con los aspectos más relevantes de la función ética del administrador público.
4. Conclusiones.

Sugerencia: Puede recurrir a fuentes confiables y fidedignas. El informe no debe exceder de seis páginas.

## LISTA DE COTEJO PARA EVALUAR UN INFORME ESCRITO

Nombre del estudiante: \_\_\_\_\_

Sección: \_\_\_\_\_ Fecha: \_\_\_\_\_

	CRITERIO DE EVALUACIÓN	REALIZADO	NO REALIZADO
1	Cuenta con hoja de presentación, introducción, desarrollo y conclusiones, elaborado con sus propias ideas.		
2	La información desarrollada se relaciona con los contenidos solicitados en la actividad correspondiente.		
3	Existe coherencia y pertinencia interna de las ideas planteadas.		
4	Utiliza una redacción clara y sencilla, así como sus propias palabras.		
5	El uso de fuentes, tamaño, espaciado y márgenes son consistentes.		
6	La ortografía es adecuada.		
7	Fue recibido en la fecha establecida.		

ESCALA DE EVALUACIÓN	
NO. IND.	PESO (%)
1	10
2	40
3	10
4	10
5	10
6	10
7	10
Total	100



## GLOSARIO DE LA UNIDAD I

### B

#### BIENESTAR.

Se refiere a la capacidad que tienen las personas para satisfacer de manera adecuada sus necesidades básicas.

### C

#### CÓDIGO DE ÉTICA DEL LICENCIADO EN ADMINISTRACIÓN.

El código de ética del licenciado en administración es el documento que señala específicamente las valoraciones de la conducta profesional correcta e incorrecta.

#### COMPETITIVIDAD.

La competitividad como principio, es la capacidad de la empresa para hacer que los consumidores la elijan, en vez de elegir otras empresas similares.

#### CRECIMIENTO ECONÓMICO.

Se refiere al proceso en el cual la economía produce los bienes y servicios para satisfacer esas necesidades.

### D

#### DESARROLLO ECONÓMICO.

Es la capacidad de países o regiones para crear riqueza con el fin de promover o mantener la prosperidad o bienestar económico y social de sus habitantes.

### E

#### EFFECTIVIDAD.

Es la habilidad administrativa de “hacer las cosas de manera correcta”; implica la elección de los objetivos más apropiados, los métodos adecuados para alcanzarlos y los resultados. La efectividad administrativa es el grado en el cual la administración alcanzará los objetivos de la organización.

#### EFICACIA.

Se mide por los resultados

#### EFICIENCIA.

Es el uso correcto de los métodos (procedimientos administrativos) para lograr los resultados preestablecidos.

#### EJERCICIO PROFESIONAL EN EL SECTOR PRIVADO.

El licenciado en administración antepondrá los intereses de la empresa a sus intereses particulares siempre y cuando aquellos intereses empresariales no vayan en contra de los propios de la comunidad a la cual debe servir.

#### ÉTICA PROFESIONAL.

La ética es aplicable a todos los actos del individuo, incluso los que efectúa en el desarrollo de su profesión. La ética tiene por objeto el examen y la explicación de las acciones humanas desde un punto de vista moral, de acuerdo con los criterios y valoraciones que cada sociedad les asigna. Por tanto, determina lo que está bien o mal.

### L

#### LA INVERSIÓN PRIVADA.

Cuando una persona natural o jurídica, nacional o extranjera, destina recursos a una actividad económica específica con la finalidad de satisfacer una necesidad de sus consumidores y obtener un retorno por su inversión.

**LA INVERSIÓN PÚBLICA.**

Es la que realiza el Estado, con la cual busca crear, ampliar, mejorar, modernizar y recuperar la capacidad productora de bienes o servicios públicos para prestar más y mejores servicios a la población.

P

**PRODUCTIVIDAD.**

Tal como la define la Organización Internacional del Trabajo, es “La relación entre lo producido y lo consumido”

R

**RENTABILIDAD.**

Es la utilidad o beneficio que rinde un capital invertido en una empresa, pública o privada.

S

**SERVIDOR PÚBLICO.**

El licenciado en administración tendrá siempre en mente que los intereses de la sociedad a la cual sirve están por encima de cualquier interés particular y por consiguiente, no actuará en perjuicio de aquella.



## BIBLIOGRAFIA DE LA UNIDAD I

- Conferencia interuniversitaria de diplomaturas de gestión y administración pública. (2007). *Las Competencias en el ámbito de la administración y gestión pública*. Dic. 2007.
- Congreso de la República. (2005). *Ley del código de ética de la función pública. Ley N° 27815*. Recuperado en: <http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2013/09/Ley-del-C%C3%B3digo-de-Etica-de-la-Funcion-Publica-Ley27815.pdf>
- Chiavenatto, Idalberto. (2006). *Introducción a la teoría general de la administración* (séptima edición). México: McGraw-Hill. (658-CH548).
- Gerencia de Políticas de Gestión de Recursos Humanos SERVIR. (2011). *El servicio civil peruano: antecedentes, marco normativo actual y desafíos para la reforma*. PCM. Recuperado de <http://inst.servir.gob.pe/files/biblioteca/Web/Cieza%20%20El%20Servicio%20Civil%20Peruano.pdf>
- Hernández, Sergio. (2011). *Introducción a la administración-Teoría general administrativa: Origen, evolución y vanguardia* (quinta edición). México: McGraw-Hill. (658-H45).
- Paullo Nina, Ángel Elías. (2004). Los gobiernos locales y la promoción de las economías locales. *Crónicas Urbanas*, 9, pp. 137-148.
- USAID/ Perú pro descentralización y Presidencia del Consejo de Ministros. (2011). *Desarrollo económico regional y local*. Recuperado de: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/AC0B-08B7E342EB5605257C4E00617677/\\$FILE/Desarrollo\\_economico\\_regional\\_y\\_local.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/AC0B-08B7E342EB5605257C4E00617677/$FILE/Desarrollo_economico_regional_y_local.pdf)



## AUTOEVALUACION N° 1

Las preguntas siguientes le permitirán verificar su aprendizaje de esta unidad. Se recomienda que las resuelva meticulosamente:

1. La Administración y Gestión Pública es una disciplina que tiene como objeto de estudio:
  - a) Los procesos administrativos del Estado.
  - b) Administración de empresas privadas.
  - c) Los procesos productivos del sector público.
  - d) Administración pública.
  - e) Gestión de personas y recursos.
  
2. La Administración como ciencia se realiza las siguientes actividades:
  - a) Planea, dirige, evalúa, mide.
  - b) Planea, organiza, dirige, controla.
  - c) Organiza, dirige, cuantifica, controla.
  - d) Organiza, cuantifica, evalúa, controla.
  - e) Ordena, jerarquiza, mide, controla.
  
3. El término "administrador" genera en la comunidad la expectativa de que quien tiene conocimientos en administración desempeña funciones sociales: "Al administrador se le ha considerado un experto en maximizar la eficiencia y la eficacia de las organizaciones, sobre todo en lo que se refiere a la rentabilidad de los negocios. Si bien estudia todo lo que concierne a estos elementos, lo hace con una conciencia social, ecológica y moral". La explicación realizada se le atribuye al administrador en función de:
  - a) Experto ejecutivo.
  - b) Equilibrador de los recursos.
  - c) Equilibrador de fuerzas sociales.
  - d) Experto profesional.
  - e) Experto en productividad y calidad.
  
4. ¿Cuál de los siguientes atributos no le corresponde llevarlos a cabo al administrador?
  - a) Calidad.
  - b) Competitividad.

- c) Productividad.
- d) Rentabilidad.
- e) Cantidad.

5. Marque la alternativa que complete la definición: El administrador en gestión pública dirige y encamina a las empresas estatales donde interviene, toma decisiones cruciales para el futuro de dichas organizaciones públicas, identificándose competencias.

Elija de la relación que se presenta la que no le corresponda.

- a) Conoce el marco constitucional peruano - marco jurídico.
- b) Conoce los fundamentos de la economía – la política.
- c) Conoce la sociología - la estadística.
- d) Conoce la matemática – la física.
- e) Conoce indicadores de gestión pública - la documentación administrativa.

6. La ética es sumamente importante en la administración pública, el tal sentido, elija de las alternativas la que mejor la defina:

- a) Normas.
- b) Conductas.
- c) Forma de proceder.
- d) Forma de vivir.
- e) Bien común

7. En una economía de mercado, ¿a quién le corresponde asignar recursos eficientemente?:

- a) Estado.
- b) Mercado.
- c) Sociedad.
- d) Empresas.
- e) Organizaciones internacionales.

8. El proceso de reformas que se dio en el país a inicios de los 90, abarca los siguientes aspectos:

- a) Económico-social-político.
- b) Económico-social-cultural.
- c) Económico-político-geográfico.

- d) Económico-político-cultural.
- e) Económico-político-ambiental.

9. El desarrollo económico local, debe estar orientado a lograr dos aspectos relevantes, ¿cuáles?:

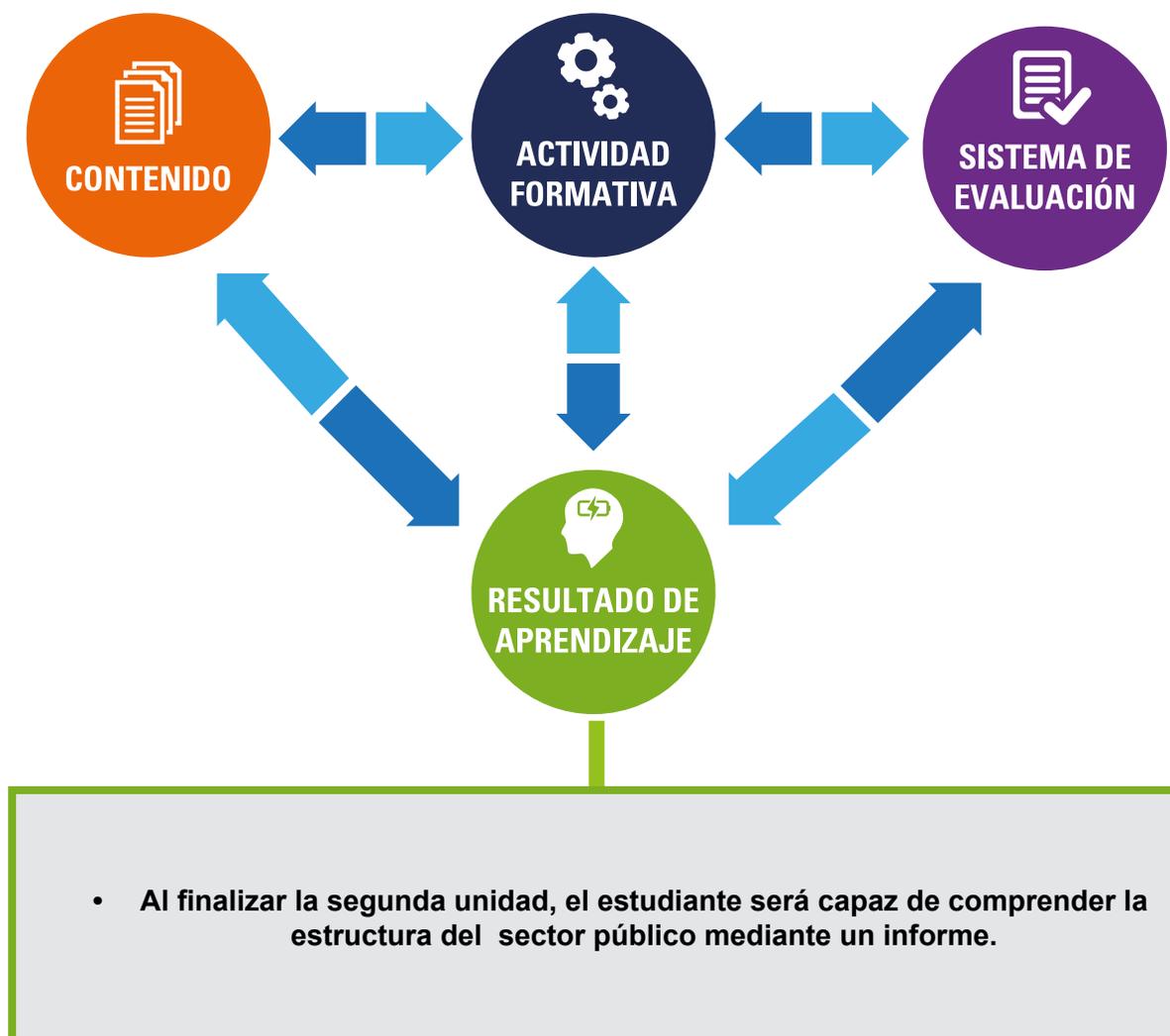
- a) Crecimiento económico-empleo.
- b) Crecimiento económico-inversión.
- c) Crecimiento económico-bienestar.
- d) Crecimiento económico-desempleo.
- e) Crecimiento económico-inflación.

10. En términos simples, la gobernabilidad es sinónimo de:

- a) Fortalecimiento de la sociedad.
- b) Fortalecimiento de la democracia.
- c) Fortalecimiento de la empresa privada.
- d) Fortalecimiento de las exportaciones.
- e) Fortalecimiento de las balanza de pagos.

UNIDAD II

## ESTRUCTURA DEL SECTOR PÚBLICO PERUANO



<b>CONTENIDOS</b>	<b>ACTIVIDADES FORMATIVAS (HABILIDADES Y ACTITUDES)</b>	<b>SISTEMA DE EVALUACIÓN (TÉCNICAS Y CRITERIOS)</b>
<p><b>Tema N° 1: Conceptos Básicos:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1 El Estado nacional.</li> <li>2 Replanteamiento del papel del Estado.</li> <li>3 Roles del Estado en un mundo globalizado.</li> </ol> <p><b>Tema N° 2: Organización Del Estado Peruano</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1 Estado unitario descentralizado: Poderes y niveles de gobierno.</li> <li>2 Principios y criterios del proceso de descentralización.</li> </ol> <p><b>Tema N° 3: Órganos De Control Del Estado.</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1 Organismos autónomos: Opsitel, Osinergmin, Sunass, etc.</li> </ol> <p><b>Tema N° 4: Proceso De Descentralización: Gobiernos Regionales Y Locales</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1 Marco de análisis.</li> <li>2 El Estado moderno.</li> <li>3 La ley Orgánica del Poder Ejecutivo.</li> <li>4 Desarrollo y medición de capacidades.</li> <li>5 Los gobiernos regionales y gobiernos locales. Cambios en la distribución de poder; nuevos roles.</li> </ol>	<p>Analiza los aspectos relacionados a los roles del Estado en un mundo complejo y elabora un mapa mental.</p> <p>Identifica la importancia de los poderes del Estado y elabora un organizador visual.</p> <p>Distingue los diferentes órganos de control del Estado y elabora un organizador visual.</p> <p>Identifica el rol de los gobiernos regionales y locales, mediante un organizador visual.</p> <p>Comprende el proceso de descentralización y elabora un informe escrito.</p>	<p><b>Procedimientos e indicadores de evaluación permanente</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Entrega puntual de trabajos realizados.</li> <li>• Calidad, coherencia y pertinencia de contenidos desarrollados.</li> <li>• Prueba teórico-práctica, individual.</li> <li>• Actividades desarrolladas en sesiones tutorizadas.</li> </ul> <p><b>Criterios para evaluar un informe escrito</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Introducción.</li> <li>• Cantidad y calidad de la información.</li> <li>• Uso de diagramas e ilustraciones.</li> <li>• Análisis crítico.</li> <li>• Conclusiones.</li> </ul>

## RECURSOS



### **Tema N° 1: Conceptos básicos**

#### **Vídeo: SOCIEDAD Y ESTADO EN UN MUNDO GLOBALIZADO**

<https://www.youtube.com/watch?v=Yhxl4A0rT4> 

Duración: 4.40 minutos

### **Tema N° 2: Organización del Estado Peruano**

#### **Vídeo: LOS PODERES DEL ESTADO**

<https://www.youtube.com/watch?v=0s7UOvr11bM> 

Duración: 2.28 minutos

### **Tema N° 3: Órganos de Control del Estado**

#### **Vídeo: ORGANISMOS REGULADORES DEL ESTADO PERUANO**

<https://www.youtube.com/watch?v=qtjqUAFSrKk> 

Duración: 6.53 minutos

### **Tema N° 4: Proceso de Descentralización: gobiernos regionales y locales**

#### **Vídeo: DESCENTRALIZACION Y REGIONALIZACIÓN EN EL PERÚ**

<https://www.youtube.com/watch?v=SkSi27ckXpw> 

Duración: 8.05 minutos



## DIAPOSITIVAS ELABORADAS POR EL DOCENTE:

### Lectura seleccionada N° 1

Mejorando la eficiencia y la capacidad de respuesta del sector público

Stiglitz, J. (2002). Mejorando la eficiencia y la capacidad de respuesta del sector público: lecciones de la experiencia reciente. *Revista Reforma y Democracia*, 22, (Feb. 2002). Caracas. Recuperado de: <http://siare.clad.org/fulltext/0041009.pdf>

### Lectura seleccionada N° 2

Estado social y democrático en el Perú según la constitución vigente

Universidad San Martín de Porres. Varios autores. (2010). *El Poder Judicial en el Estado social y democrático*. Facultad de Derecho. USMP. Págs. 4-44. Recuperado de: [http://www.derecho.usmp.edu.pe/postgrado/doctorado/trabajo\\_de\\_investigacion/2010/el\\_poder\\_judicial\\_estado\\_social\\_democratico.pdf](http://www.derecho.usmp.edu.pe/postgrado/doctorado/trabajo_de_investigacion/2010/el_poder_judicial_estado_social_democratico.pdf)

### Lectura seleccionada N° 3

Tenemos un problema de gobernanza: operadores relevantes con mucho peso en la política estatal y una regulación tímida

Paganini, O. (02 septiembre, 2013). El Estado debe generar reguladores fuertes que fomenten la competencia / Tenemos un problema de gobernanza: operadores relevantes con mucho peso en la política estatal y una regulación tímida. *Diario "El País"*: Uruguay, edición electrónica, artículo de Luis Custodio. Recuperado de: <http://www.elpais.com.uy/economia-y-mercado/debe-generar-reguladores-fuertes-que.html>

### Lectura seleccionada N° 4

Resurgimiento minero en el Perú: ¿una versión moderna de una vieja maldición?

Arellano, J. (2008). Resurgimiento minero en el Perú: ¿una versión moderna de una vieja maldición? *Colombia Internacional*, enero-junio, 60-83. Recuperado de [dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2922435.pdf](http://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2922435.pdf)



## INSTRUMENTO DE EVALUACIÓN

- Lista de cotejo de informe escrito



## BIBLIOGRAFÍA (BÁSICA Y COMPLEMENTARIA)

### BÁSICA

- Stiglitz, J.(s.f.). Mejorando la eficiencia y la capacidad de respuesta del sector público: Lecciones de la experiencia reciente. *Reforma y Democracia*, Revista del CLAD, N° 22.
- Tásara, C. (2014). Políticas públicas, cohesión social y desarrollo local: La experiencia europea y los aportes de la cooperación euro-latinoamericana. *Perfil de Coyuntura Económica*, (23). 2014. Pág. 15-36. ProQuest Central. Recuperado de <http://search.proquest.com/docview/1628559107?accountid=146219>
- Ugarte, M. (s.f.). *Regionalización y reforma del Estado peruano: retos y desafíos*. CEDEP

### COMPLEMENTARIA

- Bresser Pereira, L. (2003). Reforma del Estado en los años noventa. Lógica y mecanismos de control. *Desarrollo Económico*, vol. 38, N° 150.



## RECURSOS EDUCATIVOS DIGITALES

- [www.congreso.gob.pe](http://www.congreso.gob.pe) (página web: Congreso de la República)
- [www.mef.gob.pe](http://www.mef.gob.pe) (página web: Ministerio de Economía y Finanzas)
- [www.pcm.gob.pe](http://www.pcm.gob.pe) (página web: Presidencia del Consejo de Ministros)



## TEMA N° 1: CONCEPTOS BÁSICOS

En las últimas décadas el papel del Estado ha ido cambiando, pasando de ser un ente dirigista a un Estado promotor que crea las condiciones necesarias para el desarrollo. En tal sentido, es relevante conocer tales cambios para entender los límites de actuación del Estado en un contexto de mayor intercambio de bienes y servicios, capitales, etc. Por otro lado, resulta útil remarcar el enfoque neo institucionalista, cuyas bases teóricas servirán para comprender la necesidad de contar con un Estado pequeño, fuerte y eficiente. En países en desarrollo existe la imperiosa urgencia de contar con autoridades que sepan dirigir y orientar al país hacia un mejor destino. En el contexto internacional, se ha superado la concepción del Estado nación por el del Estado global, en vista de que el marco de las relaciones entre países se sustenta en procesos de mayor apertura comercial, facilitación de negocios, mayor flujo de capitales, etc. Así mismo, el Estado debe concentrarse en ser proveedor de bienes públicos, educación, salud, vivienda e infraestructura, entre otros.

### 1. EL ESTADO NACIONAL

**1.1 INTRODUCCIÓN AL ESTADO NACIONAL:** Las definiciones de Estado son innumerables. La mayoría de teóricos reconocen aquellas que señala que existe Estado allí donde se reúnen territorio, población y poder.

Por territorio se entiende el espacio físico sobre el cual habita la población. Puede o no ser continuo geográficamente, puede ser continental o insular, pero necesariamente debe ser permanente.

La población es el conjunto de seres humanos que compone el Estado. En algunos casos se encuentra alguna homogeneidad étnica, racial o religiosa, sin embargo esta no es condición esencial de la población de un Estado. El elemento de poder es tal vez el que más dificultades teóricas presenta. Algunos reemplazan la palabra poder por capacidad de autogobierno, soberanía o independencia. En cualquier caso, la idea central es que el Estado esté en capacidad -por lo menos jurídica, más no siempre práctica- de organizar a la población y el territorio, incluso mediante el uso de la fuerza, si fuera necesario. Un Estado se considera soberano en la medida en que sea capaz de convertirse en destinatario de derechos y obligaciones jurídicas con otros Estados. Hoy en día, el elemento de poder ya no implica solamente el mantenimiento del orden -como lo era en un inicio-, sino la persecución de determinados objetivos de interés público, como pueden ser la satisfacción de necesidades de la población, la asignación de derechos, la vigilancia del correcto funcionamiento del mercado, etcétera.

### 2. REPLANTEAMIENTO DEL PAPEL DEL ESTADO: QUÉ LE CORRESPONDE Y QUÉ NO LE CORRESPONDE HACER

Existen diversos enfoques sobre cuál debe ser el papel del Estado, con mayores o menores grados de intervención. Para nuestro propósito, partiremos de un enfoque de economía institucional que concibe al Estado como un conjunto de instituciones públicas de la sociedad, las cuales conforman reglas de juego y los mecanismos de imposición correspondientes. Estas reglas de juego pueden ser formales o informales:

- Las formales son las leyes, reglas políticas y judiciales, reglas económicas y todos los procedimientos regulados de solución de controversias.

1 Instituto para la Democracia y Asistencia Empresarial. IDEA Internacional (2008). *Estado: Funcionamiento, Organización y Proceso de Construcción de Políticas Públicas*. Págs. 5-14.

- Las informales están referidas, más bien, a actitudes y normas de conducta no escritas cuyo desarrollo está determinado por la estructura de valores de la sociedad.

Las instituciones (reglas de juego y sus mecanismos de imposición) definen el conjunto de oportunidades al alcance de los individuos y de las organizaciones de una sociedad. Desde este enfoque, las organizaciones son todas las agrupaciones que son creadas por individuos que tienen algo en común. Así, diversas instituciones coexisten en la sociedad e interactúan desarrollando una lucha permanente, tanto a nivel interno como externo. En este segundo ámbito, pugnan por el poder político y económico, es decir, por hacer prevalecer los intereses de sus miembros o de quienes los representan.

La economía institucional plantea que la existencia de instituciones, si bien no resuelve los problemas, los simplifica. Las interacciones entre las diferentes organizaciones pueden generar un marco institucional estable, aunque no necesariamente eficiente. Una vez establecidos los incentivos generales (marco legal), los resultados en la sociedad a nivel de asignación de recursos, dependen en gran medida de la calidad de la gerencia y de la cultura de las diferentes organizaciones de la sociedad. En este contexto, ¿cuál es el rol que debe cumplir el Estado en la sociedad? No existe uniformidad respecto de ello.

Sin embargo, existe concordancia respecto a las importantes limitaciones del sector privado para satisfacer ciertas necesidades básicas sociales, pero también se reconoce que hay tareas que el Estado no debería ejecutar directamente y que más bien, el indicado es el sector privado al ser más eficiente.

Desde esta perspectiva, se distinguen hasta tres áreas de actuación del Estado: a) Actividades exclusivas. b) Servicios sociales y científicos del Estado y c) La producción de bienes y servicios para el mercado. Para cada una de estas áreas se debe distinguir a la vez, cuáles son actividades principales (*core activities*) y cuáles son auxiliares o de apoyo.

Para Pereira<sup>2</sup> (s.f.), la definición de cuáles son exclusivas del Estado “deriva de la propia definición de lo que sea esta institución,” es decir, tal y como se ha señalado, políticamente es la organización burocrática que ejerce el poder externo sobre la sociedad civil existente en su territorio. En otras palabras, es quien ostenta el poder para legislar, establecer sanciones e impuestos, asegurar el orden interno, promover el desarrollo, etc.

Cuadro N° 3. Delimitación del área de actuación del Estado

	ACTIVIDADES EXCLUSIVAS DEL ESTADO (MONOPOLIOS, SALUD, PLANIFICACIÓN, ETC.)	SERVICIOS WSOCIALES Y CIENTÍFICOS	PRODUCCIÓN DE BIENES Y SERVICIOS PARA EL ESTADO
Actividades principales	Estado	Publicización	Privatización
Actividades auxiliares		Tercerización	

Fuente: Estado, funcionamiento, organización. IDEA International

En este marco, el autor identifica como actividades principales y exclusivas del Estado el poder de definir las leyes del país, el poder de imponer la justicia, el poder de mantener el orden, de defender el país, de representarlo en el exterior, de patrullar, de recaudar impuestos, de reglamentar las actividades económicas, de fiscalizar el cumplimiento de las leyes, de formular políticas en el ámbito económico y social, de garantizar la estabilidad de la moneda, entre otras. En lo que respecta al área social y científica, si bien se puede discutir la necesidad que el Estado intervenga en el financiamiento, su ejecución no necesariamente debe ser ejercida por instituciones públicas, sino que puede desarrollarse mediante la participación de diversos tipos de entidades como son los organismos sin fines de lucro. Ahora bien, para la producción de bienes y servicios existe un relativo consenso en que es necesaria la participación del sector privado, al ser más eficientes y existir una menor subordinación

a factores políticos, como sí se presentan en las empresas estatales. Por otra parte, para que todas aquellas actividades principales a cargo del Estado se puedan cumplir, existen una serie de servicios auxiliares (como por ejemplo, limpieza, vigilancia, transporte, servicios técnicos, etc.) que podrían tercerizarse a efectos de que sean prestados competitivamente con un ahorro sustancial para el erario. A pesar de las diversas posturas y controversias sobre el rol que debe cumplir el sector público, al Estado se le atribuye un papel bien definido en el suministro de bienes públicos que promueven el desarrollo económico y social. Esto implica el cumplir con un papel activo ante las insuficiencias y fallas del mercado, así como preocuparse por los problemas de equidad social.

Cuadro N° 4. Grados de intervención del Estado

GRADOS DE INTERVENCIÓN	CORREGIR LAS DISFUNCIONES DEL ESTADO	AUMENTAR EQUIDAD
Intervención mínima	<b>Suministro de bienes públicos puros:</b> Defensa, Orden público Derechos de Propiedad, Gestión Macroeconómica, Salud Pública.	<b>Protección de los pobres:</b> Programa de lucha contra la pobreza; Socorro en casos de catástrofes.
Intervención moderada	<b>Abordar las externalidades:</b> Educación básica, protección del medio ambiente. <b>Regular los monopolios</b> : Regulación de los servicios públicos, políticas antimonopolio <b>Corregir la información imperfecta:</b> Seguros (salud, vida, pensiones) Reglamentación financiera, Protección del consumidor.	<b>Ofrecer seguros sociales</b> : Pensiones con efectos redistributivos. Subsidios familiares. Seguros de desempleo. Intervención dinámica.
Intervención dinámica	<b>Coordinación de la actividad privada:</b> Fomento de los mercados. Iniciativas relativas a todo un sector.	<b>Redistribución:</b> Redistribución de activos.

Fuente: Banco Mundial (1997). Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997

El Estado en el Perú ha seguido una lógica centralista, sea bajo un modelo primario exportador o bajo el proteccionismo industrial, sustitutivo de importaciones. Los cambios en la sociedad peruana han puesto en tela de juicio la capacidad del Estado para enfrentar las diferencias sociales, los mercados internos pequeños, la existencia de mercados empresariales poco competitivos, entre otros, que si bien requiere de una intervención estatal importante no es suficiente para alcanzar el desarrollo sostenido del país.

La escasez de los recursos públicos que se asignan en un presupuesto con rigideces plantea la necesidad de priorizar y redimensionar las obras conforme a las posibilidades del Estado. Es por ello que la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones para la formulación del presupuesto respecto a donde se deben invertir los recursos constituye un paso importante. Sin embargo, también se requiere un rol más dinámico del Estado en la promoción de competitividad que impulse la promoción de inversiones privadas, la integración económica y las cadenas de valor, en regiones más allá de Lima.

La reforma planteada que implica la convergencia de un gobierno nacional con nuevos centros de ejercicio del poder político y administrativo (gobiernos regionales y municipales) tiene como un objetivo el ir superando el enfoque centralista, para dar curso a una disminución de brechas en el desarrollo urbano y rural, una mejora en la oferta de servicios públicos y de la actividad económica para superar los niveles de pobreza concentrados en la actualidad en poblaciones regionales y locales, especialmente las rurales; así como una desconcentración de poder político y económico.

En definitiva, existe consenso en que el Estado en la actualidad debe velar por crear condiciones mínimas para el desarrollo de las personas, mientras que el sector privado debe ser el motor de la economía y por tanto, debe

ser el responsable de producir bienes y servicios. El Estado únicamente producirá bienes públicos o socialmente preferentes, a fin de garantizar que la población tenga al menos lo básico.

Sobre el particular, cabe mencionar que en el Perú, la Constitución vigente define al Estado peruano como social y democrático de Derecho y entre sus deberes se establece: “garantizar la plena vigencia de los derechos humanos; proteger a la población de las amenazas contra su seguridad y promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación”. Ello ha sido reafirmado por el Tribunal Constitucional en diversas resoluciones, así, en la Sentencia recaída en el Expediente 4677-2004-PA-TC (06/12/2005), el TC afirmó que “La democracia se fundamenta pues en la aceptación de que la persona humana y su dignidad son el inicio y el fin del Estado (artículo 1° de la Constitución)...” De otro lado, en la sentencia recaída en el Expediente 2016-2004-AA-TC (05/10/2004) se afirmó: “..en el Estado social, el respeto a la dignidad se refiere esencialmente a lograr una mejor calidad de vida de las personas; asimismo, el TC reconoce que “... el modelo de Estado configurado por la Constitución de 1993 presenta las características básicas de un Estado social y democrático de derecho, deducible, principalmente, de una lectura integral de los artículos 3° y 43° y de diversos dispositivos reconocidos a lo largo de su contenido, en los que se deja claramente establecido el objetivo social que subyace a todo comportamiento de los agentes políticos y económicos que lo integran.

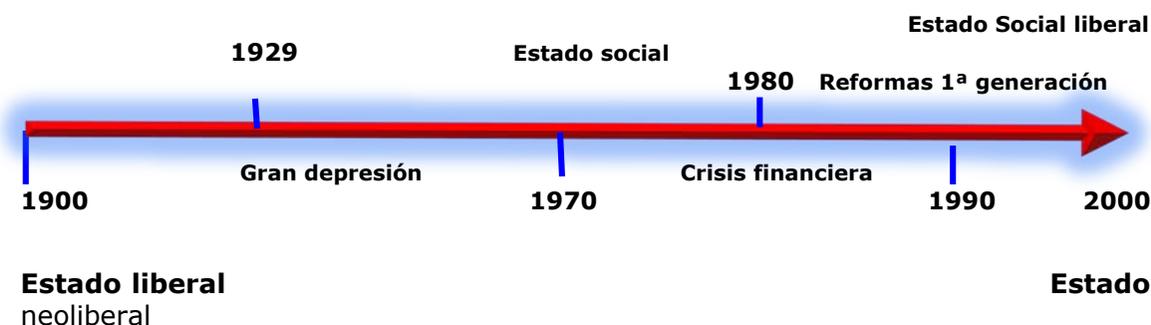
El prototipo de este modelo significa, en buena cuenta, una superación del clásico esquema estrictamente liberal que caracterizó el Estado tradicional para dar una visión mucho más integrada en la que, junto con la libertad y sus garantías aparecen y se fomentan con igual intensidad otros valores como la igualdad y la solidaridad (...).

### 3. ROLES DEL ESTADO EN UN MUNDO GLOBALIZADO

Desde los inicios del Estado, este ha pasado por diversas crisis (de mercado o del Estado) que han conllevado a su redefinición respecto a cuál es la intervención que debe cumplir en la sociedad. Las grandes crisis por las que han pasado los Estados en el último siglo se han debido, ya sea por el mal funcionamiento del mercado, o por la disminución en la capacidad del Estado para intervenir.

La Gran Depresión de la década de los años treinta se originó por el mal funcionamiento del mercado. En ese momento, el mercado estaba en total libertad mientras que se partía del principio que el Estado debía garantizar los derechos de propiedad y la ejecución de los contratos sin los cuales el mercado no podía constituirse. El Estado fue incapaz de adoptar políticas económicas viables luego que cae el nivel de producción agregada y se disparan los índices de desempleo con posterioridad a la primera guerra mundial.

#### EVOLUCIÓN DEL ROL DEL ESTADO



Fuente: Estado, funcionamiento, organización. IDEA Internacional, según Bresser Pereira.

La crisis del Estado Liberal da lugar al surgimiento del Estado social burocrático: social porque se reconoce que el Estado debe garantizar los derechos sociales y el pleno empleo y burocrático, porque este cumple su función mediante la contratación directa de burócratas. Los Estados eran relativamente cerrados y autárquicos en el sentido de que cada quien producía lo que se consume a nivel interno y el Estado tiene una participación amplia en el plano económico y social, siendo un prestador importante de servicios.

A finales del siglo XX, el proceso de globalización tuvo como resultado una enorme caída de los costos de transporte y comunicaciones internacionales, el comercio internacional aumentó, lo que conllevó a una reorganización de la producción a nivel mundial liderada por empresas multinacionales. Los Estados, para poder sobrevivir, debían ser competitivos y esto implicaba mejorar la asignación de recursos existentes y aumentar la eficiencia de la producción. Una consecuencia adicional que tuvo la globalización fue la pérdida relativa de autonomía del Estado, en la medida que su capacidad para formular políticas macroeconómicas nacionales y proteger la economía del contexto internacional se vio reducida.

En este marco se produjo una crisis fiscal, al ser el Estado incapaz de ajustar sus gastos y financiar las políticas públicas. La respuesta a la crisis fue el replanteamiento del rol que el Estado debía cumplir en la sociedad. Por ello se plantean reformas neoliberales que implicaban privatizar, liberalizar, desregular, flexibilizar mercados de trabajo y descargar del Estado todas aquellas funciones vinculadas con intervenciones en el plano económico y social.

Sin embargo, a finales del siglo XX se determina que no se trataba de volver al Estado liberal de principios de siglo, sino de transitar a un Estado que actuara como regulador y facilitador del desarrollo. El Estado debe ser social-liberal porque debe continuar protegiendo los derechos sociales y promoviendo el desarrollo económico, a la vez que utiliza los controles del mercado y disminuye los administrativos, promueve los servicios sociales y científicos y flexibiliza los mercados de trabajo.

El Estado que surge está dirigido hacia la ciudadanía. Se busca que las personas sean más conscientes de sus derechos individuales y que participen activamente. Esto se observa en la institucionalización de mecanismos que permiten la participación ciudadana, dándose una democracia más directa

### 3.1 GLOBALIZACIÓN Y ESTADO EN EL MUNDO ACTUAL:

El desarrollo tecnológico de los últimos lustros ha venido modificando sustancialmente muchos procesos de elaboración y distribución de bienes y servicios. En particular tiene lugar el despegue de una revolución tecnológica centrada en la microelectrónica e informática y cuyos efectos altamente previsivos modificarán (modifican ya) formas de trabajo, educación, diversión, consumo y vida. En el campo de los procesos manufacturados, las nuevas tecnologías permiten la desconcentración espacial de los procesos productivos y el tendido de cadenas o redes de interconexión entre filiales y/o firmas autónomas. Estas tecnologías permiten flexibilizar lotes de producción de acuerdo a los requerimientos variables de nichos y segmentos del mercado competidos mundialmente. Una expresión de esta integración internacional de los sistemas productivos se encuentra en el notable crecimiento que experimenta el comercio internacional de componentes y manufacturas semiprocesadas y el propio comercio intrafirma (Hoogvelt, 1997).

En la medida que los costos de transportación de insumos, bienes intermedios y mercancías en general han disminuido en los últimos años, y que los costos de comunicación y transmisión de información han descendido aún más notablemente, las grandes empresas (y no solo estas) en la actualidad, se encuentran en condiciones de ampliar sus rangos de opciones nacionales para relocalizar y fragmentar procesos, operaciones y funciones en un marco de adaptación flexible a los mercados y de operación de redes cibernéticas de proveedores o filiales. Estos últimos operan como pequeñas unidades autónomas de producción que abastecen puntualmente, de acuerdo a pedidos y requerimientos específicos de las matrices, los insumos o bienes demandados, organizándose en una especie de mercado electrónico interno (Intranet). De hecho, la reestructuración productiva en curso implica la incorporación, precisamente, de la informática en el control y la operación de la maquinaria y del equipo, lo que posibilita la reorganización de los procesos de trabajo en unidades socioeconómicas relativamente autónomas, así como su gestión integral; de este modo la revolución en las telecomunicaciones hace innecesaria la concentración espacial en ciertos campos productivos y ofrece la posibilidad de una ampliación del radio geográfico de suministro de los insumos requeridos para cada unidad socioeconómica. Al mismo tiempo, al abatir los costos de las comunicaciones, la revolución informática, se posiciona en el corazón de las relaciones entre globalización y Estado.

El sector de las telecomunicaciones -una de las puntas de lanza en el desarrollo contemporáneo de las fuerzas productivas- ha catapultado las regulaciones institucionales anteriores y las áreas delimitadas de intervención y monopolio estatales, a un nivel mundial. A su vez, retroalimentando los acelerados descubrimientos y avances científicos, la globalización tiende a intensificar la difusión y la innovación tecnológica. Con toda razón se reconoce que la globalización y la revolución en las comunicaciones han comprimido espacio y tiempo (Walters, 1995) y se alude a "la muerte de la distancia" (Cairncross, 1997). En consecuencia, se comienza a realizar la distinción entre las actividades económicas en "tiempo real", es decir, donde la distancia y el lugar no son determinantes de aquellas actividades donde, por el contrario, aún opera el condicionante de la distancia. En perspectiva, cabría tener en cuenta que los cambios en las telecomunicaciones le están imprimiendo un nuevo perfil a la producción y a la llamada economía real -no solo a la monetaria.

La llamada cibereconomía se caracteriza por propiciar la producción sin peso, inmaterial o intangible a partir de la codificación y transmisión a distancia de la información y el conocimiento, en una dinámica que hasta el momento va borrando paulatinamente las fronteras entre campos de la industria y los servicios, así como entre los propios Estados-nación

### 3.2 ABSORCIÓN Y FRAGMENTACIÓN DEL ESTADO NACIÓN.

La globalización no significa homogenización de la economía mundial, ni tampoco la existencia de una dinámica integradora única y uniforme. Dentro de las tendencias unificadoras de la economía mundial, sobresalen la desigual dinámica de facto y de jure de los procesos de integración, así como el desarrollo diferenciado de las principales georegiones, todo ello dentro de un marco de inestabilidad e incertidumbre financieras, donde la oposición entre dinero nacional y dinero mundial es un ejemplo ilustrativo de la contradicción entre el nivel de internacionalización económica alcanzado en el mundo de hoy, y la existencia de una economía-mundo estructurada en formaciones estatales nacionales. (Dabat y Toledo, 1994).

De entrada, en este proceso desigual y multidimensional, es posible percibir claramente un doble movimiento de integración/absorción externa y diferenciación/disgregación interna de los espacios nacionales. Las docenas y tantas formaciones económico-sociales de carácter nacional que existen en el mundo se encuentran hoy más que nunca acotadas y compelidas por la presencia y presión del mercado mundial. Este marca el paso de las innovaciones tecnológicas, productivas, comerciales y financieras a seguir, so pena de que las economías singulares se rezaguen en sus posibilidades de desarrollo. El "principio del mercado global" llama Hoogvelt (1997), a las fuerzas que imponen un estándar dominante de precio, calidad y eficiencia a la producción doméstica. Ese principio de disciplina involucra también, y de manera por demás activa, a los Estados. De hecho, sus políticas públicas actúan como vehículo de transmisión de dicha disciplina a las economías nacionales. En tendencia semejante opera la mayor integración mundial y macroregional que reduce significativamente los márgenes de autonomía de las políticas monetarias, financieras y fiscales de los distintos gobiernos nacionales y en general, el conjunto de sus formulaciones macroeconómicas y sociales.

Lo anterior representa una importante mengua del poder relativo de los Estados e implica un acotamiento sustantivo de las soberanías nacionales del conjunto de las políticas públicas, todo ello frente a la emergencia de nuevas fuerzas e instituciones sociales dentro del escenario mundial. Pero esa declinación no significa la extinción inmediata de las naciones, ni tal acotamiento la desaparición de los Estados. Aun cuando el ciclo histórico de expansionismo estatista y de proteccionismo comercial que dominó buena parte del siglo XX se encuentre superado, las estructuras nacionales y las políticas públicas, en un mundo cada vez más internacionalizado, no pierden del todo su vigencia: en cierto modo adquieren una nueva y especial relevancia en la competencia por el comercio y la carrera por el desarrollo.

Esta sería la opinión de un conjunto de autores, entre ellos Michael Porter, quien sostiene que la competitividad internacional (paradigma clave en un mundo de economías abiertas) pasa justamente por los determinantes nacionales de la productividad. La "ventaja competitiva" de un país no existe en términos generales sino como un fenómeno altamente localizado en sectores y subsectores específicos de una economía nacional, y "las

diferencias a escala nacional en estructuras económicas, valores, culturas, instituciones e historias contribuyen profundamente al éxito competitivo..., al haber menos impedimentos al comercio con los que proteger las empresas y sectores interiores de nula competitividad, la nación sede cobra un creciente significado porque es la fuente de las técnicas y tecnologías que sustentan la ventaja competitiva" (Porter, 1991).

Porter insiste en que los factores que determinan la ventaja nacional son producto de un encadenamiento productivo-comercial-tecnológico-laboral-institucional (un "diamante") que favorece la competitividad. "Muchos de los determinantes de la ventaja competitiva son más similares dentro de una nación que entre una y otras naciones..., es la combinación de las condiciones nacionales o intensamente locales lo que fomenta la ventaja competitiva..., luego, por paradójico que parezca, la competencia mundial más abierta hace que la base central sea más importante y nunca menos..., la base central es la nación en que se crean y mantienen las ventajas competitivas esenciales de la empresa. Es donde se establece la estrategia de una empresa y donde su producto y su tecnología de proceso claves se crean y mantienen" (Porter, 1991).

Pero lo que la argumentación esencialmente correcta de Porter pasa por alto es que esa base central no tiene por qué ser ya un espacio nacional. De hecho, hoy día los espacios nacionales se ven sometidos no solo a un movimiento de absorción-integración al espacio mundial y macroregional respectivo, sino que también se ven tensionados por movimientos de desintegración-fraccionamiento desde el ámbito de lo local. Se trata de una confluencia, en lo económico, de lo local y lo mundial sin una necesaria mediación estatal nacional: al fortalecerse los espacios mundial y macroregionales, ocurrirá que regiones y localidades anteriormente vinculadas a un "esquema nacional de acumulación", pueden pasar a "engancharse" directamente, sin necesidad de mediación nacional alguna, a equis o zeta circuito financiero o "nicho" del mercado mundial.

Habría que resaltar entonces que además de verse sometidas a dinámicas de integración y homogeneización regional y mundial, las formaciones nacionales tendrán que encarar procesos de fraccionamiento y diferenciación espacial interno (Husson, 1996). Este doble movimiento definirá con mucho el papel de los Estados-nación en las próximas décadas: contribuir eficientemente en la generación de núcleos localizados (nacionales regionales-locales /supranacionales) de alta competitividad mundial y llevar a cabo una adecuada descentralización institucional para "gestionar el fraccionamiento" del espacio interno.

En este punto, vinculado a la noción de la "atractividad territorial" (donde cada región o localidad es libre de jugar su propio juego para mejor posicionarse en el mundo y competir ventajosamente) habría que reconocer, de una parte, que este fenómeno constituye el sustrato para el florecimiento o fortalecimiento de tendencias separatistas-autonomistas al interior de los Estados-nación y de otra, favorecerá la expansión de las "mega-ciudades regiones" o "polos supranacionales de desarrollo" insertados directamente al mercado mundial, a alguno/s de sus nichos, y que operarán relativamente desconexos de los anteriores centros nacionales de acumulación. Así, desde el punto de vista económico, la mundialización no suprime lo local, sino que más bien lo vendrá a destacar por sobre lo nacional. Este proceso es de suma trascendencia desde la perspectiva del movimiento de las estructuras económicas, como desde las construcciones simbólicas de los sujetos pues a la par del fenómeno de la desterritorialización en la creación de productos y servicios (lo que aunado a las tendencias a la homogenización del consumo fortalece en lo cultural la noción de globalización) tiene lugar un reforzamiento de las identidades locales, fenómeno estudiado por la antropología a partir del concepto de reterritorialización.

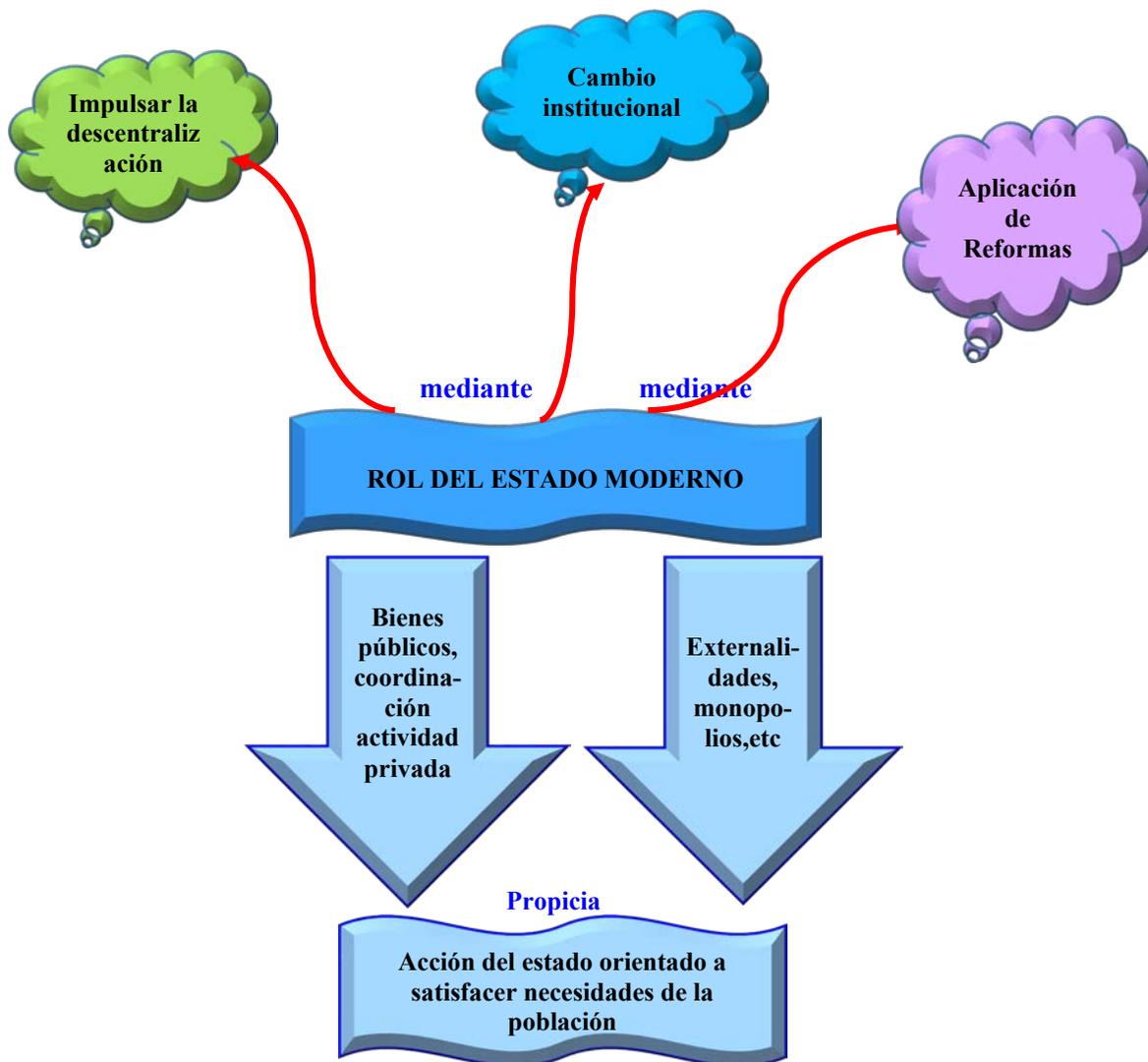


Gráfico N° 3. Resumen



## MEJORANDO LA EFICIENCIA Y LA CAPACIDAD DE RESPUESTA DEL SECTOR PÚBLICO

*Stiglitz, J. (2002). Mejorando la eficiencia y la capacidad de respuesta del sector público: lecciones de la experiencia reciente. Revista Reforma y Democracia, 22, (Feb. 2002). Caracas. Recuperado de: <http://siare.clad.org/fulltext/0041009.pdf>*

Hacia una visión más equilibrada de la eficiencia en los sectores públicos y privado. Hasta este momento, he señalado que existen evidencias en uno y otro sentido acerca de la eficiencia relativa de los sectores público y privado. Algunas de las diferencias comportamentales observadas tienen que ver con la naturaleza de lo que está siendo producido y con las actividades económicas en las cuales los individuos se encuentran involucrados. En gran parte, porque el razonamiento tradicional, de que el sector privado debe ser más eficiente en razón de que en este los individuos tienen incentivos (la motivación por la ganancia los lleva a ser eficientes), sencillamente no es convincente. Los incentivos gerenciales son débiles, tanto en el sector privado, como en el sector público, y esto tal vez sea necesariamente así debido a las dificultades que se confrontan en el seguimiento y medición del desempeño. Los mecanismos de *take over* son relativamente ineficaces. Habiendo dicho esto, debo señalar que existen diferencias fundamentales entre los sectores público y privado, diferencias que afectan la eficiencia y la eficacia con las cuales ambos sectores suministran bienes y servicios. Yo percibo algunas de las diferencias como inherentes y que se generan en la distinción básica público-privada. Otras no lo son, dado que se vinculan a la práctica corriente. Aun cuando en el caso de tratarse de diferencias inherentes, el impacto de estas diferencias puede alterarse modificando las prácticas corrientes.

Pero antes de abordar estos temas, quisiera exponer un argumento que a menudo es formulado en oposición a un papel más activo del gobierno. Habiendo aceptado que las imperfecciones de la información significan que el sector privado puede no ser plenamente eficiente, los defensores de la economía de libre mercado, de la "mano invisible de Adam Smith", argumentan que, aun cuando los mercados no operen en forma perfecta, los mismos problemas de información abundan en el sector público. La infor-

mación imperfecta es un problema en el sector público. Pero existen diferencias fundamentales entre el sector público y el sector privado. En ciertos casos, esto puede otorgar una ventaja al sector público, en otros, al privado y aún en otros la implicación es que ambos sectores deben trabajar en conjunto, en forma complementaria.

Aun en ausencia de ventajas informacionales, el sector público puede mejorar sus asignaciones de recursos. Pero a este respecto sigue siendo vigente un importante teorema que comprobé hace ya algunos años con mi colega Bruce Greenwald en Columbia y que señala que aun cuando el gobierno no tenga ventaja informacional sobre el sector privado, puede dar lugar a un mejoramiento "paretiano" importante. Vale decir, que el equilibrio del mercado competitivo con información imperfecta o mercados incompletos, por lo general no son eficientes desde el punto de vista de Pareto (restringidos) (Greenwald y Stiglitz, 1986). En presencia de imperfecciones de la información, existen efectos similares a los de las externalidades y no es de extrañar que estas externalidades den lugar a ineficientes asignaciones de recursos.

### Los poderes exclusivos del gobierno

Pero a este respecto, el sector público tiene poderes que el sector privado no posee: poderes para decretar impuestos, poderes para prohibir y poderes coercitivos. Estos poderes se encuentran tanto en el origen de su fuerza como de muchas de sus limitaciones. Por ejemplo, hemos notado anteriormente que la "gerencia" y la "supervisión" son bienes públicos; todos los accionistas de una empresa se benefician si la empresa está mejor gerenciada, de modo que habrá una menor inversión en el sector privado. En algunas áreas en las que las asimetrías de información son amplias, los incentivos del sector privado traen consigo costos de transacción francamente más ele-

vados: las empresas de seguros privadas, por ejemplo, trabajan duro para asegurarse de que cubrirán los riesgos más convenientes. Cualquier ahorro sobre los costos que incrementa los riesgos resulta en incrementos de costos en otras áreas -dada la existencia de una fuerte externalidad. Esta es una de las razones por las cuales los costos de administración del sistema de seguridad social aparecen siendo tanto más bajos que los costos de transacción asociados con las anualidades privadas.

De manera similar, una compañía privada de seguros sabe que el fumar aumenta la probabilidad de contraer cáncer, pero no puede confiar en sus usuarios en cuanto a informar verazmente si ellos fuman. Aquellos que fuman imponen una externalidad sobre aquellos que no lo hacen y el sector privado no tiene medios efectivos para inducirlos a no fumar. El gobierno, en la medida en que puede aplicar impuestos a los cigarrillos, puede corregir las externalidades relacionadas con la información. Un interrogante obvio se plantea en este punto: ¿cuáles son, precisamente, estos poderes y de dónde provienen? En un estudio anterior (Stiglitz, 1989), intenté delinear lo que pensé que era la distinción fundamental entre la actividad del sector público y la del sector privado, así como las consecuencias fundamentales de esta distinción. En este sentido, formulé la siguiente interrogante: ¿en qué medida el Estado es diferente de las innumerables otras organizaciones económicas en el seno de nuestra sociedad? Adelanté la hipótesis de que las distinciones fundamentales surgen del hecho de que la membresía en esas otras organizaciones era voluntaria, en tanto que la membresía en el Estado es obligatoria.

El Estado tiene poderes de compulsión (puede obligar a los ciudadanos a pagar impuestos, a servir en las fuerzas armadas, etc.), incluyendo poderes de prohibición (puede impedirles la venta de cigarrillos o la compra de petróleo saudí), que las organizaciones privadas, voluntarias, sencillamente no tienen. El hecho de que esto haya sido así significó que el gobierno podría hacer cosas que las empresas privadas no podrían hacer. Y existe una razón obvia por la cual el gobierno detenta estos poderes exclusivos: ellos se desprenden de la necesidad de una acción colectiva y de la naturaleza de los bienes públicos -ya que sin estos poderes se confrontarían graves problemas de "free-rider". Con estos poderes, el gobierno podría no solo resolver este tipo de problemas que pudieran surgir en el caso del suministro privado de bienes públicos, sino que también podría, en principio, abordar problemas de externalidades a través de una tributación correctiva.

### Limitaciones del gobierno. Restricciones en sus poderes exclusivos

Pero a este respecto, mientras que la membresía "compulsiva" endosa al Estado poderes que las organizaciones privadas no tienen (si un individuo piensa que las obligaciones establecidas por un club privado no están acordes con los servicios recibidos, él sencillamente puede abandonarlo), ella también impone limitaciones. Por ejemplo, en sociedades democráticas en las que el liderazgo está determinado por un proceso político y donde se utilizan fondos públicos coercitivamente recaudados, existe la obligación de que estos fondos sean utilizados de "manera justa y equitativa." Desde una perspectiva más general, los poderes del gobierno pueden ser utilizados en forma abusiva, y para prevenir este abuso se imponen restricciones, y estas restricciones afectan en forma adversa la eficiencia del sector público. El abuso puede asumir una variedad de formas: la más suave es el mero favoritismo, la elección de amigos o familiares sobre otros que no son más, pero tampoco menos competentes. Existe preocupación en torno a las violaciones más importantes de las responsabilidades fiduciarias de los funcionarios de gobierno. (La atención de las responsabilidades fiduciarias es solo otra forma de enfatizar cómo se supone que los individuos deben actuar, no en función de sus propios intereses, sino de los intereses de los demás, es decir, se supone que los individuos deben sortear los problemas de incentivos que subyacen a todos los problemas desde la perspectiva principal-agente).

### La búsqueda de beneficios particulares en los sectores público y privado

Recientemente, la literatura ha enfatizado ampliamente la importancia de la búsqueda de beneficios particulares (*rent seeking*) en el seno del sector público. Esto se refiere al incentivo que tienen grupos de interés especiales y burócratas para utilizar los poderes del Estado para distraer recursos en beneficio propio. En la actualidad, sabemos que la búsqueda de beneficios particulares también tiene lugar en el sector privado. De acuerdo con la teoría tradicional, según la cual los propietarios de empresas monitorean y controlan perfectamente a quienes trabajan para ellos, esto no podría ocurrir. Un trabajador o un gerente que tratan de distraer recursos de la empresa en su propio beneficio -para obtener más que el valor de su producto marginal- sería inmediatamente destituido. Pero en la Nueva Teoría de la Empresa, que enfatiza el control imperfecto que tienen los propietarios sobre los gerentes, estos últimos pueden -y lo hacen- distraer recursos de la em-

presa para su propio beneficio. Ellos se encuentran comprometidos en la búsqueda de ganancias para ellos mismos a expensas de los accionistas.

Con anterioridad, discutimos el atrincheramiento gerencial, el intento de crear e incrementar las asimetrías de información, para dar a la gerencia existente un mayor poder de negociación. Prácticas similares tienen lugar en el sector público, aunque a veces con diferentes objetivos. Los gerentes, tanto en el sector privado como en el público, intentan, por ejemplo, atesorar información. Las restricciones informacionales no solo limitan la capacidad de los accionistas para controlar el comportamiento de búsqueda de beneficios particulares por parte de los altos gerentes, sino que también limitan la capacidad de estos para controlar este tipo de comportamiento por parte de sus subordinados. ¿Cuánto, del tiempo gastado por un gerente de nivel medio para preparar un informe, fue absolutamente necesario? ¿En qué medida el gerente fue adquiriendo información, con valor marginal para la empresa, pero que podría hacer que el gerente se ubique relativamente mejor en comparación con otros gerentes? ¿En qué medida los esfuerzos y recursos gastados por un gerente para cultivar las relaciones con un cliente se dirigen verdaderamente a mejorar las oportunidades laborales de ese gerente? Los objetivos privados y organizacionales se encuentran íntimamente imbricados y en muchos casos no se oponen. Pero, en último término, con frecuencia sí son contradictorios y parecen existir escasas razones para poner en duda que a menudo y quizá habitualmente, los objetivos privados prevalecen.

La atención se ha centrado en último término en una peculiar forma extrema de búsqueda de beneficios particulares, a la que se hace referencia como corrupción. Ésta va más allá del uso del teléfono para llamadas personales y roza con el robo descarnado, aunque a menudo el robo no es para obtener una ganancia directa, sino más bien en beneficio del partido (en el poder), para fortalecer su capacidad de permanecer en el poder. Mientras que gran parte de la discusión sobre la corrupción se ha centrado en aquellos que se encuentran en el interior del gobierno, es tal vez importante distinguir entre dos versiones. En la primera, un individuo o empresa ajenos al gobierno soborna a funcionarios gubernamentales para que utilicen su poder para otorgar favores (en ocasiones, la corrupción no asume una dimensión monetaria. Un funcionario del gobierno le da acceso a un reportero a una información que había mantenido atesorada -mantenida en secreto-, a cambio de una cobertura de prensa favora-

ble o que promueva sus posiciones). En la segunda, los funcionarios del gobierno utilizan su poder para obligar a realizar pagos al sector privado. Es preciso tener claro que ambas formas de corrupción se desprenden del poder de los funcionarios públicos. Pero, sin embargo, la distinción es de utilidad; al respecto, cabe considerar la corrupción en la recaudación de impuestos (un problema confrontado por numerosas comunidades). La primera versión incluye situaciones en las cuales un funcionario de impuestos recibe un soborno para que desestime algunos ingresos que debían haber sido reportados. La segunda incluye situaciones en las que el contribuyente ha cumplido totalmente con la ley, pero el recolector de impuestos manifiesta que a menos que se le pague un soborno, él dirá que el impuesto no ha sido pagado. La ambigüedad de esta distinción queda ilustrada en el caso de los inspectores de construcciones, quienes se suponen que deben inspeccionar con prontitud un inmueble. Una forma de corrupción es que el inspector de construcciones solo se presenta en el lugar si se le paga un soborno; obtiene un pago para realizar algo por lo que se supone que ya ha sido pagado. La otra forma de corrupción es que el inspector de construcciones está dispuesto a desestimar una violación, a cambio de recibir un soborno. El problema de la corrupción también puede ser apreciado desde la perspectiva teórica de la información. Si existiese una información perfecta, ciertamente sería fácil de controlar.

La corrupción y la búsqueda de ganancias privadas son ambas consecuencia de una información imperfecta, y ambas pueden ocurrir tanto en el sector público como en el privado. Existe, no obstante, una diferencia básica. Cuando tiene lugar en el sector privado, los propietarios de la empresa (u otros involucrados en la misma) cargan con las consecuencias. Su participación en la empresa es, al menos en cierta medida, voluntaria. Cuando tiene lugar en el sector público, los contribuyentes se encuentran efectivamente obligados a pagar por ello. En el sector privado, existen fuertes incentivos por parte de los propietarios para controlarlo, presumiblemente prestando cierta atención a los costos y a los beneficios de actuar de esa manera. En el sector público existen también incentivos para controlarlo, ya que es una de las funciones primarias de responsabilidad en el proceso electoral. Los controles asumen una variedad de formas y de restricciones sobre las acciones que podrían realizar los funcionarios del sector público, restricciones que, al tiempo que son beneficiosas para limitar la búsqueda de beneficios particulares y la corrupción, también tienen costos.



## VIDEO

Video: Sociedad y estado en un mundo globalizado

<https://www.youtube.com/watch?v=Yhxll4A0rT4>

Duración: 4.40 minutos



## ACTIVIDAD FORMATIVA N° 1

---

Analiza los aspectos relacionados a los roles del Estado en un mundo complejo, y elabora un mapa mental.

### **INSTRUCCIONES**

Para el desarrollo del trabajo debes esbozar un mapa mental, el que debe incluir la siguiente información:

Contenidos:

- Describir de forma esquematizada los roles del Estado.
- Relacionar el Estado moderno con el proceso de globalización.
- Identificar oportunidades del Estado en un contexto de globalización.
- Identificar problemas acuciantes del Estado en un contexto de globalización.

Conclusión general.

(Pueden recurrir a internet, buscando más información en fuentes oficiales y confiables).

TEMA 2:

# ORGANIZACIÓN DEL ESTADO PERUANO

En este Tema nos concentraremos en saber cómo está organizado el Estado peruano. Como es de conocimiento general, el Perú tiene tres poderes claramente definidos, el poder ejecutivo encargado de hacer cumplir las leyes, el poder legislativo que crea, modifica o deroga leyes, y el poder judicial, que es el encargado de administrar justicia. También existen otros organismos adscritos a estos poderes que le dan una mayor capacidad de acción y ejecución de actividades especializadas, como los órganos de control.

Por otro lado, los Estados modernos requieren de procesos de descentralización efectiva. Si comparamos distintos tipos de Estado en el plano mundial, encontraremos que los países con Estados descentralizados son los que mejores resultados muestran en el económico, político y social. En este contexto, los gobiernos nacionales delegan funciones a los gobiernos regionales y locales quienes tienen que tener la capacidad de fortalecer el desarrollo el país.

**1. ESTADO UNITARIO DESCENTRALIZADO: PODERES Y NIVELES DE GOBIERNO<sup>3</sup>.** La organización del Estado en general responde al principio de división de poderes. Ante el poder absoluto y total del soberano, con Montesquieu como vocero, se sostiene que la única forma de controlar el poder es con otro poder de igual dimensión y naturaleza ("solo el poder detiene al poder") y, por tanto se afirma que el poder del Estado tiene que dividirse en tres: el Legislativo, que es el que da las normas generales, el Ejecutivo, que es el que aplica las normas y conduce la acción del gobierno, y el Judicial, que está orientado a resolver los conflictos que se presentan en la sociedad entre individuos y entre ellos y el Estado mismo. Estos poderes además deben controlarse entre sí.

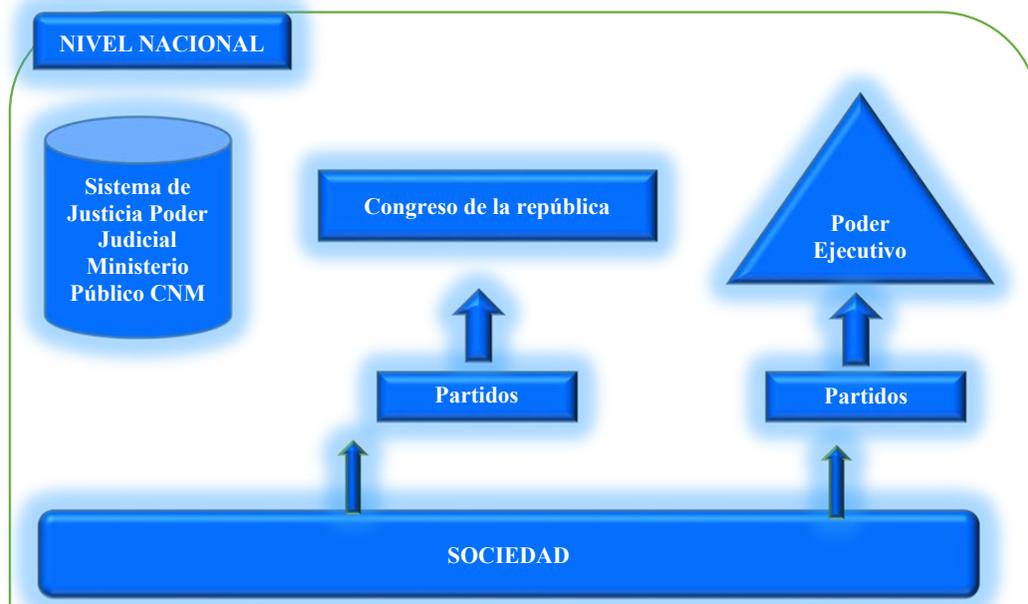


Gráfico N° 4. Poderes del Estado peruano  
Fuente: Estado, funcionamiento, organización. IDEA Internacional

3 Instituto para la Democracia y Asistencia Empresarial. IDEA Internacional (2008). Estado: Funcionamiento, Organización y Proceso de Construcción de Políticas Públicas. Pág.- 15-31. Recuperado en: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con3\\_uibd.nsf/A435FC-FDD1E11B34052579490056BF87/\\$FILE/Estado\\_Funcionamiento\\_Organizaci%C3%B3n.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con3_uibd.nsf/A435FC-FDD1E11B34052579490056BF87/$FILE/Estado_Funcionamiento_Organizaci%C3%B3n.pdf)

La división de poderes en el Estado Peruano es de dos tipos: horizontal, en el que se establecen tres poderes que se controlan entre sí (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), y vertical, en donde el poder se redistribuye en tres niveles de gobierno (Central, Regional y Municipal).

La indivisibilidad del poder estatal se mantiene a pesar de la distinción entre las actividades estatales y la existencia de varias competencias políticas y administrativas (descentralización, desconcentración) que no alteran la unidad funcional. Además, la organización estructural del Estado se torna más compleja al incorporarse órganos constitucionalmente autónomos que cumplen importantes funciones y ejercen control en forma recíproca.

## 1.1 PODER EJECUTIVO

El Poder Ejecutivo es la organización del gobierno nacional puesta al servicio de los intereses de la Nación y que ejerce las funciones de gobierno del país: está conformado por la Presidencia de la República, el Consejo de Ministros, Ministerios, Organismos Públicos Descentralizados, proyectos, programas, empresas de propiedad del gobierno nacional. Además, están los organismos constitucionalmente autónomos y los reguladores.

Las entidades de la Administración Pública del Poder Ejecutivo se organizan e integran en un régimen jerarquizado sobre la base de funciones y competencias afines, tal y como se muestra en el siguiente esquema:

### El Presidente de la República

El Presidente de la República es el Jefe del Estado y personifica a la Nación. Sus atribuciones y funciones están establecidas en la Constitución y en la ley. El mandato presidencial es de cinco años sin que exista reelección inmediata. Para ser elegido presidente se requiere ser peruano de nacimiento, tener más de 35 años de edad al momento de la postulación y gozar del derecho de sufragio.

El Presidente se elige por sufragio directo. Es elegido el o la candidata/a que obtiene más de la mitad de los votos en la primera vuelta. Los votos viciados o en blanco no se computan. Si ninguno de los candidatos obtiene la mayoría absoluta, se procede a una segunda elección dentro de los 30 días siguientes a la proclamación de los cómputos oficiales, entre los candidatos que han obtenido las dos más altas mayorías relativas.

### Consejo de Ministros

La dirección y la gestión de los servicios públicos están confiadas al Consejo de Ministros y a cada titular de los Ministerios en los asuntos que competen a la cartera a su cargo. La LOPE precisa que el Consejo de Ministros está conformado por Ministros y Ministras nombrados por el Presidente de la República conforme a la Constitución Política del Perú, quienes no pueden ejercer otra función pública excepto la legislativa. Pueden concurrir a las sesiones del Congreso y participar en sus debates con las mismas prerrogativas que los parlamentarios, salvo la de votar si no son congresistas.

### Los Organismos Públicos

De conformidad con la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo - Ley 29158, los organismos públicos son entidades desconcentradas del Poder Ejecutivo, con personería jurídica de Derecho Público y tienen competencias de alcance nacional. Estos organismos están adscritos a un Ministerio y para su creación y disolución se debe hacer por Ley a iniciativa del Poder Ejecutivo.

Pueden ser de dos tipos:

- Organismos Públicos Ejecutores.
- Organismos Públicos Especializados.

En ambos casos, su reorganización, fusión, cambio de dependencia o adscripción se debe acordar por voto aprobatorio del Consejo de Ministros. Existen actualmente 60 organismos públicos.

### **Organismos Públicos Ejecutores**

Estos se crean cuando existen condiciones, como la necesidad de contar con una entidad con administración propia debido a la magnitud de las operaciones o para la prestación de servicios específicos. Actualmente existen 41 Organismos Ejecutores entre los que destacan el Consejo Nacional de Ciencia Y Tecnología (CONCITEC), Instituto Nacional Penitenciario (INPE) y la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT).

Estos organismos públicos están sujetos a los lineamientos del sector del que dependen y la formulación de sus objetivos y estrategias es coordinada con estos. Su política de gasto es aprobada por la entidad de la que dependen, en el marco de la política general de gobierno y no tienen funciones normativas, salvo que estén previstas en su norma de creación. Asimismo, están dirigidos por un jefe, cuyo cargo es de confianza. Solo por excepción pueden contar con un Consejo Directivo, cuando atiendan asuntos de carácter multisectorial, en cuyo caso estará conformado solo por ministros o representantes de los sectores correspondientes.

### **Los Organismos Públicos Especializados**

Están adscritos a un Ministerio y pueden ser de dos tipos: i) Organismos Reguladores, y ii) Organismos Técnicos Especializados.

Existen cuatro Organismos Reguladores: OSITRAN, OSINERGMIN, OSIPTEL y SUNASS. Ellos actúan en ámbitos especializados de regulación de mercados o para garantizar un adecuado funcionamiento de mercados no regulados, asegurando cobertura de atención en todo el territorio nacional. Están adscritos a la Presidencia del Consejo de Ministros y tienen funciones supervisoras, reguladoras, normativas, fiscalizadoras y sancionadoras y de solución de controversias y reclamos. Dichos organismos están dirigidos por un Consejo Directivo cuyos integrantes son seleccionados por concurso público conforme a los requisitos y procedimientos establecidos por ley para su designación.

### **Los Organismos Técnicos Especializados**

Que se crean, por excepción, cuando exista necesidad de planificar, supervisar o ejecutar y controlar políticas de Estado de largo plazo, de carácter multisectorial o intergubernamental que requieran un alto grado de independencia funcional. También en caso se requiera, establecer instancias funcionalmente independientes que otorguen o reconozcan derechos de los particulares para el ingreso a mercados o el desarrollo de actividades económicas; que resulten oponibles a otros sujetos de los sectores público o privado.

Al igual que los organismos reguladores, los organismos especializados están dirigidos por un Consejo Directivo. Deben sujetarse a los lineamientos técnicos correspondientes con quien coordinan sus objetivos y estrategias y su política de gasto es aprobada por el sector. Actualmente se cuenta con 15 organismos especializados dentro de los cuales destaca el Organismos de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) recientemente creado adscrito al Ministerio del Ambiente; el Centro de Planeamiento Estratégico - CEPLAN y la Autoridad Nacional de Servicio Civil que están pendientes de implementación.

### **Programas y proyectos especiales en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo – LOPE.**

Se ha determinado que para la creación de los programas y proyectos especiales se requiere decreto supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros.

Los Programas son estructuras funcionales creadas para atender un problema o situación crítica o implementar una política pública específica en el ámbito de competencia de la entidad a la que pertenecen. Solo por excep-

ción, la creación de un programa conlleva a la formación de un órgano o unidad orgánica en una entidad.

### Los Proyectos Especiales

Son un conjunto articulado y coherente de actividades orientadas a alcanzar uno o varios objetivos en un período limitado de tiempo, siguiendo una metodología definida. Solamente se crean para atender actividades de carácter temporal por lo que, cumplido su objetivos, en caso de ser necesario, sus actividades se integran en órganos de línea de una entidad nacional o por transferencia a una entidad regional o local, según corresponda.

### Las empresas públicas

En el Perú, la actividad empresarial está -en principio- reservada para el sector privado. Ocurre, sin embargo, que no siempre el sector privado está en capacidad de brindar determinados servicios u ofrecer ciertos bienes considerados de interés público. solo en ese supuesto, y autorizado por ley expresa, el Estado participa en el mercado de manera subsidiaria.

Actualmente, algunas de las empresas públicas son: AGROBANCO, COFIDE, SEDAPAL, CORPAC, FONDO MIVIVIENDA y BANMAT.

## 1.2 PODER LEGISLATIVO:

Órgano político colegiado integrado por 120 personas elegidas democráticamente por un período de cinco años. Consta de una Cámara Única. El Congreso es el lugar principal y público del debate político en el que las opiniones y actuaciones de los representantes trascienden a la sociedad civil para que los electores estén suficientemente informados y así se formen opinión y voten con criterio propio y conocimiento de causa.

Es un órgano deliberante porque no solamente discuten y debaten opiniones, posiciones o incluso las formas fundamentales de organización de los grupos humanos, sino que además, permiten la posibilidad real de su implementación a través de decisiones políticas. El Congreso cuenta con diversos instrumentos para servir de contrapeso político y fiscalizar a la administración pública.

- **Funciones:** Tiene tres funciones:



- **Requisitos:** para ser Congresista se requiere ser peruano/a de nacimiento, haber cumplido 25 años y gozar del derecho de sufragio. No pueden ser Congresistas los Ministros, Viceministros, Contralor General o personas que desempeñan cargos de responsabilidad política dentro la Gestión del Estado, si no han renunciado a ellos seis meses antes de ser elegidos como Congresistas. De esta forma, se busca evitar que desde su posición puedan hacer uso de los recursos públicos ni tener ningún tipo de injerencia sobre el proceso. Les está prohibido desempeñar cualquier cargo o ejercer cualquier profesión u oficio, durante las horas de funcionamiento del Congreso. Su mandato es incompatible con el ejercicio de cualquier otra función pública, excepto la de Ministro de Estado y el desempeño, previa autorización del Congreso, de comisiones extraordinarias de carácter internacional.

- **Estructura:** La estructura del Parlamento se puede dividir en su ámbito político y administrativo, tal y como se muestra en el siguiente diagrama:

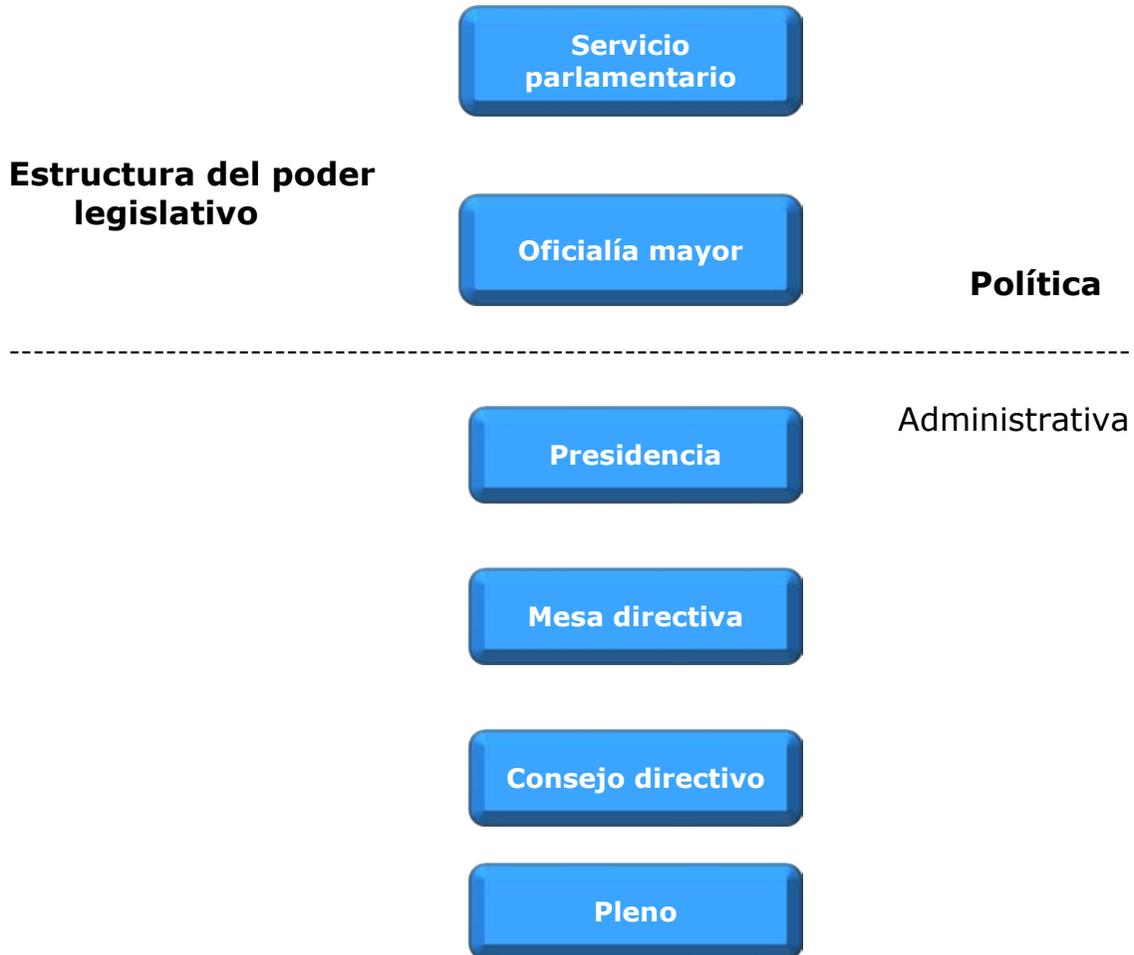


Gráfico N° 5. Estructura del Poder Legislativo  
Fuente: Fernando Escalante Ampuero

**Ámbito Político:** En su ámbito político, los órganos parlamentarios se pueden dividir en dos clases: los órganos de dirección (también llamados órganos de gobierno) y órganos de producción.

- **Órganos de Dirección Presidencia.** Cargo elegido por un periodo de un año. La elección del presidente se realiza conjuntamente con los integrantes de la mesa directiva, todo en un mismo proceso electoral. Dicha elección es por mayoría simple. El Presidente representa al Congreso; preside las sesiones del pleno; exige a los órganos de gobierno que respondan a los pedidos de información de los Congresistas, supervisa el funcionamiento de los órganos parlamentarios, entre otros.
- **Mesa Directiva.** Integrada por el Presidente y cinco Vicepresidentes. Está facultada para presidir y dirigir los debates del Pleno, de la Comisión Permanente y del Consejo Directivo. Asimismo, supervisa la política administrativo-financiera del congreso, así como el nombramiento de los altos funcionarios del Parlamento.
- **Consejo Directivo.** Es un órgano de decisión conformado por los representantes de los grupos parlamentarios a los cuales se les denomina directivos-portavoces y por los miembros de la Mesa Directiva. Tiene una composición plural. Entre sus funciones está el aprobar la agenda antes de cada sesión, definiendo los pro-

yectos que se tratarán en la orden del día, fijar el tiempo de debate de los asuntos contenidos en la agenda; acordar las autorizaciones de licencia particular por enfermedad o viaje que soliciten los Congresistas, entre otros.

- **Órganos de Producción:**

- **El Pleno.** Es la instancia donde se debaten y toman decisiones de acuerdo a las normas constitucionales, legales y reglamentarias. Es el órgano de decisión más importante del Parlamento, en el que se reportan los proyectos de ley dictaminados por las comisiones a fin de ser aprobados o desestimados.
- **La Comisión Permanente.** Está presidida por el Presidente del Congreso y está conformada por no menos de veinte Congresistas elegidos por el Pleno, guardando la proporcionalidad de los representantes de cada grupo parlamentario. Ella se reúne durante el receso del Congreso y puede ser convocada durante el período de sesiones cuando sea necesario cumplir con el trámite de acusación constitucional. Sus funciones incluyen la designación del Contralor General, la ratificación de la designación del Presidente del Banco Central de Reserva y del Superintendente de Banca y Seguros, así como el ejercicio por delegación de facultades legislativas que el Congreso le otorgue, salvo en materia de reforma constitucional, aprobación de Tratados Internacionales, Leyes Orgánicas, Ley de Presupuesto o Ley de la Cuenta General de la República. Cabe resaltar que la disolución del Congreso por el Presidente de la República no alcanza a la Comisión Permanente.
- **Las Comisiones Ordinarias.** Son grupos de trabajo especializados de Congresistas, cuya función principal es la fiscalización de los órganos estatales y el dictamen de los proyectos de ley en materias de su especialidad.
- Hay cuatro tipos de comisiones:
  - Comisiones ordinarias
  - Comisiones de investigación
  - Comisiones especiales
  - Comisión de ética parlamentaria

**Ámbito Administrativo.** En su ámbito administrativo, el Congreso cumple un rol técnico, imparcial y no partidario. Su máximo órgano es la Oficialía Mayor que ejecuta diversas funciones tales como la preparación de la agenda del pleno, de la Comisión Permanente y del Consejo Directivo; organizar y dirigir el servicio parlamentario, entre otras.

**1.3 PODER JUDICIAL.** La potestad de administrar justicia emana del pueblo y se ejerce por el Poder Judicial a través de sus órganos jerárquicos.

El Poder Judicial está integrado por órganos jurisdiccionales que administran justicia en nombre de la Nación y por órganos que ejercen su gobierno y administración. Los órganos jurisdiccionales son: la Corte Suprema de Justicia y las demás cortes y juzgados que determine su ley orgánica.

No son revisables en sede judicial las resoluciones del Jurado Nacional de Elecciones en materia electoral ni las del Consejo Nacional de la Magistratura en materia de evaluación y ratificación de jueces. Las autoridades de las comunidades campesinas y nativas, con el apoyo de las rondas campesinas, pueden ejercer las funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial de conformidad con el derecho consuetudinario, siempre que no violen los derechos fundamentales de la persona.

**1.3.1 ÓRGANOS AUTÓNOMOS.** La Constitución de la República establece órganos autónomos que no son parte de ningún poder del Estado, cuyos titulares responden directamente ante el Congreso y a la opinión pública. En la mayor parte de estos organismos, los procedimientos de designación contemplan la intervención del Poder Ejecutivo, Legislativo y, en algunos casos, el Poder Judicial. Una vez designado, los titulares o directores son inamovibles por períodos de tiempo o condiciones (edad) predeterminadas. Así, son órganos constitucionalmente autónomos el Tribunal Constitucional y la defensoría del Pueblo, entre otros.

**1.3.2 GOBIERNOS REGIONALES Y LOCALES<sup>4</sup>:** El Perú cuenta con 24 Departamentos o circunscripciones político-administrativas, gobernados por 26 gobiernos regionales (Lima cuenta con dos Gobiernos Regionales, Lima Metropolitana y Lima Provincias, y la Provincia Constitucional del Callao cuenta con un Gobierno Regional propio). Los Departamentos están conformados por 195 provincias y estas, a su vez, por 1.634 distritos.

El Gobierno Regional es ejercido por el Presidente Regional, de acuerdo a las competencias, atribuciones y funciones que le asigna la Constitución, la Ley de Bases de Descentralización y la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. Cuentan con autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia.

El Alcalde es el representante legal de la Municipalidad y su máxima autoridad administrativa. Los Gobiernos Locales cuentan con el mismo nivel de autonomía que el de las Regiones, de acuerdo a la Ley Orgánica de Municipalidades.

**1.4 DESCENTRALIZACIÓN.** El objeto de la descentralización es lograr un Estado en el que las decisiones políticas, y especialmente de gasto, se tomen lo más cerca posible a la población que se va a beneficiar de ellas. El estilo de gestión actual tiende a la participación ciudadana, para lo cual es necesario descentralizar, crear transparencia de los actos públicos, desburocratizar, favorecer todas las formas de cogestión con la ciudadanía, activar igualmente instituciones de participación permanente como los referéndum, ir hacia sistemas políticos que hagan madurar crecientemente a la ciudadanía y favorezcan la organización y expresión de la sociedad civil.

Por tanto, las metas que trae consigo un proceso de descentralización son las siguientes:

- I. Profundizar la democracia.** La descentralización combina la democracia representativa y la participativa para reconocer las prioridades locales de los ciudadanos y estimular su voluntad de contribución a la provisión de servicios públicos. Ello se da a través de: o elecciones locales y regionales o mayor participación ciudadana o mejor respuesta a las demandas ciudadanas
- II. Prestación de servicios públicos más eficientes.** Se refiere a la eficiencia en la asignación de recursos y en la producción de los servicios.
- III. Equidad inter-regional y entre personas.** La descentralización puede acentuar las diferencias entre regiones ricas y regiones pobres. Para prevenir este resultado y conseguir redistribución inter-regional se pueden introducir transferencias compensatorias. La descentralización busca también la distribución inter-individual, generalmente con transferencias condicionadas o de destinación especial.
- IV. Estabilidad macroeconómica.** Para poder cumplir con dichas metas es necesario que al momento de establecer la distribución de tareas entre niveles de gobierno, se sigan los siguientes principios y criterios:

## 2. PRINCIPIOS Y CRITERIOS DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

- I. Principio de Subsidiariedad.** Se presume que el gobierno más cercano a la población es el más idóneo para ejercer la competencia o función.

4 Ibíd. Pág. 23.

**II. Principio de Selectividad y proporcionalidad.** Debe verificarse la capacidad de gestión efectiva antes de transferir.

**III. Principio de Provisión.** La transferencia de funciones debe estar acompañada de los recursos necesarios para ejercerla, de manera tal que se asegure su continuidad.

**IV. Principio de Concurrencia.** Cuando se requiere la intervención de más de un nivel de gobierno para ejercer una función, todos los niveles deben actuar de forma oportuna y eficiente y respetando las atribuciones de cada uno.

**V. Criterio de Economías de escala.** Debe atribuirse la función a aquel nivel de gobierno que implique el menor costo para la sociedad, por lo que esta debe ser asignada al nivel en el que se presenten economías de escala.

**VI. Criterio de Externalidades.** Se debe tener en consideración el ámbito en el que una función tiene efectos positivos, y que el nivel de gobierno que más se ajuste al área de influencia sea el que ejerza la función. También implica que la función debe ser financiada con los recursos provenientes (tributos) o destinados (transferencias financieras gubernamentales) a los ciudadanos que se benefician de ella.

Asimismo, para el éxito de un proceso de descentralización, es necesario que se defina cómo se debe desarrollar el mismo, encontrándonos en este caso ante la descentralización administrativa. Esta supone no un simple cambio de autoridad, sino también la redistribución de responsabilidad y financiamiento para proveer servicios públicos entre diferentes niveles de gobierno.

En tal sentido, se trata más bien de un cambio de centros de poder y toma de decisiones, con el fin de adecuar los servicios del Estado a las necesidades regionales. Esto conlleva la modificación de las formas en que se prestan dichos servicios, cambios en las prioridades políticas de asignación de recursos, etc. De no incorporarse estos elementos en el diseño e implementación de los procesos de transferencia de funciones, el Estado se acerca más y más a la posibilidad de caer en un sistema de prestación de bienes y servicios públicos costoso e ineficiente, siendo eso lo que se esperaba evitar con los principios de gradualidad, provisión, neutralidad fiscal y separación de funciones, incorporados en la legislación.

**La descentralización.** Es el proceso mediante el cual se traslada la responsabilidad de ejercer la rendición de cuentas desde el gobierno nacional hacia los constituyentes locales.

**La desconcentración.** Consiste en trasladar las facultades de decisión a algunos organismos de la administración, pero manteniéndose la relación jerárquica entre el órgano que transfiere la facultad y el que la ejecuta.

La descentralización se inició con la reforma de la Constitución y con la publicación de la ley de Bases de Descentralización en el año 2001. Con ello, el gobierno del Perú ha pasado a dividirse en tres niveles:

- Nacional
- Regional
- Local

A cada uno se le han asignado funciones y competencias específicas, las cuales están siendo transferidas del gobierno central al respectivo gobierno regional o local conforme a un cronograma.



Gráfico N° 6. La Descentralización

La descentralización ha configurado un nuevo marco institucional cuyos principales actores son el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo, las Regiones, los Municipios y la sociedad civil.

**2.1 CAMBIOS EN LA DISTRIBUCIÓN DEL PODER.** La descentralización supone una nueva forma de distribución de poder en la cual una cuota de este, anteriormente en manos del nivel central (Ejemplo: Ministerio de Salud, Ministerio de Transporte, etc.), es ahora compartida por los diferentes gobiernos regionales, los cuales cuentan con autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia y dentro del ámbito de su jurisdicción. En tal sentido, se produce un cambio en el escenario político en el que, si bien se mantiene la autoridad nacional, aparecen junto a la misma -y no por debajo de ella- gobiernos regionales con capacidad de decisión respecto del desarrollo y bienestar de su región.

**2.1.1 NUEVOS ROLES.** Con la descentralización, el rol de ejecutor a cargo del gobierno nacional pasa ahora a ser ejercido por los gobiernos regionales y locales. Asimismo, el nivel nacional, si bien mantiene como competencia exclusiva el rol de rectoría sectorial nacional (es decir, el competente para fijar los marcos políticos y normativos del sector y supervisar su cumplimiento), el mismo requiere ahora ser fortalecido ya que su ejercicio resulta más complejo frente a gobiernos subnacionales legitimados y con poder de decisión. Tal fortalecimiento le impondrá además la realización de nuevas tareas, como por ejemplo, la de crear sistemas de información entre niveles de gobierno que le permita la toma de decisiones oportuna sobre la conducción del sector, así como un seguimiento y evaluación de las funciones transferidas.

Hasta antes de la transferencia, la forma como la autoridad nacional ejecutaba u operaba las funciones transferidas, era con una visión centrada exclusivamente en la actividad sectorial, es decir, no tomaba en consideración factores provenientes de otros sectores que podrían impactar en dicha actividad (ya sea afectándola o fortaleciéndola). Este enfoque sectorial, evidentemente respondía a una forma de organización central que no facilitaba la interacción entre actividades de responsabilidad de diferentes autoridades sectoriales. Sin embargo, con la descentralización, al transferírsele a una misma autoridad funciones de diversos sectores, le va a permitir a esta integrarlas de acuerdo a las necesidades y demandas existentes en su territorio. El proceso de descentralización supone un cambio en el paradigma de organización del Estado que combinará progresivamente un enfoque sectorial con uno territorial en los ámbitos o ejecución de funciones transferidas. Esto es, pasar de organizar las actividades del Estado en función a la materia (salud, educación, agricultura, minería, etc.), a buscar sinergias positivas entre las materias y realizar intervenciones territoriales en las que se potencien mutuamente las actividades.

El cambio de esquema sectorial a uno territorial, así como la transferencia de funciones, generan la necesidad de que el nivel nacional tome las siguientes iniciativas:

- Crear nuevas capacidades en el personal nacional para enfrentar la necesidad de coordinación y negociación política, para relacionarse con otros niveles de gobierno.
- Prestar servicios técnicos a otras autoridades y no solo ejecutar las políticas nacionales.
- Rediseñar los mecanismos de financiamiento de funciones transferidas desde una perspectiva más estratégica que introduzca incentivos para que los gobiernos descentralizados adopten prioridades nacionales, a veces diferentes y otras quizá hasta contradictoras con los intereses netamente territoriales.
- Fortalecer los sistemas de información y capacidades de monitoreo y evaluación, como herramientas de política.
- Desarrollar normativa de políticas sectoriales para garantizar su obligatoriedad, pese a la prestación descentralizada, ya que el proceso de descentralización requiere hacer explícitas políticas operacionales y técnicas que hasta antes de la intervención de otras autoridades políticas, se introducían simplemente como decisiones de la autoridad nacional. Con la autoridad repartida, se requiere de normas explícitas.

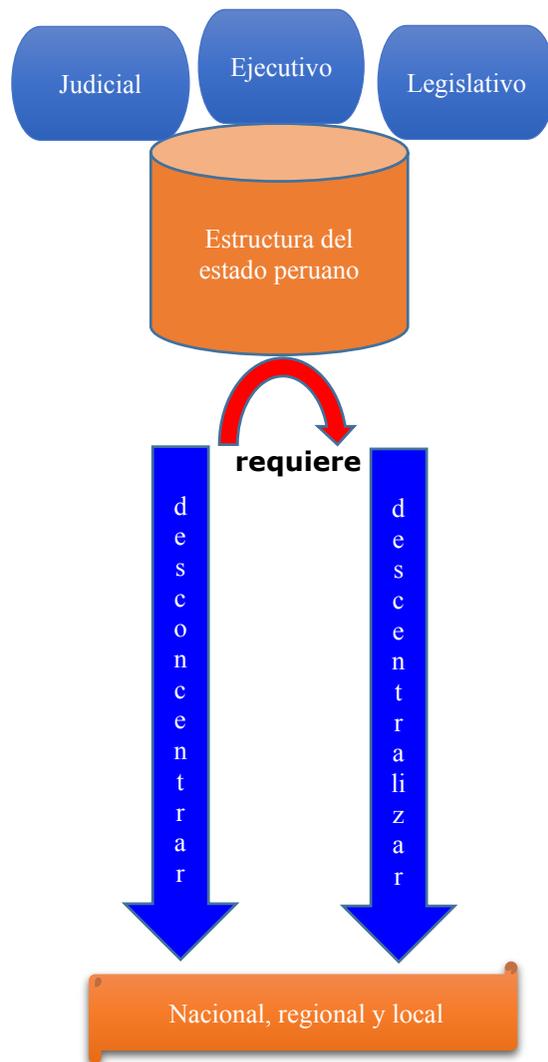


Gráfico N° 7. Resumen



## ESTADO SOCIAL Y DEMOCRÁTICO EN EL PERÚ SEGÚN LA CONSTITUCIÓN VIGENTE

*Universidad San Martín de Porres. Varios autores. (2010). El Poder Judicial en el Estado social y democrático. Facultad de Derecho. USMP. Págs. 34-44. Recuperado de: [http://www.derecho.usmp.edu.pe/postgrado/doctorado/trabajo\\_de\\_investigacion/2010/el\\_poder\\_judicial\\_estado\\_social\\_democratico.pdf](http://www.derecho.usmp.edu.pe/postgrado/doctorado/trabajo_de_investigacion/2010/el_poder_judicial_estado_social_democratico.pdf)*

Lo anteriormente desarrollado como marco teórico general, debe ser concretizado para el caso peruano, analizando en forma puntual las manifestaciones de ambas nociones –“Social” y “Democrática”- del Estado, a partir del Texto Fundamental de 1993 y su desarrollo jurisprudencial por parte del Tribunal Constitucional peruano.

### El Estado Social de Derecho en la Constitución peruana de 1993

En la Constitución Política de 1993, la noción del Estado Social de Derecho se consagra en el siguiente articulado Art. 43 (La República del Perú es social).

- Capítulo II del Título I (Arts. 4-29, derechos económicos, sociales y culturales).
- Art. 58 (consagración del modelo de Economía Social de Mercado).
- Art. 59 (obligación del Estado de brindar oportunidades de superación a los sectores que sufren cualquier desigualdad).
- Art. 70 (función social de la propiedad). En dicho articulado, el Texto Fundamental establece a todos los poderes públicos el deber de actuar positivamente sobre la sociedad a fin de lograr una igualación progresiva de todas las clases sociales y de mejorar sus condiciones de vida, para lo cual realiza prestaciones en los campos de la salud, educación, trabajo y pensiones.

Sin embargo, como lo destaca Aragón Reyes (61), esta cláusula representa un principio orientador de la actuación del Estado que le exige realizar un determinado tipo de acción pública orientado, principalmente, a la reducción de la desigualdad social. Se trata, pues, de una cláusula puramente material y no estructural, ya que no implica exigencias organizativas,

sino el mero cumplimiento de fines. Comentando la realidad económica peruana, Kresalja Rosselló sostiene que la calificación del Estado como social “conlleva una concepción de las relaciones individuo-sociedad-Estado (...) que en síntesis significa legitimar una intervención más acentuada de los poderes públicos en lo social y económico”.

Se trata, evidentemente, de una posición contraria a la de un Estado abstencionista o exclusivamente regulador en el ámbito económico, pues aquel se encuentra obligado a promover las condiciones para que la libertad y la igualdad sean reales, tangibles y lleguen a todos los ciudadanos, en una tarea permanente a pesar de su inalcanzable –aunque deseada- concreción” (62).

En nuestra opinión, esta importante cláusula constitucional, involucra los siguientes aspectos:

- **La obligación estatal de realizar prestaciones concretas.** Como superación del Estado Liberal de Derecho y su abstencionismo inherente, el modelo de Estado Social de Derecho implica la obligación del Estado de realizar prestaciones concretas orientadas a superar o corregir, según se prefiera, las desigualdades a que se encuentran expuestos diversos grupos vulnerables en la sociedad; teniendo como ejemplos de tal obligación la asistencia sanitaria, las prestaciones de salud, la educación pública, el trabajo y la vivienda dignos, la indemnización por desocupación, el subsidio familiar, el acceso práctico y real a los recursos culturales (bibliotecas, museos, etc.), la asistencia al discapacitado y al adulto mayor, la defensa del ambiente natural, entre otros.
- **El condicionamiento del poder y/o de la actividad normativa.** La potestad normativa de los diversos niveles gubernativos debe procurar los

objetivos de libertad real e igualdad efectiva en que el Estado social consiste, suponiendo dos tipos de condicionamiento: la libertad positiva –según la cual la potestad normativa no es un poder libre e incondicionado, sino sujeto a esta cláusula-, y la libertad negativa –que supone posibilidad de determinar la inconstitucionalidad de las normas que se aparten del contenido de esa cláusula-.

Sin embargo, también este condicionamiento se efectiviza al momento de la interpretación de las normas, lo que implica que el ordenamiento jurídico se interprete y aplique de conformidad con dicha cláusula. En este aspecto, fácil es advertir la consagración del principio de comprensión o referencia social a los derechos fundamentales y libertades públicas, conforme al cual se rechaza la concepción liberal de los derechos fundamentales y las libertades públicas que, por antonomasia, las desconecta de toda posición real.

- **El Principio de eficacia aplicativa de las normas jurídicas.** De conformidad con este principio, si la Constitución consagra una cláusula del Estado social conforme a la cual los poderes públicos son responsables de realizar su actividad corrigiendo las desigualdades sociales existentes y buscando optimizar las condiciones de vida de los ciudadanos, es lógico que la procura de tales metas les exige actuar con eficacia y eficiencia en el logro de tal propósito.

De esta manera, persigue dos cosas fundamentales:

- I) Ser una pauta determinante de la organización y actuación de los poderes públicos, en el sentido de que cada organización debe estructurarse de modo racional y adecuado a los objetivos que debe cumplir, debiendo además atribuírsele los medios y potestades necesarias para ello.
  - II) Constituir un imperativo de óptimo funcionamiento del conjunto de los poderes públicos (Administración Pública), entendida como un todo orgánico.
- **Consagración de una Constitución económica.** En algunos Textos Fundamentales, la cláusula social implica la consagración de los principios generales del régimen económico, incluyendo la promoción de algunos sectores concretos (en empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura) y la obligación estatal de superar las desigualdades que caracterizan a algunos grupos vulnerables.

En el caso peruano, en el Título III de la Constitución Política de 1993 (Arts. 58-89), se constitucionaliza un régimen económico que asume el modelo de Economía Social de Mercado, cuyos cimientos se encuentran fundamentalmente consagrados en los Arts. 58 y 59: en el primero, se establece la consagración de la iniciativa privada como el principal motor de la economía y la economía social de mercado como su marco de actuación y el del Estado en su rol de promotor y orientados; mientras que en el segundo, se consagra el rol del Estado como estimulador de la creación de la riqueza y garante de las libertades de trabajo, empresa, comercio e industria y se consagra como su obligación la de brindar oportunidades de superación a los sectores que sufren cualquier desigualdad. Debemos señalar, sin embargo, que este extremo de la cláusula social del Estado peruano es el que más modificaciones ha experimentado si se contrastan los Textos Fundamentales de 1979 y 1993. Así, en el Documento Magno de 1993: – No se garantiza el derecho a la seguridad social (Art. 12 de la Constitución de 1979). – No se consagra la cobertura a los riesgos por maternidad, invalidez, desempleo, accidentes, vejez, muerte, viudez y orfandad (Art. 12 de la Constitución de 1979). – Se elimina el contenido socio-económico del trabajo como institución (Art. 42 de la Constitución de 1979). – El Estado elude la responsabilidad de promover condiciones económicas y sociales que eliminen la pobreza (Art. 42 de la Constitución de 1979). – No se consagra la estabilidad laboral absoluta (Art. 48 de la Constitución de 1979).

Sobre esta importante cláusula definitoria del Estado peruano, el Tribunal Constitucional ha señalado:

- “Actualmente, la noción de Estado social y democrático de derecho concreta los postulados que tienden a asegurar el mínimo de posibilidades que tornan digna la vida y, en esas circunstancias, se impone principalmente a los poderes públicos la promoción de esas condiciones. La vida, entonces, ya no puede entenderse tan solo como un límite al ejercicio del poder, sino fundamentalmente, como un objetivo que guía la actuación positiva del Estado. Dichos postulados propenden la realización de la justicia que avala los principios de dignidad humana y solidaridad y traspasa el reducido marco de la legalidad con el que se identificaba la noción clásica de Estado de derecho. Ahora el Estado está comprometido a invertir los recursos indispensables para desarrollar las tareas necesarias que le permitan cumplir con el encargo social de garantizar el derecho a la vida, la libertad, la

seguridad y la propiedad privada” (STC N° 2945-2003-AA/TC del 20.04.2004, f. 26).

- “Partiendo de la máxima kantiana, la dignidad de la persona supone el respeto del hombre como fin en sí mismo, premisa que debe estar presente en todos los planes de acción social del Estado suministrando una base constitucional a sus políticas, pues en el Estado social el respeto a la dignidad se refiere esencialmente a lograr una mejor calidad de vida de las personas” (STC N° 2016-2004-AA/TC del 05.10.2004, f. 16).

El Estado social y democrático de derecho, en otras palabras, no niega los valores del Estado liberal, los comparte y los hace suyos, pero, a su vez, los redimensiona en el entendido de que el ser humano no solo requiere contar con una serie de seguridades y protecciones alrededor de sus clásicos derechos de tipo individual y político, sino también satisfacer diversas necesidades (40) derivadas en lo fundamental de la posición o status económico-social que ocupa. En dicho contexto, se trata evidentemente de que el Estado fomente condiciones alrededor de otros tipos de derechos, como los sociales, los económicos y los culturales, atributos que, a diferencia de los tradicionales ya mencionados, no se caracterizan por una posición negativa o abstencionista, sino por una posición dinámica y promotora por parte del poder. La lógica principalista que justifica este cambio de visión tiene su sustento en la dignidad como valor superior del ordenamiento (Art. 1 de la Constitución), que, a la par que fundamenta el contenido de cada derecho fundamental, imponga al Estado diversas obligaciones, tanto de protección como de promoción” (STC N° 1956-2004-AA/TC del 05.10.2004, f. 4).

### El Estado Democrático de Derecho en la Constitución peruana de 1993

Aunque para muchos, la consagración del Estado Democrático podría ser hasta redundante en una Constitución, su incorporación tiene la importante finalidad política de presentar al Estado –generalmente latinoamericano- como democrático ante la comunidad internacional (63).

En la Constitución Política de 1993, la noción del Estado Social de Derecho se consagra en el siguiente articulado:

- Art. 3 (Cláusula de derecho innominados).
- Art. 43 (La República del Perú es democrática).

- Art. 31 (mecanismos de democracia directa).
- Art. 35 (instituciones políticas).
- Arts. 2 Inc. 17 y 30-35 (derechos políticos).
- Art. 2.4 (derecho a las libertades de información y opinión).
- Art. 2.5 (derecho de acceso a la información pública).
- Art. 2.13 (derecho de asociación).
- Art. 2.13 (derecho de reunión).

La noción de Estado Democrático tiene, en nuestra opinión, dos ideas centrales:

- I) La consagración de una determinada forma de convivencia social como finalidad y aspiración (democracia como ideal de convivencia).
- II) El reconocimiento del pueblo como fuente del poder político (democracia como procedimiento).

Como ideal de convivencia, la democracia supone un estilo de vida comunitaria basado en el respeto a la dignidad de la persona humana, el reconocimiento a la autonomía privada y el reconocimiento –a nivel social- de las diferencias de pareceres e intereses, dando origen a la noción de pluralismo, todas ellas exigencias de pautas éticas tendentes a la existencia y coexistencia dentro de la sociedad política y la sociedad civil. Esta noción es asimilable a la democracia como forma de Estado. Así, el modelo democrático se convierte en el escenario idóneo para la realización plena de los individuos.

En su concepción procedimental, la democracia es entendida como el procedimiento de legitimación política que permite la adopción de decisiones de manera civilizada, mediante la recurrencia al pueblo –como sujeto colectivo titular de la soberanía-, desterrando así cualquier atisbo de imposición o sectarismo en la dinámica social. En tal esquema conceptual, pues será el pueblo quien legitime el origen de los gobernantes, quien participe en forma directa o indirecta en la adopción de ciertas decisiones, e –inclusive- el responsable de aprobar el Texto Fundamental de la convivencia. Como puede advertirse, nos encontramos ante una cláusula estructural y material a la vez que, por un lado, exige una forma determinada de

organización del Estado y, por otro lado, supone la procura de ciertos valores considerados fundamentales para la sociedad, tales como la vida, la libertad, la justicia y la solidaridad, así como ciertas libertades que permitan el planteamiento de las alternativas a escoger y de las condiciones para hacerlo.

En tal sentido, Basterra sostiene que todo sistema democrático implica “vivir con determinadas garantías, tales como en un Estado de Derecho, en el que impere el respeto más absoluto por los Derechos Humanos, la libertad de expresión, el pluralismo políticos, el pluralismo religioso, la autonomía personal

y el pluralismo cultural, pilares que constituyen, sin duda, la esencia misma de la democracia” (70). De esta manera, a las regulaciones y límites al poder del gobernante impuestas por la presencia de los Derechos Humanos y Fundamentales de los ciudadanos y que son propias del Estado de Derecho, se incorporan un conjunto de instituciones y espacios que tienden a resolver los conflictos sociales sin que se recurra necesariamente al uso de la fuerza, promoviendo así la persuasión y el consenso como mecanismos democráticos basados en la regla de la mayoría.



Los Poderes del Estado

<https://www.youtube.com/watch?v=0s7UOVr11bM>

Duración: 2.28 minutos



## ACTIVIDAD FORMATIVA N° 2

Identifica la importancia de los Poderes del Estado y elabora un organizador visual.

### INSTRUCCIONES

Para el desarrollo del trabajo debes esbozar un organizador visual, en el cual deberás precisar la importancia de los Poderes del Estado en base al siguiente contenido propuesto:

Contenidos:

- El Poder ejecutivo, su importancia.
- El Poder legislativo, su importancia.
- El Poder judicial, su importancia.
- Importancia de la división de poderes del Estado.

Conclusión general.

(Pueden recurrir a Internet, buscando más información en fuentes oficiales y confiables).



## TEMA N° 3:

## ÓRGANOS DE CONTROL DEL ESTADO.

En los años 90, el Perú empezó a implementar un conjunto de procesos de reformas económicas, porque la situación que atravesaba en país era lamentable. No obstante, a partir de ese momento se realizaron reformas económicas de primera generación – carácter macroeconómico – y, recientemente, han empezado las reformas de segunda generación – carácter microeconómico – cuyos resultados se espera se den en el plano empresarial e institucional. Producto de estos cambios es que surgieron los organismos autónomos en distintos sectores de la economía. Estos organismos cumplen un rol regulador de sectores donde se observa la presencia de mercados imperfectos, monopolios u oligopolios, porque estas entidades velarán por los consumidores en sectores importantes de la economía, como por ejemplo servicios de provisión de agua, electricidad, infraestructura, etc.

Los organismos reguladores tienen como objetivo que los servicios que demanda la población se ofrezcan en condiciones óptimas, promueve la competencia en los operadores y porque busca un mayor fortalecimiento institucional.

## 1. ORGANISMOS AUTÓNOMOS<sup>5</sup>: OPSITEL, OSINERMIN, OSINERG

### I. Régimen legal, antecedentes

En el Perú -y como parte de un proceso relativamente similar al que se experimentó en países de nuestro entorno como Argentina y Chile, entre otros- la aparición de la mayoría de los organismos reguladores de los servicios públicos se produjo en el marco del proceso de transformación del rol del Estado en la economía que se desarrolló durante la última década del Siglo XX y que determinó la liberalización de amplios sectores del mercado, la transferencia al sector privado de la propiedad de numerosas empresas estatales y el otorgamiento de concesiones de servicios públicos y de obras públicas de infraestructura. Como consecuencia de la referida reorientación del papel del Estado en la economía, se crearon organismos reguladores de los servicios públicos (telecomunicaciones, electricidad, saneamiento) y de las concesiones de obras públicas de infraestructura de transporte (puertos, aeropuertos, carreteras, vías ferroviarias) claramente inspirados en los modelos de los países anglosajones, con el objeto de garantizar un tratamiento técnico de la regulación y supervisión de las actividades económicas calificadas como servicios públicos o que se desarrollan en condiciones de monopolio natural o poco competitivas y las que requieren para su desarrollo la utilización de redes e infraestructuras.

No todos los organismos reguladores fueron creados con anterioridad al proceso de transferencia de propiedad de empresas estatales al sector privado y/u otorgamiento de concesiones a empresas privadas. Tal es el caso de OSIPTEL que se constituyó antes de la privatización de las acciones de las empresas públicas de telefonía y de OSITRAN que fuera creado en fecha previa al inicio del proceso de otorgamiento de concesiones de infraestructura de transporte de uso público. En cambio, OSINERG fue creado tres años después del inicio del proceso de transferencia de la propiedad de empresas estatales y del establecimiento del nuevo marco regulador del sector. El caso de SUNASS es especial, porque se trata de un organismo que fue creado en el marco del proceso de reestructuración del sector, saneamiento desarrollado durante los primeros años de la década pasada, por el cual los servicios de agua potable y alcantarillado que eran de responsabilidad de una empresa estatal nacional (SENAPA), fueron transferidos a las municipalidades provinciales y distritales, con excepción de la empresa de saneamiento de Lima - Callao (SEDAPAL) que mantiene su calidad de empresa del gobierno nacional.

5 Danós, J. (2013). Los organismos reguladores de los servicios públicos en el Perú: Su régimen jurídico, organización, funciones de resolución de controversias y de reclamos de usuarios. Págs. 1-36. Recuperado de: <http://www.administracion.usmp.edu.pe/instituto-consumo/wp-content/uploads/2013/08/Peru-Organismos-Reguladores-de-los-Servicios-Publicos.pdf>

## II. La ley marco de organismos reguladores

Las notables diferencias en la evolución de la normatividad de cada uno de los organismos reguladores determinó que se aprobara la Ley N° 27332 denominada “Ley Marco de organismos reguladores de la inversión privada en servicios públicos” con el propósito de establecer normas básicas comunes de organización y funcionamiento de tales entidades. La citada ley precisa las entidades comprendidas en su ámbito de aplicación (como ya se dijo: OSIPTEL, OSINERG, SUNASS Y OSITRAN); determina la ubicación de las citadas entidades en la estructura del Estado; clasifica las funciones que les corresponde ejercer (supervisora, reguladora, normativa, fiscalizadora y sancionadora, solución de controversias entre empresas y de reclamos de los usuarios); las hace responsable de la supervisión de las actividades de posprivatización; potencia sus potestades de investigación; dispone que la dirección de los citados organismos corresponde a su respectivo Consejo Directivo y determina su composición y régimen de sus integrantes; establece que los organismos reguladores contarán con un Tribunal de Solución de Controversias; que se financian con el denominado “aporte por regulación” que recaudan en las empresas y entidades bajo su ámbito y que su personal se sujeta al régimen laboral de la actividad privada.

Conviene tener presente que la citada ley N° 27332 no reemplaza las leyes preexistentes que establecen el régimen legal de cada organismo regulador, las cuales siguen vigentes, aunque su aplicación debe adecuarse al nuevo marco legal. Desde su aprobación han entrado en vigencia otras leyes que modifican aspectos puntuales del régimen de algunos organismos reguladores: tal es el caso de la Ley N° 273366 denominada “Ley de desarrollo de las funciones y facultades del organismo supervisor de la inversión privada en telecomunicaciones-OSIPTEL” con el deliberado objetivo de potenciar sus potestades de supervisión y sanción a las entidades prestadoras bajo su ámbito de competencia; y la ley N° 276997 denominada “Ley complementaria de fortalecimiento institucional del organismo supervisor de la inversión en energía - OSINERG” con propósito similar a la anterior ley mencionada. A fin de adecuar el régimen de los organismos reguladores a lo dispuesto por la nueva Ley Marco, en su oportunidad el Poder Ejecutivo dictó los nuevos Estatutos para cada uno de los organismos reguladores. De la revisión de las citadas disposiciones, en términos generales, se puede apreciar el esfuerzo realizado en homogeneizar, en la medida de lo posible, el régimen básico de los organismos reguladores en orden a reforzar su autonomía y potenciar sus potestades, pero se puede constatar que siguen pendientes de abordar otros temas que deberían ser objeto de desarrollo en futuras reformas legislativas.

## III. Naturaleza jurídica de los organismos reguladores. Ubicación en la estructura del Estado

Conforme al art. 2° de la Ley Marco, los reguladores “son organismos públicos descentralizados adscritos a la Presidencia del Consejo de Ministros, con personería de derecho público interno y con autonomía administrativa, funcional, técnica, económica y financiera.” Como se puede apreciar, se trata de entidades que forman parte del Poder Ejecutivo, dotadas de personalidad jurídica y de un régimen que pretende garantizarles una especial autonomía técnica y funcional respecto del poder político. En sus orígenes varios de los organismos reguladores recién creados, fueron colocados en el ámbito del Ministerio del sector al que pertenece la actividad regulada. Posteriormente, se consideró que esta vinculación podía ser negativa porque restringía la autonomía del regulador al exponerlo en mayor medida a la injerencia del ministerio encargado de orientar la política del sector y fueron transferidos a la órbita del Ministerio de Economía y Finanzas, para finalmente adscribirlos a la Presidencia del Consejo de Ministros, sector menos comprometido con una actividad regulada específica. Lo que como veremos más adelante, no obsta para que el ministerio del sector participe en la designación de los Directores del organismo proponiendo, cuando menos, a uno de sus integrantes. Se trata pues de entidades con personalidad jurídica de derecho público, dotadas de una organización, con presupuesto propio y autonomía dentro del marco de la ley. Conforme a nuestro diseño constitucional no pueden depender directamente del Presidente de la República, porque se requiere que toda entidad del Poder Ejecutivo esté adscrita a un Ministro para que sea el responsable político ante el Parlamento, razón por la que se les adscribe a la Presidencia del Consejo de Ministros, lo que a su vez denota la importancia que se les asigna en la estructura de la administración pública. Conforme al proyecto de la nueva Ley Orgánica del Poder Ejecutivo - LOPE, que fuera elaborado por la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros y que está siendo tramitado en el Congreso, se ha propuesto que los organismos reguladores sean caracterizados legalmente como “Organismos Funcionalmente Independientes”, dotados, en teoría, de un mayor grado de autonomía técnica que otras entidades del Poder Eje-

cutivo que también tienen personalidad jurídica propia. Sin embargo, en la redacción de dicho proyecto no queda claro si los organismos reguladores continuarían adscritos a la Presidencia del Consejo de Ministros o regresarían al ámbito del sector al que pertenece la actividad regulada, lo cual a nuestro juicio constituiría un retroceso.

El citado proyecto cuida de precisar que los organismos reguladores se encuentran vinculados por las políticas generales y sectoriales del Gobierno, lo cual modula para dichas entidades la potestad de dirección general que le compete al Poder Ejecutivo sobre los organismos que lo integran, estableciéndose una relación de dirección o dependencia de menor intensidad en comparación con las demás entidades del Gobierno que no perjudica la autonomía que los organismos reguladores deben tener respecto de presiones políticas y poderes económicos.

**IV. Funciones.** La ley marco de los organismos reguladores y las leyes y demás disposiciones reglamentarias especiales que disciplinan su régimen establecen el conjunto de funciones y potestades de carácter público (Supervisora, Reguladora, Normativa, Fiscalizadora, Solución de controversias entre empresas y Solución de reclamos de los usuarios) que se les atribuye para cumplir de la manera más eficaz el objetivo de interés general que constituye su cometido. Sin embargo, antes de emprender el estudio de las funciones, de Solución de controversias entre empresas y de Solución de reclamos de los usuarios, consideramos indispensable analizar el rol que tienen a su cargo los organismos reguladores en relación con las competencias atribuidas a otros organismos del Estado que también tienen injerencia en la actividad económica materia de regulación.

## 1.1 OSIPTEL<sup>6</sup>

### I. Quiénes somos

Somos el Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones, una entidad pública descentralizada encargada de regular y supervisar el mercado de servicios públicos de telecomunicaciones, independiente de las empresas operadoras. El OSIPTEL está adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros.

Fue creado el 11 de julio de 1991 mediante Decreto Legislativo N° 702 e inició sus actividades con la instalación de su primer Consejo Directivo el 26 de enero de 1994.

Nuestro Reglamento General (Decreto Supremo N° 008-2001-PCM) fue publicado en el diario El Peruano el 2 de febrero de 2001.

### II. Objetivos

Tiene por objetivo general, regular, normar, supervisar y fiscalizar, dentro del ámbito de su competencia, el desarrollo del mercado de servicios públicos de telecomunicaciones y el comportamiento de las empresas operadoras, con las otras empresas y con los usuarios; garantizando la calidad y eficiencia del servicio; regulando el equilibrio de las tarifas y facilitando al mercado un uso eficiente de los servicios públicos de telecomunicaciones.

- Incrementar la competencia en los mercados de telecomunicaciones.
- Mejorar la satisfacción del usuario con los servicios de telecomunicaciones.
- Mejorar la gestión institucional buscando niveles de excelencia.

### III. Funciones

**Función Reguladora:** Es la facultad que tiene el OSIPTEL de fijar tarifas de los servicios públicos de telecomunicaciones.

6 Osipitel. Recuperado de: <http://www.administracion.usmp.edu.pe/institutoconsumo/wp-content/uploads/2013/08/Peru-Organismos-Reguladores-de-los-Servicios-Publicos.pdf>

nicaciones. Actualmente estas tarifas son establecidas libremente por cada empresa operadora, de acuerdo con las condiciones de oferta y demanda en el mercado; no obstante, el OSIPTEL puede establecer tarifas tope para determinados servicios.

**Función Normativa:** Por medio de la función normativa, El OSIPTEL dicta reglamentos en cuanto a los temas necesarios de regular en el mercado de los servicios públicos de telecomunicaciones tales como: sistemas tarifarios, procedimientos de reclamos, organización interna del OSIPTEL, proceso de aprobación de reglamentos, normas y regulaciones, lineamientos y criterios para la existencia de contabilidad separada en las empresas operadoras, lineamientos para la interconexión de servicios y redes, estándares de calidad y las condiciones de uso de los servicios que se encuentren bajo su competencia, relaciones entre las empresas comercializadoras y las empresas operadoras y, entre aquellas y los usuarios del servicio; en aquellos aspectos relativos a la comercialización de tráfico de telecomunicaciones y otros.

**Función Fiscalizadora y Sancionadora:** La función fiscalizadora y sancionadora permite al **OSIPTEL** imponer sanciones y medidas correctivas a las empresas operadoras y demás empresas o personas por el incumplimiento de las normas aplicables, de las regulaciones y de las obligaciones contenidas en los contratos de concesión.

**Función de Tipificación de Sanciones:** El **OSIPTEL** podrá, en materias de su competencia exclusiva, tipificar las infracciones que no estén previstas en la Ley de Telecomunicaciones y determinar las sanciones correspondientes, dentro de las categorías previstas en la referida Ley.

**Función de Solución de Reclamos de Usuarios:** El **OSIPTEL** tiene como competencia exclusiva para reconocer y resolver los reclamos presentados por usuarios contra empresas operadoras, en segunda instancia que este relacionadas con:

- Facturación o cobro de servicios.
- Instalación o Activación de servicios.
- Traslado del servicio.

**Función de Solución de Controversias:** Esta función, autoriza a los órganos funcionales competentes del **OSIPTEL** a resolver, en la vía administrativa, los conflictos y las controversias que dentro del ámbito de su competencia surjan tanto entre empresas operadoras y entre estas y el usuario. Quedan excluidas de esta función aquellas controversias que son de competencia exclusiva del INDECOPI. La función de resolver controversias comprende además la de conciliar intereses contrapuestos.

**Función Supervisora:** Esta función permite al OSIPTEL verificar el cumplimiento de las obligaciones legales, contractuales o técnicas por parte de las empresas operadoras así como de los reglamentos a los que deben ceñirse.

## 1.2 OSINERGMIN<sup>7</sup>

### 1.2.1 ¿QUÉ ES OSINERGMIN?

Es el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería, una institución pública encargada de regular y supervisar que las empresas del sector eléctrico, hidrocarburos y minero cumplan las disposiciones legales de las actividades que desarrollan.

7 OSINERGMIN. (s.f.). Hidrocarburos: Cuidado Ambiental y Social. Normas, supervisión y fiscalización. Recuperado de: [https://www.google.com.pe/?gfe\\_rd=cr&ei=DVpPVplf0tjEBOm5gYAF#q=HIDROCARBUROS+Cuidado+ambiental+y+social+NORMAS%2C+SUPERVISION+Y+FISCALIZACION](https://www.google.com.pe/?gfe_rd=cr&ei=DVpPVplf0tjEBOm5gYAF#q=HIDROCARBUROS+Cuidado+ambiental+y+social+NORMAS%2C+SUPERVISION+Y+FISCALIZACION).

Se creó el 31 de diciembre de 1996, mediante la Ley N° 26734, bajo el nombre de Osinerg. Inició el ejercicio de sus funciones el 15 de octubre de 1997, supervisando que las empresas eléctricas y de hidrocarburos brinden un servicio permanente, seguro y de calidad.

Es un Organismo Público Descentralizado, cuya misión es regular, supervisar y fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones legales y técnicas de los subsectores electricidad, hidrocarburos y minería, así como el cumplimiento de las normas legales y técnicas referidas a la conservación y protección del medio ambiente en dichas actividades.

A partir del año 2007, la Ley N° 28964 le amplió su campo de trabajo al subsector minería y pasó a denominarse Osinergmin. Por esta razón, también supervisa que las empresas mineras cumplan con sus actividades de manera segura y saludable.

Osinergmin tiene personería jurídica de derecho público interno y goza de autonomía funcional, técnica, administrativa, económica y financiera. Las labores de regulación y supervisión de esta institución se rigen por criterios técnicos, de esta manera contribuye con el desarrollo energético del país y la protección de los intereses de la población.

La Gerencia de Fiscalización de Hidrocarburos Líquidos fue creada el año 1997, para:

- Supervisar y fiscalizar operaciones de empresas de hidrocarburos en diferentes lotes.
- Observando las normas de seguridad y protección al medio ambiente.
- Utilizando las mejores técnicas de la industria del petróleo.

## 1.2.2 ¿CÓMO SUPERVISAMOS Y FISCALIZAMOS?

### Tipos de supervisión y fiscalización

**a) Fiscalización pre-operativa.** Se realiza para que las empresas con contratos de explotación obtengan un Informe Técnico Favorable en la instalación, modificación o ampliación de: baterías, patios de tanques y estaciones de bombeo.

**b) Fiscalización operativa.** En instalaciones en operación para determinar si cumplen con la normatividad, en aspectos técnicos y de seguridad en actividades de: Sísmica, Perforación (Exploratoria y de Desarrollo) y Producción.

- Se realizan visitas periódicas (mensual y/o anual).
- Se emiten oficios con observaciones detectadas.
- Oficios incluyen plazos para su levantamiento.

**c) Fiscalización Especial.** En caso de accidentes, derrames e incendios: Las empresas están obligadas a reportar a OSINERGMIN:

a) Un informe preliminar en un plazo de 24 horas.

b) En 10 días hábiles un informe final.

c) En caso de accidentes fatales, derrames mayores de 10 barriles de crudo, e incendios, son investigados inmediatamente y después de haber sido reportados a OSINERGMIN se emiten Informes Técnicos y se aplican sanciones si se encuentra que la empresa ha infringido la norma.

**d) Planes de Abandono.** En instalaciones en cese de actividades, a fin de asegurar el cumplimiento del Plan de Abandono, según la normativa vigente.

- Las empresas deben obtener aprobación del Plan de Abandono en la DGAAE – MINEM.
- Luego solicitar la fiscalización del Plan por OSINERGMIN.

### 1.2.3 SUPERVISIÓN Y FISCALIZACIÓN EN OPERACIONES DE EXPLORACIÓN Y EXPLOTACIÓN

#### Objetivos

- Desarrollo eficiente y responsable del sector.
- Con operaciones óptimas y seguras, según normativa.
- Con mínimos impactos ambientales y sociales.

#### 1.2.4 ¿QUÉ SUPERVISAMOS?

- El cumplimiento de disposiciones legales y técnicas en operaciones de exploración y explotación de hidrocarburos.
- Normas de seguridad y protección al medio ambiente (en las áreas de influencia directa e indirecta del proyecto).
- Compromisos Asumidos en el Estudio de Impacto Ambiental (Plan de Manejo Ambiental).

#### 1.2.5 ¿QUÉ FISCALIZAMOS?

Exploración y explotación

- Una adecuada gestión de los residuos sólidos.
- Buen manejo y almacenamiento de los combustibles en sus operaciones
- La Calidad de Agua en los ríos y quebradas.
- Tres meses luego de terminada las sísmicas, se realizará una visita de fiscalización.
- Todos los materiales sin usar y desechos son removidos de las líneas sísmicas.
- Promover la re-vegetación natural.

#### 1.2.6 ¿QUÉ SON RELACIONES COMUNITARIAS?

Son planes cuyo objetivo es gestionar las relaciones entre las empresas y sus poblaciones, asentadas en sus áreas de influencia. Promoviendo la participación ciudadana y respetando la diversidad cultural.

#### ¿Qué supervisamos?

El cumplimiento de los compromisos asumidos en el Estudio de Impacto Ambiental (EIA) referido a la parte social del Plan de Manejo Ambiental.

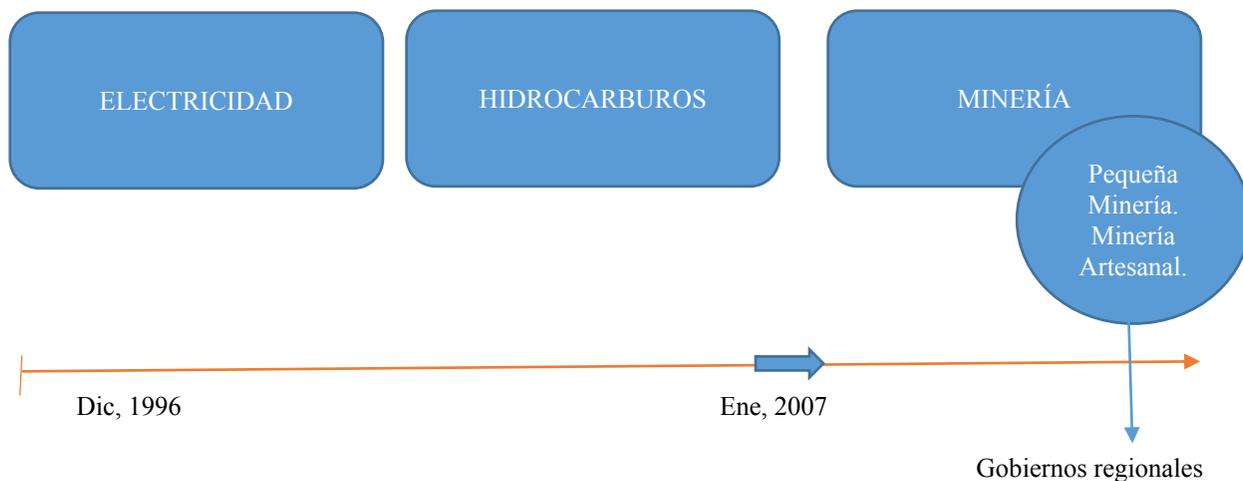
- Programa de Información y Consulta a la Población.

- Programa de Apoyo Social a la Población Local.
- Política de Empleo local.
- Programa de acuerdos con la población local sobre uso de suelos. Pagos por uso de sus tierras (Servidumbre).
- Plan de Contingencia en caso de Contacto con Población en Aislamiento.
  - Las visitas a las poblaciones locales están estrictamente restringidas al personal autorizado.
  - Está prohibido establecer cualquier tipo de relación con las mujeres locales.
  - Está prohibido comprar y aceptar regalos de productos, tales como animales, plantas, madera y artesanías.
  - Vacunas contra fiebre amarilla, tétanos, hepatitis A y B, difteria, rubeola, poliomielitis, sarampión, tifoidea, rabia.

### **La consulta previa**

Es un proceso de información y diálogo entre empresas, comunidades y Estado acerca de las actividades de hidrocarburos en la localidad, el marco normativo que las regula y las medidas de prevención y manejo de los posibles impactos sociales y ambientales del proyecto. Asimismo, la consulta no implica un derecho a veto de las comunidades sobre el proyecto.

### 1.2.7 ÁMBITO DE INTERVENCIÓN DE OSINERGMIN



**Funciones:**

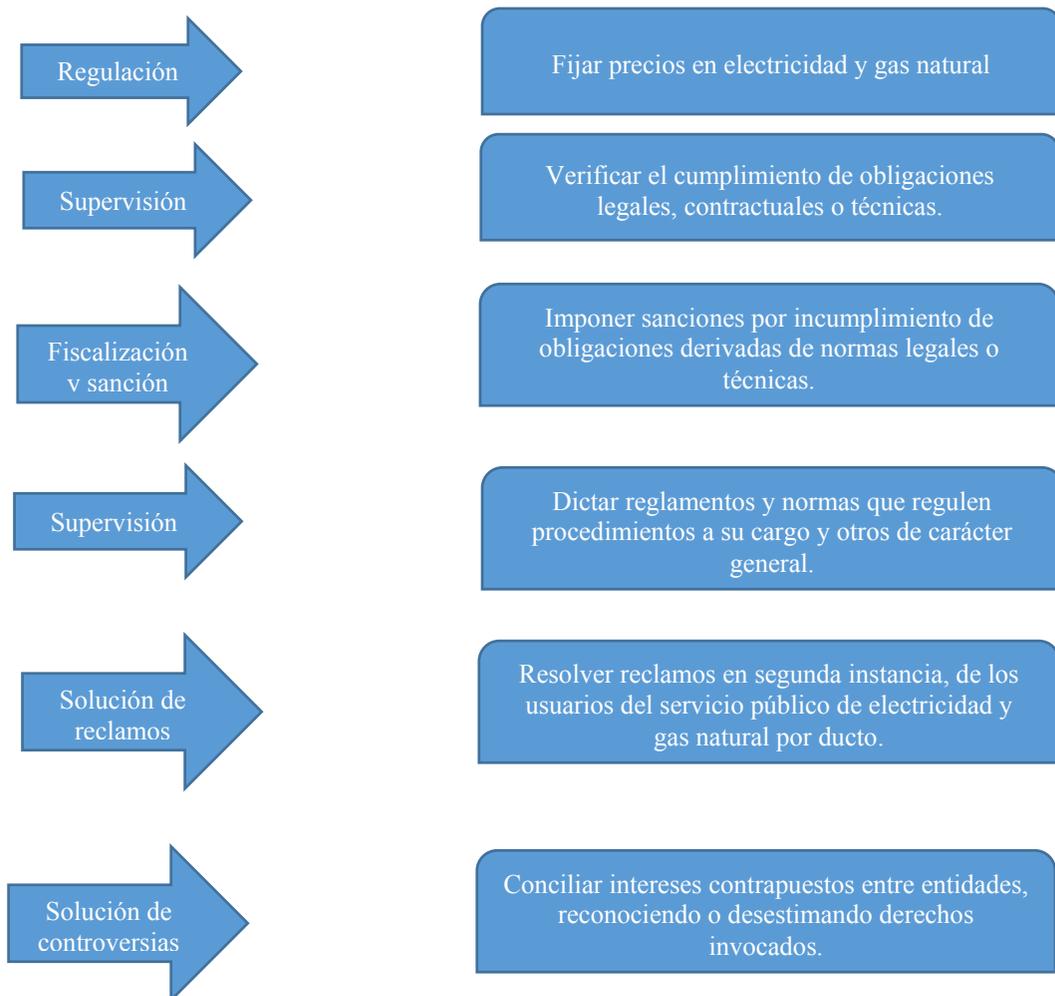


Gráfico N° 8

## 1.3 SUNASS<sup>8</sup>

### 1.3.1 ASPECTOS INSTITUCIONALES

**¿Qué es la SUNASS?** La Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (SUNASS), es un organismo público descentralizado creado por Decreto Ley N° 25965, adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros, con personería de derecho público y con autonomía administrativa, funcional, técnica, económica y financiera, cuya función es normar, regular, supervisar y fiscalizar la prestación de los servicios de saneamiento, cautelando en forma imparcial y objetiva los intereses del Estado, de los inversionistas y del usuario. En términos de la experiencia regulatoria a nivel internacional, SUNASS viene a ser la agencia reguladora del sector saneamiento en el Perú.

**¿En qué consiste la función reguladora de la SUNASS?** La función reguladora de la SUNASS comprende la facultad de determinar las tarifas que pagan los usuarios de los servicios públicos de saneamiento; estas tarifas deben cubrir el costo de operación y mantenimiento así como las inversiones que realicen las empresas prestadoras. En términos conceptuales, SUNASS realiza la denominada regulación económica.

**¿Cuáles son los servicios que regula la SUNASS?** Bajo el ámbito de competencia de la SUNASS se encuentran el servicio público de abastecimiento de agua potable, el alcantarillado sanitario y disposición sanitaria de excretas.

**¿Qué son las Entidades Prestadoras de Servicios de Saneamiento (EPS)?** Las EPS son operadores constituidos con el propósito exclusivo de brindar los servicios de agua potable, el alcantarillado sanitario y disposición sanitaria de excretas en el Perú. Las EPS pueden ser públicas, privadas o mixtas. En términos de la experiencia regulatoria a nivel internacional, las EPS constituyen en conjunto de empresas reguladas del sector saneamiento en el Perú. Actualmente, SUNASS regula a 50 EPS, 49 de las cuales son operadores públicos (solo una EPS es una concesión a cargo de un operador privado). Cabe resaltar que de las 49 EPS públicas, 48 son propiedad de las Municipalidades Provinciales y Distritales, mientras que una (SEDAPAL), es propiedad del Gobierno Central a través del FONAFE.

**¿Cuáles son los servicios que no regula la SUNASS?** No se encuentran bajo el ámbito de competencia de SUNASS aquellos servicios que brinde la EPS en forma ocasional, que impliquen condiciones de calidad distintas a las condiciones generales del servicio y que no sean suministrados por los sistemas de agua potable y alcantarillado. Ejemplos de servicios no regulados son: el suministro de agua potable mediante camiones cisterna, reservorios móviles y conexiones adicionales, así como la eliminación de excretas en tanques sépticos y su disposición. Tampoco se encuentran bajo regulación de la SUNASS los aspectos de calidad del agua potable.

**¿Por qué la SUNASS regula los servicios bajo el ámbito de su competencia?** De acuerdo a lo señalado por la literatura económica, la estructura de mercado en las que se proveen los servicios de abastecimiento de agua potable, el alcantarillado sanitario y la disposición sanitaria de excretas es considerada como un monopolio natural.

**¿Qué mecanismo utiliza la SUNASS para regular los servicios bajo su competencia?** La literatura económica reconoce tres grandes mecanismos de regulación de servicios públicos que cuentan con características de monopolios naturales:

- **Tasa de retorno.** En términos generales, este mecanismo transfiere los riesgos derivados de la provisión del servicio a los usuarios, ya que el Regulador “garantiza” una tasa de retorno sobre el capital a la empresa regulada.

8 SUNASS. Regulación de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento en el Perú. Recuperado de: [http://www.sunass.gob.pe/doc/sunass/preguntas\\_frecuentes.pdf](http://www.sunass.gob.pe/doc/sunass/preguntas_frecuentes.pdf)

- **Incentivos.** En términos generales, este mecanismo transfiere los riesgos derivados de la provisión del servicio a la empresa regulada, promoviendo la eficiencia productiva (producción al mínimo costo). Es necesario señalar, sin embargo, que en este mecanismo la empresa regulada obtendrá una recompensa por sus esfuerzos de reducción de costos equivalente a una transferencia de renta de los usuarios del servicio.
- **Empresa modelo eficiente.** En términos generales, este mecanismo se basa en la “construcción” de una empresa modelo al inicio de cada periodo regulatorio, de manera de determinar las tarifas en función a los niveles de eficiencia que ésta pueda mostrar. El mecanismo que actualmente utiliza la SUNASS en la regulación de los servicios que brindan las EPS es el correspondiente a la tasa de retorno con ajustes “por fuera del modelo,” orientados a alcanzar el objetivo del Regulador de eficiencia productiva en las EPS.

**¿Cuáles son los instrumentos regulatorios que utiliza la SUNASS para regular los servicios bajo su competencia?** Los instrumentos regulatorios que utiliza SUNASS para regular los servicios bajo su competencia son los siguientes:

**Plan Maestro Optimizado (PMO).** Instrumento de planeamiento que contiene una proyección de las inversiones necesarias en cada EPS para cerrar la brecha de infraestructura de saneamiento en su zona de explotación.

**Estudio Tarifario.** Documento técnico que contiene una proyección de los costos de operación, mantenimiento e inversión, así como de los ingresos de la EPS, ambos consistentes con las inversiones proyectadas en el PMO, de manera de obtener una senda de incrementos tarifarios para el periodo regulatorio correspondiente.

**Metas de Gestión.** Son los objetivos que deben cumplir las EPS durante el periodo regulatorio correspondiente. Las metas de gestión incluyen categorías como: instalación de nuevas conexiones, presión, continuidad, entre otros.

**¿Cómo se articulan los instrumentos regulatorios que utiliza la SUNASS en la regulación del sector saneamiento?** La Resolución Tarifaria es el acto administrativo que articula los diferentes instrumentos regulatorios que utiliza SUNASS. En este contexto, la Resolución Tarifaria puede verse como un contrato de performance, es decir, con un conjunto de objetivos que, si son cumplidos, “gatillan” un sistema de recompensas para la empresa regulada. En el caso del sector saneamiento del Perú, los objetivos a cumplirse son las metas de gestión, mientras que las recompensas son los incrementos tarifarios proyectados en el Estudio Tarifario. Cabe resaltar que la Resolución Tarifaria también permite realizar los ajustes por eficiencia al mecanismo de tasa de retorno señalados anteriormente. Este ajuste se realiza mediante la meta de gestión “relación de trabajo”. La meta de gestión “relación de trabajo” indica la proporción que los costos de operación, mantenimiento y reposición representan de los ingresos por los servicios provistos. En este contexto, los Estudios Tarifarios presentan generalmente una meta de gestión “relación de trabajo” decreciente, lo que marca a las EPS una senda de costos eficientes a seguir.

**¿Qué otros instrumentos utiliza la SUNASS en el ejercicio de sus competencias como organismo regulador del sector saneamiento en el Perú?** La práctica regulatoria de los últimos cinco años ha permitido que el regulador implemente nuevos instrumentos para el ejercicio de las funciones que dispone el marco legal, a través del cual se han introducido nuevos conceptos como: enfoque de cuenca, gobernabilidad y gobernanza, gestión de riesgo de desastres naturales, entre otros. Dichos instrumentos han permitido alcanzar un mejor desempeño de las actividades y acciones ejecutadas por el regulador, al incorporarse no solo los aspectos económicos, financieros y técnicos de la regulación sino que la misma ha sido adaptada a las características particulares del sector saneamiento en el Perú.

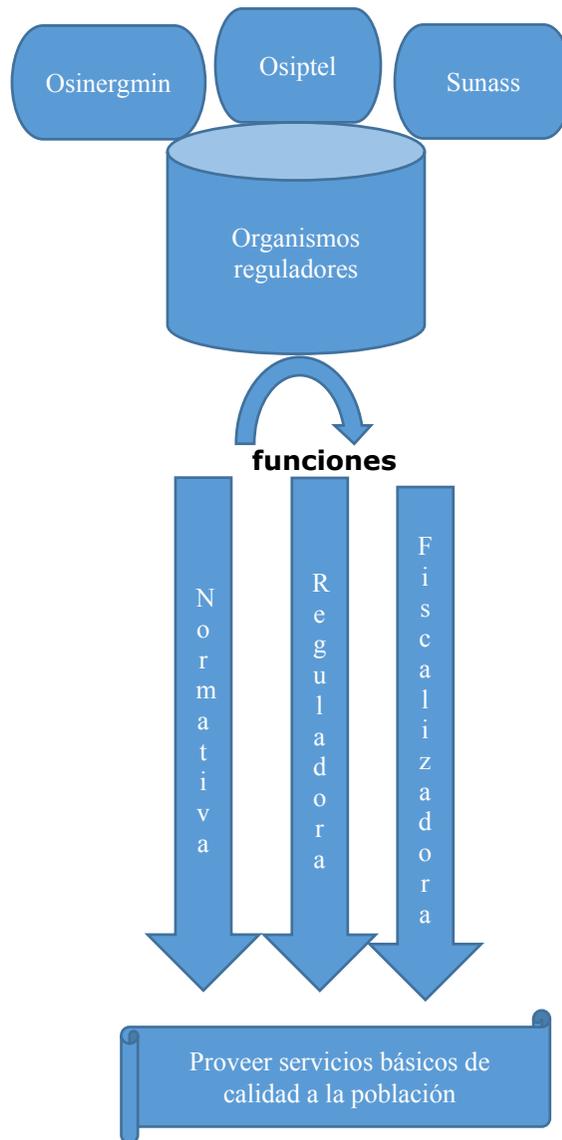


Gráfico N° 9. Resumen



## TENEMOS UN PROBLEMA DE GOBERNANZA: OPERADORES RELEVANTES CON MUCHO PESO EN LA POLÍTICA ESTATAL Y UNA REGULACIÓN TÍMIDA<sup>22</sup>

*Paganini, O. (02 septiembre, 2013). El Estado debe generar reguladores fuertes que fomenten la competencia / Tenemos un problema de gobernanza: operadores relevantes con mucho peso en la política estatal y una regulación tímida. Diario "El País": Uruguay, edición electrónica, artículo de Luis Custodio. Recuperado de: <http://www.elpais.com.uy/economia-y-mercado/debe-generar-reguladores-fuertes-que.html>*

Generalmente en Uruguay el cliente no recibe los beneficios de la competencia, asegura el ingeniero Omar Paganini. Dice que la escala del mercado y la regulación son parte de la explicación, pero señala que las empresas públicas en competencia, podrían hacer por los consumidores mucho más de lo que hacen. A continuación, un resumen de la entrevista.

¿Cómo afecta al consumidor la forma en la que se comportan los competidores en el mercado local?

-Existe una estructura de mercado que no es la competencia perfecta, y eso tiene que ver, básicamente, con dos cosas. Por un lado, las masas críticas, un país pequeño con mercados pequeños, con economías de escala o lógica de barreras de ingreso que hacen que unos pocos jugadores "se coman" el mercado y a los demás les cueste mucho entrar. Por otra parte, están las reglas de juego y la regulación correspondiente. Entonces, cuando tenemos mercados con muy poca masa crítica y además, reglas de juego que dificultan el ingreso de nuevos jugadores, se forman estructuras de competencia imperfecta: unos pocos que dominan, y cuando eso pasa, sin necesidad de que haya cartelización ni acuerdos por debajo de la mesa, lo que sucede es lo que la academia denomina "el equilibrio de Nash" una situación donde el cliente no recibe los beneficios de la competencia.

### **-Sin sorpresas**

-Es el escenario natural en Uruguay...

-Es lo que pasa con la telefonía celular y también con el sistema bancario.

Ese es el estado de la situación que tenemos en diferentes rubros. Es por eso que el tipo de atención que reciben los clientes es menos agresivo desde el punto de vista de lo que se puede ofrecer como beneficio, hay menos productos nuevos, cuando uno quiere horarios más extendidos no los consigue, cuando quiere que le den más servicios, también es difícil obtenerlos.

### **-La telefonía móvil puede ser un buen ejemplo...**

-Hay un mercado acotado de jugadores y los cambios solo se dan cuando entra uno nuevo. En la telefonía celular fue muy claro. Había dos jugadores que competían por un mercado pequeño, 300 mil abonados aproximadamente, entre Antel y Movicom (después fue Movistar), y en un proceso rápido, con la entrada de un tercer jugador, que fue Claro, la demanda creció, en dos o tres años pasó a tener varios millones de abonados y los precios bajaron. Hasta que se estabilizó en una nueva situación. Pero en la actualidad no vemos una fuerte competencia, cada uno tiene su porción de mercado. Para cualquiera de ellos, ir más allá los podía llevar a entrar en una guerra de tarifas, donde uno de los jugadores es estatal y ninguno quiere tener problemas. Por ejemplo, pensemos en el tercero que entró en el mercado e hizo fuerza hasta que obtuvo su lugar y las operaciones locales comenzaron a ser rentables, con una inversión restringida y una estructura bastante básica, sin muchos empleados. Ya está. Uruguay tampoco es tan atractivo como para que una multinacional se proponga elevar su apuesta y romper el mercado.

### **Escaso margen**

### **-¿Por qué no hacer un movimiento que le permita al usuario mejores costos, si el Estado tiene una porción tan importante del mercado?**

-Antel ha hecho una inversión muy importante que le permitiría hacer una movida de ese tipo. Podría decirse que tiene una porción parecida del mercado de telefonía móvil a la del segundo jugador, Movistar. Pero tiene el monopolio de la telefonía fija y casi el monopolio de los servicios de datos. Con ese apalancamiento podría ser más agresiva, pero no lo es. Si lo fuera, pueden pasar dos cosas: cierta retirada de las multinacionales porque ya no les serviría el mercado y eso no sería bien visto por el gobierno, que fomenta la llegada de inversores, ni por el mundo, porque podría ser leído como una conducta contraria a la presencia de esas empresas en el país; o podría darse cierto contraataque, lo que no le gustaría a Antel. Entonces, se quedan todos en esa zona de confort. Cualquiera de los dos escenarios es complicado, así que el equilibrio se mantiene, y en medio quedan los consumidores.

### **-Un fenómeno llamativo en Uruguay es el nivel de las tarifas del servicio prepago...**

-Hay una diferencia muy grande entre lo que se paga por el uso de un celular con contrato y lo que cuesta el prepago. Por un lado, es difícil moverlo porque el prepago es la mayoría del mercado y bajar un punto de ese precio es oneroso. En todos lados es más caro, pero no tres veces más como es en Uruguay. Con esa realidad estamos perjudicando a la gente de menores ingresos. Allí podría actuar Antel -como lo hizo en el mercado de datos- y obligar a los privados a bajar los precios, pero hay mucho dinero en juego.

### **También los bancos**

#### **-¿Es la situación en la banca similar a la de la telefonía?**

-Efectivamente. No puede ser que sigamos teniendo horarios restringidos de atención al público en los bancos. Que resulte difícil hacer una transferencia electrónica entre dos bancos. Son todas cosas que deberían avanzar en un mercado donde se supone que hay varias instituciones que se disputan el público. Además, hay spreads bancarios (indicadores) bastante altos que permiten márgenes interesantes. ¿Por qué no recibimos mejores servicios? Porque no hay suficiente competencia.

#### **-Tanto en la banca como en la telefonía hay un**

#### **jugador de mucho peso que pertenece al Estado...**

-Exacto, allí es donde uno se cuestiona el rol del Estado. Lo que termina sucediendo es que el Banco República impone sus reglas, los demás se acomodan a su zona de confort y terminan ganando más dinero, tal vez, que el propio banco estatal. Si concebimos el Banco República como un ente testigo para los consumidores uruguayos, debería ser el que empuje para que el mercado sea mejor, pero por otro lado, si hace una movida agresiva, lo que puede terminar pasando es que se le complique su propia lógica interna de incentivos, de necesidad de productividad y demás, porque las empresas públicas se acomodan, se acostumbran a tener cierta tolerancia con la productividad, entonces después no pueden avanzar mucho porque no les responde la estructura. Ahí es donde tenemos el espacio para que las empresas privadas ganen, con una menor participación del mercado. Hay una realidad que se repite en diferentes sectores, y una discusión honesta de esta realidad requeriría atacar este problema con seriedad.

### **Movimientos**

#### **-¿Que se puede hacer para que el Estado, con una porción importante de los mercados relevantes, tenga un funcionamiento más beneficioso para el consumidor?**

-En estas condiciones de mercados oligopólicos, con pocos jugadores y con restricciones de ingreso -no cualquiera puede abrir una compañía de telefonía celular ni instalar un banco- hay que pensar en un diseño institucional adecuado para mejorar esta realidad. Generalmente, el diseño que se da en otras partes del mundo es el de las reguladoras, para hacer los mercados más transparentes y más competitivos. El Estado debe generar organismos fuertes que miren la situación que existe y allí donde entiende que hay cosas que se pueden solucionar con competencia, exigir competencia, a través de oportunidades para nuevos operadores o la generación de subastas o planteos sobre costos excesivos. Con esa iniciativa se diseñaron la Ursea y la Ursec, pero como los operadores son del Estado en esos mercados, lo que termina sucediendo es que la reguladora queda presa de dos fuegos: del operador público y de la necesidad de regular. Y en esa disyuntiva no sabe bien como moverse.

#### **-¿Qué significa eso?**

-En un primer momento, la Ursec jugó un papel muy

importante para abrir el mercado de telefonía móvil, con la subasta de bandas celulares. Después, jugó un papel más importante en defender a Antel, cuando se posicionaron en contra de que la estatal tuviera competidores en el servicio de televisión por internet. Argumentaron que si el Estado hizo una gran inversión en tener una red de fibra óptica no es necesario abrir el mercado para otros. Ese argumento puede ser visto, a escala país, como algo razonable, no habría necesidad en un país del tamaño del nuestro de instalar otra red, pero visto desde otro punto de vista, de esa manera se termina garantizando un monopolio, el de una red única en manos de Antel.

Estamos ante claro un problema de gobernanza. El diseño institucional lleva a que haya unos entes autónomos que son públicos, pero que a la vez son operadores y también un poco artífices de la política estatal en esos temas, y un regulador tímido que intenta “domar el león”, lo que no logra del todo. Y si ese “león” tiene intención de mantener altos niveles de rentabilidad, lo que además le permite al Estado recaudar, es muy difícil superar esa situación.

**-Otro diseño podría ser que no hubiera jugadores públicos en esos mercados o que el regulador tuviese más fuerza y autonomía...**

-Creo que al país le ha ido bien teniendo actores públicos en esos mercados, que le han permitido el desarrollo de inversiones de largo plazo, cumplir un fin social y evolucionar a una velocidad que a otros les costó más. El problema es que el diseño que tenemos viene de hace cien años, y ha salido bien en cuanto a la eficacia. El Estado se propuso que hubiese cierto servicio público, con determinado nivel de cobertura, y eso se cumplió. Cuando se pasa a una fase superior, cuando se requiere eficiencia, productividad, mayor competitividad, la cosa se complica. Han sido instrumentos de política, operadores y reguladores, las tres cosas en una, y además cumpliendo otro rol como por ejemplo instrumentos de gestión económica por la vía de fijación de tarifas; y todavía, la historia lo demuestra, actuando como plataforma política para algunos de sus directores.

**-¿Se justifica mantener este esquema de funcionamiento?**

-Todos, desde el Gobierno, los directorios de los organismos y también los funcionarios, están comprometidos en desarrollarlos y hacerlos crecer, y eso para la eficacia es bueno. Pero nadie está muy preocupado en hacerlo con la mayor eficiencia de recursos, y ese

es el problema. Por eso, cuando tenemos niveles de tarifa que pueden ser muy altos, no hay ninguna fuerza que los haga bajar. Esa fuerza podría ser la competencia, pero ahí entramos en lo del principio: el equilibrio de Nash, rápidamente todos se acomodan en un equilibrio. La solución es más competencia, pero para ello se necesita un regulador más fuerte, con funciones más claras. Más autonomía, más independencia y más capacidad de sanción. Debería haber más oposición de intereses entre el regulador y el director de una empresa pública, hoy son dos jerarcas del Estado peleando por los mismos objetivos, resulta confuso.

**El equilibrio de Nash, los “cómodos oligopolios” y los consumidores**

**-Según la teoría del “equilibrio de Nash”, ningún jugador tiene incentivos para modificar individualmente su estrategia. Esa situación está implícita, no necesita de un acuerdo...**

-Se genera tácitamente un acuerdo. Pongamos el ejemplo de un barrio donde hay un supermercado local establecido hace años, con precios mayores a los de la zona céntrica. Entonces, un señor decide poner un autoservicio para competir. El primer mes, gana un cierto porcentaje del mercado y está contento; al segundo mes, el supermercado nota al competidor y baja un poco los precios, entonces el señor del autoservicio se da cuenta, por su escala, que no tiene mucho margen para seguir bajando los suyos. Se llega a esa nueva situación, donde el más pequeño gana bastante, en proporción con lo que está invirtiendo, porque en el fondo está cómodo con los márgenes que le deja el más grande, y conviven así por mucho tiempo. El barrio está más cómodo, los precios mejoraron y ambos se esforzaron por mejorar algún servicio, pero después que se establece ese equilibrio, se mantiene así. Obviamente, es un ejemplo simplificado y no necesariamente lo que sucede, en casos en que participan cadenas de alcance nacional, pero sirve para ilustrar el punto.

**-El dueño del autoservicio podía haber seguido bajando los precios...**

-La evidencia demuestra que generalmente termina razonando que ya no le conviene, porque si aprieta un poco más, su competidor, que es más grande, lo puede sacar del mercado. Eso es un equilibrio de Nash, una situación donde los dos dicen “no es lo mejor, pero podemos vivir cómodos”.

Es algo mejor que si se tratara de un monopolio, se trata de un oligopolio con competencia imperfecta, no todo lo favorable que debería ser para los consumidores.

**-¿Eso se puede observar en cualquier sector de actividad?**

-Depende mucho de las barreras de ingreso. ¿Cuáles son? Que venga otro jugador y haya una tercera pelea por darle espacio al otro; cada uno evaluará qué hace y hasta puede haber uno que decida comprar al tercero. De lo contrario, se volverá a estabilizar en un punto donde encuentren una "zona de confort". O una cadena más grande decida comprar el primer autoservicio y romper el mercado para quedarse con él.

**Empresas públicas cotizando en Bolsa incentivarían la eficiencia**

**-¿Cuál es el espacio que existe para un cambio, cuando el Estado es el dueño de los mayores jugadores en cada mercado?**

-Tenemos que empezar a asumir que las empresas públicas uruguayas pueden seguir siendo públicas, pero resultaría atractivo que abrieran parte de su capital accionario. El rol de las empresas públicas en Uruguay no puede discutirse y es claro que han contribuido al desarrollo, pero hacen falta otras cosas. Si cotizaran una parte minoritaria de su capital accionario en bolsa, eso les volvería más transparentes. Si sus acciones cotizaran bien, querría decir que las cosas se están haciendo en forma correcta desde el punto de vista económico y de lo contrario, se estaría

reflejando una administración con malos resultados; allí habría un incentivo para ser más eficientes. Eso sucede en Brasil, sucede en varios países de Europa, ¿por qué no podría hacerse acá?

**-¿Esa cuestión de equilibrios y de incentivos puede trasladarse también al esquema de funcionamiento del capital humano en el Estado?**

-El estatus de funcionario público, que fue diseñado para una cosa, esta siendo usado para otra, y eso es un problema.

El funcionario público era el custodio del bien público y el encargado de aplicar determinados instrumentos de gestión del Estado en forma transparente y para todos, sin desvíos políticos, a resguardo de cambios de gobierno, etc. En ese contexto, a principios del siglo veinte, se definen aspectos que hoy perduran, como la inamovilidad, el ascenso por antigüedad y demás, pero si uno mira el esquema de incentivos para la persona que está trabajando en una empresa pública, se encuentra que no tienen por finalidad alcanzar una mayor productividad y tampoco para desarrollarse lo más posible, sino que a veces están orientados a obtener seguridad y estabilidad. Esto genera una inercia en las empresas del Estado que las hace más estables, más seguras, pero como contrapartida, menos productivas. La consecuencia es que los costos suben, las tarifas también suben y que hay un mayor nivel de comodidad, a su vez, para el actor privado que compite con esa empresa. O sea, todo termina con menos beneficios para el consumidor.



**VÍDEO:**

Organismos reguladores del Estado peruano

<https://www.youtube.com/watch?v=qtjqUAFSrKk>

Duración: 6.53 minutos.



## ACTIVIDAD FORMATIVA N° 3

Distingue los diferentes órganos de control del Estado y elabora un organizador visual.

### INSTRUCCIONES

Para el desarrollo del trabajo debes esbozar un organizador visual, en el cual deberás precisar la importancia de los distintos órganos de control del Estado en base al siguiente contenido propuesto:

Contenidos:

- Osinergmin, su importancia.
- Osiptel, su importancia.
- Sunass, su importancia.
- Ositran, su importancia.
- Explicar e identificar tres razones que fundamentan el origen de estas entidades reguladoras del Estado.

Conclusión general.

(Pueden recurrir a internet, buscando más información en fuentes oficiales y confiables).



## TEMA N° 4:

# PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN: GOBIERNOS REGIONALES Y LOCALES

## INTRODUCCIÓN

Los Estados modernos enfrentan el desafío de hacer viable un país, porque cuando no se han dado las condiciones para delegar funciones de tipo económico, administrativo y político, se corre el riesgo de fracasar. A pesar de ello, se pueden observar procesos de descentralización sin contar con un modelo adecuado a las condiciones del país. La consecuencia de esos procesos ha sido el reforzar la centralización de las decisiones, estos deslices provocan desazón y desinterés de la población porque sienten que su país no ha madurado en sus procesos políticos, entre otros. Por tanto, es indispensable diseñar un proceso de descentralización realista y factible, donde los gobiernos regionales y locales asuman los retos de desarrollar a sus regiones y/o localidades. Para que ello funcione, deberá crearse capacidades en las autoridades y funcionarios, tomando en cuenta las necesidades de fortalecimiento de un estado moderno, el que cuente con recursos fiscales suficientes y, a su vez, haga posible empoderar el sistema democrático vigente, manteniendo lo positivo y cambiando lo negativo. Siendo el tipo de gestión a promover el de la gestión por resultados con una mayor y activa participación ciudadana en la toma de decisiones.

## 1. MARCO DE ANÁLISIS<sup>9</sup>

### El concepto de descentralización

Alexis de Tocqueville introduce en 1835 por primera vez la idea de que la descentralización es la forma más adecuada para el ejercicio de la democracia. Según la visión de Tocqueville, todo aquello que pueda decidirse y gestionarse a un nivel inferior no debe hacerse a uno superior (subsidiariedad).

- **Aproximación económica.** A mediados del siglo XX aparece la aproximación económica a la descentralización que se plantea a partir del problema de la asignación para la provisión de servicios públicos. Charles Tiebout (1956), establece que el problema de provisión se reduce si los servicios públicos son provistos descentralizadamente, ya que las personas pueden trasladarse a las comunidades que mejor respondan a sus preferencias. Años más tarde, Vincent Ostrom, Charles Tiebout y Robert Warren (1961), establecen que la descentralización es la mejor forma de provisión ya que los usuarios se pueden distribuir los costos entre sí porque existe mayor correspondencia con las preferencias de cada uno; siempre y cuando no haya economías de escala que justifiquen la centralización. Así, la provisión descentralizada sería más eficiente que la centralizada en la medida en que los límites jurisdiccionales descentralizados correspondan más adecuadamente a demandas territorialmente diferenciadas de lo que puede reflejar un proceso centralizado en el que se integran todas las preferencias independientemente de sus diferencias territoriales. El único límite de esta aproximación aparece cuando los beneficios obtenidos de la descentralización son inferiores a los generados por las economías de escala propias de una gestión centralizada (Finot, 2001).
- **Aproximación política.** Eduardo Palma (1983) analizó cómo, en América Latina, los Estados nacionales se han conformado a partir de un centro dominante, y establece que un Estado unitario puede también ser descentralizado, lo que le permite ampliar las oportunidades de participación política. Asimismo, Borja (1986), establece que la descentralización es progresista porque permite: (i) ampliar el campo de derechos y

9 Contraloría General de la República y USAID. Estudio del Proceso de Descentralización en el Perú. Lima (2014). Recuperado en: <http://www.undp.org/content/dam/peru/docs/Gobernabilidad%20democr%C3%A1tica/pe.Estudio%20proceso%20de%20descentralizacion.pdf>

libertades, (ii) incorporar los sectores excluidos a instituciones representativas, (iii) viabilizar un mayor control y participación populares en la actuación de las administraciones públicas. Para este autor, lo fundamental de la descentralización sería viabilizar la participación (Finot, 2001).

- **Aproximación administrativa.** En 1989, Dennis Rondinelli observa que se había puesto en duda, en la mayoría de países en desarrollo, la capacidad de los gobiernos centrales para proveer los servicios públicos con eficiencia y equidad y se planteaba que los gobiernos sub nacionales jugaran un rol más importante para estos propósitos. Según este autor, la descentralización es: “la transferencia de responsabilidades de planificación, gerencia y recaudación y asignación de recursos, desde el gobierno central y sus agencias a unidades territoriales” (Rondinelli, 1989). Resulta importante establecer una diferencia entre descentralización y desconcentración. Según Rufián y Palma (1989), la diferencia se da básicamente a partir del origen del poder: en la descentralización, el poder es de los electores y en la desconcentración, el poder continúa siendo de la autoridad central que los designó. En este sentido, descentralización se da cuando se transfieren competencias a órganos electos que cuentan con autonomía para el ejercicio de estas (Finot, 2001).

## 2. EL ESTADO MODERNO

El tipo de Estado que demandan los ciudadanos es aquel que cuenta con una gestión moderna orientada a resultados. Esto se logra cuando el Estado y sus entidades públicas están en capacidad de establecer políticas y objetivos claros, a nivel nacional, regional y local. Para ello, es necesario asignar adecuadamente los recursos presupuestales para asegurar una gestión eficiente que genere los resultados esperados (Hood, 1991). El Estado moderno no es capaz de reordenar o reorganizar a nivel nacional, regional y local, las competencias y funciones de las entidades públicas sobre la base del análisis y la optimización de los procesos de producción que brinda la “mayor satisfacción al ciudadano, al menor costo posible” (Vries, 2010). Por otro lado, el Estado tiene que asegurar la transparencia, participación y colaboración ciudadana en el debate de las políticas públicas y en la expresión de opinión sobre la calidad de los servicios públicos y el desempeño de la entidad (Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico - OCDE, 2006). Los procesos de producción en el sector público son definidos como una secuencia de actividades que transforman un insumo en un bien o servicio, añadiendo valor en cada etapa de la cadena. Las organizaciones modernas estudian rigurosamente cómo optimizar, formalizar y automatizar cada uno de sus procesos internos a lo largo de la cadena de valor. Estos procesos son de dos tipos: los procesos clave y los procesos de soporte. Los procesos clave son los que resultan directamente de la producción de un bien o servicio, y los procesos de soporte son aquellos que sirven de manera transversal a todas las actividades, como la administración central, la gestión financiera, la gestión de la infraestructura, equipamiento y logística (Porter, 1985). En un modelo de gestión por resultados, ambos tipos de procesos son optimizados.



Gráfico N° 10. Cadena de valor

La optimización de los procesos de la cadena de valor son el resultado de estudios rigurosos y estructurados que deben identificar cuál es el bien o servicio que tienen que producir y cuáles son las características o atributos de ese producto que más valora el ciudadano; así como cuáles son las operaciones necesarias para producir ese bien o servicio. Además, un Estado moderno es aquel que establece un Sistema de Monitoreo y Evaluación como “procesos de recolección, organización y análisis de información que tienen por objetivo la identificación de cambios y tendencias, así como la identificación de procesos o fallas en el logro de objetivos en un momento del tiempo” (Levinson, 1999). El análisis de cadena de valor permite establecer indicadores de desempeño y resultados que sirven para monitorear y evaluar si los insumos se están transformando en los productos demandados por los ciudadanos. Integrado a este sistema, el Estado moderno debe desarrollar un Sistema de Gestión del Conocimiento que permita obtener las lecciones aprendidas de los éxitos y fracasos, y que establezca las mejores prácticas para el nuevo ciclo de gestión. Todo ello es posible en un Estado unitario y descentralizado como lo es el Estado peruano según lo establecido por la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, el cual busca satisfacer las necesidades de la población adaptando sus políticas a las diferentes condicionantes de cada espacio territorial, a través de gobiernos descentralizados autónomos en su ámbito de competencias, y sujetos a políticas y normas nacionales, por lo que no llegan a ser autarquías. Entonces, un Estado unitario y descentralizado es un Estado complejo e interdependiente de sus partes.

### 3. LA LEY ORGÁNICA DEL PODER EJECUTIVO

Establece la dinámica del Estado peruano similar a una pirámide de tres niveles en la cual, el Poder Ejecutivo, incluyendo los entes rectores de los sistemas funcionales y los sistemas administrativos, se ubican en el primer nivel, ya que dictan las políticas, pautas y normas que son de cumplimiento obligatorio en los tres niveles de gobierno y en todas las entidades públicas. Los ministerios, entes rectores de los sistemas funcionales, son los responsables de planificar, normar, dirigir, ejecutar y evaluar las políticas nacionales sectoriales, las cuales son de cumplimiento obligatorio para todas las entidades públicas del Estado en todos los niveles de gobierno. Por su parte, los entes rectores de los sistemas administrativos son los responsables de regular la utilización de los recursos en las entidades públicas, asegurando que se manejen con eficacia y eficiencia. Además, son responsables de asegurar y promover el equilibrio entre la autonomía y el control necesarios para la adecuada gestión de los recursos humanos, los procesos de abastecimiento, el presupuesto, la tesorería, el endeudamiento, la contabilidad, las inversiones, el planeamiento, la defensa judicial, y los mecanismos de control, y para la modernización de la gestión pública, tomando en cuenta la heterogeneidad de las entidades y los niveles de gobierno. En el segundo y tercer nivel se ubican los gobiernos regionales y locales, respectivamente, así como todas las entidades públicas de los tres niveles de gobierno. Estos deben cumplir sus respectivas competencias y funciones tomando en cuenta y cumpliendo de manera obligatoria con las políticas, normas y pautas dictadas por los sistemas funcionales y los sistemas administrativos. Así mismo, deben desarrollar, en el marco de las atribuciones que les otorgan sus leyes orgánicas, las políticas, normas y lineamientos específicos de su jurisdicción.

Los sistemas funcionales, los sistemas administrativos y las entidades públicas de los tres niveles de gobierno deben cumplir con sus competencias y gestionar sus funciones aprovechando las ventajas que brindan las tecnologías de información (TIC) para optimizar la accesibilidad, promover la rendición de cuentas, la transparencia y la participación ciudadana, a fin de brindar de manera eficaz y eficiente servicios para todos los ciudadanos (*Organization for Economic Co-operation and Development (OECD)*, 2005). La articulación (representada por las flechas) entre los tres niveles de gobierno y entre los sistemas funcionales, los sistemas administrativos y las entidades públicas, es esencial para que el planeamiento estratégico institucional, el establecimiento del presupuesto y la gestión por procesos a lo largo de la cadena de valor se realice acorde con las políticas nacionales y sectoriales y de acuerdo a la normativa y requerimientos dictados por los sistemas administrativos.

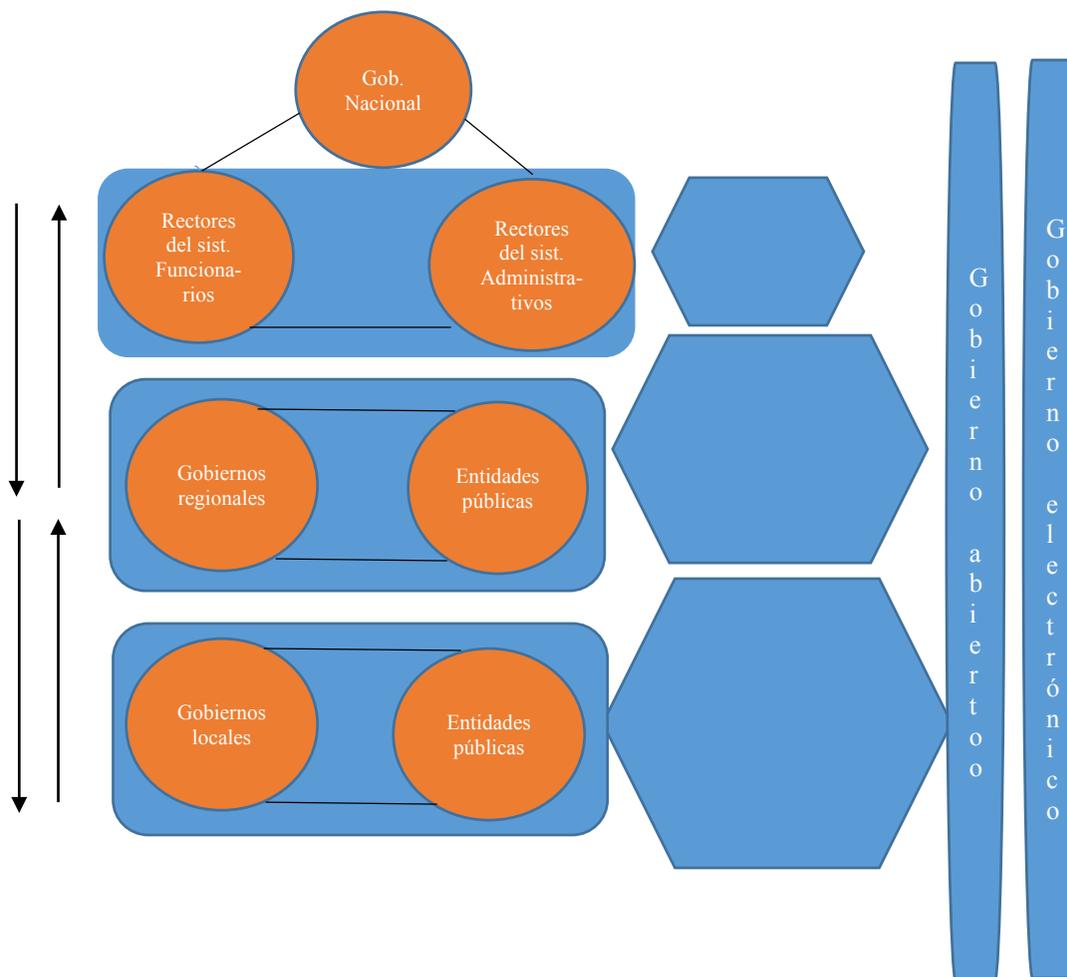


Gráfico N° 11. El Estado moderno

## 4. DESARROLLO Y MEDICIÓN DE CAPACIDADES<sup>10</sup>

**4.1 EL CONCEPTO DE DESARROLLO DE CAPACIDADES.** El desarrollo de capacidades se define como el proceso mediante el cual los individuos, las organizaciones y las sociedades obtienen, fortalecen y mantienen sus capacidades para establecer y lograr sus objetivos a lo largo del tiempo. Se trata de un proceso de transformación basado en prioridades, políticas y resultados deseados (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD, 2008). Las capacidades se dan y se deben enfocar desde tres niveles interdependientes:

- Ambiental. Sistema amplio en el que funcionan los individuos y las entidades. En este nivel establecer las reglas de juego como las políticas nacionales, la normatividad, las relaciones de poder, el compromiso civil, entre otros.
- Organizacional. Compromete las políticas internas de una entidad, los arreglos, protocolos, procedimientos y marcos que permiten integrar las capacidades individuales, de manera que su desempeño en conjunto sea mayor a la suma de las partes.

10 Ibid. Pág. 103-110.

- Individual. Se refiere a las habilidades, experiencia y conocimientos del personal. Cada persona cuenta con una dotación mixta de capacidades para su desempeño. Dichas capacidades se adquieren por capacitaciones formales y educación o experiencia (Matachi, 2006).

**Medición de las capacidades.** El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), sugiere que el proceso de medición de las capacidades se dé sobre la base de un enfoque sistemático por resultados. Los componentes clave de este enfoque son: planeamiento estratégico, producto, resultados e impacto. La aplicación de esta recomendación se explica a continuación:

- **Planeamiento estratégico:** Proceso que debe identificar el impacto deseado, resultados y productos. En dicho proceso debe realizarse un balance de las necesidades inmediatas y futuras y alinear los arreglos institucionales con las metas de desarrollo. Para ello, es necesario que se incluyan consultas a stakeholders, de modo tal que se identifiquen los cambios esenciales para el logro de las metas propuestas.
- **Medición del producto:** Las instituciones son más eficientes si tienen alineadas sus políticas, sistemas, procesos y mecanismos. En este marco, se dan mayores efectos en las instituciones que se enfocan en lo siguiente:
  - Arreglos institucionales: Reforma institucional y mecanismos de incentivos para alinear intereses de los funcionarios y las entidades.
  - Liderazgo: Desarrollo de liderazgo.
  - Conocimientos: Educación, capacitación y aprendizaje.
  - Rendición de cuentas: Mecanismos de *accountability* y diálogo. (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD, 2010).
- **Medición de resultados:** Busca identificar el cambio en el desempeño, estabilidad y adaptabilidad institucional. En general, las instituciones que pueden formular políticas efectivas, brindar servicios de la manera más eficiente, sostener un nivel de desempeño adecuado en el tiempo y que pueden manejar los cambios en el entorno son aquellas que pueden generar un mayor impacto en el desarrollo.
- **Medición del impacto:** Busca identificar el cambio en el bienestar general de las personas. Para ello, debe compararse el progreso frente a los objetivos de desarrollo nacionales. Usualmente son pocos y limitados los indicadores en este nivel.

**Regionalización.** La estrategia central plasmada en el Plan Nacional de Inversión Descentralizada (PNID), consistía en “la identificación y priorización, dentro del territorio nacional, de corredores económicos y ejes de integración y desarrollo en los que se debería concentrar la inversión pública y privada durante los próximos 10 años. El mismo, clasificaba las áreas en:

- Corredores de integración económica. Transversales a la Cordillera de los Andes, que integren actividades y demandas regionales complementarias.
- Ejes económicos longitudinales. Integrando producciones similares con el fin de generar economías de escala y niveles internacionales de competitividad.
- Circuitos económicos que integren centros urbanos y focos de producción. Actualmente dispersos dentro de extensos territorios, como son la Sierra Sur, dominada por el altiplano o el Oriente dominado por el llano amazónico.

En la caracterización del territorio nacional, se identificaron los corredores naturales, cuatro en total, y las cuencas y vertientes más importantes, 13 en total. Estas 17 unidades territoriales, que se superponen parcialmente, han servido de base para la construcción del modelo de estrategia de Desarrollo Territorial que sustenta al PNID. Para definir la estrategia de desarrollo territorial se ha considerado y analizado cada una de estas 17 unidades,

habiéndose seleccionado a la mayoría (Consejo Nacional de Descentralización, 2004). Los corredores de integración económica eran rutas de integración territorial transversales a los Andes e incluían puertos, aeropuertos y terminales de transporte que abastecen o dan salida a la producción de estas áreas.

**4.2 DESCENTRALIZACIÓN FISCAL.** La literatura describe tres modelos principales en cuanto a política fiscal: (a) La política fiscal centralizada; (b) La descentralización fiscal parcial; y (c) La descentralización fiscal completa o total. Un modelo de descentralización fiscal completa reasigna el gasto y la recaudación de impuestos a los gobiernos sub nacionales (Bustad & Glimeus, 2011). Este movimiento surge de las ideas de Tiebout (1956), quien argumenta que el control local del gasto permite al sector público responder de manera más eficiente a la preferencia de los ciudadanos (Tiebout, 1956). Sin embargo, como Brueckner (2008) argumenta, en países en vías de desarrollo, un mayor grado de control por parte del Gobierno Nacional es común y recomendado por razones de capacidad y potencial de recaudación de impuestos a nivel sub nacional (Brueckner, 2008). En Perú se ha optado por un modelo de descentralización fiscal parcial, en donde se delega la facultad de gasto a los gobiernos descentralizados, basado en transferencias presupuestales y sin otorgarle a los gobiernos regionales la facultad de recaudar y usar impuestos (Bustad & Glimeus, 2011). El proceso de transferencia de responsabilidad fiscal debe ser un proceso gradual, ya que mal ejecutado o apresurado podría tener más deméritos que méritos. En el Perú, al igual que en varios otros países en desarrollo, el Gobierno Nacional ha transferido funciones y recursos fiscales a los gobiernos regionales y reforzado los ingresos de los gobiernos locales. El primer paso ha sido dar a los gobiernos descentralizados la responsabilidad de tomar decisiones en inversiones. Se ha transferido la responsabilidad de gasto pero no el control sobre la recaudación de ingresos. Por ello, los gobiernos sub nacionales dependen de las transferencias intergubernamentales.

Desde un punto de vista teórico, esta dependencia generaría un manejo menos responsable del gasto, ya que las transferencias representarían un *soft-budget constraint* y conllevaría a la denominada 'pereza fiscal' en los gobiernos sub nacionales (Bird & Vaillancourt, 1998). Primero, según una línea de razonamiento, cuando los gobiernos descentralizados financian sus gastos mediante sus propios impuestos, la descentralización acerca al ciudadano a las decisiones de gasto de las autoridades regionales o locales. El Banco Mundial considera que esto resulta en mayor vigilancia en términos de asignación de recursos y un comportamiento fiscal más responsable (Litvack & Seddon, 1999). Por ende, esta teoría establece como deseable que la descentralización fiscal llegue al grado de autonomía fiscal para los gobiernos sub nacionales. Segundo, la 'pereza fiscal' es vista como el deterioro en la capacidad de generación recursos propios en los gobiernos descentralizados debido a la seguridad de la recepción de transferencias del gobierno central. Según esta línea teórica, las transferencias intergubernamentales actúan como desincentivo para el esfuerzo fiscal propio. En ese sentido, los gobiernos regionales y locales, al ser financiados principalmente por transferencias, generarían una serie de problemas: (a) La ciudadanía tendría menos incentivos para controlar el gasto de sus autoridades locales; y (b) Las autoridades sub nacionales contarían con incentivos para incrementar su gasto, lo que vendría a ser un *soft-budget constraint*, ya que confían en que el gobierno central cubrirá sus necesidades. Por otro lado, cuando los gastos locales son financiados principalmente por impuestos locales, surge un vínculo claro entre el contribuyente (*tax-payer*) y las decisiones de gasto de la autoridad local (Bustad & Glimeus, 2011). Podría decirse que esto conlleva a un mejor control, causando que el tamaño del sector público descentralizado se armonice con la preferencia de los ciudadanos. Por ende, esta línea teórica sostiene que un modelo basado en transferencias no acercaría los temas presupuestales a la ciudadanía.

La realidad peruana no encaja con un modelo de descentralización fiscal completa. Las condiciones económicas son tan heterogéneas que se crearían grandes disparidades si cada departamento pudiera financiar sus gastos con sus propios recursos. Lima concentra gran parte de actividades financieras, comerciales, de servicio, y construcción. Adicionalmente, gran parte de los domicilios fiscales de las empresas, independientemente de su zona de operación, se encuentra en Lima (concentrando el 80 % de los ingresos tributarios). Por ello, Lima genera una mayor recaudación. Asimismo, el mayor ingreso y gasto per cápita se concentran en Lima, lo que exacerba la recaudación por impuesto a las ventas (IGV) y el Impuesto Selectivo al Consumo (ISC). Por su parte, la mayor cantidad de regiones tiene a la agricultura como actividad económica principal y además presentan menores ingresos per cápita por lo que la disposición a pagar es menor.

**4.3 PRESUPUESTO POR RESULTADOS (PPR).** Como parte clave del movimiento hacia una gestión moderna, siguiendo un proceso gradual, en el año 2007, el Ministerio de Economía y Finanzas introduce un nuevo enfoque llamado Presupuesto por Resultados (PPR) a través de la Dirección General del Presupuesto Público (DGPP). La estrategia de Presupuesto por Resultados está orientada a conciliar tres objetivos: primero, mantener la disciplina fiscal; segundo, mejorar la eficiencia en la distribución de los recursos; y tercero, mejorar la calidad del gasto asegurando la articulación y la eficiencia en las operaciones de todas las entidades y agencias de los tres poderes del Estado y en los tres niveles de gobierno. Este mecanismo se guía de una organización por procesos contenidos en cadenas de valor que generan resultados e impactos positivos. En esta cadena, los procesos son definidos como una secuencia de actividades que transforman una entrada o insumo (una solicitud de un bien o un servicio) en una salida (la entrega del bien o el servicio), añadiéndole un valor en cada etapa de la cadena (mejores condiciones de calidad/precio, rapidez, facilidad, comodidad, entre otros).

**4.4 DEMOCRACIA REPRESENTATIVA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA.** En un sistema representativo, con elecciones libres, amplia participación y libertad política, los gobernantes deberían actuar en favor de los intereses del ciudadano. Sin embargo, la representación enfrenta dificultades porque existe una asimetría de información entre el político, quien actúa como el principal, y los ciudadanos, quienes actúan como el agente (desarrollado con anterioridad en la sección Teoría de Incentivos). Esto dificulta a los ciudadanos el poder evaluar las acciones de los gobiernos (Przeworski, Stokes, & Manim, 1999). Por ello, la actuación pública debe darse sobre la base de Estudio sobre la Descentralización. Se tienen dos principios centrales: En primer lugar, un gobierno debe entender las demandas y necesidades de los ciudadanos y es su deber satisfacerlas al mayor valor posible por cada unidad monetaria invertida (responsiveness). En segundo lugar, el gobierno debe rendir cuentas de manera documentada de sus actos. Así, toda autoridad elegida debe entender que el ciudadano es su cliente y que fue elegido de manera democrática para hacerse cargo de los servicios públicos, los cuales son un derecho de los ciudadanos (accountability). Por otro lado, un Estado democrático requiere mecanismos de representación sólidos, donde los partidos políticos son actores clave para el balance gubernamental y donde los mecanismos de participación complementen la acción de los elegidos. El desarrollo del governance se estructura sobre la base de una división de poderes para conseguir una adecuada atención de necesidades. La división del poder se fundamenta en el principio democrático de control y balance de poderes (check and balance). Este principio funciona en democracias en las cuales existe una oposición sólida, capaz de equilibrar el poder con el gobierno de turno. La importancia de un sistema de partidos sólido y estable radica en que la relación de largo plazo que mantienen los partidos políticos, conlleva a negociaciones y, por tal a acciones de concertación antes que la búsqueda de intereses particulares (Sardón, 2013). La inclusión de mecanismos de participación ciudadana en los distintos niveles de la gestión pública debería facilitar la existencia de pesos y contrapesos en el poder político, económico y administrativo. El control ciudadano, al existir espacios de concertación y diálogo, garantizaría que los poderes políticos hagan sus mejores esfuerzos por lograr concordancia entre lo que se planea ejecutar y los intereses reales y necesidades de los ciudadanos. Esto genera además en los ciudadanos un sentimiento de pertenencia y responsabilidad en los resultados de la gestión de los gobiernos sub nacionales. Asimismo, los actores políticos ven fiscalizadas sus acciones, dándose los incentivos para la adopción de políticas públicas responsables, que vayan en línea con los intereses de los ciudadanos. Sin embargo, no debe entenderse la participación ciudadana como una alternativa a la democracia representativa, sino como un complemento (USAID, Perú Pro Descentralización, 2011).

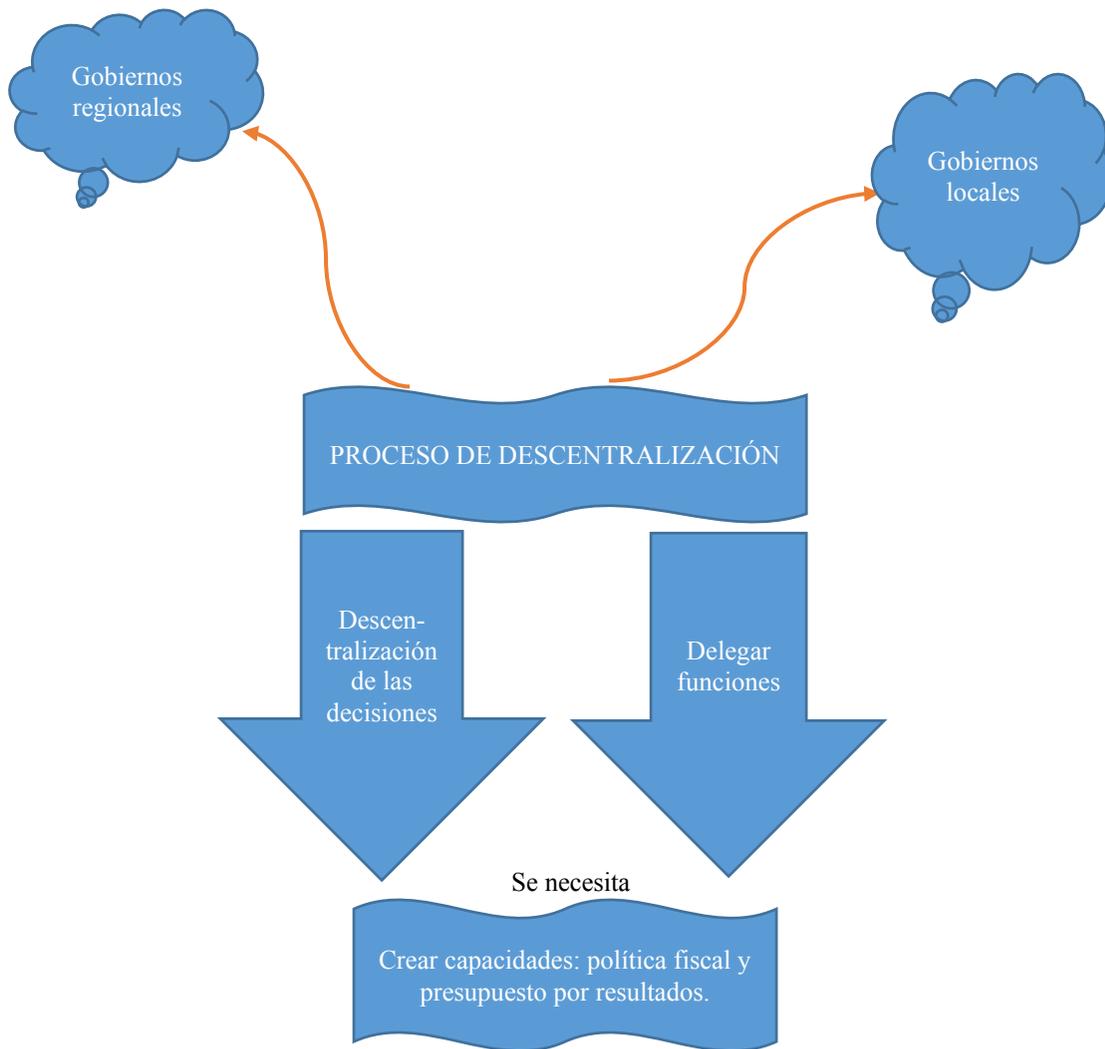


Gráfico N° 12. Resumen



## LECTURA SELECCIONADA N° 4

# RESURGIMIENTO MINERO EN PERÚ: ¿UNA VERSIÓN MODERNA DE UNA VIEJA MALDICIÓN?

Arellano, J. (2008). *Resurgimiento minero en Perú: ¿una versión moderna de una vieja maldición? Colombia Internacional, enero-junio, 60-83. Recuperado de: [dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2922435.pdf](http://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2922435.pdf)*

## Introducción

En la última década, Perú ha renovado su larga tradición minera. Los gobiernos de Alberto Fujimori promovieron activamente la inversión extranjera en el sector minero. La estrategia dio resultado y Perú se ha convertido en el segundo productor mundial de plata; el tercero de zinc, cobre y estaño; el cuarto de plomo y molibdeno; y el quinto de oro (Ministerio de Energía y Minas, 2007a). En esas condiciones, el reciente aumento de los precios internacionales de los minerales ha generado un crecimiento económico extraordinario, llegando al 8,3 % en el año 2007 (Ministerio de Economía y Finanzas, 2008).

Gobierno e instituciones internacionales se muestran confiados respecto a la capacidad de Perú de evitar la "maldición de los recursos" (Gestión, 20 de junio de 2007: 10; El Peruano, 21 de junio de 2007: 8). Esta "maldición" se refiere a un conjunto de efectos negativos que países ricos en recursos naturales son más proclives a experimentar:

- Menor crecimiento económico (Auty 1993; Sach y Warner 1997; Sala-i-Martín y Subramanian, 2003).
- Incremento de los niveles de pobreza e inequidad (Ross, 2007).
- Deterioro de la democracia y fortalecimiento de tendencias autoritarias (Ross, 2001).
- Conflictos e incluso guerras civiles (Collier y Hoeffler 2004, 2005).

Para evitar los problemas económicos derivados de la explotación intensiva de recursos naturales, los últimos gobiernos han mantenido la disciplina fiscal. En el campo político, el gobierno peruano ha puesto en marcha una serie de medidas que están de moda

para el manejo de la riqueza natural: a) Descentralización del gobierno. b) Participación directa de los ciudadanos en las decisiones sobre inversiones de los ingresos fiscales, y c) Cooperación entre organismos públicos y empresas privadas. Estas tres medidas, complementadas con la Iniciativa de Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI, 2005), deberían prevenir los efectos negativos del rentismo, la falta de información adecuada para la inversión de los recursos y la deficiente rendición de cuentas a la ciudadanía.

Sin embargo, a pesar del optimismo oficial, la reciente historia de Perú pone en entredicho la suficiencia de estas medidas para superar la maldición de los recursos. Dos síntomas ponen de manifiesto la existencia de problemas: Primero, a pesar del discurso oficial sobre la diversificación de la economía, la importancia de la minería se ha incrementado en términos de proporción de las exportaciones, ingresos fiscales e inversión extranjera (Ministerio de Economía y Finanzas, 2008). Segundo, los conflictos ligados a la explotación minera se han multiplicado. El informe del Defensor del Pueblo, de junio de 2007, pone de relieve que durante el 2006 el número de conflictos activos se ha incrementado de 6 a 35. Entre ellos, 21 (60 % del total) están directamente conectados con actividades mineras (Defensoría del Pueblo, 2007). De esta manera, los conflictos sociales se han convertido en la mayor amenaza para las operaciones mineras e implícitamente, para el modelo económico impulsado por el gobierno.

Las compañías mineras reconocen la existencia de estos problemas. La encuesta realizada por el *Fraser Institute* (2007), a las empresas mineras pone de manifiesto que, entre los 64 países analizados, Perú es el que cuenta con un mayor atractivo económico, de acuerdo a sus reservas minerales. Sin embargo, los encuestados son menos optimistas sobre el con-

texto político en el que tienen que operar. Perú se encuentra en los últimos puestos en lo referente a seguridad, estabilidad política, acuerdos sociales y conflictos alrededor de la tenencia de tierras, habiendo empeorado su posición en los últimos años.

En este trabajo defiende que en el contexto de un Estado con importantes limitaciones, ni el rigor fiscal, ni la implementación de la nueva agenda política son suficientes para solucionar los problemas relacionados con la explotación intensiva de los recursos minerales. La experiencia peruana de los últimos años pone de manifiesto la existencia de un nuevo tipo de maldición de los recursos. Este nuevo tipo de maldición comparte dos características con sus antecesoras: provoca conflictos sociales y genera baja calidad de la inversión pública. Sin embargo, conlleva dos novedades: a) la participación de nuevos actores políticos (gobiernos locales y regionales, compañías mineras y sociedad civil) y b) la emergencia de los espacios locales como los lugares clave para entender la maldición. Por lo tanto, la originalidad de este trabajo consiste en poner de manifiesto que la implementación de una nueva agenda política (descentralización, participación y colaboración entre entidades públicas y empresas) ha transferido al nivel subnacional los problemas normalmente asociados a la maldición de los recursos.

Además de la obligada revisión bibliográfica, este trabajo se basa en un conjunto de entrevistas (más de cuarenta) con actores políticos, representantes de las empresas mineras, miembros de distintas organizaciones sociales y académicos. Estas entrevistas se realizaron tanto en Lima como en Cajamarca y Espinar (Cusco), dos de las zonas mineras más importantes del país, en el mes de junio de 2007. Al escribir este artículo he tendido a mantener la confidencialidad de las fuentes de información. Las fuentes solo son reveladas cuando la información recogida corresponde con opiniones expresadas públicamente por sus autores.

El artículo está estructurado en seis partes: Primero, reviso críticamente la literatura en torno a la maldición de los recursos poniendo de manifiesto sus limitaciones (sección 1). Segundo, analizo brevemente algunas características del Estado peruano que deben ser tenidas en cuenta para entender la repercusión del resurgimiento minero en Perú (sección 2). Tercero, describo brevemente las nuevas estrategias que las empresas mineras están empleando en sus relaciones con las comunidades y las instituciones lo-

cales (sección 3). Cuarto, explico las características de este nuevo tipo de maldición de los recursos poniendo de manifiesto los mecanismos que potencian la emergencia de conflictos (sección 4) y los mecanismos mediante los cuales se asignan los recursos mineros a distintos proyectos de inversión (sección 5). Finalmente, la conclusión resume los principales temas analizados.

### 1. alcance y limitaciones de las teorías sobre la maldición de los recursos

La revisión de los estudios más relevantes sobre la maldición de los recursos pone de relieve dos conclusiones:

- a) Los recursos que se encuentran concentrados geográficamente (minerales, petróleo y gas) están más claramente correlacionados con la generación de problemas económicos, políticos y la cantidad de los recursos explotados no sigue una lógica lineal. Por encima de un cierto nivel, cualquier incremento en la dependencia de un determinado recurso tiende a multiplicar los efectos negativos (Sala-i Martín y Subramanian, 2003: 13).
- b) La maldición de los recursos no es inevitable. Algunos países como Indonesia, Chile, Botswana y Malasia han sido capaces de evitar muchos de los problemas tradicionalmente ligados a la explotación intensiva de minerales y petróleo (Acemoglu, Jonson y Robinson, 2003; Rosser, 2006). Por otra parte, países que tienen el mismo tipo de recursos han sufrido diferentes tipos de efectos negativos. Ambas experiencias ponen de manifiesto que la gestión política es importante a la hora de transformar la riqueza natural en desarrollo.

### A su vez, los estudios sobre la maldición de los recursos tienen al menos tres limitaciones:

- a) La hipótesis de la maldición de los recursos ha sido estudiada comparando series de datos que están disponibles solamente para las últimas décadas. Este hecho condiciona los estudios y deja de lado la experiencia de los países occidentales más ricos que en el pasado usaron sus recursos naturales para potenciar su desarrollo (Schrank, 2007). El ejemplo de esos países apuntaría a que en determinados contextos fue posible explotar los recursos naturales de forma eficiente. Por lo tanto, es posible que la maldición de los recursos pueda verse modificada por la emergencia de nuevos factores tales como la expansión de la democracia,

la demanda de mayor participación, la creciente importancia de nuevos actores y las regulaciones internacionales.

- b)** Las relaciones causales determinadas a través del análisis estadístico de variables agregadas necesitan ser clarificadas por medio del estudio de las dinámicas subyacentes que las explican. Por ejemplo, los análisis econométricos sirven para mostrar que cuando el volumen de las exportaciones de recursos minerales sobrepasa un determinado nivel, es muy probable que el funcionamiento de las instituciones políticas se resienta (Sala-i-Martin y Subramanian, 2003). Sin embargo, ese tipo de análisis no revela los procesos que explican ese debilitamiento institucional.
- c)** El análisis comparativo entre diferentes países necesita ser complementado con estudios específicos sobre las características de la maldición de los recursos en cada país. Tradicionalmente, los estudios se han centrado en hallar mecanismos generales con validez para explicar la maldición de los recursos en diferentes países. Sin embargo, cada país tiene sus particularidades y, por tanto, la explicación de las causas de los problemas debe tener en cuenta las diferentes circunstancias económicas, políticas e institucionales (Boschini, Pettersson y Roine, 2003).

Las tres limitaciones anteriores ponen de manifiesto tres cuestiones:

- La maldición de los recursos no es inevitable.
- Los problemas asociados a la explotación de recursos naturales pueden variar con el contexto histórico.
- Es necesario un análisis detallado de los problemas específicos de cada país y de las medidas políticas más acertadas para cada caso.

El caso peruano revela que las dinámicas locales que condicionan la inversión de los recursos mineros tienen creciente trascendencia. Tanto los estudios comparativos entre países como los estudios de caso (Shafer, 1994; Kart, 1997) no han tenido en cuenta el significado de las dinámicas políticas subnacionales. En el contexto de una importancia creciente de los procesos de descentralización en los países en desarrollo, el análisis de las dinámicas en los espacios subnacionales resulta crucial para entender los problemas ligados a la explotación de los recursos naturales.

## 2. Perú: riqueza mineral y debilidades del Estado

Esta sección analiza brevemente tres debilidades del Estado peruano que ayudan a entender cómo el actual auge minero afecta su sistema político: a) Una tradición de centralismo que obvia la pobreza de la periferia y sus demandas de mayor autonomía política. b) La debilidad del aparato burocrático; y c) La falta de consistencia de las políticas públicas.

### a) Un Estado geográficamente desarticulado

La diversidad geográfica y cultural de Perú contrasta con su tradicional centralización política y económica. Fujimori reforzó esta centralización. Tras su caída en 2000, el proyecto de descentralización se incluyó como parte fundamental de la democratización del país (PNUD, 2006: 85-94). El gobierno de Alejandro Toledo reinició el proceso de descentralización estructurando el Estado en tres niveles: i) instituciones nacionales; ii) 25 regiones; y iii) gobiernos locales que comprenden 195 provincias y 1.832 distritos.

### El actual proceso de descentralización tiene cuatro características que influyen en las dinámicas locales de las regiones mineras:

- i)** Políticos locales escasamente conectados con los partidos nacionales lideran las instituciones locales. Estos políticos canalizan las demandas populares para construir su propia agenda, a menudo en confrontación con las políticas del gobierno central, utilizando los conflictos alrededor de la minería para conseguir el apoyo popular (Revesz y Díez, 2006).
- ii)** La transferencia de recursos a los gobiernos subnacionales ha promovido la competencia electoral. La multiplicación de candidatos fragmenta la representación, haciendo que los alcaldes y presidentes regionales lleguen al poder con un apoyo que difícilmente supera el 25-30 % del electorado. Esa debilidad les lleva a recurrir a políticas de contentamiento en el corto plazo, para mantenerse en el poder (Grompone, 2005: 82-85).
- iii)** La descentralización ha ido acompañada de la puesta en marcha de mecanismos políticos para promover la participación popular: cabildos abiertos, mesas de concertación y presupuestos participativos.
- iv)** La transferencia de poder político al nivel subnacional es muy limitada. En el caso de la minería, en su mayoría los procesos clave se mantienen en el gobierno nacional. El resultado es que las instituciones

locales, que tienen que enfrentar cada día el descontento de los ciudadanos afectados, no tienen poder de decisión en esa área.

### **b) Un Estado con escasa capacidad**

La falta de un cuerpo de funcionarios públicos competente y la desconfianza oficial hacia la planificación han debilitado la capacidad del aparato estatal. En los primeros años de su mandato, Fujimori puso en práctica una doble estrategia: i) disminuyó el tama-

ño del sector público y ii) puso en marcha la agencia tributaria (SUNAT) y una serie de grupos de élite dentro del Ministerio de Economía, para gestionar las reformas económicas comprometidas con el FMI. Esta doble estrategia generó una burocracia dual, con un pequeño grupo de competentes y bien pagados funcionarios conviviendo con el resto de los funcionarios públicos, mal pagados y con un bajo nivel de capacitación.

### VÍDEO:

---

Descentralización y regionalización en el Perú

<https://www.youtube.com/watch?v=SkSi27ckXpw>

Duración: 8.05 minutos



## ACTIVIDAD FORMATIVA N° 4

---

Identifica el rol de los gobiernos regionales y locales en el marco del proceso de regionalización del Estado y elabora un organizador visual.

### INSTRUCCIONES

Para el desarrollo del trabajo debes esbozar un organizador visual, en el cual deberás precisar el rol de los gobiernos regionales y locales, así como el proceso de descentralización del Estado peruano, en base al siguiente contenido propuesto:

Contenidos:

- Rol de los gobiernos regionales.
- Rol de los gobiernos locales.
- Ejes del proceso de descentralización.
- Relacionar los roles de los gobiernos regionales y locales con la necesidad de descentralización del país.

Conclusión.

(Pueden recurrir a internet, buscando más información en fuentes oficiales y confiables).



## ACTIVIDAD FORMATIVA N° 5

Comprender la estructura del sector público y elabora un informe.

### INSTRUCCIONES

Para el desarrollo del trabajo debes considerar la siguiente estructura sugerida:

1. Carátula.
2. Índice.
3. Introducción (descripción sobre la estructura del sector público).
4. Contenidos:
  - La división de poderes del Estado.
  - Funciones de los tres poderes del Estado.
  - Ponga ejemplos de la forma como intervienen los poderes del Estado en la solución de casos reales.
5. Conclusiones (redactados con tu propio lenguaje).
6. Bibliografía.

(Considera en la redacción: citas bibliográficas, notas al pie, numeración de páginas. Mínimo cinco y máximo ocho páginas).

(Pueden recurrir a Internet buscando más información en fuentes confiables).

### LISTA DE COTEJO PARA EVALUAR UN INFORME ESCRITO

Nombre del estudiante: \_\_\_\_\_

Sección: \_\_\_\_\_ Fecha: \_\_\_\_\_

	CRITERIO DE EVALUACIÓN	REALIZADO	NO REALIZADO
1	Cuenta con hoja de presentación, introducción, desarrollo y conclusiones desarrollados con criterios propios.		
2	La información desarrollada se relaciona con los contenidos solicitados en la actividad correspondiente, respeta la estructura planteada.		
3	Existe coherencia y pertinencia interna de las ideas planteadas en el documento.		
4	Utiliza una redacción clara y sencilla, así como sus propias palabras.		

CRITERIO DE EVALUACIÓN		REALIZADO	NO REALIZADO
5	El uso de fuentes, tamaño, espaciado y márgenes son consistentes.		
6	La ortografía es adecuada.		
7	Fue recibido en la fecha acordada.		

ESCALA DE EVALUACIÓN	
N° IND.	PESO (%)
1	10
2	40
3	10
4	10
5	10
6	10
7	10
<b>Total</b>	<b>100</b>



## GLOSARIO DE LA UNIDAD II

### D

#### DESARROLLO DE CAPACIDADES

El desarrollo de capacidades se define como el proceso mediante el cual los individuos, las organizaciones y las sociedades obtienen, fortalecen y mantienen sus capacidades para establecer y lograr sus objetivos a lo largo del tiempo.

### E

#### EL ESTADO MODERNO

El tipo de Estado que demandan los ciudadanos es aquel que cuenta con una gestión moderna orientada a resultados. Esto se logra cuando el Estado y sus entidades públicas están en capacidad de establecer políticas y objetivos claros, a nivel nacional, regional y local.

### I

#### INSTITUCIONES

(Reglas de juego y sus mecanismos de imposición). Definen el conjunto de oportunidades al alcance de los individuos y de las organizaciones de una sociedad.

### L

#### LA CONSULTA PREVIA

Es un proceso de información y diálogo entre empresas, comunidades y Estado acerca de las actividades de hidrocarburos en la localidad, el marco normativo que las regula y las medidas de prevención y manejo de los posibles impactos sociales y ambientales del proyecto. Asimismo, la consulta no implica un derecho a veto de las comunidades sobre el proyecto.

#### LA DESCENTRALIZACIÓN

Es el proceso mediante el cual se traslada la responsabilidad de ejercer la rendición de cuentas desde el gobierno nacional hacia los constituyentes locales.

#### LA DESCONCENTRACIÓN

Consiste en trasladar las facultades de decisión a algunos organismos de la administración, pero manteniéndose la relación jerárquica entre el órgano que transfiere la facultad y el que la ejecuta.

#### LA LEY ORGÁNICA DEL PODER EJECUTIVO

Establece la dinámica del Estado peruano similar a una pirámide de tres niveles en la cual, el Poder Ejecutivo, incluyendo los entes rectores de los sistemas funcionales y los sistemas administrativos, se ubican en el primer nivel ya que dictan las políticas, pautas y normas que son de cumplimiento obligatorio en los tres niveles de gobierno y en todas las entidades públicas.

### O

#### ORGANISMO PÚBLICO DESCENTRALIZADO

Son órganos del Estado cuya misión es regular, supervisar y fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones legales y técnicas de los subsectores electricidad, hidrocarburos y minería, así como el cumplimiento de las normas legales y técnicas referidas a la conservación y protección del medio ambiente en dichas actividades.

#### ORGANIZACIONES

Son todas las agrupaciones que son creadas por individuos que tienen algo en común.

P

**PODER EJECUTIVO**

El Poder Ejecutivo es la organización del gobierno nacional puesta al servicio de los intereses de la Nación y que ejerce las funciones de gobierno del país.

**PODER JUDICIAL**

La potestad de administrar justicia emana del pueblo y se ejerce por el Poder Judicial a través de sus órganos jerárquicos.

**PODER LEGISLATIVO**

Órgano político colegiado integrado por 120 personas elegidas democráticamente por un período de cinco años. Consta de una Cámara Única. Emanan, derogan y modifican leyes.



## BIBLIOGRAFIA DE LA UNIDAD II

Arellano, J. (2008). Resurgimiento minero en Perú: ¿una versión moderna de una vieja maldición? *Colombia Internacional*, enero-junio, 60-83. Recuperado de: [dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2922435.pdf](http://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2922435.pdf).

Contraloría General de la República y USAID. (2014). *Estudio del proceso de descentralización en el Perú*. Lima.

Danós, J. (s.f.). *Los organismos reguladores de los servicios públicos en el Perú: Su régimen jurídico, organización, funciones de resolución de controversias y de reclamos de usuarios*.

Instituto para la democracia y asistencia empresarial. Idea internacional. (2008). *Estado: Funcionamiento, organización y proceso de construcción de políticas públicas*.

Noticias Financieras. (2013, sep. 02). *El Estado debe generar reguladores fuertes que fomenten la competencia*. Recuperado de ProQuest central: <http://search.proquest.com/docview/1429229655?accountid=146219>

Paganini, O. (02 septiembre, 2013). El Estado debe generar reguladores fuertes que fomenten la competencia / Tenemos un problema de gobernanza: operadores relevantes con mucho peso en la política estatal y una regulación tímida. *Diario "El País"* Uruguay, edición electrónica, artículo de Luis Custodio. Recuperado de: <http://www.elpais.com.uy/economia-y-mercado/debe-generar-reguladores-fuertes-que.html>.

Proyecto USAID Perú Prodescentralización /Presidencia del Consejo de Ministros. (2011). *Desarrollo económico regional y local*. Lima, Perú.

Stiglitz, J. (2002). Mejorando la eficiencia y la capacidad de respuesta del sector público: lecciones de la experiencia reciente. *Revista Reforma y Democracia*, 22, (Feb. 2002).Caracas. Recuperado de: <http://siare.clad.org/fulltext/0041009.pdf>.

Toledo, A. (s.f.). *Globalización, Estado-nación y espacios sociales*. México: Universidad Autónoma Metropolitana. Unidad Ixtapalapa.

Universidad San Martín de Porres. Varios autores. (2010). *El Poder Judicial en el Estado social y democrático*. Facultad de Derecho. USMP. Págs. 34-44. Recuperado de: [http://www.derecho.usmp.edu.pe/postgrado/doctorado/trabajo\\_de\\_investigacion/2010/el\\_poder\\_judicial\\_estado\\_social\\_democratico.pdf](http://www.derecho.usmp.edu.pe/postgrado/doctorado/trabajo_de_investigacion/2010/el_poder_judicial_estado_social_democratico.pdf).



## AUTOEVALUACION DE LA UNIDAD II

Las preguntas siguientes le permitirán verificar su aprendizaje de esta unidad. Le recomiendo que las resuelva meticulosamente.

1. Se concibe al Estado como un conjunto de instituciones públicas de la sociedad, las cuales conforman reglas de juego y los mecanismos de imposición correspondientes, este concepto pertenece a :
  - a) Enfoque estructural.
  - b) Enfoque informal.
  - c) Enfoque institucional.
  - d) Enfoque formal.
  - e) Enfoque racional.
  
2. La globalización trae una serie de efectos en la sociedad, uno de los principales está enmarcado en:
  - a) Mayor control del Estado.
  - b) Reducción de los costos de transporte.
  - c) Estados menos competitivos.
  - d) Incremento de la burocracia.
  - e) Estado controlista.
  
3. La “ventaja competitiva” de un país no existe en términos generales sino como un fenómeno altamente localizado en sectores y subsectores específicos de una economía nacional, y “las diferencias a escala nacional en estructuras económicas, valores, culturas, instituciones e historias contribuyen profundamente al éxito competitivo”:
  - a) Es una afirmación inexacta.
  - b) Es incierta esa afirmación.
  - c) Es una afirmación correcta.
  - d) Es una afirmación ambigua.
  - e) No se ajusta a la realidad.
  
4. ¿Cuál de los siguientes afirmaciones no corresponde a los roles de un Estado moderno?
  - a) Calidad.
  - b) Competitividad.
  - c) Productividad.

- d) Externalidades.
- e) Cantidad.

5. La organización del Estado en general responde al principio de:

- a) División de Poderes.
- b) Respeto a las leyes.
- c) Dación de normas.
- d) Derogación de leyes.
- e) Administración de justicia.

6. Los poderes del Estado peruano tienen una estructura determinada. En tal sentido, elija de las alternativas que se muestran a continuación aquellos organismos que pertenecen al ejecutivo:

- a) Cámara legislativa.
- b) Consejo Nacional de la Magistratura.
- c) Organismos públicos descentralizados.
- d) Ley orgánica del poder ejecutivo.
- e) Defensoría del Pueblo.

7. El surgimiento de los “Organismos Autónomos” en el país se justifica en razón del proceso denominado como:

- a) Modernidad.
- b) Mercados abiertos.
- c) Sociedad flexible.
- d) Reformas.
- e) Cambio institucional.

8. La afirmación: “La ley marco de los organismos reguladores y las leyes y demás disposiciones reglamentarias especiales que disciplinan su régimen establecen el conjunto de funciones y potestades de carácter público”. Elija de las alternativas la que se ajusta a dichos organismos:

- a) Económico-social-político.
- b) Reguladora-establece precios- normativa.
- c) Económico-político-geográfico.
- d) Normativa-jurídica-fiscalizadora.
- e) Supervisora-reguladora-fiscalizadora.

9. El tipo de Estado que demandan los ciudadanos es aquel que cuenta con una gestión moderna orientada a resultados. Esto se logra cuando el Estado y sus entidades públicas están en capacidad de establecer políticas y objetivos claros, a nivel nacional, regional y local. La concepción referida se circunscribe a la definición de:

- a) Estado moderno.
- b) Estado subsidiario.
- c) Estado promotor.
- d) Estado interventor.
- e) Estado coercitivo.

10. En términos apropiados, complete la siguiente afirmación. .... reasigna el gasto y la recaudación de impuestos a los gobiernos sub nacionales.

- a) Política fiscal.
- b) Política fiscal centralizada.
- c) Política fiscal completa.
- d) Política monetaria.
- e) Política monetaria centralizada.

UNIDAD III

# LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



- Al finalizar la tercera unidad, el estudiante será capaz de comprender la gestión del Estado hacia una Administración Pública Moderna mediante un informe.

CONTENIDOS	ACTIVIDADES FORMATIVAS (HABILIDADES Y ACTITUDES)	SISTEMA DE EVALUACIÓN (TÉCNICAS Y CRITERIOS)
<p><b>Tema N° 1: LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1 Elementos de la Administración Pública.</li> <li>2 Nueva gestión pública.</li> <li>3 Gobierno electrónico.</li> </ol> <p><b>Tema N° 2: BUROCRACIA</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1 Características de la burocracia.</li> <li>2 Críticas a la burocracia.</li> <li>3 Consideraciones para una burocracia moderna.</li> <li>4 La administración pública peruana.</li> </ol> <p><b>Tema N° 3: INSTRUMENTOS DE LA GESTIÓN PÚBLICA</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1 Instrumentos de gestión institucional.</li> <li>2 Instrumentos de gestión administrativa.</li> <li>3 Otros instrumentos de gestión.</li> </ol>	<p>Identifica las diversas actividades dentro de la administración Pública.</p> <p>Identifica aspectos relacionados a la burocracia en las entidades públicas y privadas.</p> <p>Identifica y argumenta la necesidad de modernización del Estado.</p> <p>Identifica los diversos instrumentos de gestión en la Administración Pública y valora su importancia a través de una investigación.</p> <p>Comprender la gestión del Estado hacia una Administración Pública Moderna mediante un informe.</p>	<p><b>Procedimientos e indicadores de evaluación permanente</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Entrega puntual de trabajos realizados.</li> <li>• Calidad, coherencia y pertinencia de contenidos desarrollados.</li> <li>• Prueba teórico-práctica, individual.</li> <li>• Actividades desarrolladas en sesiones tutorizadas</li> </ul> <p><b>Criterios para evaluar un informe escrito:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Introducción.</li> <li>• Cantidad y calidad de la información.</li> <li>• Uso de diagramas e ilustraciones.</li> <li>• Análisis crítico.</li> <li>• Conclusiones.</li> </ul>

## RECURSOS

### VIDEOS

**Tema N° 1: La Administración Pública**

Vídeo: Una pequeña historia sobre la Administración Pública

[https://www.youtube.com/watch?v=KJY\\_3YkbYv0](https://www.youtube.com/watch?v=KJY_3YkbYv0) 

Duración: 6.19 minutos

**Tema N° 2: Burocracia**

Vídeo: Burocracia enemigo del desarrollo

<https://www.youtube.com/watch?v=kb3YdOeHlc0> 

Duración: 5.48 minutos

**Tema N° 3: Instrumentos de la gestión pública**

Vídeo: Nueva gestión pública

[https://www.youtube.com/watch?v=O\\_dgBF5MqjU](https://www.youtube.com/watch?v=O_dgBF5MqjU) 

Duración: 6.53 minutos



**DIAPOSITIVAS ELABORADAS POR EL DOCENTE:**

**Lectura seleccionada N° 1**

Las políticas públicas de desarrollo empresarial e innovación desde la perspectiva de la nueva gestión pública y la gobernanza: caso CREAME.

Perdomo, G. y Arias, J. (2013). Las políticas públicas de desarrollo empresarial e innovación desde la perspectiva de la nueva gestión pública y la gobernanza: caso CREAME. *Apuntes del CENES*, 32(56), 175-204. Recuperado de ProQuest Central: <http://search.proquest.com/docview/1551997811?accountid=146219>

**Lectura seleccionada N° 2**

En elogio de la burocracia

Martín, P. (2015). En elogio de la burocracia. *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 33(1), 201-206. Recuperado de <http://search.proquest.com/docview/1679236250?accountid=146219>Lectura

**Lectura seleccionada N° 3**

Instrumentos de gestión participativa en la administración pública: propuesta de un sistema de indicadores para la planeación estatal en Baja California

Rivera, S., Kirkand, A. & Berumen, M. (2013). Instrumentos de gestión participativa en la administración pública: propuesta de un sistema de indicadores para la planeación estatal en Baja California. *Revista Internacional Administración & Finanzas*, 6(2), 89-100. Recuperado de: <http://search.proquest.com/docview/1242453647?accountid=146219>



**INSTRUMENTO DE EVALUACIÓN**

- Lista de cotejo de informe escrito



**BIBLIOGRAFÍA (BÁSICA Y COMPLEMENTARIA)**

**BÁSICA**

- Arellano, H. (2007). *Administración pública Básica*. Bogotá: ECOE Ediciones.
- Oyarce, H. (s.f.). *Panorama de los Sistemas de Recursos Humanos en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Recuperado en: [http://www.cepal.org/ilpes/panorama/documentos/informe\\_hector\\_oyarce.pdf](http://www.cepal.org/ilpes/panorama/documentos/informe_hector_oyarce.pdf)

**COMPLEMENTARIA**

- Castillo, J. (2005). *Administración Pública*. Centro de Estudios Gubernamentales.



**RECURSOS EDUCATIVOS DIGITALES**

[www.caballero Bustamante.com.pe](http://www.caballero Bustamante.com.pe) (Estudios Caballero Bustamante)

[www.congreso.gob.pe](http://www.congreso.gob.pe) (Congreso de la República)

[www.mef.gob.pe](http://www.mef.gob.pe) (Ministerio de Economía y Finanzas)

[www.pcm.gob.pe](http://www.pcm.gob.pe) (Presidencia del Consejo de Ministros)



## TEMA N° 1:

## LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La administración pública ha ido transitando por una serie de transformaciones relacionadas a la forma de realizar actividades de gestión en las empresas del Estado. La discusión académica se limita a definir el rol o roles del Estado, por un lado existen aquellos que piensan que el Estado debe ser el ente que dirija el desarrollo, no obstante hay otra postura que dice que el Estado debe ser un ente que regule la actividad económica de manera no intervencionista. La evidencia empírica da razones de peso a la segunda postura para salir airoso, de todos modos los problemas que aquejan al estado están enfocados a temas diversos, burocracia, la nueva gestión pública, etc. Por ende, la gestión pública debiera afrontar estos retos del mundo moderno, un ejemplo concreto es la necesidad de mejorar la infraestructura en el país, para lo cual se requiere el concurso del sector privado puesto que las inversiones son cuantiosas y, no solo el Estado, es el único que podría resolver ese reto porque los recursos siempre son escasos, en tal sentido, una administración pública moderna debe contemplar este conjunto de cambios en el ámbito del Estado.

## 1. ELEMENTOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA<sup>1</sup>

Las Administraciones públicas son organizaciones a las que corresponde, como es bien conocido, satisfacer los intereses generales de sus respectivas comunidades. Cualquier Administración pública es una organización pero también las entidades que forman parte de la misma, sean estas formalmente independientes (agencias, organismos autónomos o empresas públicas) o no (departamentos centrales) pueden considerarse organizaciones a efectos analíticos. Todo ello con independencia de que su entorno esté configurado por otras unidades administrativas y que sus objetivos y decisiones estén condicionados por los criterios de instancias superiores. Por ejemplo, un Ayuntamiento es una organización pero cualquiera de sus unidades administrativas diferenciadas, formalmente independientes o no, pueden ser analizadas como si fueran organizaciones con entidad propia ya que poseen todos los elementos que caracterizan a una organización.

Analizar las diversas instancias o unidades administrativas, que configuran las administraciones públicas, como organizaciones es el objetivo de este libro pero, ¿cómo podemos analizar unas realidades que ya a simple vista parecen muy complejas? En efecto, las organizaciones son fenómenos poliédricos que poseen varias dimensiones y, en consecuencia, deben ser analizadas desde distintos enfoques y con diferentes niveles de tratamiento. Una organización articula varias dimensiones que requieren enfoques específicos y precisos pero sin perder de vista una comprensión más global que permita apreciar los puntos de contacto y las sinergias entre las distintas dimensiones.

En el próximo apartado se podrá apreciar cómo las distintas corrientes o enfoques de la Teoría de la Organización han tendido a analizar con profundidad solamente algunas de estas dimensiones, enfoques parciales que han dejado al margen al resto de las dimensiones. Esto, sin ninguna duda, ha sido un error ya que no es posible analizar una parte de los elementos substantivos de las organizaciones e intentar comprender su lógica global de funcionamiento y su problemática.

En los ya lejanos años 60, la Teoría de la Organización dio un salto cualitativo importante de la mano de la Teoría General de Sistemas al comprender que las organizaciones debían analizarse de manera integral sin dejar de lado ninguno de sus dimensiones fundamentales. En este sentido, una organización (en nuestro caso una organización pública) agrupa las siguientes dimensiones fundamentales (figura 1):

1 Ramió, C., IDEA Internacional. (2008). Teoría de la Organización y Administración Pública. Págs. 1-6. Recuperado de: <http://www.fcpolit.unr.edu.ar/tecnologiasdeadministracion/files/2012/08/U1-Carles-Ramio-TeoriA-de-la-Organizacion.pdf>

- Entorno
- Objetivos,
- Estructura administrativa,
- Recursos humanos,
- Recursos tecnológicos, financieros y materiales,
- Procesos administrativos.

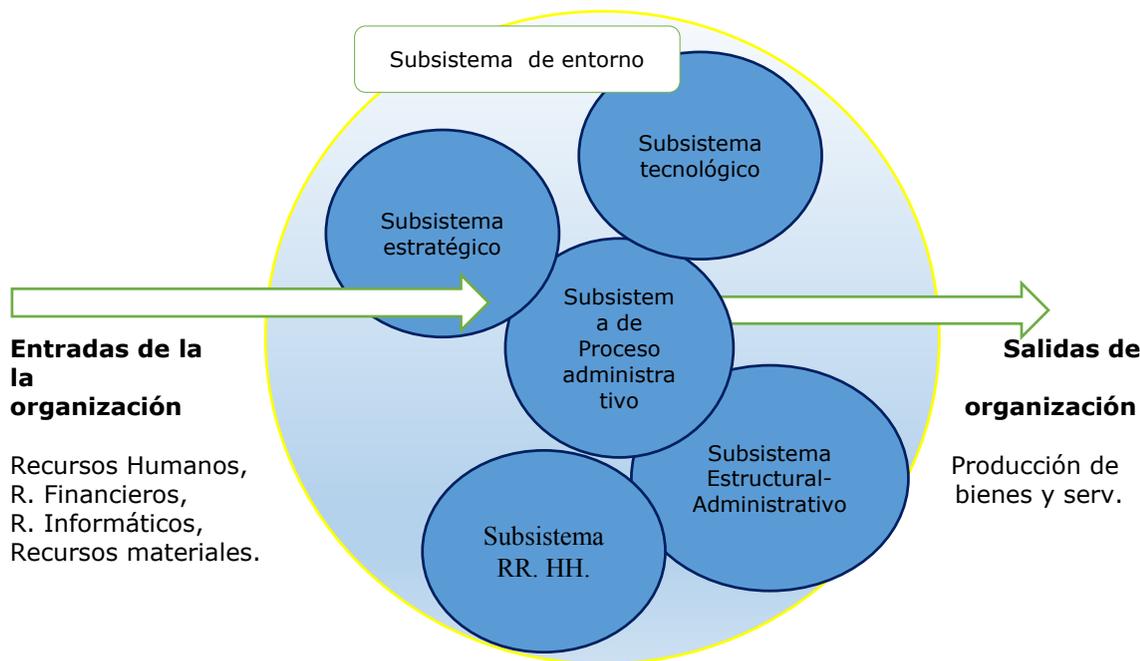


Figura N° 1. Elementos de la Administración Pública

Fuente: Kast, F.E., Rosenzweig, J.A. (1976), "Administración en las Organizaciones," México, McGraw-Hill

Desde entonces se ha utilizado este esquema, con algunas variaciones, para comprender de forma integrada las dimensiones que configuran las organizaciones con el objetivo de comprenderlas como "fenómenos integrados". De todos modos, esta forma de concebir las organizaciones adolece de un excesivo esquematismo y de una orientación muy técnica que no permite comprender algunas dimensiones que tienen una relevante influencia en el desarrollo y en las aportaciones de las organizaciones públicas. Los progresos y las aportaciones de la Teoría de la Organización durante las dos últimas décadas permiten apreciar que las organizaciones son algo más que objetivos, estructuras, recursos humanos, es decir, son algo más que un conjunto de elementos que configuran una dimensión de carácter "sociotécnico". Las organizaciones son también entidades sociales que tienen sus propias dinámicas políticas y que poseen sus propios mitos, valores e ideología, es decir, realidades que tienen sus propios parámetros culturales. Atendiendo a esta nueva dimensión, los análisis organizativos deben tener presente el ámbito "político-cultural" de las organizaciones públicas.

Además, hay que añadir un elemento implícito en cualquier análisis organizativo: las estrategias de mejora de los elementos de las organizaciones y de su rendimiento. En efecto, el análisis organizativo tiene como objetivo ayudarnos a comprender mejor las pautas de funcionamiento de las organizaciones, sus debilidades y sus fortalezas y las causas de las mismas. Deseamos unos conceptos y unos instrumentos que nos ayuden a comprender y a detectar aciertos y desaciertos de las organizaciones pero no es el objetivo final o al menos, no es el único objetivo. Deseamos identificar las fortalezas y las debilidades de las organizaciones con una intención final muy

evidente: el de introducir dinámicas de cambio que permitan mejorar la eficacia y la eficiencia de las organizaciones mediante calculadas estrategias que favorezcan superar los puntos débiles y maximizar los puntos fuertes. En definitiva, cualquier análisis organizativo comporta de forma implícita o explícita una dimensión o ámbito de "control, cambio y mejora de la organización".

Una vez se han añadido estas nuevas dimensiones de carácter político-cultural y de control y mejora podemos tener una imagen mucho más completa y ordenada sobre los ámbitos conceptuales fundamentales que agrupa cualquier organización pública. En este sentido, una organización pública se articula en tres grandes ámbitos (ver figura 2):

- a) Ámbito sociotécnico.** Agrupa todos los elementos clásicos que posee cualquier organización y que desde hace más de tres décadas han suscitado el interés de los analistas organizativos. El entorno, los objetivos, las estructuras, los recursos financieros y materiales y los procesos administrativos se configuran como un conjunto de elementos diferenciados que pueden ser analizados con unos conceptos y unos instrumentos técnicos muy bien estructurados.
- b) Ámbito político-cultural.** Representa una forma novedosa de analizar las organizaciones públicas como realidades políticas donde diversos actores tienen sus propios objetivos que intentan alcanzar mediante estrategias que diseñan en función de su capacidad de control de los recursos y de su influencia en los procesos de toma de decisiones. Actores intraorganizacionales (unidades, grupos e individuos) que tienen objetivos muy diversos y que luchan por dominar espacios compartidos generándose lógicas de conflicto. Además, las organizaciones agrupan unos parámetros culturales específicos que representan unos mecanismos claramente perceptibles (costumbres, rituales, símbolos, etc.) pero difíciles de definir (mitos, valores e ideología) que facilitan la articulación y cohesión de los distintos miembros individuales y colectivos de una organización.
- c) Ámbito de control y mejora.** Las organizaciones controlan sus elementos, sus procesos y actuaciones, revisan si las dinámicas atienden a todo lo que previamente se ha decidido y programado. Para ello se diseñan sistemas de información y control que facilitan el diagnóstico continuo de los elementos organizativos y, en caso necesario, se impulsan lógicas de cambio y de mejora organizativa. Las organizaciones públicas están inmersas en una constante transformación en su intento de adecuar sus realidades internas a las nuevas exigencias de sus entornos.

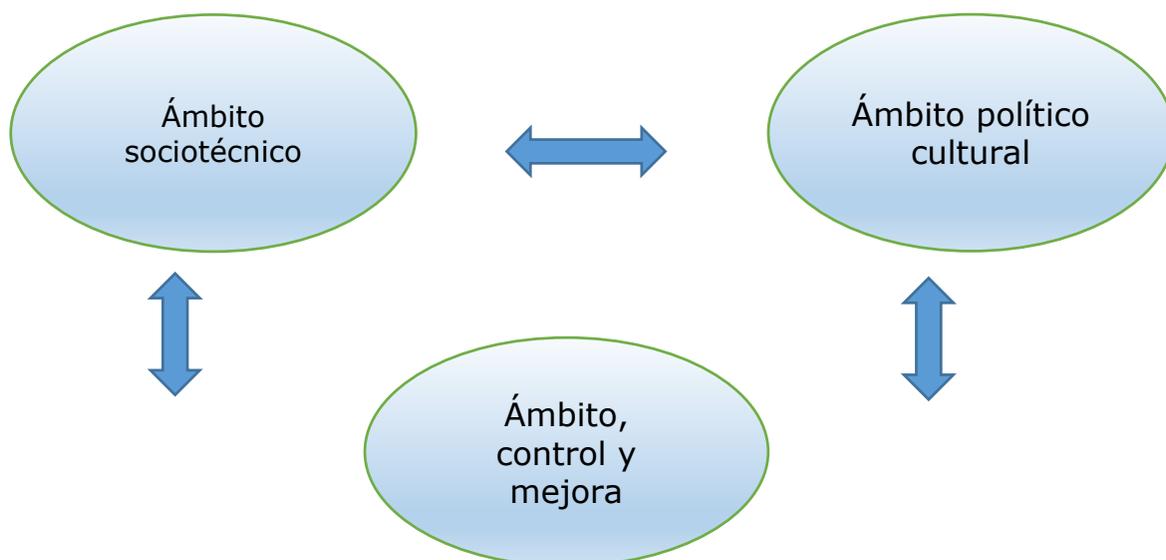


Figura N° 2. Ámbitos de las Organizaciones Públicas

Fuente: Los tres ámbitos de las organizaciones públicas. Pedro Fernando Escalante Ampuero

## 1.1 TEORÍA DE LA ORGANIZACIÓN Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA<sup>2</sup>: UNA RELACIÓN DIFÍCIL

La Administración pública es una realidad social, política y organizativa que requiere de tratamientos analíticos jurídicos, económicos, sociológicos y politológicos. Pero estos tratamientos científicos pueden ser insuficientes. Las transformaciones del Estado, las nuevas tareas a abordar por las diversas administraciones públicas, y sobre todo, el enorme predominio de los recursos financieros y humanos que han supuesto y suponen la creciente actividad de prestación de servicios, han puesto de relieve la aproximación organizativa, también denominada gerencialista o eficientista (Subirats, 1990). Esta circunstancia es fundamental: las administraciones públicas han adquirido nuevas funciones y objetivos que han originado substanciales cambios en su composición y estructura, de tal forma que la aproximación organizativa parece ineludible.

Si bien parece indiscutible la necesidad y mutuo aprovechamiento de un posible contacto entre la Teoría de la Organización y la Administración pública, más problemático es el mecanismo de acercamiento entre esta ciencia social y este tipo de organización, lo que Ibarra y Montaño (1992), califican como las maltrechas relaciones de la Teoría de la Organización con la Administración pública. En efecto, un largo y polémico debate ha acompañado siempre a los intentos de relacionar la Teoría de la Organización con la Administración pública. La literatura organizativa sostiene dos puntos de vista divergentes en cuanto a la tradicional controversia entre universalidad y especificidad de las organizaciones: Una primera postura considera que todas las organizaciones son básicamente idénticas, tienen similares elementos, características y problemas. Una segunda posición sostiene que las organizaciones son diferentes y por lo tanto requieren de análisis específicos y con pocas posibilidades de ser transferidos a otras realidades organizativas (Mcklevey; Aldrich, 1983). La primera posición es la que domina la mayor parte del pensamiento organizativo aunque con ciertas reservas. La Teoría de la Organización abarca, según esta posición, no solo las empresas y, más en general, las organizaciones económicas, sino también los partidos, las asociaciones, las iglesias y la Administración pública (Zan, 1989). En un primer momento, la Teoría de la Organización consideraba que sus modelos conceptuales e instrumentales eran válidos para cualquier organización. Pero a raíz del surgimiento de la teoría de las contingencias cambia parcialmente esta consideración: se percibe a las organizaciones como únicas debido a que mantienen una original y particular relación con el entorno, pero aun así, parte de la unicidad teórica y metodológica como mecanismos para llegar al conocimiento de tales particularidades.

Pero como las organizaciones públicas tienen las mismas necesidades que las organizaciones del sector privado por lo que respecta a alcanzar sus objetivos de una forma eficaz y eficiente se acepta que sus zonas más operativas puedan y deban nutrirse de los conocimientos, herramientas y avances de la teoría organizativa. Estos dos principios, necesidad de una disciplina propia y la permeabilidad hacia las proyecciones organizativas en los sectores más operativos son reconocidos por la mayoría de los estudiosos de las Administraciones públicas. Pero este posicionamiento no es un obstáculo para abordar, desde otro prisma, las posibles relaciones que se puedan establecer entre la Teoría de la Organización y la Administración pública.

Hay que tener presente que la Teoría de la Organización es una disciplina científica que ha experimentado una notable evolución desde sus modernos orígenes hasta nuestros días. En los últimos tiempos han aparecido con fuerza unas nuevas perspectivas de análisis, como son, entre otras, las organizaciones como sistemas políticos, la cultura organizativa, el análisis del proceso de toma de decisiones y el cambio organizativo, cuyos enfoques varían substancialmente los parámetros más clásicos de la teoría organizativa ya que abandonan los estrictos cauces de la ingeniería, la economía de empresa y la psicología y adoptan un talante más plural, descriptivo, analítico y menos ligado a la búsqueda obsesiva de una instrumentalidad directa. Es decir, las nuevas perspectivas organizativas no se limitan a elaborar meras recetas para una gestión más eficaz sino que se configuran como instrumentos analíticos para la interpretación de una parte significativa de la realidad de las organizaciones. En este sentido, existen muchos puntos de contacto entre los enfoques organizativos contemporáneos con la Administración pública como organización.

Pero hay que volver a la cuestión clave: ¿Hay organizaciones con una naturaleza tan diferente que requieran un instrumental teórico y metodológico específico? Es decir, se trata de dilucidar si existen complejos organizativos

2 Ibid. Pág. 21-27.

que demanden un tratamiento o análisis organizativo (es decir, que aprovechen las técnicas y fuentes de conocimiento de medio y corto alcance que proporciona la teoría de la organización) pero desde unas bases teóricas y metodológicas propias o específicas. Este punto es relevante dadas las características especiales que muestra la organización elegida como objeto de estudio: la Administración pública. Seguidamente se hará un breve repaso a los elementos que delimitan a la Administración pública como una organización diferenciada y a las características organizativas que la definen.

## 1.2 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMO ORGANIZACIÓN DIFERENCIADA

Una exigencia previa a cualquier otra consideración es intentar acercarnos al significado y al alcance del concepto Administración pública. Se trata, pues, de identificar aquellos elementos que perfilan la Administración pública como una organización específica y diferenciada. Los aspectos más importantes que perfilan a las administraciones públicas como complejos organizativos diferentes a las organizaciones privadas (Subirats, 1991 citando a Rayner *et al.*, 1976 y Galy, 1977), son:

- Los organismos públicos no escogen el ámbito de su actuación, sino que les viene definido estatutariamente, mientras el sector privado se sitúa donde contempla posibilidad de beneficios.
- Las instituciones gubernamentales tienen algunos privilegios y posibilidades coercitivas que no son usuales en el sector privado.
- El entorno de la gestión pública es mucho más complejo que el de cualquier organización privada por importante y voluminosa que sea, siendo la necesidad de negociación y transacción mucho mayor.
- Los organismos gubernamentales son mucho más vulnerables a las presiones de naturaleza política, que debido a su carácter electoral son a corto plazo, lo que dificulta la adopción de estrategias o la planificación a medio o largo plazo.
- La determinación de objetivos es mucho más confusa, ambigua y plural que en el sector privado.
- Existen pocas presiones estructurales internas en el sector público que conduzcan a una mayor eficiencia de la gestión. Esas presiones son básicamente externas (políticas, fiscales).
- Es difícil medir o evaluar el rendimiento de las organizaciones públicas, dada la inexistencia de "números rojos", de cuenta de resultados objetivables. No resulta fácil saber si se ha conseguido lo que se pretendía.
- Todo ello conlleva la dificultad de delegar o descentralizar las tareas gubernamentales, dado que para ello el instrumento más adecuado es el control de la delegación vía resultados.
- El tipo de objetivos a conseguir (salud, medio ambiente,...) dificulta la segmentación de los destinatarios de la actividad pública, con lo que ello implica de problemas en el uso de muchos instrumentos de mercado.
- El grado de visibilidad y control del sector público es mucho mayor, estando sometido a mayor presión de transparencia.
- Las diversas administraciones públicas están obligadas, a diferencia del sector privado, a actuar con respeto a los principios de equidad, con criterios temporalmente consistentes y con la constante presencia del control jurisdiccional sobre todas sus actuaciones, lo que conduce a una mayor centralización y burocratización.
- La gestión de los recursos humanos está mucho más condicionada en el sector público, tanto en la selección, como en la exclusión o promoción de su personal, siendo muy difícil premiar la excelencia de la labor de cuadros y gestores.
- También la gestión de los recursos financieros es mucho menos flexible, dadas las formalidades presupuestarias y la existencia de controles de legalidad del gasto.

- La inexistencia de la sensación de riesgo, el predominio de lo perenne o estructural sobre lo coyuntural.”

### 1.3 LAS CARACTERÍSTICAS ORGANIZATIVAS QUE DEFINEN A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y VUELTA A SU POSIBLE RELACIÓN CON LA TEORÍA DE LA ORGANIZACIÓN

Una vez clarificado que existen importantes elementos que configuran a la Administración pública como una organización diferenciada, parece necesario profundizar en el tratamiento de algunos de ellos para detallar las características organizativas más relevantes que definen a la Administración pública. Estas características son:

**1) La Administración pública es una organización compleja.** Complejidad que no viene dada por sus grandes magnitudes (como se podría creer) sino que se debe a su diversidad funcional y estructural: los organismos públicos atienden unas funciones muy distintas entre sí pero utilizan un mismo modelo administrativo. Es decir, no hay correlación entre su estructura interna y las funciones asumidas. Este problema se agrava debido a que el modelo administrativo de la Administración pública no ha cambiado desde hace mucho tiempo, cuando su estructura respondía a las necesidades propias de las funciones tradicionales del Estado, las llamadas de soberanía. Pero las funciones han cambiado, multiplicado y diversificado y el modelo administrativo ya no se adecua a estas nuevas realidades.

También contribuye a la complejidad la irregular y a veces caótica, especialización funcional y territorial (los criterios de departamentalización no son uniformes) que imposibilitan una correcta integración de las distintas actividades; la propia ordenación territorial del Estado, especialmente en los sistemas federales y regionales donde hay una pluralidad de instancias públicas con niveles de igual competencia, exige unos sofisticados mecanismos de coordinación interorganizativos.

**2) La interdependencia entre política y Administración.** No hay separación entre política y Administración, toda organización pública, por el hecho de serlo, participa del poder político, incluso cuando se trata de las zonas más modestas de la organización (Baena del Alcázar, 1985).

**3) No existe una relación inmediata entre actividad de la Administración y recursos financieros.** Ello hace muy difícil medir la eficiencia o el rendimiento de la Administración en términos normales. Además la definición de los parámetros de eficiencia y eficacia tiene una fuerte dimensión política.

**4) La dinámica organizativa se encuentra fuertemente condicionada por los límites normativos que delimitan la gestión del personal.** Los rígidos mecanismos de entrada al nuevo personal, su vinculación, una vez dentro, con la Administración y las escasas posibilidades de modificar las pautas negativas de comportamiento y de premiar las positivas son las características más notorias que hacen que la problemática de los grupos humanos que dirigen y forman parte de las administraciones públicas sea considerada como una de las cuestiones capitales para los estudiosos de las organizaciones.

**5) A diferencia de la mayoría de las organizaciones,** que han de competir entre sí para obtener del entorno los recursos necesarios para desarrollar sus actividades, la Administración pública cuenta con suficientes recursos con una tendencia incrementalista que el Estado capta mediante el sistema fiscal.

Pero si las administraciones públicas no compiten en un mercado económico sí lo hacen en un mercado político y administrativo. En un mercado político ya que la existencia de una pluralidad de administraciones públicas hace que estas compitan entre sí por unos recursos que en su mayoría recauda y distribuye una única instancia (es el caso de España donde comunidades autónomas y entes locales luchan políticamente con la Administración General del Estado para conseguir el mayor volumen de transferencias económicas). A nivel intra-administrativo las diferentes unidades (ministerios, consejerías, direcciones generales, entes autónomos, etc.) compiten para conseguir de las instancias político-administrativas centrales el mayor volumen de recursos.

**6) Es muy difícil identificar con exactitud el producto específico de cada administración,** y aún más difícil encontrar indicadores para medir la eficacia y la eficiencia de la producción pública. Hay una pluralidad de in-

dicadores, conflictivos entre sí, que son difíciles de obtener y pueden tener, además, una naturaleza espuria. Por ejemplo, ¿qué se entiende por grado de satisfacción de los ciudadanos, y cómo se obtiene?

**7) En la Administración pública, como consecuencia de sus múltiples funciones, coexisten diferentes profesionales (médicos, educadores, ingenieros, etc.) con racionalidades específicas que requieren diferentes procesos y estructuras.** Estos especialistas se ven a veces frenados y subyugados por una estructura y dinámica burocrática que prima los aspectos administrativos.

Estos elementos diferenciales y otros de menor impacto no hacen posible tratar conceptual y metodológicamente a la Administración pública como una organización normal. Estas consideraciones nos “llevan a la conclusión de que las diferencias [entre organizaciones de naturaleza privada y organizaciones de naturaleza pública] son muy substanciales, y se requiere cierta perspectiva distinta sobre una y otra actividad” (Subirats, 1990). Sabemos que las Administraciones públicas presentan características específicas que justifican su tratamiento independiente a efectos de su estudio científico (Baena del Alcázar, 1985).

Seguidamente, se profundizará brevemente en los principales argumentos a favor y en contra de la equiparación de las organizaciones públicas con las organizaciones privadas. Una buena parte de los autores del enfoque economista o gerencialista ven a la Administración bajo el prisma de la neutralidad en relación con la política. La Administración es una organización ejecutiva y maquinal totalmente separada de las instancias políticas. Esta creencia arranca con Wilson (1887) y no nos ha abandonado todavía en nuestros días, “la lógica del enfoque de gestión depende de la existencia de una separación entre política y administración” (Rosenbloom, 1986).

A partir de la simplificación técnica que se deriva de la separación entre el nivel político y el nivel administrativo es posible implantar las técnicas e instrumentos de gestión propios del sector privado al sector público.

Esta postura se ha visto reforzada por la evidente aproximación e interrelación entre el sector público y el sector privado. Sea mediante la tesis de la privatización de los organismos públicos, o bien por la publicación o politización de las organizaciones privadas (Litnchfield, 1956; Readford, 1965; Bozeman, 1984; citados en Subirats, 1990). Además es cierto, como dicen Perry y Kramer (1983), que existe un punto de encuentro entre las dos visiones presentadas y que pasaría por considerar que el sector público, en general, tiene las mismas necesidades que el sector privado por lo que respecta a alcanzar sus objetivos de una forma eficaz y eficiente, si bien tiene una orientación normativa distinta dada la relevancia de valores propios del entorno público como por ejemplo, la participación democrática, la transparencia, la justicia y la equidad en el trato.

Sean las argumentaciones más o menos brillantes u oportunas, lo importante es que ambos tipos de gestión son sólo similares “en los aspectos poco relevantes” (Allison, 1980). Si bien es cierto que se produce cierta identidad de tareas, actividades y procedimientos susceptibles de ser sujetos pasivos de esfuerzos racionalizadores bajo criterios económico-gerencialistas, ello no debe ocultar el hecho de que la propia naturaleza de los objetivos y funciones de la Administración pública impide la maximización de esta sencilla transmisión. Los sagrados conceptos de eficacia y eficiencia no son válidos para guiar unilateralmente las funciones y objetivos de la Administración (por ejemplo salud, educación, etc.).

El rechazo a la identificación entre organizaciones públicas y privadas obliga a discriminar de manera general al conjunto de técnicas e instrumentos gerenciales provenientes del sector privado. Pero solo de manera general, ya que en ciertos momentos y ámbitos organizativos pueden ser aplicables a las organizaciones de naturaleza pública. Ello explica que el rechazo se centre de forma especial en las perspectivas más instrumentales de la Teoría de la Organización (ingeniería, eficientismo, economicismo o gerencialismo) pero no a la totalidad de conocimientos, teorías y métodos que ofrecen las mismas. La Teoría de la Organización como instrumento de conocimiento puede ser muy útil en su aplicación al campo público. Su alcance, riqueza y potencia puede abrir nuevas formas de entender a los organismos públicos. Pero desgraciadamente no existe, o no se ha desarrollado suficientemente, una Teoría de la Organización aplicada específicamente a la Administración pública, con unos conceptos, valores y técnicas propias.

## 2. NUEVA GESTIÓN PÚBLICA<sup>3</sup>.

Veamos ahora los aspectos resaltantes de la nueva gestión pública.

**2.1 LA NUEVA RACIONALIDAD ADMINISTRATIVA.** La nueva gestión pública, la administración pública en las sociedades contemporáneas se enfrenta hoy a ser transformada por una nueva racionalidad que fue definida, desde finales del siglo XX, por diversos autores como una nueva gestión pública (NGP). Esta NGP pretende tomar distancia de la racionalidad burocrática, racionalidad que definió históricamente a la Administración Pública (Guerrero, 1999). Esta nueva racionalidad administrativa se constituye desde un enfoque privado, concordante con los planteamientos de autores como Peter Drucker (1986), reconocido tratadista de administración de empresas. Como forma de ver y actuar ante los asuntos públicos, Drucker emerge de la economía, y más particularmente del pensamiento económico neoclásico, donde se exalta lo privado, el individualismo y la rentabilidad (Guerrero, 1999) y es la consecuencia de los desarrollos históricos de diversas disciplinas que han participado en el estudio de las organizaciones. Esta racionalidad administrativa, fundamenta sus principios bajo la noción de éxito en los términos de la institución-mercado, al cual es un mediador entre el Estado y la sociedad. Mediación que se propone como base del modelo sustituto del modelo “burocrático”, donde se debe (Guerrero, 2002):

- a. Establecer mercados intragubernamentales y orientar al gobierno hacia el concepto de ciudadano-cliente.
- b. Desarrollar la competencia en la provisión de bienes y servicios públicos.
- c. Introducir el “espíritu empresarial” en la cultura de la Administración Pública.

Esta “nueva” racionalidad administrativa se presenta como novedosa. Sin embargo, sus orígenes son tan antiguos o más que la misma racionalidad de la economía clásica. Aspectos como la competencia, la idea de empresa, producción, ganancia, han sido retomados y rebautizados bajo los conceptos de enfoque empresarial y gerencial, gerencia por objetivos y resultados, libre competencia, agenciamiento, rentabilidad, eficiencia y eficacia, entre otros. O en palabras de Ómar Guerrero: “El móvil que anima a la Nueva Gestión Pública: reducir costos” (Guerrero, 2002). Como racionalidad, uno de sus objetivos principales es la transformación de las relaciones interpersonales e interorganizacionales, lo cual se condensa en la cultura de las organizaciones. El cambio de los papeles, imágenes e imaginarios, símbolos, creencias, actitudes y aptitudes, afectos y sentimientos organizacionales, se fundamenta en la implementación de un modelo empresarial en el manejo del sector público. Lo cual se resume en la búsqueda de una cultura organizacional creada conforme a las imágenes de la lógica empresarial y de los negocios privados dentro del aparato del Estado. La Nueva Gestión Pública (NGP), como racionalidad, tiene consecuencias ético-morales, al reconfigurar los valores que orientan la consecución de los fines de las organizaciones públicas y afectan la manera en que se diseña la capacidad organizacional estatal y no estatal, frente a un nuevo concepto de lo público. Las cuales se materializan en la forma en que las organizaciones públicas se relacionan con la justicia, la equidad y su entorno organizacional (Arellano y Cabrero, 2005). La NGP, parece apoyar un argumento de tipo individualista, que pregona por una autodeterminación, solo posible, en la medida que se faculta al ser humano para que sea dueño de sus propios objetivos, sin interferencia de ninguna acción o institución coercitiva. La NGP desarrolla propuestas valorativas que determina la configuración de las organizaciones hacia argumentos como: Estar en contra de la burocracia; defender el mercado como mecanismo óptimo para distribuir los beneficios; que el mérito y el ser dueños de sí mismos son los mejores jueces sociales –debido a su condición técnica y neutral–; el hecho de que las reglas y procedimientos formales limitan el ser dueños de sí mismos y que el ciudadano es el que mejor conoce lo que desea. Estos argumentos impactan las organizaciones en cuanto a su diseño, al configurar un nuevo marco axiológico, donde se necesita de organizaciones públicas eficientes, neutras y gerenciales, pero en donde el problema del diseño de instituciones y soportes organizacionales justos y conscientes con los principios de diferencia y autonomía, pasa a ser un

3 Chica, S. (2011). Una mirada a los nuevos enfoques de la gestión pública. *Administración & Desarrollo*, 39 (53): 57-74. Recuperado en: [http://datateca.unad.edu.co/contenidos/109133/Documentos/Una\\_mirada\\_a\\_los\\_nuevos\\_enfoques\\_de\\_la\\_gestion\\_publica.pdf](http://datateca.unad.edu.co/contenidos/109133/Documentos/Una_mirada_a_los_nuevos_enfoques_de_la_gestion_publica.pdf)

debate periférico (Arellano y Cabrero, 2005). Bajo este análisis, se elabora un nuevo cuadro resumen (Cuadro 1.), basado en los argumentos de Guerrero (2002), para ser contrastado con el cuadro expuesto anteriormente, que recoge los argumentos justificantes que presentan diversos autores de la NGP. Los cuales resaltan la importancia de pasar de la racionalidad "burocrática" a la racionalidad de la NGP.

*Cuadro N° 5. Administración Pública versus nueva gestión pública*

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	NUEVA GESTIÓN PÚBLICA
Como racionalidad transdisciplinar de las ciencias sociales.	Como racionalidad transdisciplinar de las ciencias económicas.
Su principio causal es la política.	Su principio causal es la economía.
Su centro de acción es el desarrollo de lo público.	Su centro de acción es el desarrollo del Mercado.
Se focaliza en el Estado. Basa su acción en las relaciones de dominación - sujeción y la prevaencia de lo público sobre lo privado.	Se Focaliza en el Mercado. Basa su acción en las relaciones de mercado.
Su marco legal y normativo se basa en el derecho administrativo.	Su marco legal y normativo se basa en el derecho mercantil.
Su orientación hacia el ser Humano tiende a lo público.	Su orientación hacia el ser Humano tiende a lo privado.
Su fundamento axiológico es la ética como bienestar público.	Su fundamento axiológico es la eficiencia del individuo.

*Fuente: Aguilar, Una mirada a los nuevos enfoques de la administración pública*

**2.2 ENFOQUES DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA:** La nueva gestión pública (NGP) no presenta una sola línea discursiva, posee diversos enfoques que continuamente se transforman e interrelacionan y son acotados con diversos nombres y en múltiples contextos.

### Orígenes

Barzelay (2003), en un estudio sobre la NGP plantea que el término *Nueva gestión pública* expresa la idea de un caudal acumulado de decisiones sobre políticas públicas que se han seguido en las últimas décadas y que ha redundado en un giro sustancial en el ejercicio del gobierno y la gestión del "sector estatal" en casos concretos como son el Reino Unido, Nueva Zelanda, Australia, Escandinavia y América del Norte (Barzelay, 2003). Barzelay plantea a la NGP como una tendencia ejemplificada en los anteriores países. La idea de que la NGP es una tendencia internacional fue impulsada por dos artículos primigenios de Aucoin y Hood, acuñando en los círculos académicos también el término de Nueva Gestión Pública (NGP). Para Aucoin, en los orígenes de la discusión, la NGP, englobaba la idea de la necesidad de un cambio en las políticas de la Administración orientada hacia la reducción de costos mediante la medición cuantitativa del desempeño y la eficiencia en la prestación y entrega de los servicios públicos (Aucoin, 1996). A su vez, Osborne y Gaebler (1992), en su libro *La reinención del gobierno*, realizan una crítica a la forma de administración burocrática, la cual es el punto de partida de su estudio. Para estos autores construir una nueva gestión pública, NGP, es reinventar el Gobierno y esto implica superar el paradigma burocrático weberiano.

**2.3 ENFOQUE DE LA REINVENCIÓN DEL GOBIERNO:** El término "reinención del gobierno", difundido por Osborne y Gaebler (1992), es la concreción de diversas críticas al paradigma weberiano al interior y por fuera de la administración federal en los Estados Unidos de América. Esta propuesta buscó ser implementada como el plan de reforma del Gobierno Norteamericano por la comisión que presidió el Vicepresidente Al Gore en la administración Clinton Gore.

Los postulados básicos de la "reinención del gobierno", pueden ser resumidos de la siguiente forma:

- Los ciudadanos entendidos como clientes deben ser puestos en primer lugar. Estos se deben identificar respecto a los productos y servicios que presta la organización.

- Se deben eliminar los procedimientos burocráticos. Reducción de trámites en los pasos y operaciones organizacionales.
- Se debe procurar dar un mayor poder a los empleados, esto con el fin de obtener resultados y para lo cual, se debe también volver a lo esencial. Con el fin de operacionalizar estos principios, se puede concluir desde Osborne y Gaebler que es necesario desarrollar un cambio y diseño organizacional basado en:
  - Crear un claro sentido de misión.
  - Mayor dirección y eliminar las formas de trabajo sin propósitos claros.
  - Delegar autoridad y responsabilidad.
  - Ayudar a las comunidades a resolver sus problemas.
  - Reemplazar las regulaciones por formas de incentivos.
  - Elaborar presupuestos basados en resultados.
  - Inyectar competitividad en todo lo que se realice.
  - Buscar la mejor opción en términos del mercado.
  - Medir el éxito mediante la satisfacción del ciudadano entendido como un cliente.

La idea general que subyace en el trabajo de Osborne y Gaebler (1992), es que la eficacia del sector público puede ser aumentada mediante la aplicación de técnicas y valores del sector privado empresarial. Especialmente en la reducción de la inflexibilidad de las formalidades (reglas y procedimientos) para permitir una mayor iniciativa gerencial así como el aumento de la influencia de los ciudadanos, vistos en términos de clientes.

**2.4 ENFOQUE DEL PARADIGMA POSBUROCRÁTICO.** Barzelay (1998), como se mencionó en líneas anteriores, a través del estudio de las actividades y acciones de programas gubernamentales (Estado de Minnesota, USA) construyó un esquema que busca dar cuenta de nuevos medios para mejorar la acción colectiva en la gestión pública. Este nuevo esquema, es presentado como “Paradigma posburocrático”, el cual expone un conjunto de principios que se establecen a través del surgimiento de una nueva cultura organizacional, nuevos enfoques operativos, nuevas tecnologías administrativas, nuevas místicas y nuevas actitudes (Barzelay, 1998). El paradigma posburocrático requiere que se transite del concepto burocrático de interés público a un concepto de resultados, medidos desde la valoración que dan a estos los ciudadanos. El paradigma posburocrático busca la calidad y la generación de valor, para lo cual se debe superar el enfoque de la eficiencia desligado de la eficacia. Desde este nuevo paradigma la Administración se entiende en términos de producción, lo cual implica dar una mayor participación en la toma de decisiones a los empleados de los niveles operativos. En este paradigma el control coercitivo debe dar paso a un apego a las normas desde su comprensión e interiorización (autocontrol). También se pretende dar paso a la identificación misional, de servicios, clientes y resultados, más que la mera especificación de funciones, autoridades y estructuras. Respecto a la justificación de costos, propio del paradigma burocrático se plantea la necesidad de plantear el concepto de generación de valor; Barzelay también plantea, como un aspecto relevante del posburocratismo la rendición de cuentas y la importancia del fortalecimiento de las relaciones de trabajo, como elementos claves para superar la implantación de responsabilidades propias del burocratismo. Finalmente, los mecanismos complementarios de la posburocracia que pretenden superar la simple operación de sistemas administrativos, se basan en la búsqueda de mejora continua de los procesos; el separar el servicio del control; el lograr el apoyo para las normas; la ampliación de las opciones de los clientes; el alentar la acción colectiva; el ofrecimiento de incentivos, tanto a los clientes internos como externos; la evaluación y análisis de los resultados y el enriquecimiento de la retroalimentación.

## 2.5 ENFOQUE DE CREACIÓN DE VALOR PÚBLICO.

Barzelay (1998) es tajante al señalar que: “la palabra eficiencia, debe eliminarse del léxico de la Administración Pública... En su lugar, al deliberar acerca de la naturaleza y del valor de las actividades gubernamentales, los servidores públicos deben recurrir a los conceptos interrelacionados de producto o servicio, calidad y valor...”. La eficiencia como reducción de costos en el empleo de los medios pese a los resultados, es el centro de la crítica de Barzelay. Crítica que plantea un debate acerca de la creación de valor público, el cual nos remite al trabajo de Mark Moore (1995), en el cual se pregunta ¿Qué deben pensar y hacer los gestores públicos para aprovechar las circunstancias particulares en que se encuentran para crear valor público? Con el fin de plantear una serie de respuestas a este interrogante, Moore entiende la gestión pública como una acción estratégica, orientada a resultados que son demandados por la sociedad. En este sentido el Gerente público es un actor que debe explotar el potencial del contexto político y organizativo en el que está inmerso con el fin de crear valor público (Moore, 1995). Para Moore, al igual que Barzelay, el éxito de la gestión pública está en la transformación cultural y la inserción de nuevos principios que crean valor público, lo cual es en última instancia, lo que es valorado por los clientes de la organización. Para Moore toda mejora gerencial se expresa en términos de creación de valor que es reinterpretado por la ciudadanía. En este sentido, el valor público, a diferencia del concepto del valor en la administración empresarial, es más complejo y mucho más subjetivo. Al igual que Osborne y Gaebler, Moore plantea que las organizaciones públicas más que “hacer dinero,” buscan conseguir objetivos trazados políticamente de manera eficiente, pero ante todo eficaz (Moore, 1995). La satisfacción ciudadana, es una de las mejores formas de medir la creación de valor público, lo cual no es sencillo, “pues son muchos los ciudadanos que escriben para quejarse sobre la prestación de un servicio, pero son muy pocos los que escriben para felicitar, porque en la mañana al abrir su ducha, efectivamente salió un chorro de agua potable” (Moore, 1995:64). Esto nos sirve para plantear que la medición de la satisfacción ciudadana, se mide en cuanto a reducción de quejas y reclamos y en términos de encuestas ciudadanas. De esto se desprende que para Moore, el papel de la gestión pública es la creación de valor público, lo cual redundará en la satisfacción ciudadana.

### Enfoque de gestión por procesos

Manganelli y Klein, en su libro, ¿Cómo hacer reingeniería? (Manganelli y Klein, 1995), desde la reingeniería organizacional, plantean una definición que ha hecho carrera en cuanto al concepto de procesos operacionales en la cual “las actividades son las unidades en que se divide el proceso; dicho metafóricamente, los eslabones de la cadena de causalidad y el valor que es el proceso. Cada actividad es una unidad de trabajo, que puede realizar un trabajo material o uno mental, y que puede ser una actividad simple o una actividad compleja que agrupa múltiples acciones más simples, llamadas “tareas” u “operaciones” (Aguilar, 2006). Este enfoque hace énfasis en la medición, a través de indicadores operacionales, de gestión y de resultados, que se orientan desde los fines organizacionales y se basan en determinaciones cuantitativas y cualitativas de impactos sobre ambientes y/o poblaciones estructuradas, así como en la satisfacción ciudadana. También hace énfasis en el uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), para agilizar y permitir la realización descentralizada e incluso deslocalizada de las actividades, en el marco de procesos estandarizados de la organización de equipos multifuncionales, dado que su uso se atribuye como garante de la disminución de tiempos y recorte de distancias en la prestación oportuna de servicios.

### Del enfoque de gestión funcional al enfoque de gestión por procesos

Aguilar (2006) y Badía y Bellido (1999), establecen un cuadro comparativo entre el modelo de gestión funcional y el modelo de gestión por procesos el cual se transcribe a continuación:

Cuadro N° 6. Gestión funcional versus Gestión por procesos

GESTIÓN FUNCIONAL	GESTIÓN POR PROCESOS
Organización por departamentos o áreas especializadas.	Organización orientada a los procesos.
Los departamentos condicionan la ejecución de las actividades.	Los procesos de valor añadido condicionan la ejecución de las actividades.
Autoridad basada en jefes funcionales o departamentales.	Autoridad basada en los responsables del proceso.
Principios de jerarquía y control.	Principios de autonomía y de autocontrol.
Orientación interna de las actividades hacia el jefe o hacia el departamento.	Orientación externa hacia el cliente interno o externo.
Principios de burocracia, formalismo y centralización en la toma de decisiones.	Principios de eficiencia, flexibilidad y descentralización en la toma de decisiones.
Ejercicio del mando por control basado en la vigilancia.	Ejercicio del mando por excepción basado en el apoyo o la supervisión.
Principio de eficiencia: Ser más productivos.	Principio de eficacia: Ser más competitivos.
La cuestión es cómo hacer mejor lo que venimos haciendo.	La cuestión es para quién lo hacemos y qué debemos hacer.
Las mejoras que se logran tienen un ámbito transfuncional y generalizado: El proceso – unidad organizacional.	Las mejoras que se logran tienen un ámbito funcional limitado: El departamento –unidad organizacional.

Fuente: Aguilar, *Administración y Gestión pública*

**2.6 ENFOQUE DE LA GESTIÓN PARA RESULTADOS - GPR.** El enfoque de la gestión para resultados (GpR), se ha presentado en diferentes instancias gubernamentales y académicas, como un modelo que propone cambios en las formas tradicionales de gestión gubernamental, pone un especial énfasis en los resultados e impactos que se logran a favor de la satisfacción y bienestar de los ciudadanos. El término, gestión para resultados, emerge de una serie de debates sobre el desarrollo que se dio en el seno de diferentes agencias de la Organización de Naciones Unidas (ONU) y de organismos multilaterales como el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y el Fondo Monetario Internacional (FMI). El enfoque de la Gestión para Resultados (GpR), se enmarca en los modelos propuestos a partir de los lineamientos de las llamadas, reformas de segunda generación, que se presentaron a mediados de la década de los años noventa del siglo XX, como una respuesta a las consecuencias en los procesos de implementación de las "recetas" del denominado consenso de Washington o reformas de primera generación, al no traer los resultados esperados para los Estados y en general para las sociedades latinoamericanas, y contribuyendo más bien al desarrollo de efectos adversos que ampliaron la brecha entre países ricos y pobres. Diferentes economistas, como por ejemplo Joseph Stiglitz, ante el Banco Mundial, concluyen que el Estado debe cumplir un papel más activo en pro del desarrollo económico, pero que su función básica debe estar orientada al desarrollo político y social (institucional). El Banco Mundial, en su informe de 1997, plantea que el Estado debe ser eficiente y ante todo eficaz o estar orientado hacia resultados, lo cual se logra mediante:

- El rediseño de sus instituciones.
- Una mayor y mejor participación ciudadana en cada uno de los niveles del desarrollo de las políticas públicas.

- Una mayor transparencia en la actuación de la Administración.
- Una mayor responsabilidad y medición de resultados por parte de la administración.
- Procesos de rendición de cuentas de la Administración sobre sus actividades (accountability) (Banco Mundial, 1997).

La Gestión para Resultados (GpR), hace énfasis en la superación de problemas socialmente relevantes como: la superación de la pobreza; el crecimiento económico sostenible; el mejoramiento en la calidad de vida; el incremento de la esperanza de vida; el aumento de los promedios de escolaridad; la disminución del costo de operación gubernamental y el mejoramiento de la definición y medición de los resultados de desarrollo por parte de las instancias estatales y supraestatales (BID y CLAD, 2007).

El término “Gestión para Resultados” ha venido cobrando fuerza y tendiendo a reemplazar los términos de “Gestión por Resultados” o “gestión orientada a resultados” en la primera década del siglo XXI, al hacer énfasis el conector “para”, en el aspecto teleológico y orientativo a fines de la gestión pública. La Gestión para Resultados (GpR), está siendo aplicada por diversos gobiernos, como son Estados Unidos, El Reino Unido, España, Alemania, Nueva Zelanda y Australia; y en Latinoamérica en gobiernos como México, Chile, Brasil y Colombia. Estos últimos tienen en común que presentan los mejores indicadores en su implementación y el de ser asistidos por organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el cual apoya con asistencia técnica en el marco de líneas de crédito para el desarrollo (BID y CLAD, 2007). El enfoque de Gestión para Resultados, GpR, hace énfasis en la medición de los resultados de la gestión, en términos de logro de objetivos y metas. Sirviendo como instrumentos de verificación y priorización de avances en cuanto al grado y porcentaje de resultados alcanzados en pro de beneficios, para las poblaciones objetivo. La GpR busca orientar la acción de los actores hacia la creación de valor público (Moore, 1995) mediados por la puesta, en uso de instrumentos de gestión y Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, TIC, en forma colectiva, coordinada y complementaria, para cumplir los objetivos anteriormente señalados. (García y García, 2010). Por ejemplo, en la GpR, la eficacia de la gestión pública frente al problema de la pobreza, se puede medir en términos del porcentaje de hogares que han superado de manera permanente el estado de pobreza en comparación al número total de hogares pobres.

### Indicadores de acciones

En cuanto por ejemplo la capacitación en pro de la empleabilidad y el emprendimiento, se consideran indicadores de gestión tipo medios, más no de resultados tipo fines. Así mismo, la gestión educativa no se mide en cuanto a resultados por el número de colegios construidos o del número de maestros por estudiantes, los cuales se definirían como indicadores operacionales tipo insumos, sino por los niveles de aprendizaje que acrediten los estudiantes mediante pruebas estandarizadas internacionalmente, por la calidad de empleos y/o universidades que logran conseguir gracias a su educación preescolar, básica, media y preparatoria. La GpR incorpora, en la creación de valor público, una cadena orientada hacia resultados de insumos, medios y fines que se expresan en indicadores operacionales (insumos), indicadores de gestión (medios) e indicadores de resultados (fines). Siendo determinante en los indicadores de resultados los análisis de los efectos y de los impactos de las acciones y productos desarrollados por la gestión pública.

## 2.7 EL ESTUDIO DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA DESDE LA ARGUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA

**BARZALAY.** En un estudio específico sobre la nueva gestión pública (Barzalay, 2001), también trabaja los conceptos de argumentación administrativa y filosofía administrativa (Barzalay, 2001) de Hood y Jackson (1997). En sus estudios analiza cómo la argumentación administrativa, fundada en “el poder de la retórica”, es empleada para tratar de convencer a un público para que acepte una serie de argumentos relacionados con una o varias doctrinas administrativas que buscan dar solución a una misma controversia, mediante el empleo de diversos medios. Hood y Jackson (1997), sostienen que la fuerza de la retórica, entendida como

proceso, caracteriza las doctrinas administrativas, estableciendo que mediante estas se convence no por su comprobación y validez sino por el uso de argumentos declaratorios que se fundamentan en máximas y especificaciones respecto a la pregunta de cómo organizarse para el desarrollo de la acción administrativa (Hood y Jackson, 1997). Y es aquí donde opera la nueva gestión pública, entendida desde este análisis por Barzelay como un conjunto de doctrinas administrativas proveniente de diversas escuelas nacionales de administración pública (EE. UU., Reino Unido, Nueva Zelanda, México, Brasil, etc.), que presentan justificaciones diversas en cuanto al planteamiento y desarrollo de políticas públicas de gestión. Es de aclarar que por políticas públicas de gestión Barzelay (2003), entiende que son las reglas institucionales generales de gobierno en las áreas de Planeación de gastos y gestión financiera; función pública y relaciones laborales; contratación; organización, métodos y tecnologías de administración; auditorías, controles y evaluación administrativa. Estos son los elementos que estudia Barzelay (2003), en materia de gestión pública, donde encuentra que los cambios sustanciales en la gestión pública, bajo la implementación de los lineamientos de la nueva gestión pública, se dieron especialmente en el Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda y con claras diferencias, en los aspectos tratados, en Suecia, Estados Unidos y sobre todo en Alemania.

### 3. GOBIERNO ELECTRÓNICO<sup>4</sup>:

En el contexto en el que el mundo se desarrolla, se hace indispensable que el gobierno peruano desarrolle un plan de incursión del gobierno electrónico en favor de la ciudadanía. Empecemos por identificar los cuatro elementos de un plan estratégico, cuyos detalles se indican a continuación:

*Cuadro N° 7. FODA del Gobierno Electrónico*

FORTALEZAS	AMENAZAS
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollo de iniciativas para la Plataforma de Interoperabilidad del Estado.</li> <li>• Desarrollo de lineamientos en gobierno electrónico a través de la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico.</li> <li>• Compromiso del gobierno en el fortalecimiento y continuidad del gobierno electrónico.</li> <li>• Asignación de recursos humanos y financieros para la implementación de gobierno electrónico.</li> <li>• La existencia de sinergias entre el Plan Bicentenario, la Agenda Digital Peruana 2.0, La Agenda Nacional de Competitividad y el Máster Plan Perú - Corea.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Integración de las diferentes entidades del Estado sin un objetivo común.</li> <li>• Diversidad de entidades públicas que definen temas de gobierno electrónico. - Reducción del presupuesto en la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática (ONGEI) de la PCM.</li> <li>• Resistencia al cambio por parte de los agentes implicados.</li> <li>• Desaparición de la rectoría del Sistema Nacional de Informática por parte de ONGEI.</li> </ul>

4 Presidencia del Consejo de Ministros. (s.f.). *Plan Nacional de Gobierno Electrónico 2013 – 2017*. Págs.1-49. Recuperado de: <http://www2.pcm.gob.pe/clip/PLAN%20NACIONAL%20DE%20GOBIERNO%20ELECTRONICO.pdf>

DEBILIDADES	OPORTUNIDADES
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bajo nivel de penetración (conectividad) a nivel nacional.</li> <li>• Poca inversión de los gobiernos regionales en materia de gobierno electrónico.</li> <li>• Procesos administrativos lentos para la aprobación de iniciativas de gobierno electrónico.</li> <li>• Ausencia de servicios del Estado en zonas rurales.</li> <li>• Poca capacitación tecnológica del usuario para usar los servicios públicos de gobierno electrónico.</li> <li>• Falta de difusión de las políticas nacionales y de servicios de gobierno electrónico.</li> <li>• Poca cultura en Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) por parte de directivos en los tres niveles de gobierno (nacional, regional y local).</li> <li>• Riesgo de exclusión a minorías por ausencia de capacidades lingüísticas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoyo de entidades internacionales en iniciativas de gobierno electrónico.</li> <li>• Desarrollo continuo de la infraestructura tecnológica de las entidades del Estado.</li> <li>• Mayor participación del ciudadano en nuevas políticas de gobierno.</li> <li>• Fortalecimiento de la Sociedad de la Información y el Conocimiento (SIC).</li> <li>• Modernización del Estado peruano.</li> <li>• Apoyo al crecimiento económico del país a través del gobierno electrónico.</li> <li>• Expansión de los servicios de información del Estado hacia zonas rurales del Perú.</li> <li>• Desarrollo de una hoja de ruta a mediano largo plazo de implementación para gobierno electrónico.</li> <li>• Seguimiento centralizado sobre el avance de la implementación de los proyectos de gobierno electrónico en las entidades de gobierno.</li> <li>• Alianzas público-privadas para difusión y despliegue del Gobierno Electrónico Nacional.</li> </ul>

*Fuente: Plan Nacional de Gobierno Electrónico*

### 3.1 LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS

Basándose en los criterios de evaluación de estándares para definir el nivel de desarrollo de Gobierno Electrónico de un país, las tendencias de las TIC en los próximos años, las estrategias y planes de las diferentes entidades del Estado Peruano y las consultas realizadas a la población del interior del país referente a los servicios que las entidades del Estado brinda, se han establecido los siguientes lineamientos estratégicos para Gobierno Electrónico en el Perú:

#### **a) Transparencia**

Promover el conocimiento de la gestión del Estado a través de nuevos canales que permitan la participación del ciudadano en las funciones públicas con información confiable, oportuna y accesible. La transparencia generará mayor visibilidad de los asuntos del Estado.

#### **b) e-Inclusión**

Incluir a todos los ciudadanos sin distinción de origen, credo, idioma, sexo, edad u otra variable de exclusión, a la Sociedad de la Información y del Conocimiento (SIC) a través de proyectos y programas de Alfabetización Digital que permitan el fortalecimiento de las capacidades de los ciudadanos.

#### **c) e-Participación**

Generar la participación activa del ciudadano a través de su Identidad Digital en la gestión pública a través de plataformas de Internet como redes sociales, foros, chats en línea u otras formas de interacción, a fin de satisfacer eficientemente necesidades de información, control y consultas públicas en nuevas Políticas de Estado.

#### **d) e-Servicios**

Habilitar los medios electrónicos necesarios al ciudadano para que pueda acceder a los servicios públicos por medios electrónicos seguros, a través del uso de su identidad digital, con seguridad, comodidad y satisfacción desde cualquier lugar. E-Servicios necesita de un rediseño de los procesos en las entidades del Estado, así como el aseguramiento de estándares tecnológicos en interoperabilidad (*web services*). Adicionalmente, se

requiere construir una plataforma tecnológica intergubernamental que facilite los servicios, trámites y consultas del ciudadano. Finalmente, se necesita apoyar las iniciativas de identidad digital, firmas y certificados digitales, mecanismo de seguridad para la privacidad y protección de los datos en general y datos personales en particular.

#### e) Tecnología e Innovación

Se debe promover el crecimiento de la Tecnología e Innovación a través de la provisión de una infraestructura adecuada a través del desarrollo de plataformas que permitan llevar a cabo innovaciones impulsando la cultura emprendedora y, al mismo tiempo, dando respuesta a problemáticas sociales concretas.

#### f) Seguridad de la Información

El paradigma de «todo a disposición de todos» debe manejarse de la manera más cuidadosa, velando por la integridad, seguridad y disponibilidad de los datos. Para ello se debe establecer lineamientos en seguridad de la información a fin de mitigar el riesgo de exposición de información sensible del ciudadano.

#### g) Infraestructura

El requisito fundamental para la comunicación efectiva y la colaboración dentro del Estado es contar con una red informática y de telecomunicaciones que integre a todas las dependencias y a sus funcionarios públicos, incluyendo hardware, software, sistemas, redes, conectividad a la Internet, bases de datos, infraestructura para capacitación en línea (e-Learning) y recursos humanos especializados. Asimismo, compartirá recursos metodológicos, de infraestructura y de conocimiento entre los servidores públicos con el objetivo de compartir buenas prácticas para mejorar su aprovechamiento y evitar duplicidades.

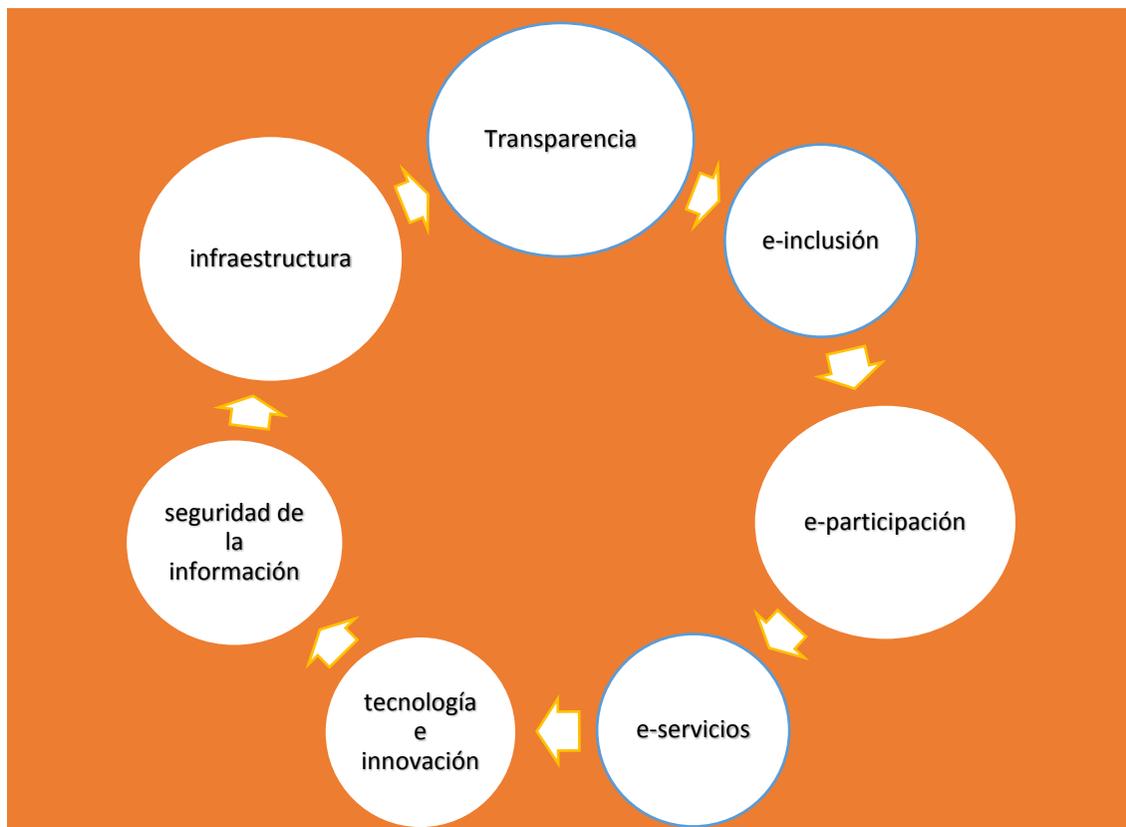


Gráfico N° 13. Gobierno Electrónico  
Fuente: Pedro Fernando Escalante Ampuero

## 3.2 OBJETIVOS ESTRATÉGICOS

Tomando como base los lineamientos estratégicos de

- Transparencia.
- e-Inclusión.
- e-Participación.
- e-Servicios.
- Tecnología e Innovación.
- Infraestructura y Seguridad de la Información.
- Los objetivos de la Agenda Digital Peruana.
- La Estrategia Nacional 2006.
- El Plan Bicentenario y
- El Master Plan Perú-Corea 2011.

Se han establecido los siguientes objetivos estratégicos a fin de garantizar el crecimiento del Perú de cara al 2017 respecto a gobierno electrónico:

- OE1: Lograr el desarrollo y la prestación de mejores servicios TIC para la sociedad, a través de la Interoperabilidad entre las entidades del Estado, el sector privado y la sociedad civil.
- OE2: Acercar el Estado al ciudadano a través de mecanismos que aseguren el acceso oportuno e inclusivo a la información y una participación ciudadana como medio para aportar a la gobernabilidad y transparencia de la gestión del Estado.
- OE3: Garantizar la integridad, confidencialidad y disponibilidad de la información pública mediante mecanismos de seguridad de la información gestionada.
- OE4: Fomentar la inclusión digital de todos los ciudadanos, especialmente a los sectores vulnerables, a través de la generación de capacidades y promoción de la innovación tecnológica, respetando la diversidad cultural y el medio ambiente.
- OE5: Proponer y adecuar el marco legal, a fin de asegurar su cumplimiento para el despliegue del Gobierno Electrónico en el marco del desarrollo de la Sociedad de la Información.

Para hacer posible el cumplimiento de los objetivos estratégicos se tienen que complementar con los objetivos específicos y, a partir de allí, se identifican proyectos en aras de fortalecer el gobierno electrónico.

## 3.3 CINCO CLAVES PARA EL GOBIERNO ELECTRÓNICO EN EL PERÚ<sup>5</sup>

La calidad del servicio brindado por las empresas públicas y/o privadas al ciudadano depende del sistema operativo. El estado en que se encuentre el sistema operativo afecta el conjunto de aplicaciones utilizado y así lo argumentó David Tolosana, *Sales Consulting Manager* para Oracle Perú.

5 Tolosana, D. (s.f.). Cinco claves para el gobierno electrónico en el Perú. Recuperado de: <http://gestion.pe/tecnologia/cinco-claves-go-bierno-electronico-peru-2061052>

Por ello, es fundamental dirigir los esfuerzos y recursos necesarios en cinco áreas clave para que el Gobierno Electrónico llegue a buen puerto.

**Primera. La modernización de la infraestructura** es uno de los pilares fundamentales en este aspecto, dado a que diversas instituciones gubernamentales aún cuentan con sistemas (ya sea hardware o software) antiguos. “Se sigue haciendo mucho desarrollo a la medida, proyectos de alto riesgo, que requieren muchísimo mantenimiento después”, manifestó el representante de Oracle Perú, quien mencionó como alternativa de solución la adquisición de sistemas de ingeniería ya integrados.

En esa línea, Tolosana lamentó que en el sector público se suele adquirir hardware con componentes independientes, puesto que se tiene como resultado un sistema donde cada componente proviene de distintos niveles de servicios, fabricantes, y de garantías disímiles. Ante ello, un sistema pre-ensamblado puede brindar mejores prestaciones.

Según estimaciones del entrevistado, el ciclo de renovación del hardware para el caso del sector privado es de tres a cuatro años, mientras que dentro del sector público dicho periodo es de cuatro a cinco años. Ese año o dos años adicionales propicia a que se pierda un poco de ventaja competitiva, simplemente por no contar con una buena plataforma debido a que se efectuó la adquisición por separado, sustentó.

**Segunda. La automatización de los procesos.** Ante los procesos manuales aún realizados por varias instituciones del Gobierno, es indispensable la automatización de los procesos como una medida de eficiencia y transparencia. Tolosana subrayó la necesidad de acceder a soluciones para incorporar mejoras en el proceso de trámite documentario y para evitar la falta de acceso a la información incluso por parte de funcionarios públicos.

**Tercera. Gestión del talento humano.** En tanto, la eficiencia también puede aplicarse en la gestión del talento humano para definir qué funcionarios poseen un rendimiento destacable. Frente a la instauración de una cultura de meritocracia, es fundamental contar con herramientas de medición de desempeño no solamente para premiar a quienes tengan buen un performance, sino y sobretodo, para retener a los mejores talentos. En ese sentido, David Tolosana explicó la disponibilidad de soluciones en la nube, para así conocer quiénes son las personas clave dentro de una institución y quiénes están preparadas para una eventual sucesión o reemplazo. Adicionalmente, mediante este tipo de soluciones, es posible automatizar y mejorar los procesos de reclutamiento.

**Cuarta. Camino a la nube.** Otro punto clave es el camino a la nube. A pesar de que las aplicaciones que se pueden trasladar a la nube son varias, ninguna empresa privada ni institución gubernamental podría llevar toda su operación a dicha plataforma por motivos de regulación, seguridad y performance, entre otros. Es así que la utilización de modelos híbridos se abre paso.

**Quinta. Servicio al ciudadano.** La quinta área fundamental para concretar un Gobierno Electrónico corresponde al servicio al ciudadano. De acuerdo a Tolosana, el ciudadano de hoy en día espera acceder a un portal web que funcione como un verdadero canal de comunicación con el Gobierno, para así ser escuchado.

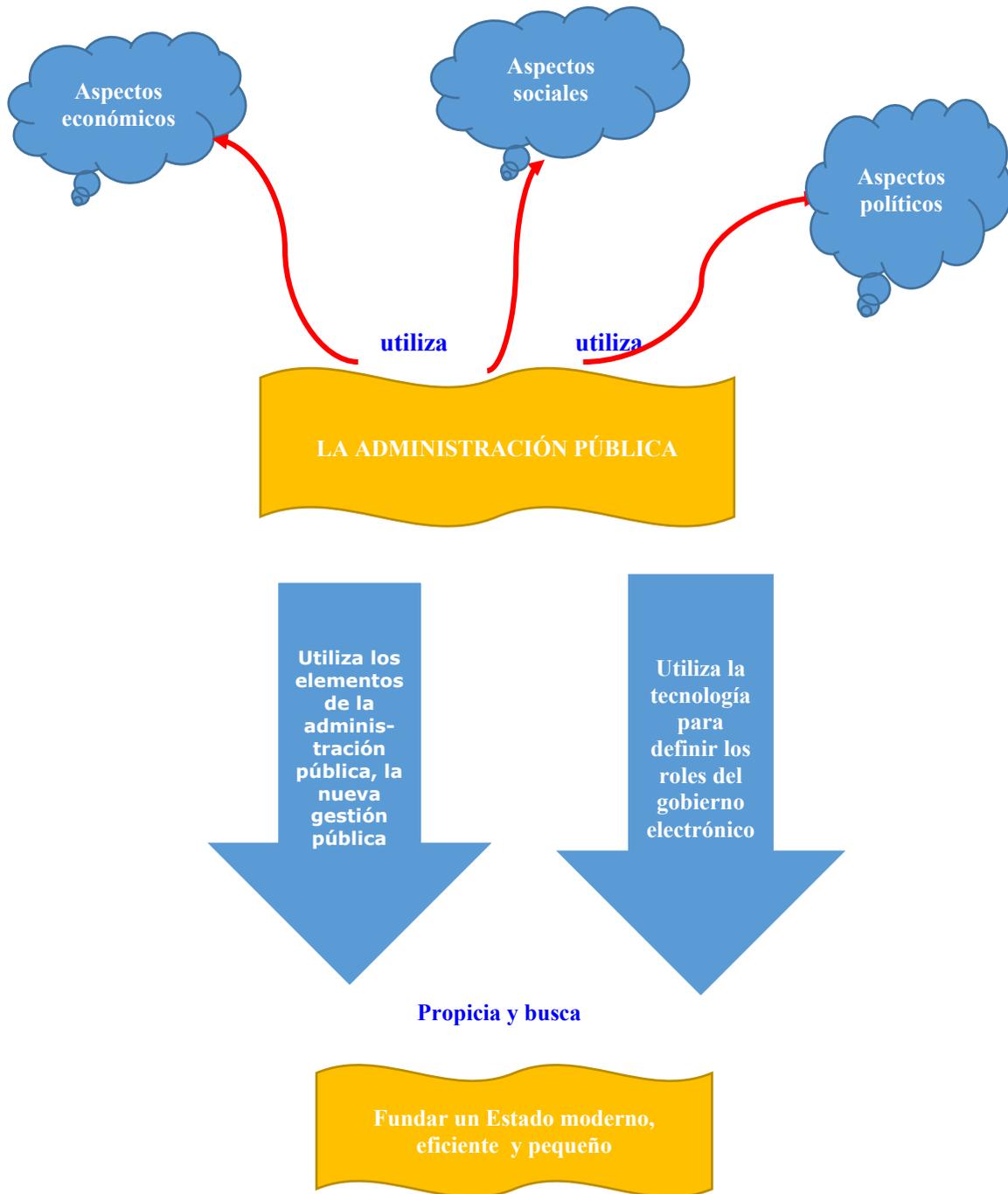


Gráfico N° 14. Resumen



# LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESARROLLO EMPRESARIAL E INNOVACIÓN DESDE LA PERSPECTIVA DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA Y LA GOBERNANZA: CASO CREAME

*Perdomo, G y Arias, J. (2013). Las políticas públicas de desarrollo empresarial e innovación desde la perspectiva de la nueva gestión pública y la gobernanza: caso CREAME. Apuntes del CENES, 32(56), 175-204. Recuperado de ProQuest Central: <http://search.proquest.com/docview/1551997811?accountid=146219>*

## Políticas Públicas, Nueva Gestión Pública y Gobernanza

Dado que en esta investigación se entienden las políticas públicas como configuraciones de los actores (Muller, 2006), es necesario atender una diversidad de objetos de estudio –organizaciones públicas y gubernamentales y organizaciones no gubernamentales, entre otros–, que están implicados en la formulación, ejecución y evaluación de políticas públicas en materia de desarrollo empresarial e innovación. Por tanto, antes de describir los conceptos, niveles y categorías de análisis, presentaremos de manera sintética las actividades decisorias y los puntos de configuración de la política pública, por un lado, y por otro, los modelos y fases de la nueva gestión pública y cómo se asumen las tres nociones expuestas (políticas públicas, nueva gestión pública y gobernanza), que para este estudio se abordan desde la concepción de las políticas públicas de Meny y Thoening (1992), y Muller (2006), la nueva gestión pública de Monnier (1992), y la gobernanza en el análisis institucional desde Peters (2004) y Ramírez, Vargas y De la Rosa (2011).

Para el análisis de las políticas y programas en materia de desarrollo empresarial e innovación en esta investigación, se propone, en primer lugar, describir el proceso de formulación y legitimación de la toma de decisiones del sector público y privado, así como los puntos que tuvieron en cuenta los actores sociales para configurar dichas políticas y programas, toda vez que “el proceso de decisión pública implica institucionalizar cambios en la forma de gobernar y tomar decisiones para impulsar el desarrollo local” (Rosas,

2011); dicha decisión pública afecta de forma directa e indirecta a los incubados, las incubadoras, la red y la comunidad. De esta manera, las políticas públicas son vistas como acciones y toma de decisiones de los servidores públicos. En palabras de Meny y Thoening: La persona que decide no está sola, ni es omnipotente; lejos de ello, en su sustancia, el poder se reparte entre numerosos jugadores, cuyo peso varía según las apuestas que le atañen. Hay un juego en la sociedad política, y el decisor formal no es libre. Más aún, los hilos de la decisión no los manipulan los mismos jugadores. El poder es difuso y el juego, pluralista. La decisión pública es un compromiso entre múltiples actores interdependientes. Así mismo, los factores que provocan la reforma política son las condiciones socio-históricas (consciencia de la problemática), contar con una personalidad reformadora (confianza en el gobierno) y tener un estilo de decisión (valores y principios, por ejemplo igualdad en el acceso al emprendimiento y su financiación). Esto significa, que: “la acción política interviene de manera intermitente para señalar el objetivo general y después para arbitrar las medidas tomadas al detalle” (Meny & Thoening, 1992, p. 134). Precisamente, en el contexto de estos dos aspectos, en la Tabla 3 se exponen los modelos y fases de configuración de la nueva gestión pública y un programa de acción. El modelo de gestión pública de *modus vivendi* o negociado de acción, dado que: “el origen de una acción se da como respuesta a un acontecimiento repentino, a una crisis o al incremento progresivo del interés ciudadano por un tema” (Monnier, 1992), que para este caso en particular, es el desarrollo empresarial y la innovación. Dicho modelo asigna un lugar privile-

giado a la naturaleza de las interacciones en el seno de una misma organización y entre organizaciones. El enfoque sistémico, concretamente el de Crozier y Friedberg (1990), hace hincapié en las relaciones de interdependencia, pese a no haber valorado siempre sus consecuencias: la dependencia genera conflictos y “obliga a las partes a negociar”. Por tanto, si se asume que una organización y un programa son ante todo espacios para negociar más o menos institucionalizados, entonces deben concurrir muchas mediaciones para que se alcance un compromiso (Monnier, 1992), lo cual implica que la reformulación, la traducción y las sucesivas negociaciones contribuyen a definir progresivamente los programas de acción por fases (formulación, ejecución y evaluación), en respuesta a la demanda social o de mercado. Por ende, la nueva gestión pública se define “con la idea de que el mecanismo de mercado, siempre que sea posible, es el mejor componente para distribuir los beneficios vía eficiencia técnica, descuidando en parte la noción política” (Arellano & Cabrero, 2005). La noción política entonces se puede “explicar a través de la complementariedad social que retoma la gestión pública desde el desempeño organizacional a la capacidad institucional” (Ramírez, Vargas & De la Rosa, 2011). De otra parte la gobernanza se entiende como una serie de mecanismos que proveen servicios públicos a ciertos espacios sociales (Peters, 2004). Dichos espacios se definen, no obstante, en otros términos, ya no desde un punto de vista secuencial, sino en virtud de la naturaleza de las interacciones entre los actores sociales (contexto). Estos: “campos de interacción son, respectivamente, el contexto de la legitimación (legitimidad jurídica, política, científica-técnica, operativa y demográfica), el contexto de la acción programada (autonomía relativa) y, por último, el de la reacción o contexto de la evaluación espontánea, implícita o formalizada” (Monnier, 1992). El análisis de la gobernanza “se ha dedicado en mayor parte a examinar el papel que desempeñan los actores no gubernamentales en la producción de las políticas públicas” (Peters, 2004). No es posible pensar la gobernanza sin gobierno, es decir, ver los actores públicos y privados involucrados en la elaboración de políticas, pero orientados, dirigidos y evaluados por el gobierno mismo. En las dos transformaciones del sistema político y administrativo se encuentra la institucionalización de la burocracia y los acuerdos de la administración pública. La posibilidad de hacer una reforma de la administración pública al estilo de la gobernanza, dependerá mucho de que existan organizaciones fuertes en la sociedad civil, así como nor-

mas institucionalizadas que legitimen la participación directa de los grupos de interés y otros organismos de análisis en la elaboración de políticas públicas (Peters, 2004). Con base en lo anterior, se puede señalar que existen algunos fundamentos teóricos adoptados en las políticas públicas, la nueva gestión pública y la gobernanza, que permiten proponer una relación entre dos niveles de análisis (red y comunidad) y las categorías de análisis de estas tres nociones

**Definición y diseño del caso: CREAME.** La primera etapa, denominada aplicación teórica, se lleva por medio de una validación tanto teórica, como de expertos de la incubadora y el entorno, con el fin de construir un consenso generalizado sobre los factores internos y externos (incluyen políticas y programas) más desarrollados por las instituciones durante las dos últimas décadas, para luego incorporarlos en los instrumentos de revisión jurídica y legal, revisión documental y entrevistas. Este ejercicio ayudó a superar las limitaciones de cultura y ambiente de esta investigación. En el interior de este proceso, antes de la aplicación de los instrumentos, se efectuaron dos actividades concretas; la primera estuvo relacionada con la revisión de las seis revistas más representativas del campo del emprendimiento que estudian los factores que inciden o condicionan la actividad emprendedora y la creación de empresas. El segundo aspecto se desarrolla con base en los elementos encontrados en la revisión de la literatura, para posteriormente elaborar y validar los instrumentos con la ayuda de grupo de académicos y expertos. Preparación, recolección y tratamiento de los datos en CREAME. Dentro de esta etapa se considera importante hacer, en primer término, una breve descripción de CREAME, que vincula su historia, trayectoria y transformación como un centro integral de servicios empresariales y más concretamente su labor como incubadora de empresas. Posteriormente se analizan las características, la oferta y la demanda de productos o servicios, así como los factores internos y externos que inciden en su proceso de cambio y transformación. Así, entonces, el protocolo estructura de forma operativa las fuentes primarias y secundarias, el método de recolección, las categorías estudiadas, como el tiempo y el procedimiento de análisis. Para llevar a cabo de manera apropiada el tratamiento de los datos, se recurre al apoyo técnico de las entrevistas, que consta del formato estructurado con las preguntas, para realizar su seguimiento estricto y una grabadora digital, para hacer el registro de cada respuesta. Después, el investigador principal transcribe las respuestas en archivos independientes y luego de cada entrevista se efectúa

una revisión para confirmar la información y corregir posibles problemas inherentes a la transcripción. En este sentido, las preguntas son categorizadas en tres secciones que indagan por antecedentes, características y funciones de la organización, y políticas y programas, las cuales, según los atributos de cada miembro o usuario de la incubadora, se contestan en un número determinado

### Resultados

CREAME surge como Incubadora de Empresas de Base Tecnológica de Antioquia (IEBTA), el 27 de marzo de 1996, fecha en que obtiene personería jurídica quedando registrada en el acta No. 001 de constitución de la corporación. No obstante, es el 22 de julio de 1996, cuando realmente se cierra su legalización en la escritura de constitución, acto formal que tuvo lugar en la Gobernación de Antioquia. Así mismo, el 19 de noviembre del mismo año, se le otorga la personería jurídica por parte de la Gobernación, mediante escritura pública levantada en la Notaría de Medellín y registrada en la Cámara de Comercio de la ciudad. Dichas organizaciones se asociaron en una figura mixta dando origen a IEBTA, a través de cuatro principales fuentes de recursos: un aporte económico único de 50 smmlv (Salario Mínimo Mensual Legal Vigente) en efectivo; un soporte en redes de evaluación, investigación y referencia; recursos en especie, resaltando la adjudicación que hizo Empresas Públicas de Medellín en diciembre de 1996, cuando definió formalmente aportar un edificio ubicado en la calle 11 con carrera 43B, en el barrio El Poblado y finalmente, el establecimiento de lazos de cooperación internacional con una serie de países que han avanzado en este tipo de alianzas institucionales. En la entrevista a los miembros del cuadro directivo de CREAME, se destaca significativamente la cooperación privada que ha tenido la corporación y se subraya la formidable apertura de apoyo de las empresas antioqueñas, acudiendo a las solicitudes de verificación y consultoría tecnológica en temas inherentes al trabajo particular en formulación de proyectos de la incubadora. Igualmente, se observa que la incubadora contó con el acompañamiento especial de la Promotora de Proyectos de Antioquia S.A. (Pro Antioquia) y la colaboración y el acompañamiento del Centro Tecnológico de Antioquia (CTA), que administró y tuteló durante 1996 los recursos de la misma. En cuanto a las actividades generales de funcionamiento y puesta en marcha de la incubadora, se dio inicio a procesos de identificación y complementación interinstitucional, incorporando las ONG y algunas corporaciones como:

- Actuar Famiempresas.
- Innotech, convenio para la asignación de formuladores de los proyectos y realización del Censo Biotecnológico de Antioquia.
- Corporación Minuto de Dios.
- Asociación de Instructores y Técnicos Pensionados del SENA: convenio de provisión de cooperación experta nacional.
- CIB.
- Instituto de Medicina Tropical.

Otras de las organizaciones e instituciones que han ayudado al fortalecimiento de la incubadora son:

- El CONPES de Occidente, con la inserción en la región occidental del país.
- El Comité Consultivo de Países de la Cuenca del Pacífico.
- La Corporación Innovar.
- Incubadora de empresas de base tecnológica de Bogotá.
- COMFAMA, con el manejo consensualizado y capacitación calificada de recursos humanos.
- COMFENALCO.
- Los foros permanentes de centros de investigación y desarrollo e incubadoras de empresas, coordinados por Colciencias (CREAME, 1998).

Incluso, dentro de las actividades específicas de la Corporación, se pusieron en marcha algunos programas especiales como la elaboración de la propuesta de estatutos, las reuniones del comité promotor, la elaboración de proyectos con destino a Colciencias y el Instituto de Financiamiento Industrial -IFI-, el desarrollo de dos foros con los representantes de I+D de las empresas antioqueñas, la participación en programas especiales, el diseño del plan de trabajo con las universidades, las redes de capacitación, información, soporte y evaluación primaria, las temáticas relacionadas con la propiedad industrial, el desarrollo del seminario regional con el IFI, la cátedra de emprendimiento empresarial, el trabajo con los comités de profesores y estudiantes, los comités de biotecnología y el trabajo en equipo con los comités de microelectrónica. Otra actividad primordial estuvo

relacionada con los procesos de formación en este campo del saber, que emergieron a partir del diseño e implementación de la red de formulación integrada por estudiantes de último semestre y recién egresados, quienes fueron acompañados por tutores y por la red general de la incubadora, dando lugar a la creación de un sistema de extensión y representación de esta en las instituciones educativas y las empresas.

### Conclusiones

Desde el año 2001, las políticas públicas de desarrollo empresarial e innovación se encuentran en un estado de adultez, surgidas predominantemente en el contexto regional, por la convergencia de diversos actores, especialmente privados, que juegan un papel importante en el diseño y ejecución, si bien el seguimiento y la evaluación siguen principalmente en manos del Estado; lo cual coincide con los rasgos del modelo de gestión pública *modus vivendi* o negociado de acción, y de la gobernanza. Sin embargo, si bien en el ámbito regional son evidentes los avances en cuanto a la transición hacia modelos de gobernanza en materia de políticas públicas de desarrollo empresarial e innovación, son también notorias las dificultades para “negociar la acción” con los actores nacionales que tienen injerencia en los procesos de formulación, lo cual, en ocasiones, genera redundancias y tensiones entre lo regional y lo nacional. En ese orden de ideas, CREAME es una de las instituciones

del sistema regional de CT&I, resultante de la articulación público-privada, que, al mismo tiempo, se reconoce como un referente en el diseño de nuevas políticas públicas de desarrollo empresarial e innovación, y en un actor de notoria incidencia en sus etapas de formulación, ejecución y evaluación. De otra parte, la creciente participación de actores no gubernamentales en la formulación de las políticas, evidencia la legitimación del accionar de los mismos, cuya vinculación constituye un mecanismo para subsanar la racionalidad limitada y un medio para conectar las políticas de desarrollo empresarial e innovación con las demandas sociales o del mercado. La evolución de la política pública de desarrollo empresarial e innovación, ha transformado a CREAME, dedicada en un inicio a la incubación de empresas, en una institución que también ofrece servicios de consultoría, especialmente porque este instrumento ha perdido reconocimiento nacional, debido a que no logra brindar el apoyo técnico y económico suficiente para desarrollar ese primer objeto social. Futuras líneas de investigación, pueden orientarse al estudio de las políticas públicas, entendidas como configuración de actores que negocian la acción en el marco de los propósitos nacionales y regionales, en ocasiones antagónicos; en consecuencia, sería pertinente identificar los inhibidores o impulsores de los acuerdos y las tensiones, así como poder estudiar el desarrollo de otros actores del sistema producto de las políticas públicas en materia de desarrollo empresarial e innovación.

### VÍDEO:

Una pequeña historia sobre la Administración Pública

[https://www.youtube.com/watch?v=KJY\\_3YkbYv0](https://www.youtube.com/watch?v=KJY_3YkbYv0)

Duración: 6.19 minutos



## ACTIVIDAD FORMATIVA N° 1

---

Identifica las diversas actividades dentro de la administración pública.

### **INSTRUCCIONES**

Para el desarrollo del trabajo debes esbozar un organizador visual, en el que debe incluir la siguiente información:

Contenidos:

- Describir de forma esquemática los elementos del Estado.
- Explicar las bases teóricas de la nueva gestión pública.
- Explicar las bases teóricas del gobierno electrónico.
- Relacionar los tres aspectos antes mencionados.

Conclusión general.

(Pueden recurrir a Internet, buscando más información en fuentes oficiales y confiables).



## TEMA 2:

## LA BUROCRACIA

En este tema nos concentraremos en conocer las formas en que la burocracia genera una serie de retrasos en la puesta en marcha de infinidad de actividades, por ejemplo, inversiones, trámites ante las entidades del Estado, entre otros. La discusión se centra en las necesidades que tiene el país de realizar un conjunto de acciones encaminadas a superar precisamente las trabas de carácter burocrático y, la forma es que desde el accionar del propio Estado se puedan ir mejorando. No obstante, la burocracia está presente en todos los países, aunque las diferencias pueden ser importantes, podemos hacer referencia a la formación de una empresa, por ejemplo en nuestro país, si todo va bien, una empresa se puede formalizar en un mes aproximadamente y, mientras que otros países, una empresa se puede formalizar en 48 horas. Este tipo de diferencias muestran claramente la manera cómo un país enfrenta este aspecto, así como este hay muchos otros que están atados los aspectos burocráticos a la corrupción, trabajadores ineficientes, instituciones débiles, un Estado desentendido, etc.

## 1. CARACTERÍSTICAS DE LA BUROCRACIA<sup>6</sup>.

### El significado de burocracia

Parece que ha tenido siempre un cierto carácter despectivo: se dice que deriva de una combinación un tanto vaga de raíces grecolatinas y francesas. El término latino *burrus*, usado para indicar un color oscuro y triste, habría dado origen a la palabra francesa «*bure*», utilizada para designar un tipo de tela puesta sobre las mesas de oficinas de cierta importancia, especialmente públicas. De ahí derivaría la palabra «*bureau*», primero para definir los escritorios cubiertos con dicha tela, y posteriormente para designar a toda la oficina.

A un ministro del gobierno francés del siglo XVIII, se le atribuye la acuñación (o la creación) de la voz «*bureaucratie*» para referir, en un sentido más bien sarcástico, a la totalidad de las oficinas públicas. Evidentemente, la palabra «burocracia», derivada de «*bureaucratie*», lleva implícitos dos componentes lingüísticos: «*bureau*»: oficina y «*crates*»: poder. Por lo tanto, la voz de marras apela a la idea del ejercicio del poder a través del escritorio de las oficinas públicas. Sin embargo, el término burocracia al decir de otros autores, fue acuñado por el propio Weber, quien lo hizo derivar del alemán «*büro*», que también significa «oficina». En este sentido, para Weber, una burocracia es una gran organización que opera y funciona con fundamentos racionales.

El término “burocracia” ha pasado a formar parte del lenguaje cotidiano. Preferentemente se le usa en el ámbito de las organizaciones públicas que constituyen al Estado, olvidando que las burocracias, en cualquiera de sus sentidos, operan también en el sector privado.

El propio Weber considero a la burocracia como un tipo de poder y no como un sistema social. Un tipo de poder ejercido desde el Estado por medio de su “clase en el poder”, la clase dominante.

El aparato organizador es el de la burocracia, un marco racional y legal donde se concentra la autoridad formal en la cúspide del sistema. Los medios de administración no son propiedad del administrador intermediario. Sus competencias no son sujeto de herencia o venta.

### 1.1 LAS CARACTERÍSTICAS DEL MODELO BUROCRÁTICO WEBERIANO

El modelo básico de Weber es aquel que se ajusta a las diez caracterizaciones enunciadas. Asumir todas o algu-

6 Araujo, G. (s.f.). Burocracia. Págs. 1-25. Recuperado de: <http://prof.usb.ve/colmen/Burocracia%20de%20Weber.pdf>

nas de tales configuraciones implica que el diseño organizacional es o tiende a la burocratización. Recordemos que todas y cada una de las alineaciones sugeridas por Weber buscan la eficiencia y la racionalidad.

Por lo tanto, Weber sugiere que el modelo de la burocracia debe estructurarse sobre la base de las siguientes características:

- a. Carácter legal de las normas y de los reglamentos.** La organización burocrática está cohesionada por normas y reglamentos consignados por escrito y que constituyen su propia legislación. Para una empresa, sus estatutos equivalen a la Constitución para un Estado. La reglamentación organizacional lo prevé todo, como a la manera de los códigos; es exhaustiva, toca todas las áreas de la organización y procura minimizar las «lagunas». Además, las normas son racionales: están adecuados a los fines de la organización. También son legales porque confieren a las personas investidas de autoridad el poder de coacción sobre los subordinados. El objetivo de la reglamentación es la «estandarización» de las funciones de la organización, precisamente para que haya economía y racionalidad.
- b. Carácter formal de las comunicaciones.** Además de normas y reglamentos, las comunicaciones escritas son el otro «cemento» que une a la estructura organizacional. Las decisiones, las reglas y las acciones administrativas se formulan y registran por escrito para poder comprobar, documental y asegurar la correcta y unívoca interpretación de los actos legales. Las formas reiteradas de comunicación suelen establecerse por medio de «formatos» para crear el hábito de su cumplimiento.
- c. Racionalidad en la división del trabajo.** El proceso de burocratizar una estructura implica una sistemática división del trabajo en orden de la racionalidad, esto es, en atención a la adecuación con los objetivos buscados. Se divide el trabajo, el derecho y el poder, estableciendo las atribuciones de cada participante, los medios de obligatoriedad y las condiciones necesarias. Los «puestos» o «cargos» deberán estar perfectamente definidos, cada uno con su nombre, categoría, funciones generales y específicas, autoridad y responsabilidad y todos ellos adheridos a un manual de organización o de procedimientos, con las rutinas claramente especificadas, ni un paso más, ni un paso menos; es el equivalente tayloriano de los «tiempos y movimientos». El resultado será un organigrama capaz de representar la perfecta disposición de niveles, jerarquías, líneas de autoridad responsabilidad, hacia arriba, hacia abajo y a los lados.
- d. Impersonalidad en las relaciones de trabajo.** La división del trabajo, o sea, la distribución de funciones, actividades y tareas, es absolutamente impersonal, se habla de «puestos» y de «funciones», no de personas. Las personas son ocupantes de cargos y no individuos dotados de anhelos, emociones, etc. Asimismo, el poder de cada «persona» también es impersonal, puesto que se deriva del cargo que desempeña. En consecuencia, también es impersonal la obediencia prestada al superior. Se obedece al «superior», no en atención a la «persona», sino al puesto que esta ocupa. De esta manera, burocrática es la expresión: «Las personas van y vienen, las instituciones permanecen», Es decir, la organización burocrática privilegia la impersonalidad en adecuación a garantizar dos cuestiones: 1) Su permanencia en el tiempo y 2) La estandarización del trabajo en dos áreas: la estandarización de rutinas y de desempeño. De rutinas, porque todo el trabajo en el puesto y nivel que corresponda «debe» realizarse de igual manera y estandarización de desempeño porque no importando quien lo realice, de todos modos debe hacerse.
- e. Jerarquía bien establecida de la autoridad.** El principio de la jerarquía agrupa a los cargos y funciones y establece las áreas o tramos de control -las jurisdicciones-. En base a la jerarquía se construyen los escalones y la pirámide burocrática, La jerarquía es en orden y en subordinación y se define con reglas limitadas y específicas. La autoridad y el poder resultante son inherentes al cargo y al «nivel» y no a la persona y su distribución en la estructura reduce al mínimo los «roces», protegiendo al subordinado de la potencial acción arbitraria de su superior, dado que la acción de ambos se procesan dentro de un conjunto mutuamente reconocido de reglas.
- f. Rutinas y procedimientos de trabajo estandarizados en guías y manuales.** El desempeño de cada cargo esta burocráticamente determinado por reglas y normas técnicas. Todo está establecido, ningún ocupante de algún cargo puede hacer lo que quiera, sino lo que la burocracia le impone hacer de acuerdo con rutinas y procedimientos previamente establecidos. Los estándares de desempeño son así fácilmente evaluables,

puesto que hay patrones predefinidos para cada puesto y en todos los niveles del aparato. Los manuales de organización, procedimientos y políticas son la viva expresión de esta característica del modelo burocrático

**g. Competencia técnica y meritocracia.** La selección de las personas, en un modelo burocrático, se basa en el mérito y en la competencia técnica y jamás en preferencias personales. Los procesos de admisión, promoción y transferencia del personal son iguales para toda la organización y se basan en criterios generales y racionales, siempre tomando en cuenta el mérito y la capacidad del funcionario. Los exámenes, los concursos, las pruebas y las medidas de desempeño, son vitales en el modelo burocrático.

**h. Especialización de la administración y de los administradores, como una clase separada y diferenciada de la propiedad (los accionistas).** La administración está separada de la «propiedad» en una organización burocrática. Los miembros del cuerpo administrativo no son los mismos que los miembros de la junta de accionistas, que son los propietarios de la empresa. Es decir, en el modelo weberiano los administradores de la burocracia no son los dueños del negocio; esto permite el surgimiento del administrador como «profesional especializado» en dirigir la organización y de ahí el retiro gradual del dueño o capitalista de la gestión de la empresa. Los medios de producción, los recursos financieros y la tecnología, no son propiedad de los burócratas, pero sin embargo estos están arriba de ellos. Ni los administradores pueden vender, comprar o heredar su posición o cargo dentro de la estructura, ni los capitalistas pueden administrar la empresa.

**i. Profesionalización de los participantes.** Ninguna burocracia “puede funcionar”, según Weber, si no cuenta con administradores profesionales. Un administrador es profesional por las siguientes razones:

- Es un especialista en el desempeño de las actividades a su cargo; en los altos mandos tiende a ser generalista, mientras que en los mandos bajos se va transformando en un especialista.
- Es asalariado y el trabajo en la organización burocrática suele ser su principal fuente de ingresos.
- Es ocupante de un cargo y la actividad que realiza en la estructura suele ser la principal.
- Es designado por un superior en base a méritos y desempeño. Su trabajo habla por él.
- Su cargo es por tiempo indeterminado, no porque el cargo sea vitalicio, sino porque la única norma de permanencia es su desempeño.
- La organización es el ámbito de su carrera y dentro de ella la realiza escalando las diversas posiciones.
- No es el dueño de los activos ni de los medios de producción de la empresa.
- Es fiel al puesto y se identifica con los objetivos de la empresa.

El administrador profesional controla cada vez más a las burocracias, debido a:

- Que los accionistas aumentan de número y se dispersa y fragmenta la propiedad de las acciones.
- Los accionistas invierten en muchas otras organizaciones.
- La carrera administrativa otorga posiciones de mando y de control sin poseer la propiedad, lo que hace que un administrador pueda llegar a tener más poder y control que un gran accionista.

**J. Completa previsibilidad del funcionamiento.** En general, lo que busca el modelo burocrático, en la idea de Weber, aparte de la eficiencia vía la racionalidad, es la más completa y absoluta previsibilidad del comportamiento de sus miembros. La premisa weberiana básica es esta: «El comportamiento humano laboral es perfectamente previsible» de donde se deducen todas las consecuencias posibles que el modelo burocrático exige. Si todas las anteriores características son modelables y ajustables a cualquier estructura de organización, entonces la burocracia es un esquema perfecto.

## 2 CRÍTICAS A LA BUROCRACIA<sup>7</sup>

Los estudiosos de la burocracia han analizado el modelo ideal de Weber para determinar tanto sus consecuencias funcionales como disfuncionales.

- La Organización burocrática es influida por factores de la conducta.
- Una consecuencia de la estructuración burocrática en el comportamiento de los participantes organizacionales es la distorsión en el logro de los objetivos.
- La forma burocrática afecta la personalidad de los miembros, ya que alienta la observancia rígida de las reglas y regulaciones por sí mismas, lo que puede desplazar el objetivo principal de la Organización.
- La delegación de autoridad y el mantenimiento de la organización como un sistema cooperativo adaptable.
- Los mecanismos burocráticos desarrollan ciertas formas de liderazgo autocrático y de control, que pueden tener consecuencias disfuncionales para la organización.
- La tendencia actual es utilizar el modelo burocrático weberiano como punta de partida, sin dejar de reconocer también sus limitaciones y las consecuencias disfuncionales de este enfoque altamente estructurado. A riesgo de sobre simplificarlo, este punto de vista, sugiere:
  - La forma burocrática es más apropiada para actividades Organizacionales rutinarias donde la productividad es el objetivo principal.
  - No es adecuada para las Organizaciones altamente flexibles que realizan muchas actividades no rutinarias donde la creatividad y la innovación son importantes.
  - Muchos escritores modernos refuerzan el punto de vista de que la forma burocrática Weberiana no es apropiada para organizaciones innovadoras y además, subrayan que en una sociedad dinámica este tipo de organizaciones se está convirtiendo en la regla, más que la excepción.
  - El modelo de weber era altamente mecanicista.

## 3. CONSIDERACIONES PARA UNA BUROCRACIA MODERNA

La administración moderna difícilmente puede asumir la totalidad de las ideas expuestas por Weber. Se sabe que no existe, en ninguna parte, un modelo único de burocracia, sino una gran variedad de gradualidades y de matices en la burocratización de las organizaciones modernas.

Existen tres tipos básicos de comportamiento burocrático:

1. **La burocracia fingida.** Donde las normas son exógenas.
2. **La burocracia representativa.** Donde las reglas son dictadas por especialistas cuya autoridad es aceptada por todos, pasando incluso a formar parte de los «valores» de la empresa, una suerte de cultura que puede tipificarse como una regla de la alta calidad o el alto rendimiento.
3. **La burocracia punitiva.** Donde las reglas son impuestas por las presiones de la propia administración o de los empleados. Los castigos por incumplimiento son severamente castigados.

<sup>7</sup> Ibid. Pág. 15-24.

Los administradores modernos saben que una organización debe tener reglas claras, procedimientos indicativos y estructuras bien diseñadas. De lo contrario, por mucho que los administradores de la excelencia sostengan que los esquemas rígidos y pensados de antemano son obsoletos, lo cierto es que dependerá siempre de la naturaleza humana el buen desempeño de la organización.

Digamos que Weber pensó un modelo puro, por su propia naturaleza inaplicable, a menos que los trabajadores y empleados de las hipotéticas empresas que lo asumieran, fueran robots. Pero de la idea weberiana de la burocracia pueden extraerse firmes aplicaciones en la empresa moderna, además de las ya citadas. Entre las más señaladas estarían las siguientes:

Aplicaciones del modelo Weberiano en la empresa moderna

- a. La especialización de operarios y de procesos de trabajo.
- b. La idea de la estandarización del desempeño de funciones.
- c. La noción de la centralización en la toma de decisiones cuando así conviene a los fines de la organización. O en caso contrario, la descentralización.
- d. La uniformidad de prácticas institucionalizadas, que vienen a tipificar la moderna noción de imagen corporativa.
- e. La no duplicación de funciones.
- f. La profesionalización de la función administrativa como distinta de la función de los accionistas propietarios.
- g. La admisión y promoción en función de los méritos y talentos de las personas.
- h. La idea de que la organización, si bien es «gente» al final de cuentas, debe lograr altos niveles de estandarización, para lograr que se haga lo que se debe, no lo que se quiere.

- **Síndrome de Burocratización**

Se registra a partir de ciertos índices:

- a. Disminución de la creatividad, originalidad y cantidad de la producción.
- b. Alargamiento de los tiempos fijados para dar cuenta de la producción.
- c. Sensación de pérdida del sentido de la producción.
- d. Insistencia en el cumplimiento de las normas de interacción, a pesar del empobrecimiento de los intercambios en el intento de preservar la estructura.
- e. Aparición en el discurso de elementos que tienden a ratificar la “pertenencia”.
- f. Imposibilidad de los miembros de conceptualizar la dinámica grupal en la que están insertos, si no se salen del problema en que están implicados.

## 4. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PERUANA

---

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

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

**Cuadro N° 8.** Gestión del cambio



Fuente: Gustavo Araujo. Burocracia

La Modernización de la Gestión Pública se enmarca en el objetivo nacional del eje 3 del Plan Bicentenario “El Perú hacia el 2021”; Lo que implica lograr que el Estado se oriente al servicio de los ciudadanos y la promoción del desarrollo y que el ejercicio de la función pública sea eficiente, democrático, transparente, descentralizado y participativo, en el marco de una ciudadanía ejercida a plenitud por las personas en un Estado democrático y descentralizado que funciona con eficacia, eficiencia y articuladamente entre sus diferentes sectores y los tres niveles de gobierno al servicio de la ciudadanía y el desarrollo, garantizando la seguridad nacional.

**a. Políticas Públicas Nacionales**

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

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

En ese proceso, el Estado se encuentra en la obligación de atender las demandas ciudadanas recogiendo información respecto a sus necesidades, escuchando a la población a través de los canales adecuados, así como informándola acerca de las opciones posibles de política, promoviendo el debate técnico y político entre los distintos actores involucrados en el proceso de elaboración de la política (grupos representativos de la sociedad

que tenga un legítimo interés, las universidades, los colegios profesionales, las organizaciones no gubernamentales, empresas privadas, etc.) Este debate permitirá evaluar si las políticas responden genuinamente al interés público y por ende, aumentan el bienestar de la sociedad o si solo responden a los intereses particulares de un grupo o segmento de la sociedad.

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

### **b. Planeamiento de Desarrollo Concertado**

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

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

### **c. Planeamiento Estratégico Institucional**

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

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

Luego de ese proceso, se determina la visión, los objetivos estratégicos y los valores de la entidad. La construcción colectiva y la consecuente internalización de la “visión” por los funcionarios y servidores de la entidad la convertirán en la idea unificadora de todos los esfuerzos. Para estar en condiciones de definir los Objetivos Estratégicos, las entidades deben estudiar sus fortalezas y debilidades internas, así como analizar las oportunidades y amenazas existentes en su entorno. Asimismo, en el caso de los Gobiernos Regionales y Locales debe asegurarse que sus objetivos institucionales estén alineados con las orientaciones de las políticas nacionales y sectoriales.

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

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

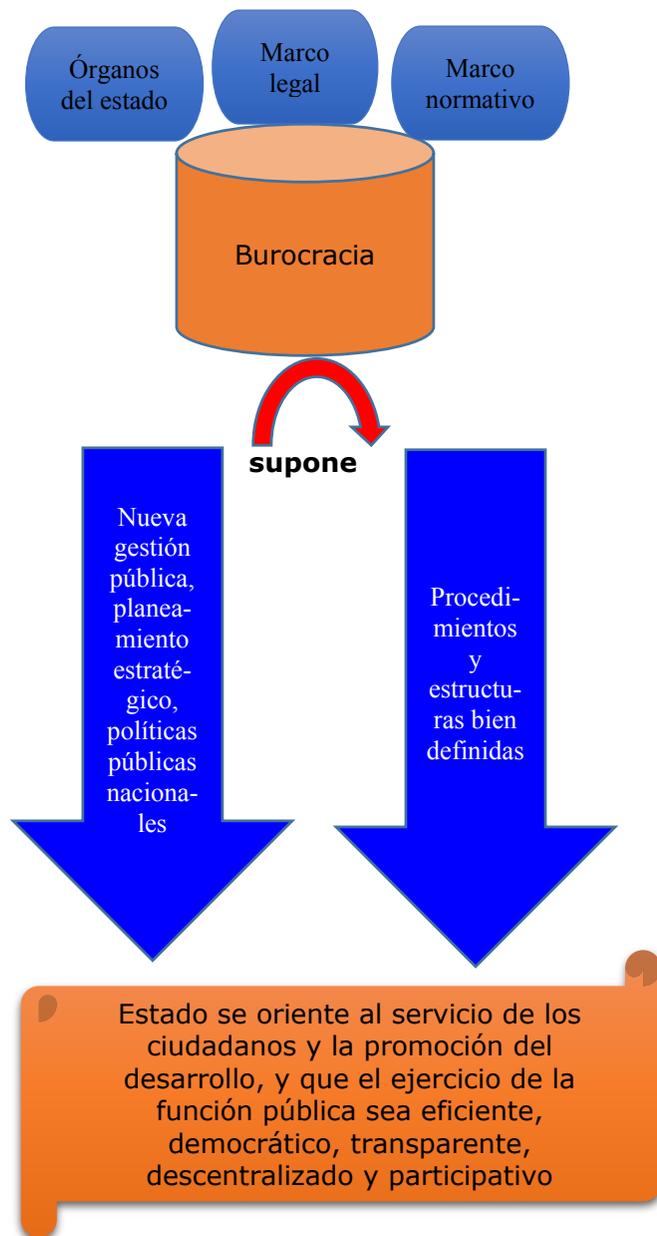
Así, el Planeamiento Estratégico debe dar la dirección que debe tomar la entidad en el marco de sus mandatos legales y ser la base para diseñar la estructura organizacional y los procesos de gestión que permitan alcanzar los objetivos planteados de la manera más oportuna y eficiente.

#### **d. Planeamiento Operativo Institucional**

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

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

Gráfico N° 15. Resumen





## EN ELOGIO DE LA BUROCRACIA

*Martín, P. (2015). En elogio de la burocracia. Cuadernos de Relaciones Laborales, 33(1), 201-206. Recuperado de <http://search.proquest.com/docview/1679236250?accountid=146219>Lectura*

Bajo un título tan provocador, Paul Du Gay realiza una interesante y contundentemente fundamentada reflexión acerca de la adopción de nuevas formas de gestión en la administración pública. Para ello emprende la ardua tarea de cuestionar las críticas más influyentes que la burocracia viene recibiendo desde finales de los años sesenta y hasta hoy. En tiempos en los que la modernización de los servicios públicos se proclama como destino inapelable de toda reforma administrativa, Paul Du Gay, se atreve a enunciar y evidenciar la necesidad de cuestionarse los presupuestos hegemónicos actuales de “la buena administración”. Se trata de un ensayo de filosofía política a través del cual el autor bucea entre los fundamentos teóricos y morales de las bases y “baremos” que han conducido a juzgar la burocracia como “la mala administración”. No podemos más que decir que nos encontramos ante una obra tan atrevida como necesaria que cuenta, además, con el valor añadido de su prólogo y estudio preliminar, elaborados por Luis Enrique Alonso y Carlos Jesús Fernández, respectivamente. Ambas secciones facilitan la comprensión de la misma y potencian su capacidad de producir reflexión e inspiración. El primero, presentándonos al autor y su teoría de la burocracia; el segundo, realizando una valiosa contextualización de la misma, así como discutiendo el estado de la cuestión. En la obra, se revisan tres de las principales corrientes que han abonado las más difundidas críticas a la burocracia: la crítica romántica cristiana, la crítica romántica posmoderna y la crítica empresarial, poniéndolas a dialogar con la teoría sobre la burocracia de Max Weber. De este modo, Paul Du Gay, se embarca en una labor tan apasionante como aún lo siguen siendo los grandes debates de la filosofía política contemporánea, entre universalismo y contextualismo, entre modernidad y posmodernidad, permitiéndonos, a través de una deliciosa dialéctica, redescubrir las fallas y fisuras que estas corrientes presentan, en este caso, refiriéndolas al ámbito de la organización del Estado. Paul Du Gay organiza su disertación en dos partes y seis capítulos, coronados por un séptimo a modo de

conclusión. La introducción resulta fuertemente evocadora y provocadora, capaz de inspirar todos los debates. En ella, el autor declara la misión de la obra: destacar las características éticas distintivas de la burocracia (*ethos*). Se trata de una labor polémica pues el autor, a través de la revisión de los fundamentos filosóficos y políticos que han operado los cambios desde el ciudadano al cliente y el surgimiento de la llamada gestión emocional como gestión ideal, llega a la conclusión de la necesidad de posicionarse en contra de la introducción de la creatividad (desde estas corrientes) y las emociones en la administración, destacando los perjuicios que esto implica cuando lleva aparejadas lógicas mercantiles y de delegación de la responsabilidad y dinámicas contractuales en el seno de la administración pública. El sociólogo británico, incluso, pone de manifiesto que los mismos aspectos que son criticados son aquellos que las aplicaciones prácticas de esta crítica reproduce: falta de transparencia, que viene de la mano de la difusión del poder, y excesivos gastos, a través de constantes auditorías y procesos de desdiferenciación de roles entre políticos y funcionarios. Du Gay nos enseña los costes de “rehumanizar” la gestión/posburocracia (difusión del poder, parcialidad, sumisión de los intereses colectivos y del Estado al mercado) y los beneficios de los procedimientos engorrosos de la burocracia (justicia, igualdad e imparcialidad). La burocracia representa la jerarquía que facilita la igualdad. Señala así la importancia de no aplicar a la burocracia los baremos del desarrollo humano individual y denuncia la estrategia de degradación que ha sufrido de parte de la crítica. La burocracia ha sido tachada de técnica sin alma, cuando, en realidad, tiene su propia ética; para darse cuenta de ello simplemente hay que reparar en una de las premisas teóricas claves de esta obra de Du Gay, la importancia de “no establecer mandamientos de contenido idéntico en órdenes de la vida plurales” (p.71). Dedicada cada uno de los capítulos que componen la primera parte a los que considera tres de los más influyentes antiburócratas contemporáneos: Alasdair MacIntyre, Zygmunt Bauman y Tom

Peters. Tres autores que, partiendo de distintos presupuestos filosóficos y realizando recorridos distintos, confluyen en una conclusión, una que vuelve la espalda al carácter contextualista del pensamiento de Max Weber: la premisa de que la única fuente de valores morales es la persona completamente desarrollada. El primer capítulo es también el primer encuentro con la complejidad y solidez con la que Paul Du Gay aborda su revisión de las críticas a la burocracia. MacIntyre ofrece a Du Gay la primera oportunidad fundamentada de aplicar la premisa anterior al analizar su obra *Tras la virtud*. Las consideraciones morales que el filósofo escocés pretende extender a todos los órdenes de la vida, la virtud como la búsqueda de la virtud, como un *ethos* único aplicable a las distintas facetas humanas, pueden ser pertinentes, según señala Du Gay, para el caso de sacerdotes o intelectuales críticos, pero no para el de los burócratas (p.103). A partir de este capítulo las discusiones acerca de roles, valores y contextos estarán fuertemente presentes a lo largo de toda la obra. En el segundo capítulo, la reflexión sobre la obra de Bauman introduce interesantes reflexiones acerca del lugar que la modernidad ha ocupado en buena parte de la filosofía política contemporánea, la modernidad como empobrecimiento moral que viene de manos de una exacerbación de la razón y del cálculo. Frente a ello, Du Gay incide en que la modernidad va mucho más allá de la racionalidad económica, tanto que se encuentra en la base de nuestras democracias y sistemas jurídicos. Al hacerlo destapa las incoherencias teóricas y las contradicciones que anidan en el pensamiento de Bauman y su errónea concepción de la burocracia moderna en *Modernidad y Holocausto*, al equipararla con formas de organización pre-modernas, como lo son estas que permitieron el holocausto nazi. El nazismo carece de elementos fundamentales de la burocracia moderna como esferas de la vida separadas e instituciones autónomas. Así, Du Gay trata de reivindicar y recuperar el patrimonio de la modernidad. En el capítulo tercero, el sociólogo británico aborda la corriente crítica de la burocracia con mayor peso a la hora de encarnarse en las realidades de la reforma administrativa: el discurso empresarial anti-burocrático. Considera que es preciso problematizar el acaecimiento naturalizado de nuevas formas de gestión y destacar su carácter de construcción ideológica hecha al efecto de implantar nuevas formas de gestión. De nuevo, nos recuerda el talante de su ensayo cuando defiende una aproximación culturalista y contextualista: “debemos aproximarnos a las disposiciones y atributos que constituyen la gestión como si

fueran una serie de embalajes específicos de un momento histórico, que no poseen una forma natural o esencial que los fundamente” (p. 141). Su tercer capítulo desvela, paulatinamente, la impronta posmoderna del discurso empresarial de los anti-burócratas, igualmente presente en las aproximaciones de Bauman a la burocracia, refrescando en la mente del lector las posibilidades ideológicas de una misma base teórica. Este capítulo hace particular hincapié en el nuevo lenguaje que se promociona desde el discurso empresarial: el lenguaje moral, lleno de ambigüedad y vago, la llamada al entusiasmo, la disolución de las dicotomías conceptuales (como esta entre administrador y político), los discursos de la urgencia por el cambio y la incontestabilidad del mismo. Además, trata de destacar como distintas esferas de la vida a nivel micro y macro social están imbricadas en esta nueva forma de entender las organizaciones (p.165). Al término de esta primera parte, vemos como las críticas a la burocracia pasan de la condena por amoralidad e inhumanidad de la administración de MacIntyre y Bauman, respectivamente, a la condena por obsolescencia, de parte de las críticas empresariales, sacando a relucir esa efervescencia del “epocalismo” a la que Fernández Rodríguez hace alusión en el estudio preliminar. Se identifica como hilo conductor de esta primera parte la aproximación al forjamiento, desde distintas corrientes de pensamiento e ideológicas, e introducción, en las teorías de la administración y las organizaciones, de una nueva personalidad del administrador/burócrata, que pasa a ser concebido y denominado “gerente”; y de un nuevo régimen de valores en la administración, que viene a denominarse “nueva gestión”. La nueva gestión va a suponer la sustitución de los valores de la burocracia impersonal, la jerarquía y los procedimientos por los valores de la empresa flexible, descentralizada y emprendedora. Una vez sentadas las bases filosóficas de la crítica a la burocracia y discutidas desde la contra-crítica en la primera parte, en la segunda, las disquisiciones del autor se circunscriben a los debates actuales entre el gobierno empresarial y el *ethos* burocrático. En esta, además, dichas disquisiciones aparecen acompañadas de ejemplos del caso británico. Estos, además de servir como tales, realizan una importante función de ubicación histórico-política de estos debates, la misma que se echó en falta a la hora de realizar las revisiones teóricas de la primera parte. En el cuarto capítulo, la obra se centra en mostrar cómo la gestión empresarial va calando en el ámbito público acompañada de unas circunstancias socio-políticas propicias. De este modo, se pone de manifiesto la

potencia que adquiere una nueva concepción de lo que la administración pública debe ser, operando fuertes transformaciones en los distintos elementos de la administración, como sistema interrelacionado: los valores, la organización y las personas, en el planteamiento mismo de sus lógicas internas de funcionamiento. Estas transformaciones incluyen la preferencia por el contrato como instrumento de organización, la desconfiguración del mapa de responsabilidades, la sustitución de la noción de ciudadano administrado por la de cliente, la premisa de la rentabilidad, la máxima de la calidad en el servicio, la llamada al entusiasmo, etc. Du Gay advierte de los riesgos que se encuentran detrás de tan profunda reformulación, sobre todo, el riesgo de desconsideración hacia la salvaguarda de los valores democráticos. Para que la administración pública no pierda su razón de ser es crucial que no se desvincule de su objetivo, que es servir al interés colectivo, al interés del Estado. La gestión de la administración pública no puede acogerse a parámetros propios de "la gestión por la gestión" ya que es gestión por y para la democracia. Así, el autor revierte el modo en que la modernidad es concebida y expuesta por MacIntyre y Bauman: desde la visión de la modernidad como vacía de valores (amoral) a una visión de la modernidad que confiere el valor adecuado. El capítulo quinto resulta de particular interés al integrarse e interaccionar en él la mayor parte de los aspectos clave que han venido siendo tratados hasta el momento en la obra. Este capítulo adopta más el carácter de análisis político que de discusión teórica. El análisis, se inicia con la desnaturalización del sistema económico, es decir, se trata de destacar el papel protagonista de las bases institucionales y de cohesión social que sostienen ese tipo de economía. Sin embargo, lo particularmente interesante que emerge de este capítulo es que esta relación entre principios políticos y prácticas económicas se produce también en el sentido inverso, entre discursos económicos y prácticas políticas: la economía "devuelve" a sus instituciones socio-políticas y culturales de apoyo "el favor", sirviendo de justificación última de las decisiones políticas. De este modo, argumentos económicos aparecen como un potente motor de cambio de las políticas sociales y económicas. La construcción discursiva de las crisis económicas ("fiscales") resulta ser un poderoso recurso legitimador de concepciones gubernamentales ("racionalidades políticas") que les anteceden y acompañan. Este capítulo perfila las claves de la transfiguración de los principios y valores de la intervención pública: el nuevo furor por la eficiencia y el

crecimiento económico como metas de la sociedad en lugar de instrumentos para el bienestar social. Se constata así una fuerte inversión en los fundamentos de los Estados de bienestar, tal y como fueron constituidos: de la economía integrada en el buen gobierno al gobierno impidiendo la buena economía y del bienestar social como condición de progreso económico a obstáculo de crecimiento. Sin embargo, las lógicas mercantiles desde las que se pretende inducir este cambio cultural caen en los errores que tratan de combatir: producen más gastos (p.210) y menos eficiencia porque son más confusas. La nueva gestión peca de aquello de lo que acusa a la vieja. También se alude a la expresión de tal transfiguración en el lenguaje de lo incuestionable y los discursos de la auto-referencialidad. En el escenario de las nuevas culturas administrativas, la reforma se plantea como algo incuestionable, propio de sentido común. Sus objetivos y razones son la eficiencia económica, la competitividad y la crisis. La estrategia para alcanzarlos será el contractualismo. Du Gay vuelve a advertir del peligro que entraña que los aspectos económicos sean los únicos que preocupen a la gestión pública. A esta llamada de atención se suma la del capítulo sexto acerca de la tendencia a la disolución de la dicotomía entre política y gestión, al intentarse que las instituciones públicas estén estructuradas como empresas privadas. La nueva organización va a suponer que se difuminen los roles de burócratas y políticos, sin embargo, estimular a los funcionarios de manera personal, haciendo un llamamiento al entusiasmo y la sensibilidad y concediendo incentivos, pone en peligro la imparcialidad y la transparencia de la administración pública democrática. En contrapartida, Du Gay defiende la "formación de personalidades ajustadas a órdenes de la vida definidos" (p.220). Las conclusiones son un fantástico colofón con tintes empíricos para la obra, pues el autor incide en la importancia de las transformaciones discursivas y terminológicas como indicador fundamental del cambio. Hace referencia expresa a la aplicación de un léxico vago en lugar del uso de significados precisos o la sustitución de términos como administración y administrador por gestión y gestor. En Elogio de la burocracia es una obra de gran interés que el campo de la teoría y la sociología política en español echaba en falta. Refiere a la burocracia las grandes discusiones filosóficas de las últimas décadas del siglo XX mostrando, en la forma misma de entretener su desarrollo, el contenido de las críticas contra las que se alza. El gobierno empresarial representa una hábil propuesta en la que aspectos psicosociales y principios de la economía

neoliberal se entrelazan y alían robustamente. La obra de Du Gay que reseñamos enuncia este entramado en la propia estructura de su libro, que va de lo humano en los capítulos primero y segundo, a lo económico en los capítulos cuarto y quinto, siendo bisagra el capítulo tercero y vuelve a lo humano en el capítulo sexto. En el texto son habituales las evocaciones de Max Weber, sin que en absoluto monopolice el campo de las referencias a autores y la discusión con los mismos. Es habitual el diálogo a partir de Wilhelm Hennis, pero también encontramos referencias a Rose, Hirschmann e incluso Luhmann. Por eso es un libro de gran riqueza bibliográfica y teórica que hace una interesante contribución al ámbito de los estudios organizacionales. Después de la lectura, no dejamos de estar de acuerdo con Du Gay en que la democracia representativa aún necesita el *ethos* burocrático; sin embargo, nuestras sociedades han sufrido cambios culturales que trascienden las circunstancias que vieron emerger, tanto democracia representativa como burocracia y de hecho, no solo la primera sino también la segunda se ha puesto en

cuestión enunciándose y tratando de promoverse en la práctica nuevas formas de democracia más inclusivas y participativas. En consecuencia, y siguiendo la línea contextualista de Du Gay, cabría preguntarse si no es preciso “aplicar ajustes” tanto a las formas democráticas como burocráticas que encuentran su enraizamiento en las formas culturales y de pensamiento de la modernidad para que puedan tener un lugar cómodo con respecto a las necesidades y modos de pensar actuales. Por otra parte, en varias ocasiones a lo largo de la obra, Du Gay afirma que su propósito no es cerrar posibilidades de reforma a la burocracia o transmitir una concepción de la misma como ente congelado, alegando su especificidad y sujeción a la contingencia en cada contexto determinado. No obstante, el autor no propone ejemplo alguno al respecto. Deja así la puerta abierta a que tal cuestión pueda ser el filón de toda una nueva serie de producción socio-política y científica, que indague acerca de reformas de la administración alternativas a las propuestas de modernización actuales.



VÍDEO

Burocracia: enemigo del desarrollo

<https://www.youtube.com/watch?v=kb3YdOeHlc0>

Duración: 5.48 minutos



## ACTIVIDAD FORMATIVA N° 2

---

Identifica aspectos relacionados a la burocracia en las entidades públicas y privadas.

### **INSTRUCCIONES**

Para el desarrollo del trabajo debes diseñar un organizador visual, en el cual deberás precisar los aspectos resal-  
tantes de la burocracia:

Contenidos:

- Argumentos a favor y en contra de la burocracia.
- Burocracia y cómo se presenta en el Estado.
- Burocracia y sector privado.
- Razones para superar la burocracia.

Conclusión general.

(Pueden recurrir a Internet, buscando más información en fuentes oficiales y confiables).



## TEMA N° 3:

## INSTRUMENTOS DE LA GESTIÓN PÚBLICA.

Es conocido por tirones y troyanos que la gestión pública tiene y debe centrarse en brindar un servicio de calidad a sus ciudadanos, es decir, sus políticas deben estar orientadas a la creación de valor público, sin embargo, aún dista mucho de la realidad. Como parte de ese plan de mejora se espera que la gestión pública reoriente su accionar a los conceptos modernos que nos ofrece la gestión pública moderna. En tal sentido, los instrumentos de la gestión pública moderna debe generar esos cambios para provocar ese proceso de mejora continua en los procesos que lleva a cabo el Estado, esto trae consigo un reto enorme para quienes trabajan para el organismo estatal, transitando por incorporar las mejoras en los servicios que brinda dicho Estado a la población así, se espera que se pueda reducir costos de transacción, fortalecer al Estado mediante la mejora de su desempeño, etc. Estos constituyen desafíos relevantes para el organismo mencionado, cuyos servicios estén orientados a mejorar la calidad de vida de la población.

## 1 INSTRUMENTOS DE GESTIÓN INSTITUCIONAL<sup>8</sup>

Refiriéndose a lo que es gestión Alvarado (1999), afirma que “puede entenderse como la aplicación de un conjunto de técnicas, instrumentos y procedimientos en el manejo de los recursos y desarrollo de las actividades institucionales” (p. 17) Sovero (2007), estima que la gestión institucional “se refiere al conjunto de operaciones y actividades de conducción de las funciones administrativas que sirven de apoyo a la gestión”. Asimismo, menciona entre las principales actividades de dirección a la planificación, organización, comunicación, control y participación. También sostiene que la gestión institucional debe basarse en las siguientes estrategias (p.235): Liderazgo: considerado como la habilidad para hacer que las personas que forman parte de la organización se movilicen, con el propósito de lograr los objetivos institucionales. Reingeniería: entendida como modernizar, reorientar o rediseñar las operaciones o procesos educativos con el fin de mejorar la calidad de la educación. A la reingeniería también se le puede considerar como innovación. De estos planteamientos podemos inferir que la gestión institucional es de importancia porque sus fortalezas desarrollan un papel estratégico frente a las debilidades de la gestión tradicional. Al establecer una comparación entre el modelo de gestión tradicional y el modelo de gestión institucional moderna, vamos a tener que coincidir con los estudiosos del tema en que el modelo tradicional nos ha presentado un alumno receptor pasivo, no participativo de su aprendizaje e indiferente de su entorno social, donde el actor principal de la clase es el profesor que ejerce una postura autoritaria, lo cual no contribuye a fomentar las relaciones positivas entre los actores educativos. Frente a esto la gestión institucional moderna se orienta a formar un alumno activo que experimenta, investiga y construye su propio aprendizaje, se identifica con su entorno social y posee una visión crítica del mundo, cuestión que es antagónica con una visión conformista y supersticiosa del mundo. El docente debe desarrollar los procesos de aprendizaje con calidez y entusiasmo mediante el método activo, propiciando el trabajo en equipo ya que los programas curriculares se adecuan y enriquecen a través de la diversificación, de acuerdo a la realidad objetiva del contexto. Para Farro (2001), gestión institucional “es la capacidad de la entidad para implementar su plan estratégico, a través de los presupuestos institucionales que abarque el mismo, desagregando considerablemente los resultados de estos últimos, mediante los planes operativos anuales” (p.186), donde destaca la importancia de lo estratégico que se debe plasmar en los instrumentos de la gestión. Otra de las características muy importantes en la gestión de una organización es el adecuado clima institucional en el que se reconoce, apoya y fomenta los proyectos innovadores, constituyendo con éxito los equipos y proyectos de desarrollo productivo. Para algunos investiga-

8 Elera, R. (s.f.). Gestión institucional y su relación con la calidad del servicio en una institución educativa pública del Callao. Págs. 1-12. Recuperado de: [http://repositorio.usil.edu.pe/wp-content/uploads/2014/07/2010\\_Elera\\_Gesti%C3%B3n-institucional-y-su-relaci%C3%B3n-con-la-calidad-del-servicio-en-una-instituci%C3%B3n-educativa-p%C3%BAblica-de-Callao.pdf](http://repositorio.usil.edu.pe/wp-content/uploads/2014/07/2010_Elera_Gesti%C3%B3n-institucional-y-su-relaci%C3%B3n-con-la-calidad-del-servicio-en-una-instituci%C3%B3n-educativa-p%C3%BAblica-de-Callao.pdf)

dores educativos el eje básico de desarrollo de la gestión institucional lo constituye la organización junto a una eficaz administración de personal capacitado y actualizado y el uso óptimo de los recursos financieros que son generalmente recursos generados internamente, debido a la falta de apoyo del Estado. Se considera, asimismo, de gran importancia las alianzas estratégicas entre la institución educativa y las empresas privadas, ya que permitirán ofrecer oportunidades de trabajo, así como apoyo a los proyectos educativos. Al respecto Buitrón (2006), señala que los factores que determinan la calidad de los centros de enseñanza son: “los recursos materiales disponibles, los recursos humanos, la dirección y gestión administrativa entre otros. Su estudio plantea fundamentalmente que al mejorar la gestión administrativa de la entidad se mejorará correlativamente la calidad del servicio público.

## 1.1 DIMENSIONES DE LA GESTIÓN INSTITUCIONAL

Una eficiente gestión institucional depende de determinados componentes de gestión, que se constituyen en las dimensiones que se deben considerar en el trabajo cotidiano al frente de la institución educativa, dentro de los cuales debemos considerar los siguientes:

### a) Liderazgo directivo

Existen muchos autores y propuestas acerca de liderazgo en el campo de la educación. Respecto a caracterizar liderazgo y a identificar algunos tipos de liderazgo, Alvarado (1999), afirma que “Rensis Likert identifica los estilos: autocrático-explotador, autocrático-benevolente, consultivo grupal y el participativo, basado en la forma como se administra”; asimismo que “Kurt Lewin identifica los estilos: autocrático, democrático y liberal”, donde hay que precisar que el estilo liberal también es conocido como *laissez-faire* (dejar hacer dejar pasar) y que “Max Weber formula los tres tipos clásicos de liderazgo referidos al plano político: racional, tradicional y carismático” (p.110). Por otro lado, Huari (2007), considera que el líder controlador absorbe la responsabilidad del trabajo y las decisiones del grupo. Este se caracteriza por decir, dirigir, delegar y resolver problemas, controla el trabajo y los resultados del grupo. Y que este estilo hace que los subordinados no revelen todo lo que saben porque están temerosos de las consecuencias que pudieran suscitarse. Otro estilo de liderazgo al que hace referencia Huari es el sustentado por Blanchard y Hersey (1986), al que también se le conoce como situacional o contingencial, el cual se manifiesta a nivel técnico en acuerdos sutiles mediante una serie de pactos, acuerdos o transacciones cuya finalidad es satisfacer los intereses en forma mutua. Y por último, menciona el liderazgo transformacional que busca convertir a los profesores en líderes de la actividad educativa, motivándolos a través de logros, para lo cual facilita los recursos necesarios para que alcancen más de lo que esperaban conseguir. Algunos autores estiman que no existe un estilo de liderazgo que sea el más efectivo y que los líderes pueden adoptar aquel que más se adapte a la situación concreta o “centrado en la realidad”. A este estilo han denominado *liderazgo situacional*. Otros consideran que el liderazgo no debe ser concebido como uso de poder, autoridad o influencia. Y que el líder debe tener la capacidad para motivar y promover la voluntad del personal para seguirlo, generando la confianza suficiente en las acciones que ejecuta. Cavalcante (2004), refiriéndose al liderazgo directriz, sostiene que “los directores de las escuelas secundarias públicas para adaptarse a los desafíos del cambio y de la incertidumbre, necesitan suscitar el espíritu de iniciativa y de cuestionamiento, de la capacidad de resolución de problemas y de la toma de decisiones, a través de una creciente autonomía, en conciliación permanente con el trabajo cooperativo, bien como competencias para comunicar y ser creativo y en un contexto de nuevas realidades tecnológicas”.

### b) La planificación estratégica

Es una función fundamental de la gestión educativa de calidad, para cumplir adecuada y correctamente su finalidad. La planificación educativa es un proceso de carácter anticipatorio y continuo que implica un conjunto de etapas lógicas por medio de las cuales se analiza la realidad de una institución u organización educativa. Sobre la base de este diagnóstico se pronosticará el futuro mediante la fijación de objetivos y metas para lo cual se ejecuta un conjunto de acciones y se determina el grado de cumplimiento. Alvarado (1999), define la planificación educativa como “el proceso de ordenamiento racional y sistemático de actividades y proyectos a desarrollar, asignando adecuadamente los recursos existentes, para lograr los objetivos educacionales” y refiriéndose a

la planeación estratégica considera que “debe entenderse como un proceso racional y como una actitud intencional para observar y proyectarse en el futuro deseable y no solo posible de la institución, para mantener una concordancia permanente entre los propósitos y metas (filosofía), las capacidades de la organización y las oportunidades que siempre son cambiantes” (p.64), añadiendo además que comprende las siguientes fases: orientación política, diagnóstico, formulación del plan, aprobación, ejecución y evaluación. Según Farro (2001), el planeamiento estratégico educativo “es un proceso mediante el cual una institución educativa define su visión de largo plazo y las estrategias para alcanzarla a partir del análisis de sus fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas”. Esto, agrega, “supone la participación activa de los actores educativos (equipo directivo, profesores, alumnos, ex-alumnos, personal de apoyo administrativo y padres de familia)” (p. 67). Esto nos lleva a considerar que la planificación estratégica se constituye en vital porque de ella dependerán todas las otras acciones necesarias del proceso educativo de calidad. La planificación nos acerca a la visión y concreta la misión.

### c) **Clima institucional**

Se refiere al ambiente que se produce como resultado de las interacciones entre las personas que trabajan en la institución. Crear un clima organizacional adecuado es función de todo cuerpo directivo y del director en especial. Esto significa desarrollar un ambiente donde las personas se sientan verdaderamente comprometidas con los objetivos de la institución educativa, lo cual es posible si hay respeto, participación y buena comunicación. Según Martín (2000), citado por Berrocal (2007), el clima institucional: Viene a ser la percepción colectiva de la organización en su conjunto, constituyéndose en el espacio en el que confluyen los miembros de una institución educativa y a partir de la cual se dinamizan las condiciones ambientales que caracterizan a cada organización educativa. Entendida en esta dimensión el clima institucional puede ser vínculo u obstáculo para el desempeño de la organización, constituyéndose en un factor de distinción e influencia en el comportamiento de quienes la integran; expresión que se manifiesta en términos de compromiso con la institución: cohesión entre el personal, participación, cooperación y ayuda, confianza, responsabilidad, etc.

Debemos entender, entonces, que el clima institucional es, en primer término, un elemento subjetivo que corresponde al ámbito de las relaciones interpersonales en la vida de una institución. En él intervienen las personas que forman parte de la organización y corresponde al cuerpo directivo el velar por el mantenimiento del adecuado clima organizacional. Por otro lado, el clima institucional involucra una serie de elementos cuyo conocimiento contribuirá al mejor manejo. Entre ellos podemos mencionar las relaciones humanas, la personalidad, la motivación, las actitudes, el medio ambiente, etc. Lo difícil de todo esto es cómo gestionar para satisfacer las expectativas de los usuarios internos, donde los actores educativos orienten su trabajo profesional y técnico hacia los objetivos que se han establecido en la planificación estratégica.

### d) **Capacitación del personal**

Es una dimensión que se desarrolla en el proceso de conversión del rol profesional a través del perfeccionamiento, entendido como una instancia para la creación de condiciones que permitan al docente comprender los problemas presentados en su práctica, de manera que pueda elaborar respuestas originales para cada una de las situaciones en las cuales le corresponde actuar y asumir responsabilidades cualitativamente diferentes con soluciones diversas. Capacitarse es estar preparado para enfrentar nuevas eventualidades, nuevas realidades, nuevas situaciones. En el mundo de hoy, las personas tienen que adicionar a su licenciatura o estudios técnicos, nuevos estudios que lo mantengan actualizado con los cambios que se producen cada día debido al incremento incesante del conocimiento en todas las áreas del saber. De tal modo que los trabajadores de una institución educativa no pueden estar al margen de esta dinámica que se desarrolla actualmente. Y cuando digo los trabajadores, me refiero tanto a los docentes como al personal de apoyo, incluidos los auxiliares y administrativos en general, desde el portero, que en buena cuenta es el que recibe a las personas que requieren atención en la institución.

## 2 INSTRUMENTOS DE GESTIÓN ADMINISTRATIVA<sup>9</sup>

**2.1 LAS REFORMAS DE LA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA.** Las reformas o modificaciones que agrupamos bajo el punto de vista organizativo pueden venir dadas por la desaparición permanente o temporal de lo público en la producción de bienes o servicios; por su coexistencia con el sector privado o simplemente, por una modificación en la distribución de funciones y poder en el ámbito público. Esta clasificación nos permite realizar un estudio sobre las mismas, agrupándolas en los siguientes apartados: a) Reducciones puras de la dimensión b) Reducciones híbridas o intermedias de la dimensión c) Modificaciones en el diseño organizativo.

**a) Reducciones puras de la dimensión.** Las reducciones puras de la dimensión, como mecanismos que persiguen la adopción de afilados incentivos que mejoren el bienestar social (Craggy, 2003), comprenderán las actuaciones de privatización y gestión indirecta de los servicios. Bajo estas figuras, el sector público cede la gestión de los bienes y servicios de forma permanente en el caso de las privatizaciones, o de forma temporal en el de la gestión indirecta. Los objetivos que sustentan las decisiones de privatización son de muy diversa índole. En general, como señala Eguiagaray (1995), la estrategia de privatización se fundamenta en torno a dos enfoques, uno macro y otro micro. En el primero de ellos, se persigue un sector público de menor tamaño, y en el segundo, la introducción de mejoras en la gestión en dichas empresas.

En su totalidad, podríamos considerar, de acuerdo con Carrau (1995), los siguientes:

- Objetivos de índole financiero-fiscal. Donde la venta de activos supondría un ahorro de intereses por la deuda cancelada que compensaría los ingresos futuros; la desaparición de compromisos presupuestarios venideros a través de subvenciones de funcionamiento; y por último, la ausencia de compromiso con posibles necesidades futuras de capital.
- Objetivos ideológicos o políticos. Que abarcarían aspectos como una mejora de la eficiencia, una mayor estabilidad en la dirección para el desarrollo de estrategias, así como una disminución de la vulnerabilidad a las actuaciones sindicales, sin olvidar el deseo de restringir la presencia del sector público en el conjunto de la economía.
- Dentro de otros objetivos, podría señalarse la voluntad de incrementar la cohesión social mediante el capitalismo popular con la colocación de títulos en los mercados de valores.
- A esto hay que unir el hecho de pertenecer a la Unión Europea cuya normativa comunitaria persigue la desregulación, desmonopolización, y la defensa de la competencia, así como la prohibición de la concesión de subvenciones de explotación a sociedades inviables, para favorecer la introducción de mecanismos de mercado en el sector público.

En relación con la gestión indirecta de servicios, la mayoría de los gobiernos consideran en su renovación legislativa este mecanismo, con el objetivo «*value for money*» (Ezzamel y Willmott, 1993), maximización que persigue junto a la reducción de los costes de producción, la relevancia de términos como satisfacción del cliente, interés público, honestidad, equidad, justicia, etc. Señalando que, incluso la contratación con una empresa privada supone introducir la competencia ex ante en las actividades y servicios reservados al sector público (Torres y Pina, 1998). Dentro de la contratación de servicios a terceros, podemos encontrarnos con diversas figuras, que de acuerdo a la amplitud de las actividades que comprenden pueden clasificarse en: gestión indirecta de servicios en su totalidad, de una determinada actividad o contratación de servicios de apoyo interno. Esta última modalidad, la contratación de servicios de apoyo interno, recibe cada vez un mayor número de críticas. Cada vez de forma más común se les denomina consultocracia, con el objetivo de describir el significativo incremento de poder de los consultores privados en el ámbito público (Lapsley y Oldfield, 2001). Las ventajas que pueden citarse de

9 García, I. (s.f.). La nueva gestión pública: evolución y tendencias. Págs. 1-28. Recuperado de: [http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revistas/presu\\_gasto\\_publico/47\\_GarciaSanchez.pdf](http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revistas/presu_gasto_publico/47_GarciaSanchez.pdf)

la gestión indirecta engloban desde el ahorro de costes, el incremento de la flexibilidad e innovación en la prestación de los servicios, a la existencia de mayor libertad para que los directivos del sector público se dediquen a las grandes prioridades (Industry Commission, 1996). Pero debe tenerse presente que pueden presentarse inconvenientes como costes de transacción, riesgo moral, etc. (Boyne, 1998). Contratar los servicios a terceros debe consistir, como indica Mulgan (1997), en un *trade-off* entre eficiencia y responsabilidad: la eficiencia se obtendrá si se otorga plena autoridad sobre la gestión del servicio, residiendo en la administración la obligación continua de controlar la actuación privada.

**b) Reducciones híbridas o intermedias de la dimensión.** Dentro de este apartado reflejaremos las acciones en las que no existe un traspaso directo de funciones públicas al sector privado, sino que ambos sectores compiten o cooperan en la prestación de un mismo servicio. El proceso de activación de la competencia externa tiene como finalidad que la producción será de carácter público o privado dependiendo de la adecuación a las necesidades y demandas de los usuarios (ciudadanos u otros órganos públicos). La potencial pérdida del control de la producción a favor del sector privado, provocará una rivalidad entre ambos sectores por captar cuota de mercado que conllevará a ofertar servicios y bienes de mayor calidad con un coste inferior. La colaboración del sector público con otras entidades puede entenderse como acuerdos donde el sector público y distintos socios cooperan en la obtención de los objetivos señalados, bajo un criterio de reparto de autoridad y responsabilidad, compartiendo sus recursos y conocimientos, el riesgo asumido y el beneficio obtenido. Kramer (1994), recoge como socios cooperativistas a los gobiernos de distintos países, distintos niveles de gobierno de un mismo país, departamentos dentro de un mismo nivel de gobierno, el sector privado y organizaciones de carácter no gubernamental o de figuras como el voluntariado. Existiendo, de acuerdo con Armstrong y Lenihan (1999), tres tipos de colaboración que pueden oscilar desde una mera ampliación de los términos del contrato de gestión indirecta, a acuerdos donde los roles y las responsabilidades no están claramente definidos. Ambos autores alertan sobre la introducción de nuevas corrupciones, comportamientos oportunistas, problemas de protección de la privacidad de datos, etc. (Davis, 2002). Siendo necesario que los trabajadores públicos estén preparados para hacer frente a la ambigüedad en las situaciones que pueden plantearse desde el punto de vista ético (Sternberg, 1998).

**c) Modificaciones en el diseño organizativo.** Ante aquellas áreas de actuación pública donde el gobierno se enfrenta a la imposibilidad de introducir mecanismos reales de mercado, ha tenido que favorecer su creación mediante nuevos caminos de competición interna o planteándose la necesidad de estimular la responsabilidad de los gestores y la productividad de los trabajadores mediante una descentralización de funciones o simplificaciones de la estructura jerárquica. Procedimientos que no suponen una pérdida de poder por parte de la administración. Los mercados internos competitivos se crean para el desarrollo de una competencia simulada pero efectiva entre órganos públicos. Esta competencia puede venir ocasionada por:

- La rivalidad entre entes de carácter público destinados al mismo fin. Planteamiento que incluiría tanto la posibilidad de elección del ciudadano entre los recursos disponibles de organismos distintos como dentro del mismo organismo.
- Competencia virtual o artificial que, mediante la comparación pública de costes y resultados. Permitirá descubrir deficiencias y sus posibles soluciones, favoreciendo la prosperidad operativa de la entidad. Por otra parte y en la misma línea que el sector privado, la estructura de la organización pública se decanta a favor de la reducción del número de niveles jerárquicos, es decir, hacia estructuras más planas con asignación de mayores niveles de autoridad y autocontrol.

Pero la verdadera renovación estructural, viene de la mano de la descentralización, figura bajo la cual se produce una transferencia de poder o competencias de un ente a otros y sobre la que puede indicarse que existen dos tipos: descentralización territorial y funcional o del área de gestión. La descentralización territorial persigue la asignación de funciones al ente más próximo al ciudadano, facilitando la cobertura de sus necesidades con mayor precisión (Giménez, 1996). Respecto a la descentralización funcional o del área de gestión, por un lado, recoge el traslado de atribuciones a entes dotados de personalidad jurídica propia, tratando de escapar a las rigideces del sistema y del derecho administrativo común. Y por otro, supone la creación de agencias que operan

con autonomía en la gestión de los recursos y la prestación de sus actividades, rindiendo cuentas por los resultados obtenidos, independientemente de poseer o no personalidad jurídica independiente. Pues como indica Gray y Jenkins (1993), el verdadero éxito de la descentralización consistirá en crear un sistema de gestión que combine la descentralización de responsabilidades con un sistema integrado de control. La descentralización supone una clara delimitación entre política y gestión, lo que nos lleva a diferenciar la responsabilidad política y la responsabilidad de gestión. De esta forma, «mientras los gestores públicos tendrían la responsabilidad sobre los inputs y el logro de los outputs establecidos a instancias políticas, en los políticos recaería la responsabilidad sobre el logro de los outcomes» (Ruiz, 1997).

**2.2 RACIONALIZACIÓN NORMATIVA Y CULTURAL.** En este apartado, se procede a examinar la racionalización normativa y la racionalización cultural de forma individualizada.

- a) Racionalización normativa.** La racionalización normativa persigue la simplificación, tanto de los procesos administrativos, como de la normativa que regula la actuación pública. Bajo la racionalización de procesos administrativos, se procede a identificar las actuaciones internas que se duplican, en aras de la desaparición de funciones sin valor añadido, estandarizando aquellas tareas que sea posible. Respecto a la simplificación legislativa se persigue, por un lado, reducir la normativa sobre actividades internas, regulando exclusivamente cuestiones imprescindibles. Por otra parte y en relación con la normativa que vincula la actuación pública con los ciudadanos, debe imperar la cultura de la «receptividad administrativa», entendiendo que «una administración receptiva, en el sentido que la entienden los países de la OCDE, es aquella que tiene en cuenta la capacidad de cada persona para hacer frente al proceso administrativo, facilitando su acceso a las prestaciones que tiene derecho a esperar de la administración» (OCDE, 1996).
- b) Racionalización cultural.** Bajo la racionalización cultural hemos agrupado un conjunto de actuaciones, que bien mediante el desarrollo de factores motivadores para los recursos humanos o mediante el perfeccionamiento de los métodos de dirección y herramientas de control, pretenden incrementar la eficiencia y eficacia de las actividades que se han reservado como ejecución pública.

**2.3 DESARROLLO DE POLÍTICAS DE PERSONAL.** El hecho de que los trabajadores o recursos humanos del sector público constituyan el principal input en la prestación de servicios, otorga una significativa importancia a la gestión de los mismos, constituyendo el factor de mayor valor estratégico con el que cuentan las administraciones para operar y adaptarse al cambio. Esto hace necesario poner en marcha una nueva gestión de recursos humanos de carácter más descentralizado, aspecto que, de acuerdo con Longo (1995), evitaría un alejamiento de los problemas respecto de los centros de responsabilidad que impiden la producción de respuestas adecuadas, obstaculizando una gestión eficaz y eficiente de los servicios públicos, al mismo tiempo permitiría potenciar las oportunidades y capacidades de los trabajadores, a través de la desaparición de la rigidez del tradicional modelo público.

Dentro de los procesos que se desarrollan en esta área destacan: i) las reducciones de plantilla; ii) la formación permanente y dinámica. iii) la participación de los trabajadores. iv) la implantación y desarrollo de sistemas de remuneración y motivación que, de acuerdo con la teoría de la ineficiencia X de Leinbestein (1966), sirven como mecanismo para dirigir la conducta de los trabajadores hacia los propósitos de la organización. v) la implantación de sistemas de evaluación que permitan obtener el grado de desempeño de los trabajadores públicos, para vincularlo a las estrategias de motivación.

**2.4 TRANSPARENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN.** Berman (1997), resume la opinión de los ciudadanos respecto al gobierno en tres factores negativos: se sienten malentendidos o ignorados; consideran que los gobiernos no utilizan su poder para favorecerlos y encuentran las políticas públicas y servicios inefectivos. Para evitar estas situaciones sugiere tres estrategias: la primera, consistiría en explicar qué pretende hacer el gobierno para servir los intereses generales; la segunda estrategia iría encaminada a incorporar a los ciudadanos

como input en el proceso público de decisión y por último, la necesidad de que el sector público defienda su reputación, mostrando el grado de eficiencia alcanzado en el proceso. Las administraciones públicas han tomado buena nota de estos deseos, facilitando la comunicación externa y la participación ciudadana, ya que deben considerarse, de acuerdo con McTavish y Pyper (2007), los motores básicos en este proceso de cambio del sector público en su orientación hacia el ciudadano. La comunicación externa conlleva facilitar información constante a los ciudadanos y sectores interesados sobre dos aspectos, el primero, estaría relacionado con las actuaciones futuras de la administración en la búsqueda de los intereses generales —publicación de planes estratégicos—, y el segundo, haría referencia a los derechos de los ciudadanos en relación con la actividad pública —publicación de cartas de servicios—. La publicación de planes anuales supone un esfuerzo informativo para que los ciudadanos conozcan que prestaciones pueden demandar, los recursos que van a destinarse y una retroalimentación del sistema con datos relativos al año anterior sobre los objetivos alcanzados. De acuerdo con Isart (1997), las cartas de servicio son documentos escritos en los que se dan a conocer a los ciudadanos, los compromisos de calidad. Pretenden ser la expresión de un contrato de servicios, donde los ciudadanos tienen derecho a reclamar el incumplimiento de los términos acordados y a obtener una compensación. La necesidad de la participación ciudadana, como afirma Bourgon (1999), es consecuencia de que «los ciudadanos no estamos satisfechos con votar una vez cada cuatro años. Queremos tener la oportunidad de decir algo en el diseño de las políticas que nos afectarán. Queremos colaborar con el gobierno en el diseño de nuestro futuro. Queremos tener acceso a las instituciones democráticas de acuerdo con nuestras necesidades». Hasta hace poco, la literatura identificaba las conductas de los ciudadanos hacia la administración pública como el temor ante las sanciones. No debemos olvidar que como señala la OCDE (1996), «la administración tiene el monopolio de crear obligaciones; es la única que puede exigir datos y obligar a unos tipos de comportamientos específico, o prohibirlos». Esta situación está sufriendo importantes cambios, la administración establece canales efectivos de información y recogida de opinión, es decir, está fomentando la participación ciudadana.

### 3 OTROS INSTRUMENTOS DE GESTIÓN<sup>10</sup>

**3.1 LA INFORMACIÓN Y LA COMUNICACIÓN EN LAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS.** En general cuando se habla de comunicación en relación con las administraciones públicas se entiende como referida a la atención al público, a los ciudadanos y, por lo tanto se ha dedicado una atención menor a la comunicación dentro de y entre organismos públicos (Garnett, 1997). Para nada ha ayudado el modelo tradicional de administración burocrática que ha venido imperando en nuestras organizaciones públicas, caracterizadas por unas estructuras rígidas y jerarquizadas. Fundamentalmente en lo que a información y comunicación se refiere, se ha caracterizado por la ausencia o falta de comunicación tanto a nivel interno (entre los miembros de la organización) como a nivel externo (entre la organización y los ciudadanos) (Pastor, 2001).

Sin embargo, los procesos de modernización a los que hemos aludido en páginas anteriores, contemplan, y en muchos municipios estamos viendo sus consecuencias, un cambio urgente, como algún autor lo ha llamado “del autismo a la comunicación, de las organizaciones introvertidas a las organizaciones abiertas y extrovertidas, del oscurantismo a la transparencia, del autoritarismo organizativo a la democracia organizativa” (Pastor, 2001). Pero hemos de tener presente que, en el cambio, no solo operan aspectos de carácter tecnológico sino que estamos hablando de un cambio de cultura política y administrativa.

**3.2 LA COMUNICACIÓN INTERNA.** La comunicación interna ha sido definida por Pastor como un concepto que engloba todo el proceso comunicacional que se desarrolla de una manera permanente y dinámica en el interior de las organizaciones. Esta misma autora explica las funciones de la comunicación interna (Pastor, 2001):

10 Mondragón, J. (s.f.). Nuevos instrumentos de gestión pública y participación ciudadana. Págs. 7-11. Recuperado de: <http://www.eusko-media.org/PDFAnlt/mediatika/11/11011021.pdf>

- Informar sobre los objetivos organizacionales, difundiendo en la organización los objetivos perseguidos por estas. Pero haciendo ver a sus empleados que independientemente de los cometidos de cada uno, existen finalidades como organización.
- Motivar que para que se logre, deberá ir unido a la participación de los administradores en la organización.
- Ayudar a la toma de decisiones. Hoy en día se están utilizando algunos instrumentos de prospectiva en el análisis previo a la toma de decisiones, como son el caso del método Delphi o la Técnica del Grupo Nominal que combinan comunicación y participación de los empleados públicos.
- Transmitir una nueva cultura administrativa que sea proclive al cambio y a la utilización de los nuevos instrumentos de gestión entre los que, ya hemos dicho, se encontrarían las nuevas tecnologías de la información y la comunicación.

Sin embargo, para llevar a cabo tales funciones nuestras administraciones públicas, podríamos decir que en una gran mayoría de casos no están a la altura, en otras palabras, que encontramos, dado el tipo de administraciones que tenemos, unos obstáculos tremendos para que tal comunicación se lleve a cabo. Entre estos obstáculos podríamos citar el exceso de niveles jerárquicos, la falta de receptividad por parte de los niveles directivos, la insuficiencia de canales para que los niveles inferiores se expresen libremente y finalmente una serie de obstáculos, pero que no son exclusivos de una organización pública, sino de cualquier organización, como pueden ser: la rivalidad personal, la distancia física, la desconfianza y la inexistencia de un lenguaje común (Pastor, 2001).

Sin duda, los expertos en comunicación tienen ante ellos un campo tremendo de análisis en lo que a las administraciones públicas se refiere. Dado que queda mucho por hacer, desde unos serios diagnósticos sobre la actual comunicación interna en las organizaciones públicas, pasando por el diseño de un plan de comunicación interna y finalmente una evaluación de su impacto en la organización, por ejemplo, a través de toda una serie de indicadores que nos revelen el grado de implantación (transformaciones de la estructura, aplanamiento de las organizaciones, creación de grupos de trabajo, la "adhocracia", reconocimiento de éxitos, una transparencia informativa o que se consiga reducir la información informal respecto a la formal o institucional).

**3.3 LA COMUNICACIÓN EXTERNA.** Ese modelo tradicional del que intentamos escapar a través de los procesos de cambio y modernización centraba su atención en el interior de la organización, en las estructuras y en los procesos y por supuesto nada en la finalidad de sus actuaciones. Por lo tanto las relaciones con el entorno, la preocupación por el resultado, el impacto de sus políticas, quedaba relegado a un segundo plano.

Sin embargo, hoy en día no podemos explicar una política pública sin tener en cuenta a todos los actores que en interacción con las administraciones públicas diseñan, deciden, implementan y evalúan los diferentes programas públicos. "Una nueva gestión pública debe tener presente la importancia del factor exterior, precisamente analizando las características de los distintos agentes, grupos de interés, partidos, y otras organizaciones burocráticas, con los que debe interactuar, para poder generar y llevar a cabo políticas" (Sancho, 1999).

Esta concepción de la actuación pública, a través de la interacción, nos lleva a una diferente gama posible de relaciones externas de la administración con su entorno. La primera sería la participación, (aunque se ha de tratar en el último punto de esta comunicación) y la segunda, la relativa a los sistemas de información al ciudadano y las relaciones públicas.

Los sistemas de información al ciudadano están siendo en la actualidad transformados en la medida que se aplican las nuevas tecnologías de información y comunicación. Así, Sancho, destaca las siguientes iniciativas que tienen como fin facilitar la comunicación y la transmisión de información entre la administración y ciudadano (Sancho, 1999):

1. El desarrollo de servicios de información telefónica, a través de los cuales pueden realizarse trámites administrativos.

2. Autoservicios de información.
3. Información y tramitación a partir del uso de Internet.
4. El uso de las “ventanillas únicas”.
5. La elaboración de guías y folletos de servicios o los documentos de información escrita.

### 3.4 NUEVAS TECNOLOGÍAS Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA: INTERROGANTES Y POSIBILIDADES ABIERTAS.

Hasta aquí lo que hemos visto en los epígrafes anteriores responde a lo que serían los sistemas de información ciudadana, pero no hemos de confundirlo con la participación ciudadana en la administración pública, en sus políticas públicas. Para esto último, la administración debería propiciar la creación de instrumentos que faciliten la participación del ciudadano a través de, por ejemplo, de foros de encuentro y consulta. Sancho (1999), cita los siguientes como métodos participativos: los focus groups, los consejos de ciudadanos, las iniciativas de foros de democracia electrónica y las estrategias de participación en políticas regulativas.

No obstante todos estos instrumentos que a primera vista resultan, efectivamente, una materialización de esa participación ciudadana, plantean interrogantes abiertos como ¿cuál es el grado de participación que las administraciones quieren de sus ciudadanos?; ¿podemos hablar de grados de participación y de actitudes activa pasiva?; ¿la participación y la representatividad van a la par? Obviamente el tratamiento de todas ellas excede del objetivo de estas jornadas.

Es por este motivo que parece más ajustado a la realidad de nuestras administraciones un uso del término administración electrónica o administración *on line* y quizás un tanto desproporcionado, según el uso que se está dando, por el momento, a la participación ciudadana en nuestras administraciones, el término de democracia electrónica. Lo cual no significa que no se deban reconocer las múltiples posibilidades de las nuevas tecnologías aplicadas a la política, contribuyendo a la mejora de la democracia (Canals, 2001).

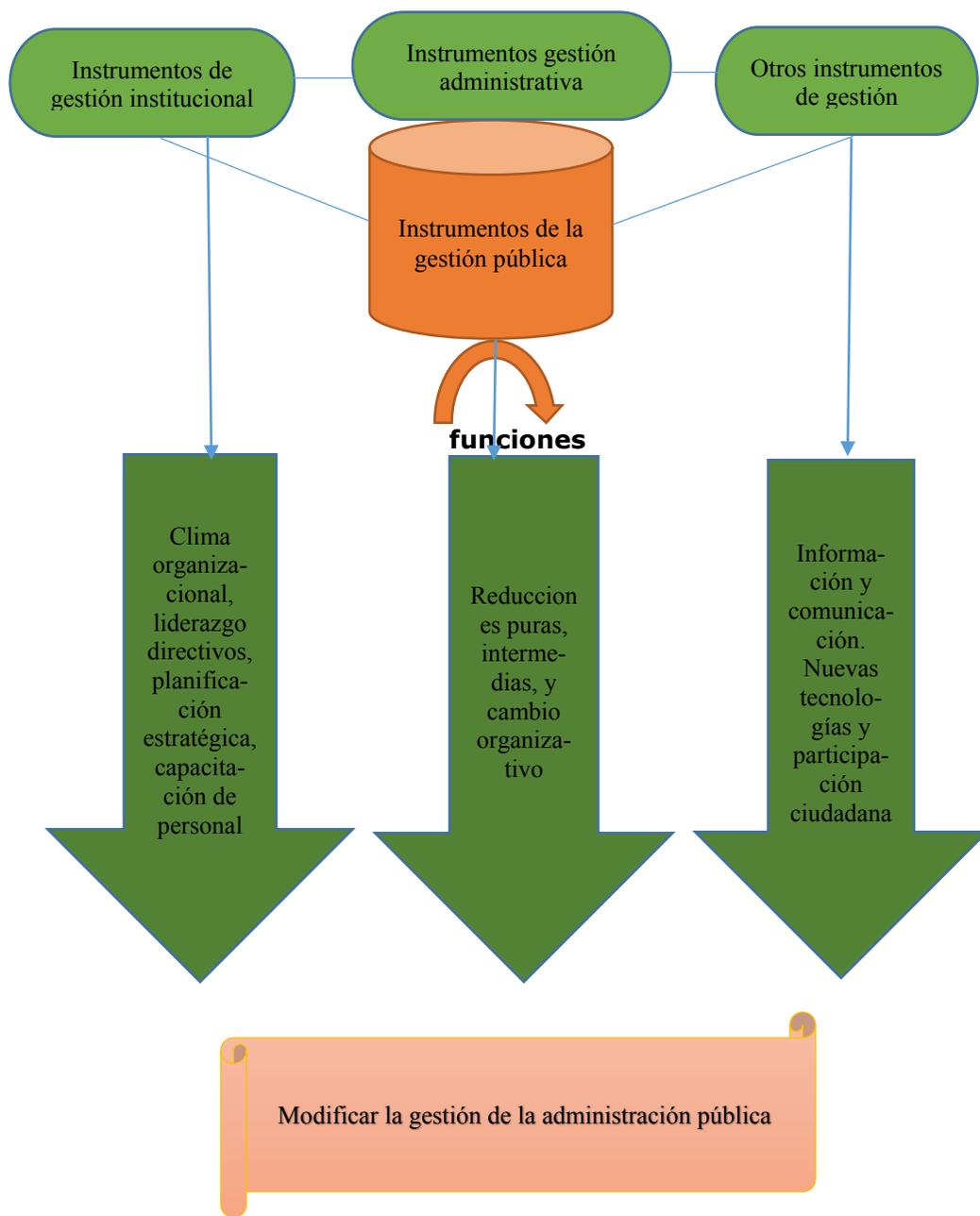


Gráfico N° 16. Resumen



## LECTURA SELECCIONADA N° 3

# INSTRUMENTOS DE GESTIÓN PARTICIPATIVA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: PROPUESTA DE UN SISTEMA DE INDICADORES PARA LA PLANEACIÓN ESTATAL EN BAJA CALIFORNIA

Rivera, S., Kirkand, A. & Berumen, M. (2013). *Instrumentos de gestión participativa en la administración pública: propuesta de un sistema de indicadores para la planeación estatal en Baja California*. *Revista Internacional Administración & Finanzas*, 6(2), 89-100. Recuperado de: <http://search.proquest.com/docview/1242453647?accountid=146219>

## Introducción

En México, el sistema de planeación democrática gubernamental a través de un proceso participativo en el que confluyen los distintos sectores para proponer, dar seguimiento y evaluar las acciones de los Planes de Desarrollo, inició en los años ochenta. Las bases de integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática aparecen en la Ley de Planeación de 1983. Posteriormente, con las legislaciones estatales y acuerdos de creación Ley Estatal y acuerdos de creación de los Comités de Planeación para el Desarrollo de los estados (COPLADE), se establecen los mecanismos de participación para los ciudadanos en el proceso a través de subcomités sectoriales. Desde su creación, el sistema ha evolucionado en la forma como se relaciona con los ciudadanos e incorpora a los distintos sectores en el proceso de la planeación estatal. Otros procesos han tenido impacto en el desarrollo del sistema, tales como el de descentralización y la modernización de la administración estatal a partir de los principios de la Nueva Gestión Pública y la incorporación de criterios de control para medir la efectividad de las acciones gubernamentales. Durante este tiempo, la calidad y cantidad de las propuestas y participación activa ciudadana han cambiado, así como se han generado nuevas demandas de los sectores para buscar formas más eficientes de trabajo colaborativo entre sociedad y gobierno. Durante el periodo sexenal del gobernador Eugenio Walther Elorduy (2000 a 2006), se observó en Baja California un descenso general en la participación a partir de la disminución de asistencia a los subcomités, de 2,439 asistentes en 2002, a 999 para 2005. A partir de ese año tanto el número de reuniones como de asistentes a las mismas sigue a la baja, sin un sistema eficiente de contabilidad que

permita analizar su comportamiento. Esta investigación surge de la necesidad de conocer la percepción de los ciudadanos sobre el trabajo que han venido realizando los mecanismos de participación ciudadana para la planeación, para generar instrumentos que faciliten y favorezcan una mayor participación en las diferentes fases del proceso. Debido al escaso número de estudios sobre la planeación en los niveles estatales, contribuirá a conocer cómo funcionan esos procesos en el nivel regional desde la perspectiva de los actores. Adicionalmente, aporta en la propuesta de generar un sistema de indicadores participativo para la dependencia gubernamental. El artículo se divide en cuatro secciones principales: en la primera se revisa la literatura sobre gestión para resultados y medición del desempeño, así como el contexto del estudio y el funcionamiento del Sistema Estatal de Planeación en Baja California. El segundo apartado presenta la metodología del estudio y la propuesta de indicadores para medir el desempeño de COPLADE. Posteriormente, se analizan los resultados para, finalmente, presentar las conclusiones y recomendaciones.

## Revisión de la literatura

En el ámbito empresarial durante las últimas décadas, ha tenido preponderancia la búsqueda de modelos de gestión para evaluar el desempeño de las organizaciones. Se ha observado el tránsito de la implementación de modelos rígidos a la adopción de sistemas flexibles en los que "la medida de proximidad a los resultados esperados y la adición del potencial humano a la ventaja competitiva de la organización, son los ejes que orientan el proceso conocido como la «gestión»" (Del Castillo y Vargas, 2009). En la administración pública no se ha seguido la misma trayectoria, ya que la característica predominante en

esos modelos es el dominio de la estructura como eje de la gestión. En esta, “la alta estructuración de la gestión implica un fuerte grado de control en los procesos, los procedimientos y el empleo de recursos, los cuales, al ser públicos, justifican la supremacía de modelos rígidos de gestión”, según señalan Del Castillo y Vargas (2009). Esto ha implicado que la medida de la eficiencia en la gestión pública ha sido tradicionalmente vinculada al ejercicio de presupuestos y la contabilidad de acciones desarrolladas a partir de los mismos. De esta manera, el reto que enfrentan los gobiernos es transitar de modelos de gestión gubernamental desde una lógica funcional rígida hacia una lógica de procesos, “basada en el control de la estrategia y la evaluación de los resultados por medio de indicadores” (Del Castillo y Vargas, 2009). La gestión gubernamental en el nivel local y regional está adquiriendo relevancia, por los cambios y transformaciones en las prácticas administrativas orientadas a una nueva visión de la administración pública. En esta, la calidad en las actuaciones de las entidades públicas tiene un lugar prioritario dentro del nuevo modelo de gestión pública. Según Atay *et al.* (2008), “este nuevo modelo necesita afrontar sin dilación grandes retos de modernización y cambio que propicien la adaptación a las funciones que se le requieren de la sociedad, propiciando una administración más ágil, rápida y flexible y que responda a las demandas de los ciudadanos” (p. 161). Como afirman los autores, se hace necesario cada vez más superar la desvinculación existente entre la administración pública y las demandas sociales. En el nivel gubernamental se ha dado un viraje en la atención de los procedimientos a los resultados. “De este cambio de visión se deriva una variación en el papel del ciudadano en relación con el Estado, aparece el ciudadano usuario, el cual se preocupa y ocupa por conseguir el mejor retorno fiscal, en cuanto a bienes colectivos,” según Figueroa (2008). Por ende, “la gestión para resultados es uno de los enfoques que mejor representa este nuevo reto”. Estas nuevas preocupaciones se plantean desde la perspectiva de la Nueva Gestión Pública (NGP), donde los organismos nacionales e internacionales señalan la necesidad de mudar de las evaluaciones anuales de las políticas y programas, a la generación de indicadores de desempeño como herramienta de buena gestión. De acuerdo con Figueroa (2008), “las teorías contemporáneas de la administración pública enfatizan las ventajas de promover una cultura organizativa de gestión pública orientada a resultados, en contraste con una orientación tradicionalista enfatiza los procedimientos y los procesos de gestión”.

Como parte de este proceso de modernización de la administración pública a partir de los principios de la NGP, se han incorporado los indicadores de ges-

tión, con la finalidad de evaluar la contribución a la satisfacción de las necesidades colectivas de los programas de gobierno y el grado de cumplimiento de sus objetivos. Estos mecanismos de control de la gestión pública tienen como objetivo obtener información que permita evaluar el nivel de eficacia de la toma de decisiones y su implementación en planes y programas. Por lo tanto, estas políticas tienen como propósito regular y controlar el cumplimiento de los acuerdos tomados en los comités y comisiones, estableciendo sistemas de control y seguimiento de los mismos (Delhumeau, 2011). En un sistema tradicionalmente organizado a partir de la estructura, la evaluación del desempeño permite ver con más claridad la asignación de responsabilidades para el cumplimiento de las metas organizacionales. En este sentido, Guinart (2004), señala que “en un sistema democrático se puede pensar en la responsabilidad pública como parte de un contrato originario entre los ciudadanos y su gobierno. Por ende: (...) los ciudadanos conceden a su gobierno un alto control sobre sus vidas, permitiendo que el gobierno se lleve parte de sus ingresos (a partir de impuestos) y que limite su libertad (a través de la ejecución de leyes y las regulaciones). (...) Pero los ciudadanos esperan, a vez, que los gobiernos sean responsables por el modo como ejercen su poder. (...) Por lo tanto, supervisar e informar sobre el desempeño de las actuaciones públicas es una de las formas en las que los gobiernos se muestran responsables ante sus ciudadanos...” (Guinart, 2004). Al hablar de medición del desempeño se implica “la contabilidad sistemática y controlada de indicadores que revelan los cumplimientos de las metas de una institución. Es decir, se mide la efectividad y la eficacia de una gestión administrativa” (Chávez, 2007). Si se traduce esto a la gestión municipal, la medición del desempeño se realiza a partir de la medición cuantitativa de los productos y servicios de un gobierno, como una herramienta para elevar su calidad. Los planes de desarrollo son los documentos rectores que los gobiernos en México elaboran para plasmar el rumbo que tendrán en los años que conduzcan la gestión pública. En estos, a través de un proceso de planeación estratégica, quedan inscritas en un plan de gobierno las expectativas y demandas sociales y de grupos de interés que son recogidas durante las campañas electorales y en consultas posteriores, una vez que los funcionarios son electos. Los planes de gobierno permiten enfocar y mostrar a la sociedad el camino a seguir para alcanzar un estado de desarrollo. Constituyen además una parte fundamental del plan general que contribuye a la construcción y consolidación de la institucionalidad gubernamental. Una de las limitaciones que presenta la planeación estratégica en el ámbito gubernamental es que con frecuencia se considera que la ela-

boración de un plan de trabajo es un proceso en sí mismo, que termina con su publicación. En el mejor de los casos, el plan de desarrollo se vincula con las acciones de las dependencias públicas, privilegiando su ejecución, pero su adecuado seguimiento se margina o limita. Chávez (2007), sostiene que, en realidad, “la planeación y su ejecución son la primera etapa de un largo proceso donde la fase quizás más compleja está vinculada a la medición y evaluación de la operación. Desgraciadamente es en esta etapa donde muchas entidades fallan y/o claudican al mostrar una actitud conformista”. Los sistemas de medición del desempeño han tomado relevancia en el sector público por sus contribuciones a los sistemas de gestión por resultados. Chávez (2007), señala que: De los análisis de los resultados del sistema de medición es posible identificar un área de oportunidad para el fortalecimiento de las entidades subnacionales. Igualmente, es importante que el sistema sirva de apoyo para la rendición de cuentas, tanto a los organismos fiscalizadores como a la sociedad en general. La parte del sistema destinada a la rendición de cuentas debe favorecer los indicadores de resultados o impacto sobre los indicadores operativos como son los de insumo, producto, eficiencia y efectividad. Por medio de la medición del desempeño se permite realizar los ajustes que permitan corregir las acciones de los planes de desarrollo, reorientándolas hacia el cumplimiento cabal de las expectativas plasmadas en los planes y programas. Los sistemas de medición proporcionan, entonces, “un marco para conocer si los esfuerzos actuales permitirán arribar al destino propuesto y en qué estado se arribará” (Chávez, 2007). La medición del desempeño constituye un proceso para la recolección, el análisis y la utilización de la información con el fin de determinar cuán eficiente y eficazmente se cumplen los objetivos de las organizaciones. Adicionalmente, es un medio de comunicación y de rendición de cuentas para los ciudadanos, usuarios y demás interesados en el desempeño de la organización, ya que genera información para visualizar si se van alcanzando las metas definidas; evaluar la eficacia y efectividad de acciones y

actividades; planear y presupuestar; detectar tendencias y reubicar recursos; evaluar el impacto de estrategias y políticas y habilitar la comunicación pública. Aun cuando la medición del desempeño es una herramienta útil y valiosa para la consecución de metas, puede convertirse en un sistema burocrático cuando no son dimensionadas sus aportaciones a la gestión pública. Se han observado experiencias en las cuales, al no incorporarse la medición del desempeño a la cultura organizacional, esta se convierte en otra función burocrática e improductiva que no aporta al mejoramiento de las prácticas ni al alcance de las metas planteadas. La evaluación a base de indicadores constituye un mecanismo utilizado cada vez más por administraciones públicas, donde la transparencia y la rendición de cuentas son necesarias. Este tipo de evaluación se puede definir como “un conjunto de parámetros especialmente diseñados para obtener información específica, evaluar cuantitativamente los avances o retrocesos hacia las metas y con ello darle seguimiento a las actividades o planes” (Chávez, 2007). El objetivo fundamental de esta herramienta ha sido estimular y facilitar procesos de gestión participativa entre las comunidades y los gobiernos locales para lograr una efectiva participación de la sociedad civil en la toma de decisiones y en la solución de los problemas de las localidades. A través de la medición de indicadores, los actores locales pueden asumir la visión estratégica de su localidad, “como un propósito definido y compartido, con el cual comprometerse para que, mediante acciones concretas, ofrezcan soluciones para los problemas identificados durante el ejercicio de planificación participativa”, según señala Quintana (s.f.). Por lo tanto, “la concreción de resultados se hace frente a una motivación sostenida mediante la cual el proceso gana credibilidad y podrá ir sumando cada vez a más ciudadanos interesados en contribuir en el proceso de desarrollo”. Además, metodologías como estas fomentan la vida democrática, ya que la planificación participativa es un método que privilegia el diálogo y el consenso en la toma de decisiones, lo cual incide en el clima de confianza necesario entre los actores.



VÍDEO:

### Nueva gestión pública

[https://www.youtube.com/watch?v=O\\_dgBF5MqjU](https://www.youtube.com/watch?v=O_dgBF5MqjU)

**Duración: 6.53 minutos**



## ACTIVIDAD FORMATIVA N° 3

Identifica los diversos instrumentos de gestión en la Administración Pública y valora su importancia a través de una investigación.

### INSTRUCCIONES

Para el desarrollo del trabajo debes esbozar un organizador visual, en el cual deberás precisar la importancia de los instrumentos de la administración pública:

Contenidos:

- Identificar los instrumentos de la administración pública.
- Relacionar los instrumentos descritos y cómo mejoraría la gestión del Estado.
- Explicar e identificar tres razones que justifiquen una moderna gestión pública.

Conclusión general.

(Pueden recurrir a Internet, buscando más información en fuentes oficiales y confiables).



## ACTIVIDAD FORMATIVA N° 4

---

Comprender la gestión del Estado hacia una Administración Pública moderna mediante un informe.

### INSTRUCCIONES

Para el desarrollo del trabajo debes considerar la siguiente estructura sugerida:

1. Carátula.
2. Índice.
3. Introducción (descripción sobre los elementos que orienten al estado hacia una administración pública moderna).
4. Contenidos:
  - Roles del Estado moderno.
  - Elementos resaltantes de una gestión pública moderna.
  - Identifique y exponga dos casos de éxito de una gestión pública moderna.
5. Conclusiones (redactadas con tu propio lenguaje).
6. Bibliografía.

(Considera en la redacción: citas bibliográficas, notas al pie, numeración de páginas. Mínimo cinco y máximo ocho páginas).

(Pueden recurrir a Internet, buscando más información en fuentes confiables).

## LISTA DE COTEJO PARA EVALUAR UN INFORME ESCRITO

Nombre del estudiante: \_\_\_\_\_

Sección: \_\_\_\_\_ Fecha: \_\_\_\_\_

CRITERIO DE EVALUACIÓN	REALIZADO	NO REALIZADO
Cuenta con hoja de presentación, introducción, desarrollo y conclusiones desarrollados con criterios propios.		
La información desarrollada se relaciona con los contenidos solicitados en la actividad correspondiente, respeta la estructura planteada.		
Existe coherencia y pertinencia interna de las ideas planteadas en el documento.		
Utiliza una redacción clara y sencilla, así como sus propias palabras.		
El uso de fuentes, tamaño, espaciado y márgenes son consistentes.		
La ortografía es adecuada.		
Fue recibido en la fecha acordada.		

ESCALA DE EVALUACIÓN	
N° IND.	PESO (%)
1	10
2	40
3	10
4	10
5	10
6	10
7	10
Total	100



## GLOSARIO DE LA UNIDAD III

## B

**BUROCRACIA.**

Es una gran organización que opera y funciona con fundamentos racionales.

## C

**CREACIÓN DE VALOR PÚBLICO.**

El éxito de la gestión pública está en la transformación cultural y la inserción de nuevos principios que crean valor público lo cual es, en última instancia, lo que es valorado por los clientes de la organización.

## D

**DESARROLLO DE CAPACIDADES.**

El desarrollo de capacidades se define como el proceso mediante el cual los individuos, las organizaciones y las sociedades obtienen, fortalecen y mantienen sus capacidades para establecer y lograr sus objetivos a lo largo del tiempo.

## E

**ENFOQUE DE LA GESTIÓN PARA RESULTADOS.**

Modelo que propone cambios en las formas tradicionales de gestión gubernamental y que pone un especial énfasis en los resultados e impactos que se logran a favor de la satisfacción y bienestar de los ciudadanos.

## I

**INSTRUMENTOS DE GESTIÓN ADMINISTRATIVA.**

Las reformas o modificaciones que agrupamos bajo el punto de vista organizativo pueden ser dadas por la desaparición permanente o temporal de lo público en la producción de bienes o servicios; por su coexistencia con el sector privado o simplemente, por una modificación en la distribución de funciones y poder en el ámbito público.

**INSTRUMENTOS DE GESTIÓN INSTITUCIONAL.**

Puede entenderse como la aplicación de un conjunto de técnicas, instrumentos y procedimientos en el manejo de los recursos y desarrollo de las actividades institucionales.

## L

**LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA (NGP).**

Como racionalidad, tiene consecuencias ético- morales, al reconfigurar los valores que orientan la consecución de los fines de las organizaciones públicas y afectan la manera en que se diseña la capacidad organizacional estatal y no estatal, frente a un nuevo concepto de lo público.

## P

**PARADIGMA POSBUROCRÁTICO.**

Expone un conjunto de principios que se establecen a través del surgimiento de una nueva cultura organizacional, nuevos enfoques operativos, nuevas tecnologías administrativas, nuevas místicas y nuevas actitudes.

**POLÍTICAS PÚBLICAS NACIONALES.**

Son las que permiten integrar y dar coherencia a toda la acción del Estado al servicio del ciudadano, debiéndose reflejar en los objetivos establecidos en los Planes Sectoriales, en los Planes de Desarrollo Concertado Regionales y Locales y en los Planes Estratégicos y Operativos de todas y cada una las entidades del sector público en

los tres niveles de gobierno.

R

**RACIONALIZACIÓN CULTURAL.**

Un conjunto de actuaciones, que bien mediante el desarrollo de factores motivadores para los recursos humanos o mediante el perfeccionamiento de los métodos de dirección y herramientas de control, pretenden incrementar la eficiencia y eficacia de las actividades que se han reservado como ejecución pública.

**REINVENCIÓN DEL GOBIERNO.**

Es la concreción de diversas críticas al paradigma weberiano al interior y por fuera de la Administración Federal en los Estados Unidos de América.

T

**TEORÍA DE LA ORGANIZACIÓN.**

Abarca no solo las empresas y más en general, las organizaciones económicas, sino también los partidos, las asociaciones, las iglesias y la Administración pública.



## BIBLIOGRAFIA DE LA UNIDAD III

Araujo, G. (s.f.). *Burocracia*. Págs.1-25.

Chica, S. (s.f.). *Una mirada a los nuevos enfoques de la gestión pública*.

Elera, R. (s.f.). *Gestión institucional y su relación con la calidad del servicio en una institución educativa pública del Callao*. Págs. 1-12.

Instituto para la democracia y asistencia empresarial–IDEA Internacional. (2008). *Estado: Funcionamiento, organización y proceso de construcción de políticas públicas*.

Martín, P. (2015). En elogio de la burocracia. *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 33(1), 201-206. Recuperado de <http://search.proquest.com/docview/1679236250?accountid=>.

Presidencia del Consejo de Ministros. (s.f.). *Plan Nacional de Gobierno Electrónico 2013 – 2017*.

Ramió, C., IDEA Internacional. (2008). *Teoría de la organización y administración pública*.

Tolosana, D. (s.f.). *Cinco claves para el gobierno electrónico en el Perú*.

Perdomo, G. y Arias, J. (2013). Las políticas públicas de desarrollo empresarial e innovación desde la perspectiva de la nueva gestión pública y la gobernanza: caso CREAME. *Apuntes del CENES*, 32(56), 175-204. Recuperado de ProQuest Central: <http://search.proquest.com/docview/1551997811?accountid=146219>.

Rivera, S., Kirkand, A. & Berumen, M. (2013). Instrumentos de gestión participativa en la administración pública: propuesta de un sistema de indicadores para la planeación estatal en Baja California. *Revista Internacional Administración & Finanzas*, 6(2), 89-100. Recuperado de: <http://search.proquest.com/docview/1242453647?accountid=146219>.



## AUTOEVALUACION DE LA UNIDAD III

Las preguntas siguientes le permitirán verificar su aprendizaje de esta unidad. Le recomiendo que las resuelva meticulosamente.

1. Complete el siguiente párrafo: "Las organizaciones son también..... que tienen sus propias..... y que poseen sus propios mitos, valores e ideología":
  - a) Entidades económicas – dinámicas ontológicas.
  - b) Entidades sociales - dinámicas políticas.
  - c) Entidades institucionales – dinámicas culturales.
  - d) Entidad formal – dinámica fluida.
  - e) Entidad social – dinámica económica.
2. Una organización pública se articula en tres grandes ámbitos:
  - a) Sociotécnico-antropológico-cultural.
  - b) Político cultural-económico-ambiental.
  - c) Político cultural-ambiental-control y mejora.
  - d) Sociotécnico-control y mejora-político cultural.
  - e) a y b.
3. La Administración pública es una organización compleja, complejidad que no viene dada por sus grandes magnitudes (como se podría creer) sino que se debe a:
  - a) Diversidad operacional y formal.
  - b) Diversidad funcional y operativa.
  - c) Diversidad estructural y formal.
  - d) Diversidad organizativa y operacional.
  - e) Diversidad funcional y estructural.
4. La afirmación "expone un conjunto de principios que se establecen a través del surgimiento de una nueva cultura organizacional, nuevos enfoques operativos, nuevas tecnologías administrativas, nuevas místicas y nuevas actitudes". Se denomina:
  - a) Paradigma burocrático.
  - b) Nueva gestión pública.

- c) Paradigma posburocrático.
- d) Reinención del gobierno.
- e) Enfoque de administración pública.

5. El enfoque de creación de valor público se entiende como sinónimo de:

- a) Producto/servicio, calidad y valor.
- b) Producto/servicio-competitividad-valor agregado.
- c) Producto/servicio-calidad-competitividad.
- d) Producto/servicio-eficiencia-eficacia.
- e) Eficiencia-eficacia-efectividad.

6. El aparato organizacional de la burocracia implica o supone la combinación de dos aspectos, ¿cuáles?:

- a) Marco formal y legalista.
- b) Marco subjetivo y tradicional.
- c) Marco económico y racional.
- d) Marco legalista-operativo.
- e) Marco racional y legal.

7. La afirmación siguiente “implica lograr que el Estado se oriente al servicio de los ciudadanos y la promoción del desarrollo y que el ejercicio de la función pública sea eficiente, democrático, transparente, descentralizado y participativo, en el marco de una ciudadanía ejercida a plenitud por las personas”, se define como:

- a) Modernización de la burocracia.
- b) Modernización de la gestión pública.
- c) Modernización de las políticas públicas nacionales.
- d) Planeamiento estratégico.
- e) Planeamiento estratégico organizacional.

8. Los instrumentos de la gestión institucional son tres, de la lista que se muestra elija aquella alternativa que no pertenezca a la dimensión de la gestión institucional:

- a) Planificación estratégica.
- b) Liderazgo directivo.
- c) Planificación territorial.
- d) Clima institucional.
- e) Capacitación de personal.

9. En relación a las reformas de la estructura administrativa, refleja las acciones en las que no existe un traspaso directo de funciones públicas al sector privado, sino que ambos sectores compiten o cooperan en la prestación de un mismo servicio determinado, se conoce como:
- a) Reducciones puras de la dimensión.
  - b) Reformas de la estructura organizativa.
  - c) Reformas del Estado.
  - d) Reducciones híbridas de la dimensión.
  - e) Reducciones totales de la dimensión.
- 10 En cuanto a las nuevas tecnologías y participación ciudadana, la administración pública debe crear instrumentos que faciliten la participación del ciudadano a través de diversos mecanismos. En tal sentido, elija de la lista aquel mecanismo que no propicie una mayor participación ciudadana:
- a) Consejos ciudadanos.
  - b) Participación en foros.
  - c) Focus group.
  - d) Políticas regulativas.
  - e) Política económica.

UNIDAD IV

SISTEMAS ADMINISTRATIVOS



- Al finalizar la cuarta unidad, el estudiante será capaz de comprender la gestión del Estado hacia una Administración Pública Moderna mediante un informe.

CONTENIDOS	ACTIVIDADES FORMATIVAS (HABILIDADES Y ACTITUDES)	SISTEMA DE EVALUACIÓN (TÉCNICAS Y CRITERIOS)
<p><b>Tema N° 1: Sistema administrativo de personal</b></p> <p>1 Sistema administrativo de personal.</p> <p><b>Tema N° 2: Sistema administrativo de abastecimiento</b></p> <p>1 Introducción. 2 Convocatoria.</p> <p><b>Tema N° 3: Sistema administrativo de planificación y gestión presupuestaria</b></p> <p>1 Intentando caracterizar la articulación entre el plan y el presupuesto.</p> <p><b>Tema N° 4: Sistema administrativo de tesorería</b></p> <p>1 Sistema Nacional de Tesorería.</p> <p><b>Tema N° 5: Sistema administrativo de contabilidad</b></p> <p>1 Aspectos conceptuales del Sistema de Contabilidad.</p> <p><b>Tema N° 6: SNIP</b></p> <p>1 ¿Por qué se crea el Sistema Nacional de Inversión Pública - SNIP? 2 ¿Cuál es la finalidad del SNIP? 3 Ámbito de aplicación. 4 ¿Cómo se agrupan las entidades y empresas del Gobierno Nacional en el SNIP? 5 ¿Cómo se han incorporado los gobiernos regionales y gobiernos locales al SNIP?</p> <p><b>Tema N° 7: Sistema Nacional de Control</b></p> <p>1 ¿Qué es el Control de la Gestión Pública? 2 Mecanismos de Control. 3 ¿Cómo está formado el sistema nacional de Control? 4 ¿Qué entidades están sujetas a control? 5 ¿En qué consiste el control gubernamental?</p>	<p>Identifica los diversos sistemas administrativos en la administración pública.</p> <p>Caracteriza los sistemas administrativos en la administración pública mediante un informe.</p> <p>Explica los sistemas administrativos en la administración pública.</p>	<p><b>Procedimientos e indicadores de evaluación permanente</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Entrega puntual de trabajos realizados.</li> <li>Calidad, coherencia y pertinencia de contenidos desarrollados.</li> <li>Prueba teórico-práctica, individual.</li> <li>Actividades desarrolladas en sesiones tutorizadas.</li> </ul> <p><b>Criterios para evaluar un informe escrito</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Introducción.</li> <li>Cantidad y calidad de la información.</li> <li>Uso de diagramas e ilustraciones.</li> <li>Análisis crítico.</li> <li>Conclusiones.</li> </ul>
<p>6 ¿Qué comprende el control interno? 7 El control interno previo y simultáneo. 8 El control interno posterior. 9 ¿Qué es el control externo? 10 Principios del control gubernamental.</p>		

## RECURSOS

### VIDEOS

#### Tema N° 1:

**Vídeo:** El tránsito de las entidades al nuevo Servicio Civil

<https://www.youtube.com/watch?v=QMaJAKesTso> 

**Duración:** 4.26 minutos

#### Tema N° 2:

**Vídeo:** ¿Cómo gestionar un proceso de selección de proveedores para el Estado?

<https://www.youtube.com/watch?v=XEmEPx25kuY> 

**Duración:** 14 minutos

#### Tema N° 3:

**Vídeo:** Estructura del presupuesto público

<https://www.youtube.com/watch?v=mHc3nzTOfcQ> 

**Duración:** 9.29 minutos

#### Tema N° 4:

**Vídeo:** SIAF - Sistemas administrativos

<https://www.youtube.com/watch?v=h8aHkcmJsbk> 

**Duración:** 27.37 minutos

#### Tema N° 5:

**Vídeo:** Sistema Nacional de Contabilidad

<https://www.youtube.com/watch?v=lwJInUqDUQA> 

**Duración:** 15.06 minutos

#### Tema N° 6:

**Vídeo:** ¿Qué es el SNIP?

<https://www.youtube.com/watch?v=4jBRVB8vP20> 

**Duración:** 6.53 minutos

#### Tema N° 7:

**Vídeo:** El Rol de la Contraloría del Perú

<https://www.youtube.com/watch?v=YLLePIF6pdM> 

**Duración:** 6.59 minutos



### DIAPPOSITIVAS ELABORADAS POR EL DOCENTE:

#### Lectura seleccionada N° 1

De la salud ocupacional a la gestión de la seguridad y salud en el trabajo: más que semántica, una transformación del sistema general de riesgos laborales.

Molano, J. y Pinilla, N. (2013). De la salud ocupacional a la gestión de la seguridad y salud en el trabajo: más que semántica, una transformación del sistema general de riesgos laborales. Revista Innovar Journal. 23 (48), 21-32. Recuperado de ProQuest Central: <http://search.proquest.com/pqcentral/docview/1677602561/fulltextPDF/E58E748AD24C424APO/2?accountid=146219> 

#### Lectura seleccionada N° 2

Sistema de abastecimiento público en el Perú.

Colegio de Contadores Públicos del Perú. (s.f.). *Sistema de abastecimiento*. Págs. 1-8. Recuperado de: [www.perucontadores.com/snabast/sistabast.doc](http://www.perucontadores.com/snabast/sistabast.doc) 

**Lectura seleccionada N° 3**

Planificación y presupuesto como herramientas de política pública.

Granados, S., Larráin, F., Rodríguez, J. (s.f.). *Planificación y presupuesto como herramientas de política pública*. Universidad Católica de Chile. Recuperado de: <http://www.cieplan.org/media/publicaciones/archivos/324/Paper.pdf>

**Lectura seleccionada N° 4**

El Sistema Nacional de Tesorería.

Mayor, G. (Agosto, 2012). *El Sistema Nacional de Tesorería*. Págs. E36 a E38. Recuperado de: <http://www.evirtual.edu.pe/evirtual/files/foro/1731932818SA%20Tesoreria.pdf>

**Lectura seleccionada N° 5**

Fundamentos teóricos de la contabilidad gubernamental.

Laura, C. (2015). Fundamentos teóricos de la contabilidad gubernamental. *Revista Ciencia y Desarrollo*. Universidad Jorge Basadre. Págs. 125-130. Recuperado de <http://www.unibg.edu.pe/coin2/pdf/01011002906.pdf>

**Lectura seleccionada N° 6**

El Sistema Nacional de Inversión Pública.

Andía, W. (2004). El sistema nacional de inversión pública. Un análisis crítico. *Revista Industrial Data*, 7 (1), 70-72. Lima, Perú: Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Recuperado de [http://sisbib.unmsm.edu.pe/bibvirtualdata/publicaciones/indata/vol7\\_n1/pdf/sistema.pdf](http://sisbib.unmsm.edu.pe/bibvirtualdata/publicaciones/indata/vol7_n1/pdf/sistema.pdf)

**Lectura seleccionada N° 7**

El Sistema Nacional de Control y el rol de la Contraloría.

León, J. y Necochea, L. (2007). *El Sistema Nacional de Control y el rol de la Contraloría*. Págs. B16 a B21. Recuperado de: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/3F1DEE4ADDB3EAD805257EE7006FE4D1/\\$FILE/contgub\\_07\\_1.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/3F1DEE4ADDB3EAD805257EE7006FE4D1/$FILE/contgub_07_1.pdf)

 INSTRUMENTO DE EVALUACIÓN

- Lista de cotejo de informe escrito

 BIBLIOGRAFÍA (BÁSICA Y COMPLEMENTARIA)

**BÁSICA**

- Arellano, H. (2007). *Administración pública básica*. Bogotá: ECOE Ediciones.
- Jurado, D. (2008). *Administración gubernamental*. Lima.
- Sebastián, R. (2012). *La administración en la gestión pública*. Buenos Aires, Argentina: Universidad Nacional de la Plata.

**COMPLEMENTARIA**

- Castillo, J. (2005). *Administración pública*. Centro de Estudios Gubernamentales.

 RECURSOS EDUCATIVOS DIGITALES

- [www.caballero Bustamante.com.pe](http://www.caballero Bustamante.com.pe) (Estudios Caballero Bustamante).
- [www.congreso.gob.pe](http://www.congreso.gob.pe) (Congreso de la República)
- [www.mef.gob.pe](http://www.mef.gob.pe) (Ministerio de Economía y Finanzas)
- [www.osce.gob.pe](http://www.osce.gob.pe) (organismo de Supervisiones y Contrataciones del Estado).
- [www.pcm.gob.pe](http://www.pcm.gob.pe) (Presidencia del Consejo de Ministros)



## TEMA N° 1:

## CONCEPTOS BÁSICOS

La administración pública requiere de personal calificado y experto en diferentes áreas de las organizaciones e instituciones del Estado. En ese sentido, la administración del sistema de personal juega un importante rol para definir los roles funciones, cualidades, perfiles, etc., de los trabajadores que prestarán servicio al Estado. Por ello, es sumamente relevante captar gente que aporte al Estado mediante la prestación de sus servicios profesionales para mejorar la calidad de los servicios que el Estado brinda a la sociedad en su conjunto. El marco legal vigente estipula los distintos regímenes laborales en los que los trabajadores están inmersos mediante la suscripción de contratos; lamentablemente aún siguen existiendo contratos como CAS que prácticamente no brinda beneficios al trabajador. Así como este tipo de regímenes laborales, en la administración pública existen otros regímenes que ofrecen mejores condiciones a los trabajadores.

## 1. SISTEMA ADMINISTRATIVO DE PERSONAL<sup>1</sup>

Nuestro país se caracteriza por tener un Estado representativo y descentralizado, organizado según el principio de la separación de poderes en: Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial.

El Poder Ejecutivo cuenta con tres niveles de gobierno:

- Gobierno Nacional (conformado por la Presidencia de la República, los Ministerios, las Entidades Públicas del Poder Ejecutivo, Gobierno Regional y Gobierno Local).
- Gobierno Regional (conformado por 26 Gobiernos Regionales, donde su autoridad máxima es el Gobernador Regional).
- Gobierno Local (conformado por las Municipalidades Provinciales y Distritales, donde la autoridad máxima es el Alcalde).

De acuerdo a lo establecido en la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, los Sistemas Administrativos del Estado Peruano son los conjuntos de principios, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos mediante los cuales se organizan las actividades de la Administración Pública que requieren ser realizadas por todas o varias entidades de los Poderes del Estado, los Organismos Constitucionales y los niveles de Gobierno. Pueden ser sistemas Funcionales, que buscan asegurar el cumplimiento de políticas públicas que requieren la participación de todas o varias entidades del Estado y también pueden ser sistemas Administrativos, cuya finalidad es regular la utilización de los recursos en las entidades de la administración pública, promoviendo la eficacia y eficiencia en su uso.

Los Sistemas están a cargo de un Ente Rector que se constituye en su autoridad técnico-normativa a nivel nacional; dicta las normas y establece los procedimientos relacionados con su ámbito; coordina su operación técnica y es responsable de su correcto funcionamiento.

En la actualidad se tienen once sistemas administrativos (Gestión de Recursos Humanos, Abastecimiento, Presupuesto Público, Tesorería, Endeudamiento Público, Contabilidad, Inversión Pública, Planeamiento Estratégico, Defensa Judicial del Estado, Control y Modernización de la Gestión Pública).

1 Valdivia, J. (s.f.). Algunos apuntes sobre el Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos en el Estado. Págs. 1-3. Recuperado de: [http://www.gestionpublica.org.pe/plantilla/rxv5t4/1029474941/enl4ce/2012/octu/revges\\_1661.pdf](http://www.gestionpublica.org.pe/plantilla/rxv5t4/1029474941/enl4ce/2012/octu/revges_1661.pdf)

El Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, tiene como ente rector a la Autoridad Nacional del Servicio Civil–SERVIR, entidad a cargo de establecer, desarrollar y ejecutar la política de Estado respecto del servicio civil.

El ámbito de las atribuciones de SERVIR comprende: la planificación de políticas de recursos humanos, la organización del trabajo y su distribución, la gestión del empleo, la gestión del rendimiento, la gestión de la compensación, la gestión del desarrollo y la capacitación, la gestión de las relaciones humanas y la resolución de controversias.

## 1.1 REGÍMENES LABORALES DEL SERVICIO CIVIL PERUANO

El servicio civil cuenta con regímenes generales y carreras especiales. Los regímenes laborales generales son:

### I. Régimen laboral público o carrera administrativa (Decreto Legislativo 276)

Sistema cerrado y de estabilidad absoluta, donde el ingreso a la carrera se realiza en el último nivel de cada grupo ocupacional y la progresión depende del cumplimiento de requisitos previamente determinados, que incluyen antigüedad en el puesto, capacitación y evaluación. Además, cuenta con tres grupos ocupacionales de distintos niveles cada uno, todos ellos bajo un Sistema Único de Remuneraciones.

### II. Régimen laboral de la actividad privada (Decreto Legislativo 728)

Creado con la finalidad de regular las relaciones laborales en un ámbito de libre mercado. Otorga protección contra el despido arbitrario y deja la regulación de los subsistemas de gestión de recursos humanos a las propias entidades.

### III. Régimen Laboral Especial de contratación Administrativa de Servicios – CAS (Decreto Legislativo 1057)

Modalidad contractual con similares derechos que el régimen público, pero de naturaleza temporal.

## 1.2 GRUPOS OCUPACIONALES

El Servicio Civil Peruano está organizado en grupos ocupacionales determinados por la Ley Marco del Empleo Público. De acuerdo con esta norma, el ingreso al servicio civil solamente es posible previo concurso público de méritos, bajo los principios de mérito, publicidad e igualdad de oportunidades.

- **Funcionarios.** Desarrolla funciones políticas, representa al Estado, desarrolla políticas de Estado y/o dirige organismos o entidades públicas.
- **Empleado de Confianza.** Desempeña cargo de confianza técnico-político en entidades públicas. No pueden exceder el 5 % de empleados en la entidad.
- **Servidor Público:** Se clasifica en:
  - a. **Directivo superior.** Funciones administrativas relativas a la dirección, supervisión de personal y colaboración y/o formulación de políticas públicas. No puede exceder del 10 % de empleados de una entidad y una quinta parte puede ser designada libremente.
  - b. **Ejecutivo.** Funciones administrativas tales como ejercicio de autoridad, atribuciones resolutorias, las de fe pública, asesor legal preceptiva, supervisión, fiscalización, y auditoría.

- c. **Especialista.** Desempeña labores de ejecución de servicios públicos.
- d. **Apoyo.** Desarrolla labores de apoyo, acompañamiento.

Por su parte, el régimen laboral público o carrera administrativa (Decreto Legislativo 276) cuenta con disposiciones específicas sobre grupos ocupacionales, conforme se detalla a continuación:

- a. **Grupo Profesional.** Constituido por servidores con título profesional o grado académico reconocido por la Ley Universitaria y/o profesionales titulados en los Institutos Superiores Tecnológicos.
- b. **Grupo técnico:** Constituido por servidores con formación superior o universitaria incompleta o capacitación tecnológica o experiencia técnica reconocida.

## 1.3 SISTEMAS ADMINISTRATIVOS

**1.3.1 PROMEDIO DE EDAD.** La edad promedio de un servidor público es de 41 años y 2 de cada 100 servidores se encuentran en la edad de jubilación. La alta dirección (funcionarios y directivos) tiene en promedio 51 años. Una proporción importante de servidores públicos aún tiene 20 años de permanencia en el Estado.

Ahora, pasaremos a conocer algunos de los temas cuya aplicación se presenta en el día a día de las entidades públicas.

### 1.3.2 SOBRE TOPES DE INGRESOS EN EL ESTADO

De acuerdo con lo dispuesto en la Ley N° 28212, que regula los ingresos de los Altos Funcionarios Autoridades del Estado y dicta otras medidas, el Presidente de la República tiene la más alta remuneración en el servicio de la Nación. Asimismo, los altos funcionarios y autoridades del Estado a que se refiere el artículo 2° de la referida Ley reciben doce remuneraciones por año y dos gratificaciones en los meses de julio y diciembre, cada una de las cuales no puede ser mayor a una remuneración mensual.

Posteriormente, el artículo 2° del Decreto de Urgencia N° 038-2006, estableció disposiciones adicionales a lo expresado en la Ley 28212, en el sentido que "ningún funcionario o servidor público que presta servicios al Estado bajo cualquier forma o modalidad contractual y régimen laboral, con excepción del Presidente de la República, percibirá ingresos mensuales mayores a seis Unidades de Ingreso del Sector Público, salvo en los meses en que corresponda las gratificaciones o aguinaldos de julio y diciembre".

De la normativa sobre ingresos en el Estado, se desprende que actualmente los ingresos por todo concepto, con los topes mensuales, de los servidores y funcionarios públicos, no deben exceder las 6 URSP, es decir los S/. 15,600.

Como se puede apreciar, el Decreto de Urgencia N° 038-2006 es claro al expresar que la limitación alcanza a cualquier ingreso que percibe un servidor o funcionario público independientemente de su denominación o fuente de financiamiento (sea de una misma entidad o de varias a la vez, de naturaleza laboral, contractual, pensionaria, estatutaria o de cualquier otra naturaleza); es decir, remuneración, dietas, entre otros.

En junio de 2011 el Ministerio de Economía y Finanzas estableció normas complementarias al Decreto de Urgencia 038-2006. Es precisamente en virtud del artículo segundo del Decreto Supremo 101-2011-PCM que se excluyó del concepto de ingreso las materias siguientes:

"Artículo 2.- Conceptos no incluidos en la definición de ingresos mensuales. No se encuentran comprendidos dentro de la definición a que alude el artículo precedente, las remuneraciones, honorarios y cualquier forma de

retribución devengada que no haya sido oportunamente abonada por el Estado, las liquidaciones, beneficios sociales, penalidades e indemnizaciones que correspondan como consecuencia de la extinción del vínculo laboral, las dietas y la retribución adicional por función docente dentro de los límites previstos en la Ley N° 28175, Ley Marco del Empleo Público, los subsidios otorgados por ESSALUD, las retribuciones y beneficios otorgados al personal del servicio diplomático de los órganos del servicio exterior, así como la asignación familiar y la compensación por tiempo de servicios, cuando correspondan conforme a Ley, las gratificaciones o aguinaldos de julio y diciembre, así como la bonificación por escolaridad, cuando correspondan el costo o valor de las condiciones y herramientas de trabajo, las pólizas de seguros, los vales para el canje de alimentos y el costo o valor de la utilización del vehículo asignado”.

Cabe precisar que cuando las normas presupuestales otorgan una excepción para que determinadas entidades pueden incrementar sus remuneraciones, dicha medida solo permite el incremento de gasto en planillas y no el levantamiento de topes de ingresos mensuales a una entidad pública, toda vez que solamente otra norma con rango de Ley y de manera expresa podría establecer la excepción a una ley que fija topes para todos los servidores y funcionarios públicos.

Lo señalado guarda relación y/o sustento en el principio de que la norma que establece excepciones no puede ser aplicada extensivamente.

No obstante, hay que destacar que en noviembre de 2011 se dio la Ley N° 29806, Ley que regula la contratación de personal altamente calificado en el Sector Público. Dicha Ley permite que profesionales puedan ocupar puestos en la administración pública y recibir una remuneración de hasta 25 mil Nuevos Soles. Cabe destacar que la norma excluye de su ámbito de aplicación a los Viceministros, Secretarios Generales y Gerentes Públicos regulados en el marco del Decreto Legislativo N° 1024.

### 1.3.3 SOBRE DOBLE PERCEPCIÓN DE INGRESOS EN EL ESTADO

La Ley N° 28175, Ley Marco del Empleo Público, regula la prohibición de doble percepción de ingresos en el Estado.

Del contenido de la referida norma, un servidor público, indistintamente de su régimen laboral (Decretos Legislativos 276, 728 o 1057), que percibe contraprestación de una entidad pública por el desempeño de un servicio personal y subordinado, se encuentra impedido de recibir un ingreso adicional del Estado por el desempeño de función pública. Para estos efectos, no interesa la denominación que se otorgue a ese ingreso adicional (ya sea honorario, emolumento, retribución, entre otros), siempre que este derive del ejercicio de función pública nos encontraremos ante la prohibición de doble percepción.

Sin embargo, la referida prohibición tiene dos excepciones: La primera de ellas cuando el ingreso adicional proviene del ejercicio de la función docente y la segunda, las dietas por la participación en uno de los directorios de entidades o empresas del Estado.

De este modo, es factible prestar servicios remunerados en una entidad pública y adicionalmente recibir un ingreso por el ejercicio de la docencia en un colegio o universidad pública. De igual manera, se puede tener un vínculo laboral con una entidad pública y a su vez participar en uno de los directorios de entidades o empresas públicas (por ejemplo, conformar un consejo directivo o tribunal administrativo), por lo que el servidor podrá en este caso percibir dietas además de su respectiva remuneración.

### 1.3.4 SOBRE PROHIBICIONES E INCOMPATIBILIDADES EN EL ESTADO

Vale la pena realizar algunos comentarios referidos a la aplicación de la Ley N° 27588, Ley que establece prohibiciones e incompatibilidades de funcionarios y servidores públicos, así como de las personas que presten servicios al Estado bajo cualquier modalidad contractual.

La Ley N° 27588 tiene por finalidad que los funcionarios y servidores públicos comprendidos en la misma, que sirven o hayan servido al Estado, utilicen información privilegiada o relevante a la que hubieren tenido acceso, en beneficio propio o de terceros, y en perjuicio o desmedro del Estado.

En ese sentido, atendiendo a las limitaciones señaladas en la citada Ley, tenemos que si por ejemplo una persona se desempeñó en el cargo de Viceministro del Ministerio de la Producción, al culminar la designación en dicho cargo, dicha persona estaría impedida –hasta un año posterior a la culminación de dicha designación– de prestar servicios bajo cualquier modalidad en las empresas que están bajo el ámbito de dicho sector (por ejemplo, las empresas pesqueras), formar parte del directorio de dichas empresas o celebrar contratos civiles o mercantiles con estas.

Sin embargo, nada impediría prestar servicios en empresas privadas que no están bajo el ámbito del sector que corresponde al Ministerio de la Producción, por ejemplo, integrar el directorio de una empresa de seguros

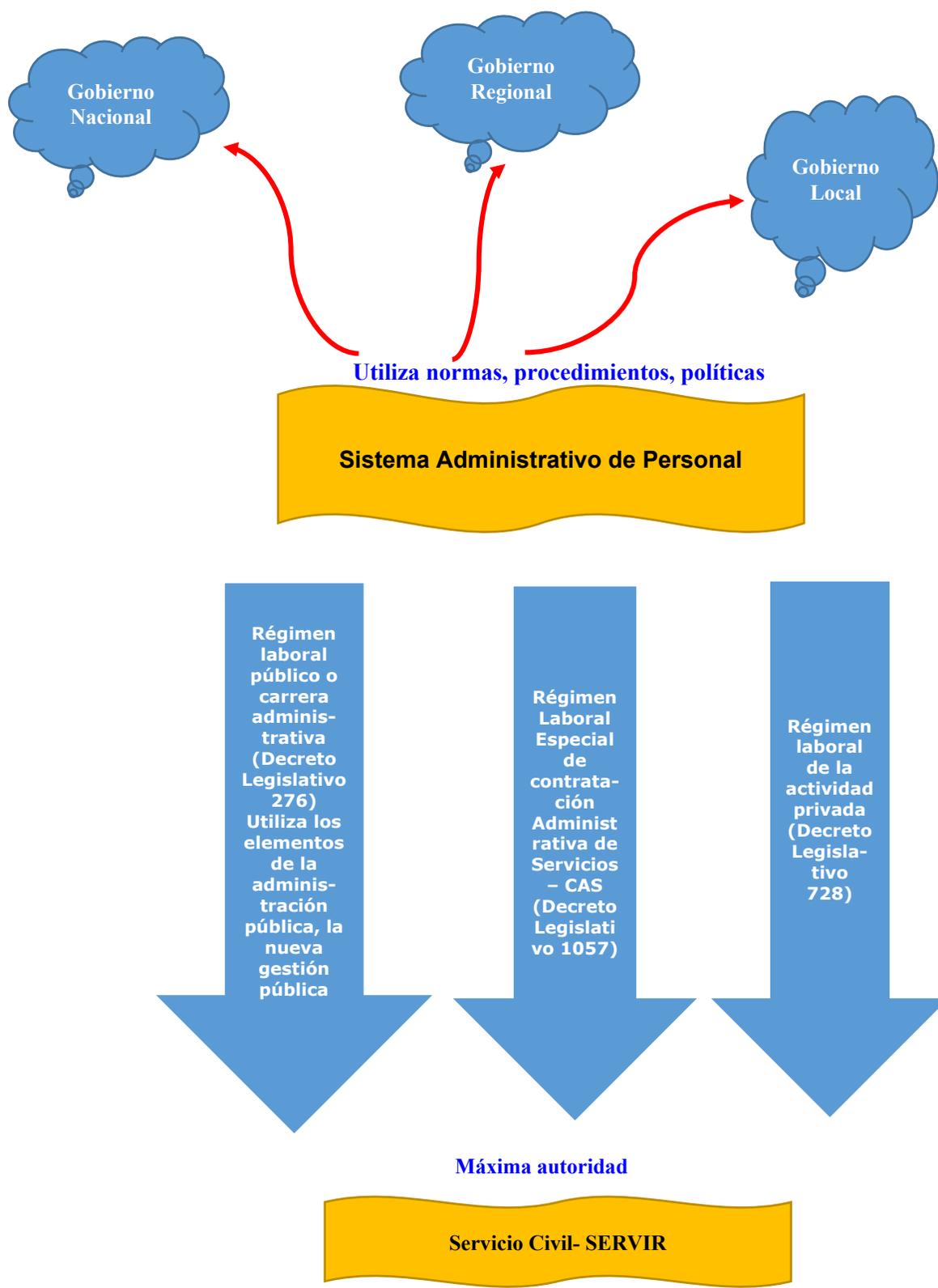


Gráfico N° 17. Resumen



## LECTURA SELECCIONADA N° 1

# DE LA SALUD OCUPACIONAL A LA GESTIÓN DE LA SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO: MÁS QUE SEMÁNTICA, UNA TRANSFORMACIÓN DEL SISTEMA GENERAL DE RIESGOS LABORALES

*Molano, J. y Pinilla, N. (2013). De la salud ocupacional a la gestión de la seguridad y salud en el trabajo: más que semántica, una transformación del sistema general de riesgos laborales. Revista Innovar Journal. 23 (48), 21-32. Recuperado de ProQuest Central: <http://search.proquest.com/pqcentral/docview/1677602561/fulltextPDF/E58E748AD24C424APQ/2?accountid=146219>*

De la salud ocupacional a la gestión de seguridad y salud en el trabajo: una historia que se escribe en la actualidad. "Así como el hombre, la ciencia y la tecnología han evolucionado, también lo ha hecho la salud en el trabajo" (Nava, 1994). De esta forma, aun cuando la actividad de la prevención de riesgos laborales ha tomado diferentes nombres a lo largo del tiempo, todas van enfocadas hacia el mismo objetivo fundamental: "la protección de la salud y el bienestar de los trabajadores mediante acciones preventivas y de control en el ambiente de trabajo" (Van Der Haar y Goelzer 2001). Inicialmente, la prevención de riesgos laborales se denominó *higiene industrial* por tratarse de medidas higiénicas aplicadas en la industria para prevenir los accidentes y enfermedades que presentaban los obreros como consecuencia del trabajo. Sin embargo, al constatar que no bastaban estas medidas, sino que se requería la acción de la medicina para atender la salud de los trabajadores, esta práctica de la prevención pasó a llamarse *medicina del trabajo*, siendo una disciplina más de carácter resolutivo. Como disciplina que tiene por objeto de estudio la enfermedad, en su momento la medicina del trabajo hizo importantes aportes en la construcción de conocimientos respecto a la etiología clínica y a los efectos de la exposición ocupacional a agentes peligrosos sobre la salud de las personas. No obstante, en la práctica se encontraba restringida al ámbito clínico de las enfermedades y las necesidades estaban -y están hoy día- en función de evitar su aparición. La medicina del trabajo se focalizó en el estudio biologicista y epidemiológico de la enfermedad en los lugares de trabajo y su marco de acción lo daban el diagnóstico

oportuno y el tratamiento adecuado, siguiendo el método desarrollado por Ramazzini:

- La observación de la supuesta causa de daño profesional.
- El examen clínico del trabajador para determinar la influencia del trabajo sobre la salud.
- La documentación sobre el tema.
- Las normas higiénicas y las medidas de prevención individual y colectiva. Este último, además de las indicaciones médicas, requirió la intervención de otros profesionales para encontrar formas de evitar o atenuar el efecto de las exposiciones en la salud de las personas, entrando en escena disciplinas como la toxicología, la ergonomía y la química. "En la medida en que los médicos pioneros fueron adquiriendo experiencia en programas de prevención, no solo de accidentes sino también de enfermedades laborales, se empezó a denominar la temática como medicina ocupacional" (Gomero y Llap, 2005).

Dada esta diversidad disciplinar, con el tiempo el concepto de medicina del trabajo también mostró evidencias de ser limitado y por ello evolucionó al de salud ocupacional, el cual tuvo vigencia en Colombia hasta mediados del 2012 cuando se promulgó la Ley 1562, mediante la cual se modifica el Sistema General de Riesgos Laborales y se adopta el nombre de Seguridad y Salud en el Trabajo. Por definición esta disciplina "...tiene por objeto mejorar las condiciones

y el medio ambiente de trabajo, así como la salud en el trabajo, que conlleva la promoción y el mantenimiento del bienestar físico, mental y social de los trabajadores en todas las ocupaciones”

En la práctica su quehacer ha tomado dos campos de acción:

**1. Proteger al trabajador contra los factores generadores de riesgos para su salud y seguridad.**

En este primer caso, su componente preventivo gira en torno al control de los peligros siguiendo el modelo teórico de realizar el control primero en la fuente, segundo en el medio y por último en la persona, aun cuando en la práctica su acción se ha dado en el orden inverso: centrado inicialmente en la persona (siendo objeto de acciones médicas, actividades de capacitación y como receptor de elementos de protección personal) y de manera accesoria en el medio (a través de intervenciones de diseño para el cambio o mejora de elementos de trabajo, considerados en la mayoría de los casos como la fuente del peligro). En este sentido, la relación entre salud-enfermedad y trabajo se plantea inicialmente como un fenómeno con causas únicas (factores de riesgo físicos, químicos, etc.) y efectos específicos (riesgos de trabajo), reduciendo la problemática a una explicación monocausal en donde un peligro puede producir una enfermedad, para lo cual se toma como punto de partida la identificación y valoración de los factores de riesgo con el fin de estimar cuantitativamente la magnitud del problema frente a la exposición. Para ello se diseñaron diferentes metodologías que permiten identificar globalmente en las empresas los peligros existentes y valorar su potencialidad de daño en caso de llegar a materializarse. Acorde con su resultado, se formula un plan de trabajo para proteger la salud y fomentar la seguridad de la población laboral. Asociado a ello y dentro del cumplimiento del plan básico legal se realiza la organización de las brigadas de emergencia y del Comité Paritario de Salud Ocupacional (COPASO). Si bien la mencionada relación unicausal ha ido dando paso a un nuevo enfoque que lleva a estudiar la multicausalidad de muchos de los eventos posibles, como por ejemplo en el caso de los factores psicosociales.

**2. Monitorear las tendencias de salud-enfermedad de la población en su lugar de trabajo.**

Con respecto al monitoreo de las tendencias en salud, la vigilancia epidemiológica es su herramienta fundamental, estableciendo la distribución diagnósti-

ca y geográfica de la sintomatología de la población laboral, dentro de la empresa en particular. Independiente del tipo de riesgo de la empresa, todas identifican y valoran sus peligros y monitorean sus tendencias de salud en cuanto enfermedad/accidentalidad. En general, “...a la hora de realizar actividades de prevención, no interesa el tipo de riesgo de la empresa” (Briceño, 2003). Por regla general, en cumplimiento del plan básico legal, “...en las empresas de mayor riesgo no se realizan actividades diferentes de prevención, sino que tiene un mayor número de actividades similares a las de menor riesgo” (Briceño, 2003). “Por otro lado, se encuentran empresas con programas de papel que no funcionan en la práctica y solamente un 10 % de los programas de salud ocupacional depende -al menos en el organigrama- del ámbito gerencial” (Briceño, 2003).

Si bien es cierto que en un comienzo la prevención de riesgos laborales se limitaba a la práctica de la higiene industrial y posteriormente a la medicina del trabajo, con la salud ocupacional se mantuvieron estas dos modalidades de intervención en las empresas con la participación simultánea de profesionales de las áreas de ingeniería y salud. Hoy día, el Sistema General de Riesgos Laborales se transforma integrando estos dos campos técnicos con la incorporación de aspectos administrativos y de gestión en sus procesos internos. Si bien ello implica una evolución en el terreno de la prevención de riesgos laborales, vale la pena considerar que no es la instancia última ya que todavía queda un reto todavía mayor: Que esta práctica esté incorporada e integrada realmente en la gestión estratégica de las organizaciones. Bajo esta perspectiva es que Draais, Favaro y Aubertain (2008), señalan que “los dos factores clave del éxito para el verdadero desarrollo de la prevención en las organizaciones están dados por una fuerte integración de la salud seguridad en el funcionamiento de la empresa y la gestión de los riesgos centrada en las situaciones de trabajo.” Y es desde esta dimensión que la gestión de seguridad y salud en el trabajo “...refleja un estado de madurez de las organizaciones frente al tema de la prevención; la cual se evidencia en el nivel de posicionamiento que tiene dentro de su estructura. A este respecto, “...la alta dirección de grandes empresas en el mundo, considera que la gestión de salud y seguridad son componentes fundamentales de la nueva gestión en las organizaciones; enfoque que tiene su desarrollo en el mejoramiento continuo de la tecnología disponible, en los ambientes de trabajo seguros y saludables, el control del impacto

ambiental y en la innovación en el mercado” (Arévalo, 2002). Como lo afirma Hubault (citado en Baudin, 2006), “el trabajo se encuentra en la intersección de dos procesos de valorización que se encuentran simultáneamente en una organización: la valorización económica y la valorización de las personas. No es reductible a una sola de ellas como lo hace la salud ocupacional sino a su interrelación”. En este sentido, resulta comprensible el conflicto iniciado en los años 80-90, entre las ciencias del trabajo y las ciencias de la gestión (Dejours, 2003), con respecto al desarrollo de las actividades de prevención en riesgos laborales. Escenario en el que la salud ocupacional con su argumentación médica y focalizada en el puesto de trabajo tiene un limitado alcance, mientras que la gestión de la seguridad y salud en el trabajo (GSST), encuentra su espacio más apropiado para desarrollarse, ya que se interesa por resolver diferentes problemas de prevención dentro del contexto socioeconómico y organizacional del trabajo. Vista así, la norma OSHAS 18.001 se ha convertido en “un importante signo de evolución para pasar de la cultura médica de la salud ocupacional, basada en un enfoque reparador frente al daño en la persona y con desarrollo de un lenguaje que resulta ajeno a las organizaciones, a un enfoque administrativo que se sintoniza con formas de actuar de la organización y genera un lenguaje común con ellas. Significa dar un paso importante en la forma de comprender y abordar la prevención en las empresas, es crucial para su desarrollo” (Arévalo 2010). Es apenas un inicio, pero señala también un avance en el proceso de integración, ya que por medio de ella se inicia el camino de transición entre la salud ocupacional y la gestión de seguridad y salud, al “articularse las acciones de prevención con el enfoque administrativo propio de las organizaciones, con otros modelos de gestión ya existentes” (Arévalo 2010). Sin embargo, no resulta suficiente, ya que la estructura adoptada por la norma basada en el ciclo de mejora continua PHVA: Planificar - Hacer - Verificar - Actuar permite que la organización mejore su comportamiento en materia de prevención de riesgos laborales, mas no por ello resulta más eficaz lo que se hace, porque a fin de cuentas se conserva la misma orientación técnica frente a la intervención de los peligros.

De otra parte, el tipo de estructura adoptado por la OHSAS 18001 permite que la organización pueda mejorar su desempeño administrativo en materia de prevención de riesgos laborales. Sin embargo, no resulta suficiente ya que su mera aplicación no garantiza que se transformen las condiciones de trabajo. El modelo

de gestión propuesto por la OHSAS 18001 contiene requisitos a cumplir (la política de SST, los requisitos legales aplicables y los demás que la organización considere necesarios) en las empresas en materia de seguridad y salud ocupacional, los cuales pueden ser auditados o autodeclarados objetivamente dentro de los procesos de certificación, con el fin de demostrar el desempeño que han tenido las organizaciones en materia de prevención de riesgos laborales “mediante el control de sus riesgos” (Instituto Colombiano de Normas Técnicas 2007, Introducción); aun cuando la norma no establece criterios técnicos para ello. Si bien la aplicación de esta norma busca “...empoderar el tema de seguridad y salud ocupacional dentro de la organización, incluyendo el nivel gerencial” (Duque, 2006), en la práctica, los responsables de la prevención en las organizaciones se han convertido en ejecutantes pasivos de procedimientos y en controladores de múltiples aspectos relacionados con la salud y la seguridad en los lugares de trabajo; preocupados más por el cumplimiento de los procedimientos y por la documentación de los mismos, que por el logro de los resultados establecidos en materia de protección de la salud y fomento de la seguridad con la población laboral. Si desde el punto de vista de la gestión se hace un análisis de los aportes que ha dado la salud ocupacional para llegar al nivel de madurez organizacional que requiere la gestión de la seguridad y salud en el trabajo, se pueden identificar tres escenarios. Es de mencionar que la OSHAS 18001 es aplicable en cualquier organización y su implementación se considera un signo de evolución en la gestión de prevención de riesgos laborales, ya que introduce el concepto de que la GSST no es una parte adicional de la gestión empresarial sino importante integrante de la misma. Su implementación -acorde con su planteamiento teórico- “...se inicia con la revisión de la situación actual de la prevención en riesgos laborales con respecto a la identificación de los peligros para la salud y la seguridad del personal, la evaluación de los riesgos y la identificación de los requisitos legales aplicables. A partir de dicha información se formulan los objetivos de mejora, se definen los procedimientos operativos para controlar los peligros y para gestionar los requisitos legales” (Rheinland, s.f.). No obstante, la verdadera GSST comprende más allá de los alcances técnicos de la salud ocupacional y administrativos de la OHSAS 18.000: “Implica un convencimiento desde la dirección de la organización en la rentabilidad que implica para ésta la inversión en salud y seguridad, al tiempo que se cuenta con una dinámica de prevención que además de abordar de

manera dinámica los peligros, actúa bajo el principio de la anticipación al riesgo.” (Arévalo, 2010). “El SG-SST es un método lógico y por pasos, que permite decidir aquello que debe hacerse, el mejor modo de hacerlo, supervisar los progresos realizados con respecto al logro de las metas establecidas, evaluar la eficacia de las medidas adoptadas e identificar ámbitos que deben mejorarse. Puede y debe ser capaz de adaptarse a los cambios operados en la actividad de la organización y a los requisitos legislativos” (OIT, 2011).

Es este sentido, Duque (2006), prevé el siguiente desarrollo posible de la gestión en prevención de riesgos laborales en Colombia (ver Gráfico 2). Por su parte, Beltrán (1999), manifiesta que es común hablar en las organizaciones de tres niveles de gestión: estratégica, táctica y operativa, tal como se muestra en el Gráfico 3. Como lo afirma dicho autor, la gestión estratégica se desarrolla en la dirección y se caracteriza porque el conjunto de decisiones que se toman y de las acciones que se llevan a cabo son a largo plazo, con el fin de llevar a la organización a alcanzar los objetivos corporativos. Tiene directa relación con la formulación, ejecución y control del plan estratégico de la empresa y se basa en la comprensión y administración de la relación e interacción de la empresa con el entorno; es decir, se consideran las acciones con directivos y trabajadores internamente y luego con los proveedores y los clientes, por una parte, y con los demás agentes presentes en el entorno tales como la competencia, el gobierno, y en general todos aquellos que constituyen la cadena del valor a la que pertenece la organización, por otra. Los objetivos en este nivel de la organización definen el rumbo a seguir y generalmente se trazan para un período de por lo menos cinco años, con la respectiva especificidad de los objetivos tácticos. De la gestión estratégica se deriva la gestión táctica, la cual abarca las unidades estratégicas del negocio, ya que los objetivos de esta se desprenden directamente de la primera gestión y deben estar alineados con ellos. Este nivel de gestión involucra el ámbito interno de la organización, enmarca las funciones y la coordinación y obedece al óptimo desarrollo de todas sus actividades internas que componen la cadena del valor. Por lo tanto, se requiere que la gestión sea integral (la empresa como un sistema) e integradora de todas las anteriores actividades porque articula cada una de las actividades, de manera que se logren los resultados esperados, con lo que claramente involucra la gestión del factor humano directamente. Los objetivos se trazan en el ámbito de áreas o departamentos en

función de los objetivos estratégicos. Generalmente se formulan para un período de tres años, con la respectiva especificidad de objetivos operativos. Finalmente, se encuentra la gestión operativa, en la cual se comprometen todas y cada una de las actividades de la cadena del valor interna, tanto primarias como de apoyo; por lo que resulta posible hablar de gestión de aprovisionamiento, gestión de la producción, gestión de distribución, gestión de marketing, gestión de servicio, gestión de personal, la gestión financiera, entre otras, las que son llevadas a cabo por los trabajadores. Los objetivos operativos se derivan directamente de los objetivos tácticos y generalmente se trazan para un período no mayor a un año. Incluye los equipos naturales de trabajo y a los individuos, relacionándose básicamente con las funciones de ejecución y control. Así mismo, complementariamente, el ordenamiento de la estructura interna en una organización es el factor de éxito para una gestión de logros estratégicamente concebida. Parte de esta estructura interna debe ser la GSST, si se tiene en consideración que la gestión “es llevada a todos los ámbitos de la empresa y se resume como el apoyo en el desarrollo de prácticas y conceptos que facilitan el alineamiento de la organización desde un principio hasta su fin” (Álvarez, s.f.), en este caso en el ámbito de la prevención. Ello quiere decir entonces, que el nivel de integración de la SST con el funcionamiento de la organización se refleja en la medida en que los planes de prevención y gestión del riesgo se desarrollan con la participación de los tres niveles de gestión, involucrando a los diferentes actores sociales en cada uno de ellas con funciones y responsabilidades concretas en intervalos de tiempo particulares.

Así como “el sistema organizacional es construido en forma deliberada para lograr ciertos fines y acorde con esta construcción se planifica la manera más eficiente de distribuir los recursos y asignar las tareas para obtener los fines con el mínimo desgaste de estos” (Rodríguez, 2001), los indicadores de salud y seguridad deben estar incluidos en estos fines y acorde con ellos debe planificarse el trabajo y la forma de gestionar la SST. Ello significa un reto organizacional de diálogo social entre los representantes del área técnica y de prevención, para concebir o re-concebir el trabajo. La gestión no puede realizarse productivamente si el espacio de actuación se define en forma estática y aislada del resto de los elementos que componen la empresa (Lozano, 2006). Situación que típicamente se da en la gestión de prevención en riesgos laborales.

 VÍDEO:

---

El tránsito de las entidades al nuevo Servicio Civil

<https://www.youtube.com/watch?v=QMaJAKesTso>

Duración: 4.26 minutos.



## ACTIVIDAD FORMATIVA N° 1

---

Identifica los diversos Sistemas Administrativos en la Administración Pública.

### **INSTRUCCIONES**

Para el desarrollo del trabajo debes esbozar un organizador visual, en el que debe incluir la siguiente información:

Contenidos:

- Identificar de forma precisa los diversos sistemas administrativos en la administración pública.
- Definir brevemente qué hace cada sistema identificado.
- Relacionar los dos aspectos antes mencionados, ¿qué tienen en común?

Conclusión general.

(Pueden recurrir a Internet, buscando más información en fuentes oficiales y confiables).



## TEMA 2:

SISTEMA ADMINISTRATIVO DE ABASTECIMIENTO<sup>2</sup>

Con respecto al sistema de abastecimiento del Estado, este sistema establece una serie de normas y procedimientos a seguir, es decir, si una empresa quiere contratar con el Estado brindando un servicio o participando en licitaciones para ejecutar obras, entre otros, presupone que los actores involucrados se guían por acciones establecidas por las organizaciones y por las normas que los rigen. Sin embargo, pese a existir este conjunto de reglamentos y de organizaciones como OSCE, que interviene en estos aspectos, se evidencia que se siguen dando situaciones de corrupción y malos manejos, en distintos niveles de gobierno, central, regiones y alcaldía, cuyos niveles de falta de transparencia y colusión son preocupantes, por decir lo menos. En consecuencia, se vuelve una tarea importante el lograr que los contratos con el Estado sean llevados a cabo adecuadamente y que se minimice la corrupción observada, para ello se debería incorporar nuevos elementos de juicio en el proceso de contrataciones con el Estado.

## 1. INTRODUCCIÓN

Como parte del Plan de Estímulo al crecimiento, el Gobierno viene dictando medidas para mantener el dinamismo de la economía mediante el fomento del empleo y la inversión en infraestructura y servicios públicos que permitan mejorar el nivel de vida de la población, así como fomentar y mantener el aparato productivo nacional, a través de la ejecución de obras.

Para este efecto el Decreto de Urgencia N° 041-2009 ha autorizado excepcionalmente a las entidades comprendidas en el ámbito de la Ley de Contrataciones del Estado, la ejecución de obras por contrata siempre y cuando se cumpla, entre otras, con las siguientes condiciones:

- a) Que los proyectos hayan sido declarados viables en el marco del Sistema Nacional de Inversión Pública.
  - b) Que corresponda a una licitación pública conforme a la Ley N° 29289, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2009 y su valor referencial no sea mayor a S/. 10,000 000,00 (Diez Millones y 00/100 Nuevos Soles).
- El proceso de selección establecido en la presente norma solo será utilizado durante el bienio 2009-2010.
  - La contratación de las obras debe encontrarse incluida en el respectivo *Plan Anual de Contrataciones* y registrarse obligatoriamente en el Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado-SEACE.
  - La elaboración de las Bases, así como la organización, conducción y ejecución del proceso de selección, hasta que la Buena Pro quede consentida o administrativamente firme, estará a cargo de un Comité Especial.
  - La designación de los miembros del Comité Especial deberá realizarse dentro de un plazo de dos (2) días hábiles contados a partir de la fecha en que se aprobó el Expediente de Contratación.
  - El Comité Especial tendrá un plazo de hasta ocho (8) días hábiles para elaborar las Bases, (tomando como referencia las bases estandarizadas) de acuerdo con el modelo establecido por la presente norma y elevarlas a la autoridad competente para su aprobación. Asimismo, dicha autoridad tendrá un plazo de dos (2) días hábiles para aprobar las Bases.

2 Núñez, L. (s.f.). Sistema Nacional de Abastecimiento y Contrataciones del Estado. Págs. 1-7. Recuperado de: [http://www.aempresarial.com/web/revitem/27\\_9641\\_91489.pdf](http://www.aempresarial.com/web/revitem/27_9641_91489.pdf).

En base a lo dispuesto en el Decreto de Urgencia N° 041-2009, el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE) ha establecido las Bases para la Ejecución de estas obras. Para ello también ha tenido en consideración las normas legales vigentes como: Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal respectivo, Decreto Legislativo N° 1017, que aprueba la Ley de Contrataciones del Estado, Decreto Supremo N° 184-2004-EF, que aprueba el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1017, Ley de Contrataciones del Estado, y sus modificatorias y complementarias. Decreto Supremo N° 021-2009-EF – Modificación del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, Directivas del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE).

### **Bases para la ejecución de obras en el marco del decreto de urgencia N° 041-2009**

Proceso de selección bajo el ámbito del D.U. N° 041- 2009 ..... (Indicar número de convocatoria) Ejecución de la obra ..... (Indicar Ejecución de la obra Disposiciones comunes del proceso de selección (Esta sección no puede modificarse en ningún extremo, bajo sanción de nulidad)\*

## 2. CONVOCATORIA.

Se efectuará de conformidad con lo señalado en el artículo 51° del Reglamento (publicación en el SEACE), en la fecha señalada en el cronograma.

**2.1 REGISTRO DE PARTICIPANTES Y ENTREGA DE BASES.** El registro de participantes se efectuará desde el día siguiente de la convocatoria y hasta un (1) día hábil después de haber quedado integradas las Bases. En el caso de propuestas presentadas por un consorcio, bastará que se registre uno de sus integrantes, de conformidad con el artículo 53° del Reglamento (oportunidad del registro). La persona natural o persona jurídica que desee participar en el proceso de selección deberá acreditar estar con inscripción vigente en el Registro Nacional de Proveedores (RNP), conforme al objeto contractual. La Entidad verificará la vigencia de la inscripción en el RNP y que no se encuentra inhabilitado para contratar con el Estado. Muy importante Para participar de un proceso de selección convocado por las Entidades del Estado peruano, es necesario que los proveedores se encuentren inscritos en el registro correspondiente, ante el Registro Nacional de Proveedores (RNP) que administra el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE). A dicho efecto, podrá ingresarse a la siguiente dirección electrónica para obtener mayor información: [www.rnp.gob.pe](http://www.rnp.gob.pe). Al registrarse, el participante deberá señalar la siguiente información: Nombres y apellidos (persona natural), DNI, razón social (persona jurídica), número de RUC, domicilio legal, teléfono. De acuerdo con lo establecido en el artículo 52° del Reglamento, la persona natural o jurídica que desee ser notificada electrónicamente, deberá consignar una dirección de correo electrónico y mantenerla activa, a efecto de las notificaciones que, conforme a lo previsto en el Reglamento, deban realizarse. La notificación a través del SEACE prevalece sobre cualquier medio que se haya utilizado adicionalmente, siendo responsabilidad del participante el permanente seguimiento del respectivo proceso a través del SEACE.

- **Formulación de consultas y observaciones a las bases.** Las consultas y observaciones a las Bases serán presentadas por un período mínimo de cuatro (4) días hábiles, contados desde el día siguiente de la convocatoria, de conformidad con lo establecido en el artículo 7° del Decreto de Urgencia N° 41/2009. Muy importante: No se absolverán consultas y observaciones a las Bases que se presenten extemporáneamente o que sean formuladas por quienes no se han registrado como participantes.
- **Absolución de consultas y observaciones a las bases.** El plazo para la absolución de las consultas y observaciones no podrá exceder de cuatro (4) días hábiles contados desde el vencimiento del plazo para recibir las consultas y observaciones. La notificación a través del SEACE y, de ser el caso, a los correos electrónicos de los participantes, se efectuará dentro de este mismo plazo. La absolución de consultas y observaciones que se formulen al contenido de las Bases, se considerarán como parte integrante de esta y del Contrato.

- **Elevación de observaciones al OSCE.** El plazo para solicitar al Comité Especial la elevación de observaciones al OSCE es de un (1) día hábil, computado desde el día siguiente de la notificación del pliego de absolución de observaciones a través del Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado (SEACE). Dicha opción no solo se originará cuando las observaciones formuladas no sean acogidas por el Comité Especial sino, además, cuando el observante considere que el acogimiento declarado por el Comité Especial continúa siendo contrario a lo dispuesto por el artículo 26° de la Ley, cualquier otra disposición de la normativa sobre contrataciones del Estado u otras normas complementarias o conexas que tengan relación con el proceso de selección. Igualmente, cualquier otro participante que se hubiere registrado como tal antes del vencimiento del plazo previsto para formular observaciones, tendrá la opción de solicitar la elevación de las Bases cuando, habiendo sido acogidas las observaciones formuladas por los observantes, considere que la decisión adoptada por el Comité Especial es contraria a lo dispuesto por el artículo 26° de la Ley, cualquier otra disposición de la normativa sobre contrataciones del Estado u otras normas complementarias o conexas que tengan relación con el proceso de selección. El Comité Especial deberá incluir en el pliego de absolución de observaciones, el requerimiento de pago de la tasa por concepto de remisión de actuados al OSCE, debiendo bajo responsabilidad remitir las Bases y los actuados del proceso de selección a más tardar al día siguiente de solicitada la elevación por el participante. El plazo para emitir y notificar el pronunciamiento a través del SEACE será no mayor de cinco (5) días hábiles. Los plazos son improrrogables y serán contados desde la presentación del expediente completo por parte de la Entidad. De no emitir pronunciamiento dentro del plazo establecido se devolverá el importe de la tasa al observante, manteniendo la obligación de emitir el respectivo pronunciamiento.
- **Integración de las bases** El Comité Especial integrará las Bases como reglas definitivas del presente proceso de selección, una vez absueltas todas las consultas y/o observaciones o si estas no se han presentado, no pudiendo ser cuestionadas en ninguna otra vía ni modificadas por autoridad administrativa alguna, bajo responsabilidad del Titular de la Entidad. Esta restricción no afecta la competencia del Tribunal para declarar la nulidad del proceso por deficiencias en las Bases. Las Bases Integradas, de ser el caso, deberán contener los cambios producidos como consecuencia de las consultas y observaciones formuladas y aceptadas o acogidas por el Comité Especial, y/o de lo dispuesto en el Pronunciamiento emitido por el OSCE. Corresponde al Comité Especial, bajo responsabilidad, integrar las Bases y publicarlas en el SEACE, conforme lo establecen el artículo 59° y 60° del Reglamento. De conformidad con el artículo 31° del Reglamento, el Comité Especial no podrá efectuar modificaciones de oficio al contenido de las Bases, bajo responsabilidad.
- **Forma de presentación y alcance de las propuestas.** Todos los documentos que contengan información referida a los requisitos para la admisión de propuestas y factores de evaluación se presentarán en idioma castellano o en su defecto, acompañados de traducción efectuada por traductor público juramentado, salvo el caso de la información técnica complementaria contenida en folletos, instructivos, catálogos o similares, que podrá ser presentada en el idioma original. El postor será responsable de la exactitud y veracidad de dichos documentos. La omisión de la presentación del documento o su traducción no es subsanable. Las propuestas se presentarán en dos (2) sobres cerrados, de los cuales el primero contendrá la propuesta técnica y el segundo la propuesta económica. Si las propuestas se presentan en hojas simples, se redactarán por medios mecánicos o electrónicos, llevarán el sello y la rúbrica del postor y serán foliadas correlativamente empezando por el número uno. Asimismo, cuando las propuestas tengan que ser presentadas total o parcialmente mediante formularios o formatos, estos podrán ser llenados por cualquier medio, incluyendo el manual, debiendo llevar el sello y la rúbrica del postor o su representante legal o mandatario designado para dicho fin. Las personas naturales podrán concurrir personalmente o a través de su apoderado debidamente acreditado ante el Comité Especial, mediante carta poder simple (Formato N° 1). Las personas jurídicas lo harán por medio de su representante legal, acreditado con copia simple del documento registral vigente que consigne dicho cargo o a través de su apoderado acreditado con carta poder simple suscrita por el representante legal, a la que se adjuntará el documento registral vigente que consigne la designación del representante legal (Formato N° 01). El acto se inicia cuando el Comité Especial empieza a llamar a los participantes en el orden en que se registraron para participar en el proceso, para que entreguen sus propuestas. Si al momento de ser llamado el participante no se encuentra presente, se le tendrá por desistido. Si algún participante es omitido, podrá acreditarse con la presentación de la constancia de su registro como

participante. Los integrantes de un consorcio no podrán presentar propuestas individuales ni conformar más de un consorcio.

Después de recibidas las propuestas, el Comité Especial procederá a abrir los sobres que contienen la propuesta técnica de cada postor. El Comité Especial comprobará que los documentos presentados por cada postor se resuelvan al respecto. De presentarse situaciones de subsanación de la propuesta técnica, se procederá de acuerdo al artículo 68° del Reglamento. Después de abierto cada sobre que contiene la propuesta técnica, el Notario (o Juez de Paz) procederá a sellar y firmar cada hoja de todos los documentos originales de cada propuesta técnica. A su vez, si las Bases han previsto que la evaluación y calificación de las propuestas técnicas se realice en fecha posterior, el Notario (o Juez de Paz) procederá a colocar los sobres cerrados que contienen las propuestas económicas dentro de uno o más sobres, los que serán debidamente sellados y firmados por él, por los miembros del Comité Especial y por los postores que así lo deseen, conservándolos hasta la fecha en que el Comité Especial, en acto público, comunique verbalmente a los postores el resultado de la evaluación de las propuestas técnicas. Al terminar el acto público, se levantará un acta, la cual será suscrita por el Notario (o Juez de Paz), por todos sus miembros, así como por los veedores y los postores que lo deseen.

**2.3 CONTENIDO DE LA PROPUESTA ECONÓMICA.** La propuesta económica (Sobre N° 2) deberá incluir obligatoriamente lo siguiente:

- a. La oferta económica en nuevos soles, incluidos todos los tributos, seguros, transportes, inspecciones, pruebas y, de ser el caso, los costos laborales conforme a la legislación vigente, así como cualquier otro concepto que pueda tener incidencia sobre el costo de la obra a contratar; excepto la de aquellos postores que gocen de exoneraciones legales. La Entidad no reconocerá pago adicional de ninguna naturaleza. El monto total de la propuesta económica y los subtotales que lo componen deberán ser expresados con dos decimales. Los precios unitarios podrán ser expresados con más de dos decimales.
- b. Garantía de seriedad de oferta. Nota 2: En caso de convocarse según relación de ítems, deberá tenerse en cuenta lo siguiente: "De otro lado, cabe precisar que cuando los postores se presenten a más de un ítem, los postores deben presentar sus propuestas económicas en forma independiente."

**2.4 EVALUACIÓN DE PROPUESTAS** La evaluación de propuestas se realizará en dos (2) etapas: La evaluación técnica y la evaluación económica. Los máximos puntajes asignados a las propuestas son las siguientes: Propuesta Técnica: 100 puntos - Propuesta Económica: 100 puntos.

**2.4.1 EVALUACIÓN TÉCNICA.** Se verificará que la propuesta técnica contenga los documentos de presentación obligatoria y cumpla con los requerimientos técnicos mínimos contenidos en las presentes Bases. Las propuestas que no cumplan dichos requerimientos no serán admitidas. Solo a aquellas propuestas admitidas, el Comité Especial les aplicará los factores de evaluación previstos en las Bases y asignará los puntajes correspondientes, conforme a los criterios establecidos para cada factor. Las propuestas técnicas que no alcancen el puntaje mínimo de sesenta (60) puntos, serán descalificadas en esta etapa y no accederán a la evaluación económica.

**2.4.2 EVALUACIÓN ECONÓMICA.** Si la propuesta económica excede en más del 10 % o es menor al 90 % del valor referencial, será devuelta por el Comité Especial y se tendrá por no presentada. La evaluación económica consistirá en asignar el puntaje máximo establecido a la propuesta económica de menor monto. Al resto de propuestas se les asignará puntaje inversamente proporcional, según la siguiente fórmula:

$$P_i = O_m \times PMPE / O_i$$

**i** = Propuesta

**Pi** = Puntaje de la propuesta económica i

**Oi** = Propuesta Económica i

**Om** = Propuesta Económica de monto o precio más bajo

**PMPE** = Puntaje Máximo de la Propuesta Económica

Nota 3: En el caso de los procesos de selección convocados bajo el sistema de precios unitarios o tarifas, el Comité Especial deberá verificar las operaciones aritméticas de la propuesta que obtuvo el mayor puntaje total y, de existir alguna incorrección, deberá corregirla, a fin de consignar el monto correcto y asignarle el lugar que le corresponda. Dicha corrección debe figurar expresamente en el acta respectiva.

Nota 4: Si la propuesta económica incluye una propuesta de financiamiento, la primera se evaluará utilizando el método del valor presente neto del flujo financiero que comprenda los costos financieros y el repago de la deuda. Se tomarán en cuenta todos los costos del financiamiento, tales como la tasa de interés, comisiones, seguros y otros, así como la contrapartida de la Entidad si fuere el caso, conforme a las disposiciones contenidas en el artículo 70° del Reglamento.

**2.4.3 DETERMINACIÓN DEL PUNTAJE TOTAL.** Una vez evaluadas las propuestas técnica y económica se procederá a determinar el puntaje total de las mismas. El puntaje total de la propuesta será el promedio ponderado de ambas evaluaciones, obtenido de la siguiente fórmula:

$$PTPi = c1 PTi + c2 PEi$$

**2.4.4 ACTO PÚBLICO DE OTORGAMIENTO DE LA BUENA PRO.** En la fecha señalada en las Bases, el Comité Especial procederá a otorgar la Buena Pro a la propuesta ganadora, dando a conocer los resultados del proceso de selección a través de un cuadro comparativo en el que se consignará el orden y el puntaje técnico, económico y total, obtenidos por cada uno de los postores. La evaluación de las propuestas económicas se realizará de conformidad con el procedimiento establecido en las presentes Bases. La determinación del puntaje total se determinará de conformidad con lo indicado en el numeral 2.4.3 de la presente sección. El presidente del Comité Especial anunciará la propuesta ganadora indicando el orden en que han quedado calificados los postores a través del cuadro comparativo. En el supuesto que dos (2) o más propuestas empatasen, el otorgamiento de la Buena Pro se efectuará observando lo señalado en el artículo 73° del Reglamento. Al terminar el acto público se levantará un acta, la cual será suscrita por el Notario (o juez de paz), por todos los miembros del Comité Especial y por los postores que deseen hacerlo. El otorgamiento de la Buena Pro se presumirá notificado a todos los postores en la misma fecha, oportunidad en la que se entregará a los postores copia del acta de otorgamiento de la Buena Pro y el cuadro comparativo, detallando los resultados en cada factor de evaluación. Dicha presunción no admite prueba en contrario. Esta información se publicará el mismo día en el SEACE.

**2.5 CONSENTIMIENTO DEL OTORGAMIENTO DE LA BUENA PRO.** Cuando se hayan presentado dos (2) o más propuestas, el consentimiento de la Buena Pro se producirá a los tres (3) días hábiles de la notificación de su otorgamiento, siempre que los postores hayan ejercido el derecho de interponer el recurso de apelación. En el caso que se haya presentado una sola oferta, el consentimiento de la Buena Pro se producirá el mismo día de la notificación de su otorgamiento. El consentimiento del otorgamiento de la Buena Pro se publicará en el SEACE al día siguiente de haberse producido.

**2.6 CONSTANCIA DE NO ESTAR INHABILITADO PARA CONTRATAR CON EL ESTADO.** De acuerdo con el artículo 282° del Reglamento, a partir del día hábil siguiente de haber quedado consentida la Buena Pro hasta el décimo quinto día hábil de producido tal hecho, el postor ganador de la Buena Pro debe solicitar ante el OSCE la expedición de la constancia de no estar inhabilitado para contratar con el Estado. El OSCE no expedirá constancias solicitadas fuera del plazo indicado.

### 2.6.1 SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS DURANTE EL PROCESO DE SELECCIÓN

**Recurso de apelación.** En las contrataciones reguladas por el Decreto de Urgencia se podrán impugnar los actos dictados desde la convocatoria hasta antes de la celebración del contrato mediante recurso de apelación. El recurso de apelación se presenta antes y es resuelto por el Tribunal de Contrataciones del Estado. En los procesos de selección según relación de ítems, el valor referencial total del proceso determinará ante quién se presentará el recurso de apelación.

**2.7 PLAZOS PARA RESOLVER EL RECURSO DE APELACIÓN.** La Entidad resolverá el recurso de apelación y notificará su decisión a través del SEACE, en un plazo de diez (10) días hábiles de admitido el recurso. El Tribunal de Contrataciones del Estado deberá resolver y notificar dentro del mismo plazo, salvo que hubiese requerido información adicional, en cuyo caso deberá pronunciarse dentro de los quince (15) días hábiles.

### 2.8 SUSCRIPCIÓN DEL CONTRATO

**2.8.1 DE LOS CONTRATOS** Una vez que quede consentido o administrativamente firme el otorgamiento de la Buena Pro, la Entidad deberá citar al postor ganador dentro del plazo dos (2) días hábiles siguientes al consentimiento de la Buena Pro. El plazo para suscribir el contrato será de hasta cinco (5) días hábiles contados a partir de la citación, pudiendo la Entidad otorgar un plazo adicional de hasta cinco (5) días hábiles, dentro del cual el postor ganador deberá presentarse a la sede de la Entidad para suscribir el contrato con toda la documentación requerida. En el supuesto que el postor ganador no se presente dentro del plazo otorgado, se procederá de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 148° del Reglamento. El contrato será suscrito por la Entidad, a través del funcionario competente o debidamente autorizado y por el ganador de la Buena Pro, ya sea directamente o por medio de su apoderado, tratándose de persona natural, y tratándose de persona jurídica, a través de su representante legal, de conformidad con lo establecido en el artículo 139° del Reglamento.

Para suscribir el contrato, el postor ganador de la Buena Pro deberá presentar, además de los documentos previstos en las Bases, los siguientes:

- Constancia vigente de no estar inhabilitado para contratar con el Estado.
- Garantía de fiel cumplimiento, cuya vigencia se extiende hasta el consentimiento de la liquidación final.
- Contrato de consorcio con firmas legalizadas de los asociados, de ser el caso.
- Constancia de Capacidad Libre de Contratación, expedida por el Registro Nacional de Proveedores.
- Análisis de Costos Unitarios correspondiente a su propuesta económica.
- Certificado de habilidad de los profesionales propuestos.
- Calendarios de Avance de Obra valorizado en concordancia con el cronograma de desembolsos establecidos y sustentado en la programación de obra PERT-CPM concordante con el plazo.
- Calendario de adquisición de materiales e insumos necesarios para la ejecución de obra en concordancia con el calendario de obra valorizado.

- El desagregado de partidas que dio origen a su propuesta, en caso de obras convocadas a suma alzada.

**2.9 VIGENCIA DEL CONTRATO.** En aplicación de lo dispuesto en el artículo 149° del Reglamento, el contrato tiene vigencia desde el día siguiente de la suscripción del documento que lo contiene. Dicha vigencia rige hasta que el consentimiento de la liquidación y se efectúe el pago correspondiente.

**2.10 REQUISITOS DE LAS GARANTÍAS.** Las garantías que debe presentar el contratista deberán ser incondicionales, solidarias, irrevocables y de realización automática al solo requerimiento de la Entidad, emitida por una empresa autorizada y sujeta al ámbito de la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones que estén consideradas en la lista actualizada de bancos extranjeros de primera categoría que periódicamente publica el Banco Central de Reserva del Perú.

### 3. DE LAS GARANTÍAS

---

**3.1 GARANTÍA DE SERIEDAD DE OFERTA.** Los postores deberán presentar la garantía de seriedad de oferta a efectos de garantizar la vigencia de su oferta, según el monto establecido en las presentes Bases. El postor que resulte ganador de la Buena Pro y el que ocupó el segundo lugar, están obligados a mantener su vigencia hasta la suscripción del contrato. Luego de consentida la Buena Pro, la Entidad devolverá las garantías presentadas por los postores que no resultaron ganadores de la Buena Pro, con excepción del que ocupó el segundo lugar y de aquellos que decidan mantenerlas vigentes hasta la suscripción del contrato. El plazo de vigencia de la garantía de seriedad de oferta no podrá ser menor a dos (2) meses computados a partir del día siguiente de la presentación de las propuestas. Esta garantía puede ser renovada.

**3.2 GARANTÍA DE FIEL CUMPLIMIENTO.** El postor ganador debe entregar a la Entidad la garantía de fiel cumplimiento del contrato. Esta deberá ser emitida por una suma equivalente al diez por ciento (10 %) del monto del contrato original y tener vigencia hasta el consentimiento de la liquidación final. De manera excepcional, respecto de aquellos contratos que tengan una vigencia superior a un (1) año, previamente a la suscripción del contrato, las Entidades podrán aceptar que el ganador de la Buena Pro presente la garantía de fiel cumplimiento con una vigencia de un (1) año, con el compromiso de renovar su vigencia hasta el consentimiento de la liquidación final.

**3.3 GARANTÍA DE FIEL CUMPLIMIENTO POR PRESTACIONES ACCESORIAS.** En caso el contrato conlleve a la ejecución de prestaciones accesorias, tales como mantenimiento, reparación o actividades afines, se otorgará una garantía adicional por este concepto, la misma que se renovará periódicamente hasta el cumplimiento total de las obligaciones garantizadas, no pudiendo eximirse su presentación en ningún caso.

**3.4 EJECUCIÓN DE GARANTÍAS.** Las garantías se harán efectivas conforme a las estipulaciones contempladas en el artículo 164° del Reglamento.

### 3.5 DE LAS PENALIDADES.

#### **El incumplimiento del contrato.**

La aplicación de penalidades por retraso injustificado en la ejecución de la obra y las causales para la resolución del contrato, serán aplicadas de conformidad con los artículos 165° y 168° del Reglamento. De acuerdo con

los artículos 48° de la Ley y 166° del Reglamento, en las Bases o el contrato podrán establecerse penalidades distintas a la mencionada en el artículo 165° del Reglamento, siempre y cuando sean objetivas, razonables y congruentes con el objeto de la convocatoria, hasta por un monto máximo equivalente al 10 % del monto del contrato vigente o de ser el caso, del ítem que debió ejecutarse. Estas penalidades se calcularán de forma independiente a la penalidad por mora.

### Disposiciones complementarias del contrato

**3.6 DEL PRECIO** La oferta será formulada en estricta concordancia con los metrados correspondientes a cada partida. Al formular su propuesta, el postor tendrá en cuenta todos los insumos a utilizar en la obra. Los costos para cada una de las partidas serán ofertados en nuevos soles y las valorizaciones que se deriven estarán sujetas a reajustes, de acuerdo a la fórmula polinómica considerada en el expediente técnico y en aplicación de los Índices Unificados de Precios de la Construcción que mensualmente publica el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).

**3.7 RESIDENTE DE OBRA.** Persona natural designada por el contratista y en concordancia con su propuesta técnica, el cual será un ingeniero o arquitecto colegiado, según corresponda a la naturaleza de los trabajos, que acredite que se encuentra hábil en el ejercicio de la profesión. El residente de obra, por su sola designación representa al Contratista, para los efectos ordinarios de la obra, no estando facultado a pactar modificaciones al contrato. La sustitución del Residente procederá solo previa autorización escrita del funcionario de la Entidad que cuente con facultades suficientes para ello, dentro de los ocho (8) días hábiles siguientes de presentada la solicitud a la Entidad. Transcurrido dicho plazo sin que la Entidad emita pronunciamiento se considerará aprobada la solicitud. El reemplazante deberá reunir calificaciones profesionales similares o superiores a las del profesional reemplazado

**3.8 INSPECTOR DE OBRA/SUPERVISOR** (Según sea el caso). Persona natural encargada de velar por la correcta ejecución de la obra y el cumplimiento del contrato, debiendo cumplir por lo menos con las mismas calificaciones profesionales establecidas para el Residente de la Obra. Recibirá todas las facilidades necesarias del Contratista para el cumplimiento de su función, las cuales estarán estrictamente relacionadas con esta.

**3.9 CUADERNO DE OBRA.** En la fecha de entrega del terreno, se abrirá el Cuaderno de Obra, el mismo que será firmado en todas sus páginas por el Inspector/Supervisor y por el Residente. Dichos profesionales son los únicos autorizados para hacer anotaciones en el Cuaderno de Obra. El Cuaderno de Obra deberá tener una hoja original con tres (3) copias desglosables, correspondiendo una de ellas a la Entidad, otra al contratista y la tercera al inspector o supervisor (el que se haya designado). El original de dicho Cuaderno debe permanecer en obra, bajo custodia del residente, no pudiendo impedirse su acceso al mismo. Concluida la ejecución de la obra, el original quedará en poder de la Entidad.

**3.10 OCURRENCIAS.** Son hechos relevantes relacionados con la ejecución de la obra que deben ser anotados en el Cuaderno de Obra, firmando al pie de cada anotación el Inspector/Supervisor o el Residente, según quien sea el que efectúe la anotación. Las solicitudes que se realicen como consecuencia de las ocurrencias anotadas en el Cuaderno de Obra, se harán directamente a la Entidad por el contratista o su representante, por medio de comunicación escrita.

**3.11 ADELANTOS.** En el caso que la Entidad disponga el otorgamiento de adelantos, deberá considerarse lo siguiente:

**3.11.1 ADELANTO DIRECTO.** La Entidad entregará al Contratista, dentro de los siete (7) días naturales de presentada formalmente la solicitud por escrito, adjuntando la correspondiente garantía y el comprobante de pago correspondiente, el adelanto hasta el veinte por ciento (20 %) del monto del contrato original, siempre que haya sido solicitado por el Contratista dentro de los ocho (8) días siguientes de la suscripción del contrato.

**3.11.2 ADELANTO PARA MATERIALES O INSUMOS.** Se otorgará para la adquisición de materiales o insumos, hasta el cuarenta por ciento (40 %) del monto del contrato original, en concordancia con el calendario de adquisición de materiales e insumos presentado por el contratista, adjuntando la correspondiente garantía.

**3.11.3 CÓMPUTO DEL PLAZO DE VIGENCIA DEL CONTRATO Y PLAZO DE EJECUCIÓN.** El plazo de vigencia del contrato se computa por días naturales, desde el día siguiente de cumplirse las condiciones establecidas en el artículo 184° del Reglamento:

- a) Que se designe al Inspector o supervisor, según corresponda.
- b) Que la Entidad haya hecho entrega del expediente técnico de obra completo.
- c) Que la Entidad haya hecho entrega del terreno o lugar donde se ejecutará la obra.
- d) Que la Entidad entregue el calendario de entrega de materiales e insumos que, de acuerdo con las Bases, hubiera asumido como obligación.
- e) Que se haya entregado el adelanto directo al contratista, en las condiciones y oportunidad establecidas en el artículo 187° del Reglamento.

## 4. RESPONSABILIDAD DE LA ENTIDAD.

---

La Entidad es responsable por las modificaciones que ordene o apruebe respecto del Expediente Técnico, estudios, informes o similares o por aquellas que se generen debido a la necesidad de la ejecución de los mismos, sin perjuicio de las responsabilidades que corresponden a quienes elaboraron el proyecto.

**4.1 CUMPLIMIENTO DE LO PACTADO.** Los contratistas están obligados a cumplir cabalmente, con lo ofrecido en su propuesta y en cualquier manifestación formal documentada que hayan aportado adicionalmente en el curso del proceso de selección o en la formalización del contrato, así como a lo dispuesto en los incisos 2) y 3) de los artículos 1774° del Código Civil.

**4.2 RESPONSABILIDAD DEL CONTRATISTA.** Queda claramente establecido que el hecho de haber recepcionado las Obras no exonera al contratista de sus responsabilidades, de acuerdo con lo dispuesto en el Código Civil y en el artículo 50° de la Ley, que establece, entre otros, un período de garantía y responsabilidad del ejecutor de las obras no menor de siete (7) años. Todos los demás aspectos relativos al presente proceso de selección, contratación, construcción, ejecución, recepción de obra, liquidación de obra, etc., no contemplados en esta sección o en las Bases, se regirán por la Ley y su Reglamento.

**4.3 DISPOSICIONES FINALES.** Todos los demás aspectos del presente proceso no contemplados en la presente sección o en las Bases se regirán por la Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento, así como por las disposiciones legales vigentes.

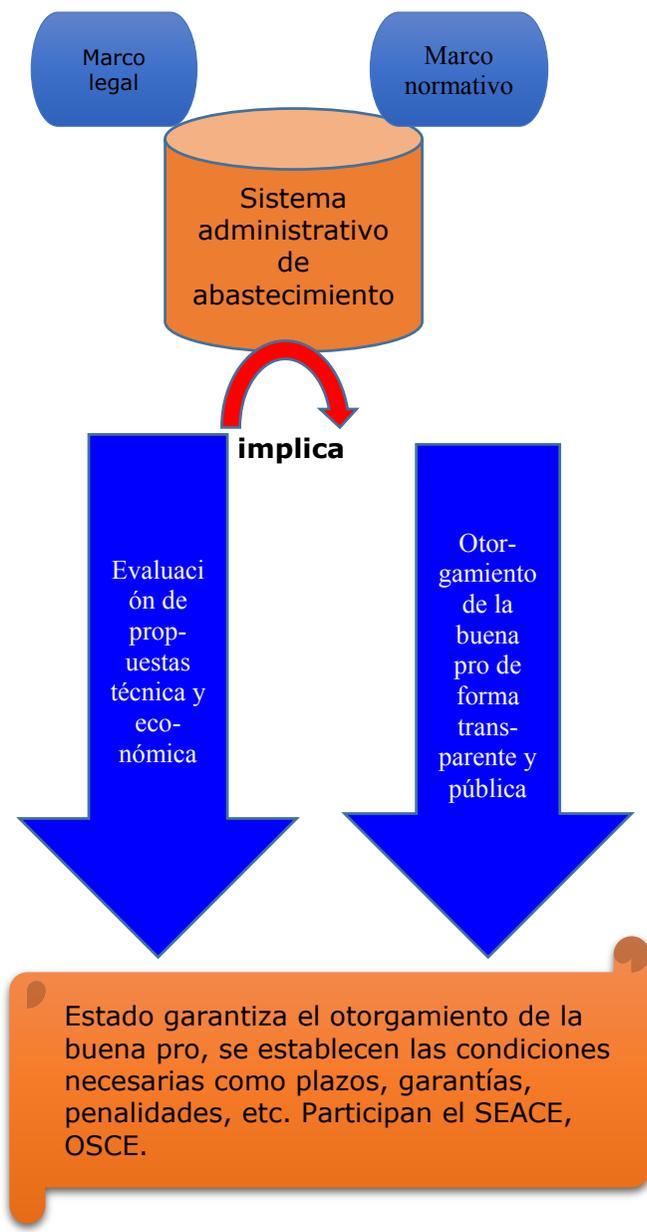


Gráfico N° 18. Resumen



## LECTURA SELECCIONADA N° 2

# EL SISTEMA DE ABASTECIMIENTO PÚBLICO EN EL PERÚ

*Colegio de Contadores Públicos del Perú. (s.f.). Sistema de abastecimiento. Págs. 1-8. Recuperado de: [www.perucontadores.com/snabast/sistabast.doc](http://www.perucontadores.com/snabast/sistabast.doc)*

El Sistema de Abastecimiento es el conjunto interrelacionado de políticas, objetivos, normas, atribuciones, procedimientos y procesos técnicos, orientados a la gestión eficiente de almacenes y al proceso oportuno de abastecimientos que requieren las entidades del Estado y orientado al racional flujo de distribución o suministro, empleo y conservación de los recursos materiales, así como acciones especializadas para atender las necesidades y requerimiento de las entidades para el normal desenvolvimiento de sus actividades, para asegurar la continuidad de los procesos productivos que desarrollan las entidades integrantes de la Administración Pública. Actualmente el Sistema de Abastecimiento tiene diversas instancias.

Los objetivos fundamentales del Sistema de Abastecimientos son:

- Promover la gestión de almacenes con eficiencia, eficacia y economía.
- Asegurar el flujo.
- Asegurar la unidad, racionalidad, eficiencia y eficacia de los procesos de abastecimiento de bienes y servicios en la Administración Pública.
- Propender la recepción rápida y oportuna de los pedidos y requerimientos de los bienes y suministros diversos para el desarrollo de las actividades de la entidad y aumento de la precisión.
- Optimizar los recursos y actividades a través de una buena adquisición y distribución bienes.
- Control del inventario y reducción de los bienes no productivos (bienes obsoletos, deteriorados, etc.).
- Procesamiento más rápido y con mayor exactitud de los grandes volúmenes de bienes y suministros.

- Entrega a tiempo y garantía de mejor nivel de servicio.
- Monitorización del almacén y de las actividades, así como el flujo de recursos.

La Dirección de Abastecimiento, que es el Órgano de Apoyo encargado de administrar mediante objetivos, normas, atribuciones, procedimientos y procesos técnicos, orientados al uso racional y disponibilidad en los bienes y suministros, así como la prestación de servicios y la Gestión y control patrimonial, para asegurar la continuidad de los procesos productivos y operativos que desarrolla la entidad y lograr la consecución de los objetivos señalados en el plan estratégico de la entidad y satisfacer las necesidades de los usuarios, mediante la combinación adecuada de proporcionar los medios materiales y económicos de calidad, cantidad, oportunidad.

Por otro lado, el Área de Control Patrimonial es un órgano que depende jerárquicamente de la Dirección, Gerencia, oficina o de la que haga sus veces, de Abastecimientos y servicios auxiliares, que goza de autonomía funcional y de Gestión y es responsable de la Administración y Gestión de los bienes muebles e inmuebles, además cautela la seguridad de la operatividad de los mismos.

Los principales procesos técnicos de abastecimiento son los siguientes:

## a) Programación

Este proceso comprende las siguientes actividades:

- Determinación de necesidades.
- Consolidación de necesidades.
- Formulación del Plan Anual de Contrataciones.

- Ejecución de la programación.
- Evaluación de la programación.

#### **b) Catalogación de bienes**

Este proceso comprende las siguientes actividades:

- Identificación de bienes no codificados.
- Actualización de bienes no codificados.

Se cumplen en coordinación con la Superintendencia Nacional de Bienes.

#### **c) Registro de proveedores**

A partir del Texto Único Ordenado – T.U.O. de la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado no existe obligación de formular un registro de proveedores en cada municipalidad. De ello se encarga el CONSUMO a través del Registro Nacional de Proveedores - RNP.

#### **d) Registro y control**

Este proceso comprende las siguientes actividades:

- Desarrollar estadísticas de la información de abastecimiento.
- Elaborar un sistema de registros que posibilite controles posteriores.

#### **e) Recuperación de bienes**

Este proceso comprende las siguientes actividades:

- Recolección o selección.
- Reparación o reconstrucción.
- Utilización.

#### **f) Mantenimiento**

Este proceso tiene por objetivo evitar la paralización de los servicios que presta la municipalidad y consiste en realizar acciones destinadas a conservar en óptimo estado los equipos, instalaciones, materiales y bienes que posee la entidad.

#### **g) Seguridad**

Es el proceso mediante el cual se previenen, detectan y/o eliminan las situaciones que pueden causar daño o pérdida en las personas, información o me-

dios naturales, a fin de evitar la paralización de los procesos productivos.

#### **h) Almacenamiento**

Es el conjunto de actividades de naturaleza técnico-administrativa referidas a la ubicación temporal de bienes en un espacio físico determinado con fines de custodia.

#### **i) Distribución**

Es el conjunto de actividades de naturaleza técnico-administrativa en que se cierra el círculo y permite la satisfacción de las necesidades del usuario con la entrega de los bienes o servicios solicitados.

#### **j) Disposición final**

Es el conjunto de actividades de naturaleza técnico-administrativa orientadas a detectar, verificar y regular el empleo adecuado de los bienes proporcionados a las diferentes dependencias de la municipalidad.

#### **k) Contrataciones del Estado**

Este procedimiento está regulado por la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, aprobado por Dec. Leg. N°1017 y su reglamento aprobado mediante el Decreto Supremo 184- 2008-MEF.

#### **La Gerencia de Abastecimiento**

Tiene como objetivo conducir de manera eficiente y eficaz los procesos técnicos del Sistema de Abastecimiento tales como el planeamiento, la programación, la obtención, la recepción, el ingreso, el almacén, la distribución, y control patrimonial, así como de los servicios auxiliares de apoyo institucional y tiene como funciones:

- Programar las necesidades de bienes y servicios en coordinación con las dependencias de la institución.
- Formular el Plan Anual de Adquisiciones y Contrataciones de Bienes y Servicios de la Institución y elaborar los presupuestos correspondientes.
- Efectuar las adquisiciones y contrataciones cumpliendo las normas vigentes.
- Custodiar y conservar los bienes y materiales del almacén en buenas condiciones, adoptando las medidas de seguridad.

- Distribuir los bienes a las dependencias, de acuerdo a los documentos de salida de almacén, debidamente autorizados.
- Efectuar los inventarios de almacén.
- Supervisar el registro y control patrimonial de los bienes de la institución.
- Supervisar los servicios de seguridad, vigilancia y limpieza de la institución.
- Administrar el parque automotor de la ANR.
- Formular y alcanzar a la Dirección General de Administración el Plan de Trabajo Anual de la Dirección y los informes de Evaluación Trimestral.

El Área Adquisiciones se encarga de la ejecución de actividades altamente especializadas, inherentes al proceso de planeamiento, programación y de obtención del abastecimiento en la entidad. En ese sentido realiza actividades técnicas para el proceso de determinación y consolidación de necesidades, elaboración del presupuesto valorado, cuadro de obtención, cuadro de adquisiciones y reprogramaciones, entre otros. Asimismo, ejecuta actividades de apoyo profesional especializado a los Comités Especiales y Permanentes, en la conducción y ejecución de los procesos de adquisiciones de bienes y servicios.

El Área de Almacén se encarga de coordinar y ejecutar las operaciones y actividades de recepción, almacenamiento, control, despacho y distribución de los bienes a las distintas dependencias de la entidad, a fin de garantizar el normal desarrollo de las actividades programadas, coadyuvando al logro de los objetivos y metas determinadas.

El Área de Control Patrimonial se encarga de la administración y supervisión de las actividades técnicas del proceso de registro y control de los bienes patrimoniales existentes en la entidad. En ese sentido formula y propone directivas internas de procedimientos, instrumentos y técnicas que permitan la optimización de los procesos del control patrimonial.

El Área de Mantenimiento de Maquinaria y Equipo se encarga de coordinar y supervisar la ejecución de actividades especializadas en materia de ingeniería y mantenimiento de infraestructura, maquinaria, equipos e instalaciones de la institución. Asimismo, coordina y supervisa las actividades inherentes a la administración del parque automotriz de la institución.

El sistema de abastecimiento funciona con los siguientes procesos o pasos.

1. Programación de necesidades. Es la determinación de estas en función a los objetivos y metas institucionales, concordantes con el PIA. En esta fase se utilizará el Cuadro de Necesidades.
2. Elaboración del Presupuesto Valorado. Esta fase consiste en la consolidación de las necesidades de bienes, servicios y obras sustentatorias del Presupuesto Institucional de Apertura – PIA.
3. Elaboración del Plan Anual de Adquisiciones y Contrataciones–PAAC: Esta fase se desarrolla dentro de los treinta (30) días siguientes a la aprobación del PIA, es decir, a más tardar el 31 de enero de cada año. No se podrá ejecutar ningún proceso de selección que previamente no haya sido incluido en el PAAC, siendo nulo todo proceso que contravenga a esta disposición.
4. Ejecución de los procesos de selección. Consiste en la realización de los procesos de selección de acuerdo al objeto del proceso. Los procesos de selección se rigen por el artículo 11 de la Ley Anual de Presupuesto y por los artículos 14 del TUO y 77 del Reglamento, así como por el numeral 2.3., inciso g, del TUO.
5. Ingreso al Almacén Institucional. Es el ingreso de los bienes materiales adquiridos a través de los diversos procesos de selección, en aplicación de la SA 05- Unidad en el ingreso físico y custodia temporal de bienes, concordante con las Normas Técnicas de Control Interno - NTCI 300 02- Unidad de Almacén. (Catalogación, Registro en las Tarjetas de Control Visible de Almacén, verificación permanente de su estado de conservación, despacho de las existencias, registro en las Tarjetas de Existencias Valoradas de Almacén, informe a la Oficina de Contabilidad).
6. Valorización de las existencias de almacén. Se realiza en función a los documentos-fuentes o tasación, aplicando el Costo Promedio o el PEPS (Primeras entradas, primeras salidas).
7. Inventario Físico. En proceso se aplican las normas legales vigentes del Sistema de Abastecimiento, SBN, etc.
8. Ajuste del valor monetario. Aplicando lo establecido en las normas legales vigentes.

9. Presentación a la Oficina de Contabilidad. Esta actividad es clave para la sustentación del Balance.



Los documentos fuente que se utilizan en el área de abastecimientos se encuentran clasificados en dos rubros:

- Documentos de ingreso. Orden de compra y guía de internamiento, nota de entrada de almacén, y guía de remisión.
  - Documentos de salida. Pedido comprobante de salida (PCS), guía de remisión, etc.
  - Kardex físico de ingreso y salida de bienes, control visible de almacén.
  - Reportes resumen de ingresos y salidas de almacén en forma mensual.
10. Normas Generales del Sistema de Abastecimiento. La Resolución Jefatural N° 118-80-INAP aprobó las Normas Generales del Sistema de Abastecimiento que fueron las siguientes:

SA.01 Aplicación de los Criterios de Eficiencia (Derogada).

SA. 02 Integridad de Administración del Abastecimiento (Derogada).

SA.03 Actualización y Utilización de Información para el Abastecimiento (Derogada).

SA.04 Unidad de Adquisiciones de Bienes y Servicios. (Derogada).

SA.05 Unidad en el Ingreso Físico y Custodia temporal de Bienes (Vigente).

SA.06 Austeridad del Abastecimiento (Vigente).

SA.07 Verificación del Estado y Utilización de Bienes y Servicios (Vigente).

Las Normas Generales del Sistema de Abastecimiento Vigentes (R. J. N° 118-80-INAP/INA) Unidad en el ingreso físico y custodia temporal de bienes. Los bienes obtenidos por las entidades deben ingresar físicamente por el Almacén Central, salvo que por su naturaleza y características propias, resulte imposible hacerlo; en cuyo caso, el ingreso y salida se hará solamente con documentos fuentes (orden de compra: O/C, Orden de Servicio: O/S, Nota de Entrada de Almacén: NEA y Pedido Comprobante de Salida: PECOSA). Se denomina así por ser de uso compartido por los Sistemas de Abastecimiento, Contabilidad y Presupuesto. Y se codifican según los Catálogos Nacionales vigentes, se registran tanto el ingreso como la salida en las tarjetas de control de salidas físicas o *Bind Card* y se informa documentadamente en el *Kardex* Físico, para que haga lo propio ante la Oficina de Contabilidad en el *kardex* valorado, a través del Resumen del Movimiento de Almacén (R. J. N° 335-90-INAP/DNA). Los bienes para uso o consumo inmediato deben salir del Almacén con el documento de salida pedido, comprobante de salida de almacén "PECOSA". Los que van a ser utilizados en fecha posterior (como es el caso de los insumos para obras) podrán hacerlo mediante Pedido Interno de Almacén (PIA), que es un documento interno de naturaleza extracontable, previa su aprobación y autorización por resolución de Oficina General de Abastecimiento o la que haga sus veces, como es el caso de la Gerencia de Administración.

En toda previsión, solicitud, obtención, suministro, utilización o administración de bienes y servicios, se aplicarán los criterios e instrumentos pertinentes de austeridad que establezca la entidad a propuesta de la Oficina de Abastecimiento, en concordancia por la política gubernamental. La austeridad no significa "dejar de gastar", sino más bien, "hacer un mejor uso de los pocos recursos económicos o materiales con los que se cuenta o de los que se dispone.

La austeridad en el proceso de abastecimiento ha de entenderse como la equilibrada estimación de necesidades de bienes y servicios, el empleo mesurado de los recursos asignados a la Municipalidad y su adecuada combinación, para obtener más y mejores resultados en beneficio de la colectividad en general.

La austeridad es condición básica del abastecimiento.

to. Su aplicación, observancia y cumplimiento corresponden a todas las dependencias de la entidad pública, cualquiera sea su denominación, estructura, ubicación, directivos, etc.

Es competencia de la Oficina de Abastecimiento, de acuerdo a sus funciones y atribuciones, estudiar y proponer a la Gerencia de Administración y Gerencia Municipal, los criterios y orientaciones para la mejor aplicación de las medidas de austeridad, sobre bienes y servicios. Entre ellos tenemos los siguientes:

- La estandarización de bienes y servicios: para controlar la excesiva variedad o mixtura de los mismos.
- La relación de los bienes y servicios de los que se puede prescindir, por ser mínimo su requerimiento anual.
- Imprimir en los Cuadros de Necesidades, antes de entregarlos a las dependencias de la entidad, la relación e información básica de los bienes y servicios programables.
- Establecer la cantidad máxima de cada bien o servicio que puede programarse, en función de los objetivos y metas, frecuencia de uso, real cantidad de personal que labora, etc.
- Los titulares de las dependencias de la entidad son responsables de supervisar la aplicación de las medidas de austeridad del abastecimiento, en el ámbito de competencia.
- Periódicamente, la Oficina de Abastecimiento conducirá y coordinará la evaluación y resultado de la austeridad del abastecimiento para proponer su perfeccionamiento.

Al Sistema de Abastecimiento le corresponde la constatación sobre la existencia, estado y condiciones de utilización de los bienes y/o servicios que dispone la Municipalidad. Las Políticas para el Sistema de Abastecimiento corresponde al Sistema de Abastecimiento asegurar la unidad, racionalidad, eficiencia y eficacia de los procesos de abastecimiento de bienes y servicios no personales en la Administración Pública a través de los procesos técnicos de catalogación, registro de proveedores, programación, adquisiciones, almacenamiento y seguridad, distribución, registro y control, mantenimiento, recuperación de bienes y disposición final, en tal sentido se debe tener en cuenta:

- a) El Almacén debe ser un área física seleccionada bajo criterios y técnicas adecuadas, destinada a la custodia y conservación de los bienes que van a emplearse para la producción de servicios públicos o de bienes económicos. Las actividades que en él se realizan esencialmente son las que corresponden a los procesos técnicos de Abastecimiento denominados Almacenamiento y Distribución.
- b) En cada organismo público, a nivel central, descentralizado o desconcentrado, el Órgano de Abastecimiento tendrá a su cargo la organización e implementación de uno o más almacenes para la custodia temporal de los bienes que adquiere y suministra.
- c) Layout de Almacén. A efectos de planear el croquis o distribución de los espacios físicos del almacén, de acuerdo a las posibilidades de cada entidad, o de acuerdo a las características técnicas y magnitud de las compras, se establecerá áreas físicas de uso específico para:
  - Oficina.
  - Recepción y despacho.
  - Corredores y pasadizos.
  - Zona de almacenaje.
  - Vestuarios de personal.
  - Servicios higiénicos.
  - Zonas para ampliaciones.
  - Áreas de estacionamiento exterior.
- d) Es responsabilidad del Jefe de Almacén, entre otros:
  - Presenciar, verificar y suscribir la conformidad sobre el ingreso de bienes a la entidad.
  - Proteger y controlar las existencias en custodia.
  - Velar por la seguridad y mantenimiento del local y equipos de almacén.
  - Efectuar la distribución de bienes conforme al programa establecido.
  - Coordinar la oportuna reposición del *stock*.
  - Emitir los reportes del movimiento de bienes en Almacén.

 VÍDEO:

---

Cómo gestionar un proceso de selección de proveedores para el Estado

<https://www.youtube.com/watch?v=XEmEPx25kuY>

Duración: 14 minutos



## TEMA N° 3:

## SISTEMA ADMINISTRATIVO DE PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN PRESUPUESTARIA<sup>3</sup>

Uno de los sistemas centrales en la administración pública es el sistema de planificación y gestión presupuestaria, allí se realiza la planificación de las actividades que el Estado llevará a cabo en un ejercicio económico. Además de la planificación, dichas actividades vienen acompañadas de los recursos financieros estimados para que se pueda cumplir con lo planificado. Actualmente el Estado tiene un enfoque de presupuesto por resultados, esto implica que todas las autoridades y organizaciones deben mostrar resultados concretos de lo planificado en cada uno de sus órganos de gobierno. Este enfoque está orientado a mejorar los servicios del Estado a la sociedad, más aún en un país como el nuestro, donde existen enormes necesidades que cubrir, las mismas que deben recibir prioridad, porque los recursos del Estado son siempre limitados.

### 1. INTENTANDO CARACTERIZAR LA ARTICULACIÓN ENTRE EL PLAN Y EL PRESUPUESTO

Hoy en día, con un horizonte macroeconómico regional caracterizado por un extraordinario desempeño favorable, pero algo ensombrecido por la poca efectividad de las políticas públicas implementadas durante los últimos años en materia de reducción de pobreza y desigualdad, el tema de la Planificación y su armoniosa articulación con el Presupuesto se vuelve a discutir en los foros políticos y académicos en toda la Región. Precisamente, la necesidad del fortalecimiento del sistema presupuestario sobre la base de un presupuesto con énfasis en resultados, no hace más que traducir de manera concreta una demanda ciudadana por mayor efectividad en la resolución de los problemas para el ciudadano (en particular para los grupos normalmente excluidos), por un mayor equilibrio entre el cumplimiento seguro de la función de estabilización y la no desatención del cumplimiento de las funciones de asignación y distribución, por una armonía entre las decisiones de corto plazo y de largo plazo, entre el plan y el presupuesto. Si el dilema central de la ciencia económica es la asignación de recursos escasos entre fines alternativos y ello es una expresión particular del conflicto general entre lo que queremos y lo que podemos, resulta que la eterna discusión entre cómo vincular armónicamente la planificación y el presupuesto, no es más que otra forma de expresión de ese dilema, en el cual por un lado, están los deseos de cuál sería la sociedad en la que nos gustaría vivir y por el otro, las posibilidades efectivas, dado los recursos existentes, de conseguirlo.

3 Shack, N. (s.f.). Sistema Nacional de Presupuesto Público. Págs. 1-9 Recuperado de: [http://gestionpublica.org.pe/plantilla/practx09/presup\\_public/2008/prespub\\_08\\_2.pdf](http://gestionpublica.org.pe/plantilla/practx09/presup_public/2008/prespub_08_2.pdf)

## LA ARTICULACIÓN ENTRE PLANIFICACIÓN Y PRESUPUESTO



Asignación de recursos escasos entre fines alternativos. Expresión particular del conflicto general entre lo que queremos y lo que podemos, entre los deseos de cuál sería la sociedad en la que nos gustaría vivir y las posibilidades efectivas, dados los reclamos existentes de conseguirlo (Tavares y Beretta, 2006).

### FUNCIONES DEL PLAN Y PRESUPUESTO

Planificación: La prospección y la articulación de perspectivas (escenarios exploratorios y enfoques normativos) para el conjunto de la sociedad, la coordinación interna y externa al Estado y la evaluación y su natural enfoque al logro de resultados (Martín, 2005).

Presupuesto: Preservar la solvencia fiscal de mediano plazo del sector público, promover una entrega eficiente de bienes y servicios públicos y asignar los recursos públicos de acuerdo a las prioridades gubernamentales (Shick, 2002).

En un enfoque más operativo (Shack, 2006), el Presupuesto es: (i) el reflejo financiero del plan. (ii) la distribución priorizada de los ingresos. (iii) el espejo de los procesos y la cultura organizacional del sector público. En ese marco, debe contribuir a que el Estado cumpla cabalmente con sus funciones de asignación, distribución y estabilización

Tanto los planificadores como los presupuestólogos están de acuerdo en términos teóricos con que el presupuesto es el reflejo financiero del plan, sin embargo, usualmente estos últimos reconocen la existencia de ciertas prioridades en los planes de desarrollo pero no necesariamente las toman en cuenta cuando hacen los presupuestos; los planificadores reconocen que los presupuestos se elaboran siguiendo otros criterios y no necesariamente los planes; los gestores tratan de combinar durante la ejecución ambos planos en un escenario presupuestario en que el resto de sistemas administrativos reduce sustancialmente la eficacia de su acción; los políticos aprueban siempre ambos instrumentos (plan y presupuesto) de gestión y motivan a la burocracia a seguir perfeccionándolos pero generalmente no toman medidas concretas para hacer viable en la realidad dicha articulación, en tanto que la sociedad civil de vez en cuando levanta su voz de protesta por semejante incoherencia mientras suelen concentrar esencialmente su atención en otros temas urgentes y cercanos, como la satisfacción de sus necesidades esenciales, dejando de reconocer que la base de la acción gubernamental

(que probablemente influya de manera determinante en la satisfacción de sus necesidades y solución de sus problemas) está ligada a la apropiada articulación entre los procesos de planificación, programación, presupuesto y evaluación.

En efecto, teorizando un poco y siguiendo a Shack (2007a), existe lo que podríamos denominar cuatro macro procesos globales en la administración financiera gubernamental:



1. El primero debiera efectuarse a una escala macro o gubernamental y para un horizonte temporal de largo plazo. La visión de desarrollo del país, el plan nacional de desarrollo y demás, son los resultados naturales de este proceso, el mismo que para ser operacional desde la perspectiva de la gestión estatal (no solamente de la gestión presupuestaria) y por tanto no solo ser parte del discurso político, debe tener indicadores que permitan medir el logro de los objetivos de desarrollo planteados y por ende, dichos indicadores deben tener metas objetivas, es decir, valores del indicador que se espera alcanzar en un determinado periodo de tiempo y a un costo estimado definido, el mismo que debe ser compatible con las restricciones económicas globales del país.
2. Por su parte, en el marco de la consecución de dichos objetivos de desarrollo, existe otro proceso, no tan general como la planificación estratégica estatal ni tan específica como la estructura presupuestal programática e institucional. Nos referimos a lo que podríamos denominar una programación táctica. En ella, en el marco de un escenario fiscal de mediano plazo, se establecen y costean los principales cursos de acción (programas públicos fundamentales) que se espera llevar a cabo por el sector público para lograr los objetivos de desarrollo, indicando las metas anuales (a escala meso sectorial) a alcanzar para cada indicador en el contexto de un escenario fiscal plurianual y por lo general revolvente. Aquí en la práctica se define qué se quiere lograr en el ejercicio fiscal siguiente y subsiguiente y cuántos recursos públicos se destinarán genéricamente a dichos propósitos. Por tanto, el resultado central en este proceso es la determinación de lo que denominaremos los Objetivos Presupuestarios Anuales (OPA), sobre la base de los cuales se estructurará el Presupuesto.
3. En tercer lugar, podríamos conceptualizar que el proceso de estructura presupuestal operativa, de periodicidad anual, consiste en especificar con todo detalle (es decir, a una escala micro o institucional, a nivel de entidad o dependencia) cómo se ejecutarán a lo largo del año fiscal siguiente dichos cursos de acción previstos tácticamente en el proceso anterior. Es decir, quién los ejecutará, cómo, cuándo, con qué tipo de recursos, provenientes de qué fuente de financiamiento, a través de qué programa de gasto, etc. y sobre todo, cómo se comprobará si se está logrando la meta prevista a lo largo de todo el proceso de generación de valor de la acción pública y no solo en términos del impacto final, por lo que la generación de información

sobre el desempeño a nivel de insumos, procesos, productos y resultados (tanto a partir del manejo de indicadores de gestión como de evaluaciones más integrales), así como la aplicación de instrumentos, como la elaboración de diagnósticos de problemas, determinación de líneas de base, formulación de marcos lógicos, implementación sistemática de métodos de costeo asociados a una contabilidad con base devengada, entre otros, resulta fundamental.

4. Finalmente, promoviendo un análisis para mejorar la actuación de los tres macro procesos anteriores, tendríamos un proceso de Evaluación Retroalimentadora, que con sus propias especificidades y niveles (macro, meso y micro) debiera permitir seguir y controlar el cumplimiento de los OPA y además contribuir a verificar el logro de los objetivos estratégicos, tácticos e incluso operativos de la Administración Gubernamental. Ciertamente, la gobernabilidad de un sistema caracterizado por la democracia política, la equidad social, la eficiencia económica, el desarrollo cultural, la integridad territorial y la sostenibilidad ambiental, requiere que estos cuatro macro procesos que determinan la efectividad de la administración financiera gubernamental y su impacto en el nivel de bienestar de la población, se desarrollen en un marco general caracterizado por procesos continuos de comunicación e información, participación ciudadana, aprendizaje colectivo y rendición de cuentas, que permita un escenario de transparencia e integridad que haga posible el desarrollo humano pleno de los integrantes de una Nación. ¿Cómo solucionar este problema?, que a pesar de poder ser definido de manera sencilla, tiene una resolución muy compleja dada la multiplicidad de aspectos (actores, roles, escenarios, dinámicas operativas e intereses) a considerar en este proceso de articulación. Lamentablemente no existe un modelo de solución aplicable a cualquier realidad, espacio y tiempo. Pero está claro que modificar el estado actual de cosas en materia de integración entre el plan y el presupuesto requiere necesariamente, por lo menos:
  - a) Un mínimo convencimiento de los actores que para todos, una adecuada armonización entre los planes y presupuestos será mejor que la situación actual de desarticulación, aunque esto signifique modificar la distribución del poder de negociación que tiene cada actor actualmente en el proceso.
  - b) Un sostenido liderazgo político y capacidades técnicas que orienten el proceso de cambio de la situación actual a la deseada.

En este orden de ideas, la pregunta esencial hacia cuya respuesta este estudio pretende aportar algunas consideraciones producto de una rápida revisión de las experiencias en esta materia en 15 países de América Latina (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Panamá, Paraguay, Perú, México, Uruguay y Venezuela) es:

### **¿Qué es lo que realmente ocurre en los esfuerzos de integración entre el plan y el presupuesto?**

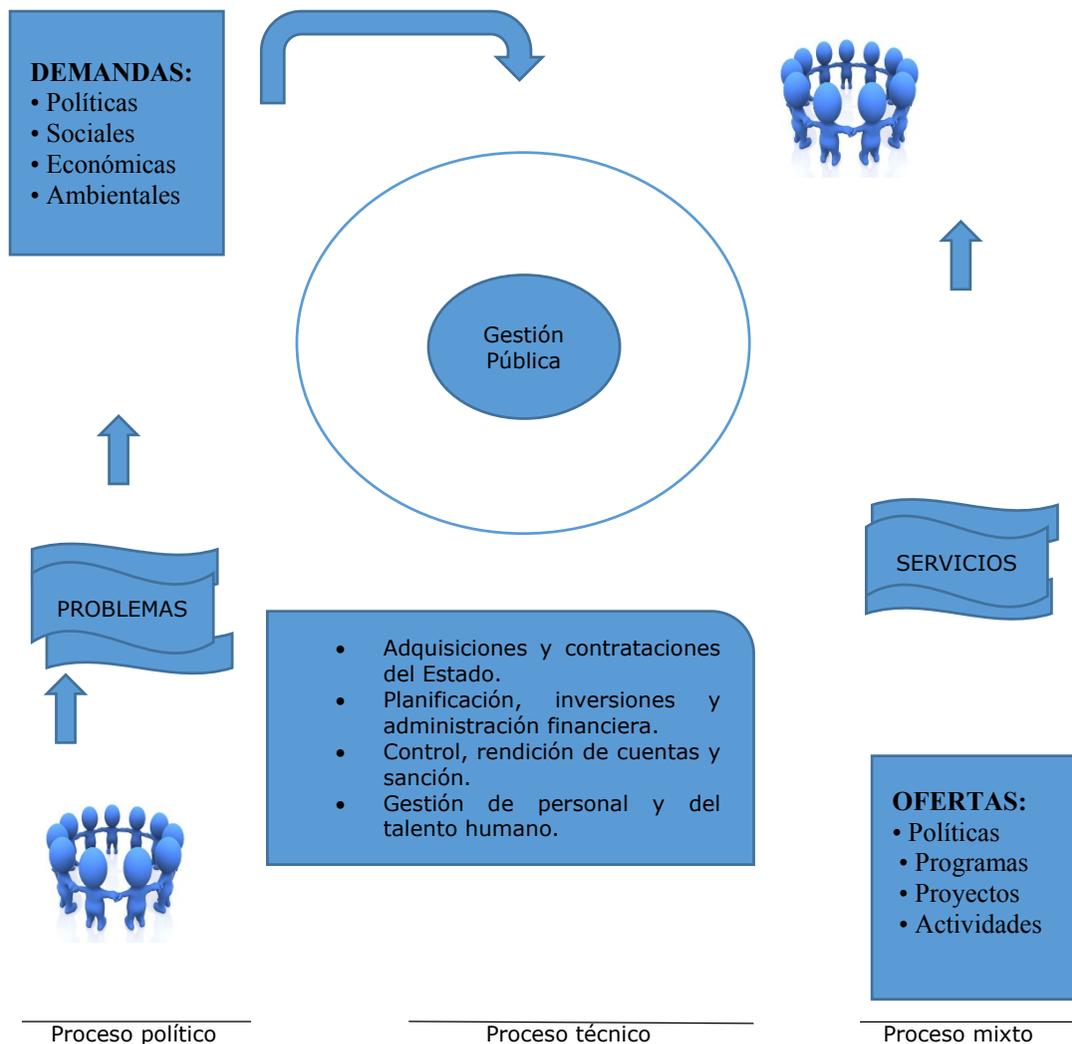
La articulación entre el plan y presupuesto es el resultado de un proceso técnico y sobre todo político de iteración e interacción continua que para su eficacia requiere, entre otros elementos, fundamentalmente de:

1. Un apropiado arreglo institucional que vaya más allá de establecer ciertas reglas formales, roles de los actores y estructuras organizacionales y tenga en cuenta las relaciones informales y los procesos de trabajo con los que cotidianamente opera la burocracia (en el buen sentido del término) en sí.
2. Un mínimo de capacidades técnicas relacionadas no solo con disponer de personal calificado en las áreas de planificación, presupuesto y gestión y contar con sistemas administrativos que se caractericen por su rigor metodológico y aplicación flexible, sino también con tener sistemas de información que al ser de verdad usados por los actores apropiadamente, permitan efectivamente un mejor proceso de toma de decisiones.

En este sentido, si la articulación del presupuesto y el plan es el resultado de un proceso técnico y político, entonces, en él hay actores, reglas, niveles, espacios y momentos de interacción en los que se juega; y considerando los dos requisitos fundamentales antes indicados, podríamos resumir operativamente el Proceso de articulación entre el plan y el presupuesto en varios aspectos, entre los que destacan:

1. La articulación al ser efectiva busca el potenciamiento sinérgico del cumplimiento tanto de las funciones del plan (como resultado del proceso de planificación) como del presupuesto (como resultado del proceso de estructuración presupuestal). Al respecto, cabe recordar que las funciones esenciales de la Planificación, son la prospección, la coordinación y la evaluación, en tanto que el Presupuesto debe preservar la solvencia fiscal de mediano plazo del sector público, promover una entrega eficiente de bienes y servicios públicos y asignar los recursos públicos de acuerdo a las prioridades gubernamentales. Cabe señalar que en la Región existen importantes avances en materia de la creación de mecanismos (no solamente dentro de la esfera presupuestaria, sino también fuera: por ejemplo la implementación de ministerios coordinadores, secretarías presidenciales de metas y otras) de coordinación y evaluación. Sin embargo, al parecer el gran ausente sigue siendo la prospectiva a largo plazo. En general, en la medida que los procesos que hemos llamado de planificación estratégica, programación táctica, estructuración presupuestal operativa (que implica la gestión de la misma) y evaluación retroalimentadora, estén claros y se desarrollen apropiadamente (es decir, se cuente con las capacidades técnicas, políticas y de gestión; así como con la información mínima necesaria para poder tomar decisiones), la probabilidad de alcanzar la integración será mayor y por tanto, la probabilidad de atender efectivamente las demandas ciudadanas a través de la provisión de bienes y servicios que como resultado de la aplicación de políticas y programas, coadyuven a la solución de los problemas sustantivos de la sociedad en una determinada coyuntura, también se incrementará.

### LA ARTICULACIÓN ENTRE PLANIFICACIÓN Y ESTRUCTURACIÓN PRESUPUESTAL



2. La articulación no se produce en un vacío, sino más bien en un contexto cultural, histórico e institucional determinado y bajo una dinámica distinta dependiendo el nivel jerárquico organizacional en el cual se produzca (es decir, una cosa es la articulación del Presupuesto General de la República con el Plan Nacional de Desarrollo y otra distinta la articulación entre el presupuesto de una entidad y su plan operativo institucional). Por tanto, los aplicativos informáticos, sistemas administrativos, el registro de información y diseños institucionales y organizativos deben reconocer estas diferencias para que puedan soportar un verdadero proceso de integración. Asimismo, la mayor o menor presencia del Plan en la determinación de las prioridades de gasto en el ciclo presupuestario, dependerá de los arreglos institucionales vigentes en cada espacio y tiempo. No es lo mismo hablar de esta interacción cuando no existe un sistema administrativo formal de planificación que cuando lo hay; o cuando existiendo dicho sistema, no es un contrapeso efectivo a las capacidades (poder) de la hacienda pública (para determinar los incentivos que guían el comportamiento no solo de la administración financiera en particular, sino de la gestión pública en general).

No debemos olvidar que en general, el liderazgo y poder que ejerce el ente rector del sistema presupuestario es usualmente avasallador frente a la autoridad planificadora, sobre todo si está al mismo nivel organizacional del Poder Ejecutivo y particularmente cuando el sistema de planificación no tiene la responsabilidad de elaborar el presupuesto de inversión, es decir, no usa el sistema de inversión pública para priorizar (y únicamente se preocupa de asegurar la viabilidad técnica y socioeconómica de los proyectos) en un escenario de restricción presupuestaria, qué proyectos, de qué sectores y territorios se hacen primero (define una secuencia de inversiones programáticas) de acuerdo a la lógica del Plan. Por otro lado, hay que tener presente que el Presupuesto siempre es el reflejo financiero de un Plan, por lo cual, en última instancia, incide significativamente en la asignación de los recursos en el marco de las restricciones que impone el primero. El punto es que no siempre está claro de qué Plan se trata, justamente por la falta de formalización de las prioridades gubernamentales, por lo que en la medida que nos movamos de un extremo al otro del espacio de formalización del plan, se podrá observar en la práctica, que operativamente es el proceso presupuestario (que termina reemplazando al proceso de planificación propiamente dicho) quien define la orientación (incluso estratégica) del gasto público. La discusión parece reducirse no a si se da o no integración, sino quién se integra sobre quién: el plan sobre el presupuesto o el presupuesto sobre el plan; en donde evidentemente, la plataforma de integración, termina envolviendo y caracterizando el proceso de integración con su propia lógica, enfoque y dinámica.

“...hay que tener presente que el Presupuesto siempre es el reflejo financiero de un Plan, por lo cual, en última instancia, incide significativamente en la asignación de los recursos en el marco de las restricciones que impone el primero...”

De hecho, como bien lo sugiere Cunill & Ospina (2003), existen en América Latina dos grandes modelos de determinación de la orientación programática del gasto:

- Un Plan modelo, en el cual las prioridades de política gubernamental están contenidas explícitamente en un Plan Nacional de Desarrollo (PND, o equivalente) que sirve de guía para la determinación (sobre todo en el mediano plazo) de las prioridades de gasto y en el cual los ejercicios de planeamiento estratégico están difundidos e integrados al proceso decisional del ciclo presupuestario.
- Un Presupuesto modelo, en el cual la elaboración de este instrumento y su desarrollo a lo largo del ciclo presupuestario (generalmente anual) marcan de manera dominante la determinación de las orientaciones del gasto, sin que haya un condicionamiento o referencia explícita a metas de un PND, con lo cual, dadas las típicas restricciones presupuestarias y las inercias institucionales e incluso metodológicas, el carácter incremental del gasto público se perpetúa.

Es crucial el perfeccionamiento de los procesos tradicionales que norman la fase de elaboración presupuestaria, a fin de que la información sobre las prioridades estratégicas, debidamente expresadas en términos operativamente concretos, es decir, cómo va el logro de los objetivos presupuestarios anuales (OPA), pueda permear los procesos de toma de decisiones en materia de asignación de recursos presupuestales. Asimismo, resulta necesario que esta influencia se extienda más allá de la fase de elaboración, que suele distinguir entre los pro-

cesos de programación y formulación, sino que también esté presente durante las fases de establecimiento (o aprobación), ejecución y evaluación del presupuesto. Debe buscarse eliminar la típica asimetría que existe en el proceso presupuestario y de planificación, en el cual, el primero, al estar sujeto a un calendario rígido, legalmente establecido (incluso a nivel de mandato constitucional), de periodicidad anual y rutinario, muchas veces prescinde de los resultados del segundo, que es generalmente menos formalizado, difundido y más flexible, pues no “están a tiempo o en forma” cuando se toman las decisiones presupuestales.

“...Debe buscarse eliminar la típica asimetría que existe en el proceso presupuestal y de planificación, en el cual, el primero, al estar sujeto a un calendario rígido, legalmente establecido (incluso a nivel de mandato constitucional), de periodicidad anual y rutinario, muchas veces prescinde de los resultados del segundo, que es generalmente menos formalizado, difundido y más flexible, pues no “están a tiempo o en forma” cuando se toman las decisiones presupuestales...”

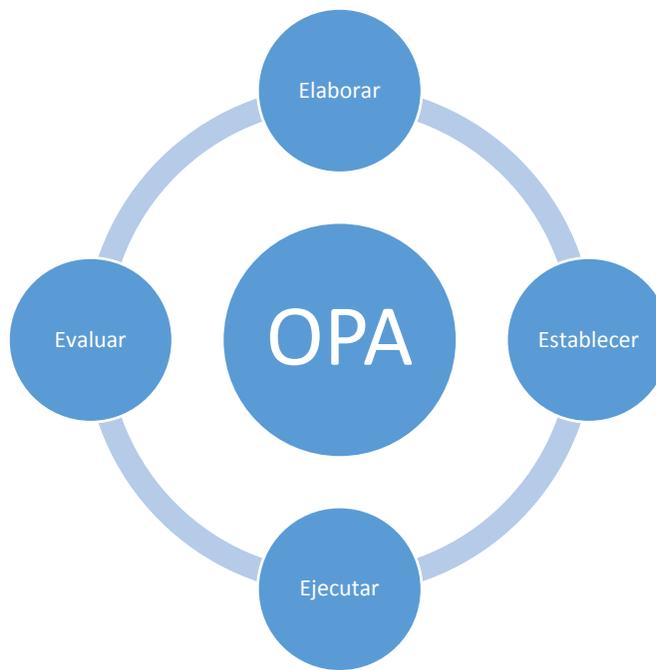


Gráfico N° 19. Involucrando todas las fases del ciclo  
Fuente: Fernando Escalante Ampuero

La real y permanente armonización del plan y presupuesto se da cuando en cada nivel se producen cambios concretos en los procesos de trabajo que modifican la rutina del ciclo presupuestario y se verifica una mínima densidad instrumental.

3. La articulación depende de la existencia de un mínimo nivel de densidad instrumental, difundida y apropiada por la burocracia. La existencia de un marco fiscal de mediano plazo suficientemente desarrollado, de un adecuado proceso de formulación presupuestaria y el uso de una apropiada clasificación funcional programática del presupuesto son indispensables para tal articulación.

Es necesario que conceptos (y su aplicación cotidiana en la gestión y en el proceso decisional) tales como marcos lógicos, líneas de base, indicadores de desempeño, análisis estratégico, articulación de políticas y programas y demás, sean conceptos tan frecuentes en el lenguaje de los operadores involucrados como presupuesto, objeto de gasto, fuente de financiamiento, presupuesto institucional y demás.

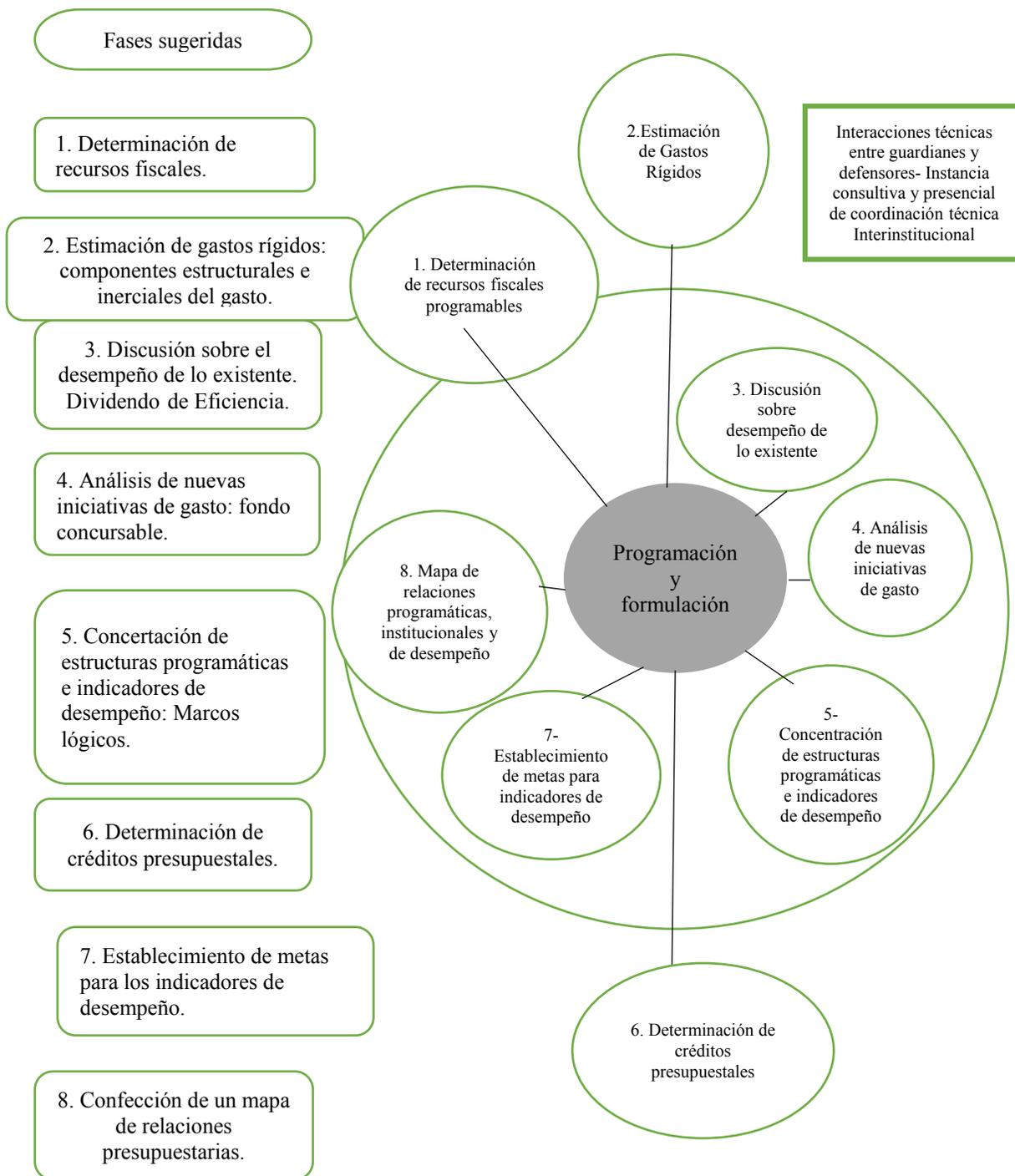


Gráfico N° 20. Programación y formulación presupuestal  
Fuente: Fernando Escalante Ampuero

Así por ejemplo, la introducción de mejoras procedimentales sustantivas en la forma (y fondo) cómo se elabora el presupuesto, mediante la incorporación de fondos concursables, matrices de relaciones, algoritmos predefinidos para la determinación de pisos, etc. resultan importantes para facilitar el proceso de integración entre el plan y presupuesto, siempre y cuando estén enmarcados en un horizonte de programación mayor al año calendario, pues evidentemente los resultados más importantes (y recordemos la relevancia del enfoque hacia resultados) se obtienen más allá del año fiscal. En efecto, un elemento particularmente importante, es la existencia y aplicación de un Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) que oriente las decisiones de la política presupuestaria más allá del año calendario y le dé consistencia intertemporal.

### Marco fiscal de Mediano plazo

- Quizá el vehículo más apropiado para lograr una vinculación armónica y sinérgica entre los procesos de planeamiento y estructura presupuestal es justamente la programación multianual, proceso que se traduce en la construcción de un marco fiscal de mediano plazo (MFMP).
- Un MFMP es el resultado de un proceso estratégico de proyección y priorización de gasto, a través del cual las decisiones presupuestarias anuales son gobernadas tanto por las restricciones fiscales intertemporales imperantes, así como por las prioridades de la política gubernamental, permitiendo apreciar el impacto fiscal de las decisiones del presente sobre el futuro próximo e interiorizar los costos explícitos y de oportunidad de tal o cual curso de acción, para alcanzar dichos objetivos trazados (Moreno, 2005).
- No preasigna legalmente techos anuales de gasto por sector, función o cualquier otra categoría presupuestaria por los años venideros, como pudiera suceder en el caso de un Presupuesto Plurianual legalmente aprobado, pues bajo un MFMP se mantiene la anualidad del presupuesto, aunque el primer año del marco si es consistente con el presupuesto anual para el año que se formula y los siguientes ejercicios son estimaciones indicativas y referenciales que se convierten en la línea de base de las siguientes programaciones.
- En general, siguiendo a Martirene (2007), un MFMP cumple con las funciones básicas de prevenir, asignar, limitar y corregir.

En general, un MFMP contiene por lo menos tres elementos fundamentales que lo caracterizan y que permiten confeccionar una taxonomía generacional respecto a este instrumento: (i) un marco agregado de recursos, determinado de arriba hacia abajo, consistente con la sostenibilidad de las finanzas públicas y las prioridades generales de la política gubernamental que incluye metas cuantitativas tanto a nivel macroeconómico (inflación, producto, empleo, balanza de pagos, etc.) y fiscales (ingreso y gasto según clasificación económica). (ii) un conjunto esencial de estimaciones de costo, construidas de abajo hacia arriba, respecto a la estrategia de acción programática intertemporal que cada sector del gobierno tiene previsto hacer para alcanzar dichas prioridades generales de la política. (iii) un mecanismo de interacción y coordinación que promueva un proceso de toma de decisiones en base al diálogo y la cooperación.

En este sentido, podríamos clasificar (evidentemente de manera preliminar, no exentos de sesgos y únicamente con propósitos ilustrativos) los distintos marcos fiscales en tres tipos:

(a) Aquellos de primera generación (como Panamá y Venezuela, para citar simplemente un par de ejemplos) que solamente se circunscriben a la parte global y general especificando los grandes agregados macrofiscales y declaraciones de política pública gubernamental.

(b) Los de segunda generación (como Colombia y Perú), que además incluyen especificaciones de gasto siguiendo clasificaciones sectoriales y funcionales (es decir, estableciendo para los principales gastos no solamente su contenido de naturaleza económica, sino también quién los ejecutará y para qué propósito) para cada uno de los años comprendidos en el marco.

(c) Aquellos de tercera generación (como Brasil y Argentina), que se caracterizan por incluir los principales indicadores de desempeño de producto y resultado (especialmente de este último tipo) como resultado de la programación no financiera que subyace a la programación financiera, especificando incluso las metas de los principales proyectos de inversión y actividades que contiene el presupuesto. Todo esfuerzo por implementar o mejorar los procesos de programación macrofiscal plurianual (calidad de proyecciones, consolidación del arreglo institucional, movilidad del horizonte, y otros) e incrementar su efectividad en el proceso de toma de decisiones públicas (con apropiados mecanismos de transparencia y comunicación a la ciudadanía), contribuirá a mejorar en la práctica los procesos de articulación entre el plan y presupuesto.

4. La articulación contará con un entorno más propicio para la misma, en la medida que se disponga de costos por actividades, indicadores de desempeño y mecanismos de monitoreo y evaluación de la gestión y una orientación general de la administración hacia el logro de resultados para el desarrollo, donde el enfoque que prime no

sea la ejecución de los medios sino el logro de los fines. En efecto, mientras mayor desarrollo exhiba el sistema de monitoreo y evaluación de la acción gubernamental (en particular del gasto público), más fácil será el proceso de integración entre el plan y el presupuesto en cada nivel, dado el mayor volumen de información disponible y la capacidad de absorberla en el proceso decisonal.

En efecto, si detrás de la discusión entre la integración armónica de los planes y los presupuestos subyace la preocupación de cómo lograr realmente un presupuesto orientado a resultados (POR), dado que este es un requisito sine qua non para alcanzar una gestión para resultados de desarrollo, y siendo el POR un conjunto de metodologías, procesos de trabajo e instrumentos que permiten incorporar de manera sistemática, explícita y transparente la información sobre desempeño pasado, presente y futuro en cada uno de los procesos de toma de decisiones en cada nivel de organización de las entidades públicas, durante cada fase del proceso presupuestario, fortaleciendo así la capacidad efectiva del Estado para generar valor público (Shack, 2007c), entonces, en vista que la información sobre desempeño (junto con otros elementos, claro está, como la estructura de incentivos y demás) está a la base de todo POR y no puede haber disponibilidad de dicha información de manera sistemática, fiable y oportuna por fuera de un sistema de monitoreo y evaluación (y sus particulares vinculaciones con el sistema presupuestario y de inversiones) la existencia de este sistema administrativo y su grado de desarrollo, puede facilitar sustancialmente una mayor eficacia en el proceso de integración del plan y presupuesto en cada nivel.

### Conceptualizando un POR

Un POR es un conjunto de metodologías, procesos de trabajo e instrumentos que permiten incorporar de manera sistemática, explícita y transparente la información sobre desempeño pasado, presente y futuro (pasado: por lo menos en el año fiscal anterior, presente: en lo que va del ejercicio fiscal corriente y con una previsión al cierre del mismo y previsto para un futuro inmediato, en el año fiscal para el cual se está formulando el proyecto de presupuesto) en cada uno de los procesos de toma de decisiones, en cada nivel de las organizaciones públicas, durante cada fase del proceso presupuestario.

De esta manera, se fortalece la capacidad efectiva del Estado para generar valor público, a través de acciones gubernamentales que contribuyan a la solución efectiva de los problemas que aquejan a la colectividad, a través de un complejo pero eficiente y transparente proceso de transformación de insumos en productos y resultados que impacten positivamente en el bienestar de la población (Shack, 2007).



Gráfico N° 21. Información de desempeño  
Fuente: Fernando Escalante Ampuero

La solución no pasa necesariamente por sacar una ley o crear un sistema informático sino más bien, por cambiar los procesos de trabajo permanentes en la burocracia, orientándolos más hacia los resultados en el mediano y largo plazo. El refuerzo legal es necesario pero no suficiente. De hecho, parecería recomendable tratar de empezar generando un convencimiento en los distintos operadores (por ejemplo, a partir de una operación piloto) y generando capacidades progresivamente, en lugar de emitir de plano una disposición normativa vinculante que obligue a realizar una estructura presupuestal plurianual bajo un enfoque para resultados, es decir, un presupuesto planificado que no sea la consolidación de simples proyecciones del financiamiento continuo de los programas existentes en el tiempo (extrapolación inercial), sino que realmente asignen el gasto en función de un pensamiento estratégico, traducido en objetivos y prioridades de política pública de mediano y largo plazo que permitan transitar progresivamente (y de manera sostenida) al país, por una senda de eficiencia y crecimiento económico, equidad social, democracia política, sustentabilidad ambiental y desarrollo humano en general.

5. Finalmente, la articulación será más plausible en la medida que la institucionalidad asegure altos estándares de calidad y estabilidad de la burocracia, en particular de los mandos intermedios. Al final de cuentas, la integración es posible gracias al trabajo de personas que conforman un servicio civil flexible y meritocrático. La rigidez de la burocracia puede ser tanto o más perjudicial que la rigidez presupuestaria. Por consiguiente, será improbable que haya una mejora significativa y sostenible a mediano plazo del proceso de integración plan y presupuesto, si solo se financia la construcción de metodologías y sistemas y se deja de lado el financiamiento de actividades permanentes de formación de capacidades en todos los operadores públicos relacionados con la gestión, particularmente de los mandos intermedios y no se promueve la construcción de un servicio civil de carrera moderno, meritocrático, flexible, pero también estable y altamente calificado.

“...será improbable que haya una mejora significativa y sostenible a mediano plazo del proceso de integración plan y presupuesto, si solamente se financia la construcción de metodologías y sistemas y se deja de lado el financiamiento de actividades permanentes de formación de capacidades en todos los operadores públicos relacionados con la gestión...”

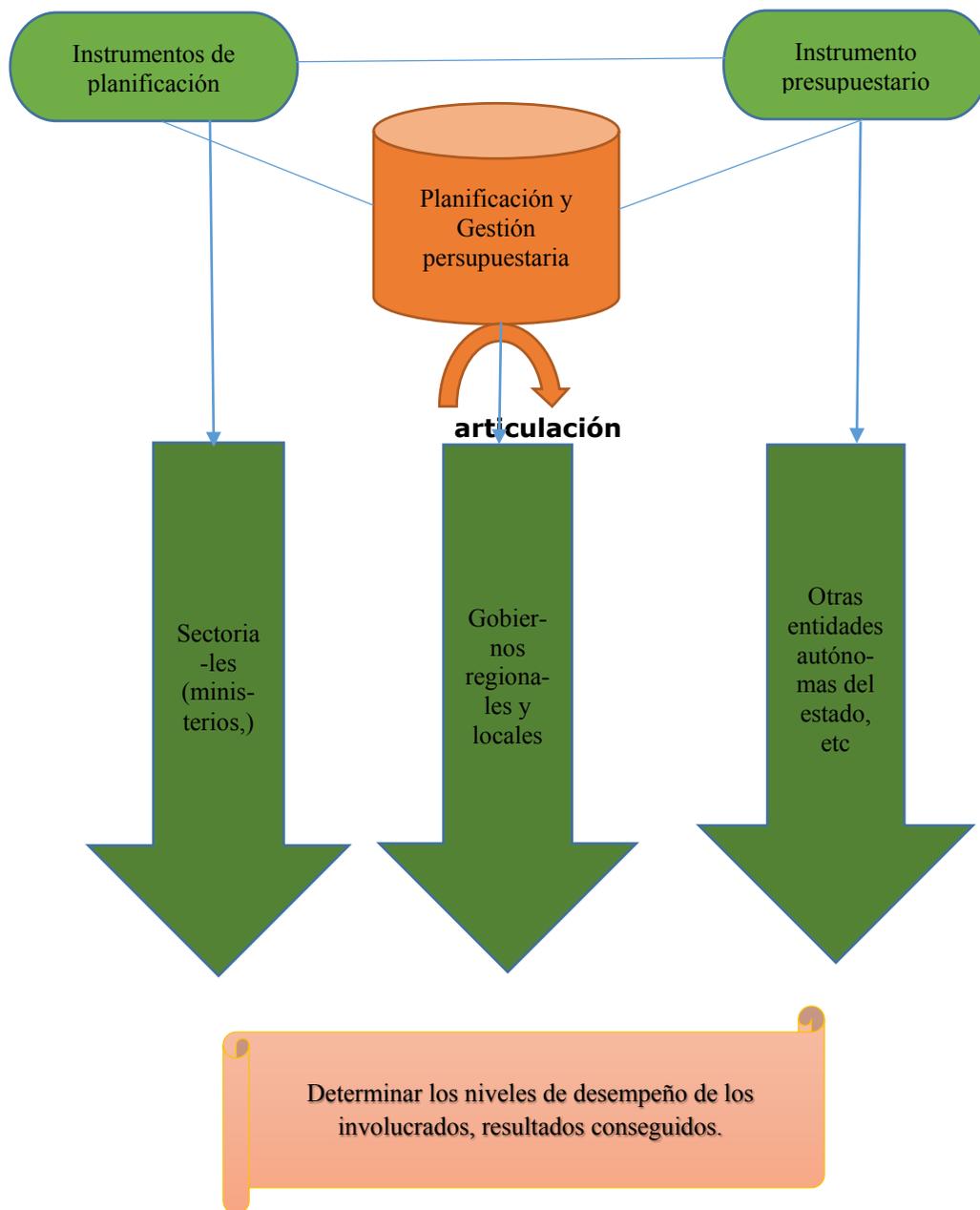


Gráfico N° 22. Resumen



## LECTURA SELECCIONADA N° 3

# PLANIFICACIÓN Y PRESUPUESTO COMO HERRAMIENTAS DE POLÍTICA PÚBLICA

*Granados, S., Larraín, F., Rodríguez, J. (s.f.). Planificación y presupuesto como herramientas de política pública. Universidad Católica de Chile. Recuperado de: <http://www.cieplan.org/media/publicaciones/archivos/324/Paper.pdf>*

## Planificación, presupuesto y evaluación

La planificación, el presupuesto y la evaluación son pilares fundamentales de una administración financiera con visión estratégica orientada a implementar políticas públicas que generen beneficios para la ciudadanía de manera eficiente y sostenible. En este sentido, la planificación, el presupuesto y la evaluación pueden considerarse en sí mismas como herramientas de política pública. Por ello, es útil analizar las fortalezas y debilidades para cada una de ellas, según su funcionamiento actual en nuestro país.

### Planificación

La planificación debe considerarse tanto a nivel estratégico como operacional. La planificación estratégica es el proceso por medio del cual se identifican los objetivos prioritarios y las metas que se compromete a lograr una organización en un cierto periodo. Sobre la base del plan estratégico se definen las actividades y, en consecuencia, las prioridades presupuestarias de los organismos. A su vez, la planificación operativa o programación de mediano o corto plazo, puede ser para varios objetivos o para una sola actividad. A través de esta se establece claramente lo que hará una organización, en qué orden, las responsabilidades de cada miembro de la organización respecto de dichas actividades, los recursos requeridos y el plazo en que se deben realizar. En el ámbito de las políticas públicas, la adecuada planificación requiere de un proceso permanente de interacción entre el Estado y la sociedad, con el propósito de orientar la acción del primero a aumentar efectiva y eficientemente el bienestar de los ciudadanos. Así, una buena planificación debe evitar que se desarrollen actividades de política pública inconexas, sin rumbo y hasta contradictorias, ayudando, por el contrario, a unificar criterios y a coordinar esfuerzos. La planificación debe ayudar a prever los recursos necesarios para dar sustentabi-

lidad a las políticas públicas. Asimismo, debe ser capaz de identificar distintos escenarios posibles para poder reaccionar ante contingencias. La planificación, además, debe identificar las necesidades propias de los distintos grupos sociales, etarios y geográficos. La importancia de la planificación estratégica y la necesidad de relacionarla de forma adecuada con el proceso presupuestario, ha sido un tema altamente debatido en las últimas décadas. Por una parte, si la directriz de la asignación de recursos es un plan estratégico de largo plazo, este debe considerar las restricciones presupuestarias existentes para su elaboración, de lo contrario, se traducirá en un plan poco probable de llevarse a cabo. Asimismo, si el proceso presupuestario mismo es el centro de la asignación de recursos, resulta indispensable elaborarlo con una mirada de largo plazo, integrando objetivos estratégicos que no se condigan con metas de desarrollo esperado, tanto social como económico; de lo contrario, se ejecutarán actividades financiadas pero sin un norte definido. En aquellos casos en que exista falta de planificación estratégica de mediano y largo plazo, la solución no pasa necesariamente por otorgarle completamente la responsabilidad de planificar a una sola institución independiente, pues son los ministerios y servicios ejecutores quienes se encuentran al tanto de carencias y problemas puntuales necesarios de resolver; por lo tanto, su participación en los procesos de planificación es indispensable. Esto pone de manifiesto que si la planificación no considera una institucionalidad que genere sinergia con y entre los ministerios y servicios ejecutores, puede conducir a la elaboración de planes irrealistas y poco concretos. Asimismo, se requiere una institucionalidad en la cual exista una comunicación fluida y un adecuado equilibrio entre los planes —estratégicos y operativos— y el presupuesto. En Chile, la herramienta dominante es el presupuesto anual. Esto ciertamente ha resultado en una fuerte disciplina fiscal, la que ha hecho un

aporte crucial a los equilibrios macroeconómicos necesarios para sentar las bases del crecimiento. Pero cabe preguntarse si esta supremacía del presupuesto ha tenido como contrapartida un déficit de planificación de largo plazo. Por ello, es necesario evaluar si estamos en el equilibrio deseado.

En este sentido, a continuación se señalan las principales fortalezas y debilidades que existen en Chile con respecto al pilar de planificación:

**Fortaleza 1: Existencia de grandes reformas en la cuales se distingue correcta integración entre planificación y medios.** Si bien la planificación estratégica no está presente en igual grado en todos los sectores de políticas públicas en Chile, en los últimos veinte años es posible identificar grandes reformas que han sido debidamente planificadas y que han contado con sustentabilidad financiera de mediano plazo. Entre las experiencias positivas se distingue que el denominador común es la existencia de objetivos correctamente alineados con los medios, refiriéndose este último término tanto al financiamiento sustentable como a la institucionalidad encargada de su implementación, muchas veces incluso avalados por leyes permanentes. Entre las experiencias positivas se puede citar la reforma previsional, que asegura su financiamiento de largo plazo mediante el Fondo de Reserva de Pensiones. En contraste, entre las experiencias menos satisfactorias, puede citarse el diseño original del Transantiago, como un ejemplo de desalineación entre objetivos y medios que ha tenido que rectificarse sobre la marcha.

**Debilidad 1: Falta de institucionalidad responsable y con atribuciones para realizar planificación estratégica.** No existe en Chile una institución encargada de la planificación estratégica con atribuciones que le permitan interactuar con equilibrio de poderes en el marco del proceso presupuestario. Es importante señalar que no necesariamente es óptimo que exista una única agencia responsable de la planificación, pues podría ser más eficiente que esta se dé a niveles sectoriales adecuadamente coordinados. Si bien en los últimos años han existido avances en esta línea que han implicado que hoy los servicios cuentan con definiciones acerca de su misión, objetivos estratégicos y productos asociados, su desarrollo no ha sido homogéneo en todos los organismos ni se ha asociado lo suficiente al proceso de asignación de recursos.

**Debilidad 2: Falta de competencias permanentes en organismos sectoriales.** En muchos casos es la falta de competencias al interior de organismos sectoriales lo que atenta contra su capacidad de planificar. En otras ocasiones estas competencias existen, pero los recursos humanos que las detentan no permanecen lo suficiente en la institución como para darles continuidad. Contrapartes sectoriales con mayores competencias para interactuar con las instituciones encargadas del proceso presupuestario lo enriquecerían, al aportar una visión estratégica por sobre una visión incrementalista. Por tanto, se requiere fortalecer las competencias gerenciales de los altos directivos públicos, las que incluyen habilidades para establecer visiones de largo plazo y traducirlas en planes y actividades concretas. Pero al mismo tiempo, se requiere darle continuidad a estas visiones, ya sea disminuyendo la rotación de los altos directivos o manteniendo los planes estratégicos a un nivel organizacional de manera tal que no queden al arbitrio de los directivos de turno.

### Presupuesto

Una de las principales herramientas de un gobierno para incidir en el ciclo económico es la política fiscal. Dicha política suele ser determinada por una institución central como el Ministerio de Hacienda, pero su implementación es necesariamente el resultado de un proceso en el cual intervienen diversos actores, incluyendo a todos los organismos ejecutores del gasto. Es así como la decisión de política fiscal a nivel macro (como por ejemplo el nivel de gasto agregado) podría no cumplirse a causa de las interacciones micro (por ejemplo, por un sobregasto de los ejecutores). Por tanto, la forma como se distribuye el poder y las responsabilidades en el proceso presupuestario es un factor clave para la implementación de la política fiscal. El presupuesto público no solo cumple una dimensión macroeconómica. También cumple una dimensión microeconómica, al asignar recursos entre usos alternativos y competitivos. Es en este ámbito en que el presupuesto está íntimamente ligado a la planificación, pues esta última debiese darle las directrices para asignar recursos, dentro de un marco global determinado por la política fiscal. Esto hace que el presupuesto sea también una herramienta de gestión financiera pública. Es así como Marcel (2005), señala que una buena gestión financiera pública debe ser eficaz en términos macroeconómicos, cumpliendo los objetivos de la política fiscal; ser eficiente, tanto en la asignación como en el uso de los recursos y

ser transparente en la generación y aplicación de los mismos. En términos generales, los observadores internacionales evalúan satisfactoriamente el proceso presupuestario chileno. El BID y el Banco Mundial, en su evaluación sobre la Capacidad de Gestión Financiera (2005), señalan que “Chile ha centralizado eficazmente sus políticas y procedimientos para respaldar la disciplina fiscal agregada. Lo anterior se logra gracias a un sistema presupuestario bien desarrollado, que posibilita un presupuesto realista e integral”. A su vez, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OECD, en *Budgeting in Chile* (2004), señala que Chile tiene “una posición excepcional en responsabilidad fiscal y un sofisticado proceso de formulación del presupuesto”. Además, menciona los grandes avances en obtención de información sobre el desempeño de los programas públicos, comparándose favorablemente con los países de la OECD. Por último, Oxford Analytica en *Fiscal Transparency in Chile* (2003), afirma que nuestro país tiene uno de los más sofisticados procesos de preparación del presupuesto de América Latina. En este contexto, es posible identificar las siguientes fortalezas y debilidades en Chile con respecto al pilar de presupuesto:

**Fortaleza 1: Institucionalidad presupuestaria fuerte que resguarda la estabilidad macroeconómica.** Como se describió en la sección anterior, existe en Chile una fuerte institucionalidad presupuestaria que está adecuadamente arraigada, no solamente en las leyes sino que también en la cultura política. Esta institucionalidad entrega responsabilidades concretas al Ministerio de Hacienda y a la Dirección de Presupuestos y les da las atribuciones necesarias para cumplir con ellas. Además, esta institucionalidad ha sido periódicamente perfeccionada, con amplios consensos. Ejemplo de esto último es la Ley 20.128 sobre responsabilidad fiscal, vigente desde 2006, que da un marco institucional a la política de balance estructural implementada por iniciativa del Ejecutivo desde 2001, y que impone disciplina en la conducción fiscal al entregar un marco para conducir las finanzas públicas. Los resultados fiscales dan cuenta del positivo impacto de esta institucionalidad en la estabilidad macroeconómica, en especial desde que se sigue una política fiscal basada en el balance estructural.

**Fortaleza 2: Sistemas de información adecuados al servicio de la gestión presupuestaria.** El proceso presupuestario, que incluye la formulación, discusión, ejecución y evaluación, es un ciclo complejo en

el cual las distintas etapas se retroalimentan entre sí. Para ello es primordial contar con información adecuada, confiable y oportuna. La consolidación del Sistema de Información para la Gestión Financiera de Estado (SIGFE) ha permitido mayor transparencia y perfeccionar el monitoreo de la ejecución del presupuesto público, reduciendo las desviaciones del marco de gasto. Si bien el SIGFE es actualmente una herramienta que entrega información sobre la ejecución presupuestaria, a futuro se debiera ampliar hacia el resto del ciclo presupuestario y estar integrada con otros sistemas de información transversales.

**Fortaleza 3: Estabilidad y competencias en recursos humanos.** Desde el retorno a la democracia ha habido en Chile cuatro Presidentes de la República, cinco ministros de Hacienda y cuatro directores de Presupuestos. Esta estabilidad contrasta con la alta rotación que se puede apreciar en otros ministerios, como por ejemplo Educación (once ministros), Salud (diez ministros) y MIDEPLAN (diez ministros). Esta rotación de las altas autoridades se hace más compleja al ir aparejada de cambios en los equipos directivos y de gestión que los acompañan. En este contexto, la estabilidad de las autoridades presupuestarias, acompañada de la estabilidad de sus equipos directivos y técnicos, se transforma en una importante fortaleza. A ello se suma el conocimiento desarrollado y las adecuadas competencias técnicas de profesionales del sector presupuestario que llevan varios años en sus cargos.

**Debilidad 1: Insuficiente planificación estratégica tras el presupuesto.** En Chile el proceso presupuestario se basa más en la producción de bienes y servicios que en resultados. Así, principalmente se presupuesta para cumplir con ciertas acciones (por ejemplo, construir una cantidad dada de salas cunas), pero no para generar ciertos efectos (por ejemplo, que aumente la inserción laboral de las mujeres a causa de la mayor oferta de salas cuna). En parte esto se debe a la dificultad intrínseca de asociar presupuestos con resultados, la que reconoce la propia OCDE, pero también a la insuficiente planificación estratégica tras el presupuesto. A lo anterior se agrega el hecho que el presupuesto tiene un alto componente de inercia. En el largo plazo todas las partidas presupuestarias son flexibles y, por tanto, pueden ser potencialmente reasignadas. Sin embargo, en el corto plazo muchas de las partidas están fijadas, ya sea por leyes permanentes o por contratos vigentes que mantiene el Estado. Las obligaciones o gasto rígido representan una alta proporción del presupuesto pú-

blico en Chile. Por consiguiente, la discusión presupuestaria se centra sobre los cambios en el margen y se hacen pocos cuestionamientos acerca de la eficiencia de lo inercial.

**Debilidad 2: Horizonte temporal acotado.** El horizonte temporal del presupuesto de un año, sumado al horizonte del período presidencial, de cuatro años, genera incentivos débiles para la planificación a mediano y largo plazo. Por una parte, las autoridades políticas sectoriales tienden a promover prioritariamente aquellos programas que muestren resultados en el corto plazo y, por otra, la Ley de Presupuestos como tal no les impone la obligación de planificar más allá de un año. En este sentido, la Dirección de Presupuestos tiene la obligación, acorde al DL. 1263, de publicar todos los años una síntesis del programa financiero a cuatro años plazo, definiendo este programa como un instrumento de planificación y gestión para formular la política financiera de mediano plazo del sector público. Por tanto, este instrumento podría aprovecharse más desde un punto de vista de planificación estratégica, tanto por la autoridad fiscal como por las contrapartes sectoriales. Ayudaría a ello el que se publicase no solo la síntesis del programa financiero, sino que también el detalle de sus principales componentes de gastos comprometidos. También fortalecería esta visión de mediano plazo el que los informes financieros que la Dirección de Presupuestos debe presentar al Congreso Nacional, acompañando los proyectos de ley para estimar sus efectos fiscales, contemplasen un horizonte de cuatro años.

**Debilidad 3: Limitado campo de acción de los “gerentes públicos” para ejercer sus funciones ejecutivas.** No obstante lo avanzado en años recientes respecto de los nombramientos de los jefes de servicios públicos a través del sistema de Alta Dirección Pública, estos “gerentes públicos” enfrentan serias limitaciones para ejercer sus funciones ejecutivas. En efecto, al revisar sus actuales atribuciones de administración financiera según objeto del gasto, se verifica que las mayores limitaciones que enfrentan son en materia de recursos humanos, mientras que en materia de gastos corrientes en el ámbito administrativo cuentan con flexibilidad para reasignar en caso de mejoras de eficiencia, y en el ámbito de programas e inversiones pueden proponer reasignaciones que deben ser aprobadas por la Dirección de Presupuestos. En el caso de la administración de recursos humanos, estos directivos reciben una dotación con un alto componente de inamovilidad, sistemas

de calificaciones excesivamente burocráticos que requieren de la convergencia de muchos intereses corporativos para evaluar a los funcionarios, y gremios con un campo de acción poco regulado en el que ejercen presión. En el caso de la administración de programas, generalmente se enfrentan a una alta proporción de gastos considerados como permanentes, algunos de los cuales verdaderamente lo son por ley, mientras que otros lo son por inercia. Ante ello, tienden a adoptar una lógica incrementalista en términos de recursos, al percibir que no responden íntegramente por sus resultados ni que se les hace un seguimiento efectivo de compromisos por parte de la autoridad central.

### Evaluación

Si bien el foco del presente trabajo no es estudiar los mecanismos de evaluación que actualmente existen en Chile, es preciso dedicar algunas palabras a este tópico en el entendido que planificación, presupuesto y evaluación forman un conjunto que debe estar integrado para lograr un uso eficiente de los recursos públicos. En este sentido, la evaluación y el seguimiento de programas es el proceso que permite determinar el grado de consecución de las metas y objetivos planteados durante el proceso de planificación. Por ello, es un componente fundamental que debe estar presente a nivel estratégico, gerencial y operacional. Dentro de sus principales funciones está satisfacer la gran demanda de información por parte de las propias instituciones ejecutoras, de las instituciones relacionadas y de la ciudadanía en general. Esto, con el objetivo de evaluar el impacto, eficacia, eficiencia, calidad y gestión de los programas e instituciones públicas. Los resultados de la evaluación ex post deben ser utilizados para generar una retroalimentación en la formulación e implementación de las políticas públicas, además de contribuir a las etapas de planificación y presupuesto. En la actualidad, en Chile, la evaluación se lleva a cabo principalmente en tres instituciones. En el Ministerio de Planificación se realiza la evaluación ex ante de proyectos de inversión pública, los que deben tener una recomendación técnico-económica previa a su financiamiento e incorporación al presupuesto público. También considera, incipientemente, la supervisión y evaluación ex post de proyectos, con el objeto de mejorar metodologías, perfeccionar y reorientar los esfuerzos de capacitación, y mejorar aspectos institucionales y administrativos. Por otra parte, la Secretaría General de la Presidencia realiza el seguimiento de los compromisos

vinculados al programa de gobierno. Finalmente, la Dirección de Presupuestos administra el Sistema de Evaluación y Control de Gestión, que permite dispo-

ner de un modelo de evaluación y seguimiento del desempeño para retroalimentar el ciclo de toma de decisiones del proceso presupuestario.



Estructura del presupuesto público

<https://www.youtube.com/watch?v=mHc3nzTOfcQ>

Duración: 9.29 minutos



- Todas las entidades y organismos integrantes de los niveles de Gobierno Nacional, Regional y Local.
- Las Empresas del Estado de Derecho Público y Privado y de Economía Mixta con participación directa o indirecta del Estado.

## 2.4 COMPROMISO

Es un acto administrativo mediante el cual el funcionario facultado a comprometer el crédito presupuestario de la entidad, acuerda la realización de gastos previamente aprobados (adquisiciones de bienes y servicios, ejecución de obras, pago de planillas, transferencias y subvenciones, entre otros).

- Se efectúa con posterioridad a la generación de la obligación nacida de acuerdo a Ley, contrato o convenio.
- No puede ser mayor al crédito presupuestario bajo sanción de nulidad.

## 2.5 DEVENGADO

Es la fase en la cual las entidades reconocen, formalizan y registran el reconocimiento de la obligación de pago, previa verificación del cumplimiento en la prestación de los servicios, la entrega de bienes de acuerdo con las correspondientes condiciones contractuales, con indicación de la oportunidad para efectos de su cancelación. En esta fase se identifica al proveedor, el monto y la específica de gasto.

## 2.6 PROCEDIMIENTOS PARA LA EJECUCIÓN FINANCIERA DEL GASTO

### a) DEVENGADO

El devengado se sustenta únicamente con alguno de los siguientes documentos:

- Factura, boleta de venta u otros comprobantes de pago reconocidos y emitidos de conformidad con el Reglamento de Comprobantes de Pago aprobado por la SUNAT.
- Orden de Compra u Orden de Servicio en contrataciones o adquisiciones de menor cuantía o el Contrato, acompañado con la respectiva factura.
- Valorización de obra acompañada de la respectiva factura.
- Planilla Única de Pagos de Remuneraciones o Pensiones, Viáticos, Racionamiento, Propinas, Dietas de Directorio, Compensación por Tiempo de Servicios.
- Otros documentos que apruebe la DNTP. El Gasto Devengado se formaliza cuando se otorga la conformidad con alguno de los documentos establecidos, luego de haberse verificado, por parte del área responsable, una de las siguientes condiciones:
  - La recepción satisfactoria de los bienes.
  - La prestación satisfactoria de los servicios.

Puede efectuarse en períodos posteriores al del correspondiente compromiso, para lo cual es indispensable que este se haya registrado en el SIAF en el mes autorizado.

## b) EL PAGO

- Fase en la que se extingue, parcial o totalmente, la obligación contraída hasta por el monto del Gasto Devengado y registrado en el SIAF, con cargo a la correspondiente Específica del Gasto, cualquiera sea la fuente de financiamiento, y a la disponibilidad de los fondos públicos.
- No procede el pago si no se ha consignado en los documentos relacionados con la obligación contractual el número de registro SIAF correspondiente, conforme lo establece el artículo 32° de la Ley N° 28693, Ley General del Sistema Nacional de Tesorería.

## c) EL GIRO PARA ATENDER EL GASTO DEVENGADO

- El gasto girado debe hacerse mediante transferencias electrónicas, cheques (en forma excepcional) o en efectivo (en los casos expresamente estipulados en la normatividad del SNT).
- La fecha del Gasto Girado registrado en el SIAF debe ser la misma o posterior a la fecha de la respectiva Autorización de Giro.
- Es responsabilidad del Tesorero la verificación de los datos del Gasto Girado registrados y transmitidos a través del SIAF a la DNTP.

## d) PROCEDIMIENTOS PARA LA EJECUCIÓN FINANCIERA DEL GASTO

El pago extingue, parcial o totalmente, la obligación contraída hasta por el monto del Gasto Devengado y registrado en el SIAF, con cargo a la correspondiente Específica del Gasto, cualquiera sea la fuente de financiamiento, para cuyo efecto es indispensable que:

- Se haya recepcionado, a través del SIAF, las Autorizaciones de Giro y de Pago correspondientes, en el caso de los fondos administrados y procesados a través de la DNTP.
- Se haya verificado la disponibilidad de los montos depositados en la respectiva cuenta bancaria, en el caso de fondos provenientes de otras fuentes de financiamiento.

El registro del Gasto Devengado en el SIAF para la adquisición de bienes, servicios y obras solamente procede si los datos de los documentos pertinentes a la fase del Compromiso han sido registrados y procesados previamente en el Sistema Electrónico de Adquisiciones y Contrataciones del Estado (SEACE), debiendo consignarse el número de registro SIAF en los documentos, conforme lo establece el artículo 32° de la Ley N° 28693, Ley General del Sistema Nacional de Tesorería.

**De la Autorización de Giro.** La Autorización de Giro constituye la aprobación del monto para el giro del cheque, la emisión de carta orden o la transferencia electrónica, con cargo a la cuenta bancaria correspondiente.

### Procedimientos para la ejecución financiera del gasto

#### Condiciones para el Gasto Girado

- Es requisito para el registro del Gasto Girado que el correspondiente Gasto Devengado haya sido contabilizado en el SIAF.
- La fecha del Gasto Girado registrado en el SIAF debe ser la misma o posterior a la fecha de la respectiva Autorización de Giro (Devengado en "A" Aprobado).
- Está prohibido girar a nombre de beneficiarios distintos a los registrados en la fase del Gasto Devengado (estado "A"), con excepción de lo contemplado en el literal k) del artículo 31° de la Directiva.

- Es responsabilidad del Tesorero la verificación de los datos del Gasto Girado registrados y transmitidos a través del SIAF a la DNTP.

### **Aprobación de la Autorización de Pago**

- La Autorización de Pago en el SIAF-SP equivale al Gasto Girado en estado "A" - Aprobado.
- La referida autorización es transmitida al Banco de la Nación y a la respectiva Unidad Ejecutora o Municipalidad a través del SIAF.
- La transferencia electrónica o de ser el caso, la entrega del cheque o presentación de carta orden al banco, está condicionada al Gasto Girado en estado "A".

### **e) PAGOS EN EFECTIVO**

**Fondo para Pagos en Efectivo.** El Fondo para Pagos en Efectivo se constituye con Recursos Ordinarios y se destina únicamente para gastos menores que demanden su cancelación inmediata o que, por su finalidad y características, no puedan ser debidamente programados.

#### **Precisiones**

1. El documento sustentatorio para la apertura del Fondo para Pagos en Efectivo es la Resolución del Director General de Administración.
2. El gasto en el mes con cargo a dicho fondo no debe exceder de tres veces el monto constituido.
3. Los cheques se giran a nombre del responsable de la administración del Fondo para Pagos en Efectivo.
4. El Director General de Administración, o quien haga sus veces, debe aprobar una Directiva para la administración del Fondo para Pagos en Efectivo.

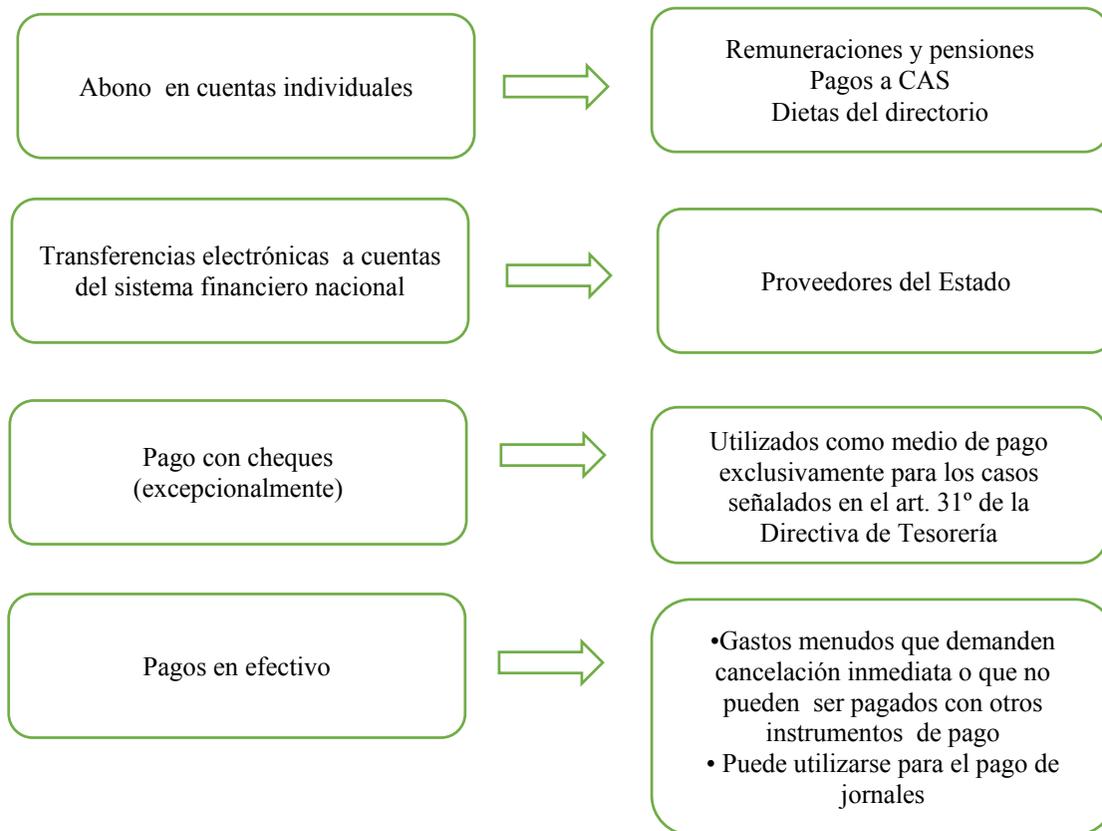
### **Fondo Fijo de Caja Chica**

Adicionalmente a lo señalado, se podrá utilizarse el Fondo Fijo para Caja Chica para gastos con cargo a fuentes de financiamiento distintas a la de Recursos Ordinarios, su administración se sujeta a las Normas Generales de Tesorería 06 y 07 aprobadas por la Resolución Directoral y a las disposiciones que regulan el Fondo para Pagos en Efectivo.

### **f) APERTURA DE CUENTAS BANCARIAS**

- La administración de los fondos debe efectuarse en la Tesorería u oficina que haga sus veces y su manejo debe realizarse a través de cuentas bancarias autorizadas por la DNTP.
- La apertura y acreditación de responsables de dichas cuentas se sujeta a lo establecido en la Directiva, sin perjuicio de las disposiciones que señale la correspondiente entidad bancaria en el marco de la legislación aplicable.
- Las cuentas bancarias para el manejo de fondos administrados y canalizados a través de la DNTP en el Banco de la Nación, son fondos administrados por la DNTP aquellos cuya ejecución se realiza con cargo a los Créditos Presupuestarios Aprobados en la entidad.
- Los responsables titulares del manejo de las cuentas bancarias deben ser: el Director General de Administración o el funcionario que haga sus veces y el Tesorero.

**g) MODALIDADES DE PAGO**



**2.7. ¿LAS UNIDADES EJECUTORAS (UE) PUEDEN UTILIZAR SISTEMAS DE RECAUDACIÓN CON OTRAS ENTIDADES DEL SISTEMA FINANCIERO NACIONAL?**

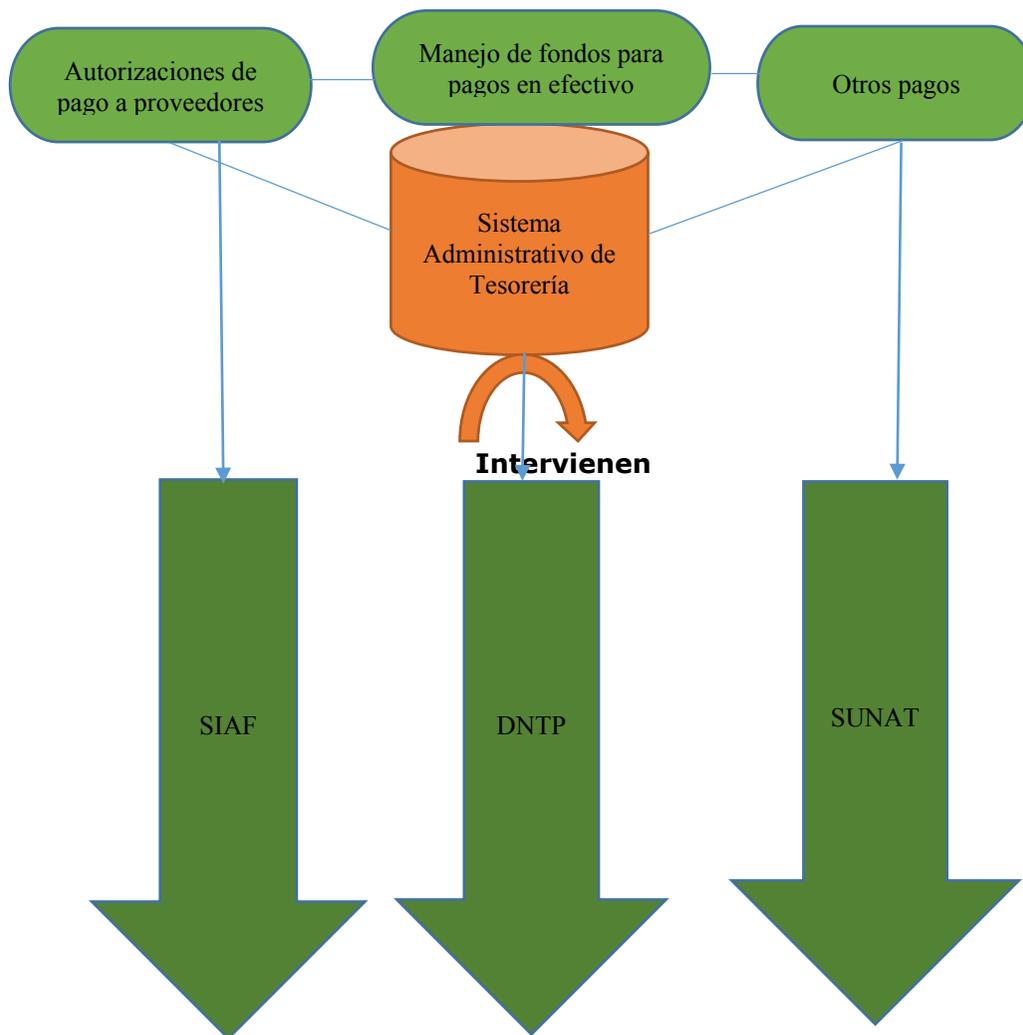
En el marco de la normatividad vigente, las UE pueden celebrar convenios de recaudación con otras entidades del Sistema Financiero Nacional, siendo de su competencia y responsabilidad determinar si se van a efectuar a través de medios electrónicos; dicha recaudación debe ser transferida a la respectiva cuenta central RDR en el Banco de la Nación dentro de las 24 horas de su captación. De ser necesario un plazo adicional, se solicita la autorización a la DNTP.

**2.8. ¿ES OBLIGATORIO EL PAGO A PROVEEDORES MEDIANTE EL ABONO EN CUENTAS BANCARIAS?**

Sí, es obligatorio que con cargo a los fondos administrados y procesados por la DNTP, inclusive los Encargos Otorgados, las UE efectúen el pago a los proveedores con abono en sus respectivas cuentas bancarias. Para tal efecto, la Unidad Ejecutora requerirá al proveedor su Código de Cuenta interbancario (CCI), en la oportunidad en que se dé inicio formal a su relación contractual; el proveedor atenderá el requerimiento mediante una carta-autorización, según el modelo indicado en la Directiva de Tesorería que corresponda.

### 2.9. ¿SE PUEDE ENTREGAR FONDOS PARA SU ADMINISTRACIÓN EN LA MODALIDAD DE “ENCARGO” A ENTIDADES DE OTROS PLIEGOS PRESUPUESTARIOS DEL GOBIERNO NACIONAL, REGIONAL Y LOCAL?

No. los “Encargos” entre pliegos presupuestarios fueron autorizados, excepcionalmente, hasta el 31 de diciembre de 2015. A partir de enero de 2016, cuando por la naturaleza o condiciones en que debe llevarse a cabo la ejecución de una determinada actividad o proyecto, se requiere que esta sea efectuada por una entidad distinta de aquel en el cual fueron asignados los recursos presupuestales y se deberá gestionar la realización de una modificación presupuestaria en el nivel institucional (transferencia de partidas), a ser autorizada por Ley.



Se efectúan los pagos a través de distintas formas, en efectivo, cuentas bancarias, cheques, cuentas electrónicas.

Gráfico N° 23. Resumen



## EL SISTEMA NACIONAL DE TESORERÍA

Mayor, G. (Agosto, 2012). *El Sistema Nacional de Tesorería*. Págs. E36 a E38. Recuperado de: <http://www.evirtual.edu.pe/evirtual/files/foro/1731932818SA%20Tesoreria.pdf>

### Presentación del tema

Para comentar lo relacionado con el Sistema Nacional de Tesorería, necesariamente tenemos que detallar algunos puntos la ley 28693, "Ley General del Sistema Nacional de Tesorería" Ley 28693, Resolución Directoral N° 013-2005-EF/77.15 Según la "Ley Marco de la Administración Financiera del Sector Público Ley N° 28112, el Sistema Nacional de Tesorería es el conjunto de órganos, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos orientados a la administración de los fondos públicos en las entidades y organismos del sector público, cualquiera que sea la fuente de financiamiento y uso de los mismos y están regidos por los principios de Unidad de Caja y Economicidad. Se encuentra integrado por la Dirección General del Tesoro Público, que es dependiente del Viceministro de Hacienda, y por las Unidades Ejecutoras a través de las oficinas o dependencias en las cuales se conducen los procesos relacionados con el sistema, a nivel de todas las entidades y organismos del Sector Público que administran dichos fondos, que son responsables de velar por el cumplimiento de las normas y procedimientos que emita el órgano rector. La Dirección General del Tesoro Público es el órgano rector del Sistema Nacional de Tesorería, que dicta las normas y establece los procedimientos relacionados con su ámbito en el marco establecido en la presente ley, directivo e instructivo de Tesorería y disposiciones complementarias.

### Principios regulatorios

La ley general del Sistema Nacional de Tesorería se basa en seis principios regulatorios: Unidad de caja, Economicidad, Veracidad, Oportunidad, Programación y Seguridad.

### Unidad de Caja

Se refiere a la responsabilidad que tiene cada entidad

u órgano de administrar los fondos públicos sin importar su fuente de financiamiento ni la finalidad de dichos fondos.

### Economicidad

La economicidad está referida a la optimización en la aplicación y el seguimiento permanente en el manejo y la disposición de los fondos públicos para que, de esta manera, se minimicen los costos.

### Veracidad

El principio de veracidad se refiere a las autorizaciones y procesamiento de operaciones en el nivel central, estas se realizan presumiendo que los registros se encuentran debidamente sustentados documentariamente, respetando los actos y hechos administrativos autorizados.

### Oportunidad

Este principio explica que los fondos públicos deben ser percibidos y acreditados dentro de los plazos señalados, de esta manera se encontrarán disponibles en el lugar y momento preciso para su utilización.

### Programación

El principio de programación nos indica que la obtención, programación y la presentación del estado y flujos de los ingresos y gastos públicos deben identificar anticipadamente sus magnitudes, teniendo en cuenta su origen y naturaleza, con la finalidad de establecer su adecuada disposición para cuantificar y evaluar las alternativas de financiamiento temporal.

### Seguridad

El principio de seguridad hace referencia a la prevención que se debe tener ante los riesgos o contingencias durante el manejo y registro de las operaciones con fondos públicos y a su vez conservando los elementos de ejecución y los sustentos.

## El Sistema Nacional de Tesorería

El Sistema Nacional de Tesorería es el conjunto de órganos, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos que están orientados a la administración de manera eficiente de los fondos públicos en las entidades y organismos del sector público sin importar ni la fuente de financiamiento ni el uso de los mismos. El Sistema está formado por “el nivel central” donde se ubica la dirección general del tesoro público del ministerio de economía y finanzas que es la encargada de aprobar la normatividad, implementar y ejecutar los procedimientos y operaciones correspondientes en el marco de sus atribuciones.

### 3.1 Las atribuciones de la dirección nacional del tesoro público son las siguientes:

3.1.1 Centralizar la disponibilidad de fondos públicos, respetando la competencia y responsabilidad de las unidades ejecutoras y dependencias equivalentes en las entidades que los administran y registran.

3.1.2 Ejecutar todo tipo de operaciones bancarias y de tesorería respecto de los fondos que le corresponde administrar y registrar.

3.1.3 Elaborar el Presupuesto de Caja del Gobierno Nacional y establecer los niveles de financiamiento temporal a efectos de cubrir su déficit estacional.

3.1.4 Emitir instrumentos para el financiamiento temporal de las operaciones del Sistema Nacional de Tesorería en el corto plazo, de acuerdo con el Presupuesto de Caja del Gobierno Nacional.

3.1.5 Establecer normas que orienten la programación de caja en el nivel descentralizado.

3.1.6 Elaborar y difundir información estadística sobre la ejecución de ingresos y egresos de los fondos públicos.

3.1.7 Autorizar, a través del Sistema Integrado de Administración Financiera del Sector Público (SIAF-SP), las operaciones de pagaduría con cargo a los fondos que administra y registra.

3.1.8 Autorizar la apertura de cuentas bancarias para el manejo de los fondos de las unidades ejecutoras y dependencias equivalentes en las entidades, cualquiera que sea su concepto o fuente de financiamiento, y mantener el registro actualizado de las mismas.

3.1.9 Custodiar valores del Tesoro Público.

3.1.10 Dictar las normas y los procedimientos del Sistema Nacional de Tesorería, en concordancia con la Ley N° 28112 - Ley Marco de la Administración Financiera del Sector Público.

3.1.11 Establecer las condiciones para el diseño, desarrollo e implementación de mecanismos o instrumentos operativos orientados a optimizar la gestión del Sistema Nacional de Tesorería.

3.1.12 Absolver las consultas, asesorar y emitir opinión oficial respecto de todos los asuntos relacionados con el Sistema Nacional de Tesorería.

3.1.13 Elaborar y presentar sus Estados Financieros y el Estado de Tesorería, conforme a la normatividad y procedimientos correspondientes.

3.1.14 Evaluar la Gestión de Tesorería de las unidades ejecutoras o dependencias equivalentes en las entidades.

3.1.15 Opinar en materia de tesorería respecto a los proyectos de dispositivos legales.

También forma parte del sistema nacional de tesorería “El nivel descentralizado u operativo”, que es donde se ubican las unidades ejecutoras y sus correspondientes tesorerías u oficinas que hagan sus veces.

### Las atribuciones de las unidades ejecutoras son las siguientes:

3.2.1 Centralizar y administrar el manejo de todos los fondos percibidos o recaudados en su ámbito de competencia.

3.2.2 Coordinar e integrar adecuada y oportunamente la administración de tesorería con las áreas o responsables de los otros sistemas vinculados con la administración financiera, así como con las otras áreas de la administración de los recursos y servicios.

3.2.3 Dictar normas y procedimientos internos orientados a asegurar el adecuado apoyo económico financiero a la gestión institucional, implementando la normatividad y procedimientos establecidos por el Sistema Nacional de Tesorería en concordancia con los procedimientos de los demás sistemas integrantes de la Administración Financiera del Sector Público.

3.2.4 Establecer las condiciones que permitan el adecuado registro y acceso a la información y operatividad de la Dirección Nacional del Tesoro Público en el SIAF-SP por parte de los responsables de las áreas relacionadas con la administración de la ejecución financiera y operaciones de tesorería.

3.2.5 Disponer la realización de medidas de seguimiento y verificación del estado y uso de los recursos financieros, tales como arqueos de fondos y/o valores, conciliaciones, entre otros. El responsable de la administración de los fondos públicos es el director general de administración o quien haga sus veces y el tesorero.

### Fondos públicos

Se denomina fondos públicos a los recursos financieros, sean de carácter tributario o no, que las entidades o unidades ejecutoras obtienen en la producción o prestación de bienes o servicios, siendo responsable de su administración la Dirección Nacional de Tesoro Público. La dirección nacional de tesoro público se encuentra facultada para tener acceso a la información relacionada con los fondos administrados por las unidades ejecutoras, las empresas del Estado de Derecho público y privado y de economía mixta con participación directa o indirecta del Estado, así mismo, tendrá acceso a todos los depósitos y colocaciones bajo responsabilidad de sus directivos generales de administración o quien haga sus veces.

### Caja única de la Dirección Nacional del Tesoro Público

Está constituida por la cuenta principal de la Dirección General del Tesoro Público y otras cuentas bancarias de las cuales pueda ser titular, las cuentas bancarias donde se manejen fondos públicos cualquiera sea su fuente de financiamiento, finalidad o entidad titular de las mismas, a excepción de las cuentas bancarias

de Essalud y aquellas entidades constituidas como personas jurídicas de derecho público y privado facultadas para desempeñar actividades empresariales del Estado. Las operaciones que se realicen con estas cuentas están sujetas a normas y procedimientos que determina la Dirección Nacional del Tesoro Público.

### Cuenta principal de la Dirección General de Tesoro Público

Es una cuenta bancaria ordinaria abierta en el banco de la nación a nombre de la Dirección Nacional del Tesoro Público en la cual se va a centralizar los fondos que administra y registra, facultada para abrir varias sub cuentas para el registro de ingresos y gastos.

### Subcuentas bancarias de ingresos

Esta sub cuenta se apertura indicando cuál es la entidad que va a administrar los fondos percibidos o recaudados que se registraran en la misma.

### Subcuentas bancarias de gastos

Esta Sub cuenta se apertura a nombre de las unidades ejecutoras o entidades quienes son los responsables de su manejo, en estas sub cuentas bancarias se registrarán las operaciones de pago que se realizan sobre la base de autorizaciones aprobadas por la Dirección General del Tesoro Público, esta cuenta no permite abonos.

La Dirección General de Tesoro Público se encuentra facultada para abrir cuentas bancarias con sus correspondientes sub cuentas bancarias para poder depositar los fondos que administra y para canalizar los fondos previstos en las fuentes de financiamiento provenientes de transferencias que efectúa la Dirección General de Tesoro Público, sea en moneda nacional o extranjera.



VÍDEO

SIAF - Sistemas administrativos

<https://www.youtube.com/watch?v=h8aHkcmJsbk>

Duración: 27.37 minutos



## ACTIVIDAD FORMATIVA N° 2

---

Caracteriza los sistemas administrativos en la administración pública.

### INSTRUCCIONES

Para el desarrollo del trabajo debes esbozar un organizador visual adecuado, en el cual deberás caracterizar los diversos sistemas administrativos en la administración pública.

Contenidos:

- Presentar el rasgo característico de cada sistema en la administración pública.
- Relacionar cada sistema e identificar su rol en la administración pública.
- Presentar dos rasgos distintivos de cada sistema en la administración pública.

Conclusión general.

(Pueden recurrir a Internet, buscando más información en fuentes oficiales y confiables).



## TEMA N° 5:

# SISTEMA ADMINISTRATIVO DE CONTABILIDAD<sup>5</sup>

En cuanto al sistema administrativo de contabilidad, este sistema se aplica en función al marco legal actual y comprende actividades de registro de información cuantitativa mediante la elaboración de los estados financieros de las entidades públicas, el que tiene por objeto mostrar los resultados financieros anuales o del período que corresponda. Intervienen órganos de control interno y externo, siendo la Contraloría General de la República el máximo órgano de control y regulador del sistema en estudio.

Las normas de este sistema son de uso obligatorio en todo el sector público, considera los principios normalmente reconocidos y utilizados en las organizaciones del estado, con lo que se busca realizar un control de los costos e ingresos y utilidades que generan dichas entidades.

## 1 ASPECTOS CONCEPTUALES DEL SISTEMA DE CONTABILIDAD

La ley mencionada dedica su Título V a la parte contable, al que denomina “Sistema de Contabilidad Gubernamental” y que lo define en su artículo 85 de la siguiente manera: “El sistema de contabilidad gubernamental está integrado por el conjunto de principios, órganos, normas y procedimientos técnicos utilizados para recopilar, valuar, procesar y exponer los hechos económicos que afecten o puedan llegar a afectar el patrimonio de las entidades públicas.”

En la reglamentación de este artículo se indica cómo se organizará institucionalmente el sistema, indicando que existirán unidades de registro primario de la Administración Central, que actuarán como centros periféricos del sistema, centros de contabilidad de los Organismos Descentralizados y la Contaduría General de la Nación en su calidad de órgano rector del sistema.

Considera como unidades de registro primario de la Administración Central, a los organismos recaudadores, a la Oficina Nacional de Presupuesto, a la Tesorería General de la Nación, a la Oficina Nacional de Crédito Público y a los Servicios

### Aspectos Administrativos Financieros jurisdiccionales

El artículo 86 de la ley citada, indica con claridad el objeto del sistema al decir:

Objeto y Características “Será objeto del sistema de contabilidad gubernamental:

- a. Registrar sistemáticamente todas las transacciones que produzcan y afecten la situación económica financiera de las jurisdicciones y entidades.
- b. Procesar y producir información financiera para la adopción de decisiones por parte de los responsables de la gestión financiera pública y para los terceros interesados en las mismas.
- c. Presentar la información contable y la respectiva documentación de apoyo, ordenadas de tal forma, que faciliten las tareas de control y auditoría, sean estas internas o externas.
- d. Permitir que la información que se procese y produzca sobre el sector público se integre al sistema de cuentas nacionales.

5 Congreso Nacional de la República. (s.f.). Sistema Nacional de Contabilidad. Págs. 1-67. Recuperado de: [http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic3\\_per\\_ley28708.pdf](http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic3_per_ley28708.pdf)

La reglamentación de este artículo permite vislumbrar algunas de las características del sistema, al indicar que las operaciones se registrarán una sola vez en el mismo, utilizando para ello las partidas y criterios previstos en el Manual de Clasificaciones.

### Presupuestarias para el Sector Público Nacional

A partir de ese registro, que deberá ingresarse una sola vez por cada transacción, deberán obtenerse todas las salidas básicas, puntualizando que los asientos que se realicen se registrarán en cuentas patrimoniales y de resultado en el marco de la teoría contable y según los principios de contabilidad generalmente aceptados.

El objetivo de este único registro de las transacciones es evitar que la documentación deba circular por varios sectores para su contabilización, con el riesgo de omisión en alguna de sus etapas y el consecuente desbalance de las cuentas en la contabilidad.

De esta manera se dan prácticamente por terminadas las diferencias entre conceptos y formas a que se ha hecho mención precedentemente al referirse a la contabilidad privada y la contabilidad gubernamental. Por su parte el artículo 87 de la Ley indica las características que debe tener el sistema al disponer:

#### **“El sistema de contabilidad gubernamental tendrá las siguientes características generales:**

- a. Será común, único y uniforme y aplicable a todos los organismos del sector público nacional,
- b. Permitirá integrar las informaciones presupuestarias, del Tesoro y patrimoniales de cada entidad entre sí y, a su vez, con las cuentas nacionales.
- c. Expondrá la ejecución presupuestaria, los movimientos y situación del Tesoro y las variaciones, composición y situación del patrimonio de las entidades públicas.
- d. Estará orientado a determinar los costos de las operaciones públicas.
- e. Estará basado en principios y normas de contabilidad de aceptación general, aplicables en el sector público”

En su reglamentación aclara, dentro de las características generales, que las unidades de registro primarias que se mencionan en la reglamentación del artículo 85 de la Ley deberán mostrar en forma permanente la evolución y situación de la ejecución presupuestaria, el inventario de los bienes físicos y los movimientos de fondos y los responsables de su administración. Indica también los sistemas contables que deberán aplicar y los estados que producirán los centros de contabilidad de los organismos descentralizados.

Las empresas públicas y sociedades del Estado deberán desarrollar sus propios sistemas de contabilidad conforme a las leyes que las crearon, sin perjuicio de la obligación de presentar sus estados contables a la Contaduría General de la Nación. Asimismo, se mencionan las operaciones que deberá registrar el órgano rector del sistema y se indican los estados contables financieros mínimos que deberá producir la mencionada Contaduría General.

**1.1. ÁMBITO DE APLICACIÓN.** El ámbito de aplicación del Sistema de Contabilidad será el mismo que el de la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, que textualmente, en su artículo 8º, dice: “Las disposiciones de esta ley serán de aplicación en todo el sector público nacional, el que a tal efecto estará integrado por:

- a. Administración Nacional. Conformada por la administración central y los organismos descentralizados, comprendiendo en estos últimos a las instituciones de seguridad social.
- b. Empresas y Sociedades del Estado. Que abarca a las empresas del Estado, las Sociedades del Estado, las Sociedades Anónimas con participación mayoritaria, las Sociedades de Economía Mixta y todas aquellas otras

organizaciones empresariales donde el Estado tenga participación mayoritaria en el capital o en la formación de las decisiones societarias.

Serán aplicables las normas de esta ley en lo relativo a la rendición de cuentas de las organizaciones privadas a las que se hayan acordado subsidios o aportes y a las instituciones o fondos cuya administración guarda o conservación esté a cargo del Estado Nacional a través de sus jurisdicciones o entidades”.

El decreto que reglamentó este artículo incluye a las Universidades Nacionales, independientemente del tratamiento presupuestario que reciban los aportes que les otorgue el Tesoro Nacional, conforme a la ley de presupuesto.

**1.2. CONTADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN – ORGANIZACIÓN, MISIÓN Y FUNCIONES:** El decreto N° 1.361/94 reglamentó el artículo 88 de la Ley, indicando algunas otras actividades que deberá llevar a cabo la Contaduría General de la Nación en su carácter de órgano rector del Sistema de Contabilidad Gubernamental, entre las que se destaca fundamentalmente la de “Diseñar y administrar el sistema de contabilidad gubernamental de la Administración Nacional y de las Empresas y Sociedades del Estado;” además de tener que mantener actualizados los planes de cuentas de la contabilidad general, coordinar el diseño de las bases de datos de los sistemas que utilicen las jurisdicciones, asegurar la confiabilidad de la información que las distintas unidades de registro primario ingresen a la base de datos, dictar las normas para que la contabilidad gubernamental cumpla con los fines establecidos en la ley y conformar los sistemas contables que en el marco de su competencia desarrollen los organismos descentralizados.

A continuación, dicha norma legisla acerca de cómo está constituida la conducción de La Contaduría General de la Nación, en su condición de órgano rector del sistema de contabilidad gubernamental y a los fines del cumplimiento de las tareas asignadas y fija cuáles son sus competencias. Entre ellas corresponde mencionar las que se consideran más importantes, no obstante que todas le son válidas, como es el caso de llevar la contabilidad general de la Administración Central, la de administrar un sistema de información financiera, la de elaborar las cuentas económicas del sector público nacional y la de preparar anualmente la Cuenta de Inversión que contempla el artículo 75, inciso 8 de la Constitución Nacional.

### 1.3. DIRECCIÓN DE NORMAS Y SISTEMAS

Por primera vez la normativa legal de contabilidad gubernamental define la existencia de un órgano rector en la materia y le asigna la responsabilidad de definir conceptualmente las normas que regirán para el Sector Público.

Para ello, la Contaduría General de la Nación cuenta en su estructura con la Dirección de Normas y Sistemas, la que es responsable de definir los criterios, normas, procesos y metodologías a aplicar en función de la política contable vigente, determinando las pautas, periodicidad, contenido y características de los registros y/o estados que cada una de las entidades debe producir según su naturaleza, sean estas correspondientes a la Administración Central, Organismos Descentralizados u otras Entidades Públicas.

A fin de la actualización permanente del sistema contable, esta Dirección debe efectuar revisiones periódicas de las normas y de los manuales e instructivos vigentes, elaborados por la Contaduría General de la Nación, a la luz de las experiencias que se recogen y en función a las definiciones tendientes a lograr una administración sin papeles.

Consecuentemente se han elaborado los manuales de Gastos (Res. N° 562/94 S.H.), de Recursos (Res. N° 564/94 S.H), de Fondos Rotatorios (Dec. N° 2.380/94), los Principios de Contabilidad y Normas Generales de Contabilidad para el Sector Público Nacional (Res. N° 25/95 S.H.), el nuevo Plan de Cuentas y Estados Contables Básicos (Res. N° 473/96 S.H.) y las normas de registración (Circular N° 30/94 C.G.N.).

En otro orden de funciones y con el objeto de propiciar la coherencia del sistema, esta Dirección debe analizar las normas complementarias, manuales e instructivos elaborados por las jurisdicciones y entidades, así como

también asistir y asesorar técnicamente en la implantación de los procedimientos y metodologías contables que se formulan en dicho ámbito. Todo ello es complementado con una permanente tarea de asesoramiento y capacitación a las distintas Unidades de Registro Primario, cuya importantísima función dentro del sistema ya ha sido explicada.

En virtud de lo dispuesto en el artículo N° 4 de la Ley 24.156, en el sentido de brindar información confiable y oportuna y considerando que la Contaduría General de la Nación es la administradora de la base de datos del SIDIF, es función de la Dirección de Normas y Sistemas supervisar el análisis y programación de los sistemas de procesamiento de los mismos, participando junto con la Unidad de Informática de la Secretaría de Hacienda, en el desarrollo de nuevos programas de computación y dirigiendo la confección y mantenimiento de los programas en operación.

Asimismo, esta Dirección colabora en el análisis vinculado a la implantación de los sistemas de información, proporcionando asistencia técnica para la identificación y solución de problemas.

En función de ello ha participado y participa activamente en la implantación de los sistemas de gestión presupuestaria que se están desarrollando por parte de la Secretaría de Hacienda, dentro del marco de los procesos de reingeniería, en virtud de las necesidades emergentes de la experiencia del funcionamiento del sistema.

Otras de las tareas que le son propias, son aquellas tendientes a coordinar con las Provincias la aplicación del sistema contable y de información financiera.

También le ha sido encomendado el diseño y mantenimiento de un sistema de compensación de deudas entre Organismos de la Administración Nacional. Esta tarea tiene como objetivo evitar que los estados contables de los entes que la compongan expongan transacciones que pueden y deben ser compensadas entre sí porque los mismos reúnen las características de deudor y acreedor.

Por su parte, la Coordinación de Investigaciones y Normativa Contable, que depende de esta Dirección, interviene activamente en la evaluación conceptual y doctrinaria de los sistemas de información contable y de control del Sector Público, elaborando propuestas y recomendaciones tendientes a optimizar la mencionada información emanada de la Contaduría General de la Nación.

Asimismo, efectúa estudios permanentes de legislación comparada, a nivel nacional e internacional, coadyuvando a la armonización de normas contables, especialmente en el ámbito iberoamericano, a través de informes técnicos y de la participación en encuentros y jornadas sobre temas inherentes a la competencia específica de la Institución.

## 1.4. DIRECCIÓN DE PROCESAMIENTO CONTABLE

Si bien la denominación de esta Dirección resulta, en gran parte, explicativa de las funciones de su competencia, es necesario aclarar los alcances del término "Procesamiento" en el sentido amplio que tiene dentro de la estructura de la Contaduría General de la Nación. Las funciones que involucra dicho "Procesamiento" van más allá del simple registro de formularios.

### I. Dirección de Procesamiento Contable

Si bien la denominación de esta Dirección resulta, en gran parte, explicativa de las funciones de su competencia, es necesario aclarar los alcances del término "Procesamiento" en el sentido amplio que tiene dentro de la estructura de la Contaduría General de la Nación. Las funciones que involucra dicho "Procesamiento" van más allá del simple registro de formularios.

Una de las acciones que se atribuyen a esta Dirección, conforme la Res. 1.248/97 del Ministro de Economía y Obras y Servicios Públicos, es la referida al procesamiento de la información financiera relativa a las transacciones que produzcan y afecten la situación económico-financiera de las jurisdicciones y entidades.

De esta manera se cumplimenta en esta Dirección uno de los objetivos del Sistema de Contabilidad Gubernamental, establecidos en el artículo 86 de la Ley 24.156.

La acción descrita se encuentra íntimamente ligada a la coordinación del registro contable, entendiendo a este, en su mayor parte, como de generación automática, dentro del esquema de integración que rige al Sistema de Administración Financiera y, en forma complementaria, como de generación manual, en lo referido a los ajustes de índole exclusivamente contable, no canalizables a través de formularios. Asimismo, corresponde a esta Dirección poner en funcionamiento y mantener actualizada la base de datos del Sistema Integrado de Información Financiera del Sector Público Nacional, es decir, aquél que se conoce con el nombre de SIDIF.

A efectos de cumplir con el procesamiento de la información financiera dentro del marco de un sistema integrado, se requieren grandes esfuerzos de coordinación con las distintas áreas involucradas, ya sea dentro como también fuera del ámbito de la Contaduría General de la Nación. Así, dado que la integración de sistemas tiene como requisito esencial el referido a que las transacciones se registren “una sola vez”, tal como se mencionara oportunamente, se torna necesario contar con la existencia de normas y procedimientos claros que aseguren que ese registro único impacte en los distintos Sistemas de Administración Financiera, de acuerdo a los principios y criterios rectores de cada uno de ellos.

De lo expuesto se desprende la fuerte interacción que debe existir entre esta Dirección y las restantes de la Contaduría General de la Nación, a efectos de asegurar la correcta registración de las operaciones, así como la presentación de información confiable en el momento en que la misma sea requerida.

Por otro lado, corresponde a dicha Dirección generar la información que, dentro del marco de su competencia, se refiera al seguimiento de los compromisos financieros relativos al régimen de la deuda pública y de los avales con afectación de fondos del Tesoro Nacional.

Con respecto a la documentación de respaldo que está permanentemente a disposición de los Órganos de Control, la Dirección debe asegurar que dicha documentación se mantenga ordenada de manera tal, de permitir que pueda accederse a ella fácilmente y en todo momento. Asimismo, debe coordinar en conjunto con la Dirección de Normas y Sistemas, la elaboración de normas y procedimientos claros que faciliten los mismos fines en cada una de las unidades de registro primario, considerando que son estas últimas las encargadas de ingresar al SIDIF las transacciones que llevan a cabo.

Por último, corresponde a dicha Dirección prestar asistencia técnica y brindar asesoramiento a las entidades públicas en los temas inherentes a su competencia, de manera tal de asegurar que la aplicación del Sistema de Contabilidad en todo el Sector Público Nacional verifique en la práctica sus características de común, único y uniforme.

## II. Dirección de Análisis e Información Financiera

La Dirección de Análisis e Información Financiera se encarga de compilar datos de distintas fuentes que alimentan el Sistema Integrado de Información Financiera para elaborar informes destinados a diversos tipos de usuarios.

En vista de ello, de manera permanente coordina con la Dirección de Normas y Sistemas la revisión y actualización de los criterios de contabilización así como, también, los requerimientos de información al conjunto de entidades que integran el Sector Público Nacional.

De acuerdo con lo establecido por el artículo 75, inciso 8 de la Constitución Nacional, anualmente la Contaduría General de la Nación prepara la Cuenta de Inversión, exponiendo en ella aquellos estados que permiten conocer la gestión presupuestaria, de caja y patrimonial de las entidades públicas.

La actividad aludida en el párrafo precedente constituye la principal salida de información que elabora esta Dirección. A través de la misma, se informa a las autoridades nacionales y al público en general acerca de la ejecución

presupuestaria del período, la evaluación de resultados de la gestión, el estado de situación del Tesoro, la situación de la Deuda Pública, los Estados Contables de la Administración Central y la Cuenta de Ahorro Inversión Financiamiento del Sector Público Nacional No Financiero Consolidado.

Para lograr una mayor calidad del producto final aludido anteriormente, se realiza un análisis de la información contable y financiera remitida por los Servicios Administrativo-Financieros y demás entidades que integran el Sector Público Nacional, conciliándose las posiciones para las que subsistan interpretaciones disímiles entre los diferentes sectores pertenecientes al universo bajo análisis.

Por otra parte, se elabora un anexo específico, destinado fundamentalmente a los organismos de control, detallando los inconvenientes surgidos durante el proceso de análisis de la información incluida en la Cuenta de Inversión.

Finalmente, se elabora el Resumen de la Cuenta de Inversión el cual, como su nombre lo indica, contiene una síntesis de lo expuesto en la Cuenta del período.

Por otra parte, y a solicitud de las autoridades, se elaboran cierres periódicos intra - anuales, con el objetivo de ir subsanando la heterogeneidad de criterios existente entre la Contaduría General de la Nación y las distintas entidades del Sector Público Nacional, con vistas a arribar al momento de elaboración de la Cuenta de Inversión con la mayor homogeneidad posible en la información.

Dentro de las demás tareas habituales se encuentran la de detección mensual de inconsistencias en la ejecución presupuestaria de recursos y gastos con el consecuente seguimiento tendiente a la regularización de las mismas, la realización de análisis de consistencia de las modificaciones presupuestarias ingresadas al sistema y la comprobación de la coherencia de los estados contables y económico - financieros del Sector Público Nacional No Financiero que produzca el SIDIF, como así también la metodología de su confección.

Asimismo, y en forma conjunta con la Dirección de Procesamiento Contable, se analizan los ajustes a realizar a la información ingresada al sistema en los casos que se consideren necesarios a efectos de lograr un adecuado registro de las operaciones que afectan la situación económico - financiera de las entidades que integran el Sector Público Nacional.

Otras tareas de relevancia son la confección periódica de información de acuerdo con la metodología de las finanzas públicas y las cuentas económicas del Sector Público Nacional, así como el suministro de información relacionada con la producción pública, para la elaboración de la matriz de insumo producto de las Cuentas Nacionales.

En lo relacionado con el cumplimiento de los objetivos y metas presupuestarias y el comportamiento de los costos e indicadores de eficiencia, el análisis se efectúa en forma conjunta con la Oficina Nacional de Presupuesto. Asimismo la Dirección brinda asistencia técnica y asesoramiento sobre temas de su competencia a las jurisdicciones y otros entes que lo soliciten.

### **III. Dirección de Auditoría de Sistemas**

El concepto de ambiente de control de los "sistemas" que la Ley N° 24.156 entiende imprescindible, con funciones netamente diferenciadas a las de los Órganos de Control Interno y Externo (Sindicatura General de la Nación y Auditoría General de la Nación respectivamente) hizo necesaria la creación de esta Dirección. Corresponde mencionar que la integración de los sistemas de Presupuesto, Tesorería, Crédito Público y Contabilidad Gubernamental resultó también factible en la medida en que se contó con un adecuado soporte computarizado y es en este entorno donde la aplicación de la normativa y los controles se realiza en forma concomitante, así como preventiva o proactiva.

En síntesis, las funciones básicas de la Dirección consisten en: Evaluar el grado de aplicación de las normas, sistemas y procedimientos para el procesamiento contable y la coherencia de las salidas del sistema integrado de información financiera, en el sistema central así como en las instituciones.

Esta evaluación abarca el sistema administrativo, los procedimientos y los sistemas computarizados, así como el grado de integridad y seguridad de los datos, a efectos de que la información, confiable y oportuna, refleje la gestión económico financiera.

Complementariamente, elabora normas de auditoría de sistemas a aplicar en las diferentes jurisdicciones y entidades, así como efectuar recomendaciones que contribuyan al perfeccionamiento de los sistemas contables, asegurando el cumplimiento de las normas vigentes, a fin de garantizar la integración de la información del Sector Público Nacional.

La auditoría de sistemas profundiza su enfoque basado en el riesgo. Las verificaciones que se realizan se concretan en informes con recomendaciones.

Según su propósito pueden ser:

- **Preventivas:** Procedimientos de control tendientes a prevenir o evitar la ocurrencia de situaciones que pongan en riesgo el logro de los objetivos de control.
- **Detectives:** Su propósito consiste en señalar la ocurrencia de situaciones que amenacen el logro de los objetivos de control. Reaccionan cuando una situación ya ocurrió.
- **Correctivas:** Identificada una situación problemática, tienden a regularizar tanto las consecuencias derivadas, como las causas que la originaron con el propósito de corregirlas y evitar su recurrencia.
- **Proactivas:** Su propósito fundamental es el de promover o activar en forma constante los procesos de trabajo en la búsqueda de los objetivos de control.

Los procedimientos de trabajo reaccionan ante situaciones problemáticas, tienen una esencia proactiva y representan más bien una diferencia de actitud entre una administración dinámica y comprometida con los objetivos institucionales y una administración conformista y sin visión a largo plazo.

El alcance depende del objeto a examinar pudiéndose elaborar análisis puntuales, parciales o integrales y vinculado con el riesgo que implica, (bajo, medio o alto), se asignará la prioridad a las recomendaciones vertidas. Todo informe que produce la Dirección contiene una clara exposición del tema analizado, observaciones sintéticas y específicas que exponen la medición de lo detectado contra el resultado esperado y recomendaciones que lleven tanto a la solución como a la prevención de los problemas examinados.

Finalmente, se efectúa el seguimiento de las recomendaciones vertidas, tarea de considerable importancia, dado que permite apreciar resultados acerca del grado de cumplimiento e implementación de las mismas, base fundamental para una auditoría de sistemas efectiva.

## 1.5. SISTEMA INTEGRADO DE INFORMACIÓN FINANCIERA – S.I.A.F

Por Resolución del Ministerio de Economía se reglamentaron las disposiciones en lo concerniente a que el Sistema de Contabilidad Gubernamental debe estar basado en principios y normas de aceptación general, aplicables al Sector Público Nacional. Ello permite uniformar criterios en materia de contabilidad gubernamental, coadyuvando al logro de la transparencia de la gestión pública.

El mantenimiento actualizado de estos principios y normas es responsabilidad de la Contaduría General de la Nación, en su carácter de Órgano Rector del Sistema de Contabilidad Gubernamental.

El presente documento transcribe, por razones metodológicas, el texto de las citadas Resoluciones, incorporando aquellas modificaciones que fueron surgiendo a la luz de la experiencia y con el propósito de mejorar permanentemente la calidad de la exposición contable.

### 1.5.1. LOS PRINCIPIOS DE CONTABILIDAD GENERALMENTE ACEPTADOS

Los principios de contabilidad generalmente aceptados establecen la base teórica y los lineamientos fundamentales que regulan los criterios seguidos para la elaboración de los estados contables e informes financieros sobre la evolución del patrimonio y sus transformaciones en el tiempo, los que en su conjunto, finalmente, expresan el universo de las transacciones y eventos que afectan la gestión patrimonial y los ingresos y egresos de la unidad económica (Ente).

Los principios de contabilidad deben aplicarse de manera conjunta y relacionada entre sí. Las bases conceptuales que los conforman guardan relación tanto con el proceso económico-financiero como con el flujo continuo de operaciones, a los fines de identificarlas y cuantificarlas de manera tal que satisfagan la necesidad de información de los responsables de la conducción del Ente, así como también a terceros interesados y por lo tanto, les permitan adoptar decisiones sobre la gestión del mismo.

#### **Postulado Básico - Principios de Contabilidad - Desarrollo**

El postulado básico que debe orientar la actividad relacionada con la contabilidad y elaboración de información del Ente, es el de equidad, sobre el cual se desarrollan los principios de contabilidad generalmente aceptados. Los principios de contabilidad generalmente aceptados, adoptados para el Sector Público, son los conceptos básicos que se reconocen como esenciales para la cuantificación y adecuado registro de los estados contables y sus informes financieros y de gestión complementarios, de manera tal que los mismos registren en el tiempo, uniformemente, las variaciones patrimoniales y el resultado de las operaciones, siendo necesario entonces, el conocimiento de los criterios seguidos para su preparación, lo cual facilita, entre otros aspectos, el fluido accionar de los Órganos de Control Público.

#### **Postulado básico Equidad Enunciado**

La incidencia en el patrimonio del Ente respecto de las transacciones y, consecuentemente, el registro de los hechos económicos y financieros, debe ser determinada conforme a un criterio ecuaníme con relación a las diferentes partes interesadas.

#### **Alcance del enunciado**

Se desprende que los estados contables y sus informes complementarios deben elaborarse de tal modo que reflejen con ecuanimidad los distintos intereses involucrados en la gestión pública.

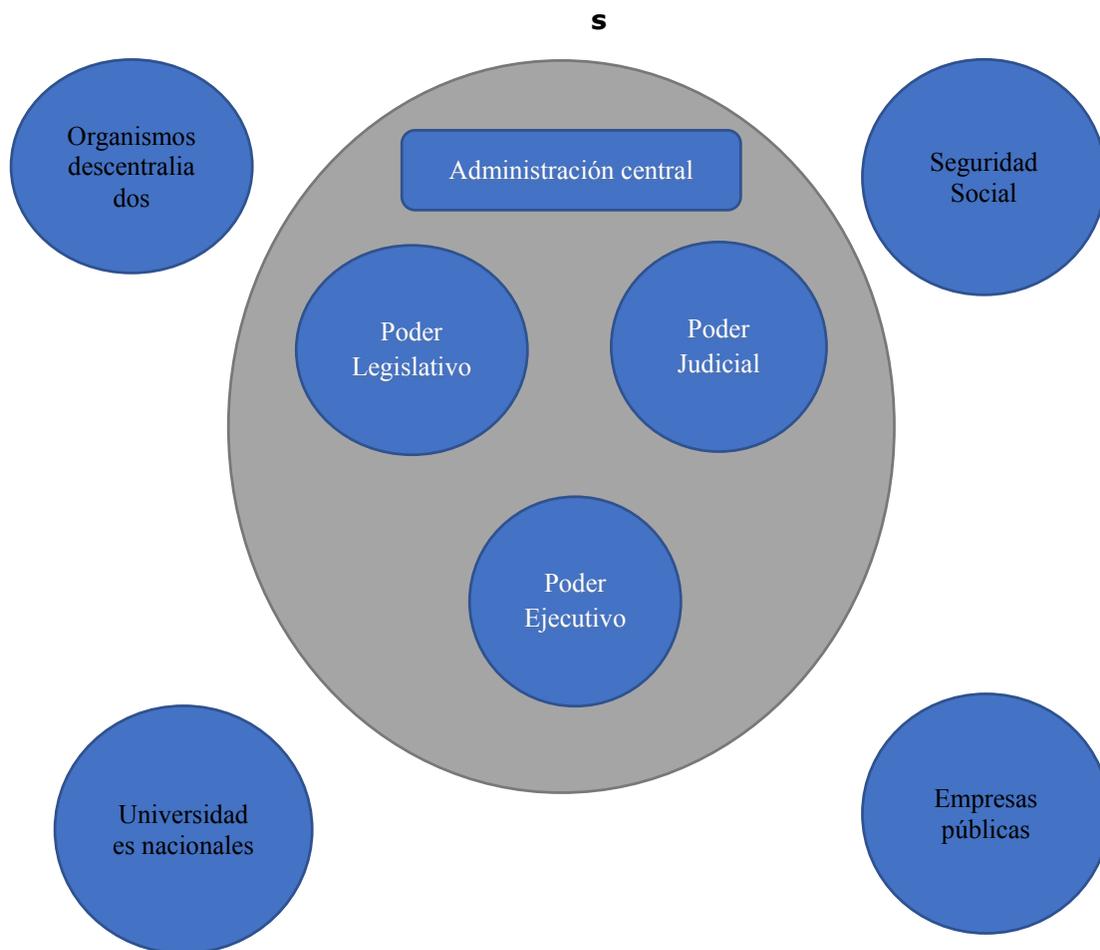


Gráfico N° 24. Entes contables

**1.5.2 NORMAS GENERALES DE CONTABILIDAD.** Los estados contables que produce la Administración Nacional deben ser elaborados sobre técnicas adecuadas y uniformes, de modo tal de asegurar a los usuarios de los mismos, que la información brindada represente razonablemente las transacciones económico-financieras acontecidas durante el ejercicio, así como también aquellas que afecten o puedan afectar el patrimonio del Ente en períodos subsecuentes.

Para ello y sobre la base de los Principios Generalmente Aceptados para el Sistema de Contabilidad Gubernamental, es necesario desarrollar las normas generales de contabilidad para el mismo, las que incluirán con carácter prioritario, las cualidades de la información contable.

En tal sentido, las normas contables generales deben ser uniformes, pertinentes y lo suficientemente explícitas, a efectos de producir información de la Administración Nacional en términos de una adecuada calidad para el cumplimiento de los objetivos que deben brindar los estados contables y financieros.

Los estados que presente el Ente Administración Central y cada uno de los Organismos Descentralizados y las Instituciones de la Seguridad Social deberán contener información suficiente basada en los Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados para el Sistema de Contabilidad Gubernamental, en las normas técnicas que le son aplicables, en el catálogo básico de cuentas y en los clasificadores presupuestarios para el Sector Público Nacional.

Asimismo, dichas normas deben ser de fácil interpretación, confiables y de utilidad para todos los Entes que integran el Sector Público Nacional.

Es de destacar que la categorización de las normas contables generales a ser desarrolladas, puede desagregarse conforme se expone a continuación:

3.1 Cualidades de la Información Contable.

3.2 Normas de Valuación y Exposición. Sin perjuicio de lo expuesto, estas normas contables generales han de ser oportunamente complementadas con normas contables particulares.

### Cualidades de la información contable

La contabilidad produce información sobre los hechos o eventos económico-financieros que afectan o pueden afectar el patrimonio del Ente. Varios son los requisitos que deben aplicarse para determinar con precisión la modalidad y características de la información contable y de las normas y procedimientos que deben adoptarse en su elaboración y formulación, que garanticen su eficacia como base en la toma de decisiones por parte de los diferentes usuarios interesados en la misma. Por lo tanto, las cualidades que debe contener la información para cumplir con los objetivos antes enunciados, son las que se describen a continuación.

- a. **Utilidad.** La información producida por la contabilidad debe ser eficaz y eficiente, de modo tal que sirva para satisfacer razonablemente las necesidades de los diferentes usuarios de la misma, relativas a la gestión del Ente.
- b. **Identificación.** Los estados financieros se refieren siempre a Entes determinados, a períodos de plazos ciertos y a las diversas transacciones ocurridas de carácter económico- financiero específicas de los mismos.
- c. **Oportunidad.** La información contable debe ser puesta en conocimiento de los usuarios en las circunstancias que determine la normativa legal, para que dichos usuarios puedan adoptar, en tiempo y forma, las decisiones que se estimen convenientes.
- d. **Representatividad.** La información contable deberá contener todos aquellos aspectos relevantes que permitan exponer una descripción adecuada y abarcativa de los hechos económico-financieros ciertos que afectan al Ente e incluir también aquellos acontecimientos eventuales susceptibles de ser cuantificables y que puedan incidir en el mismo.
- e. **Verosimilitud.** La información debe ser fidedigna, resultando para ello imprescindible incorporar en los registros contables, exclusivamente, aquellas transacciones realmente ocurridas y por consiguiente, expresadas en su adecuada dimensión. La terminología que se utilice debe ser precisa, de manera tal que evite las ambigüedades y resulte inteligible y fácil de comprender por los usuarios que dispongan de un mínimo de conocimientos en la materia.
- f. **Confiabilidad.** La información contable debe reunir requisitos de certidumbre tal que le otorgue, frente a los usuarios, el carácter de creíble y válida para adoptar decisiones pertinentes. Esta cualidad de la información está relacionada con la captación de los datos, su clasificación, valuación y exposición.
- g. **Objetividad.** La información debe representar la realidad en función de criterios preestablecidos que deberán aplicar todos los operadores del sistema, sin que incidan aspectos subjetivos que provoquen distorsiones en el procesamiento contable y en la información producida.
- h. **Verificabilidad.** El sistema contable debe generar información y emitir estados contables que puedan ser controlados por terceros ajenos a su procesamiento, puesto que debe operar sobre criterios objetivos y pre-determinados que posibilitan registrar, clasificar, procesar y ordenar las transacciones con incidencia en la contabilidad a los fines de su posterior presentación ante los usuarios.
- i. **Homogeneidad.** La información que se procesa debe ser formulada sobre la base de criterios similares en el tiempo y su aplicación debe ser común para los Entes, de modo tal que facilite el análisis y su evaluación temporal, posibilitando realizar las comparaciones correspondientes. Tales comparaciones deben permitir la necesaria interrelación y cotejo con la información del Ente en diferentes fechas o períodos y con las emanadas de otras jurisdicciones.

j. **Racionalidad.** La información debe resultar de la aplicación de un método coherente fundado en el razonamiento lógico.

**1.5.3 NORMAS DE VALUACIÓN Y EXPOSICIÓN.** La valuación y posterior exposición del conjunto de los hechos económicos y financieros que conforman los estados contables requieren de un marco de referencia normativo de forma tal que los usuarios de los mismos dispongan de información homogénea y sistematizada para la toma de decisiones.

Adicionalmente, el Sistema de Contabilidad Gubernamental debe asegurar la transparencia de la gestión del Ente en el período considerado, siendo necesario para ello establecer, entre otras, las normas de valuación y de su posterior exposición, por intermedio de las cuales se registren los eventos económico-financieros sobre bases predeterminadas y permanentes, de aplicación generalizada para el sistema de referencia.

En tal sentido, corresponde especificar conceptualmente el contenido básico de los capítulos que conforman los estados contables, a saber: activo, pasivo, patrimonio, recursos y gastos.

**Activo.** El activo está integrado por el conjunto de bienes y derechos cuantificables, derivados de transacciones o de hechos propios del Ente, capaces de producir ingresos económico-financieros razonablemente esperados durante el desarrollo de su gestión.

**Pasivo.** Comprende el conjunto de obligaciones cuantificables del Ente contraídas con terceros, quedando así afectados parte de sus recursos en función de los vencimientos a operarse, incluyendo asimismo contingencias de alto grado de probabilidad que se operen.

**Patrimonio.** El patrimonio del Ente Administración Central está constituido por los rubros Hacienda Pública y Patrimonio Público. El patrimonio de los restantes Entes de la Administración Nacional está compuesto por los siguientes rubros: Patrimonio Institucional y Patrimonio Público.

**Recursos.** Comprenden los diversos ingresos que se obtienen a través de la gestión corriente del Ente y representan entradas derivadas de la potestad del Estado de establecer gravámenes, contribuciones, tasas, regalías y otros conceptos análogos, de la venta de bienes y servicios, de las rentas de la propiedad, transferencias y contribuciones percibidas.

**Gastos.** Son erogaciones provenientes de la gestión corriente en concepto de pago de remuneraciones y prestaciones a la seguridad social, adquisición de bienes y servicios destinados al consumo, pago de intereses y otras rentas de la propiedad, transferencias y contribuciones otorgadas y otras aplicaciones que implican egresos.

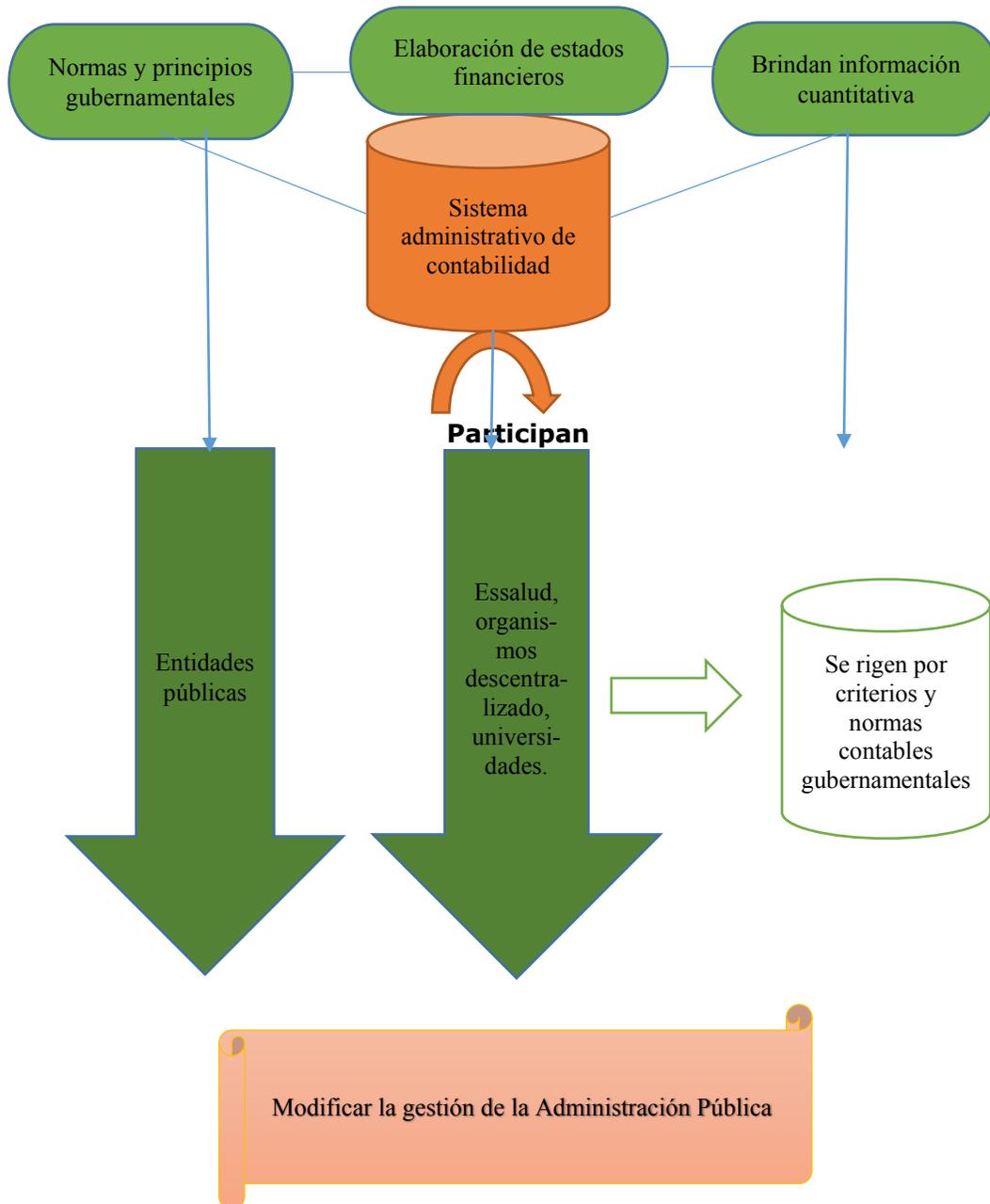


Gráfico N° 25. Resumen



# FUNDAMENTOS TEÓRICOS DE LA CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL

*Laura, C. (2015). Fundamentos teóricos de la contabilidad gubernamental. Revista Ciencia y Desarrollo. Universidad Jorge Basadre. Págs. 125-130. Recuperado de <http://www.unjbg.edu.pe/coin2/pdf/01011002906.pdf>*

Un sistema de información es un conjunto de elementos que interactúan entre sí con el fin de apoyar las actividades de una empresa o negocio.

Estos elementos son de naturaleza diversa y normalmente incluyen:

- Equipo computacional. Recursos humanos que interactúan con el sistema de información.
- Datos o información-fuente. Que son introducidos en el sistema.
- Programas. Que son procesados y que producen diferentes tipos de resultados.

## Asistimos al advenimiento de la era de la información y la *Revolución del conocimiento impulsada por la tecnología*

Al respecto, George R. Terry nos dice: “La información es el alma de una empresa moderna. Para ser útil, adecuada y propia, la información debe ir a la persona indicada, en el momento oportuno y en la forma correcta.”

“Informatizarse o morir” exhortó Servan Schreiber en la década del 60, declarando a la información como el elemento del conocimiento más importante del mundo empresarial. Alvin Toffler, al vivir los avances tecnológicos en el campo cibernético en la década de los 80, reafirma este “La información constituye un poder tan o más valioso que la fuerza motora de la industria o del mismo capital”. Por su parte, la informática estudia los procedimientos que se deben aplicar en una organización para obtener sistemas de Información automática. Es la ciencia del manejo eficaz de la Información. Con el apoyo de las computadoras. La contabilidad, considerada como una ciencia

social, está íntimamente vinculada con los avances de la informática y la cibernética.

## Aplicaciones de la informática en la contabilidad

La contabilidad, considerada como una ciencia social, está íntimamente vinculada con los avances de la informática y la cibernética.

El método contable modernamente es considerado como un sistema de información compuesto por tres etapas:

- La entrada de datos. Que ordena y clasifica contablemente en registros auxiliares, para luego pasar a los libros contables.
- Procesamiento de los datos. A través de las operaciones de inventariar, jornalizar, mayorizar, comprobar y generalizarlos.
- La salida de información. Útil para la toma de decisiones a través de los estados financieros y estados de resultados.

Según Staley R. Pylipow, participante del último Congreso Mundial de Contabilidad, en la historia reciente el mundo ha asistido a tres de las mayores revoluciones: Industrial, Tecnológica y Electrónica. Como sabemos, cada revolución trajo consigo un mayor cambio en el mundo de los negocios y por tanto, en el mundo de la contabilidad y tuvo como resultado una explosión en la manufactura y la creación de grandes corporaciones; esto dio lugar a la aparición de nuevas especialidades en contabilidad, tales como Contadores de Costos, al reconocer a los costos como una necesidad de información para tomar decisiones estratégicas en el mercado. En el Perú se tiene previsto implantar los costos en la Contabilidad Gubernamental.

tal. Después de la Segunda Guerra Mundial surge como una respuesta a la reconstrucción de las naciones destruidas por la guerra y por la competencia de las grandes potencias por conseguir la supremacía bélica, en especial durante los años de la guerra fría, donde la investigación científica se convirtió en el motor del desarrollo tecnológico. Por último, la tecnología se extendió a la Ciencia de la Comunicación como una necesidad del acelerado cambio de las comunicaciones, donde las distancias y los tiempos se hacen cada vez más cortos. Se crean así las primeras máquinas de procedimiento de datos, con lo que se inicia la era de la informática. Se incursiona en las comunicaciones a través de la Informática y en especial de la cibernética, las cuales han tenido un impacto decisivo en el avance de la Contabilidad en lo concerniente al procesamiento de los datos contables, en el control y en la elaboración de la información contable para la toma de decisiones. Hace más de treinta años que estos procesos, en determinadas empresas, pasaron a ser mecanizados y procesados, rápida y secuencialmente por computadoras. Hoy en día sigue ocurriendo lo mismo, pero con la diferencia de que el ámbito es más amplio; ahora hasta la pequeña empresa utiliza los PC para "llevar" su contabilidad. Ejemplo de ello es la Internet. La Contabilidad del futuro tendrá que tener en cuenta estas nuevas formas del flujo de información para programar sus actividades dentro del nuevo contexto cibernético y robotizado de este siglo.

### **La contabilidad como sistema de gestión gubernamental**

La Contabilidad Gubernamental no puede separarse del resto de los sistemas de información a pesar de tener un ámbito de actuación propio y sus reglas de desempeño. El avance de la tecnología le permite elaborar informes oportunos para la toma de decisiones que facilite la acción en las distintas etapas de la Gestión Pública: Planificación, Programación y Ejecución presupuestal.

La Contabilidad Gubernamental, como elemento del sistema integrado de información, permite generar datos sobre:

- Variaciones en la composición de bienes derechos y obligaciones de la organización.
- Comparación con las proyecciones realizadas.
- Formación de datos estadísticos y contribución al desarrollo de modelos de simulación.

- Evaluación de la gestión de la administración.

### **Sistema Integrado de Información SIC**

El Sistema Integrado de Información, como todo sistema, es un conjunto armónico de normas, procesos debidamente interrelacionados y cuyo objetivo fundamental es la de proporcionar información para la toma de decisiones en los diferentes niveles de gobierno y presentar alternativas de solución.

### **Productos del SIC**

Los productos que proporciona el Sistema de Información Contable se materializan en la siguiente forma:

- a) Obtención de los libros contables, estados financieros y presupuestales con una calidad y oportunidad que permiten su presentación directa al gestor, evitando demoras y omisiones y facilitando la toma de decisiones.
- b) Obtención de información puntual con tiempos de respuesta mínimos (segundos) a través de pantalla, confiriendo al sistema una gran agilidad.
- c) Obtención de información impresa de carácter esporádico, es decir, solicitada por los responsables de los diversos centros para una mejor gestión de los mismo, tales como:
  - Conciliación de fondos y bienes.
  - Inventarios.
  - Disponibilidad presupuestal por categoría programática.
  - Disponibilidad financiera.
  - Registro de deudas y acreencias.
  - Margesi de bienes.
  - Posición de caja, situación de la deuda, etc.
- d) Personalización de la información a obtener por parte de cada gestor y que le permite tener a cada uno de ellos información específica para el mejor cumplimiento de sus fines.

Al ser el SIC un sistema, las relaciones entre los distintos elementos que la componen se verificarán a través de flujos de información, tal como se presenta a continuación:

### Flujo de la Estructura Contable

La Contaduría Pública se reorganiza por sectores de la Administración Pública, de acuerdo con la estructura presupuestal. Cada sectorista se encarga de procesar la información y obtener los informes de movimiento: Balances, Estados Financieros y Presupuestales u otra información que se le solicite. Obtenido tal producto, debe coordinar con el Centro Base para su conformidad y firma. Todos los Centros están interconectados, para utilizar los medios informáticos más avanzados o recomendados de acuerdo con su disponibilidad financiera y/o presupuestales que permitirá el correcto y eficaz funcionamiento del sistema.

### El rol del contador público en el sistema

El Contador Público al servicio del Estado, en entidades de gestión gubernamental, tiene como una de sus funciones principales demostrar cómo se gastaron los recursos recaudados del pueblo, además de vigilar y mantener los sistemas de controles internos sobre los distintos programas del Estado, para garantizar el manejo de los mencionados recursos en la forma en que fue planificada y presupuestada.

El Contador Público al servicio del Estado, en entidades de gestión, deberá lograr:

- a) Eficiencia en el manejo de los recursos.
- b) Eficiencia en el logro de las metas.

### El perfil del Contador Público al servicio del Estado

Debe contar con óptima formación profesional, ser líder, contar con capacidad descriptiva, permeable al cambio. Su remoción debe estar sujeta a informes objetivos de la Contraloría de la República. Una forma para cumplir tales propósitos es el planteamiento de la siguiente estructura donde la Contaduría posea el rango inmediato inferior de la Alta Dirección del Pliego Presupuestal.

### La administración financiera gubernamental

El desarrollo económico y social del Estado se basa en la gestión administrativa del sector Público, motivo que obliga a que su constante actualización y modernización logren estos objetivos propuestos. El campo de la modernización de la administración pública es sumamente amplio y complejo, por lo que este trabajo se centra en proponer y desarrollar un modelo del área de la Administración Financiera Gubernamental.

La Reforma del Estado, iniciada hacia fines de 1992, implicó el inicio de una profunda transformación cuantitativa y cualitativa del aparato estatal que, por su magnitud, aún no ha finalizado. La principal preocupación económica de todos los países debe ser la capacidad de perfeccionamiento de su economía, de modo que las empresas puedan obtener ventajas competitivas más refinadas y con mejor productividad. Solo de este modo podrán mejorar el nivel de vida y la prosperidad económica. El papel del gobierno es establecer políticas que puedan crear las bases de recursos humanos, científicos y tecnológicos y la infraestructura que faciliten el perfeccionamiento. El gobierno, para alcanzar cumplir su misión y fines, ha instituido sistemas y uno de ellos es el Sistema de Contabilidad Gubernamental.

Este Sistema debe buscar permanentemente la calidad total para contribuir a enfrenar con éxito desafíos:

- a) Convertir a los sistemas administrativos en verdaderas herramientas de gestión, darles una nueva concepción.
- b) Que exista un Código Único de Procedimientos Administrativos y la organización administrativa.
- c) Se propone la creación del Sistema Contable (SIC), donde se establecerá una contabilidad para informes múltiples, permitiendo contar Justo a Tiempo (JAT) con una cantidad y calidad de información para la toma de decisiones.

### VÍDEO:

Sistema Nacional de Contabilidad

<https://www.youtube.com/watch?v=lwJlnUqDUQA>

Duración: 15.06 minutos



## TEMA 6:

## SISTEMA NACIONAL DE INVERSIÓN PÚBLICA- SNIP

El SNIP es un sistema diseñado para que las entidades del Estado que tienen que promover y ejecutar proyectos de inversión pública lo hagan considerando las normas y procedimientos contemplados en el sistema referido. Si bien es cierto que este sistema busca que los proyectos se formulen y ejecuten en aras de lograr niveles de eficiencia estatal, su creación y modificación se debió a recurrentes problemas de proyectos ineficientes y que promovían la corrupción en el modelo anterior.

Actualmente, existen normas y procedimientos poco flexibles que han hecho de este un proceso un tanto burocrático pero necesario, no obstante se podría mejorar el sistema realizando algunas modificaciones normativas y de aplicabilidad para propiciar un mayor número de proyectos en el ámbito público, no olvidemos que estos proyectos están orientados a suplir necesidades básicas de la población en diferentes regiones y se espera que mejoren el desarrollo nacional, regional y local.

### 1. ¿POR QUÉ SE CREA EL SISTEMA NACIONAL DE INVERSIÓN PÚBLICA - SNIP?<sup>6</sup>

Durante muchos años fue común que las Entidades Públicas pasen directamente de la idea de un Proyecto a la elaboración del Expediente Técnico y de ahí a la ejecución de la obra, obteniendo como resultado (en muchos casos) proyectos que no resolvían problemas y que no contaban con recursos para su Operación y Mantenimiento. De esa manera se utilizaban ineficientemente los escasos recursos públicos destinados a inversión. Observa el siguiente gráfico:

6 Bernaola, A. (s.f.). Guía de Orientación- Sistema Nacional de Inversión Pública. PRODES-MEF. Págs. 1-24. Recuperado de: <http://www.une.edu.pe/general/guianormas.pdf>

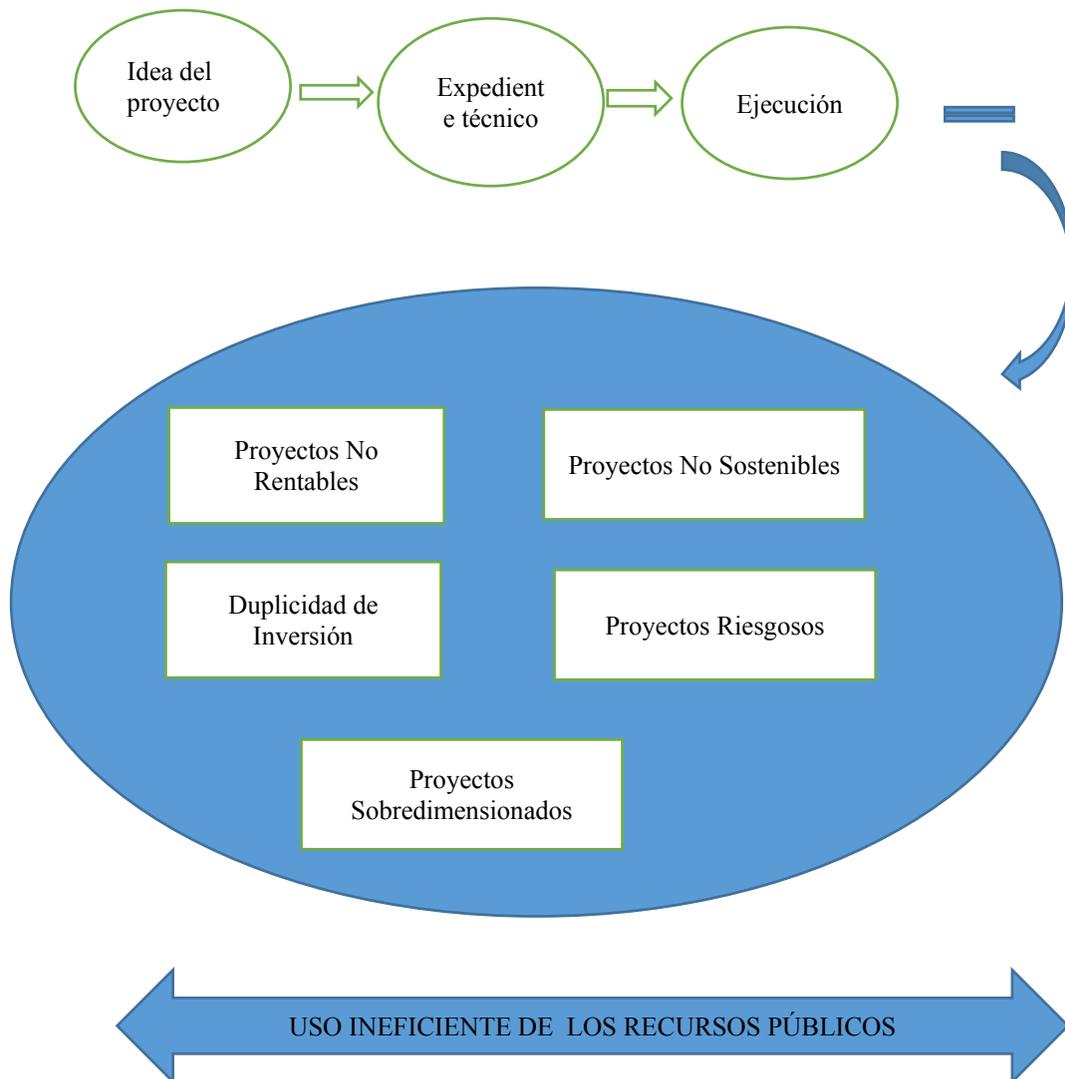


Gráfico N° 26. Antes del SNIP  
Fuente: Bernaola Alejandro

Ante esta situación y sabiendo que los recursos disponibles para la inversión pública son limitados, se creó el Sistema Nacional de Inversión Pública por Ley 27293, que establece que las entidades públicas encargadas de ejecutar proyectos de inversión pública, deben aplicar una serie de principios, procesos, metodologías y normas técnicas que permitan optimizar el uso de los recursos públicos. El SNIP es uno de los sistemas administrativos del Estado, que como el de Presupuesto, Tesorería, Contaduría, Control, Contrataciones y Adquisiciones, etc., es de observancia y cumplimiento obligatorio para todos los niveles de gobierno.

## 2. ¿CUÁL ES LA FINALIDAD DEL SNIP?

El SNIP busca optimizar el uso de los recursos públicos destinados a la inversión, con el fin de que su uso tenga un mayor impacto en el desarrollo económico y social del país. "Optimizar el uso de los recursos públicos significa que con una misma cantidad de dinero para inversión podamos conseguir los mejores resultados posibles". La principal herramienta que usa el SNIP es el análisis de Pre-inversión, el cual permite una evaluación técnica, económica, financiera y de sostenibilidad de los proyectos previa a su ejecución.

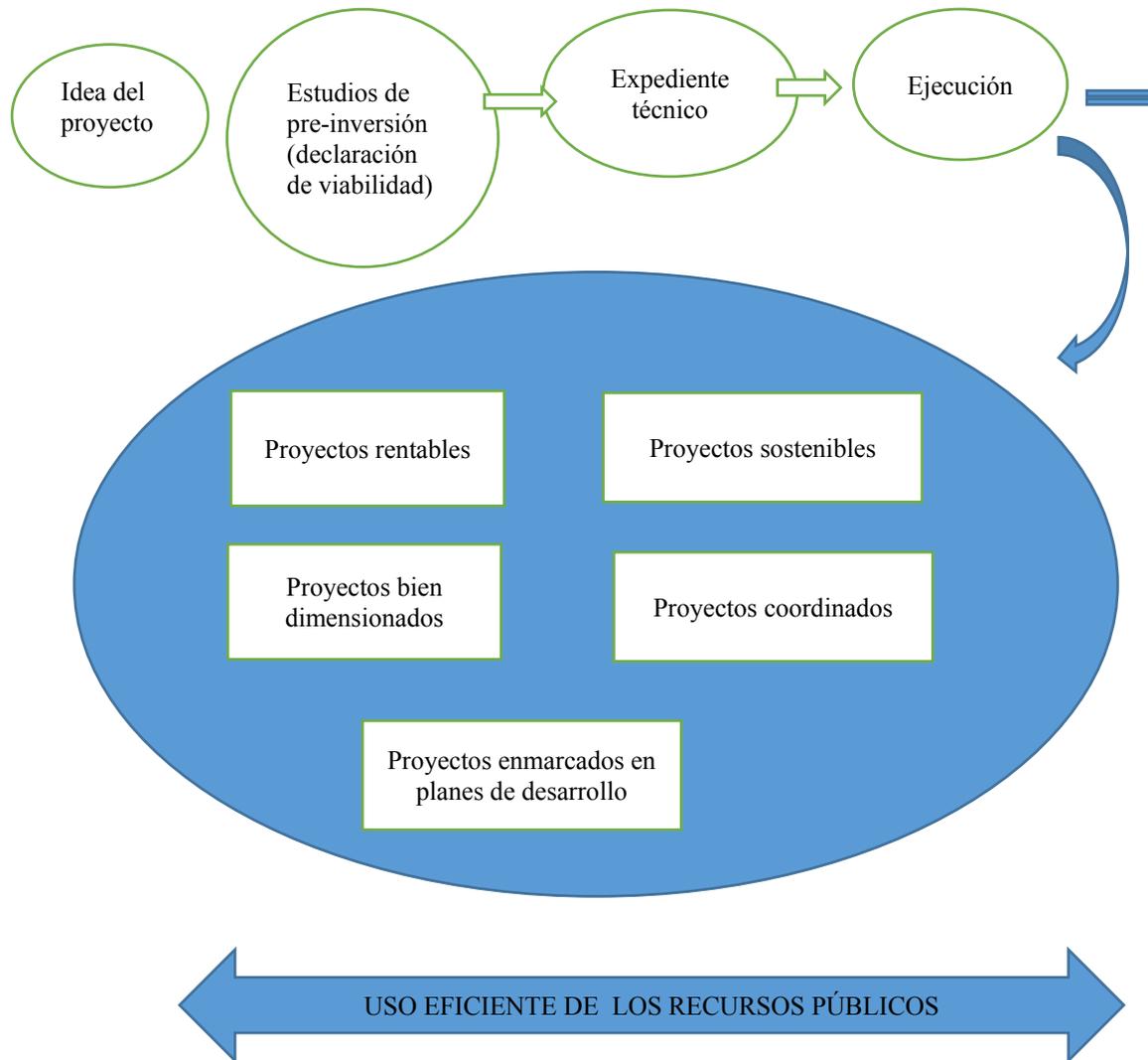
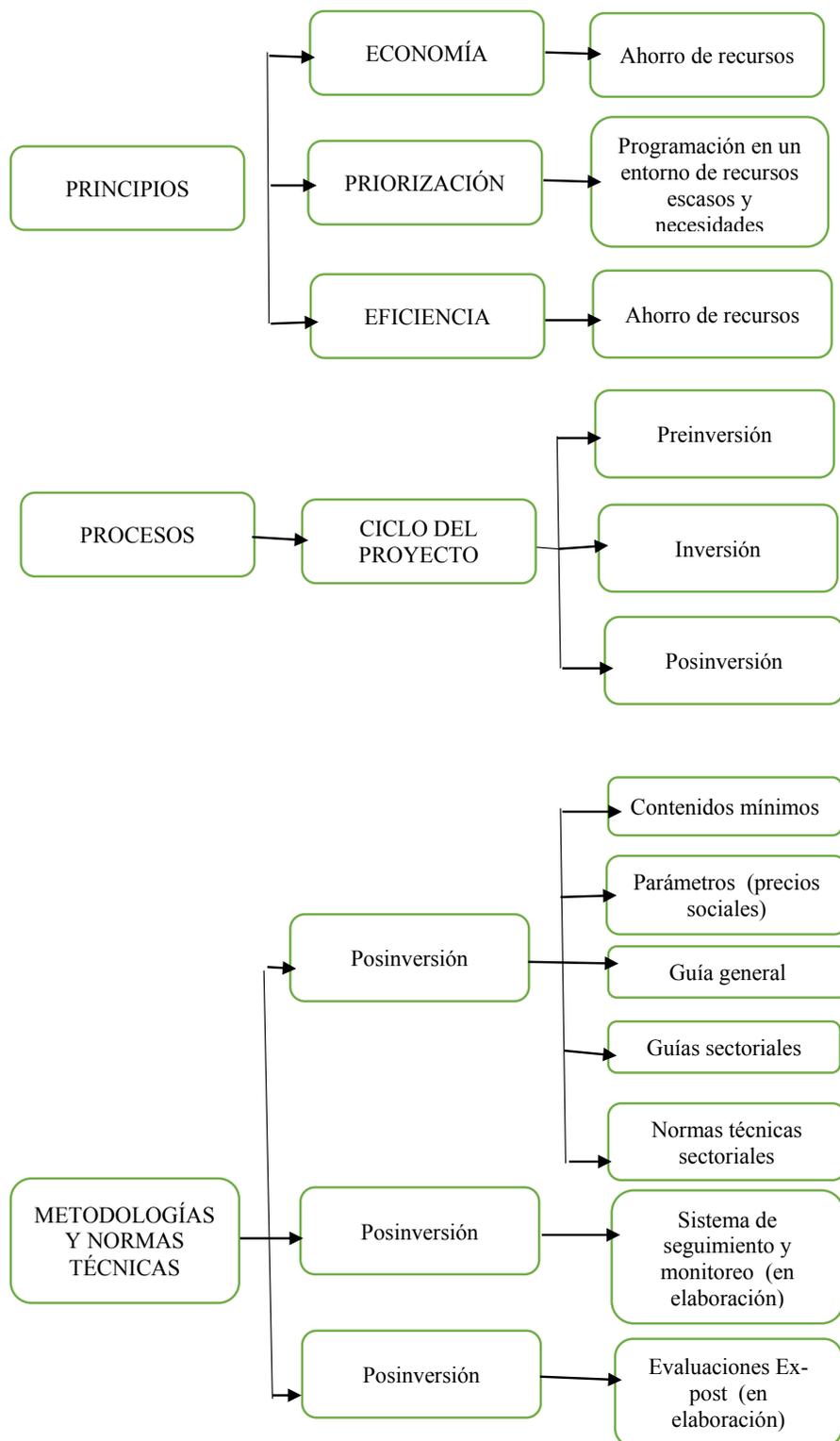


Gráfico N° 27. Con el SNIP  
Fuente: Bernaola Alejandro

### 6.4.3 PRINCIPIOS, PROCESOS Y METODOLOGÍAS DEL SNIP

El SNIP contiene principios, procesos, metodologías y normas técnicas homogéneas tales como:



**Ideas-Fuerza:** El SNIP tiene como objetivo el uso eficiente de los recursos públicos destinados a la inversión. El análisis de Pre-inversión constituye la herramienta que permite la evaluación para optimizar el uso de los recursos públicos destinados a la inversión.

### 3. ÁMBITO DE APLICACIÓN

---

¿Quiénes están sujetos al SNIP? Todas las entidades y empresas del Sector Público No Financiero que ejecuten Proyectos de Inversión con Recursos Públicos. Es decir comprende a:

- Los Ministerios y sus órganos desconcentrados.
- Los Organismos Públicos Descentralizados.
- Los Organismos Constitucionalmente Autónomos.
- Los Gobiernos Regionales, sus empresas y las entidades adscritas a estos.
- Los Gobiernos Locales, sus empresas y las entidades adscritas (no todos están sujetos, ver página 19).
- Las Empresas del Estado, de derecho público o privado y las empresas mixtas en las cuales el control de las decisiones de los órganos de gestión esté en manos del Estado.
- Los órganos reguladores y supervisores y en general los organismos y dependencias del Estado que ejecuten Proyectos de Inversión Pública.
- Las Universidades Nacionales.
- Y cualquier otra entidad del Sector Público no financiero sin importar su denominación y oportunidad de creación.
- Adicionalmente, incluye los proyectos del sector privado cuando, después de la ejecución, los gastos permanentes de operación y mantenimiento deban ser asumidos por una entidad del Sector Público con cargo a su presupuesto institucional.

### 4. ¿CÓMO SE AGRUPAN LAS ENTIDADES Y EMPRESAS DEL GOBIERNO NACIONAL EN EL SNIP?

---

Se encuentran agrupadas por Sectores en el Clasificador Institucional del SNIP. Esta clasificación institucional por Sectores es válida para los fines de la Ley del SNIP. Cada uno de estos Sectores se encuentra bajo la responsabilidad de un Ministerio (Salud, Agricultura), un Organismo Constitucionalmente Autónomo (poder judicial) o un órgano representativo de un conjunto de estos (universidades, sistema electoral).

Además, cada Sector tiene responsabilidad funcional. El término "funcional" está referido a saber qué Sector está encargado de tal o cual función del Estado y así determinar cuál es el encargado de evaluar los proyectos que están relacionados con dicha función.

### 5. ¿CÓMO SE HAN INCORPORADO LOS GOBIERNOS REGIONALES Y GOBIERNOS LOCALES AL SNIP?

---

Los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales han sido incorporados al SNIP con similares funciones y responsabilidad que un Sector. Con la salvedad de que a diferencia de los sectores del Gobierno Nacional que tienen una responsabilidad funcional, los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales responden a una responsabilidad territorial, en función de sus competencias (según Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y Ley Orgánica de Municipalidades).

La responsabilidad territorial está referida a la aplicación de las responsabilidades y atribuciones de un Gobierno Regional o Gobierno Local dentro de su ámbito geográfico y de sus competencias.

### 5.1. ¿QUÉ ES UN PROYECTO NUEVO?

Los Proyectos de Inversión Pública Nuevos, son aquellos que a la fecha de incorporación al SNIP No se encuentran en ejecución o No cuentan con un expediente técnico aprobado vigente, o la elaboración del expediente técnico no está sometida a un contrato suscrito o no está siendo elaborado por la propia entidad.

### 5.2. ¿CUÁLES SON LOS BENEFICIOS DE SEGUIR LOS PROCEDIMIENTOS DEL SNIP?

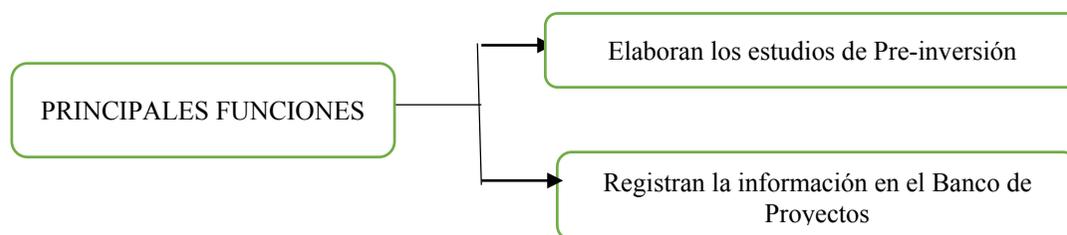
Los beneficios son:

- Los Proyectos son formulados como verdaderas soluciones a los problemas.
- El análisis técnico hecho por sus propios formuladores permite a las autoridades tener un respaldo en sus decisiones.
- Se utilizan mejor los recursos (más beneficios por menos costo).
- Se cuenta con apoyo especializado de las Oficinas de Programación de Inversiones-OPI sectoriales y de la Dirección General de Programación Multianual - DGPM.

### 5.3. RESPONSABLES Y FUNCIONES

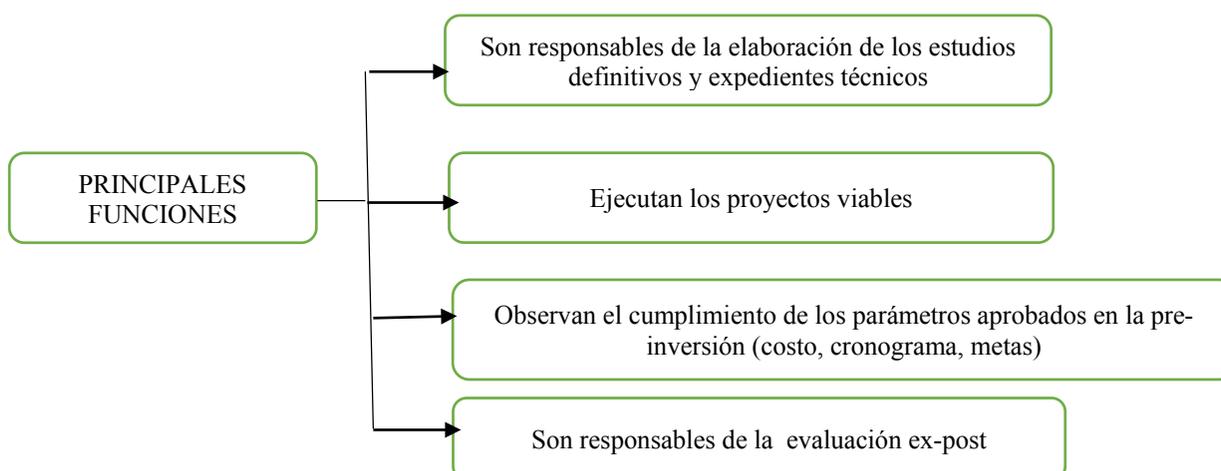
¿Quiénes conforman el SNIP? Conforman el SNIP:

a) Las Unidades Formuladoras-UF. Son cualquier órgano o dependencia de las entidades (previamente registradas en el Banco de Proyectos).



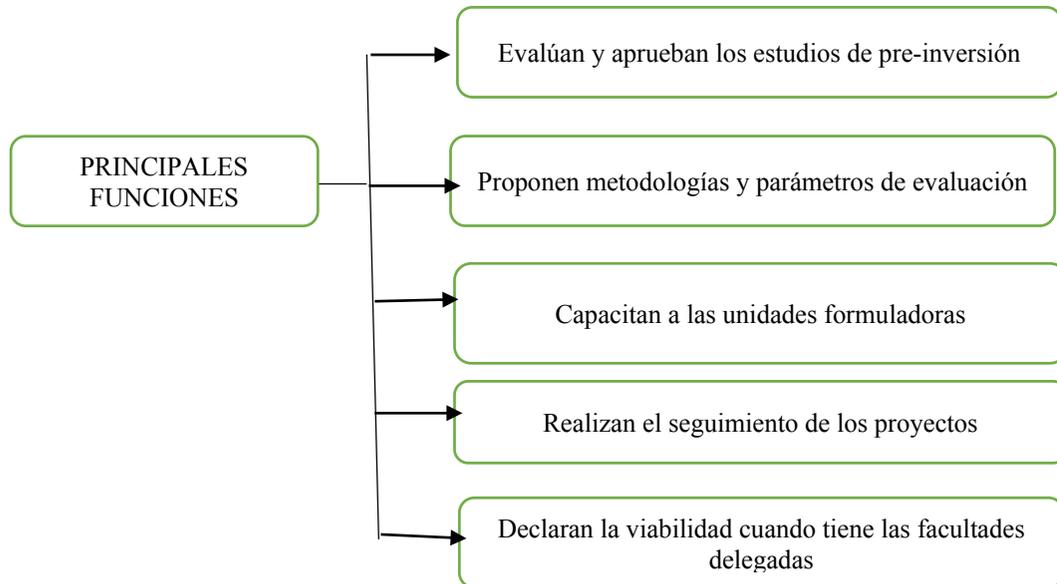
### 5.4. LAS UNIDADES EJECUTORAS -UE.

Son cualquier órgano o dependencia de las entidades, con capacidad para ejecutar los Proyectos de Inversión Pública de acuerdo a la normatividad presupuestal vigente. No requieren su inscripción en el Banco de Proyectos.

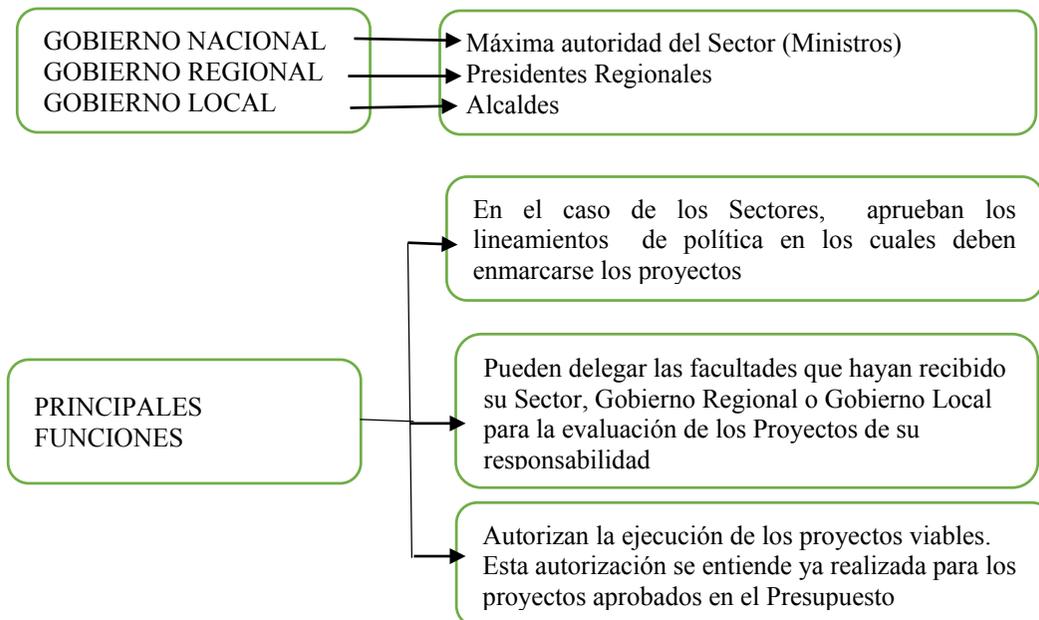


### 5.5. LAS OFICINAS DE PROGRAMACIÓN DE INVERSIONES - OPI.

Son los órganos técnicos del SNIP en cada Sector, Gobierno Regional o Gobierno Local.

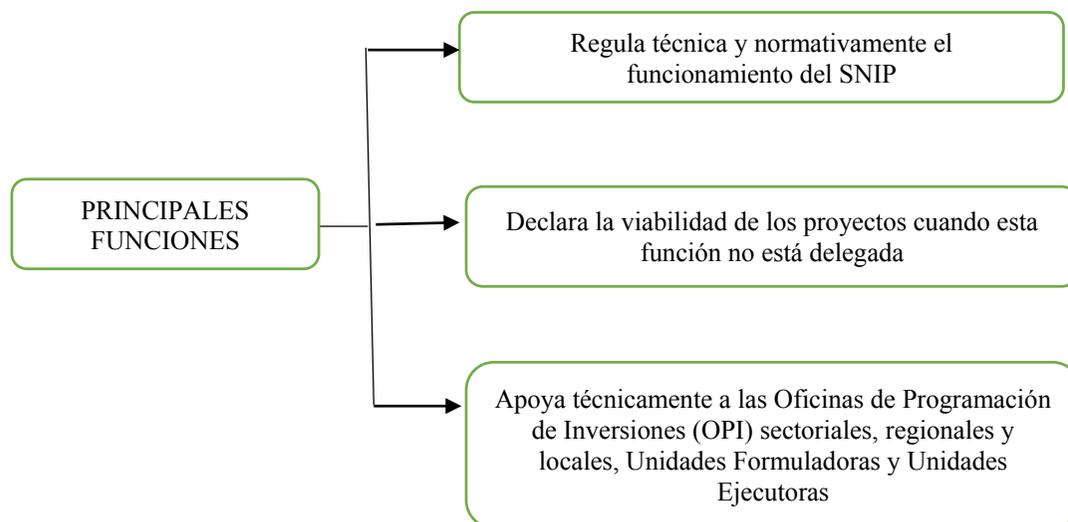


5.6. LOS ÓRGANOS RESOLUTIVOS. Son las máximas autoridades ejecutivas en cada Sector, Gobierno Regional o Gobierno Local.



### 5.7. LA DIRECCIÓN GENERAL DE PROGRAMACIÓN MULTIANUAL (DGPM) DEL SECTOR PÚBLICO.

Dirección perteneciente al Ministerio de Economía y Finanzas, que es la máxima autoridad técnica normativa del SNIP.



#### Principales funciones del SNIP

A continuación se muestran en el siguiente gráfico:

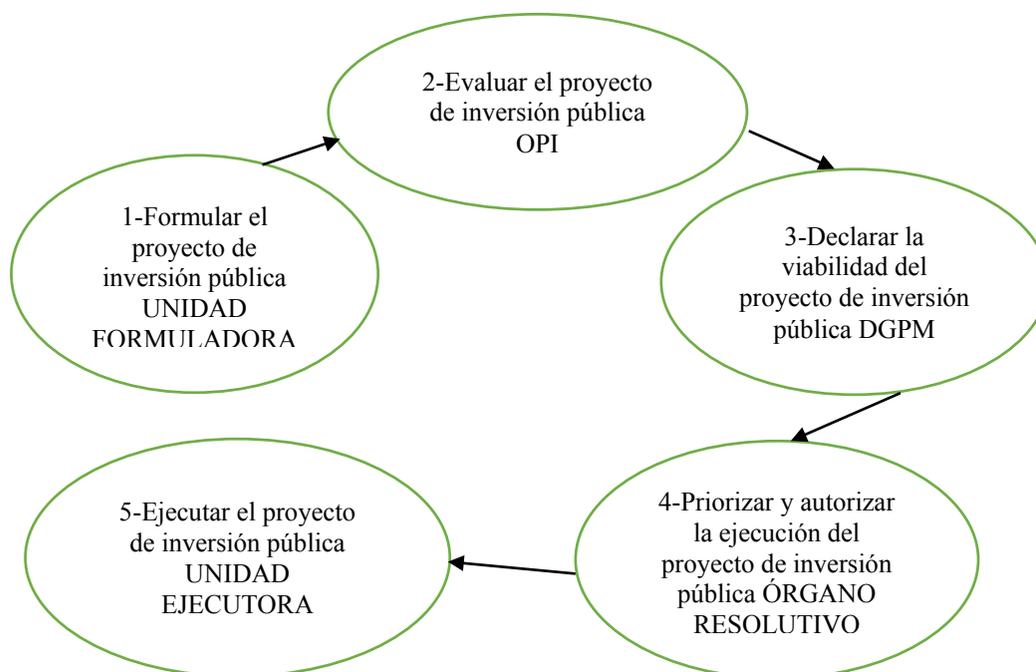


Gráfico N° 28. Funciones del SNIP  
Fuente: Bernaola Alejandro

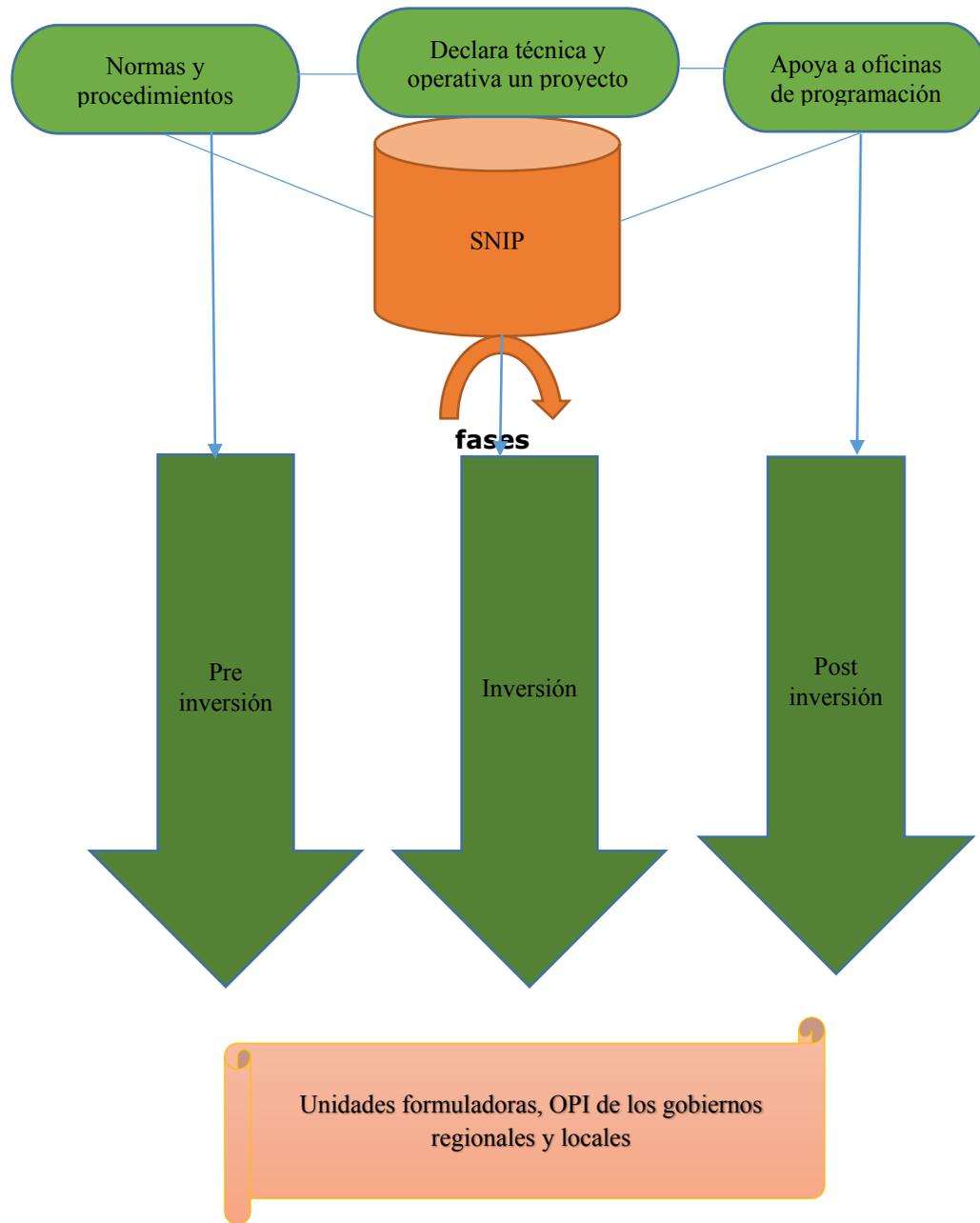


Gráfico N° 29. Resumen



## EL SISTEMA NACIONAL DE INVERSIÓN PÚBLICA

*Andía, W. (2004). El sistema nacional de inversión pública. Un análisis crítico. Revista Industrial Data, 7 (1), 70-72. Lima, Perú: Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Recuperado de [http://sisbib.unmsm.edu.pe/bibvirtualdata/publicaciones/indata/vol7\\_n1/pdf/sistema.pdf](http://sisbib.unmsm.edu.pe/bibvirtualdata/publicaciones/indata/vol7_n1/pdf/sistema.pdf)*

### Introducción

El Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) se implementa en nuestro país con la finalidad de elevar la calidad de las inversiones y mejorar los niveles de equidad, eficiencia y sostenibilidad del gasto público, para ello, se determinó como unidad básica de análisis al proyecto y su ciclo de vida. La incorporación del Sistema Nacional de Inversión Pública en nuestro medio significa un avance en materia de evaluación y toma de decisión racional de los proyectos propuestos por el sector público, ya que uniformiza conceptos, criterios y metodologías, además de brindar un marco legal que norma su operación. Su aplicación en forma progresiva en las entidades del sector público fue un acierto metodológico pero con algunas limitaciones de información y poca flexibilidad en el uso de los manuales. Es indudable que los avances son importantes, pero existen algunos componentes que no facilitan su aplicación, por lo tanto, es necesario mejorarlos. Las observaciones siguientes se proponen bajo una perspectiva crítica, para que sirvan de reflexión de todas aquellas personas que, en su quehacer diario llevan consigo las inquietudes por comprender y dar respuestas a interrogantes en esta materia.

### Antecedentes del SNIP

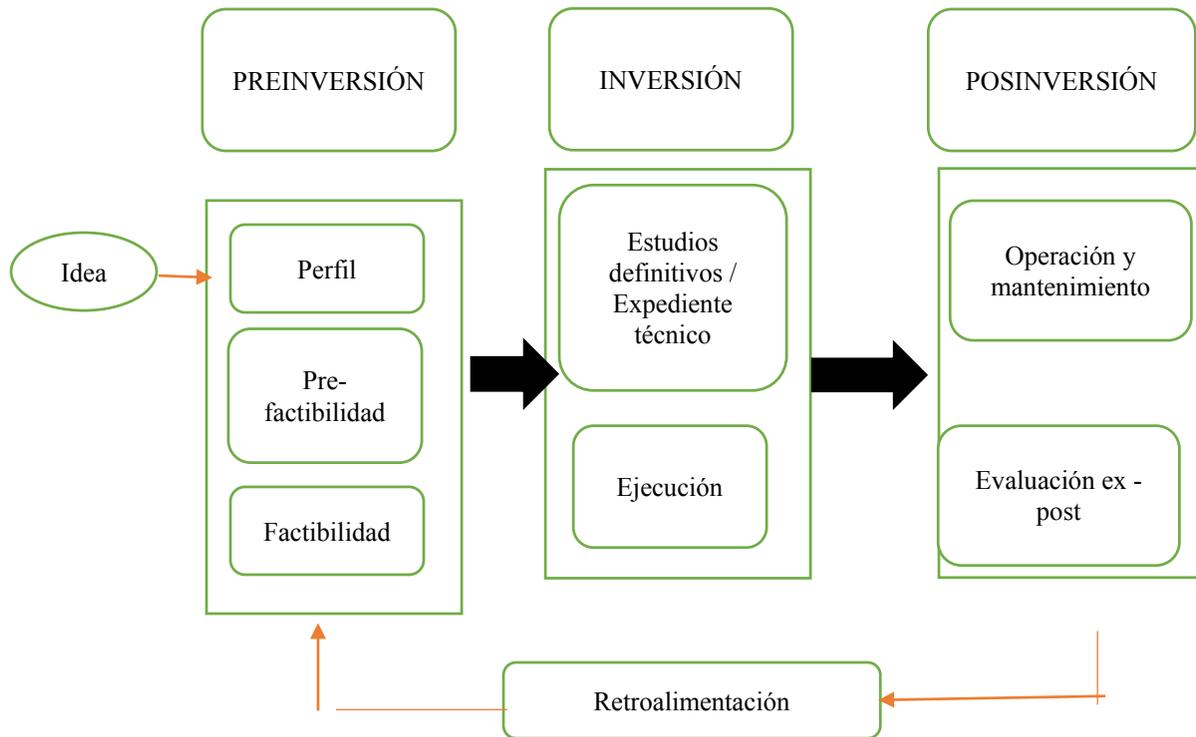
El referente inmediato anterior al Sistema Nacional de Inversión Pública del Perú lo constituye el Sistema Nacional de Planificación, el mismo que fue desactivado al disolverse su órgano rector el Instituto Nacional de Planificación el año de 1992, asumiendo dichas funciones el Ministerio de Economía y Finanzas. Es así que el año 2000, se crea el Sistema Nacional de Inversión Pública del Perú a través de la Ley N° 27293, con la finalidad de optimizar el uso de los recursos públicos destinados a la inversión y buscando lograr los siguientes objetivos: la aplicación del Ciclo de Proyectos, fortalecer la capacidad de planeación del sector público y crear las condiciones para la elaboración de los planes de inversión multianuales.

El Sistema Nacional de Inversión Pública está conformado por:

1. La Dirección General de Programación Multianual del Sector Público (DGPM), del Ministerio de Economía y Finanzas, es la más alta autoridad técnica normativa del Sistema.
2. Los Órganos Resolutivos, es la máxima autoridad ejecutiva de cada sector.
3. Las Oficinas de Programación e Inversiones (OPI), es el órgano técnico del Sistema en cada sector.
4. Las Unidades Formuladoras (UF), son las dependencias o entidades del sector público registradas ante la DGPM, es la encargada de elaborar los estudios de pre inversión.
5. Las Unidades Ejecutoras (UE), son las dependencias o entidades del sector público con capacidad legal para ejecutar proyectos de inversión pública. La aplicación del Sistema Nacional de Inversión Pública fue en forma progresiva ya que en sus inicios excluía a los gobiernos locales de su aplicación, para posteriormente a través de la Resolución Directoral N° 007-2003-EF/68.01, aprobar la Directiva N° 004- 2003-EF/68.01 Directiva para los Gobiernos Regionales y Gobiernos locales donde se determina incluirlos según parámetros establecidos.

Los proyectos de inversión pública se sujetan a las siguientes fases:

- a. Fase de Preinversión. Se realizan los estudios para sustentar y obtener la viabilidad del proyecto.
- b. Fase de Inversión. Se inicia una vez obtenido la viabilidad del proyecto.
- c. Fase de Posinversión.



**El SNIP**

**CONSIDERACIONES AL SNIP**

Las observaciones que se plantean se refieren a los distintos elementos del Sistema y se desarrollan en función a su impacto:

**Primero.** Para que el SNIP cumpla con sus objetivos, es importante que se desarrolle una cultura de proyectos, ello requiere de la formación de profesionales con especialización en la materia. En nuestro medio se han realizado capacitaciones que por su estructura y la cantidad de horas, resultan insuficientes; es más, en el país, esta materia se desarrolla académicamente con muchas limitaciones. Por la naturaleza de los cursos, siempre los temas de formulación y evaluación quedan pendientes de ser desarrollados, por lo que sería necesario programar cursos donde se expliquen temas específicos (evaluación social, oferta y demanda, etc.); también es recomendable realizar capacitaciones según los niveles de conocimiento de los participantes. Todo esto, influirá en mejorar la calidad de los proyectos y así facilitar el proceso de viabilidad así como de efectividad de las unidades formuladoras.

**Segundo.** En lo que respecta a los manuales para la preparación de los proyectos disponibles en el portal del Ministerio de Economía y Finanzas, es necesario

que la metodología empleada en estos documentos sea más práctica y consistente en la presentación de casos, tales que se mantenga la continuidad de ejemplos enlazados con la temática y relegar la rigurosidad de algunos tópicos que en la realidad son difíciles de aplicar por la complejidad del uso de información en nuestro medio. El aprendizaje es un proceso a desarrollar en etapas, por tanto, las cualidades de los documentos de consulta deben caracterizarse por su claridad, simplicidad y flexibilidad.

**Tercero.** El SNIP establece contenidos mínimos para la presentación de proyectos, específicamente a nivel de perfil contiene una estructura un poco rígida, por ejemplo, para proyectos de tipo productivos es necesario la incorporación de variables de marketing, es decir, el precio, distribución, descripción de las características del producto, etc. Es cierto que estamos analizando proyectos del sector público pero puede darse el caso que se presenten estos tipos de proyectos, como por ejemplo, un centro preuniversitario de una universidad. Asimismo, en el esquema citado, los costos son considerados antes que los beneficios, siendo lo correcto primero la identificación de los beneficios, ya que a partir de ello se hallan los costos.

**Cuarto.** La tasa de descuento es aquel parámetro que mide el uso de los recursos del Estado y debe

incorporar el riesgo del sector en donde se dirigirá el proyecto. El SNIP define una tasa del 14 % para todos los proyectos del sector público, la interrogante sería, si un proyecto del sector agricultura tiene el mismo riesgo que un proyecto del sector educación, entonces ¿se debe usar la misma tasa de descuento? También, puede darse el caso que un proyecto tenga dos fuentes de financiamiento: una de los recursos del Estado y la otra mediante préstamo del sistema financiero; aquí la interrogante sería ¿qué tasa de descuento se debe emplear? Para dar una respuesta se tiene que diferenciar los conceptos del flujo de caja económico y el financiero; en el primero encontramos la rentabilidad global de todo el proyecto, por tanto la tasa de descuento debe ser el promedio ponderado del 14 % y del costo del financiamiento; en el flujo de caja financiero encontramos la rentabilidad por el aporte que realiza el Estado, entonces, aquí la tasa es 14 %.

**Quinto.** El tipo de análisis utilizado en la evaluación de proyectos es preferentemente el costo-beneficio; en muchos casos se debe utilizar otra metodología ya que los beneficios son difíciles de llevarlos a valores monetarios, el SNIP define al costo efectividad pero en muchos casos se utiliza el costo eficiencia. La diferencia se da en que el primero se relaciona los costos con algún indicador que represente a los beneficios, en el segundo caso, se relacionan los costos con la cantidad de usuarios.

### Conclusiones

Para obtener mejores resultados en la implementación del Sistema Nacional de Inversión Pública, es necesario corregir las metodologías de transmisión de información hacia los usuarios, adecuar los parámetros y esquemas de presentación de los proyectos a las características propias de las necesidades de los usuarios.

### VÍDEO:

¿Qué es el SNIP?

<https://www.youtube.com/watch?v=4jBRVB8vP20>

Duración: 6.53 minutos



## TEMA 7:

SISTEMA NACIONAL DE CONTROL<sup>7</sup>

El Sistema Nacional de Control busca que las entidades públicas cumplan con el logro de sus objetivos y fines y el sistema debe controlar que los funcionarios del Estado se rijan a las normas estando obligados a manejar los recursos públicos adecuadamente, esto es, hacer un uso racional de los escasos recursos del Estado para lo cual se han establecido mecanismos de control de diversa naturaleza; es así que el ente rector del control lo asume la Contraloría General de la República. El sistema consiste en el control de los actos y resultados de la gestión pública y de los funcionarios responsables. En ese contexto es que hay dos tipos de control: el interno que lo lleva a cabo cada organización pública (control previo) y el externo, que lo lleva a cabo la Contraloría General de la República y se basa en principios comúnmente aceptados.

## 1 ¿QUÉ ES EL CONTROL DE LA GESTIÓN PÚBLICA?

Es el conjunto de acciones mediante las cuales las instituciones públicas tienden al logro de sus fines y objetivos, todos ellos vinculados con el bienestar de la sociedad.

Estas acciones son llevadas a cabo por los servidores o funcionarios públicos, que en el caso de las municipalidades son los alcaldes y regidores, los servidores nombrados y el personal que ejerce funciones sin ser nombrados. Los funcionarios que ejercen funciones directivas deben tomar decisiones y manejar los recursos del Estado en beneficio de la sociedad. A su vez, la sociedad y los organismos del Estado deben fiscalizar el manejo de esos recursos y la toma de decisiones.

## 2. MECANISMOS DE CONTROL

### CONTROL POLÍTICO

- En las municipalidades está a cargo de los regidores.
- A nivel de Estado es realizado por el Congreso, a través de la dación de normas y la fiscalización.

### CONTROL JURÍDICO (PODER JUDICIAL)

En él se ventilan las responsabilidades civiles y penales en las que hubieren incurrido los funcionarios y servidores públicos.

CONTROL GUBERNAMENTAL O ADMINISTRATIVO-FINANCIERO  
Ejercido por la Contraloría General de la República.

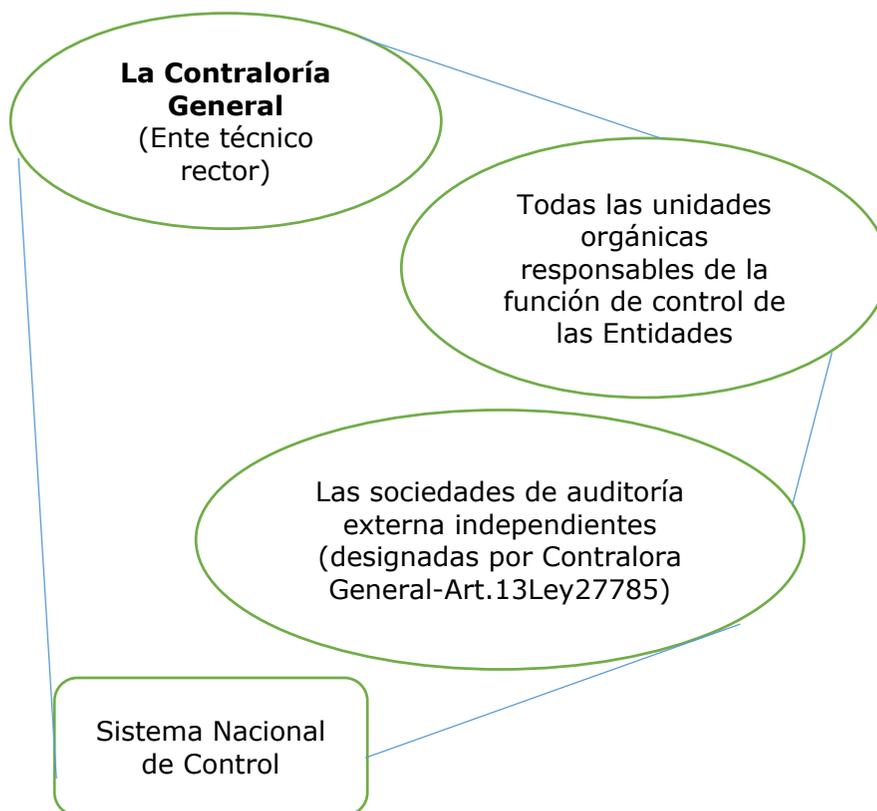
### CONTROL SOCIAL O CONTROL CIUDADANO

A través de la rendición de cuentas, la vigilancia ciudadana, la revocación y renovación de las autoridades, entre otros.

7 Programa de Descentralización-PRODES. (s.f.). Sistemas de Control Gubernamental. Págs.1-20. Recuperado de: <http://www.bvcooperacion.pe/biblioteca/bitstream/123456789/1957/1/BVCI0001590.pdf>

Es el conjunto de órganos de control, normas, métodos y procedimientos estructurados e integrados funcionalmente, destinados a conducir y desarrollar el ejercicio del control gubernamental en forma descentralizada.

### 3. ¿CÓMO ESTÁ FORMADO EL SISTEMA NACIONAL DE CONTROL?



### 4 ¿QUÉ ENTIDADES ESTÁN SUJETAS A CONTROL?

- Gobierno central: Poder ejecutivo, Fuerzas Armadas y la Policía Nacional.
- Los gobiernos regionales y locales.
- Las unidades administrativas del Poder Legislativo, Judicial y del Ministerio Público.
- Los organismos autónomos creados por la Constitución Política del Estado y por ley.
- Las empresas del Estado.
- Entidades: Privadas. No gubernamentales. Internacionales.
- Los organismos reguladores de los servicios públicos y las entidades a cargo de supervisar el cumplimiento de los compromisos de inversión provenientes de contratos de privatización.

## 5. ¿EN QUÉ CONSISTE EL CONTROL GUBERNAMENTAL?

---

Consiste en la: supervisión, vigilancia y verificación de los actos y resultados de la gestión pública, en atención:

- Al grado de eficiencia, eficacia, transparencia y economía en el uso y destino de los recursos y bienes del Estado.
- Al cumplimiento de las normas legales y de los lineamientos de política y planes de acción, evaluando los sistemas de administración, gerencia y control, con fines de mejoramiento a través de la adopción de acciones preventivas y correctivas pertinentes.

## 6. ¿QUÉ COMPRENDE EL CONTROL INTERNO?

---

Comprende las acciones de cautela previa, simultánea y de verificación posterior que realiza la entidad sujeta a control, con la finalidad que la gestión de sus recursos, bienes y operaciones se efectúe correcta y eficientemente. Su ejercicio es previo simultáneo y posterior.

## 7. EL CONTROL INTERNO PREVIO Y SIMULTÁNEO

---

Recuerda que es responsabilidad del alcalde fomentar y supervisar el funcionamiento y la confiabilidad del control interno, para la evaluación de la gestión y el efectivo ejercicio de la rendición de cuentas exclusivo de las autoridades, funcionarios y servidores públicos de las entidades responsables de funciones basadas en las normas que rigen las actividades de la organización y los procedimientos establecidos en sus planes: reglamentos, manuales y disposiciones institucionales.

## 8. EL CONTROL INTERNO POSTERIOR

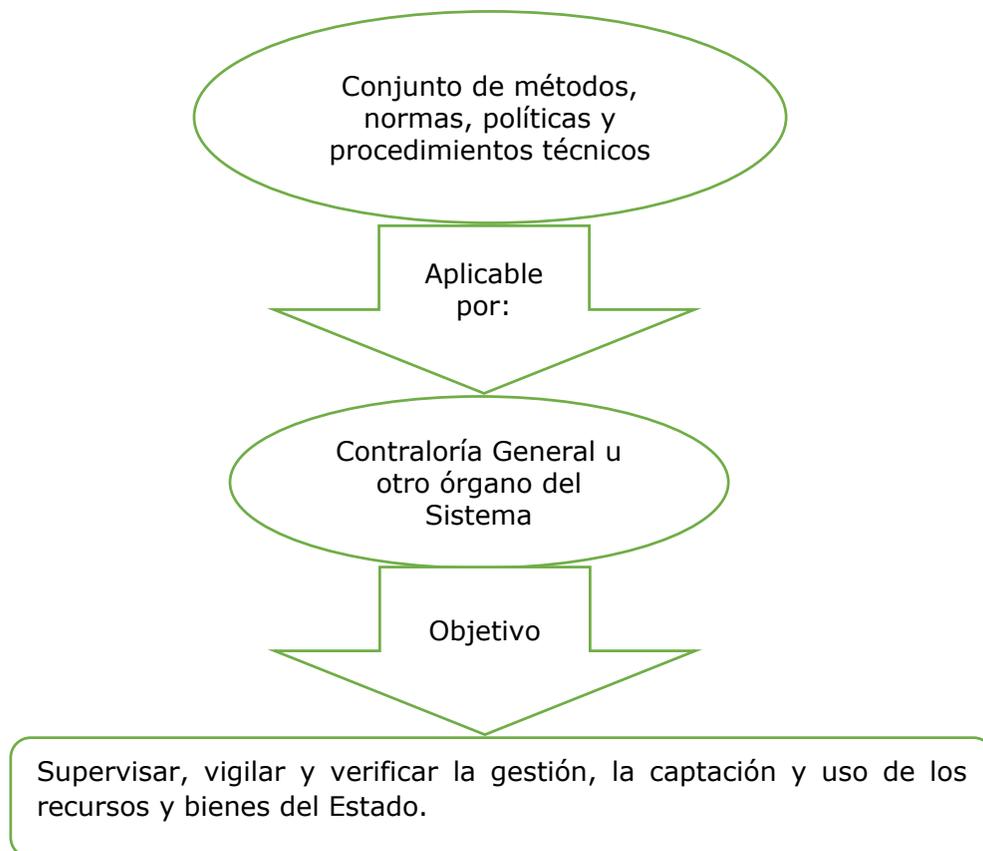
---

Ejercido por los responsables superiores del servidor o funcionario ejecutor.

El órgano de control institucional según sus planes y programas anuales, evaluando y verificando los aspectos administrativos del uso de los recursos y bienes del Estado, así como la gestión y ejecución llevadas a cabo, en relación con las metas trazadas y resultados obtenidos.

---

## 9. ¿QUÉ ES EL CONTROL EXTERNO?



## 10. PRINCIPIOS DEL CONTROL GUBERNAMENTAL

- **La Universalidad.** Entendida como la potestad de los órganos de control para efectuar, con arreglo a su competencia y atribuciones, el control sobre todas las actividades de la respectiva entidad, así como de todos sus funcionarios y servidores, cualquiera fuere su jerarquía.
- **El Carácter Integral.** Consta de un conjunto de acciones y técnicas orientadas a evaluar, de manera cabal y completa, los procesos y operaciones que son materia de examen en la entidad y los beneficios económicos y/o sociales obtenidos, en relación con el gasto generado, las metas cualitativas y cuantitativas establecidas, su vinculación con políticas gubernamentales, variables exógenas no previsibles o controlables en índices históricos de eficiencia.
- **La Autonomía Funcional.** Expresada en la potestad de los órganos de control para organizarse y ejercer sus funciones con independencia técnica y libre de influencias. Ninguna entidad o autoridad, funcionario o servidor público, ni terceros, pueden oponerse, interferir o dificultar el ejercicio de sus funciones y atribuciones de control.
- **El Carácter Permanente.** Define la naturaleza continua y perdurable del control.
- **El carácter técnico y especializado del Control.** Como sustento esencial de su operatividad, bajo exigencias de calidad, consistencia y racionabilidad.

- **La Legalidad.** Supone la sujeción a la normativa constitucional, legal y reglamentaria aplicable a la acción de control, entre otros principios.

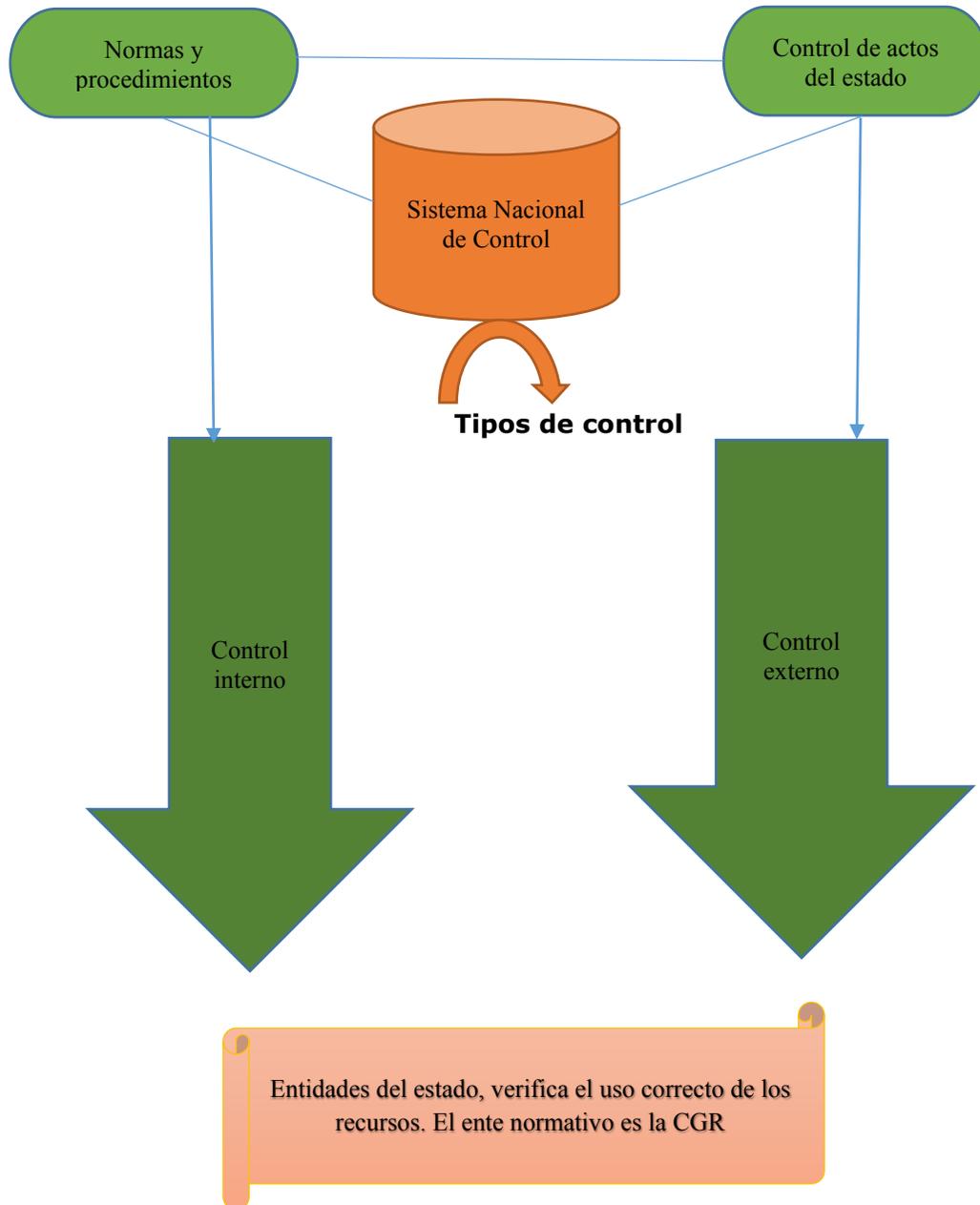


Gráfico N° 30. Resumen



## EL SISTEMA NACIONAL DE CONTROL Y EL ROL DE LA CONTRALORÍA

León, J. y Necochea, L. (2007). *El Sistema Nacional de Control y el rol de la Contraloría*. Págs. B16 a B21. Recuperado de: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/3F1DEE4ADD-B3EAD805257EE7006FE4D1/\\$FILE/contgub\\_07\\_1.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/3F1DEE4ADD-B3EAD805257EE7006FE4D1/$FILE/contgub_07_1.pdf)

### El control gubernamental / Naturaleza Jurídica

Dentro del concepto de Estado, está reconocida la necesidad de la separación de funciones entre los distintos detentadores del poder, considerándose como funciones predominantes: la función legislativa, la función jurisdiccional y la función administrativa. Adicionalmente, en todo Estado de Derecho se han establecido controles para cada una de estas funciones; así, en el caso peruano, tenemos que la función legislativa tiene mecanismos específicos para el control de las diversas normas que se emiten, por ejemplo en el caso de las leyes que emite el Congreso de la República, le corresponderá al Tribunal Constitucional declarar su inconstitucionalidad, si fuere el caso y de acuerdo al procedimiento previsto; asimismo, el propio Poder Legislativo ejerce el control sobre los Decretos Legislativos y Decretos de Urgencia que emite el Poder Ejecutivo. En relación a la función jurisdiccional, existe un órgano interno en el Poder Judicial, denominado Órgano de Control de la Magistratura, que vela por el correcto accionar funcional de los magistrados. Así, en materia administrativa también existe el control gubernamental, el cual puede ser ejercido como actividad o como función especializada, y ser aplicado en diversos momentos y por diversas instancias, como veremos más adelante.

José Roberto Dromi, el destacado administrativista argentino señala que: “El control público está enrai-

zado en la estructura misma del poder estatal, pues no hay “poder sin control”; o al menos no debe haberlo, y es un predicado republicano su instauración y regulación, más aún en tiempos de un Estado, providencial, planificador y burocrático. El control se impone para asegurar la sujeción del obrar público a reglas y principios de derecho y buena administración, en el que debe imperar inexcusablemente la perspectiva finalista del bien común (causa fin), a la que debe ajustarse el poder (causa medio). El control es el instrumento impuesto para verificar esa correspondencia entre “medios” y “fines” y un deficiente procedimiento o estructura de contralor, además del riesgo político por las tentaciones que el ejercicio del poder ofrece, coadyuva a que se enseñoree la arbitrariedad y se falseen los valores en desmedro del fin del Estado.”

En este contexto, control significa evaluar, verificar, comparar; es asimismo, una forma de asegurar que lo propuesto se desarrolle de la forma como se concibió; a través del control se compara lo previsto, lo propuesto o lo dispuesto, con lo efectivamente realizado. Asimismo, es importante anotar que el control no es exclusivo del ámbito público, sino que también está presente en el sector privado. En tal sentido, podríamos ensayar una descripción de la naturaleza jurídica del control gubernamental señalando que es una función del poder que está orientada a verificar el correcto ejercicio del poder, a asegurar la correcta utilización de los bienes y recursos públicos, a mejo-

rar los sistemas administrativos y brindar seguridad respecto a la actuación del aparato del Estado y del quehacer público en general, dentro del marco jurídico que establece la Constitución y las Leyes.

### **Clases de Control / Control como Actividad y Control como Función Especializada**

Como se mencionó anteriormente, el control puede operar como actividad o como función especializada. El control como actividad, es entendido como parte del proceso administrativo: así como existe una fase de planeación, de organización, de dirección, también existe una fase de control. Este tipo de control, en el ámbito público o gubernamental, es ejercido por todos y cada uno de los funcionarios y servidores que conforman las distintas entidades públicas. De otro lado, existen entidades que ejercen el control gubernamental como función especializada, cuya denominación varía dependiendo el país, pero que por la naturaleza de las funciones que cumplen, internacionalmente se les reconoce como "Entidades Fiscalizadoras Superiores".

#### **Control según el ente que lo realiza**

De acuerdo al ente que ejecuta el control, este puede ser interno o externo. El control interno, es aquel que se ejecuta por la misma entidad, la cual debe prever mecanismos que posibiliten aseguren el debido cumplimiento de sus propias actividades. El control externo, es efectuado por personal o entidades diferentes, ajenas a la entidad evaluada.

#### **Control por la oportunidad en que se ejecuta**

Así el control puede ser previo o ex ante, concurrente y posterior o ex post. El control previo o ex ante, como su nombre lo indica se efectúa antes que una operación o actividad se llegue a concretar, El control concurrente, constituye básicamente una actividad de supervisión que se va desarrollando de manera concomitante al desarrollo de las operaciones o actividades. El control posterior o ex post, es el que se efectúa respecto de una operación o actividad que ya ha sido ejecutada.

#### **Control por el objetivo que persigue**

El control de acuerdo al objetivo que se plantee alcanzar, puede ser de prevención o de detección. El control preventivo, tiene por objetivo efectuar verificaciones que permitan identificar posibles riesgos en la entidad, sobre determinadas operaciones o actividades.

El control de detección, tiene por objetivo verificar o identificar si se han producido desviaciones respecto de lo propuesto o dispuesto inicialmente con relación a determinadas operaciones o actividades.

### **El sistema nacional de control en el Perú**

#### **Reseña Histórica**

A continuación haremos una reseña de los principales hitos que se han dado en el desarrollo del control gubernamental en el caso peruano, a lo largo de su historia. Incanato. En el Incanato podemos señalar que también existió un tipo de control administrativo. En el Tahuantinsuyo tenían una especie de Sistema Contable desarrollado a través de los quipus, los cuales eran utilizados por los llamados Quipucamayocs, quienes de alguna manera estaban a cargo de la administración del registro de los recursos en esa época. Conjuntamente, aparece la figura de los llamados Tukuyriquys, cuyas funciones incluían además de realizar inspecciones periódicas en su distrito, la labor de controlar a los funcionarios subalternos, en base a lo reportado en los quipus, todo lo cual constituye un primer acercamiento a lo que ahora conocemos como control gubernamental.

#### **Colonia**

Los conquistadores trajeron de España una serie de instituciones que operaban en el Viejo Mundo, entre las cuales se encontraban el Tribunal de Cuentas y Cajas Reales, también aquellas relacionadas con diversos mecanismos específicos de revisión contable, tales como la Junta de la Real Hacienda (Virrey La Gasca), la Contaduría Mayor de Indias y España (Rey Felipe II), y la Contaduría de Cuentas y Recuentas (1595), entes facultados para exigir las rendiciones de cuentas y formular reparos sobre ellas.

#### **República**

Es así que en 1823 se crea la Contaduría de Cuentas y luego el Tribunal Mayor de Cuentas. La primera medida administrativa relativa al control gubernamental fue emitida por el Libertador Simón Bolívar, el 02 de enero de 1824, disponiendo que todo funcionario público, a quien se le probase en juicio sumario haber malversado o tomado para sí fondos públicos mayores a diez pesos, se le condenaba a la pena capital; asimismo, los jueces que en su caso no procedieren conforme a dicho decreto, serían condenados a la misma pena; y que, todo individuo tenía derecho a acusar a los funcionarios públicos del delito antes

mencionado. A inicios del siglo XX, se emitió el Decreto Supremo de 26 de setiembre de 1929, norma ratificada por Ley N° 6784 del 28 de febrero de 1930, por la cual se crea la Contraloría General de la República como una repartición administrativa del entonces Ministerio de Hacienda, en cuyo texto se precisan que sus funciones se refieren al control de los gastos de presupuesto y rendiciones de cuenta, fiscalización previa de los gastos y organización de la contabilidad de las Contadurías Ministeriales, hasta esa fecha el control fiscal había estado conducido exclusivamente por el Tribunal de Cuentas. De otro lado, a propuesta del Presidente del Banco Central de Reserva, llegó al Perú la misión presidida por el Profesor Edwin Kemmerer, la misma que ya había actuado en Bolivia, Colombia, Chile, y Ecuador y que como culminación de su trabajo, en abril de 1931, presentó, entre otros documentos, la propuesta de reorganización de la Contraloría General de la República. Es en la Constitución de 1933, que por primera vez se institucionalizó constitucionalmente la Contraloría General de la República. No es sino hasta 1964 con la Ley N° 14816, Ley Orgánica del Presupuesto Funcional de la República, que se consagra a la Contraloría como autoridad superior de control presupuestario y patrimonial del Sector Público Nacional, con autonomía e independencia administrativa y funcional, adicionalmente se dispone la incorporación del Tribunal de Cuentas, con lo cual la Contraloría adquiere además, funciones de juzgamiento de cuentas. Mediante Decreto Ley N° 190394, de fecha 16 de noviembre de 1971, con rango de Ley Orgánica, es que se constituye el Sistema Nacional de Control, y a la Contraloría General como entidad superior de control, autónoma para ejercer sus funciones, independiente administrativa y funcionalmente y con atribuciones y competencias propias, señaladas en dicha Ley. La Constitución Política del Estado promulgada en 1979, en el artículo 146 asignó a la Contraloría General de la República, la calidad de organismo autónomo y central del Sistema Nacional de Control, encargándole la supervigilancia de la ejecución de los presupuestos del Sector Público, de las operaciones de la deuda pública y, de la gestión y utilización de bienes y recursos públicos. Bajo el amparo de esta Constitución se emitió el Decreto Ley N° 26162, Ley del Sistema Nacional de Control, publicada el 30 de diciembre de 1992. La Constitución Política del Estado de 1993, en su artículo 82 establece que la Contraloría General de la República es el Órgano Superior del Sistema Nacional de Control, y que goza de autonomía conforme a su Ley Orgánica. En julio de 2002, en concordancia

con el mandato constitucional, se emitió la Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, actualmente vigente y a la que haremos referencia en los numerales siguientes. 3.2. Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República - Ley N° 27785,

La Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, como su nombre lo indica, contiene las disposiciones relacionadas tanto al funcionamiento del Sistema Nacional de Control, como de su ente rector, que es la Contraloría General de la República. El objeto de la Ley es el regular el ejercicio del control gubernamental que posibilite prevenir y verificar la correcta, eficiente y transparente utilización y gestión de los recursos y bienes del Estado; al igual que la actuación honesta, proba y eficiente de las autoridades, funcionarios y servidores públicos; así como el cumplimiento de metas y resultados obtenidos por las instituciones sujetas a control, con la finalidad de contribuir y orientar hacia el mejoramiento de sus actividades y servicios.

### **Definición de Sistema Nacional de Control**

La Ley N° 27785, en su artículo 12°, define al Sistema Nacional de Control como el conjunto de órganos de control, normas, métodos y procedimientos, estructurados e integrados funcionalmente, destinados a conducir y desarrollar el ejercicio del control gubernamental en forma descentralizada; indicando que su actuación comprende todas las actividades y acciones en los campos administrativo, presupuestal, operativo y financiero de las entidades y alcanza al personal que presta servicios en ellas, independientemente del régimen que las regule. Tal como se aprecia, fija un ámbito de control, tanto objetivo como subjetivo.

### **Órganos que conforman el Sistema**

Los órganos que conforman el Sistema son: La Contraloría General, que es el ente técnico rector. Los Órganos de Control Institucional, es decir las unidades orgánicas responsables del control gubernamental, como función especializada, en las entidades sujetas a control. Las Sociedades de Auditoría externa independientes, cuando son designadas por la Contraloría General, para realizar servicios de auditoría en las entidades

### **Ámbito de aplicación del Sistema**

El artículo 3° de la Ley N° 27785, regula su ámbito de aplicación, señalando las entidades sujetas a control por el Sistema, sin distinción de su régimen legal (naturaleza jurídica, régimen laboral, etc.) y fuente de financiamiento (régimen económico), como se detalla:

- a) El Gobierno Central, sus entidades y órganos que, bajo cualquier denominación, formen parte del Poder Ejecutivo, incluyendo las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional y sus respectivas instituciones; en concordancia con lo dispuesto en el Art. 170° de la Constitución Política.
- b) Los Gobiernos Regionales y Locales e instituciones y empresas pertenecientes a los mismos, por los recursos y bienes materia de su participación accionaria.
- c) Las unidades administrativas del Poder Legislativo, del Poder Judicial y del Ministerio Público, respetando los ámbitos propios de estas instituciones, tales como la función jurisdiccional o la función legislativa.
- d) Los Organismos Autónomos creados por la Constitución Política del Estado y por ley e instituciones y personas de derecho público, tales como las Universidades.
- e) Los organismos reguladores de los servicios públicos y las entidades a cargo de supervisar el cumplimiento de los compromisos de inversión provenientes de contratos de privatización, entre los cuales se encuentra OSIPTEL, OSITRAN, SUNASS, etc., así como PROINVERSIÓN.
- f) Las empresas del Estado, así como aquellas empresas en las que este participe en el accionariado, cualquiera sea la forma societaria que adopten, por los recursos y bienes materia de dicha participación, en la medida que dichos recursos revisten el carácter de públicos.
- g) Las entidades privadas, las entidades no gubernamentales y las entidades internacionales, exclusivamente por los recursos y bienes del Estado que perciban o administren.

A tal efecto, la ley indica que dichas entidades, deberán prever los mecanismos necesarios que permitan el control detallado por parte del Sistema. Adicionalmente, el artículo 4° de la Ley incluye otro supuesto, y es el referido a aquellas entidades sujetas al sistema, es decir incluidas en el artículo 3°, que destinen

recursos y bienes del Estado, incluyendo donaciones u otros, a entidades no sujetas a control. En estos casos, la entidad sujeta a control estará obligada a informar directamente a la Contraloría General, sobre la inversión y sus resultados. Asimismo, la entidad beneficiaria o receptora, deberá administrar los recursos otorgados de acuerdo a su finalidad o condición de asignación, para lo cual deberá utilizar registros o cuentas que permitan su análisis específicos y estarán obligadas a exhibirlos ante la Contraloría General, cuando lo requiera.

### Atribuciones del Sistema

Las atribuciones del Sistema se encuentran definidas en el artículo 15° de la Ley N° 27785, y son las siguientes:

- **Efectuar** la supervisión, vigilancia y verificación de la correcta gestión y utilización de los recursos y bienes del Estado. El cual también comprende supervisar la legalidad de los actos de las instituciones sujetas a control en la ejecución de los lineamientos para una mejor gestión de las finanzas públicas, con prudencia y transparencia fiscal, conforme a los objetivos y planes de las entidades, así como de la ejecución de los presupuestos del Sector Público y de las operaciones de la deuda pública.
- **Formular** oportunamente, recomendaciones para mejorar la capacidad y eficiencia de las entidades en la toma de sus decisiones y en el manejo de sus recursos, así como los procedimientos y operaciones que emplean en su accionar, a fin de optimizar sus sistemas administrativos, de gestión y de control interno.
- **Impulsar** la modernización y el mejoramiento de la gestión pública, a través de la optimización de los sistemas de gestión y ejerciendo el control gubernamental, con especial énfasis en las áreas críticas sensibles a actos de corrupción administrativa.
- **Propugnar** la capacitación permanente de los funcionarios y servidores públicos en materias de administración y control gubernamental. Sobre este aspecto se señala que los titulares de las entidades están obligados a disponer que el personal que labora en los sistemas administrativos participe en los eventos de capacitación que organiza la Escuela Nacional de Control, debiendo tales funcionarios y servidores acreditar cada

dos años dicha participación. Dicha obligación se hace extensiva a las Sociedades de Auditoría que forman parte del Sistema, respecto al personal que empleen para el desarrollo de las auditorías externas.

- **Exigir** a los funcionarios y servidores públicos la plena responsabilidad por sus actos en la función que desempeñan, identificando el tipo de responsabilidad incurrida, sea administrativa funcional, civil o penal y recomendando la adopción de las acciones preventivas y correctivas necesarias para su implementación. Para la adecuada identificación de la responsabilidad en que hubieren incurrido funcionarios y servidores públicos, se deberá tener en cuenta cuando menos las pautas de: identificación del deber incumplido, reserva, presunción de licitud, relación causal, las cuales serán desarrollados por la Contraloría General.
- **Emitir**, como resultado de las acciones de control efectuadas, los Informes respectivos con el

debido sustento técnico y legal, preparando una prueba pre-constituida para el inicio de las acciones administrativas y/o legales que sean recomendadas en dichos informes. En el caso que los informes generados de una acción de control cuenten con la participación del Ministerio Público y/o la Policía Nacional, no corresponderá abrir investigación policial o indagatoria previa, así como solicitar u ordenar de oficio la actuación de pericias contables.

- **Brindar** apoyo técnico al Procurador Público o al representante legal de la entidad, en los casos en que deban iniciarse acciones judiciales derivadas de una acción de control, prestando las facilidades y/o aclaraciones del caso, y alcanzando la documentación probatoria de la responsabilidad incurrida. Los diversos órganos del Sistema ejercen estas atribuciones y las que expresamente les señala esta Ley y sus normas reglamentarias.

## VÍDEO:

El Rol de la Contraloría del Perú

<https://www.youtube.com/watch?v=YLLePIF6pdM>

Duración: 6.59 minutos



## ACTIVIDAD FORMATIVA N° 3

---

Explica los sistemas administrativos en la administración pública.

### INSTRUCCIONES

Para el desarrollo del trabajo debes esbozar un organizador visual, en el cual deberás explicar la importancia de los sistemas administrativos en el Estado.

Contenidos:

- Explicar los diversos sistemas administrativos en la administración pública.
- Definir la importancia de cada sistema administrativo en el Estado.
- Ejemplificar con dos sistemas sus implicancias en la moderna administración pública.

Conclusión general.

(Pueden recurrir a Internet, buscando más información en fuentes oficiales y confiables).



## ACTIVIDAD FORMATIVA N° 4

Describir los diversos Sistemas Administrativos a través de un informe escrito.

### INSTRUCCIONES

Para el desarrollo del trabajo debes considerar la siguiente estructura sugerida:

1. Carátula
2. Índice.
3. Introducción (descripción sobre los diversos sistemas en la administración pública).
4. Contenidos:
  - Rol(es) de cada sistema.
  - Elementos resaltantes de cada sistema.
  - Identifique y exponga dos casos explicativos de dos sistemas para describir su influencia en la moderna administración pública.
5. Conclusiones (redactados con tu propio lenguaje).
6. Bibliografía.

(Considera en la redacción: citas bibliográficas, notas al pie, numeración de páginas. Mínimo cinco y máximo ocho páginas).

(Pueden recurrir a internet, buscando más información en fuentes confiables).

## LISTA DE COTEJO PARA EVALUAR UN INFORME ESCRITO

Nombre del estudiante: \_\_\_\_\_

Sección: \_\_\_\_\_ Fecha: \_\_\_\_\_

CRITERIO DE EVALUACIÓN		REALIZADO	NO REALIZADO
1	Cuenta con hoja de presentación, introducción, desarrollo y conclusiones, desarrollados con criterios propios.		
2	La información desarrollada se relaciona con los contenidos solicitados en la actividad correspondiente, respeta la estructura planteada.		
3	Existe coherencia y pertinencia interna de las ideas planteadas en el documento.		
4	Utiliza una redacción clara y sencilla, así como sus propias palabras.		
5	El uso de fuentes, tamaño, espaciado y márgenes son consistentes.		
6	La ortografía es adecuada.		
7	Fue recibido en la fecha acordada.		

ESCALA DE EVALUACIÓN	
N° IND.	PESO (%)
1	10
2	40
3	10
4	10
5	10
6	10
7	10
Total	100



## GLOSARIO DE LA UNIDAD IV

### C

#### CONTROL DE LA GESTIÓN PÚBLICA.

Es el conjunto de acciones mediante las cuales las instituciones públicas tienden al logro de sus fines y objetivos, todos ellos vinculados con el bienestar de la sociedad.

### F

#### FONDO PARA PAGOS EN EFECTIVO.

El FPPE se constituye con Recursos Ordinarios y se destina únicamente para gastos menores que demanden su cancelación inmediata o que, por su finalidad y características, no puedan ser debidamente programados.

#### FONDOS PÚBLICOS.

Son fondos públicos todos los recursos financieros de carácter tributario y no tributario que se generan, obtienen u originan en la producción o prestación de bienes y servicios que las unidades ejecutoras o entidades realizan, con arreglo a Ley.

### O

#### ORGANISMO SUPERVISOR DE CONTRATACIONES DEL ESTADO (OSCE).

Es la entidad encargada de velar por el cumplimiento de las normas en las adquisiciones públicas del Estado peruano. Tiene competencia en el ámbito nacional, y supervisa los procesos de contratación de bienes, servicios y obras que realizan las entidades estatales. Es un organismo técnico especializado adscrito al Ministerio de Economía y Finanzas, con personalidad jurídica de derecho público y constituye un pliego presupuestal.

### P

#### PLANIFICACIÓN FINANCIERA.

El presupuesto es el instrumento del que se valen las empresas privadas o públicas (que realizan planificación financiera) para dirigir todas sus operaciones.

#### PLANIFICACIÓN PRESUPUESTARIA.

La planificación financiera sirve para desarrollar la Gestión de tesorería que nos ayuda a asegurar que hay suficiente dinero para pagar nuestros próximos compromisos. Para esto establecemos el presupuesto de tesorería que tiene su origen en la necesidad de previsión.

### S

#### SISTEMAS ADMINISTRATIVOS.

Son los conjuntos de principios, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos mediante los cuales se organizan las actividades de la Administración Pública que requieren ser realizadas por todas o varias entidades de los Poderes del Estado, los Organismos Constitucionales y los niveles de Gobierno.

#### SISTEMA ELECTRÓNICO DE CONTRATACIONES DEL ESTADO (SEACE).

El Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado – SEACE, es un sistema integral, compuesto por políticas, procedimientos, normas y software basado en el uso de la Internet, con el fin de dar transparencia, optimizar, modernizar y generar ahorros en las contrataciones públicas del Perú.

#### SISTEMA INTEGRADO DE INFORMACIÓN FINANCIERA– SIAF.

Está basado en principios y normas de aceptación general aplicables al Sector Público Nacional. Ello permite uniformar criterios en materia de contabilidad gubernamental, coadyuvando al logro de la transparencia de la gestión pública.

**SISTEMA NACIONAL DE INVERSIÓN PÚBLICA-SNIP.**

Puede entenderse como la aplicación de un conjunto de técnicas, instrumentos y procedimientos en el manejo de los recursos y desarrollo de las actividades institucionales.

**SISTEMA NACIONAL DE TESORERÍA.**

Es el conjunto de normas, procedimientos, técnicas e instrumentos orientados a la administración de los Fondos Públicos en las entidades y organismos del Sector Público, cualquiera que sea la fuente de financiamiento. Se rige por el principio de Unidad de Caja y economicidad.



## BIBLIOGRAFIA DE LA UNIDAD IV

Andía, W. (2004). El sistema nacional de inversión pública. Un análisis crítico. *Revista Industrial Data*, 7 (1), 70-72. Lima, Perú: Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Recuperado de [http://sisbib.unmsm.edu.pe/bibvirtualdata/publicaciones/indata/vol7\\_n1/pdf/sistema.pdf](http://sisbib.unmsm.edu.pe/bibvirtualdata/publicaciones/indata/vol7_n1/pdf/sistema.pdf).

Bernaola, A. (s.f.). *Guía de Orientación- Sistema Nacional de Inversión Pública*. PRODES-MEF. Págs. 1-24.

Colegio de Contadores Públicos del Perú. (s.f.). *Sistema de abastecimiento*. Págs. 1-8. Recuperado de: [www.perucontadores.com/snabast/sistabast.doc](http://www.perucontadores.com/snabast/sistabast.doc).

Congreso Nacional de la República. (s.f.). *Sistema Nacional de Contabilidad*. Págs. 1-67.

Granados, S., Larraín, F., Rodríguez, J. (s.f.). *Planificación y presupuesto como herramientas de política pública*. Universidad Católica de Chile. Recuperado de: <http://www.cieplan.org/media/publicaciones/archivos/324/Paper.pdf>.

Laura, C. (2015). Fundamentos teóricos de la contabilidad gubernamental. *Revista Ciencia y Desarrollo*. Universidad Jorge Basadre. Págs. 125-130. Recuperado de <http://www.unjbg.edu.pe/coin2/pdf/01011002906.pdf>.

León, J. y Necochea, L. (2007). *El Sistema Nacional de Control y el rol de la Contraloría*. Págs. B16 a B21. Recuperado de: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/3F1DEE4ADDB3EAD805257EE-7006FE4D1/\\$FILE/contgub\\_07\\_1.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/3F1DEE4ADDB3EAD805257EE-7006FE4D1/$FILE/contgub_07_1.pdf).

Mayor, G. (Agosto, 2012). *El Sistema Nacional de Tesorería*. Págs. E36 a E38. Recuperado de: <http://www.evirtual.edu.pe/evirtual/files/foro/1731932818SA%20Tesoreria.pdf>.

Molano, J. y Pinilla, N. (2013). De la salud ocupacional a la gestión de la seguridad y salud en el trabajo: más que semántica, una transformación del sistema general de riesgos laborales. *Revista Innovar Journal*. 23 (48), 21-32. Recuperado de ProQuest Central: <http://search.proquest.com/pqcentral/docview/1677602561/fulltextPDF/E58E748AD24C424APQ/2?accountid=146219>.

Morales, A. (s.f.). *Sistema Administrativo de Tesorería*. Págs. 1-27.

Núñez, L. (s.f.). *Sistema Nacional de Abastecimiento y Contrataciones del Estado*. Págs. 1-7.

Programa de descentralización- PRODES. (s.f.). *Sistemas de Control Gubernamental*. Págs. 1-20.

Shack, N. (s.f.). *Sistema Nacional de Presupuesto Público*. Págs. 1-9.

Valdivia, J. (s.f.). *Algunos apuntes sobre el Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos en el Estado*. Págs. 1-3.



## AUTOEVALUACION DE LA UNIDAD IV

Las preguntas siguientes le permitirán verificar su aprendizaje de esta unidad. Le recomiendo que las resuelva con capacidad reflexiva.

1. El Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, tiene como ente rector a:

- a) Ministerio de Trabajo.
- b) Organización Internacional del Trabajo.
- c) Ministerio de Economía.
- d) Autoridad Nacional del Servicio civil.
- e) Manpower.

2. Se define como aquella modalidad contractual con similares derechos que el régimen público, pero de naturaleza temporal:

- a) Régimen público o carrera administrativa.
- b) Régimen laboral de la actividad privada.
- c) Régimen laboral de la actividad mixta.
- d) Régimen exclusivo de la carrera administrativa.
- e) Régimen laboral especial de contratación administrativa de servicios.

3. La contratación de las obras debe encontrarse incluida en el respectivo Plan Anual de Contrataciones y registrarse obligatoriamente en:

- a) SNIP.
- b) OSCE.
- c) SINEACE.
- d) SEACE.
- e) MEF.

4. La planificación estratégica es fundamental para determinar:

- a) La periodicidad anual, que consiste en especificar con todo el detalle(es decir, a una escala micro o institucional).
- b) La competitividad del país a mediano y largo plazo.
- c) La visión de desarrollo del país, el plan nacional de desarrollo y demás, son los resultados naturales de este proceso.

- d) La formulación financiera del presupuesto, estableciendo las metas a mediano y largo plazo.
- e) A y d.
5. Es factible que el vehículo más apropiado para lograr una vinculación armónica y sinérgica entre los procesos de planeamiento y estructura presupuestal es:
- a) Marco macroeconómico multianual del MEF.
- b) Programación multianual (MFMP).
- c) Programación anual.
- d) Programación equilibrada del presupuesto.
- e) A y c.
6. Es el conjunto de normas, procedimientos, técnicas e instrumentos orientados a la administración de los Fondos Públicos en las entidades y organismos del Sector Público ejecutivo, esta definición hace referencia a:
- a) Sistema de control.
- b) Sistema nacional de inversión pública.
- c) Sistema de administración de personal.
- d) Sistema nacional de planificación y presupuesto.
- e) Sistema nacional de tesorería
7. El Fondo para Pagos en Efectivo se define como:
- a) Se constituye con Recursos Ordinarios y se destina únicamente para gastos menores que demanden su cancelación inmediata o que, por su finalidad y características, no puedan ser debidamente programados.
- b) Se constituye en un fondo necesario para afrontar pagos de mediano a largo plazo.
- c) Se constituye con Recursos Ordinarios y se destina únicamente para gastos mayores que demanden su cancelación inmediata o que, por su finalidad y características, si puedan ser debidamente programados.
- d) Se constituye en un fondo necesario para afrontar pagos a entidades del estado que requieran de fondos disponibles.
- e) B y d.
8. El Sistema de Contabilidad Gubernamental debe estar basado en principios y normas de aceptación general, aplicables al Sector Público Nacional. Ello permite uniformar criterios en materia de contabilidad gubernamental, coadyuvando al logro de:
- a) Aplicar normas contables universales.
- b) Transparencia en las cuentas del sector privado.
- c) Transparencia de la gestión pública.

- d) Cumplir con normativa-jurídica-fiscalizadora.
- e) Cumplir con la supervisión-regulación-fiscalización.

9. La creación del Sistema Nacional de Inversión Pública por Ley 27293, que establece que las entidades públicas encargadas de ejecutar proyectos de inversión pública, deben aplicar una serie de principios, procesos, metodologías y normas técnicas que permitan:

- a) Optimizar el uso de los recursos financieros.
- b) Buscar la eficiencia en el gasto público.
- c) Lograr un uso adecuado de los recursos del MEF.
- d) Optimizar el uso de los recursos públicos.
- e) Optimizar la ejecución de proyectos.

10. Complete: El Sistema..... busca que las entidades públicas cumplan con el logro de sus objetivos y fines y el sistema debe controlar que los funcionarios del Estado se rijan a las normas y están obligados a manejar los recursos públicos adecuadamente, esto es, hacer un uso racional.....

- a) Nacional de Inversión Pública – de los recursos escasos del Estado.
- b) Administrativo de Personal – de los recursos financieros del Estado.
- c) Nacional de Control – de los recursos escasos del Estado.
- d) Administrativo de abastecimiento – de los recursos financieros del Estado.
- e) Administrativo de Tesorería – de los recursos alternativos del Estado.

## ANEXO: CLAVES DE LAS AUTOEVALUACIONES

### AUTOEVALUACIÓN DE LA UNIDAD I

N°	RPTA.
1	d
2	b
3	e
4	e
5	d
6	e
7	b
8	a
9	c
10	b

### AUTOEVALUACIÓN DE LA UNIDAD II

N°	RPTA.
1	c
2	b
3	
4	d
5	a
6	c
7	d
8	e
9	a
10	c

### AUTOEVALUACIÓN DE LA UNIDAD III

N°	RPTA.
1	b
2	d
3	e
4	c
5	a
6	e
7	b
8	c
9	d
10	e

### AUTOEVALUACIÓN DE LA UNIDAD IV

N°	RPTA.
1	d
2	e
3	d
4	c
5	b
6	e
7	c
8	c
9	d
10	c

Este manual autoformativo es el material didáctico más importante de la presente Asignatura, desarrollada para la modalidad virtual. Elaborado por el docente, orienta y facilita el autoaprendizaje de los contenidos y el desarrollo de las actividades propuestas en el sílabo.

Los demás recursos educativos del aula virtual complementan y se derivan del manual. Los contenidos multimedia ofrecidos utilizando videos, presentaciones, audios, clases interactivas, se corresponden a los contenidos del presente manual.

La modalidad te permite estudiar desde el lugar donde se encuentres y a la hora que más le convenga. Basta conectarte a la Internet, ingresar al campus virtual donde encontrarás todos tus ser-

vicios: aulas, videoclases, presentaciones animadas, biblioteca de recursos, muro y las tareas, siempre acompañado de tus docentes y amigos.

El modelo educativo de la universidad continental virtual es innovador, interactivo e integral, conjugando el conocimiento, la investigación y la innovación. Su estructura, organización y funcionamiento están de acuerdo a los estándares internacionales. Es innovador, porque desarrolla las mejores prácticas del e-learning universitario global; interactivo, porque proporciona recursos para la comunicación y colaboración síncrona y asíncrona con docentes y estudiantes; e integral, pues articula contenidos, medios y recursos para el aprendizaje permanente y en espacios Flexibles.



## MANUALES AUTOFORMATIVOS

