

# ¿Cómo pasar de un marco normativo rígido de cumplimiento “flexible” a un marco flexible de cumplimiento obligatorio?

María Inés Celle, Neride Sotomarino y Mayen Ugarte - Governa Estudios<sup>1</sup>

El objetivo general de la propuesta de política de gestión pública es promover la modernización de los instrumentos y sistemas de gestión administrativa relacionados con el ciclo de gasto. Ello, con el fin de incrementar la capacidad de gestión operativa de las entidades públicas, la rendición de cuentas, apoyar los procesos sustantivos de decisión de la administración pública, y contribuir así a la mejora de la eficiencia y la efectividad del gasto público.

## Diagnóstico

En los años ochenta y noventa varios países iniciaron cambios en sus modelos o prácticas de gestión con el objetivo de atender de mejor manera las demandas de los ciudadanos. Junto a ellos, el Estado peruano inició a principios de los años noventa reformas económicas -como la desregulación del sector financiero-; y reformas administrativas tendientes a reducir el tamaño del aparato estatal y dotarlo de eficacia y eficiencia. Así, se impulsó la creación de agencias y de las llamadas islas de eficiencia al interior de cada ministerio, se reformó el sistema de presupuesto público y se creó el sistema de inversión pública, que constituyeron los principales medios de control de los recursos del Estado.

Asimismo, en la última década se iniciaron tres importantes esfuerzos de reformas administrativas. La primera es la modernización de la gestión pública, que concentró sus esfuerzos en soportar el proceso de descentralización y en la simplificación administrativa, cuya perspectiva era la mejora en la atención del ciudadano. La segunda es el presupuesto

*«El objetivo general de la propuesta de política de gestión pública es promover la modernización de los instrumentos y sistemas de gestión administrativa relacionados con el ciclo de gasto».*



Foto MIMDES

*Se impulsó la creación de agencias y de las llamadas islas de eficiencia al interior de cada ministerio, se reformó el sistema de presupuesto público y se creó el sistema de inversión pública, que constituyeron los principales medios de control de los recursos del Estado.*

por resultados (PpR), o gestión por resultados, cuya implementación supone una drástica modificación en la gestión de cada entidad, pues requiere un manejo integral de los recursos disponibles. Y la tercera es el inicio de la reforma del Servicio Civil, orientada a dotar al Estado de servidores públicos innovadores, proactivos y menos burocráticos; esta reforma resulta crucial para garantizar el cumplimiento de tareas del Estado, como lo demuestra la experiencia internacional (Brasil y Chile, entre otros).

A pesar de estos avances, el Estado peruano no ha logrado determinar un hilo conductor de estas iniciativas ni iniciar una reforma integral de gestión a nivel operacional que permita afrontar la debilidad estructural del aparato estatal y la falta de organización sistémica, tanto a nivel estratégico como operacional. Esta situación se agrava al considerar el proceso de descentralización en marcha, el cual demanda un nivel mayor de coordinación dentro de una estructura

1/ El presente artículo está basado en el documento «Medidas para mejorar la gestión operativa de las entidades públicas: ¿Cómo pasar de un marco normativo rígido de cumplimiento “flexible” a un marco flexible de cumplimiento obligatorio?», realizado por las autoras en el marco del proyecto «Elecciones Perú 2011: Centrando el debate electoral». Puede descargar la versión completa del estudio en <http://www.elecciones2011.cies.org.pe>



La función de planificación involucra no solo la etapa de definición de objetivos, estrategias y metas, sino además el seguimiento y la evaluación concurrente de su implementación al final de la intervención.

jerárquica distinta, pues involucra a nuevos actores políticos decisivos en un también nuevo esquema de distribución de los ingresos.

## Opciones de política

La gestión pública operativa debe evolucionar: de estar supeditada al proceso presupuestario a estar ahora guiada por la obtención de resultados previamente definidos y medibles. En principio, el planeamiento estratégico debería ser el hilo conductor de las acciones del Estado, bajo una visión de mediano y largo plazo, orientada a resultados. Para llegar a ello se propone:

### Potenciar el proceso de planificación operativa como vínculo entre la planificación estratégica y la ejecución del gasto público

La función de planificación involucra no solo la etapa de definición de objetivos, estrategias y metas, sino además el seguimiento y la evaluación concurrente de su implementación al final de la intervención. Potenciar el proceso de planificación operativa plantea varios desafíos:

- Revisar el marco normativo de la planificación de forma tal que se asigne claramente responsables de la conducción, no solo en el nivel estratégico que tiene hoy el CEPLAN, sino también en el nivel operativo. Se debería entender que la responsabilidad del proceso de planificación operativa recae en las entidades públicas, y se sugeriría que el marco normativo de la planificación operativa se

desarrolle desde la Dirección General de Presupuesto Público del MEF, bajo el marco conceptual del presupuesto por resultados.

- Definir claramente un proceso de planificación operativa, que vaya más allá de formular un plan operativo institucional solo por cuestiones de formalidad.
- Diseñar e implementar un proceso de monitoreo, seguimiento y evaluación concurrente (evaluación que acompaña el proceso de ejecución) de los avances y resultados de la ejecución de la planificación operativa, estableciendo la responsabilidad del proceso y objetivos claros para su adecuada formulación y vinculación con los demás sistemas de gestión y con la operación institucional.

### Potenciar la evaluación de desempeño institucional

La reforma de la gestión operativa de las entidades públicas enfrenta el reto de hacerlas responsables por lo que constituyen sus prioridades políticas, su misión y sus objetivos estratégicos, así como por los niveles de coordinación que realizan con el fin de conseguir los resultados propuestos y priorizados en sus planes operativos. Se trata de establecer un "demandante" de los resultados, con poder y capacidad técnica suficiente para usar los resultados de la evaluación (asignar recursos, tomar decisiones de política pública, etc.). De lo contrario, esta se convertirá en una formalidad más dentro de los muchos informes que se deben rendir en el Estado. Para ello se propone desarrollar un programa piloto que abarque al menos una entidad de cada tipo del Poder Ejecutivo, para lo cual se deberá:

- Identificar un grupo reducido de metas relacionadas con las prioridades políticas de política

*«El Estado peruano no ha logrado determinar un hilo conductor de estas iniciativas ni iniciar una reforma integral de gestión a nivel operacional que permita afrontar la debilidad estructural del aparato estatal y la falta de organización sistémica».*

*«La gestión pública operativa debe evolucionar: de estar supeditada al proceso presupuestario debe estar ahora guiada por la obtención de resultados previamente definidos y medibles».*

pública para cada institución, acordadas a nivel de Consejo de Ministros.

- Identificar e implementar la instancia responsable de la evaluación del desempeño institucional en función de las metas aprobadas por el Consejo de Ministros. Esta instancia deberá estar dotada de autoridad y de recursos suficientes que le permitan cumplir con su función. Asimismo, deberá tener competencias normativas para desarrollar, bajo un modelo de ensayo-error, metodologías y procesos relacionados con la evaluación.
- Designar en cada institución el área responsable del monitoreo de los avances, en coordinación con las áreas de control interno.
- Realizar la rendición anual de avances y resultados ante el Consejo de Ministros y publicarlas con el fin de poner a disposición de la sociedad civil y la ciudadanía los resultados de la evaluación, incluyendo las medidas tomadas como consecuencia de la misma.
- Simultáneamente se deberá trabajar en formar capacidades especializadas en la evaluación del desempeño institucional. Para ello se debería definir alianzas con universidades y SERVIR, para establecer las competencias y conocimientos requeridos, y entrenar una masa crítica de personal de las entidades públicas capaz de implementar estas herramientas.
- SERVIR y el MEF deberían desarrollar los sistemas de incentivos que vinculen al resultado de la evaluación con incentivos institucionales y de desempeño.

## El ciclo de gasto como eje conductor de la gestión pública operativa

Para realizar una reforma de la gestión pública operativa, esta requiere ser concebida bajo una visión de ciclo de gasto público, a partir de la cual se debería

analizar integralmente las relaciones, interconexiones e interacciones que los sistemas administrativos deben conjugar para ejecutar el gasto público. Es decir, se requiere cambiar la estructura de incentivos bajo los que actúan los ejecutores, a partir de redefinir los procesos de toma de decisiones y las responsabilidades asociadas a estas. Específicamente se requiere:

- La revisión orgánica y sistémica de los conceptos, normas, procesos e instrumentos de gestión operativa del gasto, es decir, vinculando los requisitos, tiempo, procesos de toma de decisión, procedimientos, etc. de los sistemas administrativos de planeamiento, contratación y compras, presupuesto, evaluación de la inversión pública y control.
- Establecer una alianza estratégica entre las entidades rectoras de, al menos, los sistemas administrativos de planificación, presupuesto, inversión pública, contrataciones y control para realizar la revisión arriba señalada, para que cada una de dichas entidades implemente sus respectivos ámbitos de rectoría.
- Reformar y modernizar cada sistema administrativo bajo el enfoque de ciclo de gasto público en términos de interoperabilidad, enfoque en resultados, actualización tecnológica, transparencia, simplicidad y flexibilidad.

## Desarrollo de modelos de gestión que faciliten la asociatividad público privada

La posibilidad de implementar con éxito esquemas asociativos de gestión requiere:



Foto CIES

*Las tecnologías de información que pueden acompañar y facilitar el proceso deberían tender a la estandarización para facilitar la coordinación en la gestión de los servicios.*

*«Para realizar una reforma de la gestión pública operativa, esta requiere ser concebida bajo una visión de ciclo de gasto público».*

- La creación de modelos de gestión que faciliten la asociatividad y la tercerización, factibles de ser utilizados por más entidades de la administración pública que las que hoy cuentan con recursos para llevarlos a cabo, dada la complejidad intrínseca que este tipo de arreglos implica.
- La formación de capacidades especializadas en desarrollar contratos y convenios de asociatividad y tercerización, con recursos suficientes para realizar el seguimiento y evaluación de sus resultados.
- La creación de un marco legal aplicable al incumplimiento de estos, de fácil ejecución.
- La reestructuración de PROINVERSIÓN, con el fin de que cuente con las capacidades de asesoría y acompañamiento a entidades públicas para la creación de estos nuevos “negocios público-privados” de mediana escala.

## La introducción masiva y estandarizada de TICs en la gestión de servicios

La descentralización de muchos de los servicios que el Estado presta presenta el reto clásico de generar mayor cantidad de actores y producto de ello de hacer más compleja la coordinación de las funciones de gobierno. Las tecnologías de información que pueden acompañar y facilitar el proceso deberían tender a la estandarización para facilitar la coordinación en la gestión (incluido el financiamiento) de los servicios. Para ello se propone:

- Definir desde el nivel nacional de gobierno los sistemas de información que deberán servir para la gestión operativa de los servicios descentra-



Foto CIES

*Se propone constituir una Misión Ejecutiva para la Reforma de la Gestión Pública Operativa, que dependerá y reportará directamente al Presidente de la República.*

lizados priorizados (por ejemplo, salud y educación).

- Desarrollar un concurso internacional para seleccionar proveedores de sistemas de información y operación de estos por un periodo de al menos diez años, incluyendo los servicios de mantenimiento, provisión de equipamiento y entrenamiento del personal, que puedan ser directamente contratados por los gobiernos regionales y locales para sus circunscripciones.
- Desarrollar este contrato en el marco de la ley de concesiones y privatizaciones, para lo cual será necesario crear un equipo ad-hoc en PROINVERSIÓN y habilitarlo normativamente para reconcretar la concesión de servicios.
- Promoción con los gobiernos regionales y locales de los sistemas para que contraten los servicios.

*«La reforma de la gestión pública operativa debe ser liderada políticamente por el Presidente de la República, a fin de asegurar el apoyo político necesario para implementar una reforma de características técnicamente complejas y con efectos importantes pero poco visibles en el corto plazo».*

2/ *Las relaciones interinstitucionales del Presidente de la República.* SIGOB, Fortalecimiento de las Capacidades de Gestión para la Gobernabilidad. Serie: Relaciones Gobierno Sociedad. Documento N° 7. Consulta 21 de diciembre 2011: [http://www.sigob.org/sigob/pag\\_servicios/documentos/RLA%20docs%20sustantivos/RLA%20-%20RGS%20Las%20Relaciones%20Interinstitucionales%20del%20Presidente.pdf](http://www.sigob.org/sigob/pag_servicios/documentos/RLA%20docs%20sustantivos/RLA%20-%20RGS%20Las%20Relaciones%20Interinstitucionales%20del%20Presidente.pdf)

## Cuadro 1

	Alternativa 1: Misión	Alternativa 2: Equipo MEF
<b>Ventajas</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Alta posibilidad de convocar a la Contraloría General de la República (CGR), dado que se trata de un organismo de control del Poder Ejecutivo</li><li>• Tarea exclusiva del equipo técnico</li><li>• Apoyo político presidencial indiscutible</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Menor resistencia burocrática a los cambios por percibir que nacen de un consenso interno</li><li>• Apoyo político presidencial mediatizado</li></ul>
<b>Riesgos</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Resistencia burocrática si se percibe que puede ser un poder alternativo a los entes rectores</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• No participación de la CGR por percepción de potencial conflicto de interés</li><li>• Involucramiento del equipo ad-hoc en el día a día del MEF</li><li>• Distracción de la atención del equipo y de los entes rectores a causa de las prioridades ministeriales</li></ul>

### **Arreglos institucionales para la implementación**

La reforma de la gestión pública operativa debe ser liderada políticamente por el Presidente de la República, a fin de asegurar el apoyo político necesario para implementar una reforma de características técnicamente complejas y con efectos importantes pero poco visibles en el corto plazo. A partir de este análisis se propone adicionalmente dos alternativas de arreglo institucional para llevar adelante las reformas:

#### Alternativa 1

Tomando como ejemplo el caso de las agendas presidenciales de Chile y Colombia<sup>2</sup> se propone constituir una Misión Ejecutiva para la Reforma de la Ges-

ción Pública Operativa, que dependerá y reportará directamente al Presidente de la República, y que se constituirá en el arreglo organizacional que conducirá a nivel estratégico esta reforma, apoyándose en sus tres niveles de gobierno (Ministerios, OP, GORE y GOL) para su ejecución e implementación a nivel operacional.

#### Alternativa 2

Asignar la responsabilidad de la reforma al Ministerio de Economía y Finanzas, en la medida en que la mayoría de los actores institucionales dependen de este.