



**“LA ARTICULACIÓN DE LOS SAE Y LA GENERACIÓN DE
VALOR PÚBLICO”**

**Trabajo de Investigación presentado
para optar al Grado Académico de
Magíster en Gestión Pública**

Presentada por

**Sra. María del Carmen Leonor Suárez Ognio
Sr. Enrique Eloy Chumacero Guzmán**

Asesor: Profesor José Aníbal Díaz Ísmodes

2017

A quienes quieren cambiar el mundo, para mejor,
desde donde quiera que estén, haciendo lo que sea
que hagan.

A nuestras familias.

Resumen ejecutivo

La administración pública ejerce sus funciones (por eso son funcionarios) bajo las orientaciones de política del Gobierno. Así, el diseño de políticas pertenece a las funciones del Gobierno (funcionarios también), tanto como la implementación y evaluación corresponden a las funciones tradicionales de la administración (lo que llamamos burocracia).

De la misma manera que la gerencia y los trabajadores de una empresa del sector privado buscan generar utilidades para los accionistas, el objetivo del Gobierno y la administración pública debe ser buscar el beneficio de los dueños de los recursos. Es decir, la satisfacción de las necesidades y los intereses de la población nacional. Cualquier otro objetivo distorsiona el mandato, excede el poder conferido y vuelve al funcionario ilegítimo e ilícito. Ningún gerente privado debiera usar los recursos de la empresa para satisfacer su propio interés sobre el de los accionistas. Ningún funcionario público debe trabajar para su propio beneficio, sino para la sociedad, creando valor público. Lo triste es que pareciera necesario hacer explícito en la gestión pública lo que es claramente entendible en la gestión privada.

Este trabajo busca identificar el problema que impide la consecución de logros en términos de valor público y trabajar en una de sus causas: la desarticulación de los principales Sistemas Administrativos del Estado (SAE). Los SAE seleccionados para este estudio son: planeamiento, inversiones, presupuesto, contrataciones y control.

Los SAE tienen su apogeo en la década de los años noventa del siglo pasado. Así como otras herramientas se incorporaron como buenas prácticas del mundo privado a la administración del Estado, en el marco de la denominada nueva gestión pública (NGP). En el Perú, estos lo hicieron justo cuando el Estado peruano se deshacía de su actividad empresarial y predominaba el enfoque burocrático. También, muchas de las herramientas se diseñaron para un país centralizado, cuando diez años después el país viviría su mayor acción descentralista.

Hoy, todos quieren su reforma, pues siguen siendo expresión del paradigma burocrático que quisieron reemplazar. Además, el descrédito de los políticos hace que les achaquen culpas. En ese contexto, se realizan reformas simplificadoras, buscando mayores facilidades para llevar a cabo el trabajo tecnócrata en pro de la sociedad, pero que son utilizadas, en muchos casos, para satisfacer intereses políticos y hasta delictivos. Eso lleva a la misma clase tecnócrata a proponer nuevos controles y menos discrecionalidad, con la consecuente paralización de la gestión, en un círculo vicioso hasta la próxima ola reformadora.

A ningún gerente de una empresa privada se le ocurriría dejar de hacer un estudio de mercado antes de invertir en un nuevo producto, pues el riesgo de equivocarse tiene costos muy altos, que la propia empresa, él mismo y los dueños deben asumirlos por un error de la gerencia. Sin embargo, muchos políticos y burócratas asumen riesgos muy altos al no contar con información suficiente para tomar decisiones, sin consecuencia alguna. Como no se mide el efecto de sus decisiones, no es evidente el costo que la población debe asumir por sus errores; incluso, no asumen el desperdicio de recursos que bien pudieron ser usados de mejor manera.

Este estudio sirve para explicar cómo la teoría de la agencia ha sido usada, consciente o inconscientemente, en el diseño de los SAE, haciendo que actúen como sistemas de control en lugar de ser sistemas para la gestión orientados a generar valor público. Con esto se ha afectado también al propio sistema de control, que además supervisa el cumplimiento de las normas de los otros SAE, paralizando la gestión; y se ha atado de manos al gerente público que no maneja sistemas administrativos para obtener resultados, más bien se ve sometido al cumplimiento de una maraña de procedimientos implícitos en ellos. Los SAE no están al servicio de la implementación de políticas públicas; al contrario, para poder implementarse, las políticas públicas deben cumplir con todos los requisitos solicitados por los SAE.

Este es un estudio innovador, no se basa en la forma en que los SAE llevan a cabo o regulan sus procesos y procedimientos al interior de cada uno. Analiza la gestión desde fuera de la caja, sin encorsetarse por las definiciones contenidas en las normas y propone utilizar la recientemente creada Unidad de Cumplimiento, en la Presidencia del Consejo de Ministros, como espacio para estudiar las formas de la implementar la articulación necesaria para que la gestión funcione (entre SAE) y el valor público sea generado.

Es un trabajo exploratorio, no experimental, que desarrolla una propuesta conceptual. El objetivo del estudio no es llegar a recomendaciones operativas, sino brindar el marco de análisis suficiente para entender el problema, sus efectos y sus posibilidades de solución. No se agota en sus conclusiones, sino que pretende contribuir también al desarrollo de otras líneas de pensamiento.

Índice

Índice de tablas.....	viii
Índice de gráficos	ix
Índice de anexos	x
Introducción	1
Capítulo I. Marco teórico conceptual y metodología.....	3
1. Marco teórico conceptual	3
1.1 Estado, Gobierno y funcionarios	3
1.2 La nueva gestión pública y el modelo de gobernanza pública	7
1.3 Los SAE y la teoría de la agencia	9
1.4 Los SAE y la generación de valor público	12
1.5 Los SAE bajo el enfoque de sistemas	15
2. Metodología	17
2.1 Tipo de investigación	17
2.2 El problema	17
2.3 Objetivo de la investigación	20
2.4 Objetivos específicos.....	20
2.5 Pregunta de la investigación.....	20
2.6 Fuentes	22
Capítulo II. La desarticulación de los SAE	23
1. Los SAE con mayor efecto en la generación de valor público	23
2. La gestión a partir de los SAE	28
2.1 La nueva gestión pública (NGP).....	28
2.2 La NGP y los SAE en el Perú	29

2.3	Problemas de los SAE-----	33
2.3.1.	La desarticulación-----	38
Capítulo III. Efectos de la articulación de los SAE y las políticas públicas		42
1.	Cómo ayudar a resolver el problema -----	42
1.1	El uso de los SAE como instrumentos de gestión -----	42
1.2	El uso de los SAE para generar y medir valor público -----	43
2.	Propuestas para analizar un modelo de articulación en base a la realidad -----	46
2.1	Espacios de enlace identificados en base al proceso de la administración -----	46
2.2	Espacios de enlace identificados en base a políticas públicas -----	48
2.3	Autoridad y normativa -----	49
Capítulo IV. Propuesta para la construcción del modelo de articulación.....		52
1.	Modelo de articulación sobre la base de la experiencia -----	52
1.1.	Construir la articulación considerando a la sociedad	52
1.2.	Construir la articulación considerando los intereses	53
1.3.	La articulación en función de la experiencia de la Unidad de Cumplimiento.....	55
1.4.	Construir la articulación en función de la generación de valor público	56
2.	Matriz de marco lógico-----	57
Capítulo V. Conclusiones y recomendaciones.....		59
1.	Conclusiones-----	59
2.	Recomendaciones-----	61
Bibliografía		63
Anexos		69
Nota biográfica		84

Índice de tablas

Tabla 1. Fases de investigación y fuentes.....	22
Tabla 2. Funciones generales de la gestión pública.....	30
Tabla 3. Espacios de prueba para la articulación.....	51
Tabla 4. Análisis de involucrados.....	54
Tabla 5. Matriz de marco lógico.....	58

Índice de gráficos

Gráfico 1.	Objetivos en los sectores público y privado	5
Gráfico 2.	Tecnócratas	7
Gráfico 3.	Intereses desalineados	11
Gráfico 4.	Cadena de valor público	14
Gráfico 5.	Los SAE en un proceso	14
Gráfico 6.	Árbol de causas y efectos	19
Gráfico 7.	Árbol de objetivos	21
Gráfico 8.	Política pública	36
Gráfico 9.	Los SAE como engranajes desarticulados	40
Gráfico 10.	Los SAE como engranajes alineados y articulados	45

Índice de anexos

Anexo 1.	Primer formato de entrevista	70
Anexo 2.	Lista de diez entrevistados.....	73
Anexo 3.	Resultados de las diez entrevistas.....	74
Anexo 4.	Resultados (en gráficos) de las diez entrevistas	75
Anexo 5.	Segundo formato de entrevista	78
Anexo 6.	Lista de tres entrevistados.....	80
Anexo 7.	Resultados de las tres entrevistas.....	81
Anexo 8.	Resultados (en gráficos) de las tres entrevistas	82

Introducción

En teoría, la burocracia tradicional ha dado paso a la nueva gestión pública, y esta evoluciona hacia modelos de gobernanza participativa. En la práctica, no es tanto así.

En el Gobierno, lo constante es el cambio. Todo el tiempo entran y salen funcionarios, se aprueban nuevas políticas, programas y proyectos, y otros pasan al recuerdo. El objetivo a largo plazo, si acaso estuviera claro para todos, parece siempre difícil de alcanzar y fácil de olvidar.

Los políticos, en general, piensan y deciden a corto plazo, lo cual implica una presión por hacer las cosas de manera rápida. Las motivaciones son diversas: desde el corto período en el que estarán y la necesidad de dejar su huella, intereses clientelistas y hasta delincuenciales. Sin embargo, el problema es más complejo que la presencia de malos funcionarios. La población necesita sentir que los miles de millones gastados cada año, de manera oportuna, mejoran sus vidas.

La percepción de una burocracia indolente, con procedimientos inservibles, está bastante extendida entre los altos funcionarios. Además, la mayoría de las personas no confía en los políticos, en la gestión ni en las instituciones. No les atribuye valor. Si pudieran hacerlo, los despedirían o no comprarían muchos de los productos y servicios que brindan.

Este estudio trata de entender cómo se produce esa situación con la esperanza de revertirla.

La desarticulación es una de las principales características y problemas de la administración pública nacional. La desarticulación de los Sistemas Administrativos del Estado (SAE) entre sí, y con las políticas públicas, complejiza y dificulta la generación de valor público.

El propósito de este estudio no es una propuesta respecto de cómo deben cambiar las normas, pues si algo caracteriza a la gestión pública peruana es la cantidad de normas, instrumentos y políticas que responden a diversas disciplinas y concepciones del manejo del Estado. Este es un trabajo exploratorio, no experimental, que desarrolla una propuesta conceptual para la articulación de los SAE. Los analiza desde una perspectiva sistémica¹ distinta y complementaria

¹ Uno de los autores, Enrique Chumacero Guzmán, es Ingeniero de Sistemas e Informática; la otra, Leonor Suárez Ognio, ha participado, desde el derecho y la técnica legislativa, en la formulación de leyes, reglamentos y directivas

al análisis tradicional de las normas y los incentivos económicos para cumplirlas. Este estudio no solo está orientado a conocer los efectos de uno de los problemas fundamentales de la gestión pública: **la desarticulación**, sino además sirve para entender y proponer la orientación de la gestión hacia la **generación de valor público**, para devolver la confianza en las instituciones, a partir de una rendición de cuentas y sistema de control efectivo.

Si bien el estudio tiene un impacto directo en los funcionarios (políticos, tecnócratas y administrativos), su beneficiario final sería la sociedad, al percibir que sus problemas son resueltos mediante una gestión efectiva y oportuna, principalmente los dependientes de los productos y servicios del Estado. Dado el caso contrario: una gestión lenta y burocrática, que no da respuestas de manera oportuna y con servicios de calidad, genera desconfianza, malestar social y espacio para la protesta social, el populismo político y la corrupción. Esto, a su vez, genera ingobernabilidad, así como respuestas populistas y mayores controles.

El análisis es útil para explicar los efectos del modelo burocrático y de la teoría de la agencia, usados (consciente o inconscientemente) en el diseño de los SAE con el fin que actúen como sistemas de control, en lugar de ser sistemas para la gestión, para generar valor público. Esto afecta también al sistema de control, responsable de supervisar el cumplimiento de las normas de los otros SAE, paralizando la gestión; y ata de manos al gerente público, quien no maneja sistemas administrativos para obtener resultados, sino que se ve sometido al cumplimiento de una maraña de procedimientos implícitos en ellos.

El estudio no se agota en sus conclusiones, sino que pretende contribuir también al desarrollo de otras líneas de pensamiento. Aporta la idea de derecho administrativo interno, que regula las relaciones, como en el caso de los SAE, entre diferentes órganos de la administración y propone abrir la puerta a nuevas investigaciones económicas sobre la eficiencia perdida por los SAE debido a los costos generados o sobre la regulación interna de las agencias públicas. Por último, propone utilizar a la flamante Unidad de Cumplimiento como un espacio de recolección de información de manera metódica y realizar una gestión del conocimiento que permita establecer mecanismos de articulación efectivos en la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) para la generación de valor público y desarrollo.

de diversos SAE. De acuerdo con Hernández *et al.* (2010), el conocimiento del problema se enriquece, si el investigador ha trabajado anteriormente o se encuentra vinculado con el tema de estudio, y este conocimiento le permite contar con una clara perspectiva del problema por indagar.

Capítulo I. Marco teórico conceptual y metodología

Este capítulo enfatiza la necesidad de entender los conceptos, el origen de los conceptos y sus usos, condiciones necesarias, para luego entender y valorar el análisis cualitativo llevado a cabo. Asimismo, se explicará la metodología que, siendo rigurosa, quiere responder de una manera flexible a lo posible y así poder procesar la observación cualitativa de los fenómenos y enunciar una propuesta conceptual.

1. Marco teórico conceptual

El marco conceptual incide en la necesidad de entender los conceptos de Estado y Gobierno en relación con las categorías de principal y agente, respectivamente. Se abordarán las principales diferencias entre los conceptos de políticos, burócratas y tecnócratas. Además, las definiciones de la administración y la gestión, como medios, diferenciándola de los fines expresados en las políticas, planes, programas, proyectos, que ayudan a formular, implementar y evaluar.

1.1 Estado, Gobierno y funcionarios

El Estado es ese conjunto de personas que viven en un determinado territorio, bajo un mismo marco jurídico y autoridad, que comparten una propiedad. Son dueños comunes del conjunto de recursos financieros y no financieros, cuya administración se encarga a determinados miembros de la sociedad: los **funcionarios del sector público**, seleccionados para esa tarea. Unos son **políticos elegidos o designados por el Gobierno**; y otros, un conjunto de funcionarios más o menos estables: **la administración**.

En el Perú actual se suele usar de modo indistinto los términos: Estado, Gobierno y administración pública². Podría no ser importante, pues los conceptos varían con los usos en el tiempo, pero sí importa, en la medida que su significado debe responder al tipo de Gobierno del país. Por lo general, el concepto de Gobierno y el de administración se utilizan para referirse al Poder Ejecutivo y al nivel de Gobierno nacional, respectivamente. En el Perú, sin embargo, la propia Constitución Política señala que **el Gobierno se organiza a través de la división de Poderes** (Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial) y que **el Gobierno tiene tres niveles**

² Es usual que el concepto de administración pública se refiera al Poder Ejecutivo que tiene a su cargo el cumplimiento de los fines del Estado (Cabanellas 1982). Más adelante, veremos el cambio al nuevo concepto de gestión.

(Nacional, Regional y Local³). Por ello, decimos que tenemos conceptos propios⁴. Asimismo, la Constitución diferencia entre funcionarios (políticos) y empleados o servidores (de carrera). Otras alusiones a Estado o a Gobierno en las leyes, pueden también causar confusión.

Por ahora importa mantener la diferencia entre quienes ejercen el poder político (el Gobierno) y quienes aseguran el funcionamiento de los servicios (la administración). Estos últimos ejercen sus funciones (por eso son funcionarios) bajo las orientaciones de política del Gobierno. El diseño de políticas es a las funciones del Gobierno (funcionarios también), como la implementación y evaluación son a las funciones tradicionales de la administración.

Todos son funcionarios del sector público (unos del Gobierno, otros de la administración). El Gobierno incluye además los organismos públicos autónomos, instituciones, empresas y toda persona jurídica **que administre recursos públicos** para servir al Estado, a partir de los servicios que presta. Esta es una diferencia importante respecto del **sector privado**: mientras que los privados gestionan recursos de su propiedad; en el **sector público** se manejan, total o parcialmente, recursos financieros y no financieros que son propiedad **de toda la sociedad**.

Se puede decir que, así como la **gerencia y los trabajadores** de una empresa del sector privado buscan generar utilidades para los accionistas, el objetivo del **Gobierno y la administración pública** debe ser buscar, la satisfacción de las necesidades e intereses **de la población** nacional, que es dueña de los recursos (ver gráfico 1 en la página siguiente). Cualquier otro objetivo distorsiona el mandato, excede el poder conferido y vuelve al funcionario ilegítimo e ilícito.

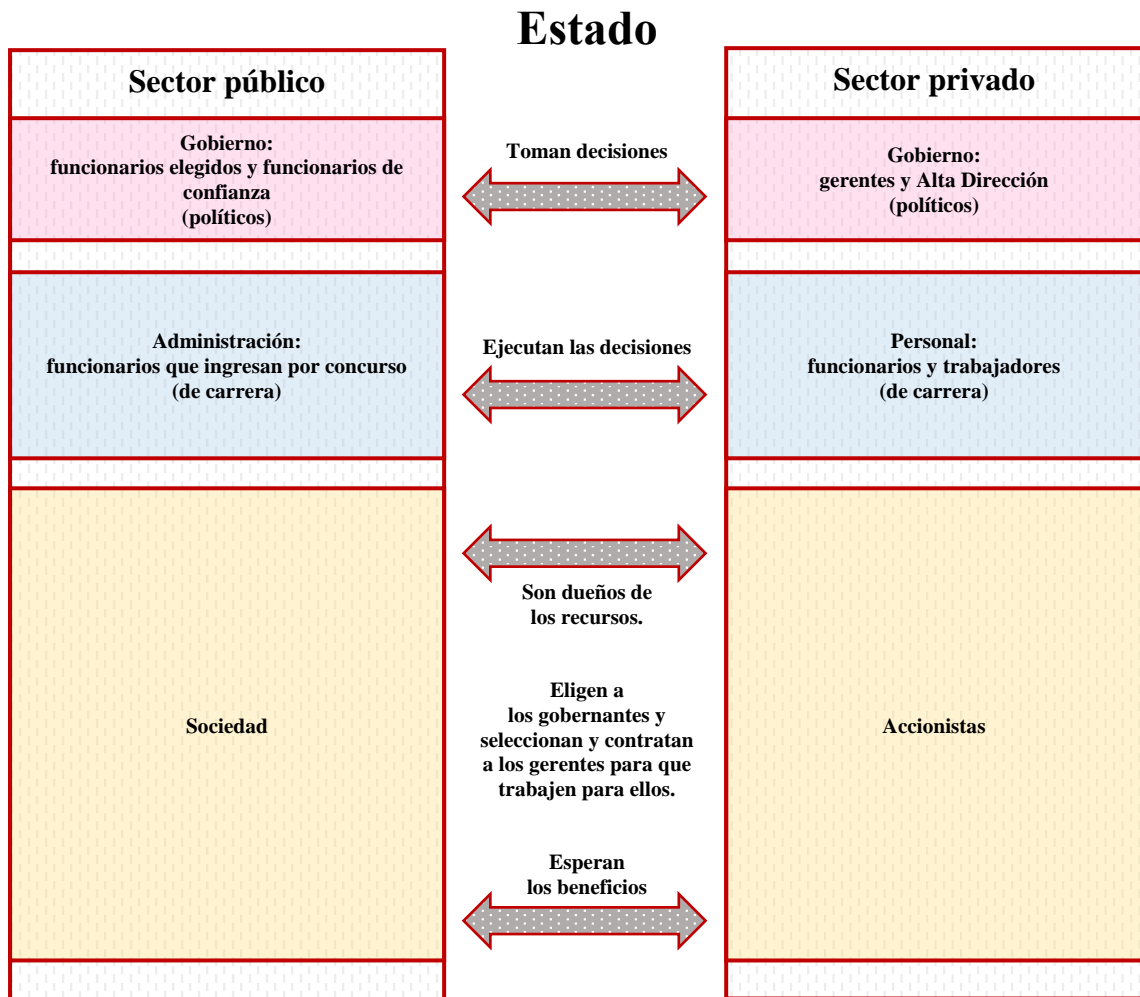
Ningún gerente privado debiera usar los recursos de la empresa para satisfacer su propio interés sobre el de los accionistas. Ningún funcionario público debe trabajar para su propio beneficio, sino para la sociedad⁵.

³ Bajo esta definición, muy nacional, el alcalde, sus regidores y asesores, el gobernador regional, los consejeros y sus directores designados, así como el presidente, ministros, viceministros, directores, asesores y parlamentarios con sus equipos, son Gobierno.

⁴ En otros países, con tipos de Gobierno parlamentarista, se denomina Gobierno solo al Poder Ejecutivo, que es encabezado por un primer ministro o *premier* designado por el parlamento y es el Jefe de Estado (Alemania, Canadá, Bélgica, etcétera). En los regímenes presidencialistas (Perú, Estados Unidos, Francia, etcétera), hay un presidente elegido por el pueblo, quien ejerce como Jefe de Estado, y la figura de *premier* o primer ministro no existe. El presidente del Consejo de Ministros, en el Perú, es un ministro coordinador y vocero de la reunión de los ministros.

⁵ De allí que la idea de «servidor» o «servicio público» sea intrínseca al trabajo en el sector público.

Gráfico 1. Objetivos en los sectores público y privado



Fuente: Elaboración propia (2017).

Tampoco importa a este estudio los diferentes regímenes de servidores, trabajadores, directivos, funcionarios y otras denominaciones. Las diversas formas de categorizarlos caen siempre en la distinción original entre políticos, referida a quienes son elegidos, así como su personal de confianza y técnicos; es decir, el administrativo, el funcionario de planta, de carrera (Weber, 1979 [1919]: 87). Podríamos decir que en el segundo grupo se ubican quienes mantienen la maquinaria funcionando; mientras que en el primero, quienes la orientan en cierta dirección.

La importancia de estas definiciones básicas, y por demás conocidas, es porque en principio los funcionarios técnicos (la administración) serían quienes mantienen el paradigma burocrático de control sobre el uso de los recursos. En cambio, los políticos toman decisiones, exigen que se implementen y esperan pronto resultados.

Podríamos decir *a priori* que, debido a esos intereses desalineados, los políticos no quieren a los SAE porque son usados por la tecnocracia⁶ (autoridad técnica) para limitar la discrecionalidad de la autoridad política y así «cautelar»⁷ el apropiado uso de los recursos.

La tecnocracia son los técnicos que toman decisiones políticas. Pueden haber llegado al sector público vía elección, ser políticos o asesores de políticos; pueden también ser funcionarios de carrera que ejercen puestos de toma de decisiones, tal como se aprecia en el gráfico 2 en la página siguiente.

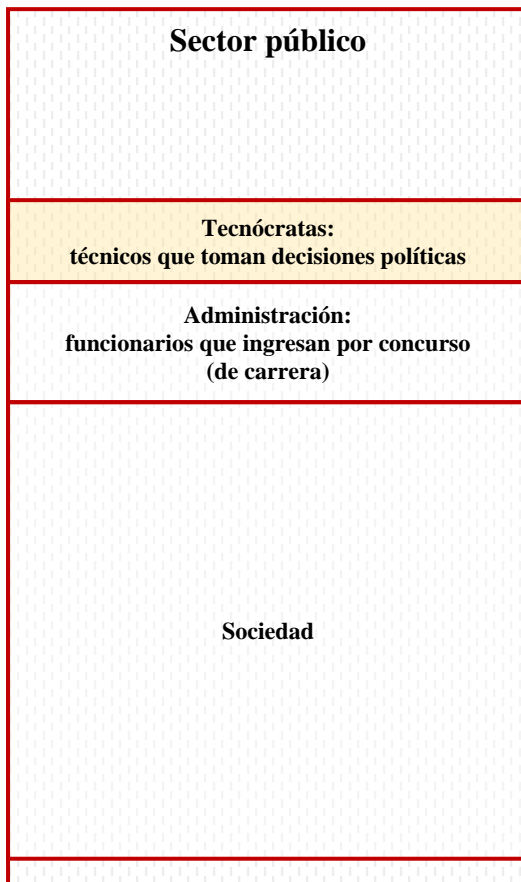
Ya Woodrow Wilson diferenciaba la administración técnica de la acción política; para él: «la administración se encuentra fuera de la esfera propia de la política. Las cuestiones administrativas no son cuestiones políticas. Aunque la política fija las tareas de la administración, ésta no debe tolerar que se manipulen sus funciones» (Wilson 1999 [1887]: 85). De un lado, los procedimientos administrativos internos⁸ que sirven como motor del aparato público, y los temas de fondo definidos por las **políticas públicas**, materia cada vez más en manos de tecnócratas y contenedoras de lineamientos, programas y proyectos.

⁶ En determinadas áreas, como la económica y financiera, los administradores ganan cierto poder político (toma de decisiones), lo cual ha permitido que se denomine tecnocracia al modelo imperante en ciertos sectores y/o épocas. En cambio, muchos políticos en ejercicio (ciertos ministros, asesores y directores de confianza, entre otros) prefieren llamarse a sí mismos tecnócratas, con el fin de diferenciarse de los desprestigiados y poco confiables políticos.

⁷ Existe una concepción bastante extendida entre los tecnócratas respecto de que los políticos no saben tomar decisiones a favor de la población o se les presume interesados en su propio beneficio.

⁸ Al respecto, una diferenciación entre las ramas del derecho administrativo (en su relación entre organizaciones y funcionarios públicos; y otra, con relación al administrado) es de incipiente y necesario desarrollo.

Gráfico 2. Tecnócratas



Fuente: Elaboración propia (2017).

La administración o aparato administrativo del Estado es lo que comúnmente conocemos como burocracia. Según Weber (1946), requiere administrar los bienes públicos sin preferencias y para tratar a todos por igual, despersonaliza la acción y desmiembra el procedimiento, distribuyendo la cuota de poder en diferentes pasos, razón por la cual es lenta y compleja. Sin embargo, hoy su valor democrático e igualitario no se reconoce. Quienes quieren descalificar la actuación de la administración y a sus funcionarios, incluso desde los discursos políticos, la tildan de burocracia y burócratas. En gran parte, esto podría deberse al descrédito de los políticos, que arrastra consigo a la administración pública, como al concepto compartido respecto de que la burocracia es indolente, poco eficiente y poco eficaz.

1.2 La nueva gestión pública y el modelo de gobernanza pública

En el paradigma burocrático, los funcionarios pueden hacer solo lo que la ley permite. La nueva gestión pública (NGP) se caracteriza por inspirarse en la gestión del sector privado, en donde

esa regla no existe; más bien, el gerente puede hacer todo aquello que no esté prohibido. Al parecer, la gobernanza pública, como sistema más avanzado, podría dar respuesta a este problema, permitiendo más discrecionalidad al funcionario, pero también más responsabilidad y transparencia (Simon 1999 [1947]: 274).

De acuerdo con Pan Suk (2007: 512)⁹, a finales de los años setenta del siglo pasado, el “paradigma burocrático o administrativo” ha sido cuestionado por el “paradigma gerencial o empresarial”. A pesar de su antigua data, su implementación se promueve y se debate hasta la fecha. Para dicho autor, existen tres formas dominantes de administración pública:

- La administración pública propiamente dicha, que se extendió desde las postrimerías del siglo XIX hasta finales de los años setenta o principios de los años ochenta del siglo XX;
- La nueva gestión pública (NGP), desde la última fecha hasta los inicios del siglo XXI; y
- Un tercer modelo que está haciendo su aparición, desde entonces: gobernanza pública (GP) (Pan Suk 2007: 516).

En el Perú, aunque seguimos con el paradigma burocrático, desde los años noventa del siglo pasado se implementan diversos mecanismos de la NGP; y en este siglo, de GP.

La NGP no reemplazó al burócrata peruano ni su forma de trabajar, sino que sumó nuevos actores al sector público: **los gerentes** y nuevos instrumentos: **los SAE**. Estos se diseñaron bajo el concepto de NGP, pero se reglamentaron e implementaron bajo el paradigma burocrático. Es decir, los procesos y procedimientos de cada uno de los SAE responden a un proceso administrativo lento y con muchos pasos, propio de la relación entre administración y administrados, y no a una gestión interna de la administración.

Hay muchas opiniones en cuanto a qué constituye el *management* (que es traducido como gestión) y qué es la administración pública. Así, para Hughes (2012), la diferencia fundamental entre los dos modelos es que la administración se traduce en seguir instrucciones y la gestión significa manejar, tomar el control en tus manos y obtener resultados. El nuevo modelo de GP implica rendir cuentas y, para ello, se deben medir los resultados en términos de «valor público».

⁹ Pan Suk Kim es director adjunto y profesor de Administración Pública en la Escuela Superior de Gobierno y Empresa, Universidad Yonsei, Campus Wonju, Corea del Sur. Correo electrónico: pankim@gmail.com o pankim@yonsei.ac.kr.

Quizá una manera de denominar a la mezcla en la que se desarrolla nuestra gestión pública –mixtura de la burocracia tradicional, de la NGP y la gobernanza–, sería referirnos al **modelo posburocrático**. Este, de acuerdo con (Guerrero, 2001), «[...] parte del uso común de términos como cliente, calidad, servicio, valor, incentivo, innovación, empoderamiento (*empowerment*) y flexibilidad». Ubicados en este modelo posburocrático, observamos a la administración nacional y a sus instrumentos de gestión: los SAE.

1.3 Los SAE y la teoría de la agencia

La NGP, con el fin de alinear los intereses de los políticos y burócratas a los de la población a la que sirven, y evitar el uso de los recursos para el propio beneficio de los funcionarios, establece mecanismos de control que, de por sí, tienen costes significativos¹⁰. Todos estos costos, que se traducen en tiempo y recursos, deben ser empleados por el SAE de control y asumidos por la población para que los recursos públicos trabajen para ellos (Jensen y Meckling 1976).

Los agentes (los funcionarios) deciden, gerencian y administran un conjunto de bienes y actividades que no les pertenecen, con el fin de fomentar, alcanzar y maximizar el interés y el beneficio de los ciudadanos. Los agentes querrán obtener beneficios adicionales (monetarios o no monetarios) a los ya concedidos con anticipación, por ello se producen conductas indeseadas, cuyo espectro califica desde la negligencia hasta la corrupción.

Todo esto es explicado por la teoría de la agencia o teoría agente-principal, y aborda el problema suscitado cuando un principal empodera (extiende poderes) a un agente (por lo general, quien gerencia los recursos del principal) para que administre sus recursos o gestione sus asuntos en su nombre. Esto porque el poder ostentado por los funcionarios está limitado al mandato que le ha dado la población, de la cual emana ese poder.

Para la economía, que ha desarrollado y explicado mejor esta teoría, entre el principal y el agente existen intereses divergentes, ambos maximizadores de utilidad. Es decir, cada uno querrá más beneficio para él mismo en desmedro del interés del otro, como se muestra en el

¹⁰ i) Los costos en que incurre el principal (la sociedad dueña de los recursos) para regular la conducta del agente (los funcionarios públicos, políticos y administrativos), conocidos como costes de control; ii) los que incurre el agente para garantizar al principal que se portará bien y no tomará ventaja de la información privilegiada que tiene, sobre los que cumplirá su palabra, y trabajará mucho y bien. Esto se conoce como costes de fianza (o confianza); y iii) la pérdida ocasionada por el agente al principal al tomar decisiones. Es decir, en alguna ocasión tomará decisiones que él no tomaría.

gráfico 3 (presentado en la siguiente página). Así, el problema del principal es encontrar un sistema de recompensas (y control) que genere una solución pareto-eficiente¹¹. Estos conceptos, que explican las relaciones privadas contractuales, son aplicables a la relación existente entre la sociedad y los funcionarios públicos.

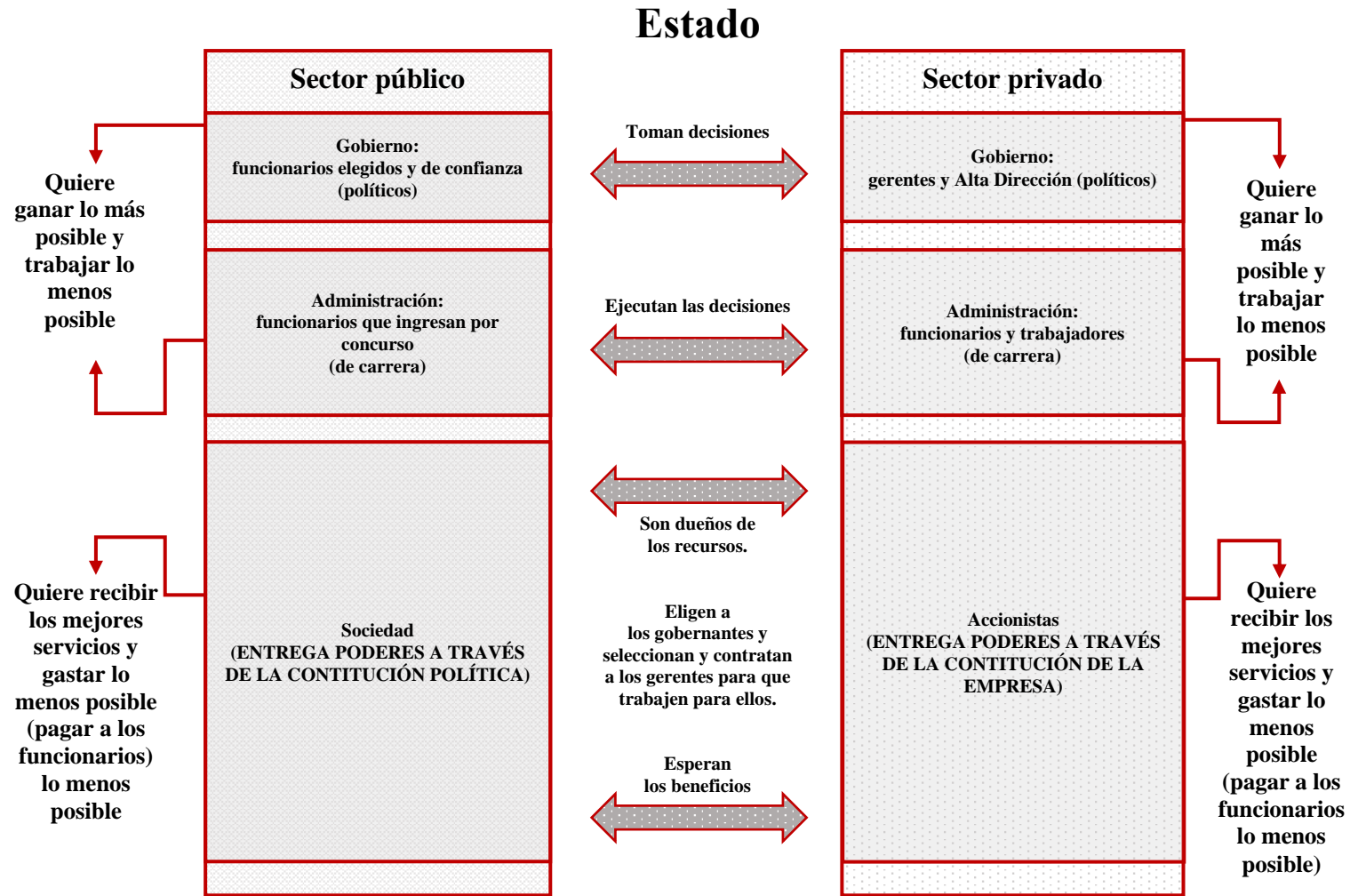
El pueblo, bajo ese pacto social que explicaba Spinoza, verdadero y único dueño de los recursos, encarga a sus funcionarios públicos, elegidos y nombrados, que administren sus recursos para su beneficio. En ese sentido, les extiende los poderes necesarios: para legislar, ejecutar y administrar justicia (Deleuze 2001).

En esta relación, el objetivo de los SAE es: ser «supervisores» y vigilar el adecuado uso de los recursos. La población podría estar segura de que no habrá robo, ineficiencia ni abandono. Esta es la lógica que hace de los SAE sistemas meticulosos de control. Tal como lo define Martínez (2010: 7), «[...] los sistemas administrativos son un conjunto de reglas que pretenden regir, encuadrar o enmarcar la actuación de las personas que administran el Estado. [...] Nuestra herramienta para definir esta relación será la ciencia económica, a través de una teoría denominada “teoría de agencia” o “teoría del agente – principal”».

«En el caso del Estado y la administración pública, el *Principal* está constituido por un conjunto amplio y heterogéneo de sujetos (la ciudadanía en general), mientras que los *Agentes* son los políticos, servidores públicos y administración estatal de diferentes niveles. [...] Si bien en este tipo de relación se debería perseguir primordialmente el beneficio e interés del *Principal* (la ciudadanía), esto no necesariamente se produce debido a la conducta estratégica (maximizadora, oportunista) desarrollada por los *Agentes*, quienes van a querer obtener beneficios adicionales (monetarios o no monetarios) a los que previamente les habían sido concedidos, sin asumir los costos de ello. A esta situación se denomina “*Problema de Agencia*”» (Martínez 2010: 9).

¹¹ En términos simples, podemos señalar que una situación pareto-eficiente es la más cercana al denominado óptimo de Pareto y es la situación en la cual se cumple lo siguiente: no es posible beneficiar a una persona sin perjudicar a otra. En economía se denomina óptimo de Pareto a aquel punto de equilibrio en el que ninguno de los afectados puede mejorar su situación sin reducir el bienestar de cualquier otro agente. Debe su nombre al economista, político y sociólogo italiano Vilfredo Pareto (1848-1923).

Gráfico 3. Intereses desalineados



Fuente: Elaboración propia (2017).

Volpentesta (2004: 86), quien estudia los sistemas administrativos en el entorno de una empresa privada, ensaya una definición: «Un sistema es un conjunto organizado de elementos interrelacionados que interactúan entre sí, entre sus atributos y con su ambiente conformando una totalidad, persiguiendo un fin determinado, y teniendo una actuación conjunta superior a la suma de las actuaciones individuales de sus elementos».

Ello explica el porqué, para el gerente de cualquier empresa, los sistemas de presupuesto, planificación o inversiones son, para el negocio, instrumentos coordinados y dirigidos hacia un mismo objetivo. Aunque cada área tenga metas propias, para medir su desempeño, este no será positivo, si no aporta al gran objetivo global de producir utilidades en la empresa o, para los SAE, conseguir el desarrollo de una nación.

Los SAE son instrumentos que permiten la realización de un proyecto a partir de una idea y lograr niños educados o mujeres sanas. Cada SAE apenas es parte de un proceso de política pública, cuyo fin consiste en solucionar los problemas de la población o promover su desarrollo.

1.4 Los SAE y la generación de valor público

El concepto de valor público ha sido usado por la economía pública como una herramienta eficaz para medir las políticas, los programas y los servicios públicos. Es un principio que concentra la atención del sector público en hacer más eficiente la provisión de los servicios públicos, haciendo que las necesidades del ciudadano sean el centro de atención, como un cliente cuyas necesidades específicas relacionadas con el servicio se deben satisfacer, pero también como un sujeto de derechos, cuya obligación de protegerlos y garantizar su realización corresponde al Estado.

El concepto ayuda a entender el porqué de la gestión, pues como dice Casas (2012: 40): «La Gestión Pública se define por sus resultados». La finalidad de la gestión pública es la creación de valor público.

De otro lado, en la política de modernización de la gestión pública, tal como ha sido enunciada en el país, la administración es vista no solo como administración de recursos, sino como generación de valor público. Moore y Khagram (2004) desarrollan el concepto. Según los autores, se puede señalar que el objetivo de la función de los funcionarios es la creación de valor público (que puede interpretarse como la finalidad de la gestión pública en general).

Moore recibió críticas a su trabajo original por la aplicación al sector público de un esquema desarrollado para el sector privado. Por ello, revisó su modelo y presentó su cadena de valor para el sector público: aquella que conecta un flujo de bienes controlados por una organización a partir de políticas, programas y actividades generadoras de productos que satisfacen a sus clientes y producen resultados comunes en la sociedad, tal como se aprecia en el gráfico 4 (presentado en la página siguiente). Moore quería saber: ¿cómo se mide el valor público? Ello implicaba medir la recepción del producto, la satisfacción del usuario con los beneficios que le brinda y el cambio en la sociedad, producido por el conjunto de productos; es decir, los resultados (Moore 2013).

La proposición central de Moore (2013) es que, así como se genera valor (rendimiento) en la empresa privada, los recursos públicos deben ser utilizados para aumentar el valor en el sector público. En el curso de Presupuesto por Resultados, Salhuana (2014) llama la atención sobre el proceso crítico de una agencia¹² (ver gráfico 5)¹³.

El valor público es un concepto eminentemente subjetivo, que se encuentra en los deseos y las percepciones de los ciudadanos; consiste en atender las demandas ciudadanas y su realización se alcanza a partir de las políticas públicas, que se implementan por medio de los SAE.

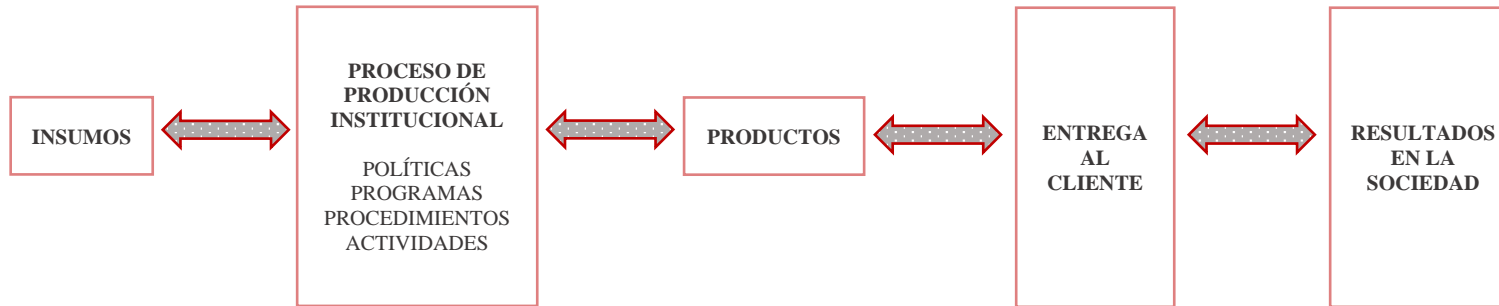
El goce oportuno de servicios de calidad permite que la población valore de manera positiva la gestión del sector público. Para enfrentar ese desafío se propone un Estado que promueva la igualdad de oportunidades, mediante el aseguramiento del acceso a una serie de servicios a los cuales los ciudadanos tienen derecho, tal como lo establece la Constitución Política del país (Casas 2012). «El valor público se ha convertido en un término cada vez más omnipresente en la política y pública la literatura de administración y ha aparecido aún más comúnmente en las propuestas de mejora del sector público» (Williams y Shearer 2011: 5).

La cadena de valor de la empresa, concepto pionero de Michael Porter, «[...] se constituye mediante una red de procesos gerenciales diseñados para transformar, de manera acumulativa, insumos en productos de mayor valor para los clientes de la empresa» (Porter 1998: 113).

¹² Entiéndase como agencia la denominación común para entidad o institución pública.

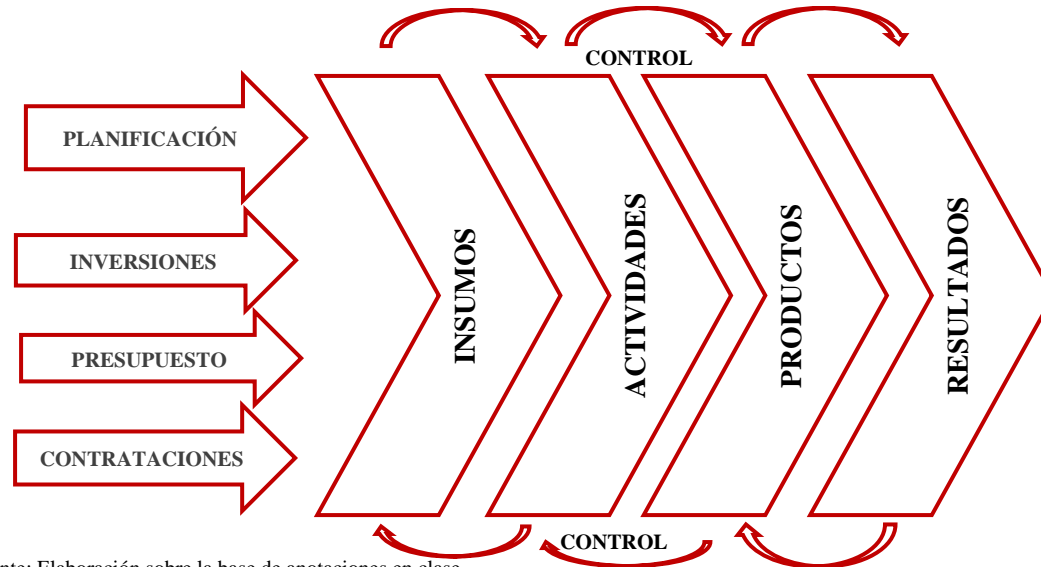
¹³ El gráfico ha sido adecuado a los cinco SAE seleccionados para este trabajo.

Gráfico 4. Cadena de valor público



Fuente: Elaboración propia (2017).

Gráfico 5. Los SAE en un proceso



Fuente: Elaboración sobre la base de anotaciones en clase.

Según Medina, «La noción tradicional de creación de valor en las organizaciones privadas ha sido concebida como aquella por la que una empresa crea un producto por el que el cliente está dispuesto a pagar más que su costo de producción y por ello el producto (bien o servicio) se sigue produciendo» (Medina Giopp 2005: 113).

Para las organizaciones públicas, sin duda, el valor de su actividad no se refiere a la utilidad o ganancia derivada de la venta de un producto (bien o servicio), sino del impacto o resultado neto logrado en la vida de los ciudadanos. Hay valor público, cuando se modifican las variables de bienestar por medio de los programas y proyectos: mejora la nutrición infantil, disminuye la repitencia y analfabetismo, crece la esperanza de vida, y mejoran las condiciones de vivienda y alcantarillado, entre otros muchos ejemplos de bienestar y protección social.

Los especialistas entrevistados para el desarrollo de este trabajo están de acuerdo con que los SAE crean valor público; sin embargo, creen también que, en la actualidad, eso no es evidente ni es percibido por la población o los políticos, quienes solo toman en cuenta los plazos para que se resuelva un problema o se cumpla una promesa de campaña. También están de acuerdo con que la contribución a los SAE, para generar valor público, es articularse para evitar costos que podrían sumar calidad a los productos entregados a la población.

Además, la población evalúa a la gestión por la percepción de recibir, o no, la cantidad, calidad y oportunidad de los productos. Así, teniendo en cuenta el impacto de los SAE en la generación de valor público, en los últimos meses, se han realizado ajustes a los SAE con ese fin, principalmente el de inversiones, al que se le responsabiliza por el retraso de los proyectos.

La evaluación del funcionamiento de un SAE no se debe hacer en función de sí mismo, ignorando sus características de sistema abierto. Hasta el momento, se ha realizado de esa manera, y sin tener en cuenta la participación de otros SAE y las políticas en los resultados.

1.5 Los SAE bajo el enfoque de sistemas

El concepto más simple, y completo de sistema, lo define como un complejo de elementos interactuantes, de cuyas interacciones surge un comportamiento como un todo.

De manera habitual, se pueden establecer tres características estructurales básicas de todo sistema: los elementos que lo componen, por lo general un órgano central y diversos órganos

periféricos, encargados de llevar y traer energía, información, insumos, etcétera; las relaciones entre esos elementos y los de un sistema con otros; y los límites, encargados de determinar qué elementos pertenecen al mismo y cuáles a otro, reconociendo que un elemento puede ser parte de más de un sistema a la vez.

Por otra parte, la teoría general de sistemas halla su objeto de estudio en las complejidades organizadas; siendo ya aplicada a las relaciones sociales y políticas de un Estado, por ejemplo. Otra de las características de los sistemas es su capacidad de contenerse unos a otros. Así, el Gobierno está dentro del sector público, como lo está este dentro del concepto de Estado.

Quizá la característica más importante de este estudio sea su capacidad de afectarse mutuamente. Así, las fallas del SAE de inversión, por ejemplo, pueden ser ocasionadas por una regla que hace limitar la dimensión de un proyecto a los recursos presupuestales disponibles o a un mecanismo de apelaciones del SAE de adquisiciones; y así, todas las combinaciones posibles a lo largo del ciclo de políticas públicas. Ello sucede porque los SAE son sistemas abiertos que intercambian información y lo que sucede en uno afecta a otros. Cuando observamos la realidad de los SAE y los pasamos por el filtro teórico del enfoque sistémico¹⁴, entendemos por qué la sobrerregulación de uno de estos tiene efectos en el otro y cómo la simplificación de uno, afecta a la simplificación (o complicación) del otro.

Según Martínez (2010: 8), la teoría de agencia señala que «[...] uno de los elementos clave para reducir el comportamiento oportunista de los *Agentes* es el establecimiento de sistemas de supervisión y control (que tenga un costo razonable para la ciudadanía). En el ordenamiento jurídico peruano existen, por ejemplo –desde el nivel constitucional– una serie de sistemas de control y supervisión que –al menos formalmente– están orientados al control de la conducta de los *Agentes* (de los políticos, de los servidores públicos y de la administración estatal)». Entre ellos, Martínez menciona al SAE de control.

¹⁴ El enfoque de sistemas tiene su origen en la teoría general de sistema o teoría general de los sistemas, cuyo principal representante es el biólogo alemán Ludwing von Bertalanffy, quien considera que «su tema es la formulación y derivación de aquellos principios (universales) que son válidos para los “sistemas” en general» (Bertalanffy 1986 [1945]: 37). La teoría sistémica «no persigue solucionar problemas ni intenta obtener soluciones prácticas, sino que se ocupa del desarrollo de un marco teórico-sistemático para la descripción de las relaciones generales de la realidad empírica, produciendo formulaciones y teorías conceptuales que permitan crear las condiciones de aplicación en ese mundo empírico» (Volpentesta 2004: 84).

Los SAE, como instrumentos impulsados por la NGP, se inspiran en los sistemas administrativos de la empresa. Es muy común, sobre todo en países en desarrollo, el querer conseguir los resultados que obtiene un gran gerente privado, nombrándolo ministro y trayendo con él los mecanismos de gestión. Sin embargo, la rigidez de la gestión pública complejiza dicha aplicación.

2. Metodología

Debido a lo complejo y cambiante de la realidad bajo estudio, se propuso y utilizó una metodología que implica la observación de los fenómenos y sus efectos; y, luego, la validación con especialistas; en el convencimiento de que la investigación científica puede ser «sistemática, empírica y crítica [...] cuantitativa, cualitativa o mixta; y cada una es importante, valiosa y respetable por igual» (Hernández *et al.* 2010: xxvii).

2.1 Tipo de investigación

Este estudio se basa en una metodología cualitativa, no experimental, que, según los autores citados, tiene las siguientes características: explora los fenómenos, se realiza en ambientes naturales, los significados se extraen de la información y no se fundamenta en la estadística¹⁵.

Además, es un estudio exploratorio, principalmente porque la revisión de la literatura científica contiene poca profundización conceptual sobre el tema en cuestión; es decir, sobre los sistemas administrativos del Estado y su trabajo articulado, aunque hay varios artículos y propuestas que se han utilizado para entender la percepción de los autores sobre la problemática. La perspectiva desde la que se hace este estudio se aleja del análisis normativo y va hacia los efectos en el mundo real, lo que abona a favor de realizar un estudio de dicha naturaleza.

2.2 El problema

El problema identificado es que los SAE no contribuyen a generar valor público.

¹⁵ Extraído de un gráfico de la obra citada (Hernández *et al.* 2010: 8).

Partimos del hecho de que los SAE han sido implementados y usados, en mayor o menor medida, como sistemas de control y no como instrumentos de gestión. Los SAE no están al servicio de la implementación de políticas públicas; al contrario, la implementación de las políticas públicas implica el cumplimiento de todos los requisitos establecidos por los SAE. Además, sea por el control riguroso que realizan o por lo que tardan en esos procesos, los SAE están desacreditados entre los políticos. Los SAE son percibidos como burocracia lenta, ineficiente e ineficaz.

En el caso del **SAE de planeamiento**, no existen todavía los incentivos que lleven a su realización; pesando, en el concierto de la gestión pública, la disponibilidad y las regulaciones del **SAE de presupuesto** más que las prioridades y necesidades identificadas y planificadas. Asimismo, los intereses políticos y la corrupción impiden el cumplimiento de las disposiciones normativas, obteniéndose como respuesta, en la mayoría de los casos, una sobrerregulación.

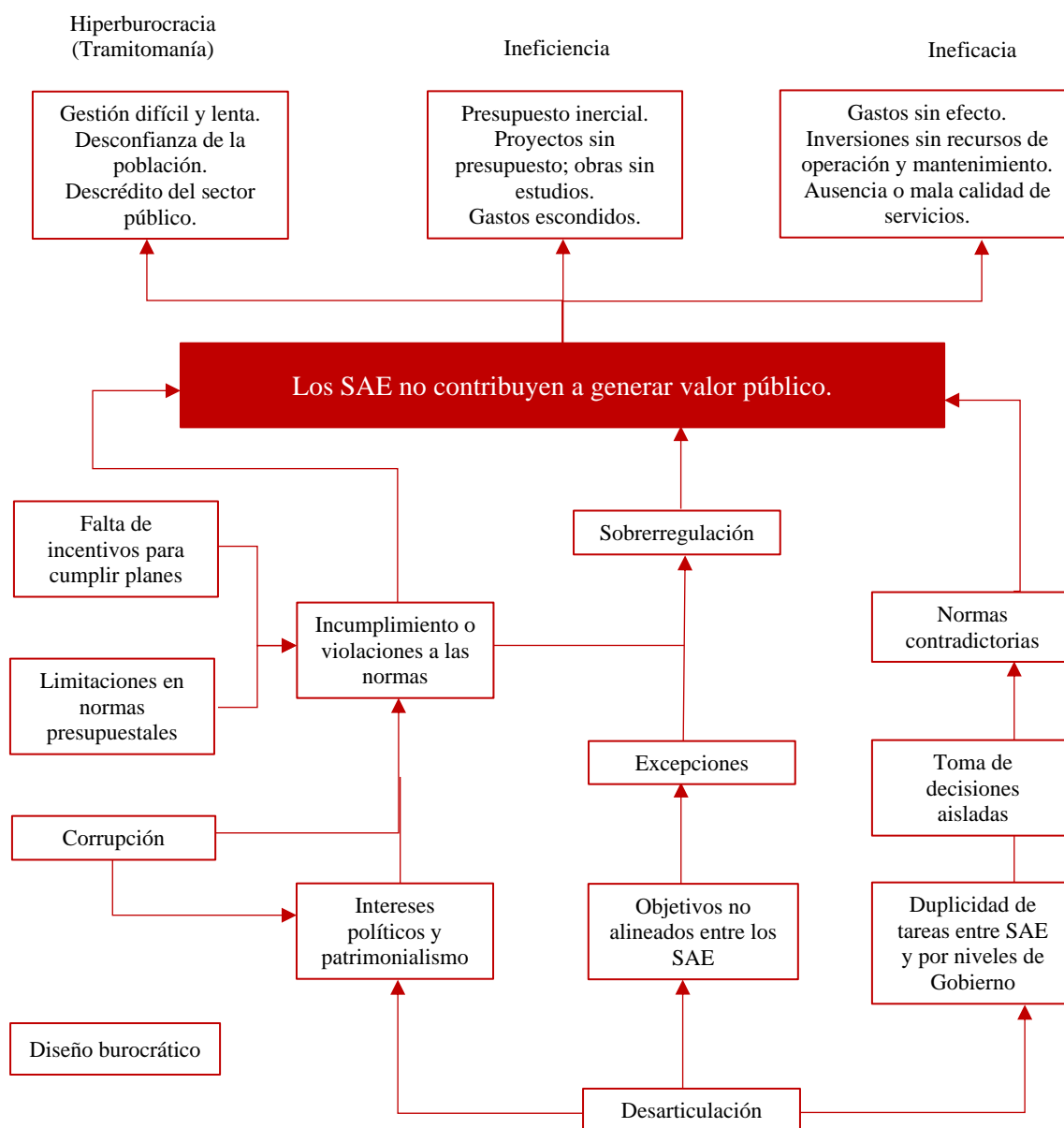
Al mismo tiempo, al ser los SAE cuerpos normativos distintos, incluso con objetivos propios y no siempre alineados, el cumplimiento de promesas o la consecución de intereses propios lleva a las autoridades a realizar excepciones, como usualmente sucede con las normas de los **SAE de inversiones** y **SAE de abastecimiento** (contrataciones y adquisiciones), generándose la misma respuesta sobrerreguladora de los SAE, como una manera de defenderse del poder político. Otro ejemplo es la duplicación de funciones y tareas, que se traduce en normas redundantes y contradictorias. El **SAE de control**, lejos de certificar la idoneidad de los procesos para la consecución de los resultados, termina verificando el cumplimiento de la compleja y abundante normatividad de los otros SAE.

En el análisis del problema, **la desarticulación** entre los SAE se ha identificado como una de las causas fundamentales, tal como se muestra en el gráfico 6, presentado en la página siguiente.

La población percibe ineficiencia, ineficacia e hiperburocracia. Los efectos de la desarticulación implican el descrédito de la función pública, mellan la confianza y promueven una cultura de tolerancia a la corrupción. La falta de eficacia socaba la gobernabilidad y abre puertas para el discurso facilista que promete obras, a casi cualquier condición.

Después de la observación, se describen de modo somero a los SAE. Además, se analizan sus objetivos divergentes y su orientación hacia el control, en vez de ser sistemas al servicio de la gestión, habiéndose vuelto, en gran medida, conjuntos normativos que cumplir.

Gráfico 6. Árbol de causas y efectos



Fuente: Elaboración propia (2017).

Se identifican cuáles no cumplen con las características de los sistemas administrativos y luego, entre los que sí, se eligen los SAE que intervienen de manera más directa en la generación de valor público mediante el ciclo de la política pública (SAE de planeamiento, presupuesto, inversiones, abastecimiento y control). Asimismo, se analizan algunas otras cuestiones que les impiden actuar sistémica y articuladamente para generar valor público.

Por último, se propone la identificación de un mecanismo de mejora, a partir de la articulación que se realizaría en la «Unidad de Cumplimiento de Gobierno» de la PCM, con el fin de construir una propuesta sobre la base de extraer y aplicar lecciones aprendidas.

2.3 Objetivo de la investigación

El objetivo general está alineado al árbol de objetivos que se aprecia en el gráfico 7 (presentado en la siguiente página), mientras que los objetivos específicos están orientados al desarrollo del estudio. El objetivo principal es realizar una propuesta para promover la articulación de los SAE y generar, a partir de ese hecho, efectos positivos en la generación de valor público.

2.4 Objetivos específicos

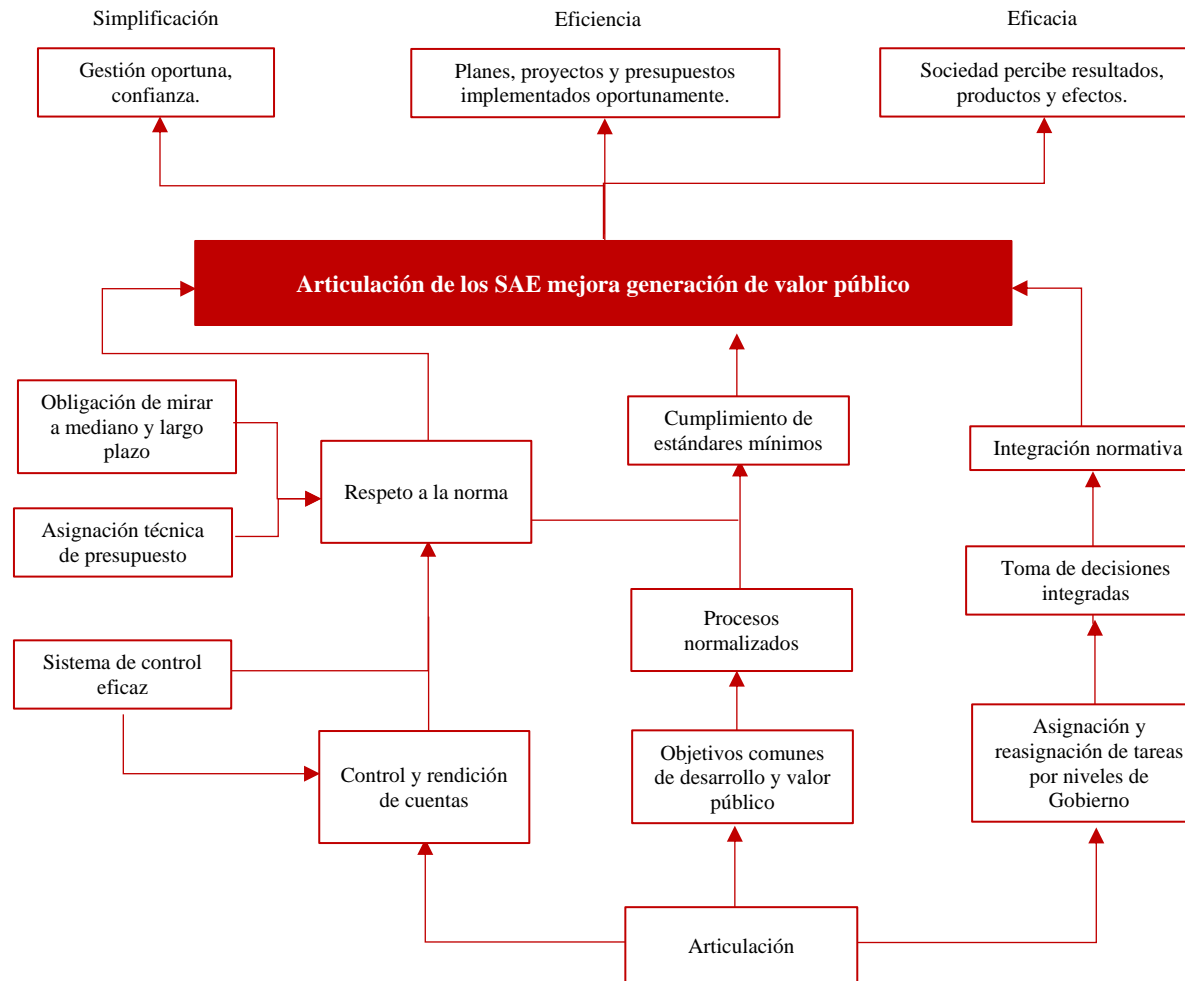
Los objetivos específicos responden al desarrollo mismo del trabajo y son, en orden:

1. Explicar el marco teórico conceptual.
2. Describir el problema y sus causas.
3. Desarrollar el contenido del árbol de objetivos.
4. Desarrollar la propuesta para elaborar el modelo de articulación.
5. Enunciar conclusiones y recomendaciones.

2.5 Pregunta de la investigación

La pregunta central es la siguiente: ¿La articulación de los SAE mejora la generación de valor público?

Gráfico 7. Árbol de objetivos



Fuente: Elaboración propia (2017).

2.6 Fuentes

Tanto la investigación cuantitativa como la cualitativa utilizan, en términos generales, cinco fases similares y relacionadas entre sí. En la tabla 1 se presentan las fuentes primarias y secundarias por utilizar.

Tabla 1. Fases de investigación y fuentes

FASES	FUENTES PRIMARIAS	FUENTES SECUNDARIAS
Fase 1. Llevar a cabo la observación y evaluación de fenómenos.	Experiencias personales, conversaciones, diálogos y anotaciones de clases.	Artículos periodísticos, investigaciones previas, internet.
Fase 2. Establecer suposiciones o ideas como consecuencia de la observación y evaluación realizadas.	Consultas a expertos y a funcionarios, diálogos y anotaciones de clases.	Literatura especializada, investigaciones previas.
Fase 3. Demuestran el grado en que las suposiciones o ideas tienen fundamento.	Entrevistas semiestructuradas a especialistas y anotaciones de clases.	Literatura especializada, investigaciones previas, publicaciones de medios.
Fase 4. Revisar tales suposiciones o ideas sobre la base de las pruebas o del análisis.	Entrevistas semiestructuradas a especialistas y anotaciones de clases.	Literatura especializada, investigaciones previas.
Fase 5. Proponer nuevas observaciones y evaluaciones para esclarecer, modificar y fundamentar las suposiciones e ideas; o incluso para generar otras.	Reflexiones conjuntas, diálogos con asesor y especialistas.	Casos en otros países, documentos descriptivos y publicaciones de medios.

Fuente: Elaboración propia (2017) sobre las fases propuestas por Grinnell (1997), citado por Hernández *et al.* 2010.

Capítulo II. La desarticulación de los SAE

Los sistemas administrativos del Estado han sido definidos en la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE), aunque la creación de los aquí comentados es anterior a esta. La Ley enuncia que los Sistemas 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. Dicha norma distingue dos tipos de sistemas: los sistemas funcionales¹⁶ y los sistemas administrativos¹⁷.

1. Los SAE con mayor efecto en la generación de valor público

Para que este estudio pueda concluir en reflexiones válidas, hemos fijado sus límites en cinco de los SAE con mayores efectos en la generación de valor público. Cada uno de los sistemas está a cargo de un ente rector distinto, que se constituye en su autoridad técnico-normativa en el ámbito nacional; dicta las normas y establece los procedimientos relacionados con su ámbito; coordina su operación técnica y es responsable de su correcto funcionamiento. Esta múltiple dirección hace que, si bien la PCM actúa como un articulador en el momento de la creación de un SAE, pierda ese papel durante su funcionamiento.

De acuerdo con la LOPE, los sistemas administrativos de aplicación nacional están referidos a las siguientes materias:

1. Gestión de recursos humanos
2. Abastecimiento
3. Presupuesto público
4. Tesorería
5. Endeudamiento público
6. Contabilidad
7. Inversión pública

¹⁶ Los sistemas funcionales, según la ley, tienen por finalidad **asegurar el cumplimiento de políticas públicas** que requieren la participación de todas o varias entidades del Estado. Se trata más de una **rectoría en políticas** de alcance nacional, que son diseñadas e implementadas bajo la dirección de un sector.

¹⁷ Para su creación se debe contar con la opinión favorable de la secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). Dicha oficina de línea actúa como ente rector del «Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública». Al respecto, consideramos que la modernización del Estado **es un proceso o una estrategia que responde a una política pública** y no debería incluirse dentro de los SAE, aunque la LOPE lo incluya. Ni su contenido ni su conformación lo ameritan.

8. Planeamiento estratégico
9. Defensa judicial del Estado
10. Control; y
11. Modernización de la gestión pública.

El SAE de gestión de recursos humanos es, sin duda, de vital importancia en la generación de valor público, pero ha sido excluido de este estudio por la gran dimensión que alcanzaría al incluirlo y por las limitaciones de los autores ante la complejidad de los diferentes subsistemas que coexisten en la gestión del principal recurso de la administración¹⁸.

El SAE de abastecimiento no existe como tal; sin embargo, puede ser representado por el de contrataciones. Un SAE de abastecimiento ha sido anunciado y se encuentra en preparación al momento de escribir este estudio.

Asimismo, en este escenario, los sistemas de tesorería, endeudamiento y contabilidad pública no son desarrollados de manera individual, entendemos que son parte de un sistema «financiero», como se aborda en la literatura sobre sistemas administrativos, aquí representado por el SAE de presupuesto.

De acuerdo con las características que definen un sistema, la política o los lineamientos de modernización del Estado no deberían ser considerados como un SAE.

Según la teoría de los sistemas administrativos del Estado, los principales sistemas al servicio de la gestión son los de planeación, financiero, recursos humanos o personal¹⁹, recursos materiales, organización, procedimientos y métodos, y tecnológico (Gomez Ceja 1997).

De los SAE enunciados en la Ley nacional, hemos seleccionado, por su participación en el ciclo de políticas públicas, a los SAE de planeamiento, inversiones, presupuesto, abastecimiento y

¹⁸ En la sección Información clave sobre el Servicio Civil peruano, del portal web de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR), existen varios artículos relacionados con el servicio civil peruano, el cual involucra al sistema administrativo de gestión de recursos humanos. Uno de ellos, *Características del servicio civil peruano*, publicado en febrero de 2016, aborda temas relacionados con los diferentes regímenes de contrato de los diferentes servidores civiles de nuestro país.

¹⁹ En este trabajo no abordaremos el sistema de recursos humanos o personal, como ya se mencionó. Si bien es gravitante para la gestión pública, responde a una complejidad tal cuyo alcance escapa de este análisis. Sin embargo, en cuanto es pertinente, se enuncia la necesidad del Estado de contar con un sistema de carrera pública que permita evitar el abuso de autoridades y los espacios para la corrupción.

control. El Poder Ejecutivo es responsable de reglamentar y operar los sistemas administrativos²⁰, y sus disposiciones son aplicables a todas las entidades, independientemente de su nivel de Gobierno y con arreglo a la Ley de Procedimiento Administrativo General²¹.

- **SAE de planeamiento**

«Los órganos rectores de la planificación pública han mantenido históricamente conflictos con los órganos rectores del presupuesto. En los últimos años, en algunos países, ha surgido un nuevo foco de tensión: los ministerios de la presidencia. Estas áreas, al ser unidades de apoyo directo al Presidente y estar ocupadas generalmente por personas de alta confianza, han ido concentrando temas de gran valor estratégico: seguimiento de metas estratégicas, coordinación de gabinetes, temas de alta relevancia, definición de la direccionalidad de las políticas de alto valor para el primer mandatario, entre otros. El riesgo es que mientras unos fijan direccionalidad y otros asignan los recursos y coordinan la ejecución, el órgano de planificación se quede sólo en aspectos formales o metodológicos» (Sotelo 2013: 51). El riesgo es que, en ese marco, el sector público puede ser entendido como un conjunto de instituciones dedicadas a generar productos –bienes o servicios– que se entregan a la población (Sotelo 2013).

- **SAE de inversiones**

El derogado Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) pareciera haberse creado para que los funcionarios públicos realicen las inversiones de una manera adecuada; es decir, verificando si el proyecto o programa propuesto es la mejor solución a un determinado problema y si dicha solución es rentable socialmente, es sostenible en el tiempo, responde a la implementación de una política pública y no genera nuevos problemas. Con esta finalidad, si uno hace abstracción de las normas de los SAE podría elaborar sendos manuales de formulación y evaluación de proyectos, y distribuirlos en el sector público con la obligatoriedad de su lectura y uso. El actual sistema tiene otro fin, orientar el uso de los recursos públicos destinados a la inversión para la efectiva prestación de servicios y la provisión de la infraestructura necesaria para el desarrollo del país.

²⁰ El Poder Ejecutivo tiene la rectoría de los sistemas administrativos, con excepción del Sistema Nacional de Control.

²¹ La LOPE propone aplicar a los SAE, que son regulaciones de derecho administrativo interno (regulan las acciones entre diferentes agentes de la administración), la Ley de Procedimiento Administrativo General de Derecho Administrativo Externo (que regula las relaciones entre los administrados y la administración).

Si bien la inversión pública no define la economía de un país, el buen gasto en inversión pública propicia diversos beneficios²². Durante quince años o más, hemos tenido un período de crecimiento en el país, lo cual ha permitido que los Gobiernos y las entidades públicas en general tengan mayor disposición presupuestaria. ¿Cuánto de esto se ha traducido en mejoras de la calidad de vida de la población? «Mediante la gestión de los programas y proyectos las entidades gubernamentales cristalizan la producción de bienes y servicios para los ciudadanos, y por lo tanto la creación de valor público, objetivo central de la gestión para resultados» (Kaufmann *et al.* 2015: xxx).

- **SAE de presupuesto**

Según Acuña (2015), «el Presupuesto es la programación de las acciones de las entidades públicas, las mismas que, integradas y articuladas, se orientan a **proveer productos** para lograr un resultado específico en la población y así contribuir al **logro del resultado final** asociado a un objetivo de política pública».

Comprende un conjunto de órganos, normas y procedimientos que conducen el proceso presupuestario de todas las entidades y los organismos del sector público en sus fases de programación, formulación, aprobación, ejecución y evaluación²³. El Sistema Nacional de Presupuesto es uno de los sistemas administrativos integrantes de la administración financiera del sector público, junto con tesorería, endeudamiento y contabilidad.

- **SAE de contrataciones**

No existe un SAE de contrataciones como tal. Para efectos de nuestro estudio, en tanto no se apruebe el nuevo SAE de abastecimiento²⁴, que lo contendrá, podremos suplir dicho espacio con las disposiciones de la ley²⁵. Estas normas tienen por objeto maximizar el valor de los recursos

²² «La inversión pública: i) expande demanda agregada, empleo y crecimiento; ii) aumenta dotación de capital y frontera de posibilidades de producción; iii) provee bienes públicos (productividad-competitividad sistémica); iv) genera inversión complementaria; v) es clave para crecimiento redistributivo (garantiza derechos y capacidades humanas); y, vi) en infraestructura eleva PBI de corto y largo plazo» (Máttar 2015: diapositiva 10).

²³ El Sistema Nacional de Presupuesto se rige por la Ley N° 28112, Ley Marco de la Administración Financiera del Sector Público. En ella se dispone que la administración financiera del sector público se regula por dicha ley, por las leyes de los sistemas que la conforman, por sus normas complementarias y supletoriamente por la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. Asimismo, por la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, N° 28411.

²⁴ Cabe resaltar que, en septiembre de 2016, la PCM propuso la creación de un nuevo SAE de abastecimiento público, conformado por el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE), Perú Compras y la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales (Latorre 2016).

²⁵ En la actualidad, las contrataciones se rigen por la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado, y su reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 350-2015-MEF. Dicha ley fue modificada por el Decreto Legislativo N° 1341, de fecha 6 de enero de 2017.

públicos que se invierten y promover la actuación bajo el enfoque de gestión por resultados en las contrataciones de bienes, servicios y obras, de tal manera que estas se efectúen en forma oportuna y bajo las mejores condiciones de precio y calidad, permitan el cumplimiento de los fines públicos y tengan una repercusión positiva en las condiciones de vida de los ciudadanos. Dichas normas se fundamentan en los principios que se enuncian en la ley.

- **SAE de control**²⁶

La Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, Ley N° 27785, establece el ámbito, organización, atribuciones y funcionamiento del Sistema Nacional de Control, cuyo ente rector es la Contraloría General de la República.

A partir del Sistema Nacional de Control (SNC) se busca «propender al apropiado, oportuno y efectivo ejercicio del control gubernamental, para prevenir y verificar, mediante la aplicación de principios, sistemas y procedimientos técnicos, la correcta, eficiente y transparente utilización y gestión de los recursos y bienes del Estado, el desarrollo honesto y probo de las funciones y actos 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 el mejoramiento de sus actividades y servicios en beneficio de la Nación» (Contraloría General de la República 2002)²⁷.

El valor público

Como se ha revisado de modo somero, cada SAE tiene un objetivo propio, que confluye y a veces parece duplicar el del desarrollo del país y la prestación de servicios públicos. Para saber si eso sucede, debe medirse la generación de valor público y el impacto de los proyectos, programas y políticas. Ese trabajo no se hace al final de un ciclo; más bien, el diseño inicial permitirá posteriormente el monitoreo y la evaluación.

Bajo esa premisa, los diversos SAE, en particular el de inversiones, que ha sido usado para evaluar proyectos, tienen una contribución directa a la generación de valor público. Sin

²⁶ Una pregunta que propicia este estudio es si acaso no es necesario un sistema nacional de control y rendición de cuentas, que involucre a los tres Poderes del estado, más allá o en lugar de este SAE.

²⁷ En cumplimiento del Principio de legalidad, la ley dispone que la Contraloría General de la República y los órganos de control interno de las entidades supervisarán la legalidad de la ejecución del presupuesto público. Así como esta norma del SAE de presupuesto, encontraremos disposiciones similares en las leyes de otros SAE.

embargo, la evaluación social de un proyecto no puede ser el inicio de la búsqueda de información sobre las necesidades o preferencias de los beneficiarios. Dicho proceso debe realizarse, de manera articulada, a partir del SAE de planeamiento y de los procesos participativos existentes en este y en el SAE de presupuesto²⁸. Los SAE aportan a la generación de valor público en tanto son capaces de actuar de modo orgánico y sumar, en una cadena de valor²⁹, a la construcción de un producto valioso para la sociedad.

2. La gestión a partir de los SAE

En el Reino Unido, Estados Unidos y Oceanía, principalmente, la implementación de la NGP se realizó al mismo tiempo que los cambios en las funciones por desempeñar de los gerentes en el sector privado, quienes para obtener resultados pedían ser liberados de las rutinas y la regulación de los diversos sistemas administrativos. Hoy, como entonces, la principal demanda de las gerencias públicas y privadas, de los servicios públicos, es la simplificación de los SAE.

2.1 La nueva gestión pública (NGP)

Kaboolian (1998) cita al informe Gore (1993)³⁰ sobre la reinención del Gobierno; en él se describe al Gobierno federal de los Estados Unidos como «lleno de gente buena atrapada en sistemas malos: sistemas presupuestarios, sistemas de personal, sistemas de adquisiciones, sistemas de gestión financiera, sistemas de información» (Gore 1993: 2). El informe, dirigido por el entonces vicepresidente de Estados Unidos, acogía el interés de la sociedad de tener un Gobierno «con sentido común, que funcione mejor y cueste menos» (Gore 1993: 4)³¹. Ello como respuesta a lo que se consideraba entonces una frustración para los políticos. «Por frustración, algunos, incluso algunos miembros del Congreso, han propuesto desechar grandes piezas del sistema» (Gore 1993: 13), como lo hizo el presente Gobierno peruano con el SNIP³².

²⁸ Proceso de formulación de planes estratégicos concertados y de presupuestos participativos.

²⁹ Una manera de enlazar planes y proyectos es por el presupuesto. Una forma de hacerlo es utilizando la denominada: cadena de valor público (CVP). El modelo de las propuestas de presupuesto por programa para el sector público que más incidencia ha tenido en Latinoamérica, es la cadena de insumos, productos, resultados, impacto; denominada, a veces, cadena de resultados (Matus *et al.* 1979). Esta técnica permite identificar y diferenciar lo que agrega valor en cada una de las fases del ciclo de las políticas públicas.

³⁰ Las citas de Gore (1993) han sido traducidas por los autores.

³¹ Entre los críticos del modelo de NGP hay un reciente estudio sobre los 30 años de la nueva gestión pública en el Reino Unido, cuya conclusión es que su Gobierno no cuesta menos ni funciona mejor (Lægreid 2016).

³² Múltiples noticias en medios de comunicación dan cuenta de la dureza de las expresiones del actual Presidente de la República respecto de uno de los SAE, achacándole las demoras y limitaciones que, como en este estudio observamos, van más allá de un SAE en particular.

Para Kaboolian (1998), el cambio de modelo de administración a gestión es pasar del clásico modelo burocrático weberiano a usar el mercado económico como modelo para las relaciones políticas y administrativas, con ideas fuertemente influenciadas por el enfoque de elección pública; la teoría del agente-principal y la de los costos de transacción.

Entre los organismos internacionales que promovieron el modelo de NGP ha destacado especialmente la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), en su afán de promover el crecimiento de la economía de mercado. Su tesis central consistió en la orientación hacia el cliente. Esto es entendible en Europa y otros países desarrollados, porque existía el problema central de cómo financiar un enorme gasto de educación, salud y recursos proporcionados por el Estado benefactor con cargo a los ingresos del erario público³³. En este modelo, según Allison (1982), las tres funciones generales de la gestión pública son: la estrategia, la gestión de los elementos internos y la gestión de los elementos externos. Como apreciamos en la tabla 2 (presentada en la siguiente página), estas funciones generales son, más o menos, ejercidas por los actores principales en relación con los SAE bajo análisis. Es decir, tenemos el modelo de funciones de una NGP bajo el supuesto de un Estado de bienestar que busca mayor eficiencia, aunque el Perú no ha mostrado índices que le permitan calificarlo como un Estado benefactor en toda su historia.

2.2 La NGP y los SAE en el Perú

Bajo la NGP, los sistemas de formulación de políticas, ejecución y prestación de servicios pueden analizarse como una serie de transacciones con las características de los contratos negociados³⁴, con preocupaciones sobre las asimetrías de información, la búsqueda de rentas y los riesgos morales (Kaboolian 1998). De allí, la aplicación de la teoría de la agencia a los SAE.

³³ Tal como había sido enunciado por la «Comisión Internacional para la Paz y la Prosperidad» (International Commission of Peace and Prosperity), conocida comúnmente como «Comisión Trilateral», organización internacional privada, establecida para fomentar una mayor cooperación entre los Estados Unidos, Europa y Japón. The Trilateral Commission en su conocido informe sobre la crisis de la democracia (Crozier *et al.* 1975).

³⁴ Sobre contratos, Oliver Hart y Bengt Holmström han recibido el premio Nobel de Economía 2016 por sus estudios y aportes a esta teoría, como la optimización de los contratos, e incluyen los incentivos o elementos ligados al rendimiento, para que el agente (el contratado) opere en beneficio máximo del principal (empresa).

Tabla 2. Funciones generales de la gestión pública

Las funciones generales de la gestión según Allison		Organismos/SAE peruanos ¹
Estrategia	1. Establecer objetivos y prioridades para la organización (basados en la previsión del entorno exterior y en las capacidades de la organización).	CEPLAN SAE planeamiento
	2. Establecer planes operativos para poder alcanzar estos objetivos.	CEPLAN SAE planeamiento
Gestión de los elementos internos	3. Organización y recursos humanos: respecto de la organización, el gestor público establece una estructura (unidades y puestos de trabajo con autoridad y responsabilidades asignadas) y unos procedimientos para la coordinación de sus actividades ² . Con relación a los recursos humanos, el gestor público intenta encajar las personas adecuadas en los puestos clave.	SERVIR SAE de gestión de recursos humanos
	4. Personal de dirección y gestión de personal: la capacidad de la organización emana principalmente de sus miembros, de sus capacidades y de sus conocimientos. El sistema de gestión de personal recluta, selecciona, socializa, entrena, recompensa, castiga y da viabilidad al capital humano de la organización, el cual constituye su potencial para conseguir sus objetivos y para responder a las directrices provenientes de los directores.	SERVIR SAE de gestión de recursos humanos
	5. Control de la actuación: diversos sistemas de información para la gestión –incluye los presupuestos de capital y de operaciones, los balances, los informes y los análisis estadísticos, los estudios de producción y la evaluación de los resultados– ayudan al gestor público a tomar decisiones y a progresar hacia los objetivos.	MEF SAE presupuesto, inversiones y contrataciones ³
Gestión de los elementos externos	6. El trato con unidades externas de la organización, pero que comparten una autoridad común: para lograr sus objetivos, en organizaciones grandes, los gerentes generalistas deben tratar con los gerentes generalistas de otras unidades, sean estos de un escalafón organizativo inferior, superior o de su mismo nivel.	PCM Articulación (no es un SAE)
	7. El trato con organizaciones independientes: agencias de otros departamentos o niveles de Gobierno, grupos de interés y empresas privadas que pueden afectar la capacidad de la organización para conseguir sus objetivos.	PCM Coordinación (no es un SAE)
	8. El trato con la prensa y los ciudadanos: su participación, consentimiento o aprobación son estrictamente necesarios.	PCM Comunicaciones y rendición de cuentas (no es un SAE)

1: Esta columna ha sido añadida por los autores.

2: Se han usado las categorías de Allison (1982) para la elaboración de la tabla.

3: No se incluyen expresamente, pero estarían involucrados: abastecimiento, tesorería, contabilidad, endeudamiento, etcétera.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Hughes (2012).

La gestión pública tiene como finalidad la implementación de políticas, y realiza actividades-medio como apoyo para la consecución de dicha finalidad y que se instrumentan con los SAE y

servicios auxiliares (asesoría jurídica, informática, etcétera). Estas tareas las conduce un gerente, que debe actuar bajo un entorno cambiante, pero con normas y procedimientos rígidos³⁵.

Volpentesta define el sistema administrativo en una empresa privada, como «[...] aquella función que por medio de un conjunto integrado de procedimientos que prescriben tareas y que incluyen información y decisión, hace posible la obtención de los objetivos de la organización» (Volpentesta 2004: 157). Además, el autor considera que los sistemas administrativos son la práctica cotidiana de las tareas de la organización; su interés radica en encontrar la solución a los problemas que surjan y no en definir su solubilidad; pone el acento en la decisión y no en la decibilidad. **Su razón de ser es que las cosas se hagan.** Un sistema administrativo debe ser eficaz y eficiente. Debe haber cierto margen de discrecionalidad para asumir responsabilidades.

En el Perú hay una gran orientación hacia la consecución de resultados, sea a partir de los antiguos Convenios de gestión³⁶ o el Presupuesto por resultados (PpR) y los más recientes Programas presupuestales. Esto porque el cambio del modelo burocrático a la NGP implica que mientras la administración pública tradicional cumple tareas, la NGP propone la consecución de resultados³⁷. Para ello debe abandonarse el enfoque burocrático de mero cumplimiento.

Las funciones desempeñadas por la gerencia difieren de las de la administración; por extensión, la gestión pública difiere de la administración pública. Según Allison (1982: 513³⁸), mientras que la gestión pública «[...] es en buena medida gestión del entorno de la organización», la administración pública «[...] opera dentro del contexto de la propia organización». Sin embargo, es muy difícil desarrollar las capacidades de un gerente público nacional para gestionar el entorno por medio o con los SAE actuales que responden a la administración.

³⁵ Estas normas pueden estar destinadas a definir funciones y responsabilidades entre órganos del propio Gobierno (derecho administrativo interno) o a supervisar, regular o facilitar la relación con los privados (derecho administrativo externo). De una manera extensiva, podemos señalar que el derecho administrativo comprende «[...]el conjunto de normas doctrinales y de disposiciones positivas concernientes a los órganos e institutos de la Administración Pública, a la ordenación de los servicios que legalmente le están encomendados y a sus relaciones con las colectividades o los individuos a quienes tales servicios atañen» (Diccionario de la Academia, citado en Cabanellas 1982: 172).

³⁶ Implementados en los años noventa, buscaban el cumplimiento de metas y recompensar el mejor desempeño.

³⁷ El PpR elaborado sobre la base de un plan estratégico, a su vez basado en evidencia, fue sin duda un avance fundamental para orientar la gestión hacia resultados. Sin embargo la poca información y limitada capacidad de los funcionarios hicieron que el resto del presupuesto se elaborara bajo los denominados «programas presupuestales». Estos, en gran parte, ha significado el empaquetamiento de las tareas burocráticas diarias, señalando un resultado a quien quieren impactar, sin probar en lo más mínimo la relación de causalidad entre lo que se hace y lo que se logra o pretende lograr.

³⁸ Traducción de los autores.

Tradicionalmente, los funcionarios de la administración pública llevan a cabo las instrucciones de los políticos, a quienes se les supone responsables del desarrollo de la estrategia y del proceso de elaboración de las políticas públicas; sin embargo, los políticos tienen visiones cortoplacistas. Hughes (2012) señala que si las organizaciones se concentran en lo administrativo, en las tareas diarias y no en lo gerencial y político, surge el peligro de perder la perspectiva de los objetivos a largo plazo. «La administración pública tradicional ha tendido a considerar los objetivos a corto plazo como los propios de la organización. El gerencialismo, en cambio, apunta hacia el largo plazo y hacia las relaciones entre la organización y el entorno exterior» (Hughes 2012: 76³⁹) Se tendría que diferenciar aquí tres categorías: la administración (tareas diarias, sigue instrucciones), el mando medio o la gerencia (estratégica) y el político (corto plazo). De allí que la gerencia, como expresión de la tecnocracia, ha impulsado de un lado los SAE como controles, por el temor al posible uso cortoplacista de los políticos, pero también porque tiene una administración que incluso abarca al mando medio, y está dispuesta a hacer lo que el político le pida y cómo se lo pida⁴⁰.

La tecnocracia, por ello, es hija del acercamiento de los gerentes a la política. A pesar de los intentos de las reformas de la NGP para mantener a los gestores públicos⁴¹ alejados de la política, la naturaleza del contrato de desempeño requiere la negociación de metas de resultados, medidas de producción y recursos. Estas son, en última instancia, decisiones de asignación que serán determinadas políticamente (Ingraham y Lynn 2004). En el caso peruano, esto sucede cuando una institución pide a SERVIR un gerente público.

Según Guerrero (2001), la NGP debe entenderse como una disciplina distinta al derecho, la economía y las ciencias políticas. Sin embargo, en su aplicación, la NGP « [...] se encamina hacia el saber-hacer, porque su propósito es mejorar las habilidades de gestión para alcanzar resultados» (Guerrero 2001) y deriva de la globalización, pues se tiende a estandarizar la administración pública, singular de cada país, bajo el mismo esquema de organización y

³⁹ Traducción de los autores.

⁴⁰ Esto, que puede parecer una exageración al lector poco informado, es una realidad ante la inexistencia de una carrera pública y una proliferación de modelos de contratación en los que la administración, incluso los directivos, depende de la voluntad del político a cargo, generando en el trabajador desde una zozobra hasta políticas clientelares internas y corrupción. En vista de la amplitud e importancia del problema y no de lo contrario, no hemos incluido el SAE de recursos humanos en este estudio.

⁴¹ En el caso peruano, para evitar esa dependencia o promover cierta independencia técnica, se creó, mediante el Decreto Legislativo N° 1024, el Cuerpo de Gerentes Públicos, a cargo de la Gerencia de Desarrollo de la Gerencia Pública, órgano de línea de SERVIR, con la finalidad de incorporar «profesionales altamente capaces, seleccionados en procesos competitivos y transparentes, para ser destinados a entidades del Gobierno Nacional, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales que los requieran» (Contraloría General de la República 2008).

funcionamiento. Esta crítica amplia es también apoyada por quienes ven en la NGP un sistema hecho para beneficiar a los grandes inversionistas globales y no a las necesitadas poblaciones nacionales.

En general, se critica a la NGP el hecho de querer implementar herramientas de la gestión privada, ignorando las diferencias fundamentales del sector público. Hughes (2012: 75⁴²) menciona que «[...] especialmente aquellos que provienen de la tradición de la administración pública, argumentan que los elementos positivos del viejo modelo -altos estándares éticos, servicio al Estado- están siendo olvidados en una carrera por imponer la nueva teoría».

Por ello, el nuevo modelo de gobernanza implica más transparencia, más participación del sector privado y de la población en general.

2.3 Problemas de los SAE

Los SAE, tal como funcionan ahora, no contribuyen a generar valor público y si lo hacen, no es suficiente. Los SAE son la gestión y la gestión no es valorada por la mayoría de la población.

El patrimonialismo en el uso de los recursos del Estado persiste en los dirigentes políticos y técnicos, y ello crea clientelismo y soluciones temporales para problemas permanentes. Sin embargo, también genera espacios para que las decisiones de política, programas y proyectos se tomen en función de intereses políticos y hasta delincuenciales. Clásicos son los ejemplos del alcalde que hizo asfaltar el camino hasta la puerta de su casa⁴³ o el que realizó obras en los distritos con mayor cantidad de votantes, quienes no eran los más necesitados.

De otro lado, la desarticulación hace que cada SAE tenga «objetivos» propios, referidos al control y poco a la implementación de la política, programa o proyecto. Al mismo tiempo, esta diversificación de objetivos implica duplicación de esfuerzos, a veces entre el órgano rector y el proponente de política⁴⁴, o entre los distintos niveles de Gobierno, terminando muchas veces con la decisión en función de la disponibilidad presupuestal.

⁴² Traducción de los autores.

⁴³ El caso de la alcaldesa Rosa Zárate.

⁴⁴ Como son los casos de los PpR de salud, educación, etcétera, que tienen equipos propios en el MEF.

Los SAE son un ejemplo de la insularidad en el sector público, que según Waissbluth (2008: 4) se entiende como «la generalizada tendencia de grandes organizaciones y sistemas por generar “islas autónomas” con agendas propias, con las consecuentes falencias derivadas de la conflictividad interna y la ausencia de coordinación y propósitos superiores comunes».

Otro aspecto es que las priorizaciones realizadas por los ministerios y programas no han sido coordinadas con las correspondientes a los Gobiernos regionales y locales. Así, cada nivel de Gobierno actúa según su criterio particular, que pondera, muchas veces, como más importante lo político y de corto plazo.

Problemas como el poco peso de la planificación, según Sotelo (2013: 51) «[...] ha sido reforzado, en gran medida, por la influencia del NGP en la región que trasladó el foco de la planificación a la gestión. Los problemas del desarrollo, se descontaba, serían resueltos por el libre accionar de las fuerzas del mercado», sin dejar de reconocer que las políticas deben ser racionales. Además, menciona que «Si no concentra sus esfuerzos en los aspectos estratégicos del desarrollo nacional, la planificación deviene en una práctica inocua, cuyo mayor aporte será organizar un poco la acción pública, generar documentos y algunos no siempre efectivos parámetros de evaluación» (Sotelo 2013: 51). En ese marco, el sector público puede ser entendido como un conjunto de instituciones dedicadas a generar productos –bienes o servicios– que se entregan a la población, sin una estrategia de desarrollo.

En nuestra realidad, cada SAE parece haber sido implementado bajo el paradigma burocrático y para que funcione como instrumento de control. En ese marco, si bien todos los entrevistados⁴⁵ están de acuerdo con que los SAE debieran ser instrumentos de gestión, un tercio de ellos los definió como sistemas de control, pues es la forma en que se usan y concuerdan también con que dificultan la generación de valor público⁴⁶. Si los SAE no funcionan, el Gobierno pierde credibilidad y apoyo popular. Ello se traduce en una falta de legitimidad para actuar, que puede afectar la gobernabilidad⁴⁷.

⁴⁵ Para validar lo tratado hasta ahora, se realizó una serie de entrevistas semiestructuradas. Estas permitieron obtener data que, a pesar de no ser estadísticamente representativa, señala la coincidencia entre los entrevistados respecto del análisis realizado. Las primeras entrevistas incluían información sobre el SNIP, que fue descartada luego de su derogación.

⁴⁶ Medir el valor público permite evaluar el efecto de las políticas y es un indicador de un Estado gobernable. Dado que el valor público es determinado por la suma de las preferencias individuales de la población, de allí la importancia de la existencia de canales y medios para expresarse, sea en encuestas: de manera directa a partir de procesos participativos, del sistema de representación política o del cumplimiento del mandato de los funcionarios públicos.

⁴⁷ Ello requiere confianza de la población en su sistema de representación política y en su administración pública.

Si el SAE de control funciona, verificando la generación de valor público y retroalimentando a la gestión, aun cuando los SAE de planeamiento, inversión, presupuesto y contrataciones no controlen o controlen menos, pueden devolver la confianza a la población a partir de su contribución a la generación de valor público.

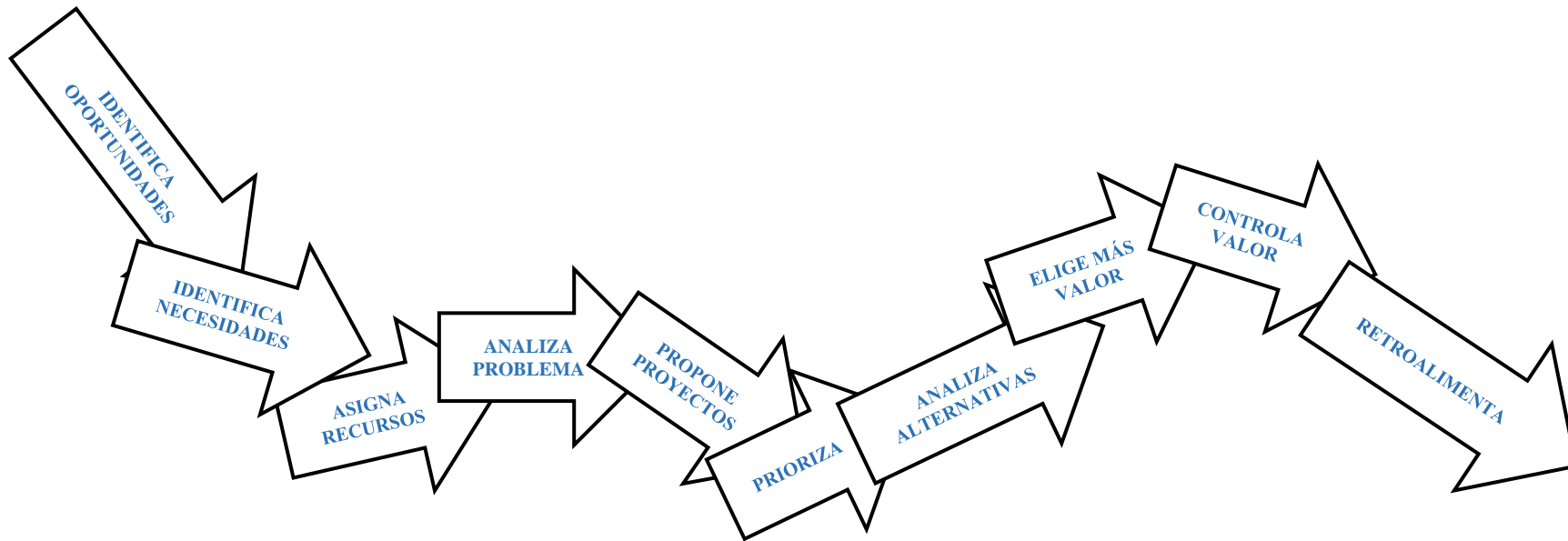
Cuando se estudia el ciclo de la política pública, podría reconocerse la participación de uno o más SAE en los diferentes momentos: identificación, diseño, implementación, evaluación, etcétera, pues son los instrumentos de los que se sirve un ministro, un gerente, un alcalde, para implementar una política. Sin embargo, cada uno de ellos responde a un propio objetivo, a un distinto órgano rector y a una distinta normatividad. ¿Cómo hace un gestor para usarlos de manera articulada? En la mayoría de los casos, un gerente público **no** usa los SAE, se limita a cumplir con sus disposiciones y la mayor articulación se presenta en torno al ciclo de presupuesto.

Como se ha mencionado, el problema es que los SAE han sido diseñados y usados, en mayor o menor medida, como sistemas de control y no de gestión. **Los SAE no están al servicio de la implementación de políticas públicas; al contrario, para poder implementarse, las políticas públicas deben cumplir con todos los requisitos solicitados por los SAE.**

Hace unos años, cuando se publicó la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública se incluyó un diagnóstico, cuyo contenido, en gran parte, aún tiene vigencia a nuestro entender. Entre los principales problemas identificados se encuentran: la ausencia de un sistema eficiente de planeamiento; problemas de articulación con el sistema de presupuesto público; inadecuados procesos de producción de bienes y servicios públicos; y, como uno de los problemas neurálgicos en esta materia, la desarticulación de los principales sistemas administrativos (PCM 2013). Además, se enuncia también como limitaciones la escasa evaluación de resultados e impactos (para nosotros, valor público); la carencia de sistemas y métodos de gestión de la información y el conocimiento; y la débil articulación intergubernamental e intersectorial. Este estudio aborda los tres temas.

El gráfico 8 (ver página siguiente) aparenta una secuencia en el tiempo, pero los SAE no funcionan así, lo hacen no solo desalineados de las políticas, sino de manera desarticula entre sí. Cada uno de los SAE citados tiene sus propias regulaciones, objetivos, procesos, funcionarios responsables, etcétera. La articulación se hace difícil y hay una gran pérdida de eficiencia. Por ejemplo, la totalidad de los especialistas de alto nivel entrevistados para este trabajo coinciden con que los proyectos viables, pero no ejecutados por falta de asignación presupuestaria, implican

Gráfico 8. Política pública



Fuente: Elaboración propia (2017).

un costo no registrado que produce pérdida de eficiencia. La pérdida de eficiencia es una de las razones de la pérdida de confianza. Además, al no haber ninguna responsabilidad por ello, se crean mercados corruptos para formular proyectos que nunca se ejecutan por falta de presupuesto.

También se pierde eficiencia y eficacia pública cuando los SAE «compiten» por determinar cuáles son los problemas que deben ser atendidos, apelando a sus diversos instrumentos, desde planes estratégicos y operativos, pasando por programas presupuestales o programas multianuales de inversiones.

No es que no se genere valor público. El 100% de los especialistas entrevistados para este trabajo coinciden en que los SAE contribuyen a generar valor público, principalmente los de planeamiento, presupuesto e inversión, aunque a costos muy altos. Todos creen también que eso no es percibido por la población, por el discurso de los propios políticos, quienes solo toman en cuenta los plazos para dar solución a un problema o hacer realidad una promesa de campaña. Por ello, sus propuestas tienden a ser radicales; es decir, se eliminan plazos que deberían destinarse a realizar estudios que sustenten mejores decisiones. A pesar de ello, todos los entrevistados también reconocen que la gestión difícil y lenta de la burocracia genera descrédito, porque no se aprecia el valor agregado del tiempo dedicado a estudios, solo se percibe la hiperburocracia y tramitomanía.

Preocupa el caso del SAE de inversiones, pues mediante la inversión se impulsa el mejoramiento. Si las instituciones no tienen cierta «libertad» para elegir en qué invierten, el espacio para la innovación, la modernización, el fortalecimiento, es escaso. Si se sigue el esquema propuesto, la probabilidad de cerrar muchas brechas es muy alta, pero las instituciones no evaluarán su propia necesidad de mejorar. Esto implica que el SAE de inversiones responda, por cierto, a los límites del SAE de presupuesto⁴⁸, pero sobre todo a la visión brindada por el SAE de planeamiento. Solo mirando el conjunto podremos ver cómo es necesario atender problemas o necesidades concurrentes.

La desarticulación del funcionamiento de los SAE produce que sus objetivos no estén alineados a planes y políticas, sino al presupuesto disponible; y eso deja espacio para alinearse al deseo del político de turno. La cultura patrimonialista de la administración pública peruana justifica

⁴⁸ El mismo que para este estudio representa el conjunto de los SAE financieros.

que cada funcionario designado o elegido (presidente, ministros, gobernador, alcalde, directores, secretarios, etcétera) quiera dejar su propio legado. Ello implica dejar de implementar proyectos o actividades de su antecesor (sin rendir cuentas por ello) y proponer proyectos que no están en los planes o, incluso, proponer nuevos planes. Para ocho de diez entrevistados, eso contribuye a la ineficiencia e ineficacia del Estado; los dos restantes, lo consideraron parte del costo político que deben asumir. En la práctica, resta continuidad y peso al SAE de planeamiento y fortalece una cultura de uso indebido de la cosa pública.

2.3.1. La desarticulación

Los SAE tienen limitaciones que impiden el cumplimiento de su función de ser engranajes en el gran proceso de la gestión pública; además, dado que cada uno es un sistema, sus limitaciones no solo les han afectado a sí mismos, sino a los otros sistemas y al entorno. Asimismo, los SAE también son afectados y afectan los procesos de diseño e implementación de las políticas públicas, teniendo efectos en la oportuna prestación de los servicios públicos.

Así, por ejemplo, mientras el SAE de inversiones promueve el análisis previo para determinar el uso eficiente de los recursos; el SAE de presupuesto incentiva la ejecución del gasto con un mecanismo de amenaza de recortes a las futuras asignaciones. En el caso de que ambas situaciones colisionen, la toma de decisiones del gasto de inversión se lleva a cabo con poco o nulo análisis; o en el caso de proyectos ya aprobados, en adquisiciones de bienes y servicios que no son prioritarios u oportunos, afectando los objetivos de economía y eficiencia. Las normas contradictorias se evidencian en el momento de tomar la decisión de gastar con poca información o devolver el recurso y ser «castigado» el próximo ejercicio. Mientras que el SNIP preferiría no invertir, ante el riesgo de invertir mal, el presupuesto castiga el no gasto, pues su medición se hace en función de la cantidad y no de la calidad del gasto.

Respecto de los objetivos de cada SAE, siete de nueve entrevistados señalaron que eran divergentes; y solo tres, complementarios en una cadena de valor. Todos mencionaron la necesidad de articular los SAE para alinear sus objetivos con los resultados. Para la mayoría de entrevistados, los objetivos distintos implican normas contradictorias, con plazos y obligaciones; y para otros, que podían «engranarse».

Tal como se representa en el gráfico 9 (ver la página siguiente), cada uno de los SAE tiene diferente forma y tamaño. Sin embargo, lo más complicado de graficar es la ausencia de

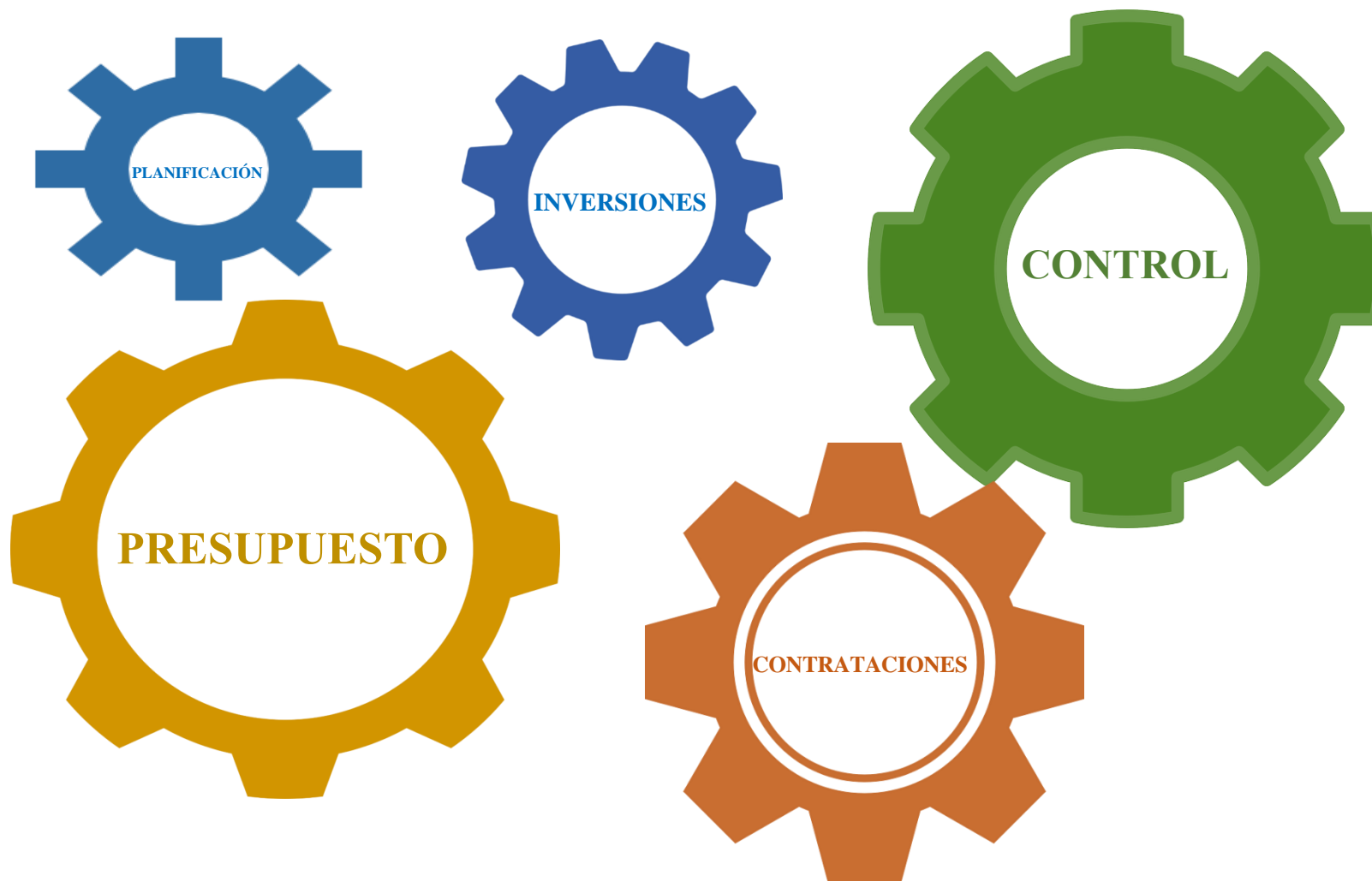
articulación y la dificultad para realizarla, pues cada uno tiene una forma distinta, que no necesariamente encaja con el otro.

Al no engranarse los diferentes SAE en la maquinaria de la gestión, estos se ven como diversos conjuntos de normas por cumplir, plazos por observar, tareas que reportar. Esto implicaría una duplicación de tareas y, por lo tanto, una ineficiencia no cuantificada.

Los resultados de la desarticulación de los SAE son diversos: uno de ellos es que el SAE de presupuesto, encargado del incentivo financiero, pesa más; el SAE de planeamiento puede ser ignorado, cuando los gastos e inversiones se deciden de manera aislada. Como consecuencia de ello, y ante el temor de la corrupción, se propicia una sobreregulación. A su vez, la desarticulación produce un ejercicio extenuante por conocer y cumplir las normas y procedimientos, no propicia la medición del efecto de la gestión en la solución de los problemas. El sistema de control, en vez de ayudar a conocer si se genera valor público, se suma a los controles de cada SAE y produce un excesivo control que paraliza la gestión. Dos tercios de los entrevistados consideran que ese excesivo control, paralizante, se debe, entre otras cosas, a la existencia de estas disposiciones de control en cada SAE.

Otro conjunto de preguntas estuvo dirigido a conocer si la tramitomanía y largos plazos para la inversión y contrataciones permiten la gestión de excepciones y el incumplimiento de las normas. El 100% de los entrevistados dio como respuesta: sí, ratificando además la conocida teoría sobre la producción de costos altos por la presencia de sobreregulación, generándose espacios para la corrupción. Del mismo modo, la totalidad de entrevistados estuvieron de acuerdo con que dicha situación origina desconfianza en la tecnocracia, cuya respuesta es generar nueva regulación para el control. Esto, a su vez, produce nuevos incumplimientos y excepciones; así como nuevas regulaciones, reproduciéndose estas como un círculo vicioso.

Gráfico 9. Los SAE como engranajes desarticulados



Fuente: Elaboración propia.

Un incumplimiento frecuente de las normas es el «cocinar» un proyecto de inversión, con el único fin de contratar, como servicios del proyecto, el personal requerido por la institución y que las prohibiciones de otros SAE no se los permite; o para destinar recursos no permanentes, como el canon, a gastos corrientes⁴⁹. Una excepción usual es la de los grandes proyectos que eluden los estudios de preinversión con decreto presidencial, con fines de reactivar la economía nacional. Esto, en la práctica, les ha permitido hasta cuadruplicar su presupuesto⁵⁰.

El problema es ciertamente más complejo, y escapa a lo abordado en este trabajo. Sin embargo, el efecto de las restricciones presupuestales ha creado tipos de contratos que fueron declarados inconstitucionales⁵¹.

⁴⁹ Ello implica la burla de las normas de los SAE de inversiones y de presupuesto, pero también de las del SAE de recursos humanos, así como, de las normas laborales y de las regulaciones para la organización de la institución. Esto refuerza la cultura de la trasgresión e informalidad que el Estado quiere combatir.

⁵⁰ Varios de estos están siendo investigados por estar ligados a casos de corrupción.

⁵¹ Los excontratos de servicios no personales, regulados por norma presupuestaria.

Capítulo III. Efectos de la articulación de los SAE y las políticas públicas

Como se ha presentado, se elaboró un análisis del problema que nos permitió identificar las causas y los efectos. Asimismo, la teoría de sistemas nos recomienda evaluar, entre otros, la respuesta a las demandas del ambiente con el que interactúa toda organización (el Gobierno): **proceso organizacional, insumos, productos y retroalimentación**. Con base en ello, podremos orientar los cambios de los SAE que, al estar diseñados y desarrollados bajo el paradigma burocrático, no son sistemas de autoajuste o de ajuste automático.

1. Cómo ayudar a resolver el problema

Algunos pasos parecen haberse dado en la dirección correcta. Por ejemplo, el nuevo SNIP, Invierte Perú, se basaría en la alineación de los proyectos al plan. En ese sentido, se estima construir un mapa nacional de brechas de infraestructura como guía, destinada principalmente a los Gobiernos regionales y locales, para la priorización de las inversiones asignadas a cubrir esas brechas. Ese recorte de discrecionalidad pretende fortalecer la planeación y la articulación de inversiones y presupuesto a esta. También las propuestas suponen concentrar el uso de los recursos en las principales necesidades de la población, evitando los proyectos que no generen o generen escaso valor público.

La inversión no es solo fierro y cemento, sino generación de capacidades y mejoras en la capacidad de producción de bienes y servicios del Estado. El panorama de la gestión pública en América Latina, no solo en el Perú, nos enfrenta al reto de «[...] alcanzar metas económicas y sociales, apoyándose sobre instituciones públicas eficientes y eficaces que minimizan la burocracia y operan con probidad, transparencia y un alto grado de rendición de cuentas, dentro del marco del Estado de derecho» (CEPAL 2014: 40).

Esta reflexión nos lleva a un panorama en el cual los SAE deben articularse bajo un mejor paradigma de gestión, en el que la NGP da paso a una gobernanza que implique mayor transparencia, rendición de cuentas, participación de privados y gestión del conocimiento.

1.1 El uso de los SAE como instrumentos de gestión

Como quiera que la gestión pública se realiza por medio de los SAE, modernizar y mejorar la gestión pública implica la mejora de los SAE para que sirvan como sistemas de gestión. Sin

embargo, como la gestión busca un objetivo de política para el cual todos los SAE deben contribuir, su mejora debe ser de manera articulada; dejando el papel de control solo a uno de ellos.

Los SAE no pueden seguir «mejorando» de modo individual y desarticulado. Esa falta de organicidad atenta contra la consecución de resultados en una cadena de valor. Como señala Ugarte (2010: 112) «[...] la gestión no puede ser enfrentada como un conjunto inorgánico de compartimentos [...]». Una apuesta por hacer de estos sistemas de gestión, no solo depende de su diseño, sino también del uso correcto por parte de los funcionarios públicos⁵².

En la medida en que los SAE sean ajustados y usados como instrumentos de gestión por los funcionarios y políticos, su regulación se simplificará y se orientará hacia la consecución de resultados, acción esperada de los sistemas de gestión. No se trata de evitar estudios o etapas en los estudios, lo que mejorará al ex-SNIP. Es la internalización del uso de la discrecionalidad y la responsabilidad por tomar decisiones informadas, al inicio y durante el proceso, sobre la base de criterios de razonabilidad y transparencia, lo que simplificará y orientará a este y otros SAE. Es decir, mayor libertad con mayor responsabilidad.

En un ejercicio eficaz de rendición de cuentas, la población debe conocer los SAE e interiorizar que son instrumentos para evitar la toma de decisiones erradas. Asimismo, el sistema de control debe ajustarse y orientarse a promover y regular dicha efectiva rendición de cuentas, no como presentaciones de balances y presupuestos, sino como entrega de información a la población respecto del cumplimiento de mandatos y toma de decisiones⁵³.

1.2 El uso de los SAE para generar y medir valor público

La calidad, además de traducirse en valor público, se mide en la eficacia y eficiencia: la eficacia se refiere a la capacidad del Estado para obtener los objetivos de política trazados y la eficiencia alude a maximizar el impacto del uso de los recursos. Esto se hace por medio del presupuesto. Aunque, tradicionalmente, la provisión de servicios públicos y la satisfacción de la población en el país es comentada desde el punto de vista del monto de presupuesto ejecutado –considerando

⁵² Es necesario anotar que el SAE de gestión de recursos humanos es primordial para esta mejora.

⁵³ Aunque tampoco es materia de este estudio, el papel del sistema de control merece ser revisado y orientado hacia la gestión de mecanismos que promuevan la transparencia. No debe duplicar esfuerzos respecto de la sanción administrativa ni debe controlar meramente la observación de los otros SAE, que actúan también como sistemas de control. Además, la rendición de cuentas debe realizarse a la población y no a la Contraloría, como pareciera ser ahora.

que la ejecución de recursos es un indicador de fácil medición, además de parecer objetivo—, es sabido que detrás de las cifras de ejecución se esconden razones que las explican.

Aunque siempre es preferible medir a no medir, es necesario resaltar el hecho de que los datos pueden ser manipulados. De allí, la importancia de un indicador de satisfacción, como lo es la percepción de la sociedad.

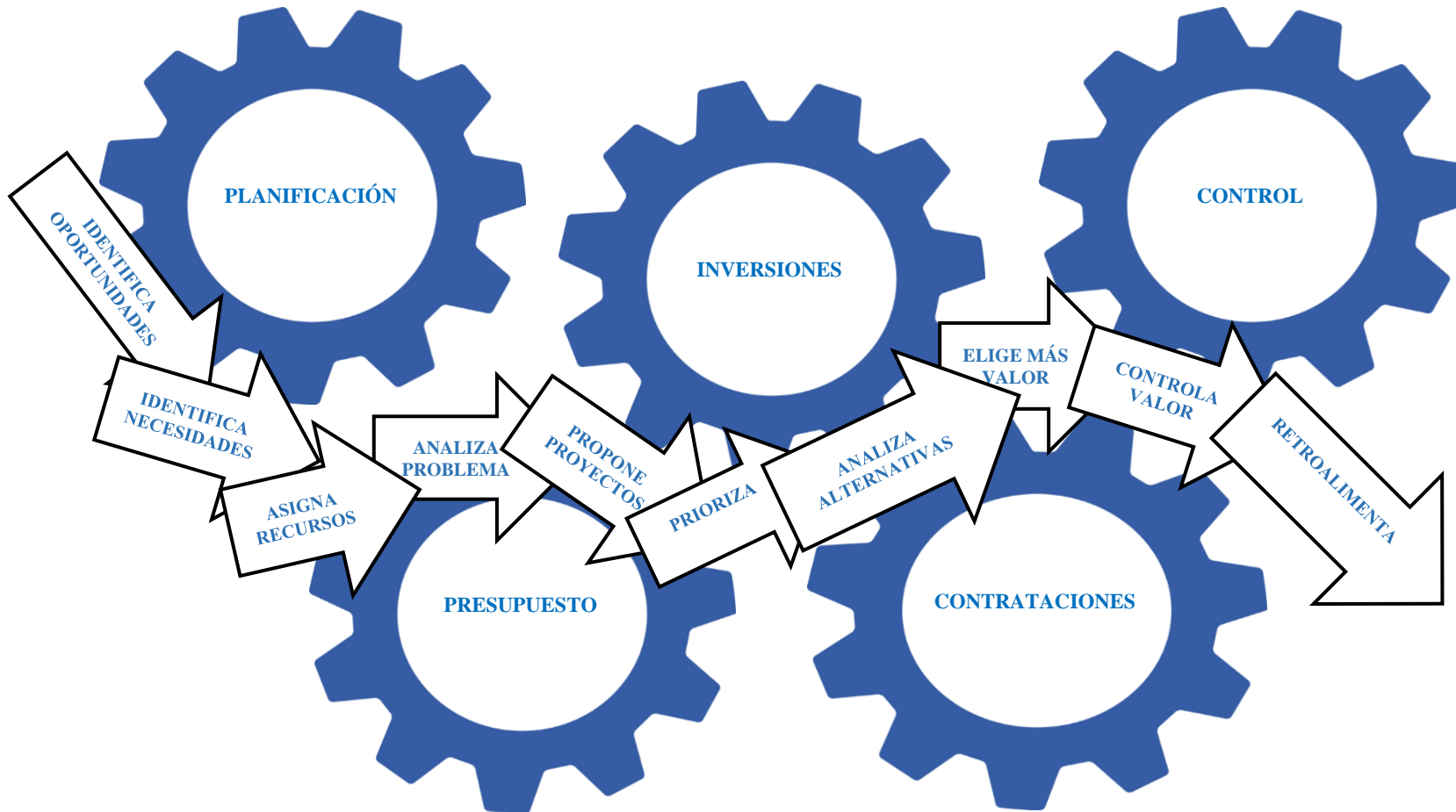
No solo la articulación es necesaria, el alineamiento —es decir, la orientación hacia el mismo fin— se dará en la medida en que el SAE de planeamiento dirija y cuente con los incentivos adecuados para que la programación presupuestal deje de desempeñar la función de planificador y priorizador. También el SAE de presupuesto ha afectado, con recortes o transferencias tardías, el cumplimiento de funciones, la implementación de proyectos y hasta de contratos. Debido a este rol fundamental del presupuesto y ante la debilidad de otros SAE, el presupuesto ha experimentado con diferentes esquemas de mejora de la calidad del gasto, como el presupuesto por resultados, que ha permitido implementar planes estratégicos basados en evidencias, cuyo diseño, monitoreo y evaluación está a cargo del MEF⁵⁴. Transferir al SAE de planeamiento las lecciones aprendidas es una necesidad. Asimismo, con la norma dictada recientemente, el nuevo SAE de inversiones pretende asumir la responsabilidad por la programación multianual.

Mientras que el alineamiento implica un funcionamiento maquinal hacia un objetivo común, la articulación implica que los SAE actúen de modo coordinado, sin duplicarse ni sobreponerse, para la consecución de los fines de desarrollo del país.

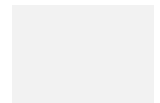
Como vemos en el gráfico 10 (presentado en la página siguiente), un engranaje hace mover al otro y así se recorre un proceso de implementación de una política pública.

⁵⁴ CEPLAN no hace ni dirige la elaboración de estos planes y el equipo técnico especializado, de salud, por ejemplo, está en el MEF.

Gráfico 10. Los SAE como engranajes alineados y articulados



Fuente: Elaboración propia (2017).



Cabe resaltar que un tema adicional, muy importante para articular e integrar sistemas administrativos, es la falta de integración entre sus sistemas de información, y de estos con los sistemas de gestión. Los SAE generan información que permite una mejor toma de decisiones; sin embargo, estos duplican esfuerzos o sirven solamente para la visualización de datos por la ausencia de articulación (Banco de proyectos y Sistema de seguimiento del SNIP, SEACE del Sistema de Adquisiciones, INFOBRAS del Sistema de Control, SIAF de los Sistemas Administrativos financieros, entre otros), que deben ir más allá de para constituirse en información y tener conocimiento. En suma, constituirse en sistemas de información. Ya la ley encarga esta función al SAE de planeamiento y se espera se realice por medio del *Sahuyte*⁵⁵.

La articulación necesaria de los SAE debe estar orientada a evitar la duplicidad de funciones, recursos, normativas, productos y servicios que los entes rectores de dichos sistemas desarrollan y ofrecen en beneficio de los ciudadanos. El uso de base de datos comunes sería un paso hacia la integración⁵⁶ de todos los SAE en un solo sistema de gestión pública.

2. Propuestas para analizar un modelo de articulación en base a la realidad

Los SAE tienen varios puntos de enlace a partir de los cuales se construye la articulación. Identificarlos es nuestra propuesta. Un modelo, podría ser seguir la lógica del proceso administrativo, el segundo se haría en base al alineamiento hacia el objetivo perseguido: la implementación de la política pública. En ambos casos se subraya la necesidad de avanzar hacia esquemas de integración normativa y de línea de mando.

2.1 Espacios de enlace identificados en base al proceso de la administración

Las organizaciones son bastante uniformes, lo cambiante es la realidad. En base a este enunciado, podemos tratar de identificar espacios de enlace en función a los procesos propios de la administración pública como una macro organización. Entonces, los espacios de articulación (enlaces), podrían ser identificados a través de las funciones que cumple una organización.

⁵⁵ Sistema de información georreferenciado del Estado peruano <<http://www.sayhuite.gob.pe>>.

⁵⁶ La integración de los sistemas de gestión se define como la incorporación, como elementos, de un mismo conjunto de distintos elementos relacionados o que interactúan para realizar la política y los objetivos de una organización. En lo referido al sector público, la integración de los SAE permitiría, bajo una misma «línea de comando», establecer mecanismos de trabajo integrado que eviten la duplicación de esfuerzos, los intereses contrapuestos y los engranajes desarticulados; y más bien promuevan el ejercicio armónico y ordenado de cada uno de los instrumentos de gestión, bajo una mirada integradora y con la vista puesta en los objetivos de desarrollo.

Henry Fayol, a quien se le considera el fundador de la teoría clásica de la administración, desarrolló la idea de cinco funciones básicas de la empresa (técnicas, propias del giro del negocio; comerciales, sobre comprar y vender adecuadamente; financieras, para manejar el capital a favor de la empresa; de seguridad, para proteger las personas y bienes; contables, relacionadas con los inventarios, registros, balances, costos y estadísticas). Sin embargo, para que puedan trabajar Fayol identifica la sexta: **la administrativa, encargada de coordinar y articular las otras cinco funciones** (Fayol H. , 1949 [2013]). Para que se consigan los resultados, cada una de las funciones pasa **el proceso administrativo**, que es el engranaje que hace que se mueva la organización.

Así, el proceso administrativo, es el método común para alcanzar los resultados. Según Fayol, (Fayol H. , 1949 [2013]) el proceso administrativo comprende:

Planear: anticipar el futuro y trazar el plan de acción.

Organizar: mantener tanto la estructura material como social de la empresa.

Dirigir: guiar y orientar al personal.

Coordinar: armonizar todos los actos y todos los esfuerzos colectivos.

Controlar: verificar que todo suceda de acuerdo con las reglas establecidas y las órdenes dadas.

Estos pasos son comunes a las organizaciones; pero sabemos no es tan simple importar un mecanismo que funciona en el sector privado al sector público. El entusiasmo de Fayol por su modelo administrativo no le hizo desconocer que el Estado, aplicando el mismo proceso, no obtenía los mismos resultados. Su análisis se basó en la capacidad de manejar una empresa⁵⁷ y concluyó en que la industria privada podía realizar mejor esa tarea⁵⁸. Incluso creía que, aunque se podía mejorar el rendimiento de una empresa pública, su gestión siempre sería inferior a la privada. Esas son las conclusiones de su libro: *La incapacidad industrial del Estado* (Fayol H. , 1921) que recoge una conferencia brindada en 1918⁵⁹.

Merece atención el hecho que, ya hace un siglo, Fayol enunciaba que la gestión de las empresas

⁵⁷ Lo que en nuestra legislación se vino en denominar la actividad empresarial del Estado.

⁵⁸ Se refería a la PTT Empresa telefónica y de telégrafos.

⁵⁹ Título y citas, traducción libre de los autores.

estatales sufre por **la debilidad administrativa producida por la rotación de los funcionarios de alto nivel, la presión política que le resta iniciativa y por ende le quita la responsabilidad por los resultados.** En consideración a esta realidad, y sin descartarlo, no podemos asumir sin el análisis previo respectivo, que el proceso administrativo sea la base para realizar la articulación. Este proceso es el mismo que, en menor o mayor medida se aplica hoy en el ciclo de proyectos y programas, en el ciclo presupuestal y casi en cualquier emprendimiento público.

2.2 Espacios de enlace identificados en base a políticas públicas

De otro lado, conseguir alcanzar una meta constituye la razón de ser de la organización y de la coordinación para alcanzarla. Para James D. Mooney⁶⁰ «en un grupo que se reúne con un propósito determinado, incluso si consta solamente de dos personas, se encuentran ya los fundamentos de la organización y **el principio de coordinación, subyacente** en todo esfuerzo conjunto». (Mooney D., 1931 [2003]) La idea principal de esta definición es que **la organización existe como medio para conseguir un fin.**

En esa lógica, los espacios de enlace para la articulación, pueden ser vistos como los puntos de engranaje de una rueda con otra para lograr la finalidad. Autores como David Arellano Gault, en su libro *Gestión Estratégica para el Sector Público - Del pensamiento estratégico al cambio organizacional* (Arellano Gault, 2004) citan a Bryson (1995) cuando dice que «la misión de la organización, en tándem con sus mandatos, **establece su razón de ser, la justificación social de su existencia.** Para una agencia gubernamental u organización no lucrativa, **la misión debe identificar necesidades sociales o políticas que la organización busca cubrir.** »

Las políticas públicas, como los programas y proyectos a través de las cuales se implementan, son la forma de cumplir la misión y hacer realidad la visión. Siendo entonces los resultados de política pública y los medios para alcanzarlos, los que podrían, en un esquema renovado, determinar los periodos, oportunidades, actores y tareas para el inicio, procesamiento y final.

Estas políticas (respuestas al qué y al cómo) varían en complejidad, tamaño, permanencia en el tiempo y otras características que requieren ser atendidas específicamente. Una política que

⁶⁰ James D. Mooney fue Director en *General Motors Corporation* por 25 años, llegando a ser presidente de la CORPORACIÓN.

busca mejorar los resultados de rendimiento escolar se tomará más tiempo, tendrá una mayor dimensión e involucrará una mayor inter-sectorialidad, que una política que busca ampliar la cobertura de infraestructura física del sector. En este caso se podrían buscar los espacios de enlace (articulación) en función a las políticas⁶¹.

2.3 Autoridad y normativa

La articulación es un paso adelante respecto a la coordinación, pero está un paso atrás a la integración que hoy se promueve en el sector privado. Mientras que en la coordinación todos están sentados alrededor de una mesa, en la articulación están enganchados y en la integración actúan como uno. La articulación que proponemos, respetando los espacios de cada SAE, se basa en identificar esos “ganchos” que darán coherencia a los diferentes trabajos y los mantendrán en dirección hacia el mismo objetivo.

En un proceso permanente como el de la gestión pública, esos enlaces no deberían responder a fases determinadas por los SAE (el proceso de la administración) dado que los SAE son los instrumentos y no la finalidad.

En cada organización privada la unidad de mando (decisiones de política) y de normas (básicamente gestión desregulada) ayuda a conseguir la finalidad perseguida. En las organizaciones públicas, la diversidad de mando (autoridades políticas, gerencias y administración, direcciones técnicas nacionales y territoriales; así como, principalmente rectores de SAE) y la hiper-regulación de normas; a veces contradictorias, a veces duplicadas, con procesos diseñados en función al SAE y no a la política pública, no es raro que se alcance tarde o no se alcance la finalidad perseguida, incluso que se olvide cuál es.

Conseguir las finalidades del Estado de una manera eficiente, requiere un nivel mayor a la coordinación. Cuando se coordina, son diferentes sentados a una mesa. La coordinación busca la eficiencia a través de producir sinergias y evitar los sobre costos de la duplicidad. La articulación va un paso más allá y propone no sólo coordinación hacia el objetivo común, sino

⁶¹ Identificar con mayor precisión esos enlaces requiere un trabajo como el propuesto en este estudio en espacios de toma de decisiones y monitoreo de políticas (como el Foro del Acuerdo Nacional) o un mecanismo de seguimiento y promotor de resultados como la Unidad de Cumplimiento.

además unificación de criterios de las normas y la toma de decisiones en el marco de dichas normas.

Recordemos que los sistemas administrativos provienen de la gestión privada. Ningún gerente general podría someterse a un conjunto de reglas distintas impuestas por los gerentes de cada una de sus áreas. Es necesario que cada área aporte valor a la gestión total. En la empresa privada, la existencia de separación entre los sistemas de gestión ocasionaría dificultades y duplicidades de esfuerzo, por lo que ciertas empresas, incluso con sistemas altamente articulados, se están planteando la integración como un modo de disminuir los costes y simplificar las actuaciones, gracias a la generación de sinergias, y la eliminación de la confusión y la suboptimización (Bossert y Dijkstra s.f.).

En cambio, a un gerente público se le piden los mismos resultados y ello requiere una capacidad de manejo con la que no cuenta. No solo tiene que responder **a diferentes conjuntos normativos**, sino que la parametrización o la variación por decisiones políticas –hasta las decisiones técnicas sobre la rentabilidad de un proyecto o las políticas sobre la oportunidad de una obra– los torna rígidos y que no respondan al entorno cambiante.

Considerando que, de alguna manera el formato imperante alude a la coordinación en base a las fases del proceso administrativo típicamente burocrático; proponemos la construcción de un nuevo formato en base **a la realización de políticas públicas**.

Analizamos para ello, las posibilidades de llevar a cabo el ejercicio en espacios que cumplieran estas características: i) estar funcionando en tareas que permitan el análisis; ii) tener neutralidad para proponer mejoras a la gestión (no ser cabeza ni parte de un SAE); iii) tener relevancia política para que sus resultados lleguen a los tomadores de decisiones; iv) tener presencia en espacios de coordinación multisectorial.

De acuerdo a las opiniones vertidas por los entrevistados para la validación del presente trabajo, la PCM, por su función multisectorial y multinivel de gobierno sería el escenario para testear cualquier ejercicio de articulación, de ámbito nacional. Incluso, las recomendaciones de la OECD la prevén como seno de las funciones del Centro de Gobierno. En la medida en que nuestro trabajo no propone un modelo a priori, sino que busca el probar en base a un ejercicio real, se hace relevante el análisis de los posibles escenarios.

La tabla 3 está elaborada en función a los espacios analizados. A modo comparativo, se ha considerado a la Secretaría de Coordinación, por su condición de órgano articulador del Poder Ejecutivo, además del Acuerdo Nacional, la Oficina de Cumplimiento de Gobierno e Innovación Sectorial y la CIAS, todas ellas responden a las características de articulación en base a políticas públicas.

Tabla 3. Espacios de prueba para la articulación

	Acuerdo Nacional	Secretaría de Coordinación	Oficina de Cumplimiento de Gobierno e Innovación Sectorial	Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS)
Conformación	Espacio tripartito de conformado por el Gobierno en sus tres niveles y las principales instituciones políticas y sociales del Perú.	Órgano de línea con autoridad técnico normativa, coordina en apoyo al cumplimiento de las funciones de la PCM.	Equipo técnico, responsable de brindar apoyo al Presidente del Consejo de Ministros en la coordinación, articulación, el seguimiento y la evaluación de las prioridades de Gobierno.	Conformado por Ministros, tiene como función principal reducir la pobreza y la extrema pobreza.
Tarea que realiza	Construcción de consensos	Coordinar las relaciones. Coordinar y articular acciones de carácter multisectorial que le encargue la Alta Dirección.	Coordinación, articulación , el seguimiento y la evaluación de las prioridades de Gobierno.	Dirigir, articular, coordinar y establecer los lineamientos de la política y del gasto social.
Ubicación en el gobierno	Adscrita a la PCM con autonomía.	Reporta a la Secretaría General de la PCM.	Depende del Despacho de la PCM.	Depende del Despacho de la PCM.
Seguimiento de políticas	Si	Si	Si	Si
Seguimiento de gestión	No	Si	Si	No
Peso político para proponer cambios	Si	No	Si	Si

Fuente: Elaboración propia (2017).

Capítulo IV. Propuesta para la construcción del modelo de articulación

La propuesta de articulación para la generación de «valor público» supone el «deseo genuino de los gobiernos para entender las cosas que le importan a la gente» (IFE 2012: 8) e implica conocer las necesidades y demandas de los mismos, además de asegurarse que los servicios provistos tengan la calidad necesaria.

1. Modelo de articulación sobre la base de la experiencia

Por tanto, la propuesta de articulación para generar valor público deberá hacerse considerando que el país enfrenta el reto de implementar un modelo de gobernanza pública y que, por ello, las decisiones se tomarán, cada vez más, en función de lo que marche bien y sea bien percibido para el Gobierno y la sociedad, respectivamente. Ello implica un esfuerzo por aprender de la práctica y mejorar constantemente el modelo de intervención.

1.1. Construir la articulación considerando a la sociedad

«El valor público es un esfuerzo conjunto entre ciudadano y gobierno, sobre todo en la mejora de la calidad de vida, medida por los resultados que se obtengan de la toma de decisiones y las políticas públicas implementadas para la atención de los problemas» (Muñoz 2009, citado en IFE 2012: 10).

Bajo esta lógica, los organismos públicos dejan de guiarse únicamente por mandatos de las estructuras organizacionales o decisiones políticas. Así, la sociedad podría empezar a percibir que el poder extendido para la gestión de sus recursos ha permitido obtener resultados que se traducen en servicios y productos con valor, y que estarían dispuestos a pagar por ellos.

Para este estudio, preguntamos a nuestros entrevistados si el funcionamiento articulado de los SAE impactaría de manera positiva en la confianza de la población, eficiencia en el uso de recursos y eficacia en la consecución de los resultados. Todos los especialistas entrevistados estaban de acuerdo con esa afirmación. La gran mayoría de ellos había desempeñado una función directiva y se había visto sometido a distintas reglas de diversos sistemas para un mismo objetivo. Además, la articulación podría ser una respuesta a la necesidad de

governabilidad⁶² (niveles de legitimidad democrática, estabilidad económica y eficacia del Gobierno). La percepción positiva de resultados no está basada en la consecución de metas de política financiera o de control; sino de políticas públicas. La desafortunada frase “Roba pero hace obras” sería una simplificación popular del mayor interés que tiene y pone la población en las soluciones de sus problemas antes que en los costos de dichas soluciones.

1.2. Construir la articulación considerando los intereses

«La función pública no es, de manera automática, equivalente al valor público». Con esta frase inician su artículo Gonzales y Ríos (2014), tratando sobre las propuestas para la articulación de los sistemas de gestión gubernamental para la rendición de cuentas. Señalan que cada una de las reformas normativas e institucionales se enfocan en disminuir los márgenes de discrecionalidad, por medio de instrumentos, procedimientos e instituciones de control. Si bien esta es una conclusión del análisis de lo sucedido en México, sirve de base para la reflexión sobre los cambios aprobados a los SAE de inversiones y de contrataciones. Los autores concluyen que las reformas no obtienen los resultados que buscan, entre otras cosas, por «la resistencia de la burocracia [...] la fragmentación y desconexión entre instituciones, así como la creciente complejidad en los sistemas de gestión» (González y Ríos 2014: 71).

Implementar una propuesta de cambio no es fácil. La resistencia al cambio es muy fuerte; desde quienes convencidos de modelos importados niegan la posibilidad de probar otras opciones, hasta quienes tienen intereses *non sanctos* para que nada cambie. Proponerla ya es difícil. Eso nos lleva a realizar, como producto de la observación y de las entrevistas realizadas, un somero análisis de involucrados y sus intereses (ver tabla 4 en la siguiente página).

En función de los resultados de este análisis de involucrados podemos asegurar que la propuesta de articulación de los SAE debe aprovechar la voluntad política de altos funcionarios del Estado y la academia. Con base en ello y en el registro sistemático de las buenas prácticas, se elaborará una propuesta.

⁶² Todas las definiciones existentes se desarrollan a partir de la definición literal de diccionario que, como resume Antonio Camou (2001: 11), sería la «calidad, estado o propiedad de ser gobernable»; en la cual gobernable significa, sin más, «capaz de ser gobernado»; mientras que su opuesto, ingobernable, designaría aquello que es «incapaz de ser gobernado».

Se propone usar el espacio y observar los necesarios mecanismos de articulación que se producirán en la Unidad de Cumplimiento de Gobierno. La propuesta tiene a su favor que la tarea de dicha Unidad es la de hacer seguimiento a las metas y resultados de políticas y no a procesos administrativos y además cuenta con la voluntad política al más alto nivel. Considerando que dicho seguimiento implica conocer de las trabas, cuellos de botella, duplicaciones, etcétera que se producen en los procesos administrativos, constituye el espacio idóneo para aprender de la experiencia.

Tabla 4. Análisis de involucrados

Grupo/ Individuo	Intereses	Problemas percibidos	Recursos y mandatos	Conflictos potenciales	Posición inicial sobre propuesta
Presidente de la República	Confianza de la población Legado	No hay logros oportunos	Todos	Congreso liderado por otra fuerza política	A favor
Gabinete, funcionarios políticos de alto nivel	Carrera política Legado Solución de problemas	No deciden recursos (solo MEF) Visión de corto plazo	Dirigen políticas	Intereses divergentes sobre prioridades de asignación de recursos	A favor
Funcionarios de nivel medio, gerentes, tecnócratas	Solución de problemas Carrera profesional	Abrumados por responsabilidad administrativa	Toman pocas decisiones, más aplican normas	Diversidad de propuestas sobre cómo lograr resultados	Escépticos
Funcionarios de la administración, burócratas tradicionales	Carrera profesional Conservar empleo	Poca formación	Solo siguen órdenes	Resistencia a nuevas o diferentes tareas	En contra
Equipos rectores de los SAE	Mantener cuota de poder para cumplir objetivo de su SAE	Poca comunicación y articulación con otros SAE	Capacidad de reglamentación y orientación técnica	Negación a coordinar	En contra
Academia	Que se implementen mejores instrumentos	Poca capacidad de incidencia	Autoridad técnica	Poca autoridad política o incentivos a favor de escucharles	A favor
Políticos en general (incluye Congreso)	Resultados Que se implementen sus pedidos Legado	No hay logros oportunos	Nivel de autoridad	Están regulados por normas de los SAE	Escépticos
Privados proveedores del Estado	Resultados rápidos Más negocios	Lentitud, burocracia	Recursos financieros, incidencia política	Corrupción	Escépticos
Población	Que los resultados se sientan en su	Poco efecto de la burocracia	Titularidad de derechos	Intereses personales sobre	Escépticos

Grupo/ Individuo	Intereses	Problemas percibidos	Recursos y mandatos	Conflictos potenciales	Posición inicial sobre propuesta
	vida			comunes	

Fuente: Elaboración propia (2017).

En ese espacio se realizarán las articulaciones entre los SAE que sean requeridas en cada ocasión para saltar una traba, facilitar un estudio, apurar un proceso; con el fin de hacer realidad las políticas prioritarias. Sacar provecho de esa experiencia, para articular los SAE de manera que sirvan mejor a los fines de la gestión pública en general es un producto que proponemos a través de un mecanismo que permita aprender de esta experiencia. Ello requeriría de un riguroso mecanismo o sistema de gestión del conocimiento que permita codificar el conocimiento producido. Esto, a su vez, permitiría tomar las decisiones necesarias para convencer a escépticos, primero y luego, a quienes puedan estar en contra.

Recoger y aplicar conocimiento para mejorar la gestión, promover la generación de valor público y devolver la confianza a la población, no es una exageración.

1.3.La articulación en función de la experiencia de la Unidad de Cumplimiento

La acción coordinada e integrada entre las distintas instituciones y dependencias del Estado, y en particular de las políticas públicas y los SAE, se realizará por medio de la PCM. La ley le encarga la coordinación vertical y horizontal, y en su alcance se desarrollan espacios como el CEPLAN y el Acuerdo Nacional, con mandatos y vocaciones similares; uno, más técnico y el otro, más político. Desde hace unos años, existe la propuesta de hacerlo en un Centro de Gobierno.

Según Cunill (2014), los países donde existen modelos que se asemejan a un Centro de Gobierno –Costa Rica y México– coinciden en la integración de los sistemas de planeamiento, de presupuesto y de inversiones como soporte a la toma de decisiones al más alto nivel. En el caso de Colombia (OECD 2014), la implementación de su Plan Nacional de Desarrollo fue el punto de partida para el fortalecimiento de las instituciones asociadas a su Centro de Gobierno, permitiendo resultados positivos en relación con la reforma de la gobernanza.

Al tener en cuenta la experiencia de los países antes mencionados, la presente investigación considera como etapa inicial la articulación de los SAE de planeamiento, inversión, presupuesto

y contrataciones, a partir de la experiencia obtenida en la Unidad de Cumplimiento de Gobierno⁶³.

1.4. Construir la articulación en función de la generación de valor público

Tener en cuenta este norte en la propuesta es importante, en la medida que la desarticulación entre los SAE es la principal causa de sus limitaciones en la generación de valor público. No se parte de cero. La norma reguladora de la creación de los SAE establece, ya, la necesidad de una opinión vinculante de la PCM. El hecho de que esta esté a cargo de la coordinación intersectorial y multinivel de Gobierno es una ventaja a tomar en cuenta.

Es decir, no solo se encargaría de la coordinación de los SAE como medios para la identificación, diseño, implementación y evaluación de las prioridades de políticas públicas, sino de la coordinación y monitoreo de dichas políticas. Esta experiencia puede proporcionar orientación estratégica y resolver desafíos de coordinación, y promover un enfoque de conjunto del Gobierno (Alessandro *et al.* 2013).

El modelo que se viene aplicando en el Perú permite apoyar la planificación y el cumplimiento de las metas en salud, agua y saneamiento, formalización, seguridad, educación, anticorrupción e infraestructura. Esta metodología permitirá también el seguimiento y la evaluación de avances, el monitoreo y reporte, así como la construcción de capacidades de gestión.

Según Barber (2017), para que esto funcione: «[...] los gobiernos deben tener sus objetivos y prioridades bien demarcados, de esa forma será más fácil reconocer las estrategias más adecuadas para el cumplimiento de sus objetivos». «Si bien un Gobierno no puede hacer que la gente se sienta contenta, sí puede lograr que estén satisfechos» Barber (2016). El experto británico explicó que entre los principales errores que cometen las entidades del Gobierno se encuentra: no establecer las metas con claridad y, por ello, su implementación y cumplimiento es difícil. «Realmente la política representa el 10% de la tarea, lo restante es cómo hacer que esto ocurra» Barber (2017, 2016).

⁶³ Michael Barber, experto británico especializado en el cumplimiento y mejora del desempeño de gobiernos, estuvo en Lima para apoyar la entrada en funcionamiento de la Unidad de Cumplimiento de Gobierno, en cuyo diseño participó como asesor.

La proliferación de los Centros de Gobierno y Unidades de Cumplimiento de Gobierno responden a la causa del problema identificado en nuestro estudio: la desarticulación. Los Gobiernos requieren de una visión amplia, que abarque las características transversales y multidimensionales, y exigen la participación de múltiples sectores. Esa clase de problemas requieren respuestas horizontales e integradas, y no desde los comunes «silos» ministeriales.

Carlos Alza, politólogo de la PUCP y Director de la Escuela de Gobierno, afirma lo siguiente: «Lo más grave no es la falta de planes, sino su coordinación y vinculación con el MEF. [...] Para no ser adornos, los planes deben vincularse entre sí y estar asociados al presupuesto del MEF» (Integración 2016: 4).

Para los fines de generar un modelo, es más importante aprender de los mecanismos de articulación establecidos en la Unidad de Cumplimiento de Gobierno con el fin de reproducir o escalar un modelo que no beneficie solo a las prioridades del Gobierno, sino que sirva para facilitar y potenciar la gestión pública de todo el país.

Bonifaz (2017) señala que una clave del éxito es «[...] recolectar información confiable y actualizada de los sectores que implementan los proyectos prioritarios. Si no es así, el uso que podía darse a esa información para la toma de decisiones es limitado y afecta el valor agregado tanto para la oficina de la PCM como para los propios sectores, que no recibirían una retroalimentación útil ni un apoyo para destrabar cuellos de botella en la gestión. [...] Quizá valga la pena hacer un esfuerzo previo para consolidar un sistema de información centralizado oportuno y confiable».

2. Matriz de marco lógico

Al momento de terminar esta tesis, aún la Unidad de Cumplimiento estaba en organización. El Gobierno ha llevado a cabo reuniones entre el Gobierno nacional y los Gobiernos regionales (Gore), como respuesta a la necesidad de fortalecerse políticamente y articular su presencia en todo el país. Al mismo tiempo, durante el mes de marzo de 2017 se inició una crisis debido a la emergencia climática, por lo que las prioridades del Estado se orientaron a lo urgente. Esa experiencia también desnudó la necesidad de los espacios y mecanismos de coordinación, que serán aún más necesarios para la recuperación de capacidades del Estado y la población.

En ese escenario, la propuesta principal de este estudio es modesta y se centra, como se presenta en la tabla 5, en gestionar el conocimiento que se produciría para aprender de las buenas prácticas e ir implementando pilotos que permitan replicar y escalar los mecanismos de alineamiento, articulación y quizás, más adelante, integración. A esto se le denomina: la gestión del conocimiento para diseñar un modelo de articulación.

Tabla 5. Matriz de marco lógico

RESUMEN NARRATIVO	INDICADORES	MEDIO DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
FIN Generar valor público.	Aceptación y valoración positiva mayoritaria de la población.	Encuestas independientes	La población se informa y participa.
PROPÓSITO (objetivo general) Mejorar resultados de gestión.	Aceptación y valoración positiva mayoritaria de los funcionarios políticos.	Encuestas	Voluntad política al más alto nivel.
Objetivo específico 1 Aprender de la experiencia.	Implementación de programa de seguimiento y gestión del conocimiento en Unidad de Cumplimiento.	Personal capacitado contratado y trabajando a exclusividad. Sistema de monitoreo funcionando.	Voluntad política al más alto nivel. Rigurosidad metodológica.
Objetivo específico 2 Orientar los SAE a la gestión.	Modelo de espacio y mecanismos de coordinación entre los SAE para políticas prioritarias.	Modelo aprobado, replicable y escalable.	Rigurosidad metodológica.
Objetivo específico 3 Simplificar normas y procedimientos.	Eliminación de duplicaciones de normatividad.	Normas aprobadas	Aplicación de derecho administrativo interno.
Objetivo específico 4 Fortalecer rendición de cuentas.	Mejoramiento del sistema de fiscalización institucional y participativa.	Normas aprobadas. Procesos implementados.	Ciudadanía se interesa.
Objetivo específico 5 Mejora continua.	Implementación de programa de seguimiento y gestión del conocimiento en el Estado.	Personal capacitado contratado y trabajando a exclusividad. Evaluaciones <i>ex post</i> .	Voluntad política al más alto nivel. Rigurosidad metodológica.

Fuente: Elaboración propia (2017).

Capítulo V. Conclusiones y recomendaciones

Las conclusiones y recomendaciones de este estudio van más allá de la propuesta y abren líneas de investigación que los autores han identificado como necesarias, tanto para la información y formación de los funcionarios públicos, como para la generación de ciudadanía en la población.

1. Conclusiones

- 1. La gestión pública en el Perú mantiene normas y procesos propios del paradigma burocrático, se encuentra en implementación avanzada el enfoque de la NGP e incorpora elementos del modelo de gobernanza pública.** Ello explica por qué los SAE, a pesar de ser instrumentos diseñados e introducidos por la NGP como herramientas gerenciales, han sido desarrollados y aplicados bajo un enfoque altamente burocrático, que no ha sido desplazado de la organización estatal.
- 2. La gestión pública se realiza, principalmente, mediante los SAE de planeamiento, inversiones, presupuesto y contrataciones⁶⁴, por eso no deben estar conceptualizados ni definidos como instrumentos de control.** La definición legal de SAE contenida en la LOPE no ayuda a entenderlos como sistemas de gestión, más bien los conceptualiza como sistemas de control. Esto es más evidente en el SNIP y en el presupuesto. Pareciera que su objetivo es el control sobre el uso del dinero *per se*, antes que la consecución de los resultados. No están alineados a los resultados de política y actúan como fines en sí mismos.
- 3. La gestión pública debe usar los SAE de planeamiento, inversiones, presupuesto y contrataciones con el fin de generar valor público, así como se utilizan los sistemas administrativos para generar valor en un emprendimiento privado cualquiera.** Para ello, deben ser instrumentos de gestión que permitan cierta discrecionalidad en la toma de decisiones y eviten el uso indiscriminado de la programación o asignación de recursos. Deben operar durante todo el ciclo de la implementación de políticas públicas de una manera articulada, engranándose uno a otro, de manera eficiente, eficaz y oportuna.

⁶⁴ Como ya se ha indicado, no se incluye al Sistema administrativo de gestión de recursos humanos, aunque se reconoce la importancia vital que le compete dentro de la gestión pública.

4. **Dichos SAE tienen limitaciones, objetivos distintos y normas contradictorias que afectan a los otros SAE.** Dada la teoría de sistemas y su aplicación concreta a la relación entre los SAE, las acciones de un SAE no solo le afectan a sí mismo. Al interrelacionarse con otros sistemas, los afecta y es afectado por estos también. Además, los SAE son afectados y afectan los procesos de diseño e implementación de las políticas públicas, con efectos en la oportuna prestación de los servicios públicos.
5. **Dichos SAE no están articulados a los sistemas funcionales o a las agencias generadoras de políticas.** Los SAE de planeamiento, inversiones, presupuesto y contrataciones no son instrumentos al servicio de los hacedores de política. Por lo general, se regulan y funcionan al margen de los objetivos de política que el Estado persigue.
6. **Los SAE no están articulados y ello genera sobrerregulaciones, duplicaciones, ineficiencias, etcétera, así como espacios para la corrupción.** Al tener los SAE diferentes normas, distintos órganos rectores, conceptos y finalidades, es difícil su actuación como una «máquina única». Sus normas no están articuladas suficientemente. Sus variadas formas dificultan el engranaje de sus procesos y, por lo tanto, el riesgo de realizar tareas que no agregan valor, como la duplicación de funciones, es muy alto.
7. **La articulación de los SAE permitiría, al responsable de la gestión, destinar los recursos a la generación de valor público, orientando los esfuerzos a la consecución del logro, y evitar duplicaciones de plazos y costos.** Si la máquina funciona y los engranajes se mueven de manera oportuna, bastará que la política, programa o proyecto en cuestión pase por la cadena de valor para obtener la solución de los problemas y, por ende, la satisfacción de la sociedad. Recordemos que de la buena utilización de los recursos de inversión depende el desarrollo.
8. **El espacio actual para probar los mecanismos de articulación y establecer las características de replicable y escalable de las mejores prácticas es la Unidad de Cumplimiento de Gobierno (*Delivery Unit*) de la PCM.** Vistos y analizados los resultados de la observación y de la elaboración de los árboles de causas y efectos, así como de los objetivos, las entrevistas a especialistas y el análisis de involucrados, consideramos que la propuesta de articulación de los SAE debe responder a la experiencia en un Centro de Gobierno (Unidad de Cumplimiento) que permita la articulación no solo de los SAE, sino de estos con las políticas y programas de Gobierno.

9. **La mejora continua de los SAE genera la modernización de la gestión pública.** Más que una política de modernización de la gestión pública, que no es ni puede ser un SAE, una política de mejora continua de los SAE, implementada a partir de la experiencia de gestión del conocimiento en la Unidad de Cumplimiento, permitiría una constante modernización y mejoramiento de la gestión pública.

Asimismo, se incluyen en la lista de la Ley otras políticas, estrategias o sistemas funcionales que no responden a las características de los SAE.

10. **El uso de los SAE de planeamiento, inversiones, presupuesto y contrataciones como sistemas de control ha distorsionado al SAE de control, que necesita ser fortalecido en su papel fiscalizador y de promotor de la calidad y la integridad.** El sistema de control se ha afectado de manera negativa porque su función es asumida por los otros SAE. Por ello, se limita a controlar que se hayan aplicado las reglas de otros sistemas de control, generando falta de alineamiento a la consecución de los resultados de los planes nacionales y los programas de Gobierno, y una parálisis en la gestión, por temor a ser acusado por incumplimiento de la sobreabundante regulación.

Más que muchas reglas que ralentizan los procesos y abren las oportunidades para la corrupción, un sistema de control y rendición de cuentas con más allá de un SAE, podría ser la respuesta. Un sistema que incluya la evaluación del desempeño.

2. Recomendaciones

1. **Diseñar un sistema de control rendición de cuentas,** que incluya a los tres Poderes del Estado y la participación de la ciudadanía y de los funcionarios, elaborado sobre la base de la información financiera y del cumplimiento de las funciones, ofertas electorales y los planes.
2. **Otorgar discrecionalidad en la toma de decisiones en proyectos, pero al mismo tiempo elaborar mecanismos de responsabilidad; incluyendo los proyectos inconclusos, con afectaciones graves a los montos aprobados y/o faltos de mantenimiento, que ligen a la autoridad responsable del servicio como también a los funcionarios que aprobaron el otorgamiento de recursos.** Ello permitiría obras más rápidas, a menos costos o costos justos y en tiempos oportunos.

- 3. Líneas de investigación a futuro.** Proponer el desarrollo nacional del derecho administrativo interno, que simplifique los procesos de responsabilidad por la gestión y centre la evaluación en la contribución a los resultados. Asimismo, el análisis por especialistas de los conceptos y listados de los SAE que contienen las leyes.

- 4. Capacidades de investigación.** Considerar también a la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP) como un instituto de investigación y evaluación que pueda, con la rigurosidad académica que la caracteriza, proponer mejoras a la gestión y transferir al sector privado el servicio de formación de políticos electos, gestores y administradores públicos.

Bibliografía

Acuña, R. (2015). “Presupuesto”. Maestría en Gestión Pública. Universidad del Pacífico. 14 de mayo de 2015. Lima, Perú.

Alessandro, M., Lafuente, M. y Santiso, C. (2013). *El fortalecimiento del Centro de Gobierno en América Latina y el Caribe*. [En línea]. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo (BID). <<https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6004/EI%20fortalecimiento%20del%20Centro%20de%20Gobierno%20en%20Am%C3%A9rica%20Latina%20y%20el%20Caribe.pdf;sequence=1>>.

Allison, G. (1982). “Public and Private Administration: Are They Fundamentally Alike in All Unimportant Respects?”. En: LANE, F. S.(ed.). *Current Issues in Public Administration*. 2ª ed. Nueva York: St. Martin's Press. Pp. 13-33.

Arellano Gaul, D. (2004). *Gestión Estratégica para el Sector Público: Del pensamiento estratégico al cambio organizacional*. México: Fondo de Cultura Económica.

Autoridad Nacional del Servicio Civil-SERVIR (2016). “Características del servicio civil peruano”. Informe. <http://storage.servir.gob.pe/biblioteca/SERVIR-El_servicio_civil_peruano-Anx1.PDF>.

Barber, M. (2017). “Sir Michael Barber asesoró la Unidad de Cumplimiento de la PCM para brindar resultados tangibles”. En: *Embajada Británica, Lima*. <<https://www.gov.uk/government/world-location-news/350756.es-419>>.

Barber, M. (2016). “La importancia de implementar ‘Unidades de cumplimiento’ en el Gobierno”. En: *Escuela de Gestión Pública de la Universidad del Pacífico*. <<http://www.up.edu.pe/egp/noticias/la-importancia-de-implementar-unidades-de-cumplimiento-en-el-gobierno/>>.

Bertalanffy, L. (1986 [1945]). *Teoría general de los sistemas: fundamentos, desarrollo, aplicaciones*. México: Fondo de Cultura Económica.

Bonifaz, J. L. (2017). “El Delivery Unit de la PCM”. En: *Diario El Comercio*. 13 de marzo de 2017. <<http://elcomercio.pe/economia/opinion/delivery-unit-pcm-jose-luis-bonifaz-opinion-noticia-1963744>>.

Bossert, H. y Dijkstra, L. J. (s.f.). *Creating Public Value with Integrated Thinking: exploring a theoretical basis for public sector*. En: *Academia.edu*. Fecha de consulta: 3/04/2016. <http://www.academia.edu/24114379/Creating_Public_Value_with_Integrated_Thinking_exploring_a_theoretical_basis_for_public_sector>.

Cabanellas, G. (1982). *Diccionario de derecho usual*. Buenos Aires: Heliasta S.R.L.

Camou, A. (2001). *Los desafíos de la gobernabilidad*. México: Plaza y Valdés editores.

Casas, C. (s.f.). *Marco conceptual sobre reforma y modernización del Estado y de la gestión pública*. [En línea]. Documento preliminar. Lima: Presidencia del Consejo de Ministros, Secretaría de Gestión Pública, BID. Fecha de consulta: 19/04/2016. <<http://www.cunamas.gob.pe/wp-content/uploads/2015/02/marco-conceptual-sobre-reforma-y-modernizacin-del-estado-19.04.12.pdf>>.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe-CEPAL (2014). *Panorama de la gestión pública en América Latina y el Caribe*. [En línea]. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) y CEPAL. <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37223/S1420739_es.pdf;jsessionid=F677303C2C01DE027C28D4C1B9FDEE90?sequence=1>.

Contraloría General de la República (2008). *Decreto Legislativo N° 1024 - Decreto que crea y regula el cuerpo de gerentes públicos*. [En línea]. Lima. <[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/33E99C26007D229005257C0D000EA3F1/\\$FILE/01024.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/33E99C26007D229005257C0D000EA3F1/$FILE/01024.pdf)>.

Contraloría General de la República (2002). *Ley N° 27785-Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República*. [En línea]. Lima. <[http://www.contraloria.gob.pe/wps/wcm/connect/346d1b84-8141-4beb-9fbf-18145759213b/Ley%2BOrg%2BAInica%2Bdel%2BSistema%2BNacional%2Bde%2BControl%2BBy%2Bde%2Bla%2BContralor%2BGeneral%2Bde%2Bla%2BRep%2BAblica+\(1\).pdf?MOD=AJPERES](http://www.contraloria.gob.pe/wps/wcm/connect/346d1b84-8141-4beb-9fbf-18145759213b/Ley%2BOrg%2BAInica%2Bdel%2BSistema%2BNacional%2Bde%2BControl%2BBy%2Bde%2Bla%2BContralor%2BGeneral%2Bde%2Bla%2BRep%2BAblica+(1).pdf?MOD=AJPERES)>.

Cunill, N. (coord.) (2014). *Fortalecimiento del Alto Gobierno para el diseño, conducción y evaluación de políticas públicas*. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).

- Crozier, M., Huntington, S. P. y Watanuki, J. (1975). *The Crisis of Democracy*. [En línea]. Nueva York: Trilateral Commission. <<http://trilateral.org/file/8>>.
- Deleuze, G. (2001). *Spinoza: filosofía práctica*. Barcelona: Tusquets.
- Fayol, H. (1949 [2013]). *General and Industrial Management*. Connecticut: Martino Fine Books.
- Fayol, H. (1921). *L'incapacité industrielle de l'État*. Paris: Centre d'Etudes Administratives.
- Gómez Ceja, G. (1997). *Sistemas administrativos: análisis y diseño*. Mexico: McGraw Hill.
- González, A. y Ríos, A. (2014). "Propuestas para la articulación de los sistemas de gestión gubernamental para la rendición de cuentas". En MORALES, L. (ed.). *Rendición de cuentas. Una propuesta de normas, instituciones y participación ciudadana*. Mexico: CIDE. Pp. 67-91.
- Gore, A. (1993). *Common Sense Government: Works Better and Costs Less*. [En línea]. Washington, D. C.: National Performance Review. <<http://govinfo.library.unt.edu/npr/library/nprprt/annrpt/pdf/com01.pdf>>.
- Guerrero, O. (2001). "Nuevos modelos de gestión pública". *Revista Digital Universitaria*, vol. 2 (3). <<http://www.revista.unam.mx/vol.2/num3/art3/>>.
- Hernández, R., Fernández, C. y Baptista, P. (2010). *Metodología de la investigación*. México: McGraw-Hill.
- Hughes, O. E. (2012). *Public Management and Administration*. 4ª ed. Bound, Reino Unido: Palgrave Macmillan.
- Ingraham, P. y Lynn Jr., L. (2004). *The Art of Governance*. Washington: Georgetown University Press.
- Instituto Federal Electoral-IFE (2012). *Valor público: una reflexión institucional*. [En línea]. México: IFE. <<http://www.ine.mx/docs/IFE-v2/CDD/CDD-estructura/DOCS/estudiovalorpublicoenelIFE.pdf>>.

Integración-Instituto de Análisis y Comunicación (2016). *Nuevo gobierno hereda una alta desconfianza del ciudadano*. [En línea]. Lima: Integración. <<https://es.scribd.com/document/330306451/Nuevo-gobierno-hereda-una-alta-desconfianza-del-ciudadano>>.

Jensen, M. C. y Meckling, W. H. (1976). “Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure”. En: *SSRN*. <<http://ssrn.com/abstract=94043>>.

Kaboolian, L. (1998). “The New Public Management: Challenging the Boundaries of the Management vs. Administration Debate”. *Public Administration Review*, vol. 58 (3), pp. 189-193.

Kaufmann, J., Sanginés, M. y García Moreno, M. (eds.) (2015). *Construyendo gobiernos efectivos. Logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe*. Washington, D. C.: BID.

Lægreid, P. (2016). “Government that Worked Better and Cost Less? (Hood, C. y Dixon, R.)”. Reseña de libro. *Governance*, 29 (1), pp. 139-140.

Latorre B., D. (2016). “Un nuevo sistema de abastecimiento”. En: *Diario El Peruano*. 25 de setiembre de 2016. <www.elperuano.pe/noticia-un-nuevo-sistema-abastecimiento-45917.aspx>.

Martínez, J. J. (2010). “Módulo V: Sistemas Administrativos del Estado”. –Diplomado sobre Gestión por Resultados. Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES), Comisión Europea. 1 de abril de 2010. Lima, Perú. <[http://old.cies.org.pe/files/documents/files/Modulos Diplomado/Modulo-V_Sistemas-Administrativos.pdf](http://old.cies.org.pe/files/documents/files/Modulos%20Diplomado/Modulo-V_Sistemas-Administrativos.pdf)>.

Máttar, J. (2015). “Inversión pública: contribución al crecimiento, productividad y competitividad”. En: *Las mejores prácticas e innovaciones de los SNIP en el mundo y el crecimiento económico*. Seminario internacional. Lima, 6 de julio.

Matus, C. M., Makón, M. y Arrieche, V. (1979). *Bases teóricas del presupuesto por programa*. Caracas: Asociación Venezolana de Presupuesto Público.

Medina Giopp, A. (2005). *Gestión por procesos y creación de valor público: un enfoque analítico*. Santo Domingo: Búho.

Mooney D., J. (1931 [2003]). *Onward Industry!* . London: Thoemmes Continuum.

Moore, M. (2013). *Recognizing Public Value*. Cambridge: Harvard University Press.

Moore, M. (1997). *Creating Public Value - Strategic Management in Government*. Boston: Harvard University Press.

Moore, M. y Khagram, S. (2004). *Harvard University*. “On Creating Public Value: What Business Might Learn from Government about Strategic Management”. Corporate Social Responsibility Initiative Working Paper No. 3. Cambridge, MA: John F. Kennedy School of Government, Harvard University. <https://www.hks.harvard.edu/m-rcbg/CSRI/publications/workingpaper_3_moore_khagram.pdf>.

OECD. (2014). “La coordinación de políticas desde el Centro de Gobierno en Colombia”. En: *Colombia: la implementación del buen gobierno*. París: OECD Publishing . Pp. 93-150.

Pan Suk, K. (2007). “Desafíos a la capacidad pública en la era de una administración pública en evolución y reforma del gobierno”. *Gestión y Política Pública*, vol. XVI (2), pp. 511-537.

Presidencia del Consejo de Ministros-PCM (2013). *Política nacional de modernización de la gestión pública al 2021*. Lima: PCM, Secretaría de Gestión Pública. <<http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2013/05/PNMGP.pdf>>.

Porter, M. (1998). *Competitive Advantage: Creativity and Sustaining o Superior performance*. Boston: Harvard Business School.

Salhuana, R. (2014). “Presupuesto por Resultados”. Maestría en Gestión Pública. Universidad del Pacífico. 14 de setiembre de 2014. Lima, Perú.

Self, P. (1993). *Government by the Market? The Politics of Public Choice*. Londres: Westview.

Simon, H. (1999 [1947]). “Los proverbios de la administración”. En: SHAFRITZ, J. M. y HYDE, A. C. . *Clásicos de la administración pública*. Mexico: Fondo de Cultura Económica. Pp. 273-299.

Sotelo, A. J. (2013). “Planificación, desarrollo y capacidad política: desafíos de América Latina en el siglo XXI”. *Revista Estado y Políticas Públicas*, (1), pp. 47-63. Disponible en <<http://asip.org.ar/la-cadena-de-valor-publico-un-principio-ordenador-que-previene-la-colision-metodologica/>>.

Ugarte, M. (2010). “Reforma administrativa del Estado: una administración pública inclusiva”. En: ADRIANZÉN, A. *et al. El Estado en debate: múltiples miradas*. Lima: MIRZA Editores e Impresores S.A.C. Pp. 103-120.

Volpentesta, J. R. (2004). *Sistemas administrativos y sistemas de información*. Buenos Aires: Osmar Buyatti.

Waissbluth, M. (2008). *Sistemas complejos y gestión pública*. [En línea]. Universidad de Chile: Departamento de Ingeniería Industrial. <<http://www.dii.uchile.cl/~ceges/publicaciones/99%20ceges%20MW.pdf>>.

Weber, M. (1946). *La burocracia*. Oxford: Oxford University Press.

Weber, M. (1979 [1919]). *El científico y el político*. Madrid: Alianza Editorial.

Williams, I. y Shearer, H. (2011). “Appraising Public Value: Past, Present and Futures”. *Public Administration*, vol. 89 (4), pp. 1367-1384.

Wilson, W. 1999 [1887]. “El estudio de la administración”. En: SHAFRITZ, J. M. y HYDE, A. C. *Clásicos de la administración pública*. Mexico: Fondo de Cultura Económica. Pp. 73-96.

Anexos

Anexo 1. Primer formato de entrevista

“PROPUESTA DE MEJORAMIENTO DEL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA NACIONAL DE INVERSIÓN PÚBLICA”

PRESENTACIÓN

Como parte de nuestra tesis de maestría en Gestión Pública, por la Universidad del Pacífico, estamos realizando una investigación acerca de los Sistemas Administrativos del Estado y su funcionalidad como sistemas de gestión. La información brindada en esta entrevista es de carácter confidencial, solo será utilizada para los propósitos de la investigación. Agradecemos su colaboración.

Lugar y fecha:	
Nombre del entrevistador/a:	
Nombre de entrevistado/a:	
Institución:	
Responsabilidad/cargo actual:	
Principales responsabilidad/cargos anteriores:	
Tipo de participación/acercamiento con el SNIP y/u otros SAE:	

- 1. ¿Considera que los Sistemas Administrativos del Estado (planeamiento, inversión, presupuesto y adquisiciones) son sistemas de control o sistemas de gestión?**
Sistemas de control ()
Sistemas de gestión ()
¿Por qué?
- 2. Hay una concepción bastante extendida entre los tecnócratas respecto de que los políticos no saben tomar decisiones a favor de la población o se les presume interesados en su propio beneficio.**
Sí ()
No ()
¿Cómo?
- 3. ¿Cree usted que el planeamiento, la presupuestación y el análisis de la inversión contribuyen a la generación de valor público.**
Sí ()
No ()
¿Cómo?
- 4. Las limitaciones del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) afectan la generación de valor público. Señale si está de acuerdo con estas aseveraciones:**
 - a. La gestión difícil y lenta genera descrédito porque no se aprecia el valor agregado de los estudios de preinversión; sino que se percibe la hiperburocracia y tramitomanía.*
Sí ()
No ()
¿Cómo/Por qué?

- b. *Los Proyectos de Inversión Pública (PIP) que son viables pero que no se ejecutan por falta de presupuesto, ¿son un costo no registrado que produce pérdida de eficiencia?*
- Sí ()
- No ()
- ¿Cómo/Por qué?
- c. *Los PIP que se alejan de los planes aprobados y que estarían asociados a las prioridades de la gestión, ¿contribuyen a la ineficacia del Estado?*
- Sí ()
- No ()
- ¿Cómo/Por qué?
- d. *¿Se podría afirmar que el excesivo control del Sistema Nacional de Control se basa en la existencia de regulaciones de control distintas entre los sistemas de planeación, presupuesto e inversiones?*
- Sí ()
- No ()
- ¿Cómo/Por qué?
- e. *Ante la tramitomanía y largos plazos del SNIP, algunos gestionan excepciones (mediante decretos supremos) y otros incumplen las normas.*
- Sí ()
- No ()
- ¿Cómo/Por qué?
- f. *De haber sido afirmativa su respuesta anterior, indique si dicha afirmación genera desconfianza del SNIP e incentiva nueva regulación para el control.*
- Sí ()
- No ()
- ¿Cómo/Por qué?
- g. *De haber sido afirmativas las dos respuestas anteriores, indique si dichos puntos provocan, a su vez, nuevos incumplimientos y excepciones, lo que se reproduce como un círculo vicioso.*
- Sí ()
- No ()
- ¿Cómo/Por qué?
- h. *El planeamiento busca la eficacia para el logro de los objetivos, el presupuesto busca la eficiencia para lograr el financiamiento y la calidad del gasto, y la inversión busca optimizar el uso de los recursos públicos destinados para tales fines. ¿Esto puede traducirse en objetivos distintos para cada sistema administrativo del Estado (SAE)?*
- Sí ()
- No ()
- ¿Cómo/Por qué?
- i. *Los objetivos distintos implican normas contradictorias, con plazos y obligaciones distintas.*
- Sí ()
- No ()
- ¿Cómo/Por qué?

j. *Los recortes y prohibiciones de presupuesto para gasto corriente hacen que se diseñen “proyectos” para financiar gastos corrientes.*

Sí ()

No ()

¿Cómo/Por qué?

k. *Las limitaciones presupuestales y la corrupción conllevan a la violación de las normas establecidas, relacionadas con los SAE y en particular con el SNIP, por existir contradicción entre ellas.*

Sí ()

No ()

¿Cómo/Por qué?

l. *La toma de decisiones aisladas, como consecuencia de intereses políticos y patrimonialismo, así como la duplicidad de tareas por niveles de Gobierno, se traducen en una sobrerregulación que no genera valor público.*

Sí ()

No ()

¿Cómo/Por qué?

5. Si se considera lo mencionado hasta el momento, la articulación de los sistemas de planeamiento, presupuesto e inversión en un Centro de Gobierno, permitirían:

m. *Integración normativa bajo una misma autoridad.*

Sí ()

No ()

¿Cómo/Por qué?

n. *Dirigir las acciones de los tres SAE mencionados anteriormente hacia el objetivo común de generar valor público.*

Sí ()

No ()

¿Cómo/Por qué?

o. *Un mejor enlace a políticas públicas, así como la asignación sin duplicación de tareas por niveles de Gobierno.*

Sí ()

No ()

¿Cómo/Por qué?

6. Considera que el funcionamiento adecuado del SNIP, de manera articulada al planeamiento y presupuesto, puede impactar de manera positiva en la confianza de la población, eficiencia en el uso de recursos y eficacia en la consecución de los resultados:

Sí ()

No ()

¿Cómo/Por qué?

7. ¿Algo más que usted desearía agregar?

Anexo 2. Lista de diez entrevistados

N°	Nombre y apellidos	Institución	Cargo	Fecha de entrevista
1	Ariela María de los Milagros Luna Flórez	Atipay Innovación para la Gestión	Consultora (Ex viceministra de Políticas y Evaluación Social del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social-MIDIS)	18/07/2016
2	Miguel Prialé	Universidad del Pacífico	Profesor (Exdirector de la Dirección General de Programación Multianual del MEF)	22/07/2016
3	Ricardo Matallana Vergara	Universidad del Pacífico	Director Académico de la Maestría en Desarrollo Organizacional y Dirección de Personas Director Académico de la Maestría en Auditoría (Exgerente de Desarrollo Institucional del Sistema en la Autoridad Nacional del Servicio Civil-SERVIR)	03/08/2016
4	Carlos Casas Tragodara	Universidad del Pacífico	Profesor e investigador principal (Ex viceministro de Economía del MEF)	11/08/2016
5	Nelson Shack Yalta		Consultor internacional (Exdirector General de Presupuesto Público del MEF)	23/11/2016
6	Vlado Castañeda Gonzales	Presidencia del Consejo de Ministros (PCM)	Secretario de Coordinación Multisectorial	24/11/2016
7	Carlos Augusto Oliva Neyra	Universidad del Pacífico	Director de la Maestría en Gestión Pública (Exdirector del Banco Central de Reserva del Perú) (Ex viceministro de Hacienda del MEF)	25/11/2016
8	Carlos Alza Barco	Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la PUCP	Director (Exdefensor adjunto para los Servicios Públicos y el Medio Ambiente, primer adjunto y asesor de la Defensoría del Pueblo)	29/11/2016
9	Óscar Raúl Ugarte Ubilluz	Fondo de Población de Naciones Unidas	Consultor (Exministro de Salud)	30/11/2016
10	Carlos Giesecke Sara-Lafosse	Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)	Asesor (Exdirector de la Dirección General de Programación Multianual del MEF)	01/12/2016

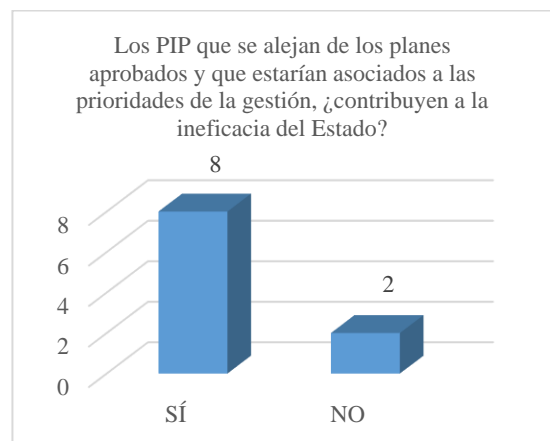
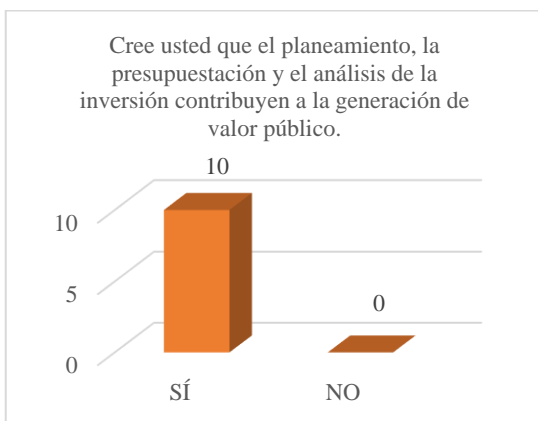
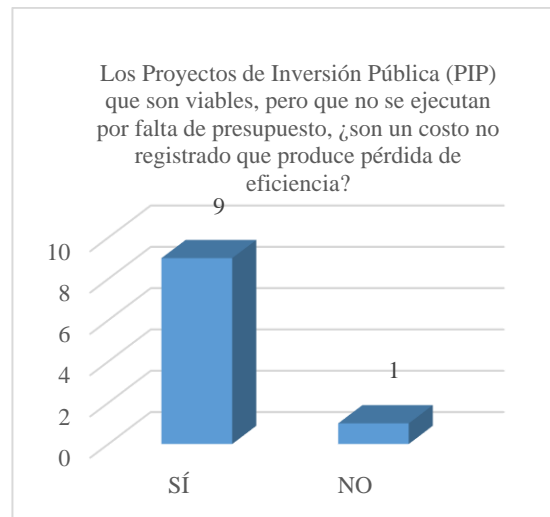
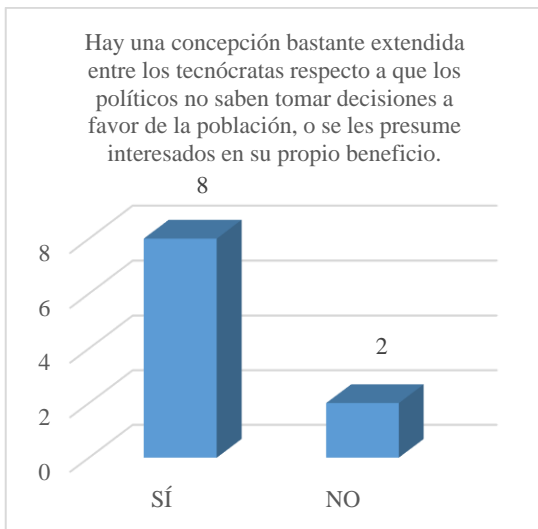
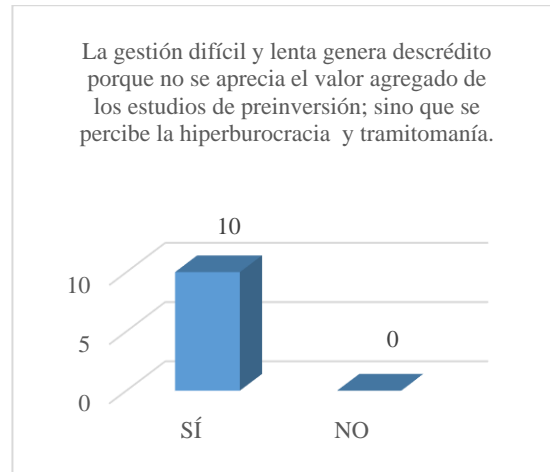
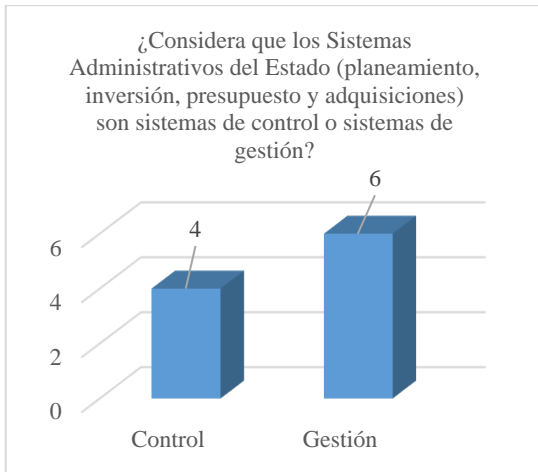
Fuente: Elaboración propia.

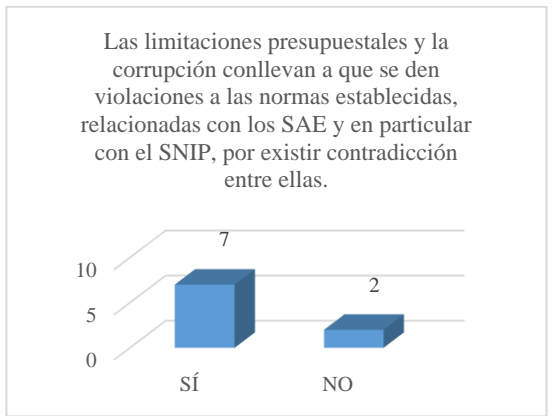
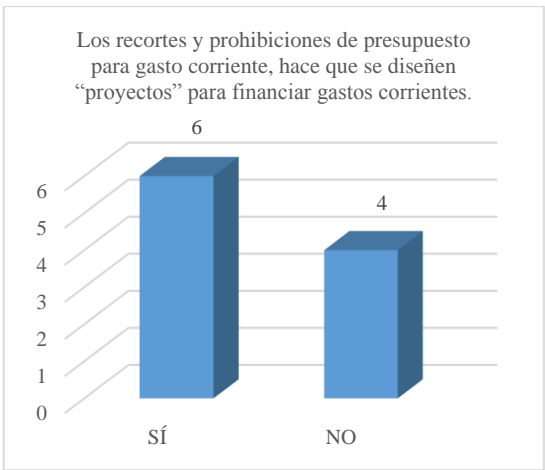
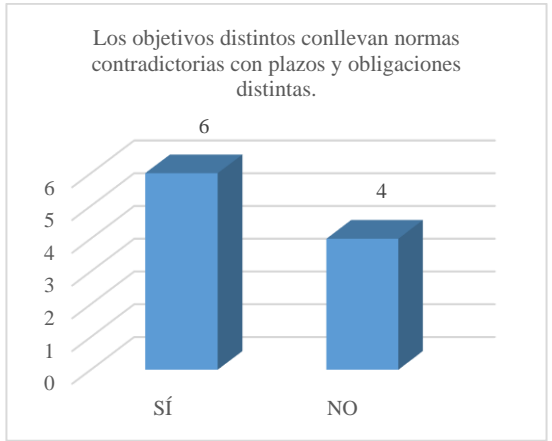
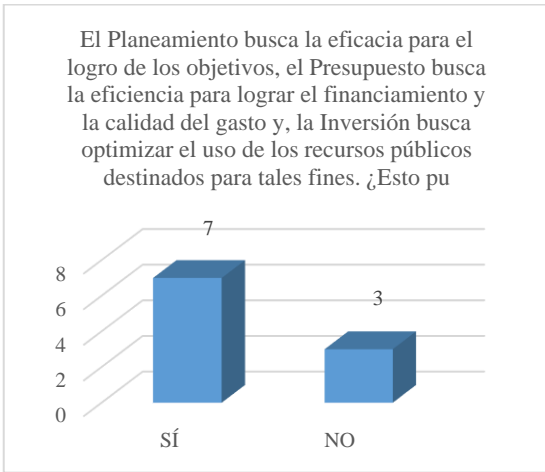
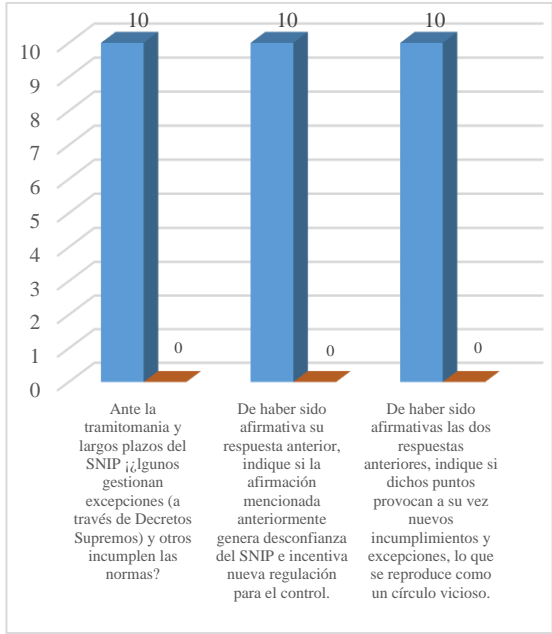
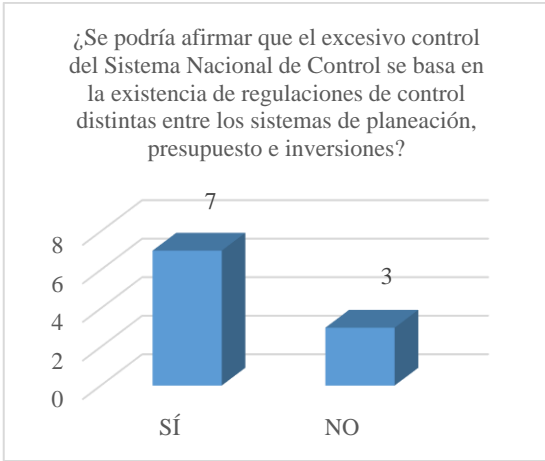
Anexo 3. Resultados de las diez entrevistas

N°	PREGUNTAS	Control	Gestión	Total
1	¿Considera que los Sistemas Administrativos del Estado (planeamiento, inversión, presupuesto y adquisiciones) son sistemas de control o sistemas de gestión?	4	6	10
N°	PREGUNTAS	SÍ	NO	Total
2	Hay una concepción bastante extendida entre los tecnócratas respecto a que los políticos no saben tomar decisiones a favor de la población, o se les presume interesados en su propio beneficio.	8	2	10
3	Cree usted que el planeamiento, la presupuestación y el análisis de la inversión contribuyen a la generación de valor público.	10	0	10
4	La gestión difícil y lenta genera descrédito porque no se aprecia el valor agregado de los estudios de preinversión, sino que se percibe la hiperburocracia y tramitomanía.	10	0	10
5	Los Proyectos de Inversión Pública (PIP) que son viables pero que no se ejecutan por falta de presupuesto, ¿son un costo no registrado que produce pérdida de eficiencia?	9	1	10
6	Los PIP que se alejan de los planes aprobados y que estarían asociados a las prioridades de la gestión, ¿contribuyen a la ineficacia del Estado?	8	2	10
7	¿Se podría afirmar que el excesivo control del Sistema Nacional de Control se basa en la existencia de regulaciones de control distintas entre los sistemas de planeación, presupuesto e inversiones?	7	3	10
8	Ante la tramitomanía y largos plazos del SNIP, ¿algunos gestionan excepciones (mediante decretos supremos) y otros incumplen las normas?	10	0	10
9	De haber sido afirmativa su respuesta anterior, indique si dicha afirmación genera desconfianza del SNIP e incentiva nueva regulación para el control.	10	0	10
10	De haber sido afirmativas las dos respuestas anteriores, indique si dichos puntos provocan, a su vez, nuevos incumplimientos y excepciones, lo que se reproduce como un círculo vicioso.	10	0	10
11	El planeamiento busca la eficacia para el logro de los objetivos, el presupuesto busca la eficiencia para lograr el financiamiento y la calidad del gasto, y la inversión busca optimizar el uso de los recursos públicos destinados para tales fines. ¿Esto puede traducirse en objetivos distintos para cada sistema administrativo del Estado (SAE)?	7	3	10
12	Los objetivos distintos implican normas contradictorias, con plazos y obligaciones distintas.	6	4	10
13	Los recortes y prohibiciones de presupuesto para gasto corriente hacen que se diseñen “proyectos” para financiar gastos corrientes.	6	4	10
14	Las limitaciones presupuestales y la corrupción conllevan a violaciones a las normas establecidas, relacionadas con los SAE y en particular con el SNIP, por existir contradicción entre ellas.	7	2	9
15	La toma de decisiones aisladas, como consecuencia de intereses políticos y patrimonialismo, así como la duplicidad de tareas por niveles de Gobierno, se traducen en una sobrerregulación que no genera valor público.	10	0	10
16	La articulación de los sistemas de planeamiento, presupuesto e inversión en un Centro de Gobierno permitiría la integración normativa bajo una misma autoridad.	7	3	10
17	La articulación de los sistemas de planeamiento, presupuesto e inversión en un Centro de Gobierno permitiría dirigir las acciones de los tres SAE, antes mencionados, hacia el objetivo común de generar valor público.	10	0	10
18	La articulación de los sistemas de planeamiento, presupuesto e inversión en un Centro de Gobierno permitiría un mejor enlace con las políticas públicas, así como la asignación sin duplicación de tareas por niveles de Gobierno.	10	0	10
19	Considera que el funcionamiento adecuado del SNIP, de manera articulada al planeamiento y presupuesto, puede impactar de manera positiva en la confianza de la población, eficiencia en el uso de recursos y eficacia en la consecución de los resultados.	10	0	10

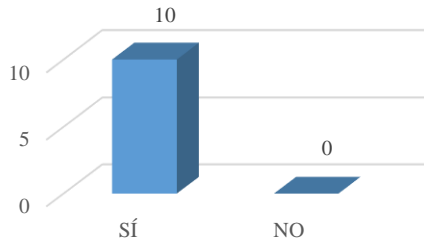
Fuente: Elaboración propia.

Anexo 4. Resultados (en gráficos) de las diez entrevistas

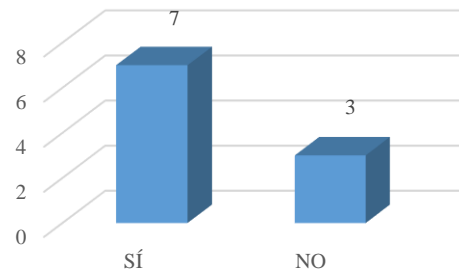




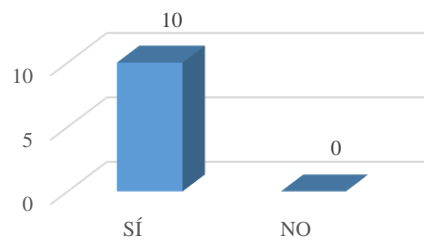
La toma de decisiones aisladas como consecuencia de intereses políticos y patrimonialismo, así como la duplicidad de tareas por niveles de gobierno, conllevan a una sobrerregulación que no genera valor público.



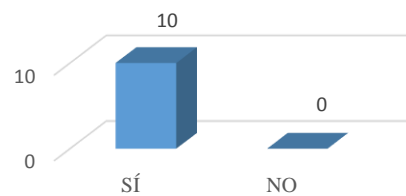
La articulación de los sistemas de planeamiento, presupuesto e inversión en un Centro de Gobierno, permitirían integración normativa bajo una misma autoridad.



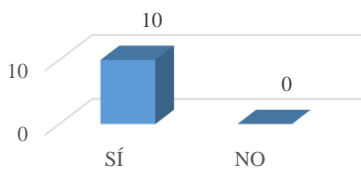
La articulación de los sistemas de planeamiento, presupuesto e inversión en un Centro de Gobierno, permitirían dirigir las acciones de los tres SAE mencionados anteriormente hacia el objetivo común de generar valor público.



La articulación de los sistemas de planeamiento, presupuesto e inversión en un Centro de Gobierno, permitiría un mejor enlace a políticas públicas, así como la asignación sin duplicación de tareas por niveles de gobierno.



Considera que el funcionamiento adecuado del SNIP de manera articulada a planeamiento y presupuesto, puede impactar positivamente en la confianza de la población, eficiencia en el uso de recursos y eficacia en la consecución de los resultados.



Fuente: Elaboración propia.

Anexo 5. Segundo formato de entrevista

PRESENTACIÓN

Como parte de nuestra tesis de maestría en Gestión Pública, por la Universidad del Pacífico, estamos realizando una investigación acerca de los Sistemas Administrativos del Estado (SAE) y su funcionalidad como sistemas de gestión. La información brindada en esta entrevista es de carácter confidencial, solo será utilizada para los propósitos de la investigación. Agradecemos su colaboración.

Lugar y fecha:	
Nombre del entrevistador/a:	
Nombre de entrevistado/a:	
Institución:	
Responsabilidad/cargo actual:	
Principales responsabilidades/cargos anteriores:	
Tipo de participación/acercamiento con los SAE:	

1. **¿Considera que la gestión pública en el Perú mantiene normas y procesos propios del paradigma burocrático, se encuentra en implementación avanzada el enfoque de la nueva gestión pública (NGP) e incorpora elementos del modelo de gobernanza pública?**
Sí () No () ¿Por qué?
2. **La gestión pública se hace principalmente por medio de los SAE de planeamiento, inversiones, presupuesto y contrataciones. ¿Considera que por eso no deben estar conceptualizados ni definidos como instrumentos de control?**
Sí () No () ¿Por qué?
3. **¿Cree usted que la gestión pública debe usar los SAE de planeamiento, inversiones, presupuesto y contrataciones con el fin de generar valor público, como se usan los sistemas administrativos para generar valor en un emprendimiento privado cualquiera?**
Sí () No () ¿Por qué?
4. **¿Cree usted que los SAE mencionados anteriormente tienen limitaciones, objetivos distintos y normas contradictorias que afectan a los otros SAE?**
Sí () No () ¿Por qué?
5. **¿Cree usted que los SAE mencionados anteriormente no están articulados a los sistemas funcionales o a las agencias generadoras de políticas?**
Sí () No () ¿Por qué?
6. **¿Considera que los SAE no están articulados y ello genera sobrerregulaciones, duplicaciones, ineficiencias, etcétera, así como espacios para la corrupción?**
Sí () No () ¿Por qué?
7. **¿Considera que la articulación de los SAE permitiría al responsable de la gestión dirigir la generación de valor público, orientando los esfuerzos hacia la consecución del logro y evitando duplicaciones de plazos y costos?**
Sí () No () ¿Por qué?
8. **¿La mejora continua de los SAE generaría la modernización de la gestión pública?**
Sí () No () ¿Por qué?

9. ¿El uso de los SAE de planeamiento, inversiones, presupuesto y contrataciones como sistemas de control, ha distorsionado al SAE de Control?

Sí () No () ¿Por qué?

10. ¿Considera que el mejor espacio para probar los mecanismos de articulación y establecer la replicabilidad y escalabilidad de las mejores prácticas es la Unidad de Cumplimiento de Gobierno (*Delivery Unit*) de la PCM?

Sí () No () ¿Por qué?

11. ¿Algo más que usted desearía agregar?

Anexo 6. Lista de tres entrevistados

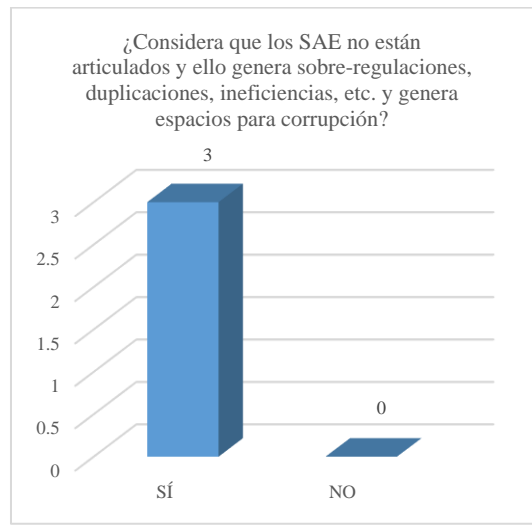
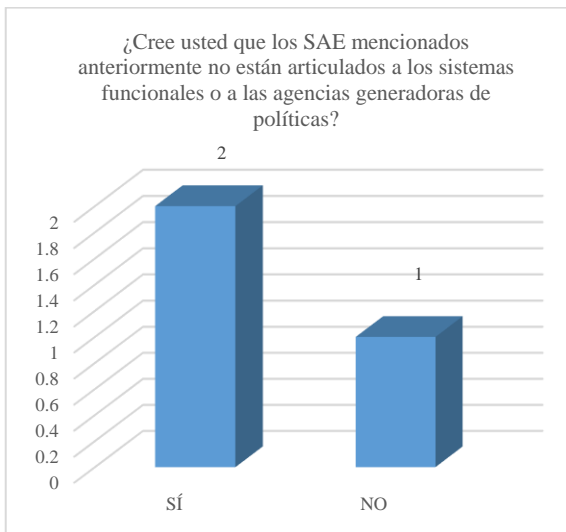
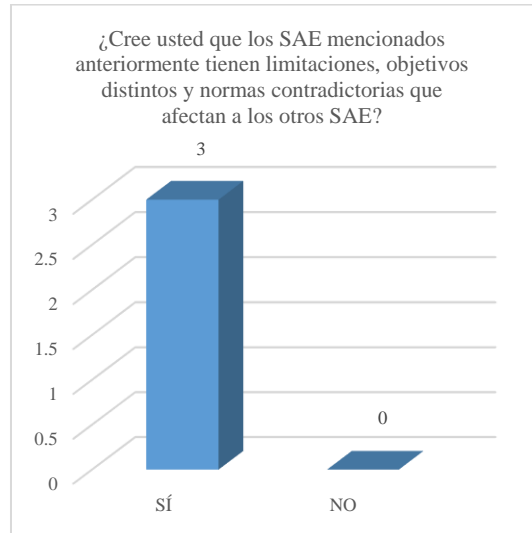
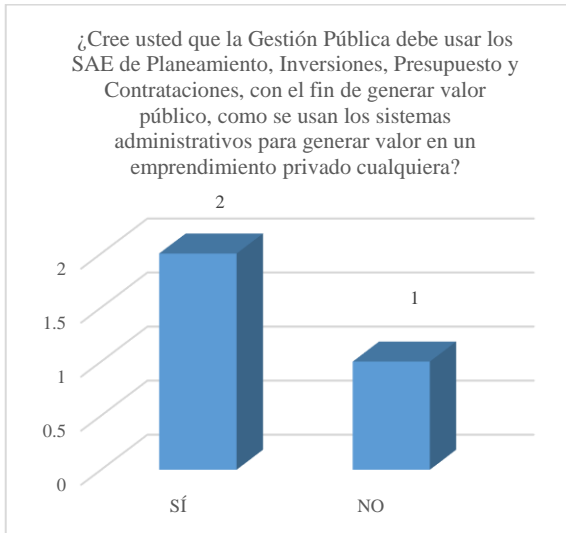
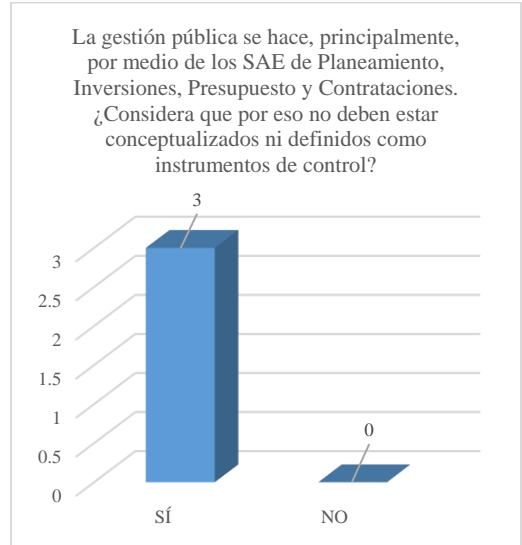
N°	Nombre y apellidos	Institución	Cargo	Fecha de entrevista
1	José Percy Barrón López	Servicio Nacional de Sanidad Agraria (Senasa)	Director General de la Oficina de Planificación y Desarrollo Institucional (Exdirector General de la Oficina de Información Agraria del Ministerio de Agricultura)	15/02/2017
2	Aníbal Jorge Sotelo Maciel	No especificado	Consultor internacional en políticas públicas, especializado en planificación estratégica, presupuesto y modelos de gestión del sector público. Miembro de la Comisión Directiva de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública (ASAP) y Coordinador Ejecutivo de la Red Argentina de Planificación Pública (Planar). (En la República Argentina: exdirector Nacional de Educación Técnico-Profesional, exdirector Nacional del Sistema Federal de Empleo, exasesor de la Subsecretaría de Presupuesto, exasesor de la Secretaría de Gestión Pública, exasesor del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social)	16/02/2017
3	Carlos Antonio Anderson Ramírez	Europa Partners S.A.C.	Gerente General de Europa Partners S.A.C. (Expresidente del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico-Ceplan)	17/02/2017

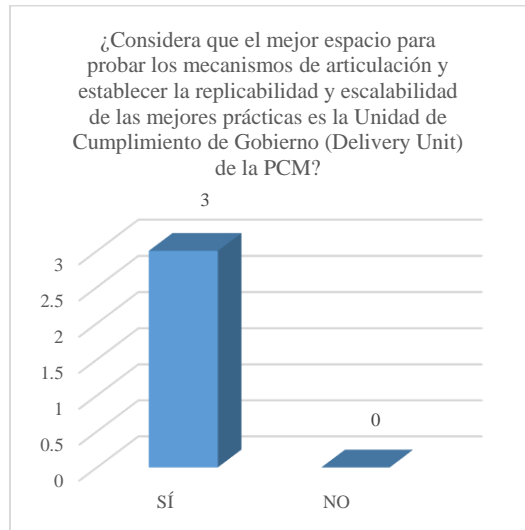
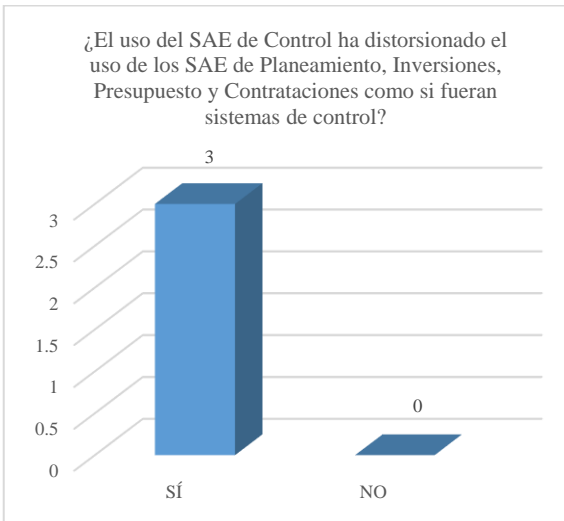
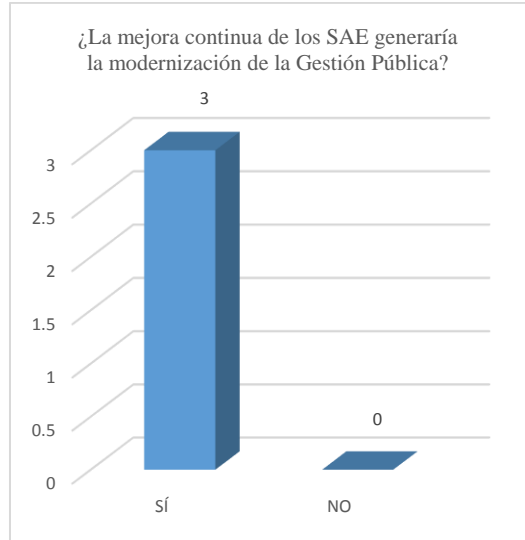
Fuente: Elaboración propia.

Anexo 7. Resultados de las tres entrevistas

N°	PREGUNTAS	SÍ	NO	Total
1	Considera que ¿la gestión pública en el Perú mantiene normas y procesos propios del paradigma burocrático, se encuentra en implementación avanzada el enfoque de la nueva gestión pública (NGP) e incorpora elementos del modelo de gobernanza pública?	3	0	3
2	La gestión pública se hace principalmente por medio de los SAE de planeamiento, inversiones, presupuesto y contrataciones. ¿Considera que por eso no deben estar conceptualizados ni definidos como instrumentos de control?	3	0	3
3	¿Cree usted que la gestión pública debe usar los SAE de planeamiento, inversiones, presupuesto y contrataciones con el fin de generar valor público, como se usan los sistemas administrativos para generar valor en un emprendimiento privado cualquiera?	2	1	3
4	¿Cree usted que los SAE antes mencionados tienen limitaciones, objetivos distintos y normas contradictorias que afectan a los otros SAE?	3	0	3
5	¿Cree usted que los SAE mencionados anteriormente no están articulados a los sistemas funcionales o a las agencias generadoras de políticas?	2	1	3
6	¿Considera que los SAE no están articulados y ello genera sobrerregulaciones, duplicaciones, ineficiencias, etcétera, así como espacios para la corrupción?	3	0	3
7	¿Considera que la articulación de los SAE permitiría al responsable de la gestión dirigir la generación de valor público, orientando los esfuerzos hacia la consecución del logro y evitando duplicaciones de plazos y costos?	3	0	3
8	¿La mejora continua de los SAE generaría la modernización de la gestión pública?	3	0	3
9	¿El uso del SAE de control ha distorsionado el uso de los SAE de planeamiento, inversiones, presupuesto y contrataciones, como si fueran sistemas de control?	3	0	3
10	¿Considera que el mejor espacio para probar los mecanismos de articulación y establecer la replicabilidad y escalabilidad de las mejores prácticas es la Unidad de Cumplimiento de Gobierno (<i>Delivery Unit</i>) de la PCM?	3	0	3

Anexo 8. Resultados (en gráficos) de las tres entrevistas





Fuente: Elaboración propia.

Nota biográfica

María del Carmen Leonor Suárez Ognio

Nació en Ica, el 18 de noviembre de 1963. Abogada por la Universidad Nacional San Luis Gonzaga de Ica. Máster en Gestión de Políticas Públicas por la Universidad de Barcelona en convenio con la Universidad Continental y egresada de la Maestría en Derecho Internacional Económico en la Pontificia Universidad Católica del Perú. Diplomada en Derecho Constitucional por la Universidad de Salamanca, Diplomada en Ciencias Políticas y en Conciliación y Negocios Internacionales por la Universidad de Ciencias Empresariales de Buenos Aires, Argentina.

Ha sido docente en temas de gestión pública. Ha trabajado en el Congreso de la República, el Ministerio de Economía y Finanzas, la Unión Europea y en la actualidad, se desempeña como Oficial de Programas de Gobernabilidad Democrática y Descentralización del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en el Perú (PNUD).

Enrique Eloy Chumacero Guzmán

Nació en Lima, el 27 de octubre de 1975. Ingeniero de Sistemas e Informática por la Universidad Alas Peruanas y Maestro en Administración y Dirección de Empresas por la misma casa de estudios. Becario del curso internacional “Capacity Development Program on e-Government”, desarrollado en Corea del Sur. Certificado en Gestión de Proyectos, BSC, Lean Six Sigma Líder Kaizen, ISO 9001:2015. Auditor Interno de Sistemas de Gestión de la Calidad ISO 9001:2008; Auditor en Sistemas Integrados de Gestión ISO 9001, ISO 14001 y OHSAS 18001; y certificado internacionalmente en Formación Estratégica de Administradores de la Capacitación.

Con experiencia, en los ámbitos público y privado, como Jefe de proyectos, Responsable de proyectos de tecnologías de la información como soporte a procesos académicos, en gestión por procesos generando niveles de rendimiento y como Coordinador Académico. En la actualidad, desempeña el cargo de Especialista Académico en la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP), órgano de línea de la Autoridad Nacional del Servicio Civil-SERVIR.