



**“LA GESTIÓN DE LOS ACTIVOS FIJOS PÚBLICOS TANGIBLES  
EN EL MARCO DE LAS MEJORAS DE LA ADMINISTRACIÓN  
PÚBLICA - LOS CASOS DE NUEVA ZELANDIA Y EL PERÚ”**

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

**Presentado por**

**Mg. Diego Rodrigo Belevan Tamayo**

**Asesor: Profesor Renzo Antonio Jiménez Sotelo**

**2019**

Dedico el presente trabajo a mi esposa y a mis hijos,  
por la paciencia que me tuvieron durante estos años  
de maestría y trabajo simultáneo.

## **Resumen ejecutivo**

El objetivo principal del Estado es coadyuvar al desarrollo social, económico y político de un país mediante una administración pública efectiva, eficiente, transparente y responsable. La gestión adecuada de los activos fijos tangibles, como lo hace el sector privado, permite convertirlos en una buena inversión, impactando positivamente en el gasto público y en la mejora de la calidad de los servicios públicos. Esta contribución intelectual a mejores prácticas en el sector público se basa en un análisis de fuentes universalmente reconocidas y la experiencia de Nueva Zelandia, país considerado por los expertos internacionales en gestión pública, como ejemplar para el proceso de su modernización y reforma.

La presente investigación busca mostrar cómo la gestión de los activos fijos tangibles públicos realizada por Nueva Zelandia ha coadyuvado a mejorar los servicios públicos, la gestión pública en general y, por ende, contribuido a su desarrollo, contrarrestando dichas prácticas con la realidad del Perú, a fin de extraer carencias. El objetivo es contribuir al proceso de modernización de la gestión pública y la búsqueda de mejoras en la eficacia y eficiencia de los servicios prestados por el Estado peruano; teniéndose presente cómo la gestión de los activos fijos tangibles es considerada por el sector privado como un elemento central y esencial de la planificación organizacional, la asignación de recursos, la gestión del rendimiento, los presupuestos por resultados y la rendición de cuentas oportuna y adecuada.

En ese sentido, la investigación propone formular un marco teórico basado en las principales normas internacionales relacionadas con los activos fijos tangibles, a fin de extraer ciertos elementos considerados como más relevantes para su gestión adecuada, muchos de los cuales han sido recogidos por Nueva Zelandia, pero no por el Perú. En base a esta comparación y basado en la bibliografía consultada, se reseñarán algunos retos y desafíos que enfrentan la implementación de mejoras en la gestión de activos fijos tangibles públicos, así como se plantearán cinco principios básicos para su gestión y se propondrá un programa que podría ser implementado en el Perú, formulándose alternativas para su puesta en práctica.

## Índice

<b>Índice de tablas</b> .....	vii
<b>Índice de gráficos</b> .....	viii
<b>Índice de anexos</b> .....	ix
<b>Resumen ejecutivo</b> .....	iii
<b>Capítulo I. Introducción</b> .....	1
<b>Capítulo II. Planteamiento del problema</b> .....	4
1. Antecedentes.....	4
2. Planteamiento del problema.....	5
3. Preguntas de investigación.....	6
4. Objetivos de la investigación .....	6
4.1 Objetivo general.....	6
4.2 Objetivos específicos .....	6
5. Justificación .....	7
6. Limitaciones.....	7
7. Delimitaciones .....	8
<b>Capítulo III. Marco teórico</b> .....	9
1. La Nueva Gestión Pública (New Public Management [NPM]) .....	10
2. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) .....	14
3. La Organización Internacional de Normalización (ISO) .....	18
4. Las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (IPSAS).....	19
5. Perspectiva teórica .....	25
5.1 Marco general y normativo .....	25
5.2 Actores y políticas.....	25
5.3 Sistemas .....	26
5.4 Gestión y evaluación del rendimiento.....	26
5.5 Rendición de cuentas .....	27
<b>Capítulo IV. Metodología</b> .....	28
1. Diseño de la investigación o secuencia metodológica .....	28

2. Conveniencia del diseño .....	28
3. Definición del alcance de la investigación.....	29
4. Formulación de hipótesis .....	29
5. Recolección de datos.....	29
6. Análisis e interpretación de datos .....	29
<b>Capítulo V. Análisis de resultados y hallazgos .....</b>	<b>30</b>
1. La gestión de los activos fijos tangibles en Nueva Zelanda .....	30
1.1 Marco general y normativo .....	31
1.2 Actores y políticas.....	33
1.2.1 Principales actores .....	33
1.2.2 Principales políticas .....	35
1.3 Sistemas .....	36
1.4 Gestión y evaluación del rendimiento.....	37
1.5 Rendición de cuentas .....	38
1.6 Los beneficios obtenidos.....	39
2. La gestión de los activos fijos tangibles en el Perú.....	40
2.1 Marco general y normativo .....	42
2.2 Actores y políticas.....	45
2.3 Sistemas .....	48
2.4 Gestión y evaluación del rendimiento.....	49
2.5 Rendición de cuentas .....	49
3. Análisis de brechas - carencias y deficiencias .....	50
3.1 Marco general y normativo .....	50
3.2 Actores y políticas.....	52
3.3 Sistemas .....	53
3.4 Gestión y evaluación del rendimiento.....	54
3.5 Rendición de cuentas .....	54
<b>Conclusiones y recomendaciones .....</b>	<b>55</b>
1. Conclusiones.....	55
1.1 Retos y desafíos.....	55
1.2 Principios básicos para la gestión de activos fijos tangibles .....	57
2. Recomendaciones .....	58

<b>Bibliografía</b> .....	61
<b>Anexos</b> .....	71
<b>Nota biográfica</b> .....	88

## Índice de tablas

Tabla 1.	Bases para la medición de activos .....	23
Tabla 2.	Gestión de activos - Aspectos a tener en cuenta.....	32
Tabla 3.	Eficacia gubernamental .....	40
Tabla 4.	Objetivos estratégicos institucionales de la SBN .....	53

## Índice de gráficos

Gráfico 1.	Los 14 principios de la OCDE para un servicio público adecuado .....	15
Gráfico 2.	Los 10 principios para la gobernanza presupuestaria .....	16



## Índice de anexos

Anexo 1.	Siglas y acrónimos.....	72
Anexo 2.	Artículo de El Comercio, 11 de noviembre del 2019 .....	74
Anexo 3.	Similitudes y diferencias entre los IFRS y los IPSAS .....	77
Anexo 4.	Bases de medición de activos fijos tangibles.....	79
Anexo 5.	Sistema de clasificación de condiciones de los activos fijos tangibles.....	80
Anexo 6.	Cuadro comparativo de la gestión de activos fijos: NZ y el Perú .....	81
Anexo 7.	Propuesta de programa de gestión de activos fijos tangibles .....	83
Anexo 8.	Resolución del MRE que aprueba la directiva que norma la gestión de inmuebles propiedad del Estado en el exterior .....	86

## Capítulo I. Introducción

El consenso casi universal es que la administración pública tiene un rol significativo que desempeñar en la elaboración e implementación de un proyecto nacional. En el Perú, la vigésima cuarta política del Acuerdo Nacional asume el compromiso de construir y mantener un Estado eficiente, eficaz, moderno y transparente al servicio de las personas, que promueva el desarrollo, así como el funcionamiento adecuado del mercado y de los servicios públicos (Acuerdo Nacional 2019).

El Informe Mundial sobre el Sector Público 2019 señala que «[...] las instituciones son de suma importancia para el logro de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y de todos los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). El fortalecimiento de las instituciones nacionales para cumplir los ODS es considerado una prioridad por muchos Estados Miembros [...]. La Agenda 2030 y los ODS destacan a las instituciones, tanto como una cuestión transversal en muchos de los objetivos, como un tema independiente [ODS 16], al promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, proporcionar acceso a la justicia para todos y construir instituciones efectivas, responsables e inclusivas a todos los niveles. El ODS 16 resalta varios conceptos que deben verse como principios institucionales: efectividad, transparencia, responsabilidad, anticorrupción, inclusión en los procesos de toma de decisiones, acceso a la información, no discriminación de leyes y políticas» (United Nations – Department of Economic and Social Affairs [DESA] 2019b: vii).

Las reformas introducidas en las últimas décadas en la gestión del sector público han modificado sustancialmente la manera de administrarlo. Los estudiosos de la materia explican este fenómeno desde una variedad de perspectivas. Algunos definen dicha reforma como cambios deliberados en las estructuras de los ministerios y agencias, así como en procesos relacionados, como el reclutamiento y la capacitación de los funcionarios públicos; el objetivo de tales reformas es establecer organizaciones públicas más eficientes (Pollitt y Bouckaert 2011). Otros la definen como un cambio deliberado en el diseño y la prestación de servicios públicos (Boyne *et al.* 2003); por ende, una tarea de reestructuración que permite que el sector público funcione de manera más efectiva (Lane 1997).

A partir de los años ochenta, dos de los principales paradigmas para tratar estos temas son el arribo en la escena gubernamental y académica global de la Nueva Gestión Pública (NPM, New

Public Management) y las discusiones sobre sus alcances, sus intenciones y sus limitantes, así como la aplicación, efectividad y relevancia de las TIC en la administración pública.

Uno de los principales aspectos relacionados con las carencias estatales y las mejoras propuestas para superarlas se refiere al manejo de los recursos del Estado, sobre los cuales las entidades públicas deben rendir cuentas a las personas naturales y jurídicas que suministran dichos bienes mediante el pago de impuestos y tasas. Una de las mejores maneras de rendir cuentas es la existencia de estados financieros, que son los documentos de mayor importancia que recopilan información sobre la salud económica de cualquier entidad o estamento estatal, y cuyo objetivo es dar una visión general de la misma. Los estados financieros permiten conocer los efectos monetarios de las transacciones y otros sucesos, agrupándolos en grandes categorías que comparten características comunes y constituyen sus elementos: activos, pasivos, ingresos y gastos. Para tal fin es necesario que todos los elementos consignados sean fiables, útiles y reflejen realmente lo que está sucediendo (International Public Sector Accounting Standards Board [IPSASB] 2014). En la mayoría de los casos y de los estudios disponibles, se le ha otorgado preeminencia al presupuesto, los ingresos, los gastos y los pasivos financieros.

A diferencia de lo que ocurre en el sector privado, los activos fijos estatales no han sido objeto de muchos estudios ni análisis más allá de su enumeración y colocación en los estados financieros. Surge entonces la pregunta de saber si es por qué es irrelevante para los cometidos del Estado la oportuna gestión de sus activos fijos o más bien la ausencia de mayor profundidad en el análisis y manejo de las variables relacionadas con ellos se debe a fallas de percepción sobre el impacto que pueden tener para mejorar la eficacia y la eficiencia de los servicios prestados a la ciudadanía. La propia naturaleza de la investigación solicitada y las limitantes establecidas para la elaboración del presente trabajo solo permiten abordar de manera sumaria los activos fijos tangibles que, de conformidad con la definición del IPSASB, son propiedades, plantas y equipos.

Siendo los activos fijos tangibles factores determinantes para la producción y el funcionamiento de cualquier empresa, el sector privado le ha otorgado particular importancia a su buena gestión, a fin de garantizar que sus existencias, principalmente la cartera de propiedades, cumplan con los requisitos generales de los usuarios, mediante normas, sistemas y mecanismos que logren identificar condiciones específicas y racionalizar dichas tenencias, seguido de un monitoreo y una evaluación continua. Cabría señalar que, en el Perú, como en Nueva Zelandia, las entidades del Estado (nacionales, regionales y locales) cuentan con un número significativo de activos fijos tangibles.

La presente investigación analizará algunos de los principios y normas internacionales más destacados relacionados con la gestión de los activos fijos tangibles en el sector público, para luego evaluar sucintamente la labor realizada por Nueva Zelandia, considerado uno de los ejemplos liminares de la modernización de la administración pública, y el Perú, a fin de comparar su eficacia, eficiencia y transparencia.

En base a la bibliografía consultada, el objetivo es deducir algunos de los elementos más relevantes para la gestión de los activos fijos tangibles y agruparlos en cinco grandes rubros: marco general y normativo; actores y políticas; sistemas; gestión y evaluación del rendimiento; y rendición de cuentas.

Una de las maneras más adecuadas para que países en desarrollo como el Perú superen las ineficiencias del sector público es que sus gobiernos adopten las mejores prácticas internacionales (Storkey 2003), por lo que esta investigación será cualitativa y exploratoria; con la esperanza que sirva de inspiración para trabajos futuros sobre un elemento muchas veces relegado a un segundo plano en la búsqueda de mejoras en la eficacia de los servicios prestados por el Estado y en la eficiencia en el manejo de sus recursos.

En el siguiente capítulo se planteará en forma resumida el problema a abordar, las preguntas que se espera contestar, los objetivos generales y particulares del presente trabajo, así como la relevancia de la temática abordada por la investigación, para finalmente mencionar las limitaciones que se encontraron para su elaboración y las pautas escogidas.

En el capítulo tercero se realizará el análisis de la bibliografía pertinente, lo que permitirá delinear el marco teórico que marcará la aproximación e interpretación para presentar en el siguiente capítulo la metodología utilizada, para evaluar en el capítulo V, los hallazgos y resultados de la aplicación del marco teórico en Nueva Zelandia y el Perú e identificar carencias y deficiencias.

En las conclusiones se identificarán algunos retos y desafíos para la implementación de mejoras, así como principios de la gestión de activos fijos tangibles, y en las recomendaciones se delinearán las etapas de un programa de gestión de activos, así como se sugerirán cursos de acción posibles para su implementación, abriendo así un espacio para nuevas interrogantes que podrían ser abordadas por futuros trabajos de investigación.

## **Capítulo II. Planteamiento del problema**

### **1. Antecedentes**

El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) ha publicado diversas ediciones de su Estrategia de Gestión Global de Activos y Pasivos, con el fin de informar sobre los principales elementos utilizados en su estrategia para administrarlos; al igual de lo verificado en otros países, el MEF se refiere a activos financieros. La lectura de dicho documento concitó la curiosidad del autor por saber si existía un documento similar para los activos no financieros. Al desbrozar el tema se pudo percibir que, a pesar de ser objeto de preocupación del sector privado, la mayoría de los países no le otorgan mucho tratamiento; más allá de registrar su adquisición y baja, así como mantener un inventario, muchas veces limitado y/o incompleto, de sus existencias.

Teniendo en cuenta la inexistente literatura en el Perú sobre la gestión de activos fijos tangibles públicos y la escasa bibliografía extranjera sobre la materia, a diferencia de lo que ocurre con dichos activos en el sector privado, quedó demostrado que su estudio es un fenómeno relativamente reciente hasta en los países más desarrollados. En las búsquedas realizadas tampoco se encontraron trabajos específicos sobre la materia.

Por la enorme cantidad de activos fijos tangibles con los que cuentan los Estados, es paradójico que la mayoría no le haya prestado mayor atención a la problemática involucrada en su gestión. El 11 de noviembre del 2019, el Comercio publicó un artículo en el que señalaba que el Ministerio del Interior tiene dificultades para invertir, mejorar o renovar comisarías de la capital porque el 30% de predios no están saneados y casi la mitad de los locales no son propiedad de la policía (Ver anexo 2); lo que probablemente se repita con otros sectores. Como el sector público mantiene activos de este tipo por su potencial de servicio más que por su capacidad para generar flujos de caja (IPSASB 2014), es evidente que estas dificultades afectan directamente la capacidad del Estado para prestar servicios públicos de manera eficaz, eficiente, transparente y moderna.

A pesar de haber incorporado muchas de las herramientas propuestas por la NPM, la gobernanza y la gobernabilidad, así como incorporado el uso de las TIC en la gestión estatal, el sector público peruano carece de las capacidades necesarias para lograr un planeamiento estratégico adecuado. Pero la planificación, palabra casi tabú en el lenguaje gubernamental, ha sido escasa, por el impacto de la experiencia nacional de los últimos cincuenta años. Como bien lo define el Diccionario de la Lengua Española (Real Academia Española [RAE] 2014), la planificación es

«[...] un plan general, metódicamente organizado y frecuentemente de gran amplitud, para obtener un objetivo determinado». Tener sofisticados sistemas de medición de indicadores económicos, administrativos, contables, de los recursos humanos, entre tantos otros, no son un fin en sí mismo; son herramientas. Se ha caído en el error de pensar que, dictando normas, elaborando cuadros y creando procesos se está planificando. Es la trampa que señala Weber: la fijación de la burocracia por los procesos más que en los resultados.

El Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (Ceplan), al que el resto de la administración pública no le otorga la debida atención, ha esbozado algo parecido a un objetivo de mediano plazo; la implementación de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). La otra meta es lograr el ingreso a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). La gestión adecuada de los activos fijos tangibles contribuye a mejorar la eficiencia y eficacia del Estado, cumpliendo así con la responsabilidad de utilizar sus recursos de la mejor manera posible, lo que redundaría en una rendición de cuentas más oportuna y facilitaría la toma de decisiones informadas.

## **2. Planteamiento del problema**

El IPSASB (2014: 54) define al activo como un recurso actualmente controlado por la entidad como consecuencia de un suceso pasado. Los activos fijos tangibles (propiedades, planta y equipo) son poseídos por “[...] una entidad para su uso en la producción o suministro de bienes y servicios, para arrendarlos a terceros o para propósitos administrativos [...] [de los cuales] se espera que serán utilizados durante más de un período contable (IPSASB 2017 Vol.1: 628).

Lo señalado por el diario El Comercio prefigura el problema central relacionado con la gestión de activos fijos tangibles; no se están utilizando, eficaz y eficientemente, los recursos del Estado para cumplir con sus obligaciones. El Estado no está maximizando el uso de estos activos fijos tangibles (propiedades, plantas y equipos). Es una clara brecha de la obligación fiduciaria del sector público con aquellos que, mediante tasas e impuestos, contribuyen con los recursos necesarios para la provisión de los servicios públicos a los que está obligado el Estado.

El Estado no ha adoptado las medidas necesarias para lograr una gestión eficiente de los activos fijos públicos tangibles con los que cuenta, perjudicando su capacidad de inversión, el erario público y la asignación más eficiente de los recursos para solucionar los problemas más apremiantes de la población.

### **3. Preguntas de investigación**

- ¿Por qué escoger a Nueva Zelanda como referente?
- ¿La adopción de la Nueva Gestión Pública y la aplicación de las TIC han contribuido a mejorar la gestión de los activos fijos tangibles en Nueva Zelanda?
- ¿Qué elementos sustantivos incentivan, permiten o facilitan su gestión en Nueva Zelanda?
- ¿Esta gestión ha permitido mejorar los servicios públicos en Nueva Zelanda?
- ¿Es posible extraer lecciones aplicables al Perú?

### **4. Objetivos de la investigación**

#### **4.1 Objetivo general**

El trabajo de investigación pretende mostrar que la gestión de los activos fijos tangibles en Nueva Zelanda ha coadyuvado a mejorar la calidad de los servicios públicos, impactando positivamente en la gestión pública y, por ende, contribuido al desarrollo de dicho país; lo que debería ser replicado en el Perú en los procesos de reforma y modernización de la gestión pública.

#### **4.2 Objetivos específicos**

Para tal fin, se propone describir realidades, identificar brechas y proponer mejoras, a través de los siguientes elementos:

- Identificar y reseñar las principales normas internacionales relacionadas con la gestión de los activos fijos tangibles.
- Describir los elementos más relevantes para la gestión de los activos fijos tangibles.
- Analizar y evaluar la gestión de los activos fijos tangibles en Nueva Zelanda y el Perú; delineando carencias y diferencias.
- Extraer los retos y desafíos que enfrenta la implementación de mejoras.
- Plantear y describir cinco principios básicos para la gestión de los activos fijos tangibles.
- Proponer un programa de gestión de activos fijos tangibles y alternativas para implementarlo.

## **5. Justificación**

Si la administración pública contase con un programa adecuado para la gestión de los activos fijos tangibles, no solo contribuiría a la planificación del endeudamiento y el gasto público, sino a la adquisición, mantenimiento y reposición de los bienes físicos necesarios para mejorar la calidad y cantidad de los servicios que debe prestar el Estado.

El presente trabajo es una contribución intelectual a mejores prácticas en el sector público, basado en un análisis de fuentes robustas, como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la OCDE, la Organización Internacional de Normalización (ISO, International Organization for Standardization), el IPSASB, y la experiencia de un país ejemplar para el proceso de modernización y mejora de la gestión pública como Nueva Zelanda.

La esperanza es que la presente investigación demuestre, aunque sea de manera preliminar, las consecuencias que tiene la buena gestión de los activos fijos tangibles en la eficacia, la eficiencia y la transparencia de la gestión pública, para así despertar el interés de futuros investigadores en un tema importante para la modernización y mejora de la gestión pública nacional, objeto primordial de la maestría para la cual se ha elaborado este trabajo.

## **6. Limitaciones**

Además de las limitaciones impuestas por la ausencia de una amplia bibliografía sobre la materia, es igualmente importante señalar que el desempeño del sector público solo podrá ser parcialmente evaluado mediante el examen de su situación financiera, el rendimiento financiero y los flujos de efectivo si se tiene en cuenta que prestar servicios al ciudadano es el objetivo del sector público. La naturaleza de las transacciones sin contraprestación puede tener un impacto en la forma en que son reconocidas, medidas y presentadas para apoyar las evaluaciones de la entidad por parte de los receptores de los servicios y de los que proporcionan los recursos (IPSASB 2014).

Otro aspecto limitante es la ausencia de un número adecuado de conocedores de la materia abordada en el presente trabajo, lo que imposibilitó la realización de una encuesta que permitiese validar algunas de las afirmaciones efectuadas por el autor. Lo que existe son funcionarios que conocen los sistemas administrativos vigentes, a los que se recurrió oportunamente, pero muchas veces reacios a compartir información sobre el manejo de los activos fijos tangibles de sus



respectivas entidades. También se planteó la dificultad de extrapolar lo que puede ser válido para el sector privado a la realidad de la administración pública y del Estado.

## **7. Delimitaciones**

Para efectos del presente trabajo, se analizará únicamente la aplicación del marco teórico a los casos de Nueva Zelandia y el Perú a partir de la década del noventa, por ser el momento en que los preceptos de la NPM, la gobernanza, la gobernabilidad y la importancia de las TIC comienzan a ser introducidos en las reformas de sus respectivas administraciones públicas. Por ende, el presente trabajo de investigación debe ser interpretado a la luz de lo expuesto; su finalidad es despertar el interés por una disciplina todavía embrionaria a nivel nacional; por lo tanto, bajo ninguna circunstancia, debe ser entendido como un estudio taxativo.

El análisis de los elementos seleccionados que coadyuvan a la adecuada aplicación de las normas, principios y estándares de gestión de activos fijos tangibles, tal como se pretende demostrar mediante el estudio del caso neozelandés, busca tan solo extraer ciertas correlaciones, identificar algunas deficiencias, señalar los retos que enfrenta cualquier proyecto de mejora y plantear principios sobre los cuales se puede elaborar un esquema para implementar un programa de gestión de activos fijos tangibles en el Perú.

### Capítulo III. Marco teórico

El presente capítulo se dedica a presentar las principales fuentes bibliográficas tomadas en consideración para la elaboración de esta pesquisa, enfatizando todo lo relacionado con los activos fijos tangibles y los temas que tienen influencia directa e indirecta, sobre los mismos.

Aunque sus contornos son relativamente imprecisos, la NPM, introducida por primera vez en el Reino Unido bajo el premierato de Margaret Thatcher y en los Estados Unidos bajo la administración de Ronald Reagan (Gruening 2001), es el fenómeno de reforma predominante en el mundo contemporáneo. Estos dos países fueron rápidamente seguidos y sobrepasados en sus ímpetus reformadores por otras naciones anglosajonas, dentro de las cuales destaca Nueva Zelanda (Pierre y Peters 2000), convirtiéndose luego en un paradigma universal al ser adoptado, con resultados diversos, por países desarrollados y en desarrollo (Christensen y Laegreid 2001<sup>1</sup>). El objetivo de la NPM es modificar la administración pública de tal manera que pueda pasarse de una estructura rígida, jerárquica y burocrática a una organización flexible, adaptable y basada en el mercado (Hughes 1998). La NPM pretende así, i) un mayor enfoque en los sistemas de gestión; ii) un mayor énfasis en la medición y cuantificación del desempeño; iii) la búsqueda de formas más ágiles de organización pública; iv) la prestación de servicios por parte del sector privado; v) un servicio público más orientado al mercado; vi) un mayor énfasis en los clientes del servicio público; y vii) modificaciones en los valores y acepciones tradicionales del servicio público (Pollitt 2004).

Por otro lado, el énfasis otorgado a la gobernabilidad (Crozier *et al.* 1975), desde la década de los noventa, ha surgido como un paradigma adicional en los debates sobre la gestión del sector público (Agere 2000), al enfocarse en las mejoras que se pueden introducir en los comportamientos del sector público y sus servidores. Así, la literatura sobre la materia de las últimas dos décadas pregona no solo la eficiencia y la eficacia sino la responsabilidad (accountability) (Edwards *et al.* 2012). Algunos autores señalan que existen dos desarrollos que han impulsado el surgimiento de la teoría de la gobernabilidad: la extensión y el grado de penetración de la globalización, y la difusión de la democracia en el orbe (Chhotray y Stoker 2009). Otros señalan la existencia de factores contextuales que afectan el debate sobre la gobernabilidad: i) un sentimiento de crisis fiscal permanente; ii) la creciente demanda ciudadana

---

<sup>1</sup> Ver “Introduction”.

por obtener servicios gubernamentales más receptivos y de mayor calidad; iii) cambios en el nivel de confianza del público sobre las competencias del gobierno; y iv) en los países en desarrollo, una sensación de decepción en la capacidad de transformación económica y social dirigida por el Estado (Ramesh y Fritzen 2009). A su vez, la buena gobernanza está relacionada con la capacidad de construcción del Estado, cuyo enfoque incluye elementos relacionados con la reforma de la administración pública como i) la capacitación, el desarrollo de la experiencia y las competencias de los servidores públicos; ii) el desarrollo de mecanismos para luchar contra la corrupción; iii) la mayor participación de la ciudadanía en la elaboración de políticas públicas y administrativas; iv) la transparencia presupuestaria; y v) los mecanismos de rendición de cuentas (Pierre y Peters 2000). La gobernanza parte de la premisa que las condiciones clave para el fortalecimiento de las instituciones estatales es que deben ser transparentes, responsables, predecibles, participativas, eficientes y libres de corrupción (Cheung y Scott 2003).

En base a lo señalado se construirá la perspectiva teórica, en la que se destacarán los elementos extraídos que configuran el modelo simplificado de rubros institucionales que el autor considera más oportunos para la buena gestión de los activos fijos tangibles: i) marco general y normativo; ii) actores y políticas; iii) sistemas; iv) gestión y evaluación del rendimiento; y v) rendición de cuentas.

## **1. La Nueva Gestión Pública (New Public Management [NPM])**

De acuerdo con la definición planteada por Pollitt y Bouckaert (2011:2), la reforma de la administración pública debe ser entendida como los «[...] cambios deliberados en las estructuras y los procesos de las organizaciones del sector público con el objetivo de hacer que funcionen mejor». La importante influencia ejercida por la NPM, a pesar de las críticas recibidas, se debe también a la capacidad de individuos provenientes de países anglófonos para copar posiciones clave en las principales agencias internacionales, particularmente en las divisiones relevantes de las Naciones Unidas, la OCDE y el Banco Mundial, cuya influencia es amplia tanto en el mundo desarrollado como en desarrollo (Pollitt y Bouckaert 2011). En ese sentido, es importante entender el origen de la NPM y realizar un breve resumen de su evolución, teniendo en cuenta que extraeremos algunos de sus principales elementos para elaborar el marco teórico, así como por la enorme influencia que ejerce en la gestión pública neozelandesa y peruana.

En los años ochenta hubo transformaciones importantes en la gestión de los servicios públicos en países tan diversos como el Reino Unido y Nueva Zelanda, que implicaron un conjunto de

cambios radicales, que incluyeron, entre otros, la privatización y la contratación externa, la comercialización de servicios dentro del sector público y una gestión de desempeño más sólidas (Pollitt Y Bouckaert 2011). Considerando sus objetivos políticos, las reformas propuestas por la NPM, que reflejan cambios más amplios en la economía, buscan modificar tanto la organización como las funciones del Estado, como lo demuestran, por ejemplo, las administraciones lideradas por políticos influyentes, como Margaret Thatcher en el Reino Unido (elegida en 1979) o Ronald Reagan en los Estados Unidos (1980), que impusieron como preceptos para lograr un estado eficaz y eficiente, la reducción del aparato estatal y la consecuente reducción de los impuestos, la eliminación del despilfarro, del fraude y del abuso, aboliendo regulaciones que afectaban al consumidor, el lugar de trabajo y el medio ambiente, bajo el argumento que eran ineficientes, caras y perjudiciales para el crecimiento económico (Thatcher 1993 y Gruening 2001).

Las reformas propuestas por la NPM fueron introducidas en los países en desarrollo por diversas agencias internacionales al incluir condiciones en sus paquetes de ayuda, por considerar que las enmiendas propuestas promueven la transparencia y la buena gobernanza (Christensen y Laegreid 2001) Los primeros autores que trabajaron el tema procuraron dilucidar el fenómeno emergente de la NPM que ya se hacía evidente en el mundo de las políticas públicas. En el Reino Unido, por ejemplo, una de las primeras reformas importantes de gestión pública orientada por las propuestas de la NPM, fue el Informe Griffiths de 1983 (Griffiths 1983), que introdujo diversos conceptos en la gestión del Servicio Nacional de Salud (NHS). Al inicio de los noventa, Hood (1991) proporciona una de las definiciones más influyentes de las siete características principales de la NPM; i) gestión profesional práctica; ii) estándares explícitos y gestión del desempeño; iii) mayor énfasis en las evaluaciones basadas en resultados; iv) desagregación de unidades en el sector público; v) mayor competencia dentro del propio sector público; vi) más práctica de gestión al estilo del sector privado, incluyendo recursos humanos flexibles; y vii) búsqueda de la eficiencia y hacer más con menos. Estos preceptos subyacen valores políticos y sociales que enfatizan la eficiencia y la productividad, más que las nociones tradicionales de procesos y burocracia.

Las doctrinas de la NPM descansan sobre una base intelectual sofisticada proveniente de la economía organizacional, que reacciona contra la vieja teoría sociológica weberiana de la burocracia pública, en la que los burócratas sirven el interés público y al gobierno en lugar de perseguir sus intereses privados, a cambio de lo cual son compensados con una carrera asalariada (y pensión) de por vida y una posición social protegida (por ejemplo, el *beamter* o servicio civil alemán), proporcionando la estructura necesaria de fondo para que el sector privado pueda prosperar. Sin embargo, Weber no dejaba de ser consciente de la naturaleza de la burocracia,

apegada a las reglas, que la constriñe a una racionalidad formal y dedicada al proceso más que al fin (Weber 1946).

La NPM es así, de manera concurrente, un movimiento intelectual, ideológico y político (Boston *et al.* 1996). En Nueva Zelanda, el proceso de reformas fue fuertemente influenciado y encausado en base a opciones guiadas por los criterios de la elección pública y la teoría de la agencia. Mediante la teoría de la elección pública, Niskanen (1971) desafió los modelos más optimistas de servicio y burocracia públicos orientados al interés común, sugiriendo que es racional para los funcionarios estatales de carrera maximizar sus presupuestos y, por lo tanto, sus jurisdicciones y bases de poder. Una de las implicancias de esta lectura es que los Ministros de Estado, como directores políticos, deberían encontrar instrumentos novedosos para incrementar sus niveles de control real sobre los burócratas; nominalmente sus agentes, pero a menudo dedicados a promover agendas propias.

La teoría de la agencia representa una segunda influencia intelectual importante (Boston 2013: 25 y Eisenhardt 1989) en la NPM, que argumenta que la relación entre un director (accionistas en una empresa privada, un ministro en un ministerio) y agentes (gerentes asalariados en la empresa privada, funcionarios en el ministerio) puede ser estructurada a través de contratos ajustados, ya sea de forma explícita o psicológica; «[...] en consecuencia, la cuestión de cómo elaborar, monitorear y hacer cumplir los contratos (o relaciones acordadas) entre directores y agentes es extremadamente común y un problema de importancia duradera» (Boston 2013: 26). Esta teoría tiene así una fuerte aplicación en dos áreas específicas de las reformas propuestas por la NPM: el rediseño de los sistemas de gestión de recursos humanos (HRM, Human Resources Management), y el fortalecimiento de la función de supervisión en el seguimiento del desempeño de los altos directivos públicos. La primera se refiere particularmente a los puestos superiores de la gestión pública, propugnando un movimiento desde escalas salariales acordadas a nivel nacional hacia contratos más individualizados que garanticen el pago por desempeño. A cambio de mayores niveles salariales, tienen menor seguridad laboral. Esto conlleva un incremento de las tasas de rotación de personal cuando los altos ejecutivos de las entidades públicas consideradas deficientes son despedidos (Harvey *et al.* 2010), lo que puede crear un ambiente disfuncional, a medida que los equipos se disuelven y la memoria institucional se erosiona (Hood y Dixon 2015). Una segunda implicancia de la teoría de la agencia radica en el dominio de la gobernanza, específicamente en el fortalecimiento del papel de supervisión para monitorear el desempeño de los altos directivos públicos. Mayor información sobre el desempeño organizacional de estos altos

gerentes, facilitado por los sistemas formales de medición del desempeño y las tablas de clasificación disponibles, permite una evaluación más precisa (Eisenhardt 1989).

Las reformas introducidas por la NPM buscan así producir una mejor relación calidad-precio en la provisión de los servicios públicos, reflejando los cambios políticos de las últimas décadas, caracterizados por una mayor desconfianza del Estado omnipresente y omnipotente. La búsqueda de una mayor eficiencia operativa es evidente en muchas reformas de la NPM, que buscan crear mayor presión para mejorar el desempeño de las entidades públicas. Al permitir la competencia, obligan a los proveedores de servicios públicos deficientes, que anteriormente habían tenido monopolios, a mejorar sus rendimientos. Para lograr los efectos deseados, disponen de una serie de sanciones, que van desde las más inocuas, como nombrar y avergonzar (*naming and shaming*) mediante tablas de clasificación públicas, hasta la sustitución de todo el equipo gerencial y, en casos extremos, al cierre de la entidad. Dichas reformas son vistas, a menudo, como un instrumento de política que puede promover el buen gobierno y una mayor transparencia en los países en desarrollo, en los que existen problemas heredados del clientelismo, un aparato estatal elefantiásico y altos niveles de corrupción; pudiendo introducirse mediante la formación de funcionarios provenientes de una élite modernizadora cuidadosamente seleccionada.

Pero existen igualmente críticas específicas a la NPM. La primera es que los valores rectores de la NPM favorecen la eficiencia sobre la democracia en un grado excesivo. Algunos politólogos han señalado el llamado déficit democrático que ha acompañado la transferencia significativa de funciones del gobierno elegido a agencias designadas o establecidas (Skelcher 1998). Una segunda desventaja señalada es el vaciamiento (*hollowing out*) de la capacidad creativa de formulación de políticas que tradicionalmente proporcionan los funcionarios públicos centrales y un cambio excesivo hacia la gestión operativa (Dunleavy 1995). En tercer lugar, la construcción de entidades autónomas y especializadas puede fortalecer, de manera contraproducente, el pensamiento orientado hacia adentro y erosionar la capacidad sistémica más amplia (Elston 2012). Surge la pregunta de cómo manejar importantes problemas perversos que cruzan los límites sectoriales y requieren respuestas basadas en redes o sistemas, así como la participación de los ciudadanos, como el cambio climático, el envejecimiento de la sociedad, la obesidad y la diabetes, entre otros (Ferlie *et al.* 2011). Esta fragmentación fue una característica negativa en el caso de Nueva Zelanda, que luego debió solucionar (Halligan 2013). El cuarto problema es que el péndulo transformador haya oscilado demasiado hacia un lado, eliminando el sentimiento de participación en las reformas (Thomas y Davies 2005). Cambios posteriores han procurado

promover una noción más amplia y suave de liderazgo, hacia un estilo más transformador y menos transaccional (Berwick 1994, Llewellyn 2001 y Angawi 2012).

Las reformas de la NPM pueden también erosionar la “ambidestreza organizacional”, sello distintivo de una organización exitosa. Este concepto sugiere que una organización ambidiestra necesita encontrar un equilibrio entre la actividad de explotación de corto plazo y la actividad de exploración más creativa de largo plazo (Raisch y Birkinshaw 2008).

## **2. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)**

La OCDE, creada en 1960, es un organismo internacional intergubernamental con 37 países miembros cuyo objetivo es coadyuvar a que sus gobiernos trabajen juntos a fin de enfrentar los desafíos económicos, sociales y de buen gobierno. Desde un punto de vista práctico, los trabajos que realiza la OCDE, se materializan en informes y recomendaciones.

En el rubro de gobernanza pública, la OCDE concentra sus esfuerzos en 16 temas específicos, entre los cuales debemos destacar, para efectos del presente trabajo, las recomendaciones sobre Servicio Público y Liderazgo (2019), Gobierno Abierto (2017), Gobernanza Presupuestaria (2015), Estrategias de Gobierno Digital (2014), Riesgos Críticos (2014), Mejores Prácticas para la Transparencia Presupuestaria (2002) y el borrador del Marco de Políticas sobre Buena Gobernanza Pública (2019). Todos estos elementos son esenciales para los procesos de reforma y modernización de la gestión pública en general y la administración de activos fijos tangibles en particular.

El documento sobre transparencia presupuestaria señala que «[...] la transparencia -apertura con respecto a las intenciones, formulación e instrumentación de la política pública- es un elemento clave del buen gobierno. El presupuesto es el documento de política pública más importante con el que cuenta un gobierno ya que es ahí donde se plasman, de manera muy concreta, los objetivos e instrumentos de la política pública. La transparencia presupuestaria se define como la apertura total de la información fiscal pertinente de manera sistemática y de conformidad con tiempos bien establecidos» (OECD 2002: 7).

En la Recomendación sobre Liderazgo y Capacidad en la Función Pública, el Consejo destaca que «[...] una función pública profesional, competente y eficaz es un factor fundamental para fomentar la confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas». En ese sentido enuncia 14

principios cuyo fin es delimitar lo que permite que «[...] la función pública sea adecuada, responda a las necesidades actuales y contribuya a garantizar que siga siéndolo en el futuro, y presentar estrategias para lograr y promover un buen desempeño y un servicio de calidad para los ciudadanos». Sobre el particular, el documento «[...] promueve una administración con un alto nivel de profesionalismo que se basa en la objetividad, la imparcialidad y el Estado de derecho como condiciones fundamentales para garantizar la confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas y la gobernanza». A partir de lo anterior, «[...] pretende mejorar las formas de organización y gestión de los servidores públicos para hacer hincapié en la colaboración proactiva y la innovación al servicio de los ciudadanos, así como en las actividades económicas que protejan el valor público y el interés común». Por último, «[...] proporciona una base sobre la cual efectuar nuevos análisis y desarrollar conjuntos de herramientas destinados a apoyar a los adherentes en la labor de implementación» (OCDE 2019a: 3).

**Gráfico 1. Los 14 principios de la OCDE para un servicio público adecuado**



Fuente: OCDE, 2019a.

Retomando uno de los principales enunciados de la NPM sobre la necesidad de un mayor y mejor uso de las TIC, la recomendación sobre gobierno abierto describe los principios clave para renovar la relación de los ciudadanos con los funcionarios públicos y recuperar su confianza en el gobierno. Reconoce el papel fundamental en el apoyo a la buena gobernanza, la democracia y el crecimiento inclusivo que tiene la transparencia gubernamental -entendida como la divulgación



y la accesibilidad posterior de datos e información relevantes del gobierno, la integridad pública -referida a la alineación consistente y la adhesión a valores, principios y normas éticas compartidas para defender y priorizar el interés público sobre los intereses privados en el sector público, la rendición de cuentas responsable -deber de los gobiernos de informar a sus ciudadanos sobre las decisiones que toma, así como proporcionar una cuenta de las actividades y el desempeño de todo el gobierno y sus funcionarios públicos, y la participación de todos los interesados en el ciclo de políticas, en el diseño y en la prestación de servicios, incluso mediante el suministro de información, consulta y participación (OCDE 2017).

En su recomendación sobre gobernanza presupuestaria, la OCDE establece que los presupuestos deben tener límites claros, creíbles y predecibles para la política fiscal, alineados estrechamente con las prioridades y planes estratégicos de mediano plazo del gobierno, a fin de diseñar un marco presupuestal que satisfaga las necesidades nacionales de desarrollo de forma rentable y coherente, asegurando que los documentos y datos presupuestarios sean abiertos, transparentes y accesibles, y presentando cuentas completas, exactas y fiables de las finanzas públicas, permitiendo un debate incluyente, participativo y realista sobre las alternativas; además de garantizar que los resultados, la evaluación y la relación costo/prestación formen parte del proceso presupuestario (OCDE 2015).

### Gráfico 2. Los 10 principios para la gobernanza presupuestaria.



Fuente: OCDE, 2015

En la recomendación sobre estrategias de gobierno digital, la OCDE define principios que deben guiar a los Estados en el desarrollo y la implementación de estrategias de gobierno digital para acercar sus gobiernos a los ciudadanos y las empresas. Así, resalta la importancia de i) capturar el valor de las tecnologías digitales para gobiernos más abiertos, participativos e innovadores; ii) usar la tecnología para mejorar la rendición de cuentas del gobierno, la inclusión social y las

alianzas; iii) crear una cultura basada en datos en el sector público; iv) garantizar el uso coherente de las tecnologías digitales en todas las áreas de políticas y niveles de gobierno; v) fortalecer los lazos entre el gobierno digital y las agendas más amplias de gobernanza pública; vi) reflejar un enfoque de gestión de riesgos para abordar los problemas de seguridad y privacidad digital; vii) desarrollar proyectos que permitan sostener la financiación y el éxito de los proyectos de tecnologías digitales; viii) reforzar las capacidades institucionales para gestionar y monitorear; ix) evaluar los activos existentes para guiar la adquisición de tecnologías digitales; y x) revisar marcos legales y regulatorios para permitir aprovechar las oportunidades digitales (OCDE 2014a).

En su recomendación sobre la gobernanza de riesgos críticos, el Concejo propone un cambio fundamental en la gobernanza del riesgo al plantear acciones en todos los niveles del gobierno, en colaboración con el sector privado y entre sí, para evaluar, prevenir, responder y recuperarse mejor de los efectos de eventos extremos, así como tomar medidas para aumentar la resiliencia a eventos imprevistos. Esto se podrá lograr mediante acciones dirigidas a i) identificar y evaluar los riesgos teniendo en cuenta sus interrelaciones y efectos, permitiendo establecer prioridades y tomar decisiones informadas sobre la asignación de recursos; ii) incrementar la inversión en prevención y mitigación de riesgos, tanto en infraestructura de protección, como en políticas no estructurales como la planificación del uso del suelo; iii) mejorar y promover las capacidades flexibles para la preparación, la respuesta y la recuperación, lo que permitirá gestionar mejor crisis inesperadas y novedosas; y iv) adoptar sistemas de gestión de riesgos transparentes y responsables que aprenden de forma continua y sistemática de la experiencia y la investigación (OCDE 2014a).

En el borrador del Marco de Políticas sobre Buena Gobernanza Pública, la OCDE proporciona a todos los niveles de gobierno una herramienta integrada de autoevaluación y orientación para i) diseñar e implementar reformas de gobernanza pública que puedan conducir a mejoras y la sostenibilidad de la prosperidad de su país y el bienestar de sus ciudadanos; ii) diseñar e implementar reformas en cualquier área política mediante la integración de enfoques de gobernanza pública para una formulación de políticas efectiva; y iii) diseñar y llevar a cabo una agenda de reforma de la gobernanza pública que permita a los gobiernos acercarse a los estándares de la OCDE y las mejores/buenas prácticas en esta área (OCDE 2019b).

Es igualmente relevante señalar el Informe sobre la gobernanza como un acelerador de las metas de desarrollo sostenible, en el cual la OCDE resalta siete atributos que permiten fortalecer los mecanismos institucionales, en base a la experiencia adquirida trabajando con una multiplicidad

de países: i) la coordinación gubernamental y coherencia de políticas; ii) la participación y gobierno abierto; iii) el uso efectivo de las herramientas presupuestales; iv) las instituciones de monitoreo, evaluación y auditoría; v) la promoción de una cultura de integridad y la lucha contra la corrupción; vi) el acceso equitativo a la justicia y el empoderamiento legal de los ciudadanos; y vii) la promoción de la equidad de género (OCDE 2019c).

### **3. La Organización Internacional de Normalización (ISO)**

La Organización Internacional de Normalización (ISO, International Organization for Standardization), creada en 1947, con sede en Ginebra, tiene como principal objetivo el desarrollo y promoción de la normalización a escala mundial; cuenta en la actualidad con 163 Estados miembros representados por sus organismos nacionales de normalización. En el Perú, el Inacal, organismo público técnico especializado, adscrito al Ministerio de la Producción, es el órgano acreditado ante la ISO.

Las normas ISO 55000, 55001 y 55002, aprobadas en el 2014, presentan la terminología, los requisitos de un sistema de administración para la gestión de activos y orientación sobre cómo interpretar la ISO 55001, respectivamente. Están estructuradas de acuerdo con el ciclo PDCA (Plan, Do, Check, Act) o Círculo de Deming para lograr la mejora continua (disminuir fallas, aumentar la eficacia y eficiencia, resolver problemas, prever y eliminar riesgos potenciales (Zampolli 2015)

Las normas ISO 55000, 55001 y 55002 obligan a las organizaciones a cuantificar su eficiencia en términos de riesgo; lográndose el equilibrio entre costo, desempeño y riesgos solo a través de las prácticas de gestión de activos adecuadas. Hasta el 2014, la PAS 55 de la British Standards Institution (BSI) era la única referencia para las mejores prácticas de gestión de activos físicos (Zampolli 2015).

El enfoque del sistema de gestión para la administración de activos en el contexto de la ISO 55001 aporta los requisitos necesarios para que la organización favorezca los resultados de la gestión de activos (Zampolli 2015). En el caso de las organizaciones con uso intensivo de activos, cuyo negocio se fundamenta en los activos físicos, las normas innovan en cuanto a su vida, no limitándose únicamente al período comprendido entre la adquisición y el descarte, sino considerándolo desde la especificación del activo hasta las responsabilidades que permanecen después de su desmantelamiento (ISO 2015a: 2-3). Por otro lado, dicha norma señala que debe

existir una clara política de renovación de los mismos, que deberán ser substituidos no solo cuando estén irreversiblemente dañados, sino cuando i) los costos operacionales y/o de mantenimiento durante la vida útil restante del activo excedan el costo de su substitución; ii) hay riesgo inminente de falla del activo; iii) el impacto de una probable falla supera el costo de la substitución; iv) una falla probable puede comprometer la confiabilidad y la seguridad del sistema y las personas; v) los activos se vuelven obsoletos e ineficientes para su utilización y para el mantenimiento del negocio; o vi) los beneficios que se obtienen con la substitución implican la mejora de los indicadores relativos a la seguridad de las personas, el medio ambiente y el desempeño de la empresa (ISO 2015a). La toma de decisión del reemplazo anticipado de activos debe hacerse en base a información precisa sobre las condiciones de estos, asegurando a través del análisis y diagnóstico el mejor retorno de la inversión, el mejor desempeño operacional y el menor riesgo para la organización (ISO 2015a, 2015b, 2015c).

Para alcanzar los objetivos estratégicos, los planes de mantenimiento, reforma y renovación de activos deben formar parte de la planificación, para que los recursos necesarios sean adecuados en los presupuestos operacionales y las inversiones, asegurando que la planificación a largo plazo se modele de tal forma que contribuya al fortalecimiento de la organización. La adopción de estas prácticas por parte de las organizaciones traerá resultados en el corto, mediano y largo plazo, como la mejora del desempeño técnico, económico y financiero; la disminución de riesgos y pasivos; la transparencia, seguridad y rastreabilidad de las inversiones; además de promover la captación y distribución de las inversiones a lo largo del tiempo (Zampolli 2015).

#### **4. Las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (IPSAS)**

«[...] La crisis de la deuda soberana y el debate en curso muestran los desafíos que enfrentan los Estados para mantener la estabilidad de las finanzas públicas; (en consecuencia) muchos gobiernos se encuentran evaluando la necesidad de adoptar sistemas de contabilidad de devengo, con miras a mejorar su capacidad para adoptar las decisiones que les permitan prevenir y, cuando sea necesario, responder a problemas futuros similares. Las IPSAS son el grupo más completo de normas sobre la materia, particularmente sobre el uso de la contabilidad de devengo en el sector público» (Ernst & Young 2013:1).

En 1973, representantes de profesionales de contabilidad de varios países (Alemania, Australia, Estados Unidos, Francia, Holanda, Irlanda, Japón, México y Reino Unido) acordaron constituir el Comité de Normas Internacionales de Contabilidad (IASB, International Accounting Standards

Committee), organismo encargado de formular normas contables que pudieran ser aceptadas y aplicadas de manera general en diversos países, con la finalidad de favorecer la armonización de los datos y su comparabilidad. Entre 1973 y el 2000 el IASC promulgó un importante cuerpo de normas, interpretaciones y un marco conceptual, así como diversas guías; muchos de estos documentos fueron recogidos sin modificaciones por agentes privados en diversos países. En el 2001, el IASC fue remplazado por el Consejo de Normas Internacionales de Contabilidad (IASB, International Accounting Standards Board), encargado de desarrollar y aprobar las Normas Internacionales de Información Financiera (IFRS, International Financial Reporting Standards).

Casi en paralelo, en 1977, se fundó la Federación Internacional de Contadores (IFAC), con la misión principal de impulsar la convergencia internacional de normas contables del sector público. Uno de sus órganos es el IPSASB, cuyo propósito es desarrollar dichos instrumentos mediante la publicación de documentos que proporcionen guías sobre temas y experiencias de información financiera en el sector público.

Según lo señala un estudio de Ernst & Young (2013), existe una estrecha relación entre las IPSAS y las IFRS; gran parte de las primeras se basan en los principios establecidos por las segundas, a fin de garantizar mayor coherencia, compatibilidad y comparabilidad entre los informes presentados por los sectores público y privado al momento de contabilizar tipos de transacciones similares. Es importante recordar que las IFRS tienen como usuarios principales entidades con fines de lucro, mientras que las IPSAS son pensadas para entidades del sector público que proporcionan servicios para mejorar y mantener el bienestar de los ciudadanos. Las principales diferencias existentes entre las IPSAS y las IFRS se deben a la prevalencia de determinados tipos de transacciones, las disimilitudes existentes entre los sectores público y privado, y los ritmos diferentes para lograr la introducción de enmiendas y nuevos requerimientos. La tabla del anexo 3 muestra estas similitudes y diferencias.

El Marco Conceptual para la Información Financiera con Propósito General de las Entidades del Sector Público (en adelante el Marco Conceptual), publicado por el IPSASB, «[...] establece los conceptos [...] aplicables a la preparación y presentación de Informes Financieros con Propósito General (GPFR, General Purpose Financial Reports) de las entidades del sector público» (IPSASB 2014:4), identificando y desarrollando igualmente los conceptos de medición para activos y pasivos al señalar que «[...] el objetivo de la medición es seleccionar las bases [...] que reflejen más fielmente el costo de los servicios, la capacidad de funcionamiento y la capacidad

financiera de la entidad de forma que sea útil para que la entidad rinda cuentas, y a efectos de la toma de decisiones» (IPSASB 2014:82).

La mayoría de los gobiernos produce dos tipos de información financiera *ex-post*: i) las estadísticas financieras del gobierno (GFS, Government Finance Statistics) a fin de realizar un análisis macroeconómico y tomar decisiones estratégicas, y ii) los estados financieros de las entidades para la rendición de cuentas y toma de decisiones oportunas. Ambos marcos informativos deben reflejar la información financiera con base de acumulación (o devengo); los activos, pasivos, ingresos y gastos del gobierno; y la información integral de los flujos de efectivo. Sin embargo, sus objetivos y enfoques diferentes conducen al tratamiento diferenciado de algunas transacciones y sucesos (IPSASB 2014: 7).

Al captar recursos de una multiplicidad de fuentes (contribuyentes, prestamistas y otros) para prestar los servicios establecidos o prometidos, los gobiernos y demás entidades del sector público están obligados a rendirles cuentas de su gestión y uso. Los GPFR se desarrollan principalmente para responder a las necesidades de información por parte de aquellos que no tienen autoridad para requerirla a una entidad del sector público (IPSASB 2014: 14).

Para los efectos de lo señalado en el Marco Conceptual, se requiere igualmente la siguiente información para la rendición de cuentas y toma de decisiones: i) el rendimiento de la entidad durante determinado período; ii) la liquidez y solvencia de la entidad; iii) la sostenibilidad a largo plazo; y iv) la capacidad de la entidad para adaptarse a cambios de circunstancias (IPSASB 2014: 16-17). Por lo tanto, es necesario contar con sistemas y procesos contables con diseños adecuados y eficaces, a fin de recolectar y procesar la data que respalda la información financiera. La calidad de estos sistemas y procesos es un factor clave para asegurar la calidad de la información financiera que cada entidad y el gobierno, como agregado, incluye en sus respectivos GPFR (IPSASB 2014: 14-28).

El MC también identifica ciertas características cualitativas fundamentales que deben tener los GPFR; no debiendo otorgárseles pesos diferenciados (IPSASB 2014: 30-45):

- **Relevancia.** La información financiera y no financiera es capaz de influir en el logro de los objetivos de la información financiera.
- **Representación fiel.** La información es una proyección exacta de los fenómenos económicos y de otro tipo que se propone representar.

- Cualitativamente, mediante una explicación de los resultados inmediatos y anticipados, así como de los efectos de la prestación del servicio.
- Cuantitativamente, como una medida de costo y volumen de los servicios prestados.
- Una combinación de ambos.
- **Comprensibilidad.** Presentar información inteligible para un amplio rango de usuarios.
- **Oportunidad.** El retraso indebido en la provisión de información reduce su utilidad.
- **Comparabilidad.** La aplicación congruente de los mismos principios contables, políticas y base de preparación de un período al otro ayudará a evaluar y comparar la situación financiera, rendimiento financiero y logros de prestación de servicios de la entidad.
- **Verificabilidad.** Es la cualidad de la información que asegura a los usuarios que la información de los GPFR reproduce fielmente los fenómenos económicos y de otro tipo que se propone representar.

«Los estados financieros reflejan los efectos financieros de las transacciones y otros sucesos, agrupándolos en grandes categorías que comparten características económicas comunes» (IPSASB 2014: 53). Los elementos de los estados financieros son los pasivos, los ingresos, los gastos, las aportaciones y distribuciones del y al propietario, y los activos, que según el IPSASB son recursos actualmente controlados por la entidad como consecuencia de un suceso pasado. «Un recurso es una partida con potencial de servicio (capacidad de proporcionar servicios que contribuyan a lograr los objetivos de la entidad) o capacidad para generar beneficios» (IPSASB 2014: 54). Actualmente controlado por la entidad implica la capacidad de usar el recurso (o derivarlo a terceros para su uso), siendo necesario cumplir con las siguientes características: i) propiedad legal; ii) acceso al recurso, o capacidad de denegar o restringir el acceso al recurso; iii) medios para asegurar que el recurso se usa para lograr sus objetivos; y iv) existencia de un derecho exigible al potencial de servicio o la capacidad de generar beneficios económicos que surjan del recurso (IPSASB 2014: 54-55). «La situación financiera neta es la diferencia entre los activos y los pasivos después de añadir otros recursos y deducir otras obligaciones reconocidas en el estado de situación financiera» (IPSASB 2014: 58); la diferencia entre ingresos y gastos presentados es el estado de rendimiento financiero.

Los criterios para incorporar e incluir una partida en los importes del estado financiero son: i) satisfacer la definición de un elemento; ii) medirse de forma que satisfaga las características cualitativas y tenga en cuenta las restricciones de la información de los GPFR; iii) asociarles un valor monetario, lo que implica elegir una base de medición apropiada; y iv) determinar si la medición de la partida satisface las características cualitativas (IPSASB 2014: 77). «El uso de

estimaciones es una parte esencial de la contabilidad con base de acumulación (o devengo). Una decisión sobre la relevancia y representatividad fiel de la medición involucra la consideración de técnicas, tales como el uso de rangos de resultados y estimaciones puntuales y si hay evidencia disponible adicional sobre las circunstancias económicas que existían en la fecha de presentación» (IPSASB 2014: 77-78).

El objetivo de la medición es seleccionar las bases que reflejen más fielmente el costo de los servicios, la capacidad de funcionamiento y la capacidad financiera de la entidad de tal manera que pueda ser de utilidad para la rendición de cuentas y a efectos de la toma de decisiones (IPSASB 2014: 82).

Las bases de medición identificadas por el IPSASB (ver anexo 4), costo histórico, valor de mercado, costo de reposición, precio de venta neto y valor en uso (IPSASB 2014: 82-94) constituyen las alternativas disponibles, si se quiere cumplir con las normas de la contabilidad de devengo, para tomar decisiones sobre cada activo fijo tangible.

**Tabla 1. Bases para la medición de activos**

<b>Base de Medición</b>	<b>Entrada o Salida</b>	<b>Observable o no observable en un mercado</b>	<b>Específica o no de la Entidad</b>
Costo histórico	Entrada	Observable generalmente	Específico de la entidad
Valor de mercado, en un mercado abierto activo y organizado	Entrada y salida	Observable	No específico de la entidad
Valor de mercado en un mercado inactivo	Salida	Dependiente de la técnica de valoración	Dependiente de la técnica de valoración
Costo de reposición	Entrada	Observable	Específico de la entidad
Precio de venta neto	Salida	Observable	Específico de la entidad
Valor en uso	Salida <sup>9</sup>	No observable	Específico de la entidad

Fuente: IPSASB, 2014: 83.

Los valores de entrada reflejan el costo de compra y los de salida los beneficios económicos de la venta. Las mediciones observables permiten una mayor verificación y, por lo tanto, son más representativas de los fenómenos que miden; las medidas no específicas reflejan oportunidades y riesgos generales del mercado, mientras que las específicas muestran las restricciones políticas o económicas que pueden afectar el uso posible del activo (IPSASB 2014: 83).

También es importante que la selección, localización y organización de la información presentada en los GPFR contribuya con los objetivos financieros, satisfaga las características cualitativas y tenga en cuenta las restricciones sobre la información (IPSASB 2014: 111). La selección de la



información para los estados financieros debe permitir a los usuarios identificar los recursos de la entidad y los derechos sobre éstos; evaluar y valorar si la entidad ha adquirido recursos de forma económica y los ha utilizado eficaz y eficientemente en el logro de sus objetivos; y valorar el rendimiento financiero, la liquidez y la solvencia de la entidad (IPSASB 2014: 112).

La información debe ser concisa y comprensible, de forma que los usuarios pueden centrarse en los mensajes clave presentados y no ser distraídos por detalles, siendo necesario una revisión crítica y continúa a medida que se desarrolla y se considera para su presentación. Es particularmente importante enfatizar su relevancia, materialidad, importancia relativa y costo beneficio. Todas las transacciones, sucesos y demás partidas presentadas deben transmitir su esencia y no sus características legales o de otro tipo, expresando su relevancia y representándolos fielmente. La información debe presentarse con suficiente oportunidad para rendir cuentas y permitir tomar decisiones. La identificación de la información puede involucrar el desarrollo de principios de clasificación; una lista de tipos de información; y listas de información específica (IPSASB 2014: 112-115).

Como la ubicación de la información impacta su contribución a la consecución de los objetivos de la información financiera y de las características cualitativas, pudiendo inclusive afectar la forma en que los usuarios la interpretan y su comparabilidad, la organización de la información aborda su disposición, agrupación y ordenación, por lo que involucra decisiones sobre el uso de referencias cruzadas (tablas, gráficos, etcétera) que permitan explicar las relaciones importantes:

- **Mejora.** La información situada en un lugar puede mejorarse mediante la información proporcionada en otra parte (tablas y gráficos contribuyen a la comprensión narrativa).
- **Similitud.** La información presentada en un lugar se basa en información presentada en otro, habiendo sufrido ajustes mínimos.
- **Propósito compartido.** La información presentada en diferentes sitios contribuye al mismo propósito.
- **Agrupación de la información.** Vínculos entre conjuntos de información.
- **Comparabilidad.** identifica y analiza las diferencias y similitudes (IPSASB 2014: 116-120).

## **5. Perspectiva teórica**

En base a lo anterior y las definiciones de eficacia y eficiencia de Pollitt y Bouckaert (2011), en este acápite se destacarán los elementos del modelo simplificado de rubros institucionales que se utilizará para analizar y evaluar la gestión de los activos fijos tangibles. La eficiencia es la relación entre entradas y salidas, mientras que la efectividad es el grado de resultados deseados resultantes de las salidas. Como bien lo señalan Pollitt y Bouckaert (2011), en los debates sobre reformas en la gestión pública, por lo general estos conceptos se utilizan de manera imprecisa, vaga y/o inconsistente.

### **5.1 Marco general y normativo**

Según un informe publicado por el Banco Mundial en el 2017, el nivel de participación en los procesos de diseño e implementación de políticas públicas determina en mayor o menor medida su éxito, indicando que las tres claves de la gobernanza son: compromiso, coordinación y cooperación (Banco Mundial 2017).

Un marco legal y regulatorio bien definido facilita la implementación de servicios públicos eficientes y efectivos. Para tal efecto, es necesario que las instituciones cuenten con un conjunto de normas, códigos, sistemas, mecanismos, estándares y prácticas reconocidas, así como una estructura adecuada para su correcta implementación (United Nations Development Programme [UNDP] 1997). Como señala el Contralor y Auditor General de Nueva Zelandia, un marco de gestión de activos adecuado permite administrar los activos físicos e incrementar el retorno sobre los activos (RSA), al proporcionar las capacidades para mejorar los procesos de decisión, su ciclo de vida, las mejoras de rendimiento, los controles internos y una mejor comprensión de las necesidades financieras (Controller and Auditor General [CAG] s.f.a).

### **5.2 Actores y políticas**

La Agenda 2030 y el Objetivo 16 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) señalan la necesidad de contar con instituciones eficaces y responsables para lograr las metas establecidas por los Estados de las Naciones Unidas, principales responsables de implementarlas y garantizar el seguimiento adecuado; tanto a nivel nacional, como regional y global (Naciones Unidas 2018). La gestión pública juega un papel esencial y crítico en la mejora de la vida de las personas, por lo que es a menudo necesario un proceso de reingeniería, modernización y transformación de la

administración pública. Como lo señala el IPSASB (2014), uno de los elementos esenciales es un presupuesto creíble, al reflejar el impacto financiero de los planes sectoriales y el uso de los recursos asignados; las políticas sectoriales son sumamente relevantes.

### **5.3 Sistemas**

Sin los sistemas necesarios y el personal calificado para implementarlos, es difícil tener procesos exitosos. «El desafío no es introducir tecnologías digitales en las administraciones públicas; es integrar su uso en los esfuerzos de modernización del sector público» (OCDE 2014a: 2). Los rápidos desarrollos en las TIC han logrado un impacto significativo en los gobiernos, pero no debemos olvidar que el gobierno electrónico no es un fin en sí mismo (Pollitt y Bouckaert 2011).

### **5.4 Gestión y evaluación del rendimiento**

«El desempeño es aparentemente una obsesión con los gobiernos de todo el mundo. Como señalan Frederickson y Smith (2003: 208), “[a] la responsabilidad de llevar a cabo los negocios del público se trata cada vez más de desempeño en lugar de cumplir un objetivo político específico dentro de los límites de la ley”» (Boyne *et al.* 2006: 254)

Por lo general, los sistemas de gestión del rendimiento en el sector público tienen dos niveles: organizacional e individual. A nivel organizacional, el rendimiento de cada entidad podría ser evaluado en términos de ejecución de las políticas más relevantes, el desempeño financiero y otras áreas clave (personal, organización, gobierno electrónico, calidad del servicio público, etcétera) utilizando diversos indicadores procesos, productos y resultados (Kuhlmann 2010); el enfoque del cuadro de mando integral (Balanced Scorecard [BSC]) se utiliza a menudo en el gobierno (Kaplan y Norton 1996, 2006).

La gestión de los activos debe ser bien administrada, monitoreada e informada para lograr los resultados anticipados, a fin de tener una correlación calidad-precio, la entrega eficiente y efectiva de los servicios y el cumplimiento financiero, actuando como principios de desempeño primordiales. «Los estudios empíricos sobre el desempeño de las organizaciones públicas han sido limitados. Esto puede reflejar las preocupaciones tradicionales entre los académicos de la administración pública con procesos organizacionales en lugar de productos y resultados» (Boyne *et al.* 2006:4).

## **5.5 Rendición de cuentas**

Existe una cantidad cada vez más importante de evidencia empírica que destaca la relación positiva entre el grado de transparencia fiscal y las medidas de sostenibilidad fiscal. El informe apropiado y transparente contrapuesto a los resultados planificados ayuda a los gobiernos a rendir cuentas por sus acciones fiscales. «[...] los ciudadanos deberían poder participar e influir en el debate de las distintas opciones de política presupuestaria» (OCDE 2015: 5).

Una de las principales razones para que las fuerzas políticas y las administraciones públicas hayan ofrecido al público servicios más transparentes y adoptado normas cada vez más amplias sobre el derecho a la información fue la pérdida de confianza. Sin embargo, una mayor transparencia no garantiza que la confianza en los sistemas políticos modernos pueda ser restaurada (Pollitt y Bouckaert 2011).

## **Capítulo IV. Metodología**

Es fundamental tener presente que los elementos intrínsecos (marco institucional inapropiado, estructura organizacional incorrecta, capacidades y competencias deficientes de los funcionarios, gestión inadecuada del rendimiento) y extrínsecos (marcos político y fiscal impropios, gobernanza improcedente o inconveniente, escrutinio y transparencia inexistentes o débiles), que permiten una buena gestión de los activos fijos tangibles, son difícilmente abordables desde una óptica que no sea cualitativa. «[...] las hipótesis de trabajo cualitativas son pues, generales o amplias, emergentes, flexibles y contextuales, se adaptan a los datos y avatares del curso de la investigación» (Hernández *et al.* 2010: 370).

### **1. Diseño de la investigación o secuencia metodológica**

En primer lugar, se revisó la literatura pertinente, en base de la cual se elaboró el marco teórico. Este proceso tiene como principal objetivo explorar los textos sobre la materia y extraer los conceptos más relevantes para la elaboración de un marco conceptual que describa las características primordiales para su correcta aplicación e implementación, luego de lo cual se procederá a delimitar el ambiente de investigación e identificar el marco de referencia para la actuación de cada uno de los actores objeto del presente estudio. Ante las bases teóricas establecidas, la finalidad de esta fase de la investigación es verificar su aplicación en los dos países seleccionados (Nueva Zelandia y el Perú) y entender ciertos elementos que utilizan para su implementación, extrayendo carencias y deficiencias en la gestión de los activos fijos tangibles.

La secuencia descrita conducirá a las conclusiones en las que se señalarán determinados retos para la implementación de mejoras y las dificultades que enfrentan, y se presentarán principios básicos para la gestión de los activos fijos tangibles. Esto posibilitará plantear la recomendación de implementar un programa para la gestión eficaz, eficiente y responsable de los activos fijos tangibles en el Perú, aprovechando, en la medida de lo posible, las herramientas conceptuales y prácticas estudiadas en la Maestría de Gestión Pública.

### **2. Conveniencia del diseño**

El diseño propuesto permitirá transitar de manera lógica y ordenada desde una perspectiva general hacia su aplicación en dos casos concretos, a fin de demostrar las ventajas obtenidas por Nueva Zelandia, y los retos y desafíos que todavía enfrenta el Perú.

### **3. Definición del alcance de la investigación**

El enfoque cualitativo-exploratorio es asumido por el carácter incipiente de las investigaciones disponibles, lo que dificulta abordar el problema desde una óptica cuantitativa. En la revisión de la bibliografía realizada no se encontraron estudios cuantitativos relevantes sobre la temática objeto del presente estudio. El trabajo de investigación será igualmente descriptivo al reseñar las principales normas, sistemas y prácticas internacionales directa e indirectamente involucradas en la gestión de los activos fijos tangibles, permitiendo evaluar su aplicación en los países escogidos.

### **4. Formulación de hipótesis**

El uso de los enunciados de la NPM, la gobernabilidad y la gobernanza, así como de la correcta implementación de las TIC en Nueva Zelandia contribuyeron a generar mejoras en la gestión de los activos fijos tangibles públicos, lo que derivó en un mejor uso de los recursos públicos, mejor rendición de cuentas y, por ende, mejores decisiones sobre las necesidades estatales para perfeccionar los servicios que presta a la ciudadanía, generando mayor desarrollo para el país al liberar recursos e incrementar la eficacia y eficiencia del sector público.

### **5. Recolección de datos**

Los datos utilizados para la elaboración del presente trabajo de investigación provienen de la bibliografía consultada más que una representación numérica. En el caso del Perú, existe escasa o poca bibliografía. Los datos en este caso son las entidades neozelandesas y los sistemas instaurados que le han permitido gestionar sus activos y al Perú simplemente confinar la información existente en sistemas desconectados. La ausencia de análisis sobre la gestión de los activos fijos tangibles en el país imposibilitó la realización de una encuesta, al considerar el autor que no se hubiese podido encontrar un número satisfactorio de expertos en la materia, al margen de que sean concedores de las normas y sistemas operativos.

### **6. Análisis e interpretación de datos**

Las pruebas de la afirmación inicial (que la gestión de los activos fijos tangibles es necesaria y oportuna) son las propias fuentes bibliográficas, elaboradas por reconocidas autoridades en la materia. La responsabilidad de su interpretación recae exclusivamente en el autor.

## **Capítulo V. Análisis de resultados y hallazgos**

EL presente capítulo describe sucintamente la gestión de activos fijos tangibles en Nueva Zelanda y el Perú, circunscribiéndose a reseñar el marco general y normativo; identificar los principales actores involucrados y las políticas que aplican; señalar las herramientas y sistemas de recolección de data y empleo de la información, a efectos de la gestión del rendimiento y la rendición de cuentas.

### **1. La gestión de los activos fijos tangibles en Nueva Zelanda**

Para el fin señalado es importante indicar que las reformas introducidas en la administración de los activos estatales son parte integral de la transformación del sector público. En los últimos 20 años Nueva Zelanda ha implementado una reforma amplia y completa de las políticas y procedimientos que rigen la administración de los activos estatales, derivados de modificaciones introducidas para incrementar tanto la productividad y la eficiencia del sector público como la economía en general. Uno de los principales motores de dichas reformas es el reconocimiento de la importancia del valor de los activos públicos y los posibles ingresos o ahorros que se obtienen a través de mejores prácticas en su administración.

Al 30 de junio del 2016 las entidades públicas de Nueva Zelanda administraban activos físicos y financieros por valores aproximados de NZ\$<sup>2</sup> 260.000 millones (equivalentes a más de 170.000 millones de dólares americanos) y NZ\$ 145.000 millones, respectivamente. En ese sentido, la CAG resalta la importancia de invertir los fondos públicos de manera apropiada, puesto que dichos activos, particularmente los físicos, prestarán servicios durante un largo plazo (CAG 2016).

Nueva Zelanda atravesó un período de reformas radicales basadas en la NPM al final de los años ochenta y principios de los noventa, basadas principalmente en dos principios: la creación dentro del gobierno central de dos áreas distintas, una encargada de elaborar políticas y la otra de entregar servicios; y la identificación de funciones específicas con organizaciones especializadas (Halligan 2013).

---

<sup>2</sup> NZ\$ es el símbolo de dólares neozelandeses.

## 1.1 Marco general y normativo

En este marco más amplio, como lo señala Audit New Zealand (2018) y Boston *et. al* (1996), Nueva Zelandia transformó su visión sobre los activos fijos que mantiene el sector público y los objetivos que deben primar en su gestión a fin de mejorar, de manera continua, la eficacia y eficiencia de su utilización para la prestación de los servicios requeridos del Estado. A la par, estableció una serie de indicadores y herramientas que facilitan su gestión.

Los principios de gestión de activos se desarrollaron primero para los activos inmobiliarios (propiedades), para luego ser aplicados a la mayoría de los activos públicos; preparándose guías más sofisticadas para los más complejos, como las redes de suministro de agua o las carreteras, cuya larga vida y la necesidad de evaluar constantemente su condición -por el impacto socioeconómico que cualquier falla tiene para la población- resultan muchas veces difíciles (CAG 2013).

De acuerdo a diversos indicadores, como los del Banco Mundial, y autores, como Boyne (2003 y 2006), Boston (1996), Dever-Tod, entre otros, la buena reputación internacional de Nueva Zelandia para gestionar sus activos se debe a la reconocida capacidad de su administración y a un marco normativo que permite evaluar y rendir cuentas de manera oportuna. La labor realizada por las autoridades competentes es complementada por grupos de trabajo como el New Zealand Asset Management Support (NAMS), creado en 1995 para concebir, establecer y promover prácticas, políticas y sistemas de gestión de activos de infraestructura. Sus manuales son utilizados por numerosas entidades y gobiernos locales e incluyen el Manual Internacional de Gestión de Infraestructura (International Infrastructure Management Manual [IIMM]), Desarrollo de Niveles de Servicio y Pautas para la Medición de Desempeño, Pautas Optimizadas para la Toma de Decisiones, Pautas para la Valoración y Depreciación de Activos de Infraestructura, y el Manual de Propiedades (CAG 2013).

Un programa de trabajo clave dirigido al sector de infraestructura social es el programa de Gestión de Activos de Capital (Capital Asset Management [CAM]), cuyo objetivo es enfocar la forma en que las agencias gubernamentales administran sus respectivas carteras de activos, tanto en sus estados financieros como en las nuevas inversiones de capital que realicen, a fin de alinearlas con los objetivos fiscales y de prestación de servicios del Gobierno. El CAM procura orientar la gestión de la cartera actual de activos existentes, así como evaluar la rentabilidad (valor por dinero) de las propuestas de inversión de capital (CAG 2013).



La CAG promueve un enfoque integrado para la gestión de activos en el sector público, alentando la buena gestión de los activos públicos desde la introducción de la contabilidad de devengo al final de los ochentas hasta las constantes auditorías de desempeño en todos los sectores y en entidades públicas, incluyendo los gobiernos locales (CAG 2013). «Un marco de gestión de activos bien elaborado logra que las entidades intensivas en activos fortalezcan la forma en que administran sus activos físicos y aumenten su retorno sobre los activos empleados (Return on Assets [ROA]). Proporciona las capacidades necesarias para mejorar los procesos de decisión y el ciclo de vida de los activos físicos, los conceptos de infraestructura de tecnologías de la información (IT), las mejoras de rendimiento, el concepto de garantías, los controles internos y permite lograr una mejor comprensión de las necesidades financieras [...] (Según los expertos consultados) estos son los asuntos a tener en cuenta cuando los comités de auditoría consideran diferentes aspectos de la gestión de activos» (CAG 2019b: 1).

**Tabla 2. Gestión de activos – Aspectos a tener en cuenta**

Aspect of asset management	Matters to watch for
Asset strategy and planning	<ul style="list-style-type: none"> <li>Investment cases for new assets and funding that do not consider the complete lifecycle. Although the Treasury's Better Business Case is clear, there appears to be some confusion and/or reluctance to advise the Department of Internal Affairs' Government Chief Information Officer of IT projects of \$5m or more.</li> <li>No framework for measuring asset maturity.</li> </ul>
Asset creation and acquisition	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ineffective management of asset delivery programmes. This includes underutilising of capital expenditure budgets.</li> <li>Incomplete definition of applicable financial, operational, and technical controls.</li> <li>Limited external advice sought on building them.</li> <li>Limited external advice on managing the construction risk of assets.</li> </ul>
Asset operations	<ul style="list-style-type: none"> <li>Limited assistance using data to improve up-time.</li> <li>Service level agreements that are inflexible.</li> <li>Limited finance performance improvement.</li> </ul>
Asset maintenance	<ul style="list-style-type: none"> <li>Inefficient scheduling of asset maintenance.</li> <li>Limited analysis of asset maintenance to identify areas for improvement.</li> <li>Poor prioritising and managing risks when planning and conducting maintenance.</li> </ul>
Asset renewal and disposal	<ul style="list-style-type: none"> <li>Limited evaluation of factors to consider (monetary, economic, environmental, social) before renewal or disposal.</li> <li>Limited assessment of asset life to identify areas for improvement.</li> </ul>

Fuente: CAG, s.f.a.

En su publicación *Reflections from our audits: Investment and asset management*, la CAG señala que la premisa en la que se basa la gestión de los activos estatales es que son críticos para la prestación de servicios públicos. En ese sentido, identifican cinco principios que deben guiar la manera como las entidades públicas actúan con relación a dichos activos: involucrar a las personas que reciben los servicios; estar alerta a los desafíos y oportunidades; invertir adecuadamente;

administrar activos de manera efectiva; y determinar si se han logrado los beneficios esperados (CAG 2017). Nueva Zelanda prepara y publica estados financieros mensuales, que incluyen un balance general completo, lo que le permite monitorear activamente los movimientos de activos y pasivos e integrar la gestión del balance en la toma de decisiones (Campbell y Wheatcroft 2017).

Desde la introducción de la contabilidad de devengo en Nueva Zelanda al final de la década de los ochenta, el CAG le ha prestado particular importancia a la gestión adecuada de los activos públicos. De acuerdo a lo señalado por las leyes de Finanzas Públicas de 1989 y de Auditoría Pública del 2001, el CAG es un órgano independiente cuya tarea principal es garantizar que el gasto de las entidades estatales se ajuste a las expectativas del Parlamento y los montos aprobados para su funcionamiento, así como realizar una auditoría anual de cada organización gubernamental. El CAG informa al Parlamento por lo menos una vez al año pudiendo, en cualquier momento, examinar la efectividad y eficiencia de una entidad pública, así como investigar cualquier aspecto relacionado con la manera cómo una entidad pública utiliza los recursos que le han sido asignados.

## **1.2 Actores y políticas**

Es obvio que al igual que en la mayoría de los países, en Nueva Zelanda la casi totalidad de entidades públicas mantiene activos fijos para prestar los servicios que le corresponden dentro del marco normativo vigente. El objetivo de esta sección es analizar únicamente los principales actores involucrados en elaborar, dictar y verificar la aplicación de las políticas, estrategias y planes que rigen la gestión de los activos fijos tangibles en el sector público. La gestión propiamente dicha de los referidos activos estará necesariamente a cargo de cada organismo estatal, siguiendo los parámetros y recomendaciones de las entidades analizadas a continuación.

### **1.2.1 Principales actores**

La transformación del rol del Tesoro), principal asesor del gobierno neozelandés en materia de política económica y financiera, que pasó de ser una entidad de control a una agencia central que proporciona liderazgo, coordinación y monitoreo a las entidades públicas, en la administración de los recursos asignados, incluyendo los activos fijos tangibles, lo transformó en uno de los principales actores (Boston *et. al* 1996). El Tesoro tiene responsabilidades clave para el monitoreo, la supervisión y la implementación de políticas relacionadas con los activos gubernamentales. En ese sentido, monitorea el desempeño de la cartera comercial, redacta

informes sobre el patrimonio neto y el desempeño de las empresas públicas en los estados financieros, e implementa la política gubernamental relativa a la gestión de activos.

La Unidad Nacional de Infraestructura (National Infrastructure Unit [NIU] 2015) del Tesoro es la responsable de elaborar una visión nacional de las prioridades de infraestructura y proporcionar coordinación, planificación y experiencia entre las entidades gubernamentales. Las prioridades y dirección estratégica son establecidas en el Plan Nacional de Infraestructura, cuya tercera edición fue publicada en el 2015 (CAG 2013) y cuyo Plan de Acción busca impulsar dos objetivos principales: i) un mejor uso de la infraestructura existente, y ii) una mejor asignación de nuevas inversiones, mediante cambios enfocados en desarrollar estándares nacionales de datos compartidos para infraestructura; establecer centros regionales de excelencia o arreglos similares para apoyar la toma de decisiones; investigar opciones para apoyar planes de infraestructura regional integrados a largo plazo; crear sistemas de datos más transparentes sobre la cartera de proyectos de infraestructura; investigar opciones para mejorar la gobernanza de adquisiciones; fomentar una revisión a más largo plazo de la legislación sobre planificación; y mejorar el marco nacional de planificación (NIU 2015). El Plan establece como meta que para el 2045 la infraestructura de Nueva Zelanda sea resistente y coordinada, contribuyendo así a una economía sólida y altos estándares de vida. Las dos metas principales del Plan son complementarias y requieren una planificación y práctica de gestión de activos fuertemente vinculadas con los servicios que proporcionan (CAG 2013).

El Departamento de Adquisiciones y Propiedades del Gobierno de Nueva Zelanda (New Zealand Government Procurement and Property [NZGPP]) ayuda a las entidades gubernamentales a construir capacidades para la gestión de activos fijos tangibles (propiedades), mediante capacitación, herramientas y recursos; brinda apoyo, asesoramiento y experiencia; y facilita la adquisición y la gestión de los activos fijos tangibles (propiedades) mediante sistemas y marcos que apoyan la toma de decisiones apropiadas. Cumple con estos objetivos a través del Grupo de Propiedades Gubernamentales (Government Property Group [GPG]), que busca elevar la capacidad y el rendimiento de las adquisiciones del Estado al ayudar a desarrollar capacidades para la adquisición de activos fijos tangibles y fomentar el incremento de talento comercial mediante programas de postgrado, capacitación y asesoramiento; evaluar la capacidad comercial de cada entidad estatal mediante un índice de capacidad de adquisición; brindar asesoría sobre proyectos complejos, riesgosos y estratégicamente importantes; gestionar el Servicio de Licitaciones Electrónicas del Gobierno (Government Electronic Tender Service [GETS]); y dirigir los contratos gubernamentales de bienes y servicios comunes.

El GPG es también el responsable del Portal de las Propiedades Gubernamentales (Government Property Portal [GPP]), sistema de administración de propiedades, de uso obligatorio para todas las entidades estatales neozelandesas, que les permite administrar su cartera de activos fijos tangibles de manera más efectiva y eficiente, mediante una serie de módulos: i) propiedad y arrendamiento, que brinda una ubicación única para administrarlos; ii) gestión del espacio, que ayuda a utilizar mejor sus espacios y reducir sus costos operativos; iii) gestión de activos fijos tangibles, que proporciona herramientas para ayudar a gestionarlos y mantenerlos; iv) gestión de instalaciones, que permite gestionar la disponibilidad y el estado de instalaciones y activos, mediante solicitudes de trabajo y proporciona un proceso transparente para registrarlas; y v) evaluación de la condición (módulo adicional), que ayuda a evaluar activos fijos tangibles y determinar la acción correctiva necesaria, en función de las prioridades operativas.

De acuerdo a lo señalado por las leyes de Finanzas Públicas de 1989 y de Auditoría Pública del 2001, el Contralor y Auditor General (CAG) es un órgano independiente cuya tarea principal es garantizar que el gasto de las entidades estatales se ajuste a las expectativas del Parlamento y los montos aprobados para su funcionamiento, así como realizar una auditoría anual de cada organización gubernamental. El CAG informa al Parlamento por lo menos una vez al año, pudiendo, en cualquier momento, examinar la efectividad y eficiencia de una entidad pública, así como investigar cualquier aspecto relacionado con la manera cómo una entidad pública utiliza los recursos que le han sido asignados. Desde la introducción de la contabilidad de devengo en Nueva Zelandia al final de la década de los ochenta, el CAG le ha prestado particular importancia a la gestión adecuada de los activos públicos.

### **1.2.2 Principales políticas**

De acuerdo con el NZGPP, existen tres documentos clave para la gestión de los activos fijos tangibles.

- El documento de política describe los principios que rigen el enfoque de cada entidad estatal y la manera cómo la gestión de activos fijos tangibles le permitirá lograr sus objetivos y metas organizacionales. Además de los principios, describe los requisitos y responsabilidades para llevar a cabo dicha gestión en toda la organización. Debe estar alineado y demostrar cómo apoya los objetivos estratégicos de la organización (ISO 2015c 2014), ser coherente con otras políticas de la organización, así como adecuarse a la naturaleza y características de los activos y operaciones de la organización (ISO 2015b).

- El documento de estrategia detalla los objetivos para la gestión de los activos fijos tangibles de la organización y el enfoque para implementar lo señalado en el documento de política. La estrategia de gestión de activos establece el enfoque a largo plazo que la organización seguirá para implementar sus políticas y principios de gestión de activos, así como para administrarlos (ISO 2015c). También establece los objetivos de la gestión de activos y describe las prácticas, planes y programas que se implementarán para lograrlos, los que deberán adaptarse a los propios objetivos estratégicos de la organización. La estrategia de gestión de activos ayuda a las organizaciones a vincular los objetivos de la organización y los activos necesarios para respaldar dichos resultados de la manera más rentable posible (ISO 2015c). La estrategia de gestión de activos es luego utilizada para desarrollar un plan que establece acciones específicas necesarias para cumplir con los objetivos de gestión (ISO 2015c). La estrategia de gestión de activos tiene generalmente un horizonte temporal de 10 años, pero puede ser más larga.
- El documento de acciones específicas refleja las necesidades detalladas, generalmente organizadas por fecha, para lograr los objetivos de gestión de activos de la organización.

La trascendencia de estos tres documentos reside en la imposición a cada entidad de la obligación de reflexionar sobre sus activos, la importancia que tienen para la consecución de sus funciones, y la manera más adecuada para administrarlos. El plan de gestión documenta las actividades del ciclo de vida del activo fijo tangible (mezcla de capital, operación, mantenimiento y eliminación/enajenación), llevándose a cabo de tal manera que los activos proporcionen niveles de servicio definidos de la manera más rentable. El plan de gestión de activos debe incluir actividades específicas y medibles, criterios de desempeño y resultados (ISO 2015a).

### **1.3 Sistemas**

Para la NZGPP, la información sobre la gestión de activos se deriva de tres categorías principales de datos: financieros, físicos y operativos (NZGPP 2019). Los datos financieros son datos de activos recopilados y gestionados de acuerdo con la política financiera y las normas contables. Por lo general, estos son capturados y administrados, mediante un Registro de Activos Fijos (Fixed Asset Register [FAR]). Los datos físicos capturan los atributos de los activos (tamaño, edad, estado, ubicación, etcétera). Los datos operativos están típicamente vinculados a las actividades y fechas de mantenimiento y de personal (NZGPP 2019).

Estos datos se utilizan generalmente para generar información sobre el estado y condición de los activos, que puede luego ser utilizada para informar y habilitar programas específicos, enfocados en los requisitos de mantenimiento, renovación y reemplazo de activos. Dicha información también se utiliza como un indicador del riesgo del activo para determinar las posibilidades de fallas físicas y/o la imposibilidad de cumplir la función que le fuera asignada. Los datos de activos fijos tangibles, adecuadamente recopilados y registrados, en el nivel apropiado, también pueden ser utilizados para realizar un seguimiento de la utilización del espacio, la planificación del espacio y las actividades de seguros (NZGPP 2019). Las entidades estatales pueden así comprender mejor qué activos poseen y dónde se encuentran. Esto es fundamental para una gestión de activos eficiente y efectiva. Las entidades que cuentan con importantes carteras de activos fijos tangibles podrán obtener beneficios de costo y eficiencia potencialmente significativos (NZGPP 2019).

La NZGPP concluye señalando que las agencias deben abordar cómo gestionarán y mantendrán los datos de los activos, determinando la información y los requisitos de datos asociados, lo que suele ocurrir durante el desarrollo de la estrategia de gestión de activos y el plan de gestión de activos. Una consideración clave es el tipo de sistema de información de gestión de activos requerido para almacenar y analizar los datos (NZGPP 2019).

#### **1.4 Gestión y evaluación del rendimiento**

En noviembre del 2017, David Pickens, por encargo de la Comisión sobre Productividad de Nueva Zelandia (New Zealand Productivity Commission [NZPC]), publicó un informe basado en entrevistas a altos funcionarios con amplia experiencia en el sector público de dicho país, donde reseña sus opiniones sobre la gestión y evaluación del rendimiento en el sector público, para luego identificar obstáculos y oportunidades de mejora. «El propósito de un sistema de gestión del desempeño es mejorar el rendimiento. Un mejor rendimiento significa obtener el mayor valor de los recursos limitados disponibles para el sector estatal. Un sistema de gestión del desempeño crea incentivos al hacer que las entidades sean responsables (a través de las consecuencias) de su rendimiento anterior; y eleva la capacidad al ayudar a identificar barreras y oportunidades para mejorar la productividad» (Pickens 2017: 8). Un buen sistema de gestión de rendimiento provee buen acceso a información de alta calidad, monitorea efectiva y continuamente, permite la intervención de los directores de manera oportuna y apropiada para alentar un mejor desempeño del agente, y cuenta con sistemas y procesos subyacentes de alta calidad, personas con las habilidades y experiencia relevantes y recursos adecuados (Pickens 2017).

En ese sentido, la Circular CO (15) 5 - Gestión de inversiones y rendimiento de activos en los servicios estatales del Tesoro de Nueva Zelandia obliga, en su párrafo 61, a todas las entidades gubernamentales a presentar los indicadores relevantes de desempeño de sus activos en sus informes anuales (The Treasury New Zealand 2015). El párrafo 62 señala que deberán también capturar y utilizar en su gestión interna, así como en los procesos de toma de decisiones, indicadores relevantes del desempeño, pasado y proyectado, de los activos, tales como el uso de los activos, su condición y su capacidad para la consecución del propósito de la entidad (The Treasury New Zealand 2015). Para efectos del cumplimiento del párrafo 62, la Circular CO (15) 5 señala que la entidad deberá proporcionar información sobre el desempeño de los activos según los siguientes indicadores: utilización; condición; y funcionalidad (aptitud para lograr el propósito de la entidad).

Debe proporcionar medidas técnicas de desempeño de activos para cada uno de estos indicadores, cuyo objetivo es revelar el estado del activo y, en general, reflejar las posibilidades de falla potenciales. Las medidas de rendimiento técnico se centran en la eficacia con que la organización proporciona el servicio. Las medidas de desempeño de los activos deben ser significativas para la entidad y materialmente relevantes para el desempeño de los servicios que presta. La organización debe proporcionar objetivos de rendimiento de activos para cada medida.

### **1.5 Rendición de cuentas**

La rendición de cuentas es necesaria para que el público pueda ver que los recursos públicos, los impuestos y demás tasas que paga, se están utilizando de manera adecuada y efectiva. La Ley de Reforma del Sector Estatal y de las Finanzas Públicas del 2013 (State Sector and Public Finance Reform Bill 2013) modificó las tres normas principales que rigen cómo se gestionan el sector estatal y las finanzas de las entidades del sector público; Ley del sector estatal de 1988 (State Sector Act 1988), la Ley de finanzas públicas de 1989 (Public Finance Act 1989) y la Ley de entidades de la corona de 2004 (Crown Entities Act 2004).

El objetivo era mejorar el enfoque en los resultados, alentar mejores niveles de servicio y valor por dinero (value for money), publicar informes significativos para que tanto el Parlamento como el público en general puedan ver más fácilmente lo que se ha logrado y fortalecer el liderazgo en todos los niveles del estado (sistémico, sectorial y organizacional) (CAG s.f.a: 1). «Sin embargo [...] la creciente complejidad de la gestión pública está dando lugar a un modelo más amplio que reconoce que los funcionarios públicos y las organizaciones son responsables frente a múltiples

foros que existen en relaciones que se extienden horizontal y diagonalmente, así como verticalmente; para múltiples objetivos que abarcan cuestiones sociales, ambientales y económicas, pero que no siempre se pueden definir claramente; y de muchas maneras que van más allá del suministro de información, en gran parte financiera, en informes impresos a un electorado pasivo» (Dormer y Ward 2018: 34).

Nueva Zelanda ha realizado cambios en las normas contables aplicables al sector público, los que incluyen las IPSAS para la mayoría de las entidades públicas. El nuevo marco para la rendición de cuentas utiliza niveles para que los requisitos de información financiera reflejen el diferente tamaño y naturaleza de las entidades, permitiendo que las más pequeñas logren un equilibrio entre los costos y los beneficios de la GPFR (CAG 2016).

### **1.6 Los beneficios obtenidos**

Audit New Zealand publicó, en el 2018, el informe Asset Management and Long Term Planning, en el que pasan revista a la «[...] planificación de una amplia gama de organizaciones. Hemos evaluado el riesgo relacionado con los activos en todo el sector público, y en 2015 nuevamente auditamos específicamente la planificación a largo plazo del gobierno local. La Ley de Gobierno Local de 2002 nos exige que lo hagamos. Hemos visto una variedad de prácticas y notado algunos temas comunes. Si bien gran parte de nuestro aprendizaje proviene de la auditoría de las autoridades locales, es aplicable más ampliamente. Los principios son comunes a cualquier organización que administre o dependa de activos para respaldar la prestación de servicios. Nuestras auditorías muestran que el rendimiento de la gestión de activos continúa mejorando» (Audit New Zealand 2018: 9).

«[...] Nueva Zelanda tiene un marco muy sólido para apoyar el avance de la práctica de gestión de activos en el sector público. [...] El marco ha llevado al avance de la práctica de gestión de activos [...] (y) ha llevado a una mejor gestión a largo plazo de los activos públicos a lo largo del tiempo, según lo informado por la Oficina del Auditor General» (Dever-Tod 2006: 1).


Como muestra el siguiente cuadro, Nueva Zelanda es considerado por el Banco Mundial como el país con el cuarto aparato estatal más eficiente; los primeros tres no son considerados referentes en la aplicación de los preceptos de la Nueva Gestión Pública. El Perú no aparece en la lista.



**Tabla 3. Eficacia gubernamental**

**Worldwide  
Government  
Effectiveness  
Index by  
Country/Territory  
- 2015**

*Source: The Worldwide Governance  
Indicators (WGI) project*



Rank	Country/Territory	Index	Rank	Country/Territory	Index
1	SINGAPORE	2.25	36	ESTONIA	1.09
2	SWITZERLAND	2.01	37	CHILE	1.08
3	HONG KONG SAR, CHINA	1.93	38	BRUNEI DARUSSALAM	1.05
4	NEW ZEALAND	1.89	39	CZECH REPUBLIC	1.05
5	NORWAY	1.86	40	CYPRUS	1.04
6	DENMARK	1.85	41	MAURITIUS	1.04
7	NETHERLANDS	1.84	42	KOREA, REP.	1.03
8	FINLAND	1.82	43	BARBADOS	1.00
9	SWEDEN	1.81	44	QATAR	1.00
10	JAPAN	1.79	45	ANGUILLA	0.98
11	CANADA	1.77	46	BERMUDA	0.98
12	ANDORRA	1.75	47	REUNION	0.98
13	GERMANY	1.74	48	SLOVENIA	0.97
14	UNITED KINGDOM	1.74	49	MALAYSIA	0.96
15	LUXEMBOURG	1.72	50	ARUBA	0.86
16	LIECHTENSTEIN	1.67	51	MALTA	0.85
17	AUSTRALIA	1.56	52	GREENLAND	0.85
18	UNITED ARAB EMIRATES	1.54	53	SLOVAK REPUBLIC	0.84
19	IRELAND	1.54	54	POLAND	0.80
20	ICELAND	1.50	55	MARTINIQUE	0.72
21	AUSTRIA	1.47	56	BAHAMAS, THE	0.71
22	UNITED STATES	1.46	57	BAHRAIN	0.57
23	FRANCE	1.44	58	URUGUAY	0.54
24	BELGIUM	1.44	59	BOTSWANA	0.51
25	MACAO SAR, CHINA	1.43	60	CROATIA	0.51
26	TAIWAN, CHINA	1.41	61	HUNGARY	0.49
27	ISRAEL	1.38	62	SAMOA	0.49
28	JERSEY, CHANNEL ISLANDS	1.28	63	AMERICAN SAMOA	0.47
29	VIRGIN ISLANDS (U.S.)	1.24	64	GUAM	0.47
30	PORTUGAL	1.23	65	ITALY	0.45
31	LITHUANIA	1.20	66	SEYCHELLES	0.43
32	SPAIN	1.18	67	CHINA	0.42
33	CAYMAN ISLANDS	1.15	68	BHUTAN	0.41
34	LATVIA	1.10	69	GEORGIA	0.40
35	FRENCH GUJANA	1.09	70	COSTA RICA	0.38

Fuente: Banco Mundial, s.f.

## 2. La gestión de los activos fijos tangibles en el Perú

Según la Cuenta General de la República del 2017, el valor de las propiedades, plantas y equipos (activos fijos tangibles) del Perú es de casi 429.000 millones de soles. «La gestión ordenada, simplificada y eficiente de los bienes públicos y patrimoniales del Estado, contribuye en gran medida a concretizar los objetivos primordiales de éste, pues permite que las entidades públicas, así como personas naturales o jurídicas puedan perfeccionar su uso o servicio público o desarrollar proyectos de desarrollo o inversión pública que beneficien el interés y progreso de la colectividad [...] [Sin embargo] en materia de gestión de bienes estatales, nuestro país cuenta con amplia y dispersa legislación que regula su tratamiento, hecho que en muchos casos dificulta la labor de los funcionarios y servidores públicos encargados de la administración del patrimonio del Estado e incluso de privados que pretenden ejecutar proyectos de inversión sobre la propiedad estatal» (Superintendencia Nacional de Bienes Estatales [SBN] 2018: 3). En ese sentido, existe una importante vinculación entre los procesos de planeamiento estratégico y el presupuesto, lo que todas las entidades de la administración pública deberían realizar en el marco de una gestión

estratégica, a fin de generar un proceso de cambio al interior de las organizaciones que las oriente hacia el logro de resultados a favor de la población.

Tal como lo señala el Instituto Nacional de Calidad (Inacal), «[...] la gestión de activos es el conjunto de actividades y prácticas sistemáticas y coordinadas a través de las cuales una organización administra, de manera óptima y sostenible, sus activos y sistema de activos, su desempeño, su riesgo y costos asociados durante sus ciclos de vida, con el propósito de alcanzar sus objetivos» (2019: 1).

«Los países en desarrollo tienden a ser débiles en la promoción de procesos de políticas con base técnica sólida. [...] [Pero] Los ciudadanos exigen cada vez más prioridades de gobierno claras y pertinentes, metas precisas, productos y resultados que reflejen una optimización de los recursos (value for money), monitoreo confiable, divulgación de información de desempeño, financiamiento adecuado para asegurar la implementación de políticas y evaluaciones objetivas [...] En respuesta a estas demandas, los gobiernos de América Latina se encuentran con la presión de informar a la población acerca de las opciones de políticas, debatir sistemáticamente las alternativas de políticas a nivel técnico y justificar sus prioridades sobre la base de un análisis de costo/ beneficio sólido desde el punto de vista técnico [...] Como parte de su movimiento hacia la gestión por resultados (performance management), los gobiernos de América Latina recurren cada vez más a un ciclo de las políticas públicas más racional –y a la mejora de la capacidad técnica a tal efecto– aunque el proceso continúa siendo mayormente débil. Por lo general [...] la formulación de políticas concretas puede no seguir o no basarse en un proceso técnico. Las instituciones de planificación pueden contar con capacidades analíticas, pero no cuentan actualmente con una fuerte influencia en las oficinas presidenciales o en la política presupuestaria [...] Pocas instituciones públicas cuentan con conocimiento técnico en el diseño de políticas. Hasta la llegada del presupuesto por resultados (performance budgeting), los procesos presupuestarios solían ser generalmente inerciales, en lugar de adaptarse para incluir prioridades de políticas [...] Las debilidades técnicas a nivel de políticas tienen un impacto negativo en la calidad de los sistemas de gestión por resultados que los gobiernos de América Latina están adoptando ampliamente [...] [habiendo permanecido] en gran medida, a nivel de programas y proyectos. Sin embargo, los indicadores de resultados de programas y proyectos se basan predominantemente en la información de procesos y productos y están, en todo caso, vinculados sólo superficialmente con metas superiores del gobierno o las nuevas prioridades de la administración entrante. La evaluación de programas está generalmente circunscrita a las metas del programa; como tal, tiene poca o ninguna influencia en relación con el propósito de las

políticas» (Banco Mundial 2010: 1-2). El Perú carece de las mismas debilidades y problemas que el resto de América Latina.

El Perú, al igual que otros países de América Latina, ha adoptado muchas de las herramientas modernas para mejorar la gestión pública (presupuesto y gestión por resultados, gobierno abierto, entre otros). Sin embargo, adolece de un sistema de planeamiento estratégico robusto que permita reducir la incertidumbre, elaborar métodos apropiados para las intervenciones que permitan producir cambios, disponer planes de contingencia y construir herramientas de gestión para establecer cursos de acción y asignar recursos. Por razones históricas, es un país reacio a la planificación estatal. «El haber hecho creer que, en el sector público de una economía de mercado, sea social de mercado o sea de libre mercado, no debía existir pensamiento estratégico ni planificación a largo plazo fue un completo embuste. En la práctica, durante más de dos décadas la estrategia del estado peruano fue no tener estrategia. De hecho, actuó sin siquiera un sistema de anticipación de las consecuencias a largo plazo de sus propias acciones y de las de su entorno. Los últimos lustros solo prueban que puede haber crecimiento espontáneo, pero no que habrá desarrollo sostenible» (Jiménez 2017).

## **2.1 Marco general y normativo**

En el Perú, el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (Sinaplan), creado mediante Decreto Legislativo N°1088, es el conjunto articulado e integrado de órganos, subsistemas y relaciones funcionales cuya finalidad es coordinar y viabilizar el proceso de planeamiento estratégico nacional para promover y orientar el desarrollo armónico y sostenido del país. Tiene seis objetivos principales: orientar y definir métodos, procesos e instrumentos para articular e integrar en forma coherente la elaboración de Plan Estratégico de Desarrollo Nacional y los planes nacionales; promover y articular los programas de fortalecimiento de capacidades para el planeamiento estratégico; desarrollar los procesos y las acciones para el seguimiento de la gestión para resultados de mediano y largo plazo; promover la cooperación y acuerdos entre los sectores públicos y privados en el proceso de formulación de los planes estratégicos; promover la formulación de planes estratégicos, programas y proyectos con visión prospectiva de medio y largo plazo; visión de futuro compartida, concertada y de los objetivos y planes estratégicos.

En base a su mandato, el Ceplan elaboró y logró la aprobación por parte del Acuerdo Nacional de la Visión del Perú al 2050, declaración concisa que busca identificar el propósito general y darle direccionalidad e impulso al proceso de desarrollo, a fin de motivar los esfuerzos de todos

los actores involucrados para conseguir un mismo propósito (Ceplan 2019). Basado en este marco general, el mismo proceso se debe repetir para cada entidad del Estado, al construir sus planes estratégicos multianuales, planes estratégicos institucionales y planes operativos institucionales. El quinto objetivo de la Visión al 2050, señala una «[...] gestión del Estado [...] [en la que] sus políticas se planifican y se articulan a nivel sectorial e intergubernamental, y están alineadas al Plan Estratégico de Desarrollo Nacional. Es una gestión moderna que usa intensivamente las tecnologías de la información para transparentar la información pública y acercarse a los ciudadanos; y es eficaz y eficiente, brindando servicios públicos adecuados, oportunos y de calidad que aseguran la igualdad de oportunidades» (Ceplan 2019: 5).

«Preguntar si en el Perú existe planificación o planeamiento puede parecer insultante. Responderán que existe el Centro Nacional de Planeamiento (Ceplan) que recibió premios internacionales por la alta calidad de sus productos. Añadirán que el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico está aplicando el “Plan Bicentenario: el Perú hacia el 2021” y que el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) lo complementa. Dirán, asimismo, que existe el Acuerdo Nacional y recordarán, también, que hay planes de desarrollo (concertado y no concertado) regional y municipal, planes sectoriales y subsectoriales (*sic*), presupuestos participativos, ordenamiento territorial, zoneamiento (*sic*), etc., etc. [...] [Sin embargo] el actual Ceplan no es ni de cerca lo que fue el Instituto Nacional de Planificación (INP) que con participación intensa preparó, hizo cumplir y supervisó la ejecución de planes, programas y proyectos. [...]. Es indispensable [...] [hacer] algo definitivo con relación al planeamiento del futuro de la nación, [...] [otorgándole], al mecanismo que se cree, la autoridad suficiente para que realmente pueda conducir el desarrollo nacional por un camino consensuado claro, bien delineado y demarcado» (Dourojeanni 2016).

A fin de orientar estratégicamente y de manera articulada el desarrollo de la modernización del Estado, la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021 reconoce que, a pesar de los esfuerzos por mejorar la gestión pública en el Perú, no ha cambiado sustantivamente el desempeño global del Estado. «A pesar de que en los últimos años la recaudación fiscal y el presupuesto público se han incrementado sustancialmente, las entidades públicas siguen teniendo una limitada capacidad de gestión, lo cual les impide proveer con eficacia, eficiencia y transparencia servicios públicos de calidad a los ciudadanos» (Secretaría de Gestión Pública [SGP] de la Presidencia del Consejo de Ministros [PCM] 2019: 10). El Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (SNPMGI), Decreto Legislativo N°1252, modificado por los Decretos Legislativos N°1432 y N°1435, es un sistema administrativo del

Estado que busca 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, mediante la selección e implementación de carteras estratégicas de proyectos de inversión pública de alto impacto, con mayor agilidad y apostando por la simplificación, con el fin de mejorar la calidad de vida de la población, en igualdad de oportunidades. Sus principios rectores son que la programación multianual de la inversión: i) debe ser realizada considerando como principal objetivo el cierre de brechas de infraestructura o de acceso a servicios públicos para la población; ii) vincula los objetivos nacionales, regionales y locales establecidos en el planeamiento estratégico, priorizando la asignación multianual de fondos públicos a realizarse en el proceso presupuestario en concordancia con las proyecciones del Marco Macroeconómico Multianual; iii) debe relacionar los fondos públicos con la efectiva prestación de servicios y la provisión de la infraestructura necesaria para el desarrollo del país, con un enfoque territorial; iv) debe procurar el mayor impacto en la sociedad; v) debe programarse teniendo en cuenta la previsión de recursos para su ejecución y su adecuada operación y mantenimiento, mediante la aplicación del Ciclo de Inversión; y vi) debe realizar una gestión aplicando mecanismos que promuevan la mayor transparencia y calidad a través de la competencia (Presidencia de la República 2016).

A la par de los Decretos Legislativos N°1432 y N°1435, el Decreto Legislativo N°1439, Sistema Nacional de Abastecimiento, en su artículo 1.2, tiene como objetivo establecer los principios, definiciones, composición, normas y procedimientos que permitan asegurar que las actividades de la Cadena de Abastecimiento Público se ejecuten de manera eficiente y eficaz, promoviendo una gestión articulada e integrada, bajo el enfoque de la gestión por resultados. El Sistema se rige por los principios de economía, eficacia, eficiencia, oportunidad, predictibilidad, racionalidad, sostenibilidad ambiental, social y económica, y transparencia, y es aplicable a todo el sector público financiero y no financiero. La Cadena de Abastecimiento Público es el conjunto de actividades interrelacionadas que abarca desde la programación hasta la disposición final (artículo 4.1). El Sistema busca la integración inter-sistémica e intra-sistémica (Presidencia de la República 2019). El 15 de julio del 2019, mediante el Decreto Supremo N°217, el Ejecutivo publicó finalmente el reglamento del Decreto Legislativo N°1439.

La Ley N°27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, indica que el Sistema Nacional es un conjunto de órganos de control, normas, métodos y procedimientos, estructurados e integrados funcionalmente, destinados a conducir y desarrollar el ejercicio del control gubernamental en forma descentralizada, abarca todas las actividades y acciones en los campos administrativo, presupuestal, operativo y financiero de las

entidades y alcanza al personal que presta servicios en ellas, independientemente del régimen que las regule. El Sistema está conformado por la Contraloría General de la República (CGR), como ente técnico rector, las unidades orgánicas responsables de la función de control gubernamental de las entidades que se mencionan en el artículo 3 de la ley y las sociedades de auditoría externa independientes, cuando son designadas y contratadas por un período determinado por la CGR (Congreso de la República 2018).

De manera más específica al tema del presente trabajo de investigación es importante mencionar la Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales (SNBE), que, según lo señalado por la página institucional de la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales (SBN), ente rector del sistema, crea un conjunto de organismos, garantías y normas que regulan, de manera integral y coherente, los bienes estatales (no financieros), con miras a lograr su gestión ordenada, simplificada y eficiente.

## **2.2 Actores y políticas**

Según el artículo 7 del Reglamento de Organización y Funciones (ROF) de la SBN (s.f.), esta tiene como principales funciones: i) proponer las políticas y estrategias respecto de la administración de los bienes de propiedad estatal; ii) desarrollar y ejecutar las políticas y estrategias sobre la administración de la propiedad estatal; iii) planificar, coordinar y supervisar las acciones referentes a los bienes de propiedad estatal; iv) registrar los bienes de propiedad estatal; v) dictar las directivas aplicables para la administración, adquisición y disposición de los bienes de propiedad estatal a cargo de la SBN; vi) autorizar, controlar y fiscalizar los actos de disposición de la propiedad estatal, salvo ley en contrario; vii) gestionar cuando corresponda, ante los Registros Públicos respectivos, la inscripción de los actos en los que intervenga el Estado, destinados a crear, regular, modificar o extinguir relaciones jurídicas sobre derechos reales; viii) ejecutar y supervisar, cuando sea el caso, las acciones de saneamiento registral de los bienes de propiedad estatal; ix) autorizar los actos de desafectación, disposición y administración sobre los bienes de propiedad estatal adquiridos como aportes reglamentarios; x) aprobar las directivas para las ventas en subasta pública y las ventas directas, supervisando su realización; xi) requerir a las entidades públicas la información relativa a los bienes de propiedad estatal; xii) poner fin a las afectaciones en uso y/o adjudicación de los bienes de propiedad estatal mediante resoluciones de reversión; y xiii) compilar, sistematizar y difundir la legislación vinculada a la propiedad estatal.

De acuerdo con el Plan Estratégico Institucional (PEI) 2020-2023 (SBN 2019), sus cinco objetivos estratégicos son fortalecer el Sistema de Información Nacional de Bienes Estatales (SINABIP), fomentar un marco jurídico apropiado, mejorar la gestión integral de los bienes inmuebles del Estado, mejorar la gestión institucional y promover las acciones de gestión de riesgo de desastres.

El artículo 2 del Decreto Legislativo N°1088 señala que el Ceplan es el «[...] organismo de derecho público cuya finalidad es constituirse como el órgano rector y orientador del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico», siendo responsable de: i) formular el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (PEDN); ii) asesorar a las entidades del Estado en la formulación y seguimiento de sus respectivos planes institucionales; iii) promover y orientar la formación de especialistas en planeamiento estratégico; iv) desarrollar el seguimiento y evaluación de la gestión estratégica del Estado; v) formular directivas para orientar el sistema de planeamiento estratégico; y vi) promover la armonización de los planes y políticas multisectoriales, sectoriales y territoriales con el Plan Estratégico de Desarrollo nacional (PEDN) (Presidencia de la República 2008). En ese sentido, se debe entender que la gestión de bienes fijos tangibles debe aportar al logro del PEDN y la Visión 2050, tanto en el marco normativo, como operativo al obligar a las entidades estatales a desarrollar planes, políticas y sistemas en ese sentido, así como capacitar al personal encargado de conducirlos y ejecutarlos.

El Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (SNPMGI), conocido como Invierte.pe, tiene como ente rector a la Dirección General de Inversión Pública (DGIP) del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), que es la más alta autoridad técnico-normativa en materia de inversión pública a nivel nacional, encargada de diseñar los lineamientos de política de inversión pública, formular, proponer y aprobar, cuando corresponda, normas, lineamientos y procedimientos en la materia.

El Sistema Nacional de Abastecimiento (SNA), que establece los principios, definiciones, composición, normas y procedimientos que permitan asegurar que las actividades de la Cadena de Abastecimiento Público (CAP) se ejecuten de manera eficiente y eficaz, desde la programación hasta la disposición de los bienes estatales, está compuesto por i) la Dirección General de Abastecimiento (DGA) del MEF, que ejerce la rectoría, ii) el Organismo Supervisor de Contrataciones del Estado (OSCE), iii) la Central de Compras Públicas (Perú Compras), y iv) las áreas involucradas en la gestión de la CAP (Decreto Legislativo N°1439 artículo 5) (Presidencia de la República 2019). A pesar del tiempo transcurrido, en el portal del MEF no se señala a la

Dirección General de Abastecimiento (DGA), que ejerce la rectoría del SNA y debe brindar soporte técnico mediante herramientas informáticas con su respectivo acompañamiento a las entidades públicas de los tres niveles de gobierno (nacional, regional y local). El 16 de agosto del 2019, el MEF publicó finalmente su nuevo ROF en el cual aparece la DGA y sus seis direcciones.

El OSCE es un organismo técnico especializado adscrito al MEF, encargado de supervisar el cumplimiento de la normativa de contrataciones del Estado, de acuerdo con lo establecido en la Ley de Contrataciones del Estado y en el Decreto Legislativo N°1439. Según lo establece su Plan Estratégico Institucional (PEI) 2019-2022, sus objetivos estratégicos institucionales buscarán promover la integridad de los actores de la contratación pública, incrementar el nivel de competencia en las contrataciones públicas de los proveedores, promover la eficiencia en el proceso de contratación pública, fortalecer la gestión institucional y la gestión interna de riesgo del OSCE. Entre sus funciones de mayor relevancia para el presente trabajo se puede destacar que es el encargado de velar y promover la maximización del valor de los fondos públicos y la gestión por resultados, implementar actividades y mecanismos de desarrollo de capacidades y competencias en la gestión de las contrataciones del Estado, así como de difusión en materia de contrataciones del Estado y emitir directivas, documentos estandarizados y documentos de orientación en materia de su competencia (OSCE 2019).

La Central de Compras Públicas (Perú Compras) es un organismo público adscrito al MEF que inició funciones el 18 de marzo del 2016 con el objetivo principal de optimizar las contrataciones públicas a nivel nacional, a través de sistemas y procedimientos dinámicos y eficientes, con personal altamente especializado y aprovechando el uso de las tecnologías de la información y la economía de escala. Gestiona el diseño funcional, desarrollo, operación, administración y mantenimiento de las plataformas y herramientas tecnológicas que soportan los Catálogos Electrónicos, así como el Listado de Fichas Técnicas de Bienes y Servicios Comunes (LBSC) y las Fichas Técnicas de Homologación, que forman parte del Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado (Seace), en coordinación con el OSCE, quien tiene a su cargo integrar la información generada en las citadas plataformas a través del Seace.

La CGR es la autoridad encargada de supervisar, vigilar y verificar la correcta aplicación de las políticas públicas y el uso de los recursos y bienes del Estado, cuyo objetivo es 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 (Leonarte 2014: 15).

### **2.3 Sistemas**

El Sistema de Información Nacional de Bienes Estatales (Sinabip) es dónde las instituciones públicas deben registrar todos sus bienes estatales, asignándoles un código único SINABIP-CUS, además de información catastral, técnica, jurídica y económica. La información se organiza en función a la naturaleza de los bienes inmuebles, niveles de gobierno, sectores, entidades titulares y otros criterios que resulten relevantes para la mejor administración de la información.

La SBN, en su calidad de ente rector, ejecuta a través de la Subdirección de Normas y Capacitación, el proceso de capacitación dirigido a profesionales y técnicos de las entidades del SNBE sobre la adquisición, administración, disposición, supervisión y registro de la propiedad estatal, en función de las actividades aprobadas en el Plan Anual de Capacitación, así como de aquellas otras que obedezcan a la naturaleza propia de la institución.

Las entidades estatales también deben inscribir sus activos tangibles fijos en el Sistema Integrado de Gestión Administrativa (SIGA). El registro, administración, control, cautela y supervisión de los bienes patrimoniales del Estado, debe permitir realizar el seguimiento de las operaciones efectuadas por las Unidades Ejecutoras de cada Sector, con los fondos asignados en el presupuesto anual. El SIGA-Módulo de Patrimonio (MP) es una herramienta para la gestión del control patrimonial que permite registrar, controlar, revisar y emitir información sobre la administración de los bienes de propiedad estatal, de acuerdo a las disposiciones y normas emitidas por la SBN, con la finalidad de lograr una adecuada y eficiente administración de la propiedad estatal. Adicionalmente, el módulo sobre revaluación de edificios y terrenos realiza el cálculo automático de la nueva vida útil y procesa la revaluación de los mismos cuando corresponda, generando reportes de inventario de inmuebles y los asientos contables correspondientes a nivel de la unidad ejecutora y el pliego.

Como los activos fijos tangibles deben sufrir alteraciones y mantenimiento, es necesario también tener en cuenta el Seace, que permite el intercambio de información y difusión sobre las contrataciones del Estado, así como la realización de transacciones electrónicas. Según lo señala

la página institucional del OSCE, el Seace es el principal mecanismo de publicidad en el cual todas las entidades públicas deben registrar información de todos sus procesos de contrataciones, en tres grandes fases: actos preparatorios, selección y la ejecución contractual. En el Seace también se registra información sobre las órdenes de compra y servicio, sobre el Plan Anual de Contrataciones, así como supuestos excluidos del ámbito de aplicación de la normativa que correspondan. El MEF está a cargo de los programas de capacitación en la aplicación del SIGA y sus diferentes módulos, así como del Seace.

## **2.4 Gestión y evaluación del rendimiento**

Los sistemas (Sinabip, SIGA, SIAF, Seace) registran la información, pero al no existir una política global de gestión de activos fijos tangibles, y por ende metas específicas en los rubros señalados e indicadores clave de desempeño (KPI), no se realiza una evaluación de su rendimiento, de acuerdo con su capacidad para la prestación de los servicios para los cuales se adquirieron y mantienen.

## **2.5 Rendición de cuentas**

El artículo 7.1 del Decreto Legislativo N°1432 señala que los aplicativos informáticos del Snpmgi integran toda la información registrada en las fases del ciclo de inversión y a su vez interactúan con el Sistema Integrado de Administración Financiera de los Recursos Públicos (SIAF-RP) y el SIGA (Presidencia de la República 2018).

El Sistema Nacional de Contabilidad es el conjunto de políticas, principios, normas y procedimientos contables aplicados en los sectores público y privado, cuyos objetivos, señalados en el artículo 4 son: i) armonizar y homogeneizar la contabilidad en los sectores público y privado mediante la aprobación de la normatividad contable; ii) elaborar la Cuenta General de la República a partir de las rendiciones de cuentas de las entidades del sector público; iii) elaborar y proporcionar a las entidades responsables, la información necesaria para la formulación de las cuentas nacionales, cuentas fiscales y al planeamiento; y iv) proporcionar información contable oportuna para la toma de decisiones en las entidades del sector público y del sector privado. Está integrado por la Dirección General de Contabilidad Pública, el Consejo Normativo de Contabilidad, y las Oficinas de Contabilidad en las entidades del sector público.

Tiene como principios regulatorios:

- **Integridad.** Registro contable de los hechos económicos y financieros realizados de forma integral y sistemática, de acuerdo a su naturaleza, considerando la normativa contable vigente.
- **Oportunidad.** Reconocimiento, medición, registro, procesamiento, presentación y revelación de la información contable, efectuado en el momento y circunstancia debidas, en orden a la ocurrencia de los hechos económicos.
- **Responsabilidad.** La autoridad administrativa, los funcionarios y los servidores deben proveer a las oficinas de contabilidad o las que hagan sus veces, la información de hechos de naturaleza económica, que incida o pueda incidir en la situación financiera y en los resultados de las operaciones de la entidad.
- **Transparencia.** El documento fuente, sea físico o electrónico que sustente la naturaleza del registro contable, debe garantizar una adecuada transparencia en la ejecución de los recursos, y asegurar el seguimiento de las fuentes de los productos o servicios generados.
- **Uniformidad.** El reconocimiento, medición y presentación de los hechos económicos homogéneos, propicia la comparabilidad de la información contable.

De acuerdo a la Cuenta General de la República, al 2017, el Estado cuenta con activos fijos tangibles (inmuebles, maquinaria y equipos) por un valor de S/ 428.947.361, pero es necesario considerar que a la fecha menos del 70% de los bienes inmuebles del Estado se encuentran registrados por la SBN (ver tabla 4). No se estarían así cumpliendo los criterios de integridad, oportunidad y responsabilidad señalados.

Según el artículo 3 de la Ley N°28693, el Sistema Nacional de Tesorería es el conjunto de órganos, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos orientados a la administración de los fondos públicos, en las entidades y organismos del sector público, cualquiera que sea la fuente de financiamiento y uso de estos (Comisión Permanente del Congreso de la República 2006). Como se ha señalado anteriormente, registra los activos financieros del sector público.

### **3. Análisis de brechas - carencias y deficiencias (ver anexo 6)**

#### **3.1 Marco general y normativo**

A diferencia de lo que ocurre con los activos y pasivos financieros, en el Perú no existe una estrategia para los activos fijos tangibles que, al igual que lo señalado en la Estrategia de gestión global de activos y pasivos 2018-2021 del MEF, debería permitir contar con un proceso que haga

más eficiente el uso de dichos recursos mediante la determinación de su fungibilidad y maximizando su rendimiento. De esta manera, se podría mejorar la predictibilidad de las necesidades de financiamiento, desarrollar una estructura de balance óptima combinando liquidez y costo, manteniendo un perfil apropiado de activos fijos tangibles, adecuados a las necesidades de prestación de servicios de cada entidad estatal, basados en escenarios actualizados de estrés y contingentes.

En el Perú existe una diversidad de procesos y sistemas, que no necesariamente cumplen con los estándares internacionales o las prácticas de países reconocidos por su gestión eficaz, eficiente y transparentes de activos fijos tangibles. Es un problema de gestión administrativa para satisfacer intereses públicos, definiendo indicadores de brechas, realizando una programación adecuada de las necesidades, estableciendo una cartera de inversiones, consolidando así el Programa Multianual de Inversiones (PMI) del Estado. Por otro lado, una gestión adecuada permitiría optimizar los bienes existentes, así como calcular los costos de reposición y/o rehabilitación. Cabría recordar nuevamente aquí la trampa señalada por Weber; la fijación de la burocracia por los procesos más que en los resultados.

Han pasado más de seis años y muy a pesar de algunos cambios, varias de las debilidades e insuficiencias señaladas en la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021, aprobada en el 2013, persisten; principalmente la falta de coordinación entre el MEF y el Ceplan en todo lo relacionado a la gestión pública orientada a resultados; no solo utilizan metodologías disímiles sino que tienen objetivos no necesariamente convergentes, obligando a las demás entidades del Estado cumplir con los requerimientos de ambos, lo que obviamente crea mayor burocracia.

Es igualmente importante preguntarse cómo se está avanzado en la implementación de los cinco pilares centrales identificados por dicha política: i) políticas públicas, planes estratégicos y operativos; ii) presupuesto por resultados; iii) gestión por procesos, simplificación administrativa y organización institucional; iv) servicio civil meritocrático (Servir); y 5) Sistema de información, seguimiento, evaluación y gestión del conocimiento.

«Las características más importantes de los procesos modernizadores de las últimas décadas son: escasa voluntad de introducir cambios reales; predominio de la cultura jurídico-formal; parcialidad en su concepción y ejecución; orientación a procesos; énfasis en los cambios organizativos; mantenimiento del corporativismo; falta de liderazgo político y de perseverancia;

carencia de una perspectiva intergubernamental efectiva; fortalecimiento de la dirección política. Los logros en simplificación administrativa, profesionalización administrativa y atención al ciudadano no se han completado con una adaptación [...] mediante instrumentos de gestión colaborativa ni con la introducción efectiva de los principios del gobierno abierto» (Arenilla 2017). «Existe en la actualidad una cierta tendencia que tiende a asociar [...] [reforma del Estado y modernización de la gestión pública] como sinónimos, utilizándolas indistintamente para referirse a un mismo proceso, cuando en realidad no lo son [...] [; la primera] implica [...] la transformación sustantiva de algunos de los roles básicos del Estado actual (planificador, propietario, agente económico, normativizador (*sic*) de los sistemas político-institucional, económico y/o social, administrador de sus estructuras y/o controlador de su funcionamiento, etc.), mientras que la modernización del Estado, no implica cambios sustantivos en los roles descritos, sino la realización de una amplia gama de acciones que tienden a incrementar la eficacia de la gestión pública para que esta pueda cumplir con las funciones institucionalmente asignadas [...]. Tres escenarios son imaginables: Reformas sin modernizaciones, modernizaciones sin reformas y reformas con modernización» (Vigier *et al.* s.f.: 14). La pregunta que hacer es en cuál de los tres escenarios se encuentra el Perú actualmente.

### **3.2 Actores y políticas**

En el Perú existen estructuras organizativas bastante apropiadas para la gestión de los activos fijos tangibles. Sin embargo, la multiplicidad de sistemas y la débil capacitación de los funcionarios encargados impide la vinculación de todas las partes, creando dificultades para la identificación y organización adecuada de este tipo de activos. Esto, a su vez, restringe la capacidad de alinear los recursos disponibles con las necesidades, aún más si se recuerda que no existe un plan/programa de gestión de activos fijos tangibles. Sin bien es cierto que hay una visión multianual del proceso, no lo hay de los objetivos de largo plazo ni de las políticas macro adecuadas para la gestión de los dichos activos, siendo difícil establecer objetivos y prioridades fiscales relacionadas.

Como muestra la tabla, es particularmente resaltante que al 2023 el porcentaje de bienes inmuebles gestionados con actos aprobados seguirá estando por debajo del 50% y que luego de más de diez años de promulgada la Ley N°29151, aún quedan por registrar en el Sinabip más de un tercio de los bienes inmuebles.

**Tabla 4. Objetivos estratégicos institucionales de la SBN**

Objetivo Estratégico Institucional	Indicador	Meta			
		2020	2021	2022	2023
OEI.01 Fortalecer el Sistema de Información Nacional de Bienes Estatales (SINABIP) a favor de las entidades del Sistema Nacional de Bienes Estatales (SNBE)	Porcentaje de bienes inmuebles registrados en el SINABIP	68%	75%	81%	88%
OEI.02 Fomentar un marco jurídico apropiado en beneficio de las entidades del Sistema Nacional de Bienes Estatales (SNBE)	Número de normas del SNBE aprobadas.	7	6	6	7
OEI.03 Mejorar la gestión integral de los bienes inmuebles del Estado a favor de la sociedad	Porcentaje de bienes inmuebles gestionados con actos aprobados	46%	46%	46%	47%
OEI.04 Mejorar la gestión institucional	Tasa de Insatisfacción sobre la gestión operativa de la SBN (x 10 000 atenciones)	23	16	14	12
OEI.05 Promover las acciones de Gestión del Riesgo de Desastres (GRD)	Número de instrumentos de GRD de aprobados	1	1	1	1

Fuente: SBN, 2019.

### 3.3 Sistemas

A pesar de las limitaciones en infraestructura, equipamiento, tecnología y capital humano, las Oficinas de Logística de las entidades públicas deben atender hasta tres sistemas administrativos transversales: Adquisiciones, Contrataciones y Gestión Patrimonial.

Por otro lado, a través de entrevistas, se ha podido verificar que muchos de los trabajadores del Estado encargados del manejo, por cierto deficiente, de los activos fijos tangibles no se encuentran debidamente capacitados para ocupar sus respectivos cargos<sup>3</sup>; parte del problema por el cual se procede con compras indebidas, mal manejo de los fondos públicos, y corrupción. Por otro lado, la mayoría no está motivado por las débiles condiciones laborales (contratos temporales) o las bajas remuneraciones. Teniendo en cuenta el impacto financiero que puede tener una gestión inadecuada de los activos fijos tangibles en el desarrollo socio-económico del país, debería atraerse personal altamente calificado y bien remunerado a las áreas encargadas de dichas tareas, así como promover un liderazgo con visión y claridad, responsable y en constante evaluación.

---

<sup>3</sup> Existe además demasiada variación de los porcentajes de eficiencia según la fuente consultada.

### 3.4 Gestión y evaluación del rendimiento

La preocupación principal de cualquier organización está relacionada con la medición, evaluación y monitoreo de cuatro aspectos principales (Ghermandi 2018):

- **Resultados.** Los resultados concretos y finales que se pretende alcanzar dentro de un cierto período de tiempo.
- **Rendimiento.** El comportamiento o los medios instrumentales que se pretende poner en práctica.
- **Habilidades.** Las competencias individuales a las que las personas ofrecen o las competencias que agregan a la organización.
- **Factores críticos de éxito.** Los aspectos fundamentales para que la organización tenga éxito en su desempeño y en sus resultados.

En el caso de la gestión de los activos fijos tangibles, al no existir un programa específico, no es posible medir los resultados contrastándolos con objetivos definidos. Por ende, el rendimiento de dichos activos, es decir su rentabilidad y utilidad para la prestación de los servicios de las entidades estatales, tampoco puede ser analizado. No existen indicadores de desempeño apropiados y no se han establecido mecanismos para medir y monitorear la efectividad de la prestación de servicios de los activos fijos tangibles del sector público ni las habilidades requeridas para manejarlas. Tampoco se miden adecuadamente los riesgos relacionados con cada tipo de activo fijo tangible, por no contar con las características necesarias.

### 3.5 Rendición de cuentas

«No es aceptable que el Estado tenga hasta 7 regímenes distintos para contratar, pues ello atenta [...] contra los principios de transparencia y predictibilidad, que deben regir la actuación pública» (Carpio 2007: 79). El formato, la frecuencia y la naturaleza de los informes son, en la mayoría de los casos, entendibles y adecuados, a pesar de no incluir todas las características cualitativas indicadas por el IPSASB. Es importante tener en cuenta que el Perú aún se encuentra transitando de una base contable de efectivo a una base contable de acumulación (o devengo).

## Conclusiones y recomendaciones

### 1. Conclusiones

#### 1.1 Retos y desafíos

La modernización de la administración pública y la reforma del Estado deben tener en cuenta los importantes cambios que enfrentan actualmente (tecnológicos, demográficos, expectativas de los ciudadanos sobre las organizaciones públicas, entre tantos otros) y que tienen un impacto en cómo se aborda y se promueve la adecuada gestión de los activos fijos tangibles. Esta sección busca señalar y explicar los retos que enfrentan las organizaciones y que deberán superar para lograr una gestión adecuada de estos; son retos únicos pero interdependientes.

- **Retos estratégicos.** Cualquier esquema para la toma de decisiones debe guiarse necesariamente por el establecimiento de objetivos estratégicos. Las entidades gubernamentales sirven a una variedad de partes interesadas, muchas de las cuales tienen opiniones basadas en sus propios intereses. Las entidades estatales, sus divisiones y los individuos que ahí laboran tienen diferentes misiones, agendas y valores, que se ven reflejados en sus respectivos comportamientos. Estas divergencias, que conducen a un abanico de objetivos diferentes y a menudo compiten, solo pueden ser resueltas mediante la creación de consensos, y la comprensión de las visiones, prácticas y preferencias de los diferentes actores involucrados, a fin de alinearlos con los objetivos más amplios de políticas. Por otro lado, enfocarse demasiado en los presupuestos de corto plazo hará cada vez más difícil lograr satisfacer las necesidades de planificación de inversiones de capital de largo plazo, elemento esencial para la gestión adecuada de los activos fijos tangible debido a su larga vida útil.
- **Retos institucionales.** Otro aspecto que presenta importantes desafíos para la implementación de un programa de gestión de activos fijos tangibles está relacionado con los individuos que componen la fuerza laboral de la organización. Teniendo en cuenta que la gestión de activos fijos tangibles debe ser holística, la coordinación y la comunicación son atributos esenciales, pero la mayoría de los organismos están segregados funcionalmente. Un desafío reside en ayudar a los individuos de cada organización, y del gobierno en general, a comprender y apreciar los beneficios del proceso de gestión de activos fijos tangibles desde una perspectiva holística en lugar de sus unidades individuales. Otro desafío es construir un compromiso de cambio y mejora constantes en toda la organización. La creación de un sentimiento de aceptación tanto a nivel ejecutivo como operativo es fundamental para el éxito.



- **Retos de medición.** La clave para evaluar la efectividad del programa es medir los elementos más oportunos. El problema radica en identificar indicadores de desempeño apropiados y significativos. Con respecto a la recopilación y gestión de datos, la mayoría de las organizaciones gubernamentales son ricas en datos, pero pobres en información. Muchas recopilan datos que finalmente no se utilizan para la toma de decisiones y el análisis. Por otro lado, dado que los datos a menudo se encuentran dispersos en una variedad de sistemas desconectados, incluidas bases de datos, sitios web y sistemas de archivos, es más complicado encontrar formas de acceder y procesar los datos de manera ordenada y adecuada. Estos problemas impiden que produzcan información oportuna y basada en hechos, elementos esenciales para la toma de decisiones acertadas para la correcta gestión de los activos fijos tangibles.
- **Retos de integración.** La integración y el intercambio de datos para la gestión de activos fijos tangibles implican su incorporación apropiada cuando provienen de fuentes diversas. La mayoría de las organizaciones gubernamentales tienen grandes cantidades de datos variables y heterogéneos. La heterogeneidad de los datos generalmente resulta de la presencia de sistemas internos heredados o adaptados que tienen diversas estructuras y formatos. El desafío es crear un marco que i) incorpore todos los elementos de datos necesarios para realizar las funciones deseadas de gestión de activos fijos tangibles; ii) aborde las disparidades entre las fuentes y formatos de datos; y iii) responda de manera flexible a los requisitos de datos cambiantes cuando se introducen nuevas funciones o cuando los procesos existentes son modificados. Por ejemplo, utilizar un enfoque de arquitectura empresarial puede ayudar a remediar este problema.
- **Retos analíticos.** El énfasis en los principios del análisis de costos económicos es reciente, por lo que todavía se están desarrollando modelos, métodos y herramientas para construir y analizar compensaciones económicas a nivel estatal, basadas en las particularidades de sus funciones. Las definiciones y formatos comunes y consistentes de información a través de sistemas en un entorno de base de datos vinculada o compartida también están aún en desarrollo. Un desafío para la mayoría de las organizaciones en el desarrollo e implementación de estándares de información y en la conversión de la data existente a estos estándares es encontrar formatos, modelos y protocolos adecuados cuando las bases de datos existentes son extremadamente diversas. Las tecnologías emergentes como los libros de contabilidad distribuidos (blockchain) tienen el potencial de transformar la velocidad y la precisión con la que se pueden preparar los estados financieros integrados. Estas tecnologías también tienen la capacidad de hacer que la consolidación de la información financiera de las entidades estatales, y del Estado en general, se transforme en un ejercicio mucho más directo,

así como permitir que un número cada vez más significativo de países tenga la capacidad de preparar y rendir sus cuentas en la base de devengo.

## **1.2 Principios básicos para la gestión de activos fijos tangibles**

Para algunos formuladores de políticas y académicos, la reforma administrativa significa mejorar la eficiencia y la rendición de cuentas en el gobierno al cambiar la forma en que las organizaciones públicas se gestionan internamente (Hood 1991, Perry *et al.* 2009 y Wang 2002). Dicha reforma interna implica delegar la autonomía a través de la descentralización (Hood 1995; Kane y Patapan 2006) y responsabilizar mediante la gestión del desempeño y una mejor orientación de los objetivos (Christensen *et al.* 2006).

Los primeros reformadores estaban ideológicamente predispuestos hacia el liberalismo económico, también conocido como neoliberalismo o la Nueva Derecha (Tolofari 2005), que defiende un «[...] compromiso para reducir el papel del Estado, obliga a los individuos a ser más autosuficientes y exponer los servicios públicos en la medida de lo posible a las fuerzas del mercado» (Elcock 1995: 34). Pensaban que el sector público era ineficiente porque no tenía lo que tenía el sector privado: la presión del mercado (Peters y Pierre 1998). Margaret Thatcher lamentaba que el sector público en el Reino Unido se hubiera expandido a pesar de una desaceleración económica, porque había sido «[...] protegido de las disciplinas económicas normales que afectan al mundo exterior» (Thatcher 1993: 46). En los Estados Unidos, Osborne y Gaebler (1992) escribieron un libro influyente que pedía mecanismos de mercado en el gobierno. En Nueva Zelandia, las reformas administrativas fueron impulsadas por la escuela de elección pública (Hood 1991), cuya premisa era que la falta de mecanismos de mercado es responsable de las oficinas públicas ineficientes (Niskanen 1971).

Al observar lo presentado a lo largo del trabajo, se puede señalar que, efectivamente, la introducción de múltiples elementos utilizados por el sector privado ha sido de utilidad para el sector público de los países, como Nueva Zelandia, que han reformado y modernizado su sector público en base a los preceptos de la NPM. Sin embargo, existen retos y desafíos, de los cuales las organizaciones estatales deben ser conscientes, con miras a plantear un proceso de mejora continua en la gestión de sus activos fijos tangibles en búsqueda de mayor eficacia en el cumplimiento de sus objetivos institucionales, aumentar la eficiencia en el uso de los recursos que le son asignados y desarrollar la responsabilidad en la presentación oportuna e inteligible de la información más representativa.

En base a lo analizado para la elaboración del presente trabajo de investigación, se plantean a continuación algunos principios básicos para la gestión de los activos fijos tangibles:

- **Políticas públicas e institucionales.** Las decisiones para la asignación de recursos se deben basar en un conjunto bien definido de metas y objetivos de políticas públicas e institucionales.
- **Enfoque en el rendimiento.** Las metas y los objetivos se traducen en medidas de rendimiento que se utilizan tanto para la gestión diaria como estratégica.
- **Análisis de opciones, costos y presupuestos.** Las decisiones sobre la manera cómo se deberán asignar fondos, tanto al interior de cada entidad como entre diferentes tipos de inversiones (por ejemplo, mantenimiento preventivo versus rehabilitación) deben apoyarse en un análisis de los impactos de las diferentes asignaciones en el logro de los objetivos de política relevantes.
- **Información de calidad.** Los méritos de las diferentes opciones se evalúan utilizando datos creíbles y actualizados; permitiendo adoptar decisiones apropiadas.
- **Monitoreo como promotor de la responsabilidad.** Los resultados de rendimiento se monitorean, se evalúan, se comunican y se informan, de manera transparente y oportuna, tanto para medir el impacto como la eficacia y la eficiencia.

## 2. Recomendaciones

En base a lo anterior, el autor de la presente investigación propone la implementación de un programa de gestión de activos que, como se puede apreciar en el anexo 7, incluye ciertos elementos y etapas sustantivas que permitan cumplir con los principios básicos enunciados, así como iniciar un proceso que conduzca a una mejora continua, generando eficacia, eficiencia y responsabilidad en la gestión de los activos fijos tangibles del sector público. Sin embargo, como se puede apreciar en el anexo 8, existen entidades del Estado que están implementando mejoras en la gestión de sus activos fijos tangibles.

Los objetivos del programa propuesto de gestión de activos fijos tangibles podrán ser alcanzados si se logra transformar de manera profunda la propia cultura institucional, inculcando el concepto de mejora continua en todos los eslabones y en todas las tareas que realiza la entidad, en base al Ciclo PDCA (Plan, Do, Check, Act), también conocido como Círculo de Deming, ciclo indefinido con cuatro etapas sucesivas:

- **P (Plan).** Incluye la definición de objetivos y de estrategias y etapas para alcanzarlos, la definición y asignación de personas responsables, así como de los medios, recursos económicos y materiales necesarios; entre otras.
- **D (Do).** Al aplicar lo señalado en P, incluye, entre otras, la formación, educación y entrenamiento del personal escogido, la implementación de los sistemas necesarios, la ejecución de los recursos económicos otorgados y el uso de los bienes materiales asignados.
- **C (Check).** Compara, analiza y evalúa los resultados obtenidos en D, con respecto de lo esperado por P. En esta labor, no sólo se deberán comparar los resultados finales, sino los datos correspondientes a cada elemento identificado en P.
- **A (Act).** C permitirá verificar si los elementos definidos en P son adecuados o insuficientes, señalando la necesidad de modificarlos, durante el próximo ciclo, a fin de mejorar. Es sumamente importante no detener el ciclo en A y quedarse con el antiguo P, sino realmente iniciar un nuevo ciclo indefinidamente.

El ciclo puede parecer una perogrullada, pero lograr que la entidad y sus trabajadores incorporen este esquema en sus labores de corto, mediano y largo plazo, permitirá redefinir procesos, sistemas y capacidades, lo que a su vez posibilitará estar alertas a las posibles mejoras que se pueden introducir para regenerar y mejorar la gestión pública. «La planificación no es la panacea para el desarrollo, pero sí es una de sus herramientas esenciales. Construir un país sin usarla es condenarlo al fracaso o, por lo menos, a una acumulación de problemas y de costos económicos, sociales y ambientales innecesarios. De hecho, sin una buena planificación la obra se hace con un sinfín de vaivenes, con pasos para delante y otros para atrás y muchos a todos los lados. Es como construir un edificio sin plano. Es caro y muy peligroso» (Dourojeanni 2016).

Como muestra el presente trabajo, no es suficiente contar con sistemas que acumulen información incompleta y dispar, como es el caso del Perú. Es necesario planificar y concebir un programa que permita gestionar adecuadamente los activos fijos tangibles, como lo hace Nueva Zelanda. Una solución posible es elaborar y adoptar una Estrategia de gestión global de activos fijos tangibles, similar a la adoptada por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) para los activos financieros.

Otra opción es que la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales (SBN), ente rector del sistema, emita una estrategia similar a la del MEF para la gestión global de los activos fijos tangibles del sector público, en la que también se unificarían, entre otros aspectos, los objetivos, políticas, actores y sistemas encargados de los mismos. Esta norma, de aplicación obligatoria de

manera gradual para todas las entidades públicas, tanto nacionales como regionales y locales, permitiría un tratamiento holístico de la problemática asociada a la gestión de los activos fijos tangibles del Estado. Como ente rector, programaría, dirigiría, coordinaría, supervisaría y evaluaría la gestión del proceso de gestión de activos fijos tangibles, en estrecha coordinación con el Sistema Nacional de Abastecimiento. Asimismo, sería el único encargado de expedir las normas que regulen la contratación del personal encargado y de los sistemas necesarios para su adecuada implementación.

Otra opción, por las implicancias que pueden tener los activos fijos tangibles en el presupuesto general y particular, en el nivel de endeudamiento y otros aspectos financieros, es evaluar la posibilidad de que la SBN pase a ser un órgano adscrito al MEF y no al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.

La buena gestión de los activos fijos tangibles (propiedades, planta y equipo) públicos, como sucede con el sector privado, permite cumplir con el principal objetivo del Estado de coadyuvar al desarrollo social, económico y político del país, mediante una administración pública efectiva, eficiente, transparente y responsable, al convertirlos en una buena inversión. Su impacto no sólo se manifestará en el presupuesto público y las decisiones de inversión, sino en la mejora de la calidad del servicio prestado a los usuarios, el incremento de la correlación calidad-precio (valor por dinero) y la entrega eficiente y efectiva de los servicios.

El Perú cuenta con una base adecuada para proceder a elaborar, aprobar e implementar un programa de gestión de sus activos fijos tangibles, lo que contribuiría al proceso de modernización de la gestión pública, en la búsqueda de mejoras en la eficacia y eficiencia de los servicios prestados por el Estado. Pero primero debe adoptar claras políticas de planificación, en base de las cuales se podrán establecer objetivos y políticas, que a su vez permitirán definir indicadores clave de rendimiento. Esto permitirá una evaluación adecuada del rendimiento de los activos fijos tangibles, así como una rendición de cuentas relevante, fiel, comprensible, oportuna, comparable y verificable, lo que coadyuvaría a la toma de decisiones que contribuyan a la implementación de las prioridades y políticas nacionales y al cierre de brechas.

Un programa de gestión eficiente se basa en la renovación continua de la información, enfocando la rendición de cuentas en los resultados, las mejoras en los niveles de servicio y valor por dinero (value for money) y la publicación de informes significativos para la toma de decisiones.

## Bibliografía

- Acuerdo Nacional. (2019). “Política 24 - Afirmación de un Estado eficiente y transparente”. En: *Secretaría Ejecutiva del Acuerdo Nacional*. [En línea]. Fecha de consulta: 28/04/2019. Disponible en: <<http://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado%E2%80%8B/politicas-de-estado-castellano/iv-estado-eficiente-transparente-y-descentralizado/24-afirmacion-de-un-estado-eficiente-y-transparente/>>.
- Agere, S. (2000). *Promoting Good Governance: Principles, Practices and Perspectives*. London: Commonwealth Secretariat.
- Angawi, G. (2012). “Neo-charismatic leadership: A new theory for effective leadership in higher education”. En: *Educate*. 12(2), pp. 34–47.
- Arenilla, M. (2017). “Cuatro décadas de modernización vs. reforma de la Administración pública en España”. En: *methaodos.org*. [En línea]. Fecha de consulta: 11/01/2018. Disponible en: <<https://www.methaodos.org/revista-methaodos/index.php/methaodos/article/view/190>>.
- Audit New Zealand. (2018). *Asset Management and Long Term Planning: Learning from Audit Findings 2015 to 2017*. En: *auditnz.govt.nz*. [En línea]. Fecha de consulta: 15/03/2019. Disponible en: <<https://www.auditnz.govt.nz/good-practice/asset-management/ltp/docs/asset-management-ltp.pdf/view>>.
- Banco Mundial. (2010). *La Formulación de Políticas en la OCDE: Ideas para América Latina*. Washington: Banco Mundial. [En línea]. Fecha de consulta: 15/03/2019. Disponible en: <<http://documentos.bancomundial.org/curated/es/929251468017387470/La-formulacion-de-politicas-en-la-OCDE-ideas-para-America-Latina>>.
- Banco Mundial. (2017). *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2017. La gobernanza y las leyes*. Washington: World Bank. [En línea]. Fecha de consulta: 15/02/2019. Disponible en: <<https://www.worldbank.org/en/publication/wdr2017>>.
- Banco Mundial. (s.f.). “The Worldwide Governance Indicators”. En: *info.worldbank.org*. [Base de datos]. Fecha de consulta: 15/02/2019. Disponible en: <<https://info.worldbank.org/governance/wgi/>>.
- Berwick, D. (1994). “Eleven worthy aims for clinical leadership of health system reform”. En: *The Journal of the American Medical Association*. 272(10), pp. 797–802.
- Boston J.; Martin, J.; Pallot, J., y Walsh, P. (1996). *Public management: The New Zealand model*. Oxford: Oxford University Press.

- Boston, J. (2013). "Basic NPM ideas and their development". En: Christensen, T., y Laegreid, P. (Ed.). (2013). *The Ashgate Research Companion in New Public Management*. Farnham: Ashgate.
- Boyne, G.; Farrell, C.; Law, J.; Powell, M., y Walker, R. (2003). *Evaluating Public Management Reforms: Principles and Practices*. Buckingham: Open University Press.
- Boyne, G.; Meier, K; O'Toole, L y Walker, R. (ed.) (2006). *Public Service Performance – Perspectives on Measurement and Management*. New York: Cambridge University Press. [En línea]. Fecha de consulta: 24/06/2019. Disponible en: Base de datos EBSCO Host de la Universidad del Pacífico.
- Campbell, R., y Wheatcroft, M. (2017). *Managing the Public Balance Sheet – A Policy Insight*. Londres: ICAEW.
- Canadian Network of Asset Managers (CNAM). (2014). "Canadian Infrastructure Report Card - Asset Management Primer". En: *cnam.ca*. [PDF]. Fecha de consulta: 09/08/2019. Disponible en: <[https://cnam.ca/wp-content/uploads/2015/05/CIRC-Asset-Management\\_EN\\_LR.pdf](https://cnam.ca/wp-content/uploads/2015/05/CIRC-Asset-Management_EN_LR.pdf)>.
- Carpio, C. (2007). "Perú Compras: Ilusión infundada de un sistema público de compras eficiente". En: *Derecho y Sociedad*. 29. [En línea]. Fecha de consulta: 01/07/2019. Disponible en: <<http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/17261/17548>>.
- Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (Ceplan). (2019). *Visión del Perú al 2050*. Lima: Ceplan. [En línea]. Fecha de consulta: 01/05/2019. Disponible en: <<https://www.ceplan.gob.pe/blog/peru-cuenta-con-vision-al-2050-aprobada-en-el-acuerdo-nacional/>>.
- Cheung, A., y Scott, I (ed.). (2003). *Governance and Public Sector Reform in Asia: Paradigm Shifts or Business as Usual?* London: Routledge Curzon.
- Chhotray, V. y Stoker, G. (2009). *Governance Theory and Practice: A Cross-Disciplinary Approach*. UK: Palgrave Macmillan.
- Christensen, T., y Laegreid, P. (2001). *New Public Management: The Transformation of Ideas and Practices*. Aldershot: Ashgate Publishing Ltd.
- Christensen, T.; Lægreid, P., y Stigen, I.M. (2006). "Performance Management and Public Sector Reform: The Norwegian Hospital Reform". En: *International Public Management Journal*. 9(2), pp. 113-139.
- Comisión Permanente del Congreso de la República. (2006). "Ley N°28693, Ley General del Sistema Nacional de Tesorería". En: *mef.gob.pe*. [En línea]. Fecha de consulta: 07/06/2019.

Disponible en: <<https://www.mef.gob.pe/es/normatividad-sp-7603/por-instrumento/leyes/5894-ley-n-28693-1/file>>.

Congreso de la República. (2018). “Ley N°27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República”. En: *doc.contraloria.gob.pe*. [PDF]. Fecha de consulta: 24/06/2019. Disponible en: <[http://doc.contraloria.gob.pe/documentos/TILOC\\_Ley27785.pdf](http://doc.contraloria.gob.pe/documentos/TILOC_Ley27785.pdf)>.

Controller and Auditor General – New Zealand (CAG). (2013). *Managing Public Assets*. Wellington: Office of the Auditor-General. [PDF]. Fecha de consulta: 07/06/2019. Disponible en: <<https://www.oag.govt.nz/2013/managing-public-assets/docs/managing-public-assets.pdf>>.

Controller and Auditor General – New Zealand (CAG). (2016). *Improving Financial Reporting in the Public Sector*. Wellington: Office of the Auditor-General. [PDF]. Fecha de consulta: 07/06/2019. Disponible en: <<https://www.oag.govt.nz/2016/financial-reporting/docs/financial-reporting.pdf>>.

Controller and Auditor General – New Zealand (CAG). (2017). *Reflections from our audits: Investment and asset management*. Wellington: Office of the Auditor-General. [PDF]. Fecha de consulta: 07/06/2019. Disponible en: <<https://www.oag.govt.nz/2017/asset-reflections/docs/asset-reflections.pdf>>.

Controller and Auditor General – New Zealand (CAG). (s.f.a). “Tools for Managing Assets”. En: *oag.govt.nz*. [En línea]. Fecha de consulta: 07/06/2019. Disponible en: <<https://www.oag.govt.nz/good-practice/audit-committees/what-works/asset-management>>.

Crozier, M.; Huntington, S.; y Watanuki, J. (1975). *The Crisis of Democracy on the Governability of Democracies – Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*. New York: New York University Press.

Dever-Tod, K. (2006). “Advanced Asset Management - The Nz Experience”. En: *ipwea.org*. [En línea]. Fecha de consulta: 15/07/2019. Disponible en: <<https://www.ipwea.org/HigherLogic/System/DownloadDocumentFile.ashx?DocumentFileKey=c070137f-ebc0-4dfd-929e-5e810c1cb085>>.

Dormer, R., y Ward, S. (2018). “Accountability and Public Governance in New Zealand». Working Paper Series. Working Paper N°117. May 2018”. Victoria University of Wellington. En: *victoria.ac.nz*. [PDF]. Fecha de consulta: 15/07/2019. Disponible en: <[https://www.victoria.ac.nz/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0008/1656206/WP117.pdf](https://www.victoria.ac.nz/__data/assets/pdf_file/0008/1656206/WP117.pdf)>.



- Dourojeanni, M. (2016). “¿Existe planificación en el Perú?”. En: *actualidadambiental.pe*. [En línea]. Fecha de consulta: 15/06/2019. Disponible en: <<https://www.actualidadambiental.pe/planificacion-existe-en-el-peru-falta-de-coordinacion-entre-sectores-y-el-desorden/>>.
- Dunleavy, P. (1995). “Policy disasters: Explaining the UK’s record”. En: *Public Policy and Administration*. 10(2), pp. 52–70.
- Edwards, M.; Halligan, J.; Horrigan, B. y Nicoll, G. (2012). *Rise of Corporate and Public Governance. In Public Sector Governance in Australia*. Australia: ANU Press.
- Eisenhardt, K. (1989). “Agency theory: An assessment and review”. En: *Academy of Management Review*. 14(1), pp. 57–74.
- Elcock, H. (1995). “The Fallacies of Management”. En: *Public Policy and Administration*. 10(1), pp. 34-48.
- Elston, T. (2012). “Developments in UK executive agencies: Re-examining the disaggregation-reaggregation thesis”. En: *Public Policy and Administration*. 28(1), pp. 66–89.
- Ernst & Young. (2013). “A Snapshot of GAAP differences between IPSAS and IFRS. Abril 2013”. En: *ey.com*. [PDF]. Fecha de consulta: 20/05/2019. Disponible en: <[https://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/GAAP\\_differences\\_between\\_IPSAS\\_and\\_IFRS/\\$FILE/IPSAS\\_vs\\_IFRS\\_AU1506.pdf](https://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/GAAP_differences_between_IPSAS_and_IFRS/$FILE/IPSAS_vs_IFRS_AU1506.pdf)>.
- Ferlie, E.; Fitzgerald, L.; McGivern, G.; Dopson, S. y Bennett, C. (2011). “Public policy networks and ‘wicked problems’: A nascent solution?”. En: *Public Administration*. 89(2), pp. 307–324.
- Ghermandi, F. (2018). “Evaluación de rendimiento y gestión de rendimiento: cuál es la diferencia?”. En: *blog.luz.vc*. [En línea]. Fecha de consulta: 01/06/2019. Disponible en: <<https://blog.luz.vc/es/que-es/Evaluaci%C3%B3n-de-rendimiento-y-de-gesti%C3%B3n-basada-en-el-desempe%C3%B1o/>>.
- Griffiths, R. (ed.). (1983). “Griffiths Report on NHS October 1983. Department of Health and Social Security”. En: *sochealth.co.uk*. [En línea]. Fecha de consulta: 10/05/2019. Disponible en: <<https://www.sochealth.co.uk/national-health-service/griffiths-report-october-1983/>>.
- Gruening, G. (2001). “Origin and Theoretical Basis of New Public Management”. En: *International Public Management Journal*. 2001, vol. 4 (1), pp. 1-25.
- Halligan, J. (2013). “NPM in Anglo-Saxon countries”. En: Christensen, T., y Laegreid, P. (Ed.). (2013). *The Ashgate Research Companion in NPM*. Farnham: Ashgate.

Harvey, G.; Jas, P.; Walshe, K. y Skelcher, C. (2010). “Absorptive capacity: How organizations assimilate and apply knowledge to improve performance”. En: Harvey, G.; Jas, P., y Walshe, K. (Ed). (2010). *Connecting knowledge and performance in public services*. Cambridge: Cambridge University Press.

Hernández, R.; Fernández, C., y Batista, P. (2010). *Metodología de la investigación*. Quinta edición. México: McGraw Hill.

Hood, C. (1991). “A public management for all seasons?”. En: *Public Administration*. 69(1), pp. 3–19.

Hood, C. (1995). “The ‘New Public Management’ in the 1980s: Variations on a Theme”. En: *Accounting, Organization and Society*. 20(2-3), pp. 93-109.

Hood, C., y Dixon, R. (2015). *A government that worked better and cost less?* Oxford: Oxford University Press.

Hughes, O. (1998). *Public Management and Administration: An Introduction*. Segunda edición. South Yarra: Macmillan Education Australia Pty Ltd.

Instituto Nacional de Calidad (Inacal). (2019). “Difundirán norma técnica peruana sobre gestión de activos”. En: *inacal.gob.pe*. [En línea]. Fecha de consulta: 28/07/2019. Disponible en: <<https://www.inacal.gob.pe/cid/noticia/gestion-activos>>

International Organization for Standardization (ISO). (2015a). “ISO 55000. Asset management. Overview, principles and terminology”. En: *irantpm.ir*. [En línea]. Fecha de consulta: 01/03/2019. Disponible en: <<http://www.irantpm.ir/wp-content/uploads/2014/03/ISO-55000-2014.pdf>>.

International Organization for Standardization (ISO). (2015b). “ISO 55001. Asset management. Management systems. Requirements”. En: *irantpm.ir*. [En línea]. Fecha de consulta: 01/03/2019. Disponible en: <<http://www.irantpm.ir/wp-content/uploads/2014/03/ISO-55001-2014.pdf>>.

International Organization for Standardization (ISO). (2015c). “ISO 55002. Asset management. Management systems. Guidelines for the application of ISO 55001”. En: *irantpm.ir*. [PDF]. Fecha de consulta: 01/03/2019. Disponible en: <<http://www.irantpm.ir/wp-content/uploads/2014/03/ISO-55002-2014.pdf>>.

International Public Sector Accounting Standards Board (IPSASB). (2014). *Conceptual Framework for General Purpose Financial Reporting by Public Sector Entities*. New York: International Federation of Accountants (IFAC).

International Public Sector Accounting Standards Board (IPSASB). (2017). *Manual de Pronunciamientos Internacionales de Contabilidad del Sector Público*. Volúmenes 1 y 2. New York: International Federation of Accountants (IFAC).

Jiménez, R. (2017). “El papel de la prospectiva estratégica en la planificación del Estado”. En: *blog.pucp.edu.pe*. [En línea]. Fecha de consulta: 14/08/2019. Disponible en: <<http://blog.pucp.edu.pe/blog/renzojimenez/2017/11/06/el-papel-clave-de-la-prospectiva-estrategica-en-la-planificacion-del-estado/>>.

Kane, J., y Patapan, H. (2006). “In Search of Prudence: The Hidden Problem of Managerial Reform”. En: *Public Administration Review*. 66(5), pp. 711-724.

Kaplan, R., y Norton, D. (1996). *The Balanced Scorecard: Translating Strategy into Action*. Boston: Harvard Business School Press.

Kaplan, R., y Norton, D. (2006). *Alignment: Using the Balanced Scorecard to Create Corporate Synergies*. Boston: Harvard Business School Press.

Kuhlmann, S. (2010). “Performance Measurement in European Local Governments: a comparative analysis of reform experiences in Great Britain, France, Sweden and Germany”. En: *International Review of Administrative Sciences*. 76 (2), pp. 331-345.

Lane, J. (1997). *Public Sector Reform: Rationale, Trends and Problems*. London: Sage Publication Ltd.

Leonarte, J. (2014). “Control gubernamental. Comentarios, legislación y jurisprudencia”. En: *Gaceta Jurídica*. 2014, pp. 15-159.

Llewellyn, S. (2001). “Two-way windows: Clinicians as medical managers”. En: *Organization Studies*. 22(4), pp. 593–623.

Naciones Unidas. (2018). *Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Una oportunidad para América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Naciones Unidas. [PDF]. Fecha de consulta: 27/06/2019. Disponible en: <[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40155/24/S1801141\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40155/24/S1801141_es.pdf)>.

National Infrastructure Unit (NIU). (2015). *The Thirty Year New Zealand Infrastructure Plan*. Wellington: NIU. [PDF]. Fecha de consulta: 06/06/2019. Disponible en: <<https://treasury.govt.nz/sites/default/files/2018-03/nip-aug15.pdf>>.

New Zealand Government Procurement and Property (NZGPP) (2019). “Strategic Procurement Planning”. En: *procurement.govt.nz*. [En línea]. Fecha de consulta: 15/06/2019. Disponible en:

<<https://www.procurement.govt.nz/procurement/improving-your-procurement/strategic-procurement-planning/>>.

Niskanen, W. (1971). *Bureaucracy and representative government*. Chicago: Aldine Atherton.

OECD. (2002). “Best Practices for Budget Transparency”. En: *oecd.org*. [En línea]. Fecha de consulta: 01/04/2019. Disponible en: <<https://www.oecd.org/governance/budgeting/Best%20Practices%20Budget%20Transparency%20-%20complete%20with%20cover%20page.pdf>>.

Organismo Supervisor de Contrataciones del Estado (OSCE). (2019). “Resolución N°059-2019-OSCE/PRE. Plan Estratégico Institucional (PEI) 2019-2022”. En: *portal.osce.gob.pe*. [PDF]. Fecha de consulta: 07/06/2019. Disponible en: <<https://portal.osce.gob.pe/osce/sites/default/files/Documentos/institucional/planeamiento/PEI%202019%20-%202022%20%28Resoluci%C3%B3n%20N%C2%B0%20059-2019-OSCE-PRE%29.pdf>>.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2019a). “Recommendation on Public Service Leadership and Capability”. En: *oecd.org*. [En línea]. Fecha de consulta: 01/04/2019. Disponible en: <<http://www.oecd.org/gov/pem/recommendation-public-service-leadership-and-capability-2019.pdf>>.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2017). “Recommendation of the Council on Open Government”. En: *oecd.org*. [En línea]. Fecha de consulta: 01/04/2019. Disponible en: <<https://www.oecd.org/gov/Recommendation-Open-Government-Approved-Council-141217.pdf>>.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2015). “Recommendation of the Council on Budgetary Governance”. En: *oecd.org*. [En línea]. Fecha de consulta: 01/04/2019. Disponible en: <<https://www.oecd.org/gov/budgeting/Recommendation-of-the-Council-on-Budgetary-Governance.pdf>>.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2014a). “Recommendation of the Council on Digital Government Strategies”. En: *oecd.org*. [En línea]. Fecha de consulta: 01/04/2019. Disponible en: <<https://www.oecd.org/gov/digital-government/Recommendation-digital-government-strategies.pdf>>.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2019b). “Draft Policy Framework on Sound Public Governance”. En: *oecd.org*. [En línea]. Fecha de consulta:

01/04/2019. Disponible en: <<https://www.oecd.org/gov/draft-policy-framework-on-sound-public-governance.pdf>>.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2019c). “Governance as an SDG Accelerator: Country Experiences and Tools”. En: *oecd.org*. [En línea]. Fecha de consulta: 01/04/2019. Disponible en: <<https://www.oecd.org/fr/gov/pcsd/governance-as-an-sdg-accelerator-0666b085-en.htm>>.

Osborne, D., y Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government*. Massachusetts: Addison-Wesley Publishing Co.

Perry, J.; Engbers, T., y Jun, S. (2009). “Back to the Future? Performance-Related Pay, Empirical Research, and the Perils of Persistence”. En: *Public Administration Review*. 69(1), pp. 39-51.

Peters, B., y Pierre, J. (1998). “Governance Without Government? Rethinking Public Administration”. En: *Journal of Public Administration Research and Theory*. 8, pp. 223-243.

Pickens, D. (2017). “Efficiency and Performance in the New Zealand State Sector: Reflections of Senior State Sector Leaders. November 2017”. En: *productivity.govt.nz*. [PDF]. Fecha de consulta: 30/04/2019. Disponible en: <<https://www.productivity.govt.nz/assets/Documents/c4ad52dd41/Efficiency-and-Performance-in-the-New-Zealand-State-Sector-Pickens.pdf>>.

Pierre, J. y Peters, B. (2000). *Governance, Politics and The State*. London: Macmillan.

Pollitt, C. (2004). *The Essential Public Manager*. London: Open University Press.

Pollitt, C., y Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform: A Comparative Analysis: New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. Tercera edición. Oxford: Oxford University Press.

Presidencia de la República. (2008). “Decreto Legislativo N°1088, Ley del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico”. En: *ceplan.gob.pe*. [En línea]. Fecha de consulta: 07/06/2019. Disponible en: <<https://www.ceplan.gob.pe/wp-content/uploads/2018/01/Decreto-Legislativo-1088-final.pdf>>.

Presidencia de la República. (2016). “Decreto Legislativo N°1252, Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones”. En: *mef.gob.pe*. [En línea]. Fecha de consulta: 24/06/2019. Disponible en: <<https://www.mef.gob.pe/es/normatividad-in-publica/instrumento/decretos-legislativos/15603-decreto-legislativo-n-1252/file>>.

Presidencia de la República. (2018). “Decreto Legislativo N°1432, Decreto Legislativo que modifica el Decreto Legislativo N°1252, Decreto Legislativo que crea el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones y Deroga la Ley N°27293, Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública”. En: *cdn.www.gob.pe*. [PDF]. Fecha de consulta: 07/06/2019. Disponible en: <[https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/206003/DL\\_1432.pdf](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/206003/DL_1432.pdf)>.

Presidencia de la República. (2019). “Decreto Legislativo N°1439, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Abastecimiento”. En: *mef.gob.pe*. [En línea]. Fecha de consulta: 24/06/2019. Disponible en: <<https://www.mef.gob.pe/es/por-instrumento/decreto-legislativo/18211-decreto-legislativo-n-1439/file>>.

Raisch, S., y Birkinshaw, J. (2008). “Organizational ambidexterity: Antecedents, outcomes, and moderators”. En: *Journal of Management*. 34(3), pp. 375–409.

Ramesh, M., y Fritzen S. (ed.) (2009). *Transforming Asian Governance: Rethinking Assumptions, Challenging Practices*. Oxon: Routledge Curzon.

Real Academia Española (RAE). (2014). “Planificación”. En: *Diccionario de la Lengua Española*. Vigésima tercera edición. Madrid: Espasa.

Secretaría de Gestión Pública (SGP) de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). (2019). “Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021”. En: *sgp.pcm.gob.pe*. [PDF]. Fecha de consulta: 24/06/2019. Disponible en: <<http://sgp.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2017/04/PNMGP.pdf>>.

Skelcher, C. (1998). *The appointed state: Quasi-governmental organizations and democracy*. Buckingham: Open University Press.

Storkey, I. (2003). “Government Cash and Treasury Management Reform”. En: *The Governance Brief*. N°7.

Superintendencia Nacional de Bienes Estatales (SBN). (2018). *Compendio Normativo – Bienes Inmuebles*. Lima: SBN.

Superintendencia Nacional de Bienes Estatales (SBN). (2019). “Resolución N°019-2019/SBN, aprueba Plan Estratégico Institucional 2020-2023”. En: *sbn.gob.pe*. [PDF]. Fecha de consulta: 15/03/2019. Disponible en: <[https://www.sbn.gob.pe/documentos\\_web/planes\\_politicas/PEI\\_2020-2023/PEI\\_2020-2023.pdf](https://www.sbn.gob.pe/documentos_web/planes_politicas/PEI_2020-2023/PEI_2020-2023.pdf)>.

Superintendencia Nacional de Bienes Estatales (SBN). (s.f.). “Reglamento de Organización y Funciones (ROF)”. En: *sbn.gob.pe*. [PDF]. Fecha de consulta: 15/03/2019. Disponible en: <[https://www.sbn.gob.pe/documentos\\_web/organizacion\\_institucion/ROF.pdf](https://www.sbn.gob.pe/documentos_web/organizacion_institucion/ROF.pdf)>.

Thatcher, M. (1993). *Downing Street Years*. New York: Harper Collins Publishers.

The Treasury New Zealand. (2015). “CO (15) 5 - Investment Management and Asset Performance in the State Services”. En: *dpmc.govt.nz*. [En línea]. Fecha de consulta: 25/06/2019. Disponible en: <[https://dpmc.govt.nz/sites/default/files/2017-03/coc\\_15\\_05\\_0.pdf](https://dpmc.govt.nz/sites/default/files/2017-03/coc_15_05_0.pdf)>.

Thomas, R., y Davies, A. (2005). “Theorizing the micro-politics of resistance: New public management and managerial identities in the UK public services”. En: *Organization Studies*. 26(5), pp. 683–706.

Tolofari, S. (2005). “New Public Management and Education”. En: *Policy Futures in Education*. 3(1), pp. 75-89.

United Nations – Department of Economic and Social Affairs (DESA). (2019b). *Sustainable Development Goal 16: Focus on Public Institutions. World Public Sector Report 2019*. New York: United Nations. [En línea]. Fecha de consulta: 15/07/2019. Disponible en: <<http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/UNPAN99332.pdf>>.

United Nations Development Programme (UNDP). (1997). *Governance for sustainable human development*. New York: Oxford University Press. [En línea]. Fecha de consulta: 15/06/2019. Disponible en: <[http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/258/hdr\\_1997\\_en\\_complete\\_nostats.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/258/hdr_1997_en_complete_nostats.pdf)>.

Vigier, P.; Cereceda, M., y Genovesi, A. (s.f.). “Reforma del Estado y Modernización de la Gestión Pública – Aproximaciones conceptuales y metodológicas”. Serie: Reforma y Modernización de la Gestión Gubernamental. Documento N°1. [En línea]. En: *congreso.gob.pe*. Fecha de consulta: 01/02/2018. Disponible en: <[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/CDECD75D534238E605257C000058CB99/\\$FILE/ReformayModernizaciondelestado.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/CDECD75D534238E605257C000058CB99/$FILE/ReformayModernizaciondelestado.pdf)>.

Wang, X. (2002). “Assessing Administrative Accountability: Results from a National Survey”. En: *The American Review of Public Administration*. 32(3), pp. 350-370.

Weber, M. (1946). *Essays in Sociology*. New York: Oxford University Press.

Zampolli, M. (2015). “Gestión de Activos - Guía para la aplicación de la Norma NMX ISO 55001”. En: *procobre.org*. [En línea]. Fecha de consulta: 28/08/2019. <<https://www.slideshare.net/MXProcobre/gestin-de-activos-gua-de-aplicacin-de-la-iso-55001>>.

## **Anexos**



## **Anexo 1. Siglas y acrónimos**

BSC – Balanced Scorecard (Cuadro de mando integral)

BM – Banco Mundial

CAG - Controller and Auditor General New Zealand

CAM – Capital Asset Management

CAP – Cadena de Abastecimiento Público

CEPAL – Comisión Económica para América Latina y el Caribe

CEPLAN – Centro Nacional de Planeamiento Estratégico

CGR – Contraloría General de la República

DGA – Dirección General de Abastecimiento

DGIP – Dirección General de Inversión Pública

DESA – Department of Economic and Social Affairs

DPIDG – División de Instituciones Públicas y Gobierno Digital

FAR – Fixed Asset Register

GETS – Government Electronic Tender Service

GFS – Government Finance Statistics

GPFR – General Purpose Financial Reports

GPG – Government Property Group

GPP – Government Procurement Portal

HRM – Human Resources Management

IIMM – International Infrastructure Management Manual

IPSASB – International Public Sector Accounting Standards Board

IPSAS - International Public Sector Accounting Standards

IASC – International Accounting Standards Committee

IFAC – International Federation of Accountants

IFRS – International Financial Reporting Standards

INACAL – Instituto Nacional de Calidad

ISO – Organización Internacional de Normalización

KPI – Key Performance Indicator (Indicador clave de desempeño o Indicador de gestión)

LBSC – Listado de Fichas Técnicas de Bienes y Servicios Comunes

MEF – Ministerio de Economía y Finanzas del Perú

NIU – National Infrastructure Unit

NPM – New Public Management

NZGPP – New Zealand Government Procurement and Property

NZPC – New Zealand Productivity Commission

OCDE (OECD) – Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

ODS – Objetivos de Desarrollo Sostenible  
OSCE – Organismo Supervisor de Contrataciones del Estado  
OPD – Organismo Público Descentralizado  
PAS - Publicly Available Specification  
PCM – Presidencia del Consejo de Ministros  
PNUD (UNDP) – Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo  
PDCA – Plan, Do, Check, Act (Círculo de Deming)  
PEDN – Plan Estratégico de Desarrollo Nacional  
PEI – Plan Estratégico Institucional  
PMI – Programa Multianual de Inversiones  
ROA – Return on Assets  
ROF – Reglamento de Organización y Funciones  
SBN – Superintendencia Nacional de Bienes Estatales  
SEACE – Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado  
SERVIR – Autoridad Nacional del Servicio Civil  
SIAF – Sistema Integrado de Administración Financiera  
SIGA – Sistema Integrado de Gestión Administrativa  
SINABIP – Sistema de Información Nacional de Bienes Estatales  
SINAPLAN – Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico  
SNA – Sistema Nacional de Abastecimiento  
SNBE – Sistema Nacional de Bienes Estatales  
SNIP – Sistema Nacional de Inversión Pública  
SNPMGI – Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones  
TIC – Tecnologías de la Información y la Comunicación

## Comisariías sin reparación posible: 3 de cada 10 no tienen sus predios saneados | #EstoyAlerta

El Mininter tiene dificultades para mejorar, renovar e invertir en comisarias de la capital porque el 30% de predios no están saneados y casi la mitad de los locales no son propiedad de la policía.



La comisaría de Nueva Esperanza funciona en una casa alquilada, debido a que su local fue declarado inhabitable y hasta hoy no es reconstruido. Esta casa no tiene las condiciones ideales para prestar el servicio policial. (Foto: El Comercio/Alessandro Currarino)

Actualizado el 11/11/2019 a las 12:38

**Óscar Paz Campuzano**

oscarpaz@comercio.com.pe

La comisaría de Nueva Esperanza, una de las cinco de Villa María del Triunfo, funciona en una casa alquilada. El calabozo se improvisó junto a un lavadero y los camarotes de los policías están apiñados en el tercer piso. El antiguo local está a tres cuadras, abandonado desde el 2014 por encontrarse en mal estado.

► **#EstoyAlerta: Casi la mitad de las comisariías del país están en mal estado**

► **#EstoyAlerta: mujer busca hace dos años a ladrón que asesinó a su hermana**

La comisaría de Punta Hermosa funcionaba hasta hace meses en un local en litigio que el

Programa Nacional de Bienes Incautados cedió a la policía, pero la justicia ordenó que el predio fuera devuelto a sus propietarios. Los agentes tuvieron que mudarse a un inmueble cercano. El alquiler cuesta S/6 mil mensuales.



La comisaría de Punta Hermosa también funciona en una casa alquilada. Su anterior local tenía un título pendiente que ya se resolvió a favor de sus propietarios. Los policías se mudaron este año (Foto: El Comercio Violeta Ayasta)

Como el caso de Nueva Esperanza y Punta Hermosa, existen decenas de comisarías de Lima y Callao que no tienen locales propios y que –peor aún– funcionan en terrenos sin sanear. Ambas situaciones ponen obstáculos cuando el Ministerio del Interior (Mininter) busca invertir en obras de mejoramiento, reparaciones o en proyectos de reconstrucción.

De las 148 comisarías de la capital, 75 son propiedad de la policía o del Mininter. Las otras 73 dependencias funcionan en predios cedidos en uso, afectados en uso, alquilados, donados o prestados. En el caso de predios alquilados o prestados, no se pueden ejecutar obras mayores porque el dinero del Estado corre riesgo si la propiedad termina siendo devuelta antes de lo previsto, explican expertos en contrataciones públicas.

Las comisarías en predios cedidos o afectados en uso por la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales (SBN), por un municipio y otra entidad pública suelen tener litigios pendientes, problemas de invasiones, no están debidamente inscritas en Registros Públicos o tienen otros problemas de saneamiento físico-legal sin solucionar.

Además, en el caso de los locales cedidos en uso, hay un plazo determinado de hasta diez

años, con posibilidad de renovación según el proyecto. En cuanto a los predios estatales afectados en uso, sí pueden ser otorgados a plazo indeterminado, pero la directiva N° 005-2011 de la SBN precisa que las cargas, gravámenes y procesos judiciales no son impedimento para afectar en uso un predio. En Lima y Callao, más de 30 comisarías funcionan en locales cedidos o afectados en uso.

Todo esto hace que existan dependencias policiales en mal estado en las que no se puede invertir un sol. “El Estado tiene diferentes formas de invertir. Cuando los recursos vienen del Ministerio de Economía y Finanzas o de los privados, te van a exigir ciertos requisitos, como tener el predio saneado, para que la inversión no corra ningún riesgo”, explica el abogado Luis Enrique Navarro, exprocurador público de la SEN.

Según Patricia Figueroa, jefa del gabinete de asesores del Mininter, más del 30% de locales policiales de la capital tienen problemas de saneamiento. “La policía tiene demasiados predios que no están saneados. Ahí no podemos intervenir. Nos ha pasado con la comisaría de Punta Hermosa”, comentó.

Lo que hace la Dirección General de Infraestructura del Mininter, en coordinación con la FNP, es sacar de esos espacios a las comisarías para ejecutar los proyectos, explicó.

“Estamos haciendo –agregó– un mapeo de todas las intervenciones para el 2020 tomando en consideración la capacidad de las comisarías, la situación de su infraestructura y, lo más importante, si el terreno está saneado”.

### Anexo 3. Similitudes y diferencias entre los IFRS y los IPSAS

#### Similarities between IPSAS and IFRS continued

Topic	Addressed in IPSAS	IFRS <sup>2</sup>	Prior to new IFRSs being effective <sup>3</sup>	After new IFRSs are effective <sup>3</sup>
<b>Presentation of financial statements</b>				
Presentation of financial statements	✓	✓	▼	▼
Cash flow statements	✓	✓	●	●
Accounting policies, changes in accounting estimates and errors	✓	✓	●	●
Presentation of budget information in financial statements	✓	X	◀	◀
Non-current assets held for sale and discontinued operations	X	✓	◀	◀
Accounting of retirement benefit plans	X	✓	◀	◀
Interim financial reporting	X	✓	◀	◀
The effects of changes in foreign exchange rates	✓	✓	▼	▼
<b>Revenue and expenses</b>				
Revenue	✓	✓	▼	▼
Construction contracts	✓	✓	●	●
Revenue from non-exchange transactions (taxes, transfers and government grants)	✓	✓ <sup>4</sup>	■	■
Income taxes	X	✓	◀	◀
Leases	✓	✓	▼	▼
Borrowing costs	✓	✓	■	■
<b>Non-financial assets</b>				
Inventories	✓	✓	▼	▼
Investment property	✓	✓	▼	▼
Property, plant and equipment	✓	✓	▼	▼
Intangible assets	✓	✓	▼	▼
Agriculture	✓	✓	▼	▼
Impairment of cash-generating assets	✓	✓	▼	▼
Impairment of non-cash-generating assets	✓	X	◀	◀
Exploration for and evaluation of mineral resources	X	✓	◀	◀
<b>Non-financial liabilities</b>				
Employee benefits	✓	✓	▼	■
Provisions, contingent liabilities and contingent assets	✓	✓	▼	▼

<sup>2</sup> This comparison takes into consideration those IFRSs and IPSASs that are effective as at 1 January 2013 and does not consider IPSAS or IFRS projects currently under development. For more information on current IPSASB Projects, see our newsletter, *IPSAS Outlook*, available at [www.ey.com/ipsas](http://www.ey.com/ipsas).

<sup>3</sup> New IFRSs refers to IFRS 9 (effective 1 January 2015), IFRS 10, IFRS 11, IFRS 12 and IFRS 13 (effective 1 January 2013).

<sup>4</sup> IFRS only considers government grants and does not address the broader range of non-exchange transactions covered in IPSAS.

Fuente: Ernst & Young, 2013.

### Anexo 3. Similitudes y diferencias entre los IFRS y los IPSAS (continúa de la página anterior)

#### Similarities between IPSAS and IFRS continued

Topic	Addressed in IPSAS	IFRS <sup>1</sup>	Prior to new IFRSs being effective <sup>2</sup>	After new IFRSs are effective <sup>3</sup>
<b>Group accounting</b>				
Consolidated and separate financial statements	✓	✓	▼	■
Investments in associates	✓	✓	▼	▼
Interests in joint ventures	✓	✓	▼	■
Disclosure of interests in other entities	✓	✓	▼	■
Business combinations	X	✓	◀	◀
<b>Financial instruments</b>				
Financial instruments: presentation	✓	✓	▼	▼
Financial instruments: recognition and measurement	✓	✓	▼	■
Financial instruments: disclosures	✓	✓	▼	▼
Share-based payment	X	✓	◀	◀
Insurance contracts	X	✓	◀	◀
<b>Fair value measurement</b>				
Fair value measurement	X	✓	▼	■
<b>Disclosure-only standards</b>				
Segment reporting	✓	✓	■	■
Related party disclosures	✓	✓	■	■
Disclosure of financial information about the general government sector	✓	X	◀	◀
Earnings per share	X	✓	◀	◀
<b>Adjustments to financial statements</b>				
Events after the reporting date	✓	✓	●	●
Financial reporting in hyperinflationary economies	✓	✓	●	●

Fuente: Ernst & Young, 2013.

#### Anexo 4. Bases de medición de activos fijos tangibles

- **Costo histórico.** Importe de efectivo o equivalentes pagados, o el valor de la contraprestación entregada, para adquirir un activo en el momento de su adquisición o desarrollo. Teniendo en cuenta que la utilización del costo histórico generalmente refleja los recursos consumidos por referencia a las transacciones reales, las mediciones de costo histórico son verificables, comprensibles, pueden prepararse de forma oportuna y su aplicación es, a menudo sencilla, porque la información sobre la transacción es habitual y fácilmente disponible. Todo esto hace que sea una medición ampliamente utilizada en muchas jurisdicciones.
- **Valor de mercado.** Importe por el que puede ser intercambiado un activo, entre partes interesadas y debidamente informadas, en una transacción realizada en condiciones de independencia mutua. Proporciona información útil porque refleja fielmente el valor del activo de la entidad, siendo condición *sine qua non* la existencia de mercados abiertos, activos y organizados. En el sector público muchos activos son especializados y las diferencias entre los precios de entrada y de salida son, por ello, significativas; por lo que este modelo puede presentar limitaciones importantes.
- **Costo de reposición.** Costo más económico requerido para que la entidad sustituya el potencial de servicio de un activo (incluyendo el importe que la entidad recibirá por su disposición al final de su vida útil) a la fecha de presentación. Es específico de la entidad y, por ende, refleja la situación económica de la misma, en lugar de la posición dominante de un mercado hipotético. No proporciona información sobre los importes que se recibirían en la venta de los activos y por ello no facilita una evaluación de la capacidad financiera. Su cálculo es complejo y, en determinados casos, requiere juicios subjetivos.
- **Precio de venta neto.** Importe que la entidad puede obtener de la venta del activo, después de deducir los costos de venta. No requiere de un mercado abierto, activo y organizado o la estimación de un precio, reflejando así las restricciones sobre la venta y las especificidades de la entidad. Los activos mantenidos para su uso en la prestación de servicios que se expresan por el precio de venta neto no proporcionan información útil para una evaluación de la capacidad operativa.
- **Valor en uso.** Valor presente para la entidad del potencial de servicio restante o capacidad de generar beneficios económicos del activo si se continúa usando y del importe que la entidad recibirá por su disposición al final de su vida útil. Su cálculo puede ser complejo y el método para determinarlo reduce la representación fiel, afectando también la oportunidad, comparabilidad, comprensibilidad y verificabilidad de la información preparada. Las cuatro últimas bases de medición reflejan valores actuales (IPSASB 2014: 82-94).



## Anexo 5. Sistema de clasificación de condiciones de los activos fijos tangibles

### Condition grading system terms

The condition grading system should align with the following definitions:

- **Very Good - Fit for the future.**  
Well maintained, good condition, new or recently rehabilitated.
- **Good - Adequate for now.**  
Acceptable, generally approaching mid stage of expected service life.
- **Fair - Requires attention.**  
Signs of deterioration, some elements exhibit deficiencies.
- **Poor - At risk of affecting service.**  
Approaching end of service life, condition below standard, large portion of system exhibits significant deterioration.
- **Very Poor/Critical - Unfit for sustained service.**  
Near or beyond expected service life, widespread signs of advanced deterioration, some assets may be unusable.

**Don't have condition information? Using the amount of the estimated service life (ESL) remaining is a good starting point. Here is a guide that you can use:**

CONDITION GRADE	% OF ESL REMAINING ON ASSET
Very Good	80-100%
Good	60-79%
Fair	40-59%
Poor	20-40%
Very Poor	<20%

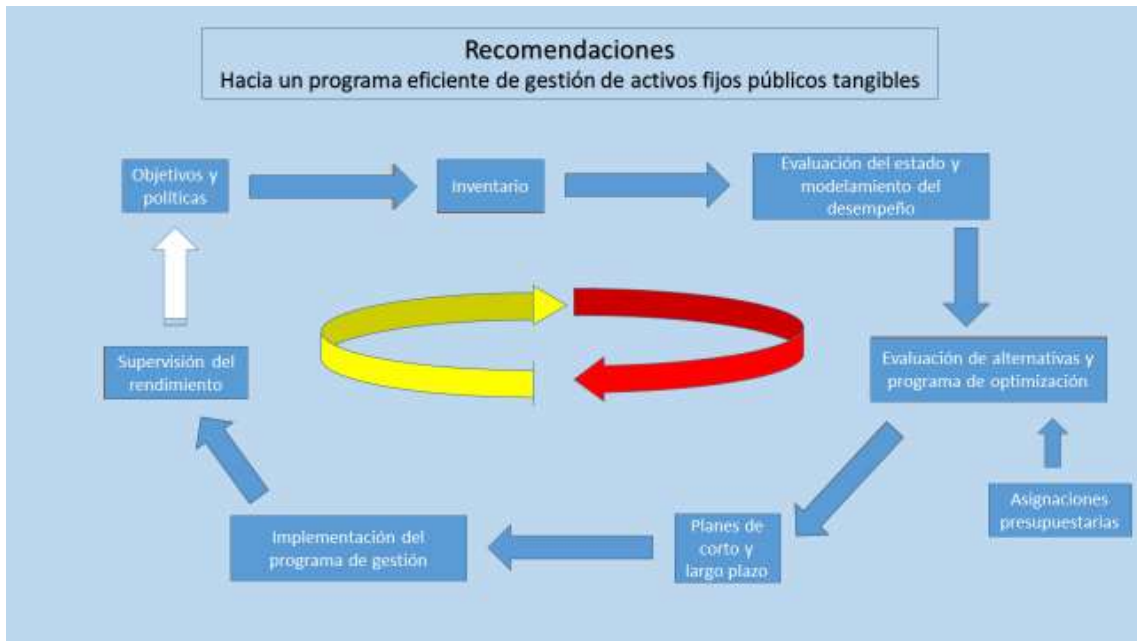
Fuente: Canadian Network of Aseet Managers (CNAM), 2014: 5.

**Anexo 6. Cuadro comparativo de la gestión de los activos fijos tangibles públicos: Nueva Zelanda y el Perú**

<b>CUADRO COMPARATIVO</b>		
	<b>Nueva Zelanda</b>	<b>El Perú</b>
Marco general y normativo	Transformó su visión sobre los activos fijos a fin de mejorar, de manera continua, la eficacia y eficiencia de su utilización para la prestación de los servicios públicos	No existe una estrategia para los activos fijos tangibles similar a la Estrategia de gestión global de activos y pasivos financieros.
Actores	Pocos actores involucrados y sincronizados entre sí, lo que permite una gestión holística de los activos fijos públicos tangibles.	Multiplicidad de actores involucrados tiene como consecuencia políticas, objetivos y metas diferenciadas, lo que crea incoherencias en la gestión de este tipo de activos.
Sistemas	Las entidades gestionan y mantienen datos de los activos fijos tangibles a fin de proveer información relevante para la toma oportuna de decisiones.	Esto conlleva a la existencia de sistemas diferenciados y muchas veces no interconectados, lo que dificulta la toma de decisiones apropiadas basadas en información relevantes.

Gestión del rendimiento	Todas las entidades gubernamentales están obligadas a presentar los indicadores relevantes de desempeño de sus activos en sus informes anuales.	Al no existir un programa específico, no es posible medir los resultados contrastándolos con objetivos definidos. No existen indicadores de desempeño apropiados y no se han establecido mecanismos para medir y monitorear la efectividad de la prestación de servicios de los activos fijos tangibles del sector público ni las habilidades requeridas para manejarlas.
Rendición de cuentas	Enfoque en los resultados, alentar mejores niveles de servicio y valor por dinero (value for money) y publicar informes significativos para la toma de decisiones.	Difícil rendición de cuentas transparente y responsable a los proveedores de recursos. El Perú aún se encuentra transitando de una base contable de efectivo a una base de devengo.
Resultados	Marco muy sólido para la gestión de sus activos fijos tangibles.	Problemas para invertir, renovar, mantener los activos fijos tangibles del Estado por la ausencia de un programa global de gestión.

## Anexo 7. Propuesta de programa para la gestión de activos fijos tangibles públicos



Fuente: Elaboración propia, 2019.

### 1. Identificación de objetivos y políticas

Las políticas y objetivos de una entidad definirán sus prioridades más importantes. Es necesario contar con un proceso de gestión y toma de decisiones centrado en el cliente y orientado a objetivos. Las metas, políticas y presupuestos de la organización permiten establecer una filosofía de evaluación consistente. Los objetivos y los indicadores de rendimiento son literalmente las palancas que impulsan el marco de decisión de gestión, estableciendo niveles de inversión que reflejan las necesidades de servicio y realizan compromisos de recursos consistentes con los requerimientos del público.

Los procedimientos de análisis con respecto a opciones alternativas se utilizan dentro de este marco. Las decisiones con respecto a las inversiones del programa se optimizan de acuerdo con los objetivos establecidos por los responsables políticos y los funcionarios designados; en consulta con la burocracia. Los objetivos de rendimiento proporcionan una manera de transmitir al público cómo los funcionarios de la entidad están administrando los activos del público. La buena gestión proporciona un enfoque lógico y basado en hechos para explicar y tratar el impacto de las realidades.

El éxito de las estrategias y prácticas del programa se mide por los cambios en el rendimiento y la vida útil restante. Los criterios y medidas de desempeño también ayudan a los tomadores de decisiones a identificar y enfocarse en los requisitos críticos del sistema. Las políticas organizacionales pueden considerarse como una amplia superposición del proceso. La clave para establecer objetivos de rendimiento es determinar las prioridades, los valores y los estándares del usuario. Los objetivos pueden definirse en términos del porcentaje de activos fijos tangibles que cumplen con niveles de rendimiento específicos.

### 2. Autoevaluación e inventario

Es necesario contar con un inventario adecuado de las existencias de activos fijos tangibles, que cumplan con las características cualitativas señaladas por el IPSASB, lo que permitirá evaluar las

opciones futuras para la gestión de estos. El anexo 3 muestra un sistema de clasificación de condiciones de los activos fijos tangibles que puede ayudar a clasificarlos y ordenarlos.

### **3. Evaluación de la estructura de la organización**

Una autoevaluación ayudará a identificar oportunidades específicas de mejora dentro de la organización. Ayudará a organizar el pensamiento, identificar las fortalezas y debilidades de una organización, y diseñar un plan de acción para implementar un programa de gestión de activos fijos tangibles o activos en general. Además, generará consenso entre los altos directivos con respecto al estado de la gestión de activos fijos tangibles dentro de la organización. Esta herramienta proporcionará rápidamente una imagen general de dónde se encuentra una agencia con respecto a la práctica de gestión de activos fijos tangibles. Los resultados de la autoevaluación reflejarán los entornos individuales institucionales, organizativos, financieros y de tecnología de la información de la agencia.

Es importante identificar la manera cómo se toman actualmente las decisiones de inversión y cómo este método difiere de un enfoque de gestión de activos enfocado en la toma de decisiones. Las principales necesidades para comenzar son un deseo sincero de mejorar las formas en que la entidad presta sus servicios y un compromiso de la alta dirección para centrarse en los objetivos de implementación. La gestión de activos no es una solución para superar los principales problemas dentro de la organización, pero puede ayudar a identificar métodos y recursos para resolver algunos de los problemas.

### **4. Preparar un plan de acción para la gestión de activos fijos tangibles**

El siguiente paso es formular tareas para lograr los objetivos y políticas establecidas, las que se plasmarán en un plan de acción que requerirá una mirada a la totalidad de la entidad para comprender las conexiones que pueden existir entre los problemas planteados en cada área. Este requisito no implica que la entidad deba tratar de abordar cada tema a la vez. Una perspectiva amplia ayudará a identificar acciones prioritarias para mejorar la gestión de activos fijos tangibles. La preparación del plan implicará decidir qué elementos deben incluirse en el plan, qué activos, tipos de inversiones, funciones comerciales y técnicas. Un aspecto importante será el establecimiento de un marco temporal para cada una de las actividades o tareas de mejora, teniendo en cuenta varios factores: i) la prioridad general de cada tarea; ii) la secuencia lógica de las tareas requeridas para lograr un objetivo; iii) los ciclos anuales de la entidad para actualizar sus políticas y procesos, recopilar y analizar datos, desarrollar presupuestos y programas y entregar proyectos y servicios. Las iniciativas de gestión de activos fijos tangibles deben programarse para complementar los ciclos actuales; y iv) una combinación de iniciativas a corto, mediano y largo plazo asegurará que los fondos y la disponibilidad del personal no sean barreras para una implementación exitosa.

### **5. Implementar un plan de acción para la gestión de activos fijos tangibles**

Un plan de gestión de activos debe implementarse de acuerdo con las capacidades de cada entidad, teniendo en cuenta el grado de sofisticación de su enfoque de gestión de los activos fijos tangibles. Los planes de gestión de activos deben desarrollarse según los horizontes de tiempo más apropiados para las necesidades de cada organización y teniendo en cuenta la vida útil de sus activos. El plan de gestión de activos fijos tangibles debe contener una justificación para sus actividades, planes operativos y de mantenimiento, planes de inversión de capital (revisión, renovación, reemplazo y mejora) y planes financieros y de recursos; independientemente de si todos estos elementos son parte de un solo documento. Éstos deberán revisarse periódicamente para garantizar su alineamiento continuo con los objetivos establecidos para la gestión de activos fijos tangibles.

A fin de lograr los objetivos planificados, es importante que la organización comprometa los recursos necesarios identificados en el plan de gestión de activos fijos tangibles. La implementación del plan es un proceso iterativo que implica resolver conflictos entre lo deseado y lo posible teniendo en cuenta las limitaciones financieras.

## **6. Supervisar y revisar el progreso**

Los planes deben prever la revisión periódica del progreso de la entidad en el cumplimiento de los valores de rendimiento dirigidos a la preservación, la mejora del capital, el mantenimiento y las operaciones. Un sistema de gestión eficiente se basa en la renovación continua de la información.

Para determinar si el sistema está funcionando según lo previsto, los datos sobre la condición y el rendimiento de los activos fijos tangibles deben capturarse y analizarse regularmente. Esta información sobre el rendimiento del sistema permite el análisis de las decisiones de inversión realizadas y proporciona una base para futuras decisiones.

Las decisiones se basan en la información; en consecuencia, la calidad de los datos disponibles afecta todo el sistema de gestión. Además de informar el próximo ciclo de planificación de gestión de activos fijos tangibles, el monitoreo y las revisiones periódicas pueden ayudar a identificar áreas específicas que requieren un ajuste más inmediato y cumplir con los requisitos de responsabilidad. Los informes sirven para educar a los funcionarios y formuladores de políticas que establecen prioridades de financiación. El uso de lenguaje sencillo en las comunicaciones con los clientes es vital para el éxito. La presentación de la información debe, sin embargo, ser capaz de adaptarse a las necesidades de grupos específicos.

## **7. Participación de todas las partes involucradas**

Los usuarios del sistema y otras partes interesadas deben mantenerse al tanto de los objetivos de desempeño, las medidas y los resultados relacionados con su satisfacción con el sistema. Sólo mediante la recopilación regular de las percepciones de los clientes sobre la condición y el rendimiento de los activos, así como sus expectativas, las entidades pueden mantener o aumentar la satisfacción del cliente.

## **8. Preguntas para elaborar e implementar el programa de gestión de activos fijos tangibles**

¿Cuál es nuestra misión? ¿Cuáles son nuestros objetivos y políticas?

¿Qué se incluye en nuestro inventario de activos?

¿Cuál es el valor de nuestros activos? ¿Cuáles son sus funciones?

¿Qué servicios brindan?

¿Cuál fue la condición pasada y el rendimiento de nuestros activos?

¿Cuál es la condición y el rendimiento actuales y futuros pronosticados de nuestros activos?

¿Cómo podemos preservar, mantener o mejorar nuestros activos para garantizar la máxima vida útil y brindar un servicio aceptable al público?

¿Qué recursos hay disponibles? ¿Cuál es el nivel del presupuesto?

¿Cuál es el nivel proyectado de financiamiento futuro?

¿Qué opciones de inversión pueden identificarse dentro y entre las clases de componentes de activos? ¿Cuáles son sus costos y beneficios asociados?

¿Qué opción, o combinación de opciones, es óptima?

¿Cuáles son las consecuencias de no mantener nuestros activos?

¿Cómo podemos comunicar el impacto de la condición y el rendimiento de nuestros activos al sistema y a los usuarios?

¿Cómo monitoreamos el impacto de nuestras decisiones? ¿Cómo ajustamos nuestro marco de toma de decisiones?

¿Cómo podemos administrar nuestros activos para no molestar al público cuando debemos repararlos o reemplazarlos?

## Anexo 8. Resolución 0719-2019 del Ministerio de Relaciones Exteriores

# Resolución Ministerial

Lima, 11 OCT. 2019

### VISTOS:

El Memorandum (OPP) N° OPP00075/2019, de 14 de enero de 2019, de la Oficina General de Planeamiento y Presupuesto, y la Hoja de Trámite (SGG) N° 1319, de 31 de mayo de 2019, del Despacho de la Secretaría General; y,

### CONSIDERANDO:

Que, de conformidad con lo establecido en la Novena Disposición Complementaria Final del Reglamento de la Ley N° 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales, aprobado mediante Decreto Supremo N° 007-2008-VIVIENDA, los actos referidos a la adquisición, construcción, permuta o venta de inmuebles en el exterior, por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores, o cesión en uso de una propiedad del Estado, representado por el citado Ministerio, en el territorio nacional y aceptar a cambio una propiedad en el exterior en aplicación del principio de reciprocidad, se rigen por lo dispuesto en el Decreto Supremo N° 064-2007-RE, así como por lo dispuesto en dicho Reglamento, en lo que la fuera aplicable;

Que, mediante el Decreto Supremo N° 064-2007-RE, se autorizó al Ministerio de Relaciones Exteriores a adquirir, construir, permutar y vender inmuebles en el exterior o ceder en uso una propiedad del Estado, representado por el Ministerio, en el territorio nacional y aceptar a cambio una propiedad en el exterior, por aplicación del principio de reciprocidad, para el funcionamiento y gestión de las Misiones en el Exterior; asimismo, se constituye un Comité Permanente del Ministerio de Relaciones Exteriores para la disposición, de inmuebles de propiedad del Estado en el exterior;

Que, a través de la Resolución Ministerial N° 0221-2008-RE, se aprobaron los criterios para identificar las necesidades y priorizar las Misiones Diplomáticas, Representaciones Permanentes y Oficinas Consulares del Perú en el exterior, a las cuales el Ministerio de Relaciones Exteriores les proveerá propiedades inmuebles, así como para que seleccione los inmuebles a adquirir, construir, vender, permutar o ceder en uso en el territorio nacional y aceptar a cambio en el exterior, por el principio de reciprocidad;

Que, mediante Decreto Supremo N° 242-2018-EF, se aprobó el Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 1252, que crea el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, derogándose la Ley N° 27293, Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública, cuyo objeto es orientar el uso de los recursos públicos destinadas a la inversión para la efectiva prestación de servicios y la provisión de la infraestructura necesaria para el desarrollo del país;

Que, el numeral 4.1 del artículo 4 del referido Decreto Supremo, señala que el ciclo de inversión se inicia con la fase de la Programación Multianual de Inversiones, la cual consiste en un proceso de coordinación y articulación interinstitucional e intergubernamental, de proyección tri-anual, como mínimo, tomando en cuenta los fondos públicos destinados a la inversión proyectados en el Marco Macroeconómico Multianual, el cual estará a cargo de los Sectores, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales;

Que, asimismo, el numeral 14.3, del artículo 14 del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1252, aprobado con Decreto Supremo N° 284-2018-EF, dispone que los Sectores, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales establecen sus objetivos a alcanzar respecto del cierre de brechas de acuerdo a los objetivos nacionales, regionales y locales establecidos en el planeamiento estratégico en el marco del SINAPLAN. Asimismo, definen sus criterios de priorización para la selección de la cartera de inversiones sobre la base del diagnóstico de brechas y objetivos establecidos. La selección y priorización de inversiones de la cartera de inversiones debe considerar la capacidad de gasto de capital y del gasto corriente para su operación y mantenimiento, así como la continuidad de las inversiones que se encuentran en ejecución;

Que, mediante Decreto Supremo N° 019-2019-VIVIENDA, se aprobó el Texto Único Ordenado de la Ley N° 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales;

0719

# Resolución Ministerial

Que, en función de los citados cambios normativos en el ámbito del Sistema de Inversión Pública, y de conformidad con el documento de visto, mediante el cual la Oficina General de Planeamiento y Presupuesto, a través de la Oficina de Racionalización y Métodos, emitió opinión técnica favorable para la aprobación de la directiva denominada "Normas para la gestión de inmuebles de Propiedad del Estado Peruano en el Exterior", resulta pertinente aprobar la citada directiva y derogar la Resolución Ministerial N° 0221-2008-RE;

Con los visados de la Secretaría General, la Oficina General de Asuntos Legales, la Oficina General de Administración, la Oficina General de Planeamiento y Presupuesto, la Oficina de Control Patrimonial, la Oficina de Racionalización y Métodos; y,

De conformidad con la Ley N° 29357, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores; el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores, aprobado mediante Decreto Supremo N° 135-2010-RE; el Texto Único Ordenado de la Ley N° 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2019-VIVIENDA; el Reglamento de la Ley N° 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales, aprobado por Decreto Supremo N° 007-2008-VIVIENDA; y, el Decreto Supremo N° 064-2007-RE;

## SE RESUELVE:

### Artículo 1.- Aprobación

Apruébase la Directiva N° 001-2019 OGA/RE "Normas para la Gestión de Inmuebles de Propiedad del Estado Peruano en el Exterior", que, como anexo forma parte integrante de la presente resolución.

### Artículo 2.- Modificación

Modifíquese el artículo 1 de la Resolución Ministerial N° 0277-2011-RE, de 29 de marzo de 2011, estableciendo al Jefe de la Oficina de Control Patrimonial como Secretario Técnico del Comité Permanente del Ministerio de Relaciones Exteriores para la disposición de inmuebles de propiedad del Estado Peruano en el exterior.

### Artículo 3.- Derogación

Deróguese la Resolución Ministerial N° 0221-2008-RE, de 13 de febrero de 2008, que aprobó los criterios para identificar las necesidades y priorizar las Misiones Diplomáticas, Representaciones Permanentes y Oficinas Consulares del Perú en el exterior a las cuales el Ministerio de Relaciones Exteriores les proveerá propiedades inmuebles, así como para que seleccione los inmuebles a adquirir, construir, vender, permutar o ceder en uso en el territorio nacional y aceptar a cambio en el exterior, por el principio de reciprocidad.

### Artículo 4.- Obligatoriedad de la Directiva

Disponer que todos los órganos y unidades orgánicas del Ministerio de Relaciones Exteriores, cumplan la directiva anexa a la presente resolución.

### Artículo 5.- Notificación

Encargar a la Oficina de Gestión Documental y Archivo la notificación de la presente resolución a los órganos y unidades orgánicas del Ministerio de Relaciones Exteriores.

### Artículo 6.- Publicación de la Directiva

Disponer la publicación de la presente resolución y la directiva anexa en la Plataforma Digital Única del Estado Peruano ([www.gob.pe/irec](http://www.gob.pe/irec)), para su difusión y cumplimiento.

Regístrese y comuníquese.



  
Gustavo Meza-Cuevas V.  
Ministro de Relaciones Exteriores



## **Nota biográfica**

### **Diego Rodrigo Belevan Tamayo**

Nació en Lima, Perú, el 16 de noviembre de 1970. En julio de 1997 se graduó de Licenciado en Relaciones Internacionales de la Universidad Lusitana en Lisboa, Portugal. En diciembre de 1999, se graduó de Magister en Relaciones Internacionales en la Academia Diplomática del Perú, ingresando al Servicio Diplomático de la República el 1 de enero del 2000.

Ha trabajado en dos oportunidades en el Gabinete del Canciller y ha ejercido funciones en la Representación Permanente del Perú ante las Organizaciones Internacionales con sede en Ginebra, Suiza, y en la Secretaría de APEC, Singapur. Se desempeña actualmente como Subdirector de Países Andinos de la Cancillería, siendo responsable de las relaciones bilaterales con Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela.

En enero del 2016 fundó Asia Connect Consulting Group, consultora dedicada a asesorar empresas de infraestructura del Sudeste Asiático, dedicándose exclusivamente a esta tarea hasta abril del 2017. Durante este tiempo también escribió un blog, Hacia Asia, en Semana Económica. Es casado y tiene 3 hijos.