

UNIVERSIDAD NACIONAL DE INGENIERÍA

FACULTAD DE INGENIERÍA ECONÓMICA, ESTADÍSTICA Y CIENCIAS SOCIALES



TESIS

**“EL CONTROL POLÍTICO EN EL PERÚ Y SU IMPACTO EN LA
GESTIÓN PÚBLICA: CASO PROCEDIMIENTO PARLAMENTARIO
DE LA INVESTIDURA DEL CONSEJO DE MINISTROS,
PROPUESTAS DE MEJORA, PERIODO 2007-2012”**

**PARA OBTENER EL GRADO ACADÉMICO DE MAESTRO EN
GESTIÓN Y DESARROLLO**

ELABORADO POR:

CÉSAR ALEJANDRO ZUMAETA FLORES

ASESOR:

Dr. DAVID FERNANDO ARANAGA MANRIQUE

LIMA-PERÚ

2014

DEDICATORIA

*A mis padres:
Belén y Francisco,
por su ejemplo de vida.*

AGRADECIMIENTOS

*Al Dr. David Aranaga Manrique
por todo el esfuerzo y dedicación en su labor como asesor,*

*A mis profesores del posgrado de la FIEECS,
por sus enseñanzas y experiencias transmitidas.*

*A mis compañeros del Postgrado de la FIEECS,
por las vivencias compartidas durante los dos años de estudio.*

ÍNDICE DE CONTENIDOS

	Pág.
RESUMEN	001
INTRODUCCIÓN	003
CAPÍTULO I. PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN	009
1.1 Problema General y Problemas Específicos	009
1.1.1 Problema de Investigación	009
1.1.2 Formulación del Problema	012
1.1.2.1 Problema General	013
1.1.2.2 Problemas Específicos	013
1.2 Objetivos: General y Específicos	015
1.2.1 Objetivo General	015
1.2.2 Objetivos Específicos	015
1.3 Importancia	016
1.3.1 Relevancia Social	016
1.3.2 Implicancias Teóricas	016
1.3.3 Implicancias Prácticas	017
1.3.4 Implicancias Metodológicas	018
1.4 Limitaciones y Alcances	019
CAPÍTULO II. EL MARCO TEÓRICO	021
2.1 Antecedentes	021
2.2 Bases Teóricas Generales	023
2.2.1 El Control Político	023
2.2.1.1 La Investidura del Consejo de Ministros	028
2.2.2 La Gestión Pública	030
2.2.2.1 Administración Pública	031
2.2.2.2 Gestión Pública	034
2.3 Bases Teóricas Especializadas	039
2.3.1 Control Político	039
a) Control Político en la Unión Europea	040
b) Control Político en Latinoamérica	040
c) Control Político en el Perú	043
d) Procedimiento de Investidura del Consejo de Ministros	045
2.3.2 Gestión Pública	051
2.3.2.1 Marco de Referencia	051
2.3.2.2 Gestión Pública en el Perú	055
2.3.2.3 Marco Legal	058
2.3.2.4 Niveles de Gobierno	059
a) Gobierno Nacional	059
b) Gobiernos Regionales	063
c) Gobiernos Locales	067
2.3.2.5 Sistemas Nacionales Administrativos	070
a) Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico	072

	b) Sistema Nacional de Presupuesto Público	077
	c) Sistema Nacional de Inversión Pública	080
	2.3.2.6 Eficiencia y Eficacia en la Gestión Pública	084
2.4	Hipótesis y Variables	087
	2.4.1 Hipótesis de la Investigación	087
	2.4.1.1 Hipótesis General	087
	2.4.1.2 Hipótesis Específicas	088
	2.4.2 Variables e Indicadores	090
	2.4.3 Propuesta de Variables	090
	2.4.4 Clasificación y Definición de Variables	091
	2.4.4.1 La Variable Independiente	091
	2.4.4.2 La Variable Dependiente	091
 CAPÍTULO III. METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN		 093
3.1	Tipo, Nivel y Diseño	093
	3.1.1 Tipo de Investigación	094
	3.1.2 Nivel de la Investigación	094
	3.1.3 Diseño de la Investigación	095
3.2	Población y Muestra	096
	3.2.1 Población	096
	3.2.2 Muestra	096
	a) Composición por Género	097
	b) Composición por Conveniencia	098
	3.2.3 Unidad de Análisis	099
3.3	Técnicas de Recolección de Datos	099
	3.3.1 Técnica de Observación Directa	099
	3.3.2 Técnica de Encuesta de Opinión Pública	100
3.4	Técnicas de Análisis e Interpretación de Datos	100
	3.4.1 Introducción al Test de Significación	104
	3.4.2 Nivel de Significación de la Encuesta	105
	3.4.3 Requisitos del Test	105
	3.4.4 Análisis del Constructo	106
	3.4.5 Análisis Descriptivo de Ajuste	106
 CAPÍTULO IV. ANÁLISIS Y RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN		 109
4.1	Presentación de Resultados	109
	4.1.1 Resultados de la Técnica de Observación Directa	109
	4.1.1.1 Inversión del Consejo de Ministros	109
	4.1.1.2 Plan Estratégico Sectorial Multianual -PESEM	123
	4.1.1.3 Proceso de Modernización de la Gestión Pública	127
	4.1.1.4 Sistema Nacional de Presupuesto Público	130
	4.1.1.5 Sistema Nacional de Inversión Pública	150
	4.1.2 Resultados de la Técnica de la Encuesta de Opinión Pública	156
	4.1.2.1 Percepción sobre Función de Control Político	156
	4.1.2.2 Percepción sobre Gestión Pública	168
	4.1.2.3 Percepción sobre Planificación Estratégica	182
	4.1.2.4 Percepción sobre Presupuesto Público	195
	4.1.2.5 Percepción sobre Inversión Pública	201

4.1.3	Relaciones entre las variables en el estudio	207
4.2	Contrastación de las Hipótesis	208
4.2.1	Contraste de la Hipótesis Específica 1	209
4.2.2	Contraste de la Hipótesis Específica 2	210
4.2.3	Contraste de la Hipótesis Específica 3	211
4.2.4	Características Importantes de las Variables	212
4.2.5	Contrastación de las Hipótesis	217
	4.2.5.1 Resultados de la Técnica de Observación Directa	217
	a) Con relación al Problema Central	217
	b) Con relación a los Problemas Específicos	219
	4.2.5.2 Resultados de la Técnica de la Encuesta	231
	a) Con relación a la Inversión del Consejo de Ministros	232
	b) Con relación al Plan Estratégico Sectorial Multianual	238
	c) Con relación al Presupuesto Público e Inversión Pública	242
4.3	Discusión de los Resultados	245
4.3.1	Con relación a la Inversión del Consejo de Ministros	246
4.3.2	Con relación a la Gestión Pública	252
4.3.3	Con relación al Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico	258
4.3.4	Con relación al Sistema Nacional de Presupuesto Público	263
4.3.5	Con relación al Sistema Nacional de Inversión Pública	268
 CAPÍTULO V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES		 274
5.1	Conclusiones	277
5.1.1	Con relación a la Inversión del Consejo de Ministros	277
5.1.2	Con relación a la Gestión Pública	278
5.1.3	Con relación al Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico	279
5.1.4	Con relación al Sistema Nacional de Presupuesto Público	280
5.1.5	Con relación al Sistema Nacional de Inversión Pública	281
5.2	Recomendaciones	282
5.2.1	Con relación a la Inversión del Consejo de Ministros	283
5.2.2	Con relación a la Gestión Pública	286
5.2.3	Con relación a la Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico	287
5.2.4	Con relación al Sistema Nacional de Presupuesto Público	288
5.2.5	Con relación al Sistema Nacional de Inversión Pública	289
 BIBLIOGRAFÍA		 290
 ANEXOS		 297
ANEXO N° 1: Formulario de la Encuesta de Opinión Pública		297
ANEXO N° 2: PESEM 2007-2015: Objetivos y Estrategias		302

ÍNDICE DE TABLAS, ILUSTRACIONES Y CUADROS

		Pág.
A. ÍNDICE DE TABLAS		
TABLA N° 2.1	Marco Estratégico del PESEM	075
TABLA N° 2.2	Matriz de Consistencia	092
TABLA N° 4.1	PERÚ. Comparativo de las políticas generales de Gobierno	120
B. ÍNDICE DE ILUSTRACIONES Y GRÁFICOS		
ILUSTRACIÓN N° 3.1	Diseño y nivel de la Investigación	093
ILUSTRACIÓN N° 3.2	Dimensión de la Muestra	096
GRÁFICO N° 2.1	Variables e Indicadores	089
GRÁFICO N° 3.1	Composición de la Muestra por Género	097
GRÁFICO N° 3.2	Composición de la Muestra por Conveniencia	098
GRÁFICO N° 4.1	Dimensión de la percepción función de Representación	159
GRÁFICO N° 4.2	Dimensión de la percepción función de Legislación	160
GRÁFICO N° 4.3	Dimensión de la percepción función de Fiscalización	161
GRÁFICO N° 4.4	Dimensión de la percepción función de Control Político	162
GRÁFICO N° 4.5	Dimensión de la percepción funciones mayor atención	163
GRÁFICO N° 4.6	Dimensión, Percepción funciones a favor mejora G. Pública	165
GRÁFICO N° 4.7	Dimensión de la percepción funciones dominio agenda futura	166
GRÁFICO N° 4.8	Dimensión de la percepción necesidad de hacer reformas	167
GRÁFICO N° 4.9	Dimensión de la percepción liderazgo propuestas de reforma	168
GRÁFICO N° 4.10	Dimensión de la percepción Gestión Pública	169
GRÁFICO N° 4.11	Dimensión de la percepción G. Pública Poder Legislativo	171
GRÁFICO N° 4.12	Dimensión de la percepción G. Pública Poder Judicial	172
GRÁFICO N° 4.13	Dimensión de la percepción G. Pública Poder Ejecutivo	173
GRÁFICO N° 4.14	Dimensión de la percepción G. Pública Gobierno Nacional	175
GRÁFICO N° 4.15	Dimensión de la percepción G. Pública Gobiernos Regionales	176
GRÁFICO N° 4.16	Dimensión de la percepción G. Pública Gobiernos Locales	177
GRÁFICO N° 4.17	Dimensión de la percepción G. Pública Gobierno Nacional	178
GRÁFICO N° 4.18	Dimensión de la percepción política modernización G. Pública	179
GRÁFICO N° 4.19	Dimensión de la percepción necesidad de hacer reformas	180
GRÁFICO N° 4.20	Dimensión de la percepción liderazgo propuestas de reforma	181
GRÁFICO N° 4.21	Dimensión de la percepción práctica de la Planificación	183
GRÁFICO N° 4.22	Dimensión, Percepción sobre la Planificación P. Legislativo	184
GRÁFICO N° 4.23	Dimensión de la percepción sobre la Planificación P. Judicial	185
GRÁFICO N° 4.24	Dimensión de la percepción sobre la Planificación P. Ejecutivo	186
GRÁFICO N° 4.25	Dimensión de la percepción sobre la Planificación G. Nacional	188
GRÁFICO N° 4.26	Dimensión, Percepción sobre la Planificación G. Regionales	189
GRÁFICO N° 4.27	Dimensión de la percepción sobre la Planificación G. Locales	190
GRÁFICO N° 4.28	Dimensión, Percepción Planificación a favor mejora G. Pública	191
GRÁFICO N° 4.29	Dimensión de la percepción Planificación como política Estado	192
GRÁFICO N° 4.30	Dimensión de la percepción necesidad de hacer reformas	193
GRÁFICO N° 4.31	Dimensión de la percepción liderazgo propuestas de reforma	194
GRÁFICO N° 4.32	Dimensión de la percepción enfoque del Presupuesto Público	195

GRÁFICO N° 4.33	Dimensión de la percepción ampliación vigencia Ppto. Público	196
GRÁFICO N° 4.34	Dimensión de la percepción sobre gestión Ppto. Público	198
GRÁFICO N° 4.35	Dimensión de la percepción sobre necesidad de hacer reformas	199
GRÁFICO N° 4.36	Dimensión, Percepción Ppto. Público a favor mejora G. Pública	200
GRÁFICO N° 4.37	Dimensión de la percepción liderazgo propuestas de reforma	201
GRÁFICO N° 4.38	Dimensión de la percepción enfoque de la Inversión Pública	202
GRÁFICO N° 4.39	Dimensión, Percepción enfoque territorial de la Inv. Pública	203
GRÁFICO N° 4.40	Dimensión de la percepción enfoque multianual Inv. Pública	204
GRÁFICO N° 4.41	Dimensión de la percepción necesidad de hacer reformas	205
GRÁFICO N° 4.42	Dimensión, Percepción Inv. Pública a favor mejora G. Pública	206
GRÁFICO N° 4.43	Dimensión de la percepción liderazgo propuestas de reforma	207

C. ÍNDICE DE CUADROS

CUADRO N° 2.1	PERÚ. Consolidado Número de Municipalidades X Departamento	070
CUADRO N° 3.1	Composición de la Muestra por Género	097
CUADRO N° 3.2	Composición de la Muestra por Conveniencia	098
CUADRO N° 3.3	Análisis Psico-Métrico-Descriptivo Factor: Función parlamentaria de Control Político	102
CUADRO N° 3.4	Análisis Psico-Métrico-Descriptivo Factor: Gestión Pública	103
CUADRO N° 3.5	Análisis Psico-Métrico-Descriptivo Factor: Planeamiento Estratégico	103
CUADRO N° 3.6	Análisis Psico-Métrico-Descriptivo Factor: Sistemas de Presupuesto Público y de Inversión Pública	104
CUADRO N° 3.7	Nivel de Significación de la Encuesta	105
CUADRO N° 3.8	Análisis Factorial de Muestreo KAISER – MEYER – OLKIN	106
CUADRO N° 3.9	Test de Bondad de Ajuste a la curva normal de KOLMOGOROV-SMIRNOV, Prueba: Función parlamentaria de Control Político	107
CUADRO N° 3.10	Test de Bondad de Ajuste a la curva normal de KOLMOGOROV-SMIRNOV de la prueba: Gestión Pública	107
CUADRO N° 3.11	Test de Bondad de Ajuste a la curva normal de KOLMOGOROV-SMIRNOV, Prueba: Planeamiento Estratégico	108
CUADRO N° 3.12	Test de Bondad de Ajuste a la curva normal de KOLMOGOROV-SMIRNOV de la prueba: Sistemas de Ppto. Público y de Inv. Pública	108
CUADRO N° 4.1	PCM. Estrategia operacional para la implantación del Sistema nacional de Modernización de la Gestión Pública	128
CUADRO N° 4.2	PERÚ. Evolución del Presupuesto Público 2007 – 2013	128
CUADRO N° 4.3	PERÚ. Distribución del Presupuesto Público, según tipo de gasto, 2007 - 2012	131
CUADRO N° 4.4	PERÚ. Distribución del Presupuesto Público, según funciones del Estado, 2007 – 2012	132
CUADRO N° 4.5	PERÚ. Distribución del Presupuesto Público, según niveles de gobierno, 2007 – 2012	134
CUADRO N° 4.6	PERÚ. Evidencia criterio de Inercia Presupuestal, 2007 – 2012	135
CUADRO N° 4.7	PERÚ. Evidencia criterio de Discrecionalidad, 2007 – 2012	136
CUADRO N° 4.8	PERÚ. Capacidad de gasto en el Presupuesto Público	137
CUADRO N° 4.9	PERÚ. Capacidad de gasto del Presupuesto para actividades y proyectos, 2007 – 2012	139

CUADRO N° 4.10	PERÚ. Comparativo de la ejecución del Gasto Público, según funciones del Estado, 2007 – 2012	141
CUADRO N° 4.11	PERÚ. Consolidado de la ejecución del Gasto Público, según Ejes Estratégicos del PESEM, 2007 – 2012	143
CUADRO N° 4.12	GOBIERNO NACIONAL. Comparativo de la ejecución del Presupuesto, según funciones, 2007 – 2012	145
CUADRO N° 4.13	GOB. REGIONALES. Consolidado de la ejecución del Presupuesto, según funciones, 2007 – 2012	147
CUADRO N° 4.14	GOB. LOCALES. Consolidado de la ejecución del Presupuesto, según funciones, 2007 – 2012	149
CUADRO N° 4.15	PERÚ. Proyectos de Inversión Pública con declaratoria de viabilidad, según niveles de gobierno, 2007 – 2012	152
CUADRO N° 4.16	PERÚ. Presupuesto Público para Proyectos de Inversión Pública, según niveles de gobierno, 2007 - 2012	154
CUADRO N° 4.17	Percepción general sobre funciones Congreso de República	157
CUADRO N° 4.18	Percepción sobre la función de Representación	159
CUADRO N° 4.19	Percepción sobre la función de Legislación	160
CUADRO N° 4.20	Percepción sobre la función de Fiscalización	161
CUADRO N° 4.21	Percepción sobre la función de Control Político	162
CUADRO N° 4.22	Percepción funciones parlamentarias de mayor atención	163
CUADRO N° 4.23	Percepción funciones favorables a mejora Gestión Pública	164
CUADRO N° 4.24	Percepción funciones de mayor dominio en agenda futura	166
CUADRO N° 4.25	Percepción sobre necesidad de hacer reformas	167
CUADRO N° 4.26	Percepción sobre liderazgo propuestas de reforma	168
CUADRO N° 4.27	Percepción sobre Gestión Pública	169
CUADRO N° 4.28	Percepción sobre G. Pública, según Poderes del Estado	170
CUADRO N° 4.29	Percepción sobre G. Pública P. Legislativo	171
CUADRO N° 4.30	Percepción sobre G. Pública P. Judicial	172
CUADRO N° 4.31	Percepción sobre G. Pública P. Ejecutivo	173
CUADRO N° 4.32	Percepción sobre G. Pública, según niveles de Gobierno	174
CUADRO N° 4.33	Percepción sobre G. Pública en Gobierno Nacional	175
CUADRO N° 4.34	Percepción sobre G. Pública en Gobiernos Regionales	176
CUADRO N° 4.35	Percepción sobre G. Pública en Gobiernos Locales	177
CUADRO N° 4.36	Percepción sobre necesidad mejorar Gestión Pública	178
CUADRO N° 4.37	Percepción, preferencia política modernización G. Pública	179
CUADRO N° 4.38	Percepción sobre necesidad de hacer reformas G. Pública	180
CUADRO N° 4.39	Percepción sobre liderazgo propuestas reformas G. Pública	181
CUADRO N° 4.40	Percepción sobre práctica de la Planificación	182
CUADRO N° 4.41	Percepción sobre la Planificación, según Poderes del Estado	184
CUADRO N° 4.42	Percepción sobre la Planificación en Poder Legislativo	184
CUADRO N° 4.43	Percepción sobre la Planificación en Poder Judicial	185
CUADRO N° 4.44	Percepción sobre la Planificación en Poder Ejecutivo	186
CUADRO N° 4.45	Percepción sobre la Planificación, según niveles de Gobierno	188
CUADRO N° 4.46	Percepción sobre la Planificación en Gobierno Nacional	188
CUADRO N° 4.47	Percepción sobre la Planificación en Gobiernos Regionales	189
CUADRO N° 4.48	Percepción sobre la Planificación en Gobiernos Locales	190
CUADRO N° 4.49	Percepción contribución Planificación a mejora G. Pública	191
CUADRO N° 4.50	Percepción sobre la Planificación como política de Estado	192
CUADRO N° 4.51	Percepción necesidad de hacer reformas a la Planificación	193
CUADRO N° 4.52	Percepción liderazgo propuesta de reforma Planificación	194

CUADRO N° 4.53	Percepción sobre enfoque del Presupuesto Público	195
CUADRO N° 4.54	Percepción sobre ampliación vigencia Presupuesto Público	196
CUADRO N° 4.55	Percepción sobre gestión del Presupuesto Público	198
CUADRO N° 4.56	Percepción reformas al Sistema de Presupuesto Público	199
CUADRO N° 4.57	Percepción contribución Ppto. Público mejora G. Pública	199
CUADRO N° 4.58	Percepción liderazgo propuestas de reforma Ppto. Público	200
CUADRO N° 4.59	Percepción sobre enfoque Sistema de Inversión Pública	201
CUADRO N° 4.60	Percepción enfoque territorial al Sistema de Inv. Pública	202
CUADRO N° 4.61	Percepción enfoque multianual al Sistema de Inv. Pública	204
CUADRO N° 4.62	Percepción necesidad reformas al Sistema de Inv. Pública	205
CUADRO N° 4.63	Percepción contribución Ppto. Público mejora G. Pública	205
CUADRO N° 4.64	Percepción liderazgo propuestas reforma Sistema Inv. Pub.	206
CUADRO N° 4.65	Relaciones de las Variables medidas, según Cuestionario	207
CUADRO N° 4.66	Correlaciones entre las dimensiones de las Variables	208
CUADRO N° 4.67	Perú: Consolidado Gasto Público, según Ejes Estratégicos	220
CUADRO N° 4.68	Perú: Consolidado del Gasto Público, según funciones en los tres niveles de gobierno	223
CUADRO N° 4.69	Perú: Consolidado de la distribución del Presupuesto en Actividades y Proyectos de Inversión Pública, según niveles de gobierno	226
CUADRO N° 4.70	Perú: Consolidado de la ejecución del Presupuesto en Actividades y Proyectos de Inversión Pública, según niveles de gobierno	227
CUADRO N° 4.71	Perú: Consolidado de la Ejecución del Presupuesto para Proyectos de Inversión Pública, según niveles de gobierno	230
CUADRO N° 4.72	Contrastación Hipótesis: Control Político – Gestión Pública	234
CUADRO N° 4.73	Control Político: Prueba de Kolmogorov -Smirnov	235
CUADRO N° 4.74	Control Político: Resumen	235
CUADRO N° 4.75	Gestión Pública: Estadísticos Descriptivos	235
CUADRO N° 4.76	Gestión Pública: Prueba de Kolmogorov – Smirnov	236
CUADRO N° 4.77	Gestión Pública: Resumen	236
CUADRO N° 4.78	Planificación Estratégica: Estadísticos Descriptivos	238
CUADRO N° 4.79	Planificación Estratégica: Prueba de Kolmogorov –Smirnov	239
CUADRO N° 4.80	Planificación Estratégica: Resumen	239
CUADRO N° 4.81	Correlaciones Sistemas de Presupuesto Pública e Inversión Pública –Gestión Pública	244

RESUMEN

El objetivo del presente Trabajo consiste en probar que el ejercicio constitucional y democrático de la función parlamentaria de Control Político impacta en el desenvolvimiento de la Gestión Pública, particularmente en el periodo 2007-2012, analizando la práctica del procedimiento de la Investidura del Consejo de Ministros.

Así, la Tesis pretende poner en evidencia el nivel de desarrollo alcanzado por el procedimiento de Control Político como es la Investidura del Consejo de Ministros y su influencia en la calidad de la gestión pública gubernamental, cuya misión es la administración de los bienes y servicios públicos que brinda a los ciudadanos, bajo exigencias de eficiencia, eficacia y equidad. Es pretensión también, revelar que el referido procedimiento se cumple con limitaciones y a falta de reformas y arreglos institucionales, ha devenido en el cumplimiento de un formalismo constitucional.

La metodología aplicada en la Investigación, muestra que la política general del Gobierno expuesta por el Presidente del Gabinete Ministerial ante el Pleno Congreso de la República quien debate y concede su voto de confianza, carece de una línea de base que permita priorizar la acción gubernamental y la provisión de los bienes y recursos públicos, cuestiones ligadas al manejo del presupuesto público y la calidad del gasto e inversión pública. Se observa además que, la exposición al no ofrecer metas e indicadores de desempeño, influye en la calidad de la gestión pública.

En ese sentido, uno de los resultados esperados con el desarrollo de la Investigación, tiene como objetivo contribuir a los esfuerzos gubernamentales por establecer sistemas efectivos de planificación, gestión, control y evaluación de resultados como rasgos característicos de la calidad de la gestión pública nacional y latinoamericana. Finalmente, las recomendaciones buscan fortalecer y profundizar el ejercicio democrático y constitucional del mecanismo de la Investidura del Consejo de Ministros y que sea el espacio ideal para armonizar criterios y consensos para que el trabajo del Parlamento apoye la viabilidad de la política general del Gobierno en beneficio de todos los ciudadanos.

ABSTRACT

Investigation herein presented is aimed to probe that the constitutional and democratic exercise of Parliament during Political Control falls within Public Management, especially on period 2007-20012, by analyzing the performance of Council of Ministers.

Therefore, this theses highlights development reached by the performance of Political Control as power of Council of Ministers and its influence on quality of public management whose mission is to manage public goods and services provided to citizens according to requirements of efficiency, effectiveness and equity. It is our intention, to reveal that such procedure, accomplished within limitations and lack of regulations and institutional fixtures, has a result the accomplishment of a constitutional formalism.

The methodology applied in this investigation shows that government's general politics exhibited by the Chairman of Council of Ministers before Republic Parliament, who debates and grants its trust, has any base lines that prioritize government action and provision of public resources and goods, which are linked to management of public budget and quality of expenditure and public investment. It was also found that not offering goals and performance index affects public management quality.

In that sense, the results obtained from this investigation aims to contribute with government efforts for establishing effective planning, management, monitoring and assessment of results and characteristics about the quality of National and Latin American Governance. Finally, recommendations seek to strengthen and deepen the democratic and constitutional exercise of the Investiture of the Council of Ministers for this to become the ideal place for harmonizing criteria and reaching consensus thereof, performance of Parliament will support the viability of Government General Policy for the benefit of all citizens.

INTRODUCCIÓN

En el Perú, una vieja aspiración desde los albores de la República es lograr la consolidación del régimen democrático y el Estado de Derecho para asegurar un clima de estabilidad y cooperación política, promover la competencia democrática y garantizar elecciones libres y transparentes, el pluralismo y la alternancia en el ejercicio del Poder. Ello nos conduce a declarar que la democracia representativa es la base de la organización del Estado de Derecho, que se refuerza y profundiza con la participación ciudadana permanente, ética y responsable, en el marco de la constitucionalidad.

Bajo esta premisa, el Congreso de la República es el órgano representativo de la Nación, encargado de realizar las funciones de representación, legislación, fiscalización y de CONTROL POLÍTICO según la Constitución Política del Perú. Siguiendo el desarrollo constitucional, el ordenamiento jurídico peruano ha determinado los mecanismos o procedimientos de Control Político, siguientes: la Investidura del Consejo de Ministros, la Interpelación, el Voto de Censura, la Acusación Constitucional o Antejuiicio Político, las Comisiones y Subcomisiones de Investigación, la Comisión de Fiscalización, la Revisión de actos legislativos del Ejecutivo, el Control del presupuesto, los Pedidos de informes, la Invitación a informar, y la Estación de Preguntas.

En opinión de L. Fernández¹, los mecanismos están establecidos en la Constitución Política del Perú y en el Reglamento del Congreso de la República, pero las reglas básicas para su funcionamiento no están totalmente definidas y muchas veces, son aplicados siguiendo procedimientos que no se encuentran regulados pero que han sido validados por la tradición parlamentaria. Esta forma de trabajar no siempre ha llevado a resultados positivos en cuanto a la aplicación de los procedimientos de Control Político, generándose en algunos casos, procesos engorrosos que no logran la consecución de los fines previstos legalmente para cada mecanismo. Al respecto propone la revisión y análisis de los mecanismos de control a la luz del nuevo contexto democrático y procurar una adecuada reglamentación mediante reforma constitucional.

¹ Fernández Lucía. Programa de Fortalecimiento Legislativo del Congreso de la República. Universidad del Estado de Nueva York USAID – PERÚ. Mecanismos de Control Político. Lima, Marzo del 2003

Muy a menudo se recurre a mecanismos o procedimientos de control reconocidos por el ordenamiento jurídico peruano como es la gestión del Presupuesto General de la República y la Cuenta General de la República desde el punto de vista de asignación equilibrada de recursos públicos y capacidad del gasto como también por la obligación de hacer la rendición de cuentas, pero sin que ambos mecanismos ampliamente difundidos en la gestión pública puedan dar respuesta a las exigencias de calidad del gasto y eficiencia de la intervención del Estado.

En efecto, de momento el Perú vive una experiencia muy particular, por un lado la economía del país crece de manera sostenida en las dos últimas décadas procurando mayor disponibilidad de recursos públicos tanto para atender las necesidades de gasto público para el financiamiento de servicios y bienes, como para aumentar la inversión pública en infraestructura productiva, económica y de servicios; pero por el otro, se observa que la economía no se diversifica, sigue todavía con un elevado nivel primario exportador y también, hay problemas en la capacidad de gasto del presupuesto en todos los niveles de Gobierno, provocando la agudización de todavía amplias brechas de pobreza y de desigualdad social.

Varios indicadores dan fe de ello. La buena performance del país está dada por el crecimiento del producto bruto interno -PBI que en el 2011 creció por encima del 6%², apoyado por el aumento de los precios de los minerales, la agro-exportación y el crecimiento de la construcción que junto al resto de actividades económicas, impulsan el incremento de las reservas internacionales netas - RIN que han subido aproximadamente a US \$ 62 mil millones a noviembre del 2012³. La buena salud económica del país da soporte a que el presupuesto público se incremente considerablemente cada año llegando a más de S/. 95,535 millones en el 2012⁴ y la asignación de los fondos para proyectos de inversión pública estén por el orden de los S/. 36,589 millones⁵.

Sin embargo, la gestión pública no parece seguir los principios de eficiencia y eficacia en materia de gasto público como tampoco parece sintonizar con las necesidades de la

² INEI. Perú: Tasa de Crecimiento del PBI, variación anual 6.9%. Lima, 2011.

³ BCRP. Reservas Internacionales Netas –RIN llegan a US\$ 61,904 millones en octubre 2012.

⁴ Ley del Presupuesto Público 2012, establece el presupuesto anual en S/. 95,534,635,000.00

⁵ MEF. Transparencia Económica. Consulta Amigable. Gasto del Presupuesto sólo proyectos 2012.

población en vista que los mecanismos de Control Político como el de la Inversión del Consejo de Ministros “no tiene correlato presupuestario” como bien anota L. Fernández⁶. Aquí es posible advertir que la desvinculación con la materia presupuestaria y la ausencia de instrumentos de seguimiento y monitoreo al desempeño público, dificulta avanzar hacia la mejora de la calidad del gasto público.

Según información y datos del Ministerio de Economía y Finanzas –MEF⁷, en el ejercicio fiscal del 2012 cuyo presupuesto institucional modificado –PIM por toda fuente de financiamiento fue de más de S/. 122,375 millones, la ejecución presupuestal por todo concepto de gasto llegó al 84.3% y la ejecución de la partida de inversión pública apenas superó el 71.1%. Es decir que, en el año 2012 el desempeño de la gestión pública dejó de gastar en total más de S/. 19,109 millones de los cuales S/. 10,244 millones tenían como destino la ejecución proyectos de inversión pública.

La preocupación es mayor cuando se comprueba que en el periodo 2007 – 2012 la incapacidad de gasto o el deficiente desempeño de la gestión pública en los tres niveles de gobierno, ha significado que se deje de gastar más de S/. 105,701 millones privando a un grueso sector de la población de superar sus dificultades y limitaciones para crecer y desarrollarse por falta de servicios y obras públicas al no haber ejecutado más de S/. 59,262 millones en infraestructura productiva y económica como son carreteras, irrigaciones, energía, servicios básicos como agua, desagüe, etc.

Cabe recordar que en el país, según datos del Instituto Nacional de Estadística e Informática –INEI, un amplio sector de la población vive todavía en una persistente pobreza cuya incidencia es de 27.8% y la extrema pobreza es de 9.3% al 2011 y con brechas en el acceso a los servicios públicos (agua, saneamiento, alumbrado público, seguridad, etc.) y servicios sociales (salud, educación, vivienda, alimentación, empleo, etc.) que tienden a agudizarse en vez de cerrarse.

Esta situación es grave e insostenible y demuestra que queda mucho por hacer para revertir las tendencias hacia una mayor conflictividad social que amenaza la democracia y la

⁶ L. Fernández. Op. Cit.

⁷ *Ibidem*.

governabilidad del país como también la legitimidad de las instituciones y el ejercicio del poder. En atención a ello, el Perú tiene que mejorar la calidad del gasto público y sobre todo, reorientar la inversión pública a diversificar su aparato productivo, cerrar las brechas en infraestructura económica y productiva, para lograr la expansión de las oportunidades de vida de la gente bajo exigencias de equidad y sostenibilidad; asimismo, el gasto y la política social debe facilitar la participación de la inversión privada, focalizando su intervención (identificar los beneficiarios) para lograr el cierre de las brechas y desigualdades sociales que tiene aquella población sin acceso a los servicios públicos y sociales que brinda el Estado.

En este contexto queda entendido que es el momento propicio para hacer reformas políticas necesarias para fortalecer el rol de las instituciones de la gobernanza nacional como son el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial como también de otros órganos constitucionales autónomos haciendo uso de sus propias atribuciones y competencias, disponiendo para ello de nuevos instrumentos técnicos de planeamiento y control de gestión con horizontes razonables de trabajo para lograr metas y objetivos a mediano y largo plazo como alternativa de solución a las prácticas corrientes del asistencialismo y visión del corto plazo que tiene la gestión pública hasta el presente.

En lo que corresponde al Congreso de la República como primer Poder del Estado, la función de Control Político que es la más importante desde el punto de vista de separación y equilibrio de poderes no es tan reconocida entre la ciudadanía tanto como las de representación, legislación y fiscalización debido que el sistema presidencialista tiene relativo peso o influencia sobre el parlamentarismo. Por esta razón los procedimientos de Control Político no están suficientemente desarrollados, unos tienen más intensidad que otros y su aplicación es débil pues se cumple con serias limitaciones.

La idea central del resultado del presente Trabajo de Investigación es contribuir al fortalecimiento y consolidación de la función parlamentaria del Control Político profundizando la práctica del procedimiento de la Investidura del Consejo de Ministros provocando la articulación de la política general del gobierno y el desempeño parlamentario a la consecución de los objetivos nacionales de desarrollo, como en su momento lo propuso el Plan Estratégico Sectorial Multianual –PESEM aprobado mediante Resolución

Ministerial N° 281-2007-PCM y reformulado con la Resolución Ministerial N° 147-2010-PCM en el marco de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo N° 29158.

Ello en vista de que el rol de la Presidencia del Consejo de Ministros, según la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo N° 29158, consiste en:

- Coordinar las políticas nacionales y sectoriales del Poder Ejecutivo;
 - Coordinar las relaciones con los demás Poderes del Estado, los Organismos Constitucionales, Gobiernos Regionales, Gobiernos Locales y la Sociedad Civil;
 - Aplicar las políticas nacionales de carácter multisectorial, en especial las referidas al desarrollo económico y social;
 - Conducir las políticas de modernización y descentralización de la gestión del Estado;
 - Dirigir, articular, coordinar y establecer los lineamientos de la política y del gasto.
- La función principal es reducir la pobreza y la desigualdad.

A la construcción de ese escenario ideal para la profundización de democracia, mejora de la gobernabilidad del país, mejor clima de legitimidad para las instituciones y del ejercicio del poder acercándolo a las aspiraciones de la gente, espera contribuir este Trabajo de Investigación, cuyo centro de atención es el estudio, análisis y perfeccionamiento de las herramientas y mecanismos inherentes a la función constitucional del Control Político como es el procedimiento de la Investidura del Consejo de Ministros y el desenvolvimiento de la Gestión Pública en tanto el gabinete ministerial en el marco de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo es la instancia gubernamental competente de la dirección de las políticas públicas y velar por el correcto uso de los recursos públicos para la prestación de servicios y asignación de bienes públicos a la Sociedad.

La importancia del Trabajo de Investigación radica en el hecho que las iniciativas de reforma política y legal que se proponen para profundizar la práctica del procedimiento de control político y adecuar los procedimientos administrativos de planeamiento, presupuesto e inversión pública a los contextos actuales, constituyen los instrumentos y herramientas técnicas necesarias para facilitar una gestión pública de calidad, transparente, ética y que efectivamente, contribuya al logro de un clima de gobernabilidad, ganar confianza en la ciudadanía, construir un Estado de Derecho y superar la crisis de institucionalidad avanzando hacia el ideal de un Estado moderno, unitario, democrático y descentralizado.

En ese contexto y al logro del propósito, la presente Tesis se organiza y desarrolla en cinco grandes capítulos. El **Capítulo I. El Problema de Investigación:** describe la realidad problemática y plantea el problema, como también establece los objetivos y hace la justificación respectiva según el nivel de sus implicancias. Asimismo, destacan las limitaciones y alcances.

El **Capítulo II. Marco Teórico:** expone las **bases teóricas generales y bases teóricas especializadas**, los conceptos y modos prácticos relacionados con el funcionamiento del aparato público desde el punto de la institucionalidad, la función, los antecedentes; asimismo, las **hipótesis, las variables y los indicadores:** definición conceptual y operacional, matriz de consistencia. El **Capítulo III. Metodología:** refiere al **tipo, nivel y diseño de la Investigación**, la población y la muestra, el tamaño muestral y la unidad de análisis e interpretación de datos.

El **Capítulo IV.** Comprende el cuerpo propiamente dicho de la Investigación y refiere al desarrollo de los temas y datos relacionados con las variables, en los aspectos siguientes: **análisis y resultados de la Investigación:** características principales por cada variable, contrastación de las hipótesis y discusión de los resultados.

Finalmente el **Capítulo V.** Aborda las **conclusiones** derivadas del análisis de los hallazgos y se presentan las **recomendaciones** que constituyen las propuestas de reforma y arreglos institucionales para la mejora futura de la calidad tanto del procedimiento parlamentario del Control Político como de los principales instrumentos y herramientas técnicas cuyo impacto es la mejora futura de la calidad de la Gestión Pública. Concluye el Trabajo detallando las referencias **bibliográficas** y los **anexos**.

CAPÍTULO I.

PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

1.1 EL PROBLEMA GENERAL Y LOS PROBLEMAS ESPECÍFICOS

1.1.1 EL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

La realidad problemática refiere al débil ejercicio democrático del procedimiento de Control Político el de la Investidura del Consejo de Ministros y su impacto en la calidad de la Gestión Pública. Desde diferentes frentes se argumenta que la acción gubernamental es ineficiente e ineficaz en la prestación y administración de los bienes y servicios públicos que el Estado brinda a los ciudadanos pues persiste la desigualdad y la pobreza y ante esa contingencia cada vez son más frecuentes las propuestas de reforma para asegurar un mejor desempeño.

Ello resulta de un evidente desajuste del funcionamiento de dos instituciones del Estado como es el Poder Legislativo (Control Político) y el Poder Ejecutivo (Gestión Pública), en vista que persisten las restricciones políticas y legales, pese a las reformas de las últimas décadas que si bien obedecen al principio de gradualidad, estas no son uniformes y no siempre han coincidido en el momento ni con la intensidad que se requiere. Hay retraso en la adecuación de las normas y disposiciones legales al marco constitucional vigente.

En este contexto, se ha impuesto en la conciencia nacional la idea de profundizar las reformas para responder a las exigencias de un Estado moderno, unitario, democrático y descentralizado. No en vano, la primera de las 31 Políticas de Estado del Acuerdo Nacional: Democracia y Estado de Derecho en el Perú, que precisa la tarea fundamental de trabajar por el fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho, y que a la letra dice:

“Nos comprometemos a consolidar el régimen democrático y el Estado de derecho para asegurar un clima de estabilidad y cooperación política, promover la competencia democrática y garantizar elecciones libres y transparentes, el

pluralismo y la alternancia en el poder. Declaramos que la democracia representativa es la base de la organización del Estado de derecho, que se refuerza y profundiza con la participación ciudadana permanente, ética y responsable, en el marco de la constitucionalidad. Con este objetivo el Estado:

- a) Defenderá el imperio de la Constitución asegurando su funcionamiento como Estado constitucional unitario y descentralizado, bajo los principios de independencia, pluralismo, equilibrio de poderes y demás que lo integran;*
- b) Garantizará el respeto a las ideas, organizaciones políticas y demás organizaciones de la sociedad civil, y velará por el resguardo de las garantías y libertades fundamentales, teniendo en cuenta que la persona y la sociedad son el fin supremo del Estado;*
- c) Fomentará la afirmación de una cultura democrática que promueva una ciudadanía consciente de sus derechos y deberes; y*
- d) Establecerá normas que sancionen a quienes violen o colaboren en la violación de la constitucionalidad, los derechos fundamentales y la legalidad”*

Aparte de los compromisos del Acuerdo Nacional por fortalecer el principio de división de poderes y armonizar el desempeño de acción gubernamental a favor de los ciudadanos, existen otras razones a tener en cuenta. El fundamento de la división de poderes es preservar el equilibrio de los órganos o instituciones del Estado, con el objetivo de garantizar la libertad al limitar la omnipotencia del poder. Por eso Montesquieu decía que, *“la división de poderes es esencial para que el poder detenga al poder”*.

Por otra parte, al separar y delimitar las competencias de los distintos órganos del Estado, la división de poderes posibilita un mejor desenvolvimiento de las distintas funciones de gobierno expresadas en instituciones diferenciadas, que, sin embargo, concurren a la consecución de un único y exclusivo fin, que es el de gobernar; y la acción de gobierno, no es otra que la de ejercer el poder en una comunidad determinada. De allí que se sostenga que el poder del Estado *“es uno solo, con pluralidad de funciones y actividades”*. Lo que se divide no es el poder, sino las funciones y los órganos que las cumplen.

Al efecto, el Congreso de la República como Poder Legislativo del Estado elabora y aprueba su Reglamento, que tiene fuerza de ley⁸ el mismo que, en su definición, funciones generales, estructura, composición y denominación, señala que, *“El Congreso es el órgano representativo de la Nación, encargado de realizar las funciones legislativas, de Control Político y las demás que establece la Constitución Política. Es unicameral y está integrado por ciento treinta Congresistas elegidos en forma directa, de acuerdo a ley”*⁹.

Esto quiere decir que la función de Control Político tiene un marco legal muy genérico y debido a la falta de normas que precisen los mecanismos y procedimientos específicos, frente a la acción gubernamental que se caracteriza por ser dinámica, compleja y cambiante, vuelven débil su práctica al extremo de ser visto como una rutina. A consecuencia de ello, la intervención del procedimiento parlamentario de la Investidura del Consejo de Ministros como mecanismo de control a la marcha de la Gestión Pública, al no ser la óptima, apoya el sentimiento mayoritario de la población que la percibe como deficiente.

La apreciación coincide con las conclusiones de un trabajo elaborado por la consultora L. Fernández¹⁰, quien luego de un paciente estudio señala, entre otros aspectos que, *“los mecanismos de control político aparte de estar instituidos constitucionalmente, no se había definido las reglas básicas para su funcionamiento y que siguen procedimientos no regulados y engorrosos que no logran la consecución de los fines previstos y que por tanto es necesario hacer modificaciones a la regulación actual”*.

Como ya se ha expresado el Congreso de la República en el marco de la Constitución Política del Perú elabora y aprueba su Reglamento; sin embargo, la dinámica del trabajo parlamentario encuentra dificultades para un adecuado funcionamiento por cuanto las circunstancias actuales son distintas al escenario político de 1993 que motivo el actual texto constitucional y que incorpora los procedimientos de la función de Control Político, sin considerar los mecanismos de

⁸ Artículo 94° de la Constitución Política del Perú

⁹ Artículo 2° del Reglamento del Congreso de la República

¹⁰ Fernández Lucía. Op. Cit.

adecuación y sin la necesidad de pasar por requisito previo de la reforma constitucional que no siempre se puede lograr.

De modo que los procedimientos de Control Político como el caso de la Investidura del Consejo de Ministros son débiles y exigen de normas expresas que fijen reglas básicas y determinen procesos ágiles y claros que permitan medir y controlar los progresos y avances de la política general del Gobierno al logro de objetivos nacionales de desarrollo; asimismo, vigilar el uso correcto de los bienes y recursos públicos. Para ello es necesario: la reforma de la Constitución Política del Perú y recurrentemente, la modificación del Reglamento del Congreso de la República.

En consecuencia, un mejor ejercicio del procedimiento parlamentario de Control Político el de Investidura del Consejo de Ministros provocará que la política general del Gobierno expuesta ante el Pleno del Congreso de la República por el Presidente del Gabinete Ministerial en tanto responsable de la coordinación de las políticas nacionales y sectoriales del Poder Ejecutivo, identifique las prioridades y los ejes de desarrollo, precise las metas y objetivos que se espera alcanzar, como también las estrategias a seguir, los recursos que se han de emplear y los indicadores de seguimiento y evaluación que aseguren el logro de resultados, en armonía con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 6° de la Ley N° 29158 Orgánica del Poder Ejecutivo –LOPE que precisa el ejercicio pleno de la función de planificar, normar, dirigir, ejecutar y evaluar las políticas nacionales y sectoriales en conformidad con las políticas de Estado; asimismo, los propósitos y alcances del Plan Estratégico Sectorial Multianual –PESEM.

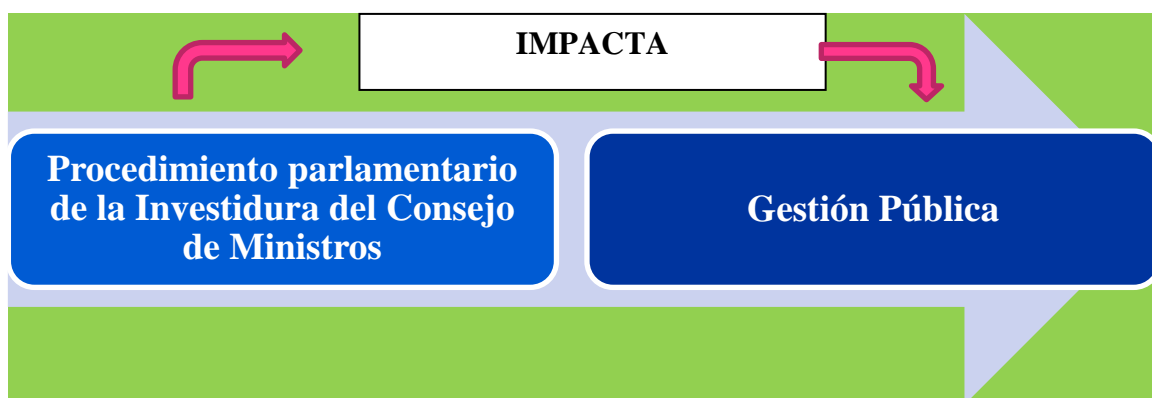
1.1.2 LA FORMULACIÓN DEL PROBLEMA

Se trata de investigar el impacto que genera la aplicación del procedimiento parlamentario de Control Político el de la Investidura del Consejo de Ministros, en la Gestión Pública del Perú, periodo 2007 – 2012 y a la luz de los resultados, hacer propuestas de mejora a futuro. De lo expuesto anteriormente, se pueden plantear las siguientes preguntas de investigación:

1.1.2.1 PROBLEMA GENERAL

¿De qué manera el procedimiento parlamentario de Control Político el de la Investidura del Consejo de Ministros, impacta en la Gestión Pública, años 2007 – 2012?

El Problema General de Investigación puede graficarse, especificando las dos variables que intervienen, de la siguiente forma:

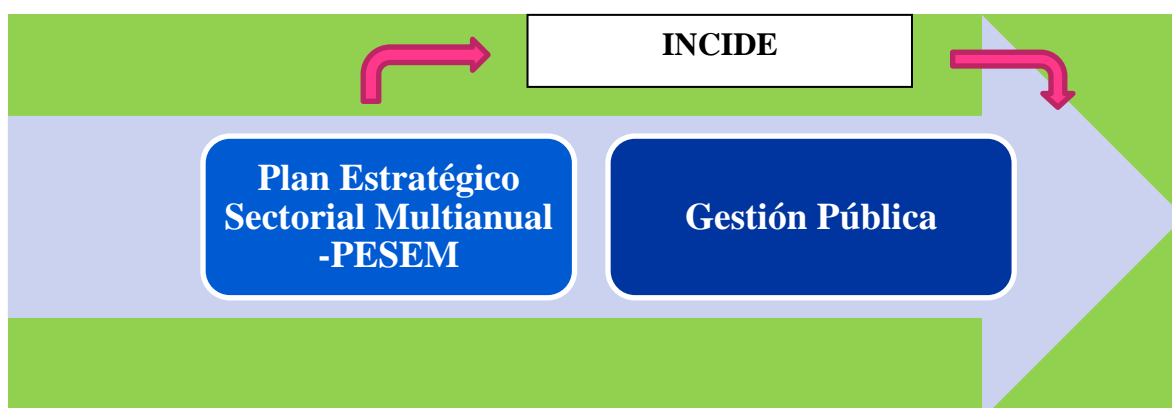


1.1.2.2 PROBLEMAS ESPECÍFICOS

Del problema general, antes enunciado, se derivan los específicos siguientes:

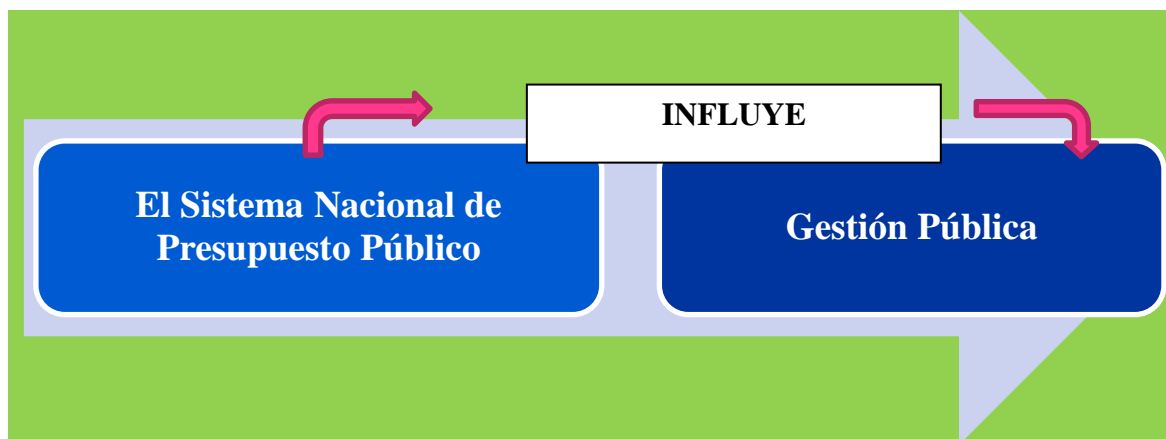
a) Primer Problema Específico

¿El Plan Estratégico Sectorial Multianual - PESEM, incide en la Gestión Pública, en un escenario de impacto del procedimiento parlamentario de Control Político el de la Investidura del Consejo de Ministros, años 2007 – 2012?



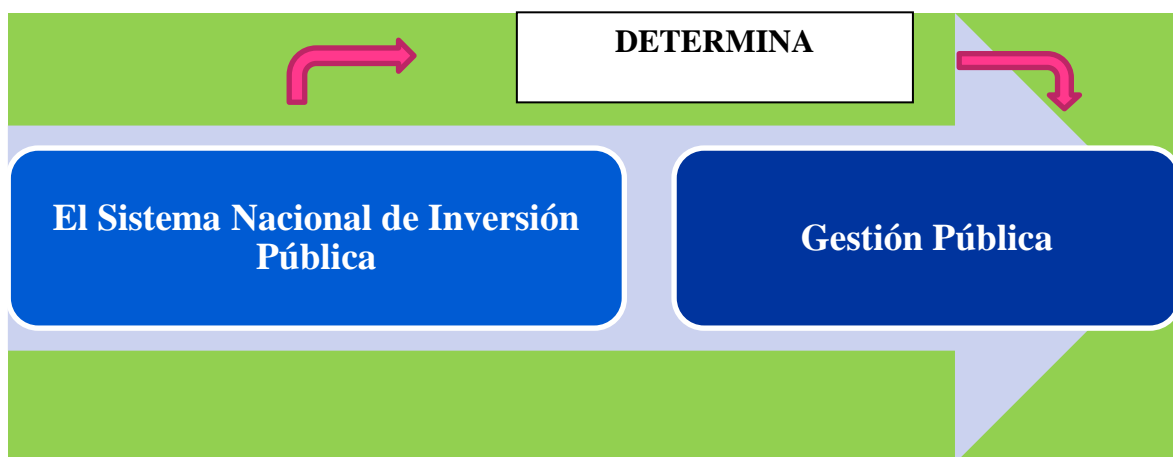
b) Segundo Problema Específico

¿El Sistema Nacional de Presupuesto Público influye en la Gestión Pública, en un escenario de impacto del procedimiento parlamentario de Control Político el de la Investidura del Consejo de Ministros, años 2007 – 2012? Mostrando las variables, el Segundo Problema Específico se grafica a continuación.



c) Tercer Problema Específico

¿El Sistema Nacional de Inversión Pública determina la Gestión Pública, en un escenario de impacto del procedimiento parlamentario de Control Político el de la Investidura del Consejo de Ministros, años 2007 – 2012? Mostrando las variables, el Tercer Problema Específico se grafica a continuación



La Investigación se efectuará estudiando los problemas del procedimiento parlamentario de Control Político el de la Investidura del Consejo de Ministros y la Gestión Pública, en el periodo 2007 – 2012. Los elementos operacionales están relacionados con el grado de cumplimiento de las funciones generales y la capacidad de gasto en la inversión pública en los tres niveles de gobierno: Nacional, Regional y Local.

El periodo de análisis referido a la evidencia empírica comprende los años 2007 al 2012, espacio en que se aplicó el referido procedimiento parlamentario de Control Político.

1.2 OBJETIVOS: GENERAL Y ESPECÍFICOS

1.2.1 OBJETIVO GENERAL

Demostrar que el ejercicio del procedimiento parlamentario de Control Político el de la Investidura del Consejo de Ministros, impacta en la Gestión Pública, años 2007 – 2012.

1.2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

1.2.2.1 Primer Objetivo Específico

Probar cómo el Plan Estratégico Sectorial Multianual - PESEM, incide en la Gestión Pública, en un escenario de impacto del procedimiento parlamentario de Control Político el de la Investidura del Consejo de Ministros, años 2007 – 2012

1.2.2.2 Segundo Objetivo Específico

Comprobar que el Sistema Nacional de Presupuesto Público, influye en la Gestión Pública, en un escenario de impacto del procedimiento

parlamentario de Control Político el de la Investidura del Consejo de Ministros, años 2007 – 2012.

1.2.2.3 Tercer Objetivo Específico

Contrastar que el Sistema Nacional de Inversión Pública determina la Gestión Pública, en un escenario de impacto del procedimiento parlamentario de Control Político el de la Investidura del Consejo de Ministros, años 2007 – 2012?

1.3 IMPORTANCIA

1.3.1 RELEVANCIA SOCIAL

La Tesis pretende contribuir al perfeccionamiento de los instrumentos y herramientas que se emplean en el ejercicio del procedimiento de control político como es la Investidura del Consejo de Ministros y los sistemas administrativos que dinamizan la Gestión Pública con la finalidad de mejorar su actuación para el éxito de las políticas y programas sociales de lucha para la superación de la pobreza y la desigualdad social.

La persistencia de las brechas en el acceso a los servicios públicos y sociales como las de infraestructura productiva, económica y social que sustentan la incidencia de la pobreza y la desigualdad social que afectan a un buen sector de población por ser carácter estructural, exigen cambios y arreglos institucionales para lograr una mejor intervención del Estado y una gestión y administración pública más eficiente y más eficaz.

1.3.2 IMPLICANCIAS TEÓRICAS

Las visiones teóricas acerca de la función y organización tanto del Estado y su forma de gobierno como aquellas relacionadas con la Gestión Pública, casi siempre son tratadas y estudiadas por separado, pese a su propósito de procurar progreso y

bienestar a los ciudadanos en un clima de gobernabilidad y con exigencias de crear valor público a los servicios y bienes públicos estatales.

Los desajustes y los desequilibrios que se observan en el desenvolvimiento del Estado y la administración gubernamental, se explican por la vigencia de un inadecuado ordenamiento legal y técnico. Esta situación obliga a la necesidad de armonizar ambas visiones teóricas con la tendencia global de profundizar los cambios estructurales para la transformación del Estado y de la modernización de la administración pública, teniendo como eje central el servicio al ciudadano y a la sociedad, bajo principios de calidad, eficiencia y eficacia.

En este contexto la Tesis aportará nuevos criterios de análisis e interpretación de la realidad gubernamental para apoyar su transformación con enfoque de gobernanza. Para el efecto, se propone la aplicación de las técnicas metodológicas en el estudio y análisis mayormente cualitativo de las variables procedimiento parlamentario de la Investidura del Consejo de Ministros y Gestión Pública, en dos grandes dimensiones como es la meta evaluación que corresponde al nivel nacional; y la meso evaluación en el nivel regional y local.

Además de ello se aplicarán métodos cuantitativos para probar que las hipótesis una vez contrastadas, enriquecerán de modo particular la Gestión Pública con una mejor aplicación de los sistemas administrativos de planeamiento estratégico, presupuesto e inversión público y en general del procedimiento parlamentario de Control Político el de la Investidura del Consejo de Ministros.

1.3.3 IMPLICACIONES PRÁCTICAS

La Tesis tiene por finalidad hacer una efectiva contribución al mejoramiento de la Gestión Pública desde la perspectiva de profundizar la práctica del procedimiento parlamentario de Control Político el de la Investidura del Consejo de Ministros, mediante la entrega de propuestas de reforma política de la Carta Constitucional y del marco legal vigente que norman y regulan los sistemas administrativos de planeamiento estratégico, presupuesto público e inversión pública.

Un hecho que mejor expresa el desfase del ordenamiento legal vigente es la deficiente gestión de la política social del Estado, debido a varios factores entre ellos la ausencia de instrumentos de planificación y estrategias de focalización e identificación de beneficiarios. Pese a que compromete un alto gasto público, persisten las brechas de pobreza y desigualdad.

Según la Contraloría General de la República¹¹, los programas y proyectos sociales tienen un defecto generalizado en nuestro país como es la falta de un padrón de beneficiarios y por esta razón, existen tres graves problemas: alta filtración (personas reciben bienes y servicios públicos sin calificar como pobres), sub cobertura (personas no reciben bienes y servicios pese a calificar como pobres) y yuxtaposición (personas reciben bienes y servicios de dos más programas sociales). La política social está impregnada de un alto sentido asistencialista que alienta una preocupante cultura de dependencia.

1.3.4 IMPLICANCIAS METODOLÓGICAS

Los métodos empleados en la presente Tesis aportan criterios técnicos necesarios a tener en cuenta por funcionarios y servidores públicos responsables del diseño de políticas públicas; asimismo de la dirección, supervisión y control de la Gestión Pública. Al respecto, se considera importante destacar la pertinencia de los aportes en los aspectos siguientes:

- a) Alineamiento de los planes sectoriales, regionales y locales al logro de una visión nacional de desarrollo a largo plazo.
- b) Fortalecimiento de los sistemas administrativos de planeamiento, presupuesto e inversión pública, orientados a la mejora de la calidad de la Gestión Pública, creando efectivo valor público a los servicios públicos y sociales que brinda el Estado.

¹¹ Contraloría General de la República. Informe macro N° 227-2009-CG/PSC-IM. Evaluación de la gestión de los programas sociales desde la perspectiva de Control, julio 2007 a julio 2008. Lima, 2009.

- c) Integrar sistemas administrativos de planeamiento, presupuesto e inversión pública para facilitar las acciones de control y de evaluación de resultados por las instituciones públicas.
- d) La evaluación ex–post contribuye a evaluar resultados con miras a corregir incoherencias sobre la marcha y a generar referencias para mejorar a futuro.
- e) Diseñar sistemas de control y de evaluación de resultados que interpreten a las entidades públicas como ejecutoras de “ciclos institucionales”, compuestos por proyectos y por procesos.

1.4 LIMITACIONES Y ALCANCES

El sector público desde el punto de vista de estructura y organización del Estado y forma de Gobierno al servicio de los ciudadanos, hace referencia a una realidad compleja y multidimensional en tal virtud es visto y estudiado desde diferentes perspectivas, disciplinas y campos de las ciencias sociales, políticas, administrativas, económicas, etc. La preocupación por el quehacer público, se remonta a la formación de los primeros Estados constituidos por el hombre siglos atrás en su necesidad de saber convivir e interactuar recíprocamente en sociedad.

En ese sentido este Estudio es pertinente por cuanto guarda coherencia con los alcances del área temática de la Maestría de GESTIÓN Y DESARROLLO. Además de ello se ve facilitada pues existen diversas fuentes bibliográficas y de información donde obtener los datos necesarios y suficientes para su desarrollo; se contará con asesoría especializada y con financiamiento asegurado.

La Investigación se efectuará estudiando las normas y la práctica del procedimiento parlamento de Control Político el de la Investidura del Consejo de Ministros y su impacto en la Gestión Pública, analizando la organización y el comportamiento seguido por tres de los once sistemas administrativos, por ser de mayor gravitación como son: Sistema de Planeamiento Estratégico, Sistema de Presupuesto Público y Sistema de Inversión Pública.

Al efecto, la Investigación para obtener la evidencia empírica se limita a la revisión y análisis comparativo de la política general del gobierno expuesta al pleno del

Congreso de la República por los presidentes del Consejo de Ministros; y al comportamiento seguido por los sistemas administrativos en el cumplimiento de los objetivos de progreso y desarrollo con la finalidad de identificar las limitaciones que impiden una eficiente y eficaz Gestión Pública; asimismo, sustentar las propuestas de reforma política y legal, conducentes al propósito de contribuir a la transformación del Estado y la modernización de la Gestión Pública.

Resta precisar que el análisis y estudio referido a la evidencia empírica comprende el periodo 2007 al 2012 que involucra dos gestiones de gobierno con matices y visiones diferentes: la del Presidente A. García (2006 – 2011); y la del Presidente O. Humala (2011 – 2016).

De ámbito.- Esta Investigación se limita al procedimiento parlamentario de Control Político el de la Investidura del Consejo de Ministros.

De tiempo.- Esta Investigación estuvo limitada al periodo 2007 – 2012.

De recursos.- Para la realización de la Investigación, se contó con el financiamiento propio del titular de la Investigación.

CAPÍTULO II.

EL MARCO TEÓRICO

2.1 ANTECEDENTES

El progreso y desarrollo de la humanidad ha implicado significativos cambios en sus modos de asociación para vivir en sociedad, las formas de organización política para garantizar el ejercicio de las libertades y los derechos y los regímenes administrativos a fin de dar uso racional a los medios y los bienes públicos para asegurar el bienestar. Es así, como el hombre y la sociedad en función de sus necesidades han provocado grandes cambios en la concepción primigenia del Estado y las formas de gobierno, asignándoles nuevos roles y competencias en circunstancias que persisten las limitaciones y carencias para la vida plena en sociedad.

Las permanentes preocupaciones por el ideal de la vida plena explican el sentido de los acontecimientos históricos que han significado grandes transformaciones políticas, sociales, económicas y culturales en la evolución histórica de la humanidad y en el pensamiento político. La organización de la vida en comunidad, la configuración de los primeros Estados y las formas de gobierno son manifestaciones de un proceso político que sigue en construcción, toda vez que se persiste en el perfeccionamiento de los sistemas políticos, de los órganos que detentan el poder en representación del pueblo y de los mecanismos de control al ejercicio del poder político.

Es en el curso de ese proceso político que surgen las primeras formas políticas de división de poderes que adoptan las antiguas polis o ciudades –Estado de la antigua Grecia (siglos XII y IX a.C.) y la República de Roma (año 509 a.C.), es allí donde se encuentran los antecedentes más antiguos de control en la medida que hubo la necesidad de asegurar un ejercicio equilibrado del poder. La condición básica para el ejercicio del control es la existencia de órganos constituidos deliberadamente para el ejercicio del poder político bajo el principio de la separación o división de poderes.

Con los años la concepción primigenia del sistema político y consecuentemente del control, mejoran con los aportes filosóficos de Platón con su obra celebre “La República” (años 427 – 347 a.C.), donde teoriza acerca del Estado ideal; y luego su alumno Aristóteles con su obra “La Política” (años 384 – 322 a.C.), que desarrolla las teorías de ciudadanía, la constitución y la distribución de poderes que han sido muy bien valorados por pensadores políticos para la conceptualización de los regímenes políticos y los sistemas constitucionales modernos, entre los que destaca el inglés John Locke (1632 – 1704) y el francés Charles Louis de Secondat, conocido como barón Montesquieu (1689 – 1755).

En la era cristiana los cambios políticos son más dinámicos gracias a una serie de reformas en la marcha del proceso político y hacen más nítida la función de control en los sistemas constitucionales, entre las que destaca la aprobación de la Carta Magna de Inglaterra en el año 1215 y cinco siglos después la aprobación de la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica en 1787 y la Constitución de Francia en 1791. Estos innovadores textos constitucionales, provocan reformas radicales en la concepción del Estado y la forma de gobierno con el principio de la división o separación de los poderes legislativos, ejecutivos y judiciales.

Así ha quedado establecido y por aceptado que el Poder Legislativo es competente para votar las leyes, crear los impuestos, ejercer control al Ejecutivo, etc.; el Poder Ejecutivo cumple las funciones de gobierno, el cumplimiento de las leyes, etc.; y el Poder Judicial, administra la justicia.

Hoy el Control Político está presente en los Estados modernos con amparo constitucional tanto en regímenes parlamentarios como presidenciales y es considerado el centro vital de los sistemas democráticos. En la medida que se profundiza la democracia, los instrumentos y los procedimientos de Control Político también cambian para acentuar la vigilancia a los actos del Ejecutivo y el desempeño de los funcionarios responsables de la conducción de la Gestión Pública a fin de cautelar el bien público en función de asegurar el bienestar común. Al respecto, se han identificado importantes trabajos, como los que siguen:

2.2 BASES TEÓRICAS GENERALES

2.2.1 EL CONTROL POLÍTICO

En opinión del profesor Néstor Sagüés¹², la idea de control no está perfectamente definida y que la evidencia de la función estatal de control específica y diferenciada de las otras tres fundamentales del Estado (legislación, administración y justicia), es un dato relativamente reciente de la ciencia del derecho constitucional, y ha sido más producto de la práctica y de la experiencia que de las especulaciones constitucionales teóricas.

Refiere que, el control político como problema preocupó desde el siglo XVI, con los conceptos de frenos recíprocos, controles recíprocos, retenciones y reservas recíprocas entre quienes detentan el poder, entre ellos el rey. Ello fue, dice, mucho antes de la tesis de Montesquieu de la división de poderes ante la necesidad de que era indispensable instituir órganos y/o mecanismos de poder que detengan el poder. Añade que, el control es presupuesto del equilibrio y de la funcionalidad de su sistema constitucional.

Destaca también que, en la tesis de Karl Loewenstein el control asume dos modalidades básicas: el control por distribución del poder cuando uno o más actúan para producir un acto jurídico estatal; o por negación de poder, cuando un poder puede disolver a otro poder o vetar las acciones del otro, hechos que ocurren tanto en los regímenes presidenciales como en los regímenes parlamentarios.

Sagüés es del parecer que, cuando un órgano puede interferir en la actividad de otro, revisando su comportamiento con efectos decisorios o sin ellos, ejerce papeles de control. El argumento ideológico, dice, es una consecuencia del legitimismo democrático, el enorme poder del presidente demanda una correlativa cuota de control. El hecho que el Congreso por ser un órgano más representativo ejerza control sobre el Ejecutivo, diferencia a la democracia de la autocracia. Concluye en

¹² Sagüés, Néstor Pedro. El control del Congreso sobre el Presidente de Argentina: Normas y realidades. Revista Ius Et Praxis Volumen 8 N° 1, 2002. Universidad de Talca -Maule. Chile, 2002.

que, a través de la Legislatura el pueblo tiene el control del Gobierno; y por tal razón, el control parlamentario debe subsistir mejor aún en un régimen presidencialista.

Un trabajo de investigación realizado por profesores de la Facultad de Derecho de la Universidad de La Sabana¹³, encuentra que en el desarrollo del concepto de control político basado en la teoría de la tri-división de poderes planteada por J. Locke y Montesquieu y que caracteriza a las constituciones modernas, han influido varios acontecimientos relacionados con el progreso de los sistemas de organización política, las renovadas ideas de pensadores e ideólogos y otros hechos históricos como los legados de las polis griegas, la república de Roma y la Carta Magna de Inglaterra.

Hace referencia que, ya en la antigua Grecia donde florecieron las ciudades –Estado en los siglos XII y IX a.C. la organización política de las Polis estaba dividida en tres órganos: la asamblea, el consejo y las magistraturas. Allí se encontraría el origen del control político, con la función atribuida a la asamblea de vigilar de cerca las actividades de los magistrados, cuidar de la administración corriente y la ejecución de decisiones de la asamblea.

Respecto de Roma precisa que, tras la caída del último rey etrusco Lucio Tarquino surgió la República (año 509 a.C.) que instituye su forma de gobierno y crea el nuevo cargo de Cónsul que asume las funciones del depuesto rey. Para desempeñar el cargo de Cónsul eran elegidos dos senadores para una gestión anual, mientras un Cónsul tomaba las decisiones de gobierno, el otro vigilaba su actuación.

Esta forma de control político, dice, pronto cambió cuando se establece el Senado de la República y se le confieren las funciones de control a los actos de las magistraturas y asambleas a través de sus autoridades mediante la figura del Veto.

¹³ Galeano Escolar, Juan Carlos y Otros. Control político en la jurisprudencia de la Corte Constitucional Colombiana. Centro de Investigaciones Socio-Jurídicas –CISFADER, Facultad de Derecho –Universidad de La Sabana -Cundinamarca. Colombia, 2003.

Sin embargo, sería Inglaterra quien aporta la forma política más avanzada del pensamiento democrático y la mejor manifestación de control político, con la promulgación de la Carta Magna de 1215 que establece varias instituciones: parlamentarismo, representación política, elecciones populares, monarquía constitucional, constitución, división de poderes y proclamación de las libertades públicas.

El control político en el parlamento inglés, dice, es reconocido porque surgió para controlar las decisiones de un Estado en el que el rey tomaba decisiones discrecionales sin ningún tipo de control y expedía impuestos a su libre albedrío. Agrega también que, el sistema parlamentario inglés es el que tiene la figura de control político de mayor eficacia en razón de sus múltiples instrumentos que establece para hacer un eficiente control a las diferentes ramas del poder político.

Según el doctor D. Valadés Ríos¹⁴, el control político es una de las funciones tradicionales de los sistemas constitucionales, pero el diseño de sus instrumentos y de los procedimientos ha variado con una serie de normas y reflexiones doctrinarias desde su impulso inicial dado por la Asamblea Nacional de Francia con la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (1789) que antecedió a la Constitución (1791) que establece el principio de la separación de poderes del Estado.

Dice que, la construcción teórica de la división de poderes en un principio buscaba socavar el poder del rey, trasladando las decisiones al pueblo representado en el cuerpo constituyente. Sostiene que, el hecho de que el gobernante investido del poder político rinda cuentas a otro poder estatal sobre sus actos y desempeño al amparo de la Constitución y la ley, configura la función del control político.

Es por esta razón que, el control político resulta ser la función más importante que cumple el Poder Legislativo, inclusive con mayor peso sobre la función de legislar. Ello debido a que el órgano legislativo concentra toda su actuación en el control del

¹⁴Valadés Ríos, Diego. La función constitucional del control político. Ponencia, VI Congreso Nacional de Derecho Constitucional. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. México, febrero 2006.

quehacer del Poder Ejecutivo más allá de los procedimientos y mecanismos que se conocen, como la interpelación, juicio político, censura, etc. Estos mecanismos o procedimientos de control en la actualidad, basan su importancia en la necesidad de poner contrapeso al poder absoluto que concentra el Estado moderno.

Refiere que, Montesquieu con sus argumentos doctrinarios de la separación de poderes, fue quien introduce la tesis de que el poder contenga al poder. En efecto, este ilustre pensador francés aporta tres principios básicos al sistema constitucional moderno: 1) la especialización de los órganos en el cumplimiento de ciertas funciones; 2) la desconcentración para evitar la acumulación, y 3) el control mutuo para evitar los excesos y controlar sus actuaciones. En síntesis, el Legislativo es electo, aparte de legislar, para hacer control político sobre el Ejecutivo.

En opinión del doctor G. Enríquez Fuentes¹⁵, el concepto de control político es consubstancial al de Constitución que estructura el poder y sus posibles controles; pero que pese a que ésta ha variado significativamente desde la antigüedad hasta nuestros días, el de control político, no siempre ha recibido un reconocimiento pleno y expreso en la dogmática constitucional, y, que en la historia de la humanidad, se ha podido ver como distintos tipos de formas de gobierno pasaban avasallantes por encima de las instituciones de control.

Dice que, los antiguos consideraban la institución del control político como parte fundamental e inherente al concepto de Constitución. En la edad Media se fortalece la noción de control del poder, pero no se llegó a perfeccionar un ordenamiento jurídico que lo garantizara. En la edad Moderna la idea de la soberanía, hizo que las instituciones de control sean concebidas de diferentes formas, dejando de lado las cuestiones de división de poderes, equilibrio y garantía de control. A partir del siglo XX, el control vuelve a la doctrina constitucional pasando a ser un elemento fundamental en el constitucionalismo moderno.

¹⁵ Enríquez Fuentes, Gastón J. El control político como requisito del Estado constitucional: evolución histórica. Revista Criterio Jurídico, Volumen I N° 6, 2006. Pontificia Universidad Javeriana -Santiago de Cali. Colombia, 2006.

Concluye en que, lograr dar por buena la acción del Poder Ejecutivo por Poder Legislativo de manera armoniosa –constitucionalmente hablando- y tratar de evitar la extralimitación del ejercicio del poder, no ha sido producto de la improvisación; se ha tenido que seguir una evolución de más de 2,500 años en la vida del pensamiento político de la humanidad, pasando por repúblicas, monarquías, revoluciones, democracias, guerras y otros acontecimientos, para darnos cuenta que la mejor forma de gobierno es el gobierno equilibrado.

De nada serviría, dice, si el diseño constitucional no es el apropiado para cada situación especial, de tal suerte que la creación y aplicación de los mecanismos de control político idóneos se convierten en un imperativo en el Estado constitucional moderno.

Finalmente, un artículo de la doctora M. Campos Ramos¹⁶, dice que, “Tradicionalmente los parlamentos han sido vistos como legisladores, cuando son las funciones de representación y control político las que resultan ser fundamentales en las democracias modernas... Estrictamente, la democracia no puede ser entendida sin control político, siendo esta función la que para K. Loewenstein caracteriza a las democracias liberales de las autocracias... La función de control político que ejercen los parlamentos ha sido valorada positivamente en el pensamiento político, reconociendo en ella una tensión que favorece al sistema”

Destaca también que según K. Loewenstein, la historia del Estado constitucional desde sus principios no ha sido sino la búsqueda perenne de la fórmula mágica para el establecimiento de un equilibrio ideal entre el gobierno y el parlamento, fórmula que jamás ha sido encontrada y que jamás lo será. Según M. Campos, siendo el control político propio de los sistemas democráticos, se ejerce a través de mecanismos diversos según el sistema de gobierno. La presencia de instituciones propias del régimen parlamentario en regímenes fundamentalmente presidencialistas es lo que caracteriza al presidencialismo latinoamericano.

¹⁶ Campos Ramos Milagros. Grupos parlamentarios, partidos políticos y mecanismos de control político. Escuela de Gobierno. Pontificia Universidad Católica del Perú –PUCP. Lima, 2013.

En el caso de Perú, dice, el presidencialismo ha incorporado tempranamente mecanismos de control propios del sistema parlamentario. La Constitución histórica reconoce en lo formal y en las prácticas parlamentarias instituciones típicas de los sistemas parlamentarios. Así, por ejemplo, la moción de censura data del siglo XIX. Luego la incorporación de la cuestión de confianza y la interpelación, luego la delegación de facultades legislativas; y por último, la estación de preguntas y el voto de investidura que fueron incorporadas con la Constitución de 1993.

2.2.1.1 LA INVESTIDURA DEL CONSEJO DE MINISTROS

La investidura es el acto político por el cual el Poder Ejecutivo procura la confianza del Congreso o Parlamento que es el representante del poder o la soberanía popular. El término mismo, es de vieja data y según el Diccionario Histórico Enciclopédico (Vicente Joaquín Bastús y Cabrera, Barcelona 1830), se toma por el derecho de invertir o por la acción misma de invertir, y a veces por el instrumento o acto que hace mención de esta investidura.

Dice que, equivale algunas veces a la misma posesión como se ve en muchas de las leyes de los longobardos y a un acto por el cual en el antiguo centro de poder lombardo (pueblo de origen germánico que se estableció al norte de Italia entre los años 568 a 774 d. C.), se le confería o transmitía poder a un nuevo propietario.

Con los años, el derecho o acción de la investidura, ha evolucionado y adopta otro carácter, hasta convertirse en un símbolo que da legitimidad al sistema político basado en el principio de la separación de poderes.

Según José C. Chirinos¹⁷, la Investidura es una institución propia del sistema parlamentario que ha sufrido algunos cambios y que ha ingresado a los regímenes presidencialistas como es el caso de Perú. Refiere que, se originó en el parlamentarismo europeo con la finalidad de establecer una relación de confianza

¹⁷ Chirinos Martínez, José Carlos. Control Político: la Investidura del Presidente del Consejo de Ministros. Secretaría Técnica. Centro de Capacitación y Estudios Parlamentarios. Congreso de la República. Lima, 2013.

entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo como mecanismo de nombramiento y revocación real de los gobiernos.

Dice que, en un inicio los gobiernos necesitaban de la confianza del monarca quien los nombra; con posterioridad y a medida que se iba afirmando el poder del parlamento frente al monarca, el ejecutivo requería de una doble confianza, la del rey y la del parlamento. Años más tarde, con el afianzamiento de la soberanía popular y finalmente del sufragio universal, el parlamento prima, debiendo gozar el ejecutivo exclusivamente de la confianza de la Cámara al ser el monarca en los modernos sistemas parlamentarios una figura que reina pero no gobierna.

Agrega también que, en el siglo XVIII el jefe del gabinete comienza a salir de la esfera del rey para situarse en la parlamentaria; sin embargo, la influencia del rey se dejará sentir hasta el siglo XIX. Dice que, con la Constitución francesa de 1814 se inicia una monarquía constitucional en la que el rey mantenía la potestad de nombrar y destituir a los ministros pero con poderes limitados. Sería a partir de 1830 con el reinado Luis Felipe de Orleans que se instituye el parlamentarismo limitado, en el que los gobiernos gozan de la doble confianza la del rey y la de las Cámaras. Con la III República (Francia, 1870), se inaugura la responsabilidad ministerial ante el parlamento y se afianza así, el control parlamentario sobre los gobiernos.

Destaca que la Investidura en España ha tenido otra experiencia, en sentido que la Constitución de Cádiz (1812) no alteró el predominio del rey en los actos de nombrar y dar confianza al Poder Ejecutivo; sin embargo, la situación cambió recién con el Estatuto Real de 1834 en el que introduce la figura de la censura dando lugar a que el gobierno requiera la confianza del parlamento para mantenerse en el cargo, aunque se consideraba como necesaria la confianza del monarca. Con la Constitución de 1978 se producen cambios, al convertir la confianza del rey en simbólica y la del parlamento en poder real.

Respecto del Perú, reseña que la Investidura evoluciona siguiendo la tradición constitucional de los Estados Unidos de Norteamérica (1789) con varios

mecanismos que se han ido incorporando en los textos constitucionales desde 1856, así tenemos:

- Ministro de Estado y del refrendo ministerial, Constitución de 1856;
- Creación del Consejo de Ministros, Constitución de 1856;
- De la responsabilidad política de los ministros, mediante los institutos de la interpelación y la censura, Constitución de 1920;
- Reconocimiento de funciones del Presidente del Consejo de Ministros, Constitución de 1933;
- La exposición programática del Presidente del Consejo de Ministros ante el Congreso de la República, Constitución de 1933;
- La invitación a informar, Constitución de 1979;
- La Estación de preguntas, Constitución de 1993;
- La cuestión de confianza en la función ministerial, Constitución de 1993; y
- La Investidura parlamentaria en la política general de gobierno, Constitución de 1993.

2.2.2 LA GESTIÓN PÚBLICA

La gestión pública entendida como la actividad estatal que promueve y apoya un nuevo modelo de administración bajo los principios de economía, eficiencia y eficacia para satisfacer las necesidades de los ciudadanos al menor costo y con exigencias de calidad, en esencia, es una derivación actual de las preocupaciones por la reforma de la vieja administración pública que siempre ha sido una de las tres funciones medulares del Estado, atribuida exclusivamente al Poder Ejecutivo. Esta particularidad la ubica en el plano eminentemente político y no solo de la economía, pues busca medidas e incentivos que faciliten su aplicación como solución a los problemas estructurales del aparato público.

Antes interesa conocer que, la administración pública entendida como la función estatal de manejar los bienes y los recursos del Estado, recaudar e invertir los caudales fiscales, prestar los servicios públicos para viabilizar la gobernanza, ha sido una práctica muy difundida cuyos antecedentes datan de más de 2500 años y se remontan al tiempo de las polis griegas; sin embargo, los progresos y desarrollo

técnico y científico han sido más intensos en los últimos tres siglos, principalmente con las reformas políticas del siglo XVIII que llevaron a cabo los estados europeos en su interés por acabar con los regímenes absolutistas de las monarquías, tal como ocurrió en Inglaterra y luego en Francia con la Revolución.

2.2.2.1 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Según el doctor O. Guerrero Orozco¹⁸, la ciencia de la administración comenzó a ser enseñada desde 1727 en Alemania y que el primer libro de texto se publicó en 1729 y que por más de 260 años la organización y desarrollo de la administración ha tenido como principales cultores a los nobles de la antigua Prusia quienes comienzan a estudiar y enseñar los quehaceres de la administración a los servidores del Estado, también conocidas como las ciencias camerales. Con los años las cátedras de enseñanza científica de la administración se extendieron a los países de Alemania, Francia, España, Italia, Inglaterra y Estados Unidos de Norteamérica y luego a todo el mundo.

Destaca que, la formación de la moderna ciencia de la administración tiene como uno de los grandes exponentes a Roberto Jacobo Turgot (1727 – 1781), principal reformador administrativo del Estado absolutista francés, quien siendo intendente de Limoges (1761 – 1774) por sus virtudes e iniciativas innovadoras antes que por su formación, mostró grandes resultados que lo catapultaron como Contador General de Finanzas de Francia, teniendo como funciones el manejo de la hacienda, las obras públicas y el comercio. Dice que, Turgot fue un destacado funcionario público que logró encaminar las finanzas públicas para atender problemas relativos a la sociedad y al Estado.

Refiere que Carlos Juan Bonnin (1772 – 1846), a quien se le considera el padre de la ciencia de la administración pública, la ha definido como la potencia que arregla, corrige y mejora cuanto existe, y da una dirección más conveniente a los seres organizados y a las cosas. Con los años la ciencia de la administración ha sido objeto

¹⁸ Guerrero Orozco, Omar. La teoría de la Administración Pública. HARLA México: Harla & Row Latinoamérica. México, 1986.

de progresivos cambios, en los que han contribuido otros pensadores políticos franceses como Juan Enrique Von Justi (1717 – 1771) y Alexis de Tocqueville (1805 – 1889), quienes incorporan la ciencia del Estado, dando origen a la teoría de la administración pública del Estado que consiste, específicamente en el estudio de los aspectos administrativos del Estado.

En otro trabajo editorial el doctor O. Guerrero¹⁹, dice que, la administración pública está caracterizada por atributos propiamente estatales, y por principio, es una cualidad del Estado y sólo se puede explicar a partir del Estado. Tal aseveración, dice, es aplicable a todas las organizaciones de dominación (Estados, monarquías, repúblicas, principados, etc.), que se han sucedido en la historia de la humanidad. Sostiene que, la administración pública –caracterizada como la actividad del Estado- tiene por objeto a la sociedad, para la cual labora en su perpetuación y desarrollo. Como tal, la administración tiene su origen existencial así como su legitimidad y justificación, en la perpetuación y desenvolvimiento de la sociedad.

Precisa que, la administración pública esencialmente consiste en una capacidad del Estado para impulsar el desarrollo de la sociedad, carácter que implica dos definiciones: una amplia y una estricta. En el sentido amplio, la administración pública es la actividad encaminada a acrecentar el poder del Estado y expandir sus fuerzas interiores al máximo, lo hace formidable y es una capacidad que produce poder; en cambio, en el sentido estricto, es la actividad que desarrolla la vida asociada a través del orden, la seguridad y la subsistencia, es decir, auspicia la convivencia civilizada, es una capacidad que produce civilidad.

Citando al experto estadounidense Marshall E. Dimock dice que, *la administración pública no es meramente una máquina inanimada que ejecuta irreflexiblemente el trabajo del gobierno. Si la administración pública tiene relación con los problemas del gobierno, es que está interesada en conseguir los fines y los objetivos del Estado. La administración pública es el Estado en acción, el Estado como constructor.*

¹⁹ Guerrero Orozco Omar. Principios de la Administración Pública. Escuela Superior de Administración Pública –ESAP. República de Colombia – Santa Fe de Bogotá. Colombia, 1997.

Sentencia que, efectivamente: los estados más poderosos son los mejor administrados y, por consiguiente, aquellos cuya balanza comercial es favorable, que detentan una hacienda pública sana, y que producen lo suficiente para sostener a los habitantes del país y traficar con el excedente; pero primordialmente son poderosos porque su administración pública ha sido capaz de alimentar y educar a la población, brindarle salud y asistencia, y procurarles lo necesario para facilitar la convivencia civilizada.

Para la IBM Global Business Services²⁰, el futuro de las sociedades está condicionado por seis factores que están fuera del control de los gobiernos. Los fuertes cambios demográficos, la globalización, la preocupación por el medio ambiente, las relaciones sociales, la estabilidad social y la tecnología afectarán prácticamente a todas las administraciones públicas, exigiendo respuestas individualizadas y adecuadas a cada país, región o localidad. Estos factores casi universales requieren una continua colaboración que se inicia con la intensificación de las comunicaciones multidireccionales y el uso de estándares operacionales y técnicos compartidos. Además de estos requisitos esenciales, también se necesitan estrategias eficaces que permitan el cumplimiento de los objetivos en los que participan distintas instituciones y mejorar la colaboración entre organizaciones transnacionales.

Para responder a estos desafíos, dice, se requiere un cambio en el criterio que tradicionalmente han aplicado las administraciones públicas caracterizadas por la lentitud en la adopción de medidas para la transformación. Sugiere que, estas medidas deben anticiparse a los cambios determinando, que factores son prioritarios y en función de ellas, los países deben ser más proactivos en el diseño estrategias y soluciones que permitan una respuesta más integrada que antes, donde la colaboración mediante la cooperación y la conexión con otras instituciones, organizaciones, sociedades y gobiernos, alcanza una nueva dimensión que llama, continua colaboración.

²⁰ IBM. Administración Pública 2020: hacia un entorno de continua colaboración. IBM Institute Business Value. Sector Público. New York –USA, 2008. Visto en: iibv@us.ibm.com

Según la IBM, las administraciones públicas necesitan empezar a modelar sus estrategias de colaboración para resolver los desajustes o desequilibrios que provocan los impactos globales dentro de sus propios retos y limitaciones. Los componentes de la continua colaboración que propone son: organización, cultura y gobernanza, alianzas estratégicas y acuerdos de colaboración con terceros, interacción y servicios personalizados, y crear y compartir conocimiento. Dice que, el dominio de estos componentes, bien pueden ser utilizados para desarrollar soluciones y adaptarlas a las necesidades de los ciudadanos.

2.2.2.2 GESTIÓN PÚBLICA

Respecto de la gestión pública el doctor O. Guerrero²¹, refiere que el término no es nuevo y que nació con la ciencia de la administración puesto que C. J. Bonnin lo usó en 1812 cuando refirió la ejecución de las leyes como un asunto necesario a la “gestión de los asuntos públicos” (*gestion des affaires publiques*). Dice que, desde la década de los ochenta, gestión comenzó a ser usada como oposición al de administración, precediendo e inspirando a la corriente anglosajona de la nueva gestión pública.

Destaca también que, la cuna de los modelos de gestión pública es Reino Unido desde donde se ha extendido a Estados Unidos de Norteamérica, Canadá, Australia y Nueva Zelanda; aunque el término de management con el que se asocia el sentido de la gestión es de raíces francesas y que el aporte primigenio, lo desarrolla el francés Michel Messenet en su obra, “La nueva gestión pública: por un Estado sin burocracia” publicada en 1975 en donde se usa el término management, alternándolo con el de gestión, que es de amplio dominio en la administración privada.

Dice que, la transición al management público viene de Octave Gelinier quien prologó el libro de Messenet y desarrolla la tesis que la nueva gestión pública ha dejado de estar en la sociedad política (mundo del voto y del control de los

²¹ Guerrero Orozco Omar. Nuevos modelos de Gestión Pública. Revista Digital Universitaria –RDU, Volumen 2 N° 3 2001. Universidad Nacional Autónoma de México –UNAM. México, 2001.

ciudadanos) y ha pasado a la sociedad civil (cosmos del contrato, del ejercicio de la libertad creativa de las personas). Dice que, las ideas de Gelinier propone la orientación de la administración pública hacia el mercado y la noción del ciudadano -usuario. Así, la gestión pública la define a partir de las relaciones con los usuarios, sobre la base de eficiencia y las relaciones costo – eficacia.

Sostiene que, tradicionalmente el management ha consistido en la aplicación del análisis de sistemas de la empresa en donde es común la aplicación del marketing; pero que el management público, si bien propone una nueva gestión de los asuntos del Estado todavía no cuenta con un marco teórico aun siendo distinto al derecho, la economía y las ciencias políticas. El management público, dice, se encamina hacia el saber – hacer porque su propósito es mejorar las habilidades de gestión de los administradores, una nueva gerencia de las cosas del Estado.

Concluye en que, la configuración conceptual de la gestión pública contemporánea deriva de la globalización. Es el resultado de la estandarización de la administración pública, bajo el mismo esquema de organización y funcionamiento. La nueva gestión pública, dice, consiste en un movimiento de reforma del sector público, basado en el mercado como modelo de relación político - administrativa, cuyo sustento doctrinario está fundamentado en la opción pública: la teoría del agente principal, la gerencia de calidad total y la economía de costos de transacción, por lo que el uso de términos como: cliente, calidad, incentivo, innovación, empoderamiento y flexibilidad, son cada vez más comunes en la nueva gestión pública.

Para la profesora Isabel M. García Sánchez²², la nueva gestión pública persigue la creación de una administración eficiente y eficaz, es decir, una administración que satisfaga las necesidades reales de los ciudadanos al menor costo posible, favoreciendo para ello la introducción de mecanismos de competencia que permitan la elección de los usuarios y a su vez promuevan el desarrollo del servicios de mayor calidad. Todo ello, dice, rodeado de sistemas de control que otorguen una plena

²² García Sánchez, Isabel María. La nueva gestión pública: evolución y tendencias. Revista N° 47, Presupuesto y Gasto Público 2007. Instituto de Estudios Fiscales. Secretaría General de Presupuestos y Gastos. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. España, 2007.

transparencia de los procesos, planes y resultados, para perfeccionar el sistema de elección, y favorecer la participación ciudadana.

Refiere que, los textos clásicos de economía detectan un dilema respecto del tamaño óptimo del sector público y a la eficiencia mostrada en el desarrollo de sus funciones y que en torno a ello, un primer debate se centra en seleccionar al gestor que mejor pudiese gestionar los intereses de la sociedad: la función pública o la iniciativa privada, en circunstancias que la desigualdad de la renta se pronunciaba y la ineficiencia de los mercados, provocaban la intervención del Estado para corregir las fallas del mercado. Posteriormente, en la década de los años 70 del siglo XX surge la preocupación por las ineficiencias detectadas en la ejecución de los programas públicos, surgiendo la cuestión a las fallas a la intervención del Estado en la economía, asociados a la burocracia, la competencia política o derivados de la propia naturaleza política.

Sostiene que, la pérdida de credibilidad del sector público como gestor del bienestar ciudadano viene acompañado de manifestaciones que exigen y obligan a que las instituciones públicas actúen aplicando principios de economía, eficiencia y eficacia. Estas nuevas demandas, cada vez más importantes como consecuencia de la magnitud del déficit público en casi todos los países, tuvieron un importante impacto en los procesos de construcción de políticas públicas, pero que en la actualidad se ha ampliado a todas las actuaciones de la administración. Dice que, estos nuevos patrones de actuación y comportamiento, comunes internacionalmente, son los que han llevado a diseñar un nuevo sistema operativo, una nueva filosofía de actuación: la nueva gestión pública.

Para la profesora I. García, valorando a Christopher Hood (Administración pública, 1991), la nueva filosofía de gestión pública es un matrimonio entre el nuevo institucionalismo y la gerencia profesional. Dice que, el objetivo de esta nueva forma de actuar es la consecución de un sector público que opere exclusivamente en aquellas áreas donde no exista un proveedor más adecuado y lo realice en forma eficiente y eficaz. Para ello, compite o colabora con el sector privado, allí donde es posible, con el objetivo de satisfacer las necesidades públicas, otorgándoles a sus ciudadanos un papel cada vez más activo en el campo público.

Concluye en que, las actuaciones de las administraciones públicas en las últimas décadas dentro de ese paradigma de lograr una administración más eficiente y ágil para adaptarse a las necesidades de los ciudadanos, sin que se traduzca en incremento de la presión fiscal y con tendencias a la contención o reducción del gasto público, han estado orientadas a la privatización de empresas públicas, formas contractuales para la gestión indirecta de los servicios públicos y asociaciones público –privadas para aumentar la oferta de servicios.

Precisa que, estas formas de actualización tienen como objetivo evitar o reducir las ineficiencias asignadas tradicionalmente a la burocrática gestión de la administración y que para ello, cada vez se hace uso de técnicas privadas en el ámbito público como la dirección estratégica, sistemas de control interno, transparencia de información, técnicas presupuestarias y contables con nuevas herramientas informáticas que ayudan a la toma de decisiones. Sugiere que, estas tendencias de la nueva gestión serán más dinámicas con la globalización, pero alerta sobre el retraso en la aplicación de las técnicas de control, comparando los acontecimientos de España con lo avanzado en Reino Unido y Estados Unidos de Norteamérica.

En opinión del Departamento para la Gestión Pública Efectiva –DGPE de la Organización de Estados Americanos -OEA²³, las reformas de Estado iniciadas en los años 90 han impulsado cambios económicos y sociales que se sumaron a un profundo proceso de transformación político –institucional. Dice que, para ello los gobiernos desde sus estructuras organizativas, han implementado distintas iniciativas siguiendo las orientaciones administrativas de la nueva gestión pública y recientemente las de gobierno receptivo, con el objetivo de lograr una mejor prestación de los servicios públicos y al mismo tiempo mantener los equilibrios económicos de sus frágiles economías.

El DGPE señala además que, una rápida mirada al inventario de iniciativas reformistas alrededor del continente, muestra un cuadro incompleto, heterogéneo,

²³ Departamento para la Gestión Pública Efectiva. Experiencias Innovadoras en Gestión Pública Efectiva y Estrategias de Cooperación Regional. Seminario Internacional. Secretaría de Asuntos Políticos. Organización de Estados Americanos –OEA. Washington DC –USA, 2012.

de innegable fatiga política y de relativa frustración ante las elevadas expectativas iniciales. Los legítimos derechos económicos y sociales reconocidos a la ciudadanía quedaron debilitados en función de las debilidades del campo fiscal, los problemas de orden institucional y un enmarcado déficit de capacidades de gestión en el aparato estatal para operar en el nuevo ambiente caracterizado por sociedades abiertas y en red, competición entre grupos de interés en poliarquía y una mayor complejidad y tecnicidad de políticas públicas. No obstante, el impacto de las reformas implantadas en los ciudadanos, los países de las Américas siguen contando con marcos institucionales incompletos, fragmentados y divergentes que afectan directamente a la legitimidad de la democracia y de sus gobiernos.

Citando un reporte del Banco Interamericano de Desarrollo –BID, el DGPE refiere que América Latina transita por dos senderos: caminan hacia el futuro aquellos países que lograron elevar sus reservas, expandir el gasto público y reformar el aparato estatal en la mejora de la productividad del gasto social; en cambio, otros países siguen atrapados en los problemas de crecimiento, pobreza, desigualdad, violencia y baja capacidad de respuesta del sector público. Dice que, los países exitosos han adoptado mecanismos para dar rumbo y permanencia en el tiempo a la gestión pública, retomando las prácticas de planificación (planes de desarrollo), buscando profesionalizar diversas instancias del servicio civil.

El DGPE precisa que, si en los noventa los teóricos de la administración pública sostenían que el propósito de las reformas era “hacer más, gastando menos” en la actualidad el objetivo de las reformas debe ser garantizar una administración pública que esté al servicio de los ciudadanos y que se conduzca y ejercite con los ciudadanos. Así, la satisfacción de las crecientes demandas no es solamente un desafío fiscal o gerencial, hoy día es también un desafío político. No hay que hacer, dice, gran esfuerzo para acercar la gestión pública a la política, ya que es evidente su esfuerzo por reforzar la legitimidad de los regímenes democráticos.

Sostiene el DGPE que, en el ámbito de gestión pública el ciudadano se encuentra con la democracia en sus más sencillas tareas cotidianas. Debe asumirse la democracia como la construcción permanente e integral que se logra a través de una gestión pública efectiva ejercida en el marco de la gobernabilidad democrática. Es

decir, una gestión pública que genere resultados en línea con las necesidades y prioridades elegidas por la ciudadanía. En suma, dice, la satisfacción de las crecientes demandas ciudadanas no es solamente un desafío fiscal o gerencial, sino –sobre todo– desafío político de concertación enmarcados en los propósitos y principios de gobernabilidad democrática.

Entre las conclusiones, destaca las ideas de que, la gobernabilidad democrática se fortalece si los gobiernos cuentan con un aparato estatal que pueda atender y responder de manera transparente, eficiente y efectiva las demandas ciudadanas de manera sostenible; los desafíos actuales es encontrar iniciativas que garanticen la provisión de servicios públicos incorporando los segmentos sociales en el desarrollo de las políticas públicas; y que es importante transitar a una democracia plena de ciudadanos, es decir, lograr una gestión pública que tenga como objetivo prestar servicios a los ciudadanos y hacer gestión pública con los ciudadanos.

2.3 BASES TEÓRICAS ESPECIALIZADAS

La Investigación ha comprendido los conceptos o términos, experiencias y uso práctico de los temas inherentes a las variables materia de estudio y análisis, como son: Control Público, Gestión Pública en sus tres niveles de gobierno y los Sistemas Administrativos de Planeamiento Estratégico, Presupuesto Público e Inversión Pública.

2.3.1 CONTROL POLÍTICO

Según M. Alcántara y F. Sánchez²⁴, se entiende por **Control Político** a la tarea parlamentaria de control centrada en el examen y la evaluación de la Gestión Pública de un Gobierno, no tanto en la perspectiva de lo jurídico, sino más bien en la perspectiva de los resultados, de su rendimiento. Sus características son tres: existencia de mecanismos de control político; no se trata de una evaluación de cuentas; no es un control estrictamente jurídico.

²⁴ Alcántara S. Manuel y Sánchez L. Francisco. Veto, insistencia y control político en América Latina: una aproximación institucional. Perfiles Latinoamericanos. Revista de Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales –FLACSO. Sede México, 2001.

Para la Unión Interparlamentaria –UIP²⁵, *la función de control parlamentario es uno de los pilares de la democracia. Es una manera de hacer que el ejecutivo sea responsable de sus acciones y garantice que aplica las políticas de manera efectiva. El seguimiento vigoroso del ejecutivo por el parlamento es un indicador de buena gobernanza. Paralelamente a su función legislativa, el parlamento, a través del control, puede garantizar el equilibrio de los poderes y afirmarse como defensor de los intereses del pueblo. Tanto en las antiguas como en las nuevas democracias, se concede al parlamento el poder de supervisar el gobierno a través de varios mecanismos y de varias herramientas que, habitualmente, figuran en la Constitución u otros textos normativos como el reglamento y/o procedimientos internos.*

El Control Político actualmente se ha convertido, no solo en la manifestación más clara de la división de poderes sino también en la expresión más democrática en los sistemas políticos contemporáneos. La forma más avanzada la ostenta el Parlamento Europeo por tratarse de una organización supranacional; y en Latinoamérica, la práctica más difundida está en Colombia pues involucra a todos los niveles de gobierno.

a) CONTROL POLÍTICO EN LA UNIÓN EUROPEA

En la Unión Europea –UE la función de control político, está reservada al Parlamento Europeo instituido en 1952 como Asamblea Común de la Comunidad del Acero y el Carbón y partir de 1957 como Parlamento Europeo, al que se le confían amplias funciones de control político, tanto de las instituciones, como del cumplimiento del Derecho Comunitario y el desarrollo de las distintas políticas comunitarias²⁶.

El Parlamento Europeo, ejerce un control político a través de las *interpelaciones* orales, escritas y en el turno de preguntas que realiza a la Comisión (órgano ejecutivo de la UE) y al Consejo (órgano de dirección y

²⁵ Unión Parlamentaria Internacional. Informe Parlamentario Mundial. Suiza, Julio 2010. Visto en: <http://www.agora-parl.org/es/node/3706>. Portal para el Desarrollo Parlamentario.

²⁶ Parlamento Europeo. Visto en: http://es.wikipedia.org/wiki/Parlamento_Euro.

prioridades de las políticas de la UE). También tiene competencia para *crear comisiones de investigación* en casos de infracción o mala administración en la aplicación del derecho comunitario²⁷.

En relación a la Comisión Europea ejerce un control político considerable: puede *solicitarle que presente las propuestas oportunas* sobre cualquier asunto que a juicio del Parlamento requiera la elaboración de un acto comunitario, *aprueba la designación del presidente* de la Comisión Europea, toda la Comisión en pleno debe *someterse al voto de aprobación* del Parlamento, puede *presentar una moción de censura* contra la Comisión que, en caso de prosperar, tendría que dimitir en bloque. Además, la Comisión debe *remitirle anualmente un informe* general y un informe sobre la aplicación del derecho comunitario²⁸.

b) CONTROL POLÍTICO EN LATINOAMÉRICA

Con respecto a Latinoamérica los primeros indicios de control vinieron del sistema político español (monarquía parlamentaria) en tiempos de la colonia con las reformas que introdujo la Constitución de Cádiz (1812), aunque con algunas limitaciones, pues solo reconocía los derechos individuales del ciudadano, las libertades de expresión y de la propiedad, la división de poderes sino también un conjunto de iniciativas que permitió la incorporación de representantes americanos en las Cortes de Cádiz.

Tras la proclama de la independencia del dominio español, la mayoría de las nacientes repúblicas independientes instituyen los Congresos y/o Asambleas para elaborar sus respectivos textos constitucionales con los que establecen sus sistemas políticos, la estructura del Estado y la forma de gobierno, basada en la división de poderes. Los aportes en el trabajo de los primeros constituyentes, tuvieron como principal fuente de orientación los progresos

²⁷ *Ibíd.*

²⁸ *Ibíd.*

de los regímenes políticos europeos como Francia, Inglaterra, la misma España y los Estados Unidos de Norteamérica.

Una de las experiencias más exitosas de Control Político se encuentra en el sistema constitucional colombiano. Actualmente en Colombia: *“Se entiende por control político a la función constitucional de vigilancia que tiene el Congreso para las acciones y/u omisiones de funcionarios del Estado en particular del Poder ejecutivo y de requerir información acerca de sus funciones y desarrollo de las mismas”*.

En la Constitución de 1886²⁹, la función de vigilancia y control del legislativo frente al ejecutivo, consistía en la realización de una serie de actos que tenían por objeto impedir que tanto los gobernantes como los administradores de la cosa pública se desvíen en el ejercicio de sus funciones y que cuando desborden el límite de sus atribuciones se les impongan las sanciones que establecen las leyes. Al efecto, estableció cinco tipos de control político: solicitud de informe, examen de los informes, citación a ministros, función judicial y control en estados de excepción.

Colombia tomó la decisión de profundizar la función de control político con la Constitución de 1991³⁰. Según el artículo 40°, todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político...; y el artículo 114°, corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración... Asimismo, ha establecido los tipos de control siguientes:

- Citación a los ministros,
- Moción de censura
- Función judicial
- Control político frente a los tratados internacionales
- Control político a los estados de excepción
- Citación a los particulares

²⁹ Galeano Escobar, Juan C. Op. Cit.

³⁰ *Ibíd.*

- Control presupuestal

c) CONTROL POLÍTICO EN EL PERÚ

En Perú, según la Asociación Reflexión Democrática, la función de Control Político a menudo confundida con la de fiscalización, en su sentido más amplio, *consiste en un conjunto de procesos y actos parlamentarios destinados a supervisar la constitucionalidad, la legalidad y la pertinencia de las actividades y decisiones de los órganos y las autoridades del gobierno y de la administración pública en general*³¹.

Una primera manifestación está en la primera Constitución Política (1823) de inspiración liberal, que parte por establecer que la soberanía reside en la nación, reconoce los derechos ciudadanos, incluye todas las garantías constitucionales, establece el sistema republicano de gobierno, divide el Estado en tres poderes (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) con la proclama expresa de que ningún poder puede ejercer jamás una de las atribuciones de los otros dos.

El referido texto constitucional, entre otros aspectos, instituía un Senado con el único fin de cumplir la función de super-vigilancia, distinto al Legislativo y al Ejecutivo, siendo una de sus atribuciones velar por el cumplimiento de la Constitución y las leyes, y sobre la conducta de los magistrados y los ciudadanos. De modo específico la función de Control Político estaba prevista en la facultad exclusiva del Congreso de examinar y aprobar la inversión de los caudales públicos.

Como ya se ha observado el progreso político peruano ha evolucionado y con los años la función de Control Político se ha dimensionado hasta comprender una serie de procedimientos que se han ido incorporando progresivamente, hasta determinar un conjunto de once mecanismos o procedimientos, teniendo

³¹ Asociación Civil Reflexión Democrática. Balance y lecciones aprendidas durante el periodo parlamentario 2006 – 2011. Lima, mayo 2012.

como amparo constitucional el artículo 130° de la Constitución Política de 1993 y desarrollado en el artículo 82° del Reglamento del Congreso de la República.

De acuerdo con el marco constitucional y legal la función parlamentaria de Control Político ha previsto los procedimientos siguientes:

1. La Investidura del Consejo de Ministros
2. La Interpelación
3. El Voto de Censura
4. La Acusación Constitucional o Antejuiicio Político
5. Las Comisiones y Subcomisiones de Investigación
6. La Comisión de Fiscalización
7. La Revisión de actos legislativos del Ejecutivo
8. El Control del presupuesto
9. Los Pedidos de informes
10. La Invitación a informar
11. La Estación de Preguntas

Al respecto el trabajo de la consultora L. Fernández³², da cuenta que los procedimientos establecidos adolecen de serias limitaciones. Dice que, los once procedimientos reconocidos por el Congreso peruano para el ejercicio de la función de control político, a diferencia de otros países, no siempre han sido utilizados para vigilar que las acciones del Ejecutivo se den dentro de los límites establecidos, sino que en algunos, ha dado lugar a un abuso de facultades del Congreso donde el Gobierno no tiene mayoría y por tanto, recomienda, debe ser revisado para ser adecuados a las exigencias actuales del Estado de Derecho.

Las conclusiones que ofrece L. Fernández, con relación al conjunto de procedimientos de control político en su afán por apoyar las reformas necesarias que los fortalezcan y mejoren su ejercicio, son las siguientes:

³² Fernández, Lucía. Op. Cit.

1. *Los mecanismos están desarrollados en la Constitución Política y el Reglamento del Congreso, las reglas básicas para su funcionamiento no están totalmente definidas y muchas veces, son aplicados siguiendo procedimientos que no se encuentran regulados pero que han sido validados por la práctica.*
2. *La “práctica” no ha llevado siempre a resultados positivos en cuanto a la aplicación de los procedimientos de control, generándose en algunos casos, procesos engorrosos que no logran la consecución de los fines previstos legalmente para cada mecanismo.*
3. *El contexto político en el que fue promulgada la Constitución de 1993 debe ser tomado en cuenta a la hora de examinar cada uno de estos mecanismos en la medida que es el propio marco constitucional el que muchas veces los ha desnaturalizado.*
4. *Es importante que la propuesta de reforma de la Constitución incluya algunas modificaciones en el área de control político porque ésta será finalmente el marco en base al cual se podrá modificar el Reglamento del Congreso.*

d) PROCEDIMIENTO DE LA INVESTIDURA DEL CONSEJO DE MINISTROS

Según J. C. Chirinos³³, la Investidura es la capacidad que tiene el Congreso de la República para participar en el proceso de formar y controlar al gobierno; asimismo, para comprometer su apoyo al gabinete en base a la confianza para que pueda implementar un programa político, es decir, el plan de actividades organizadas y coordinadas sectorialmente en función de metas definidas durante el ejercicio de sus funciones.

De acuerdo con el artículo 130° de la actual Constitución Política y en armonía con el artículo 82° del Reglamento del Congreso de la República, el procedimiento o mecanismo parlamentario de la Investidura del Consejo de Ministros, es el acto en el que el Presidente del Consejo de Ministros dentro

³³ Chirinos M. José Carlos. Op. Cit.

de los 30 días de haber asumido el cargo, concurre al Pleno del Congreso de la República, para los propósitos siguientes:

- a) Exponer la política general del gobierno, consiste en explicar y manifestar los lineamientos generales y las metas de la administración en concordancia con el mensaje a la Nación dado por el Presidente de la República con motivo de asunción de mando o por fiestas patrias;
- b) Debatir la política general del gobierno, consiste en discutir y confrontar los alcances de la política general con la opinión y los criterios de los parlamentarios, buscando la construcción de consensos para la viabilidad de la política general de gobierno; y
- c) Debatir las principales medidas que requiere la gestión, se busca arribar a acuerdos y compromisos para apoyar la adecuada ejecución de la política general del gobierno, con oportunas iniciativas legislativas.

Al respecto, la Asociación Reflexión Democrática³⁴, al revisar y analizar precisamente el procedimiento de la Investidura del Gabinete ministerial en el Pleno del Congreso observa que el procedimiento sigue un enfoque ritual y lo critica por que debería ser más propositivo.

La apreciación que hace Reflexión Democrática basa su importancia en que analiza la naturaleza, antecedentes y consecuencias del procedimiento de la Investidura del Gabinete Ministerial y traza una línea de trabajo entre la práctica de protocolo y el marco de referencia para la gestión de la política general del Gobierno.

Reflexión Democrática a partir de su apreciación de que este procedimiento es una oportunidad que debería ser mejor aprovechada para debatir y definir la política general del Gobierno, entendida como un plan de actividades organizadas y coordinadas sectorialmente en función de metas claramente definidas; en otras palabras, dice, el plan gubernamental que, con el beneplácito del Congreso, debe servir de guía al Gabinete.

³⁴ Asociación Civil Reflexión Democrática. Informativo N° 134. Informe sobre la Investidura del Gabinete Ministerial: naturaleza, antecedentes y consecuencias. Lima, 2008. Pp. 10

Señala además que, el hecho de darle el lugar y la importancia que corresponde al procedimiento de la Investidura, podría ser el síntoma alentador de un cambio en el modo de gobernar en el Perú, pasando de la improvisación a la previsión mínima fijando un temario preciso para el debate serio y permanente y el trabajo coordinado entre el Congreso y el Gobierno, y también para un más eficiente y bien organizado trabajo de control parlamentario. Sostiene también que, su consecuencia más destacable sería la posibilidad de que las ciudadanas y ciudadanos, así como las corporaciones públicas y privadas, puedan conocer con cierta anticipación y claridad hacia donde se dirige la acción gubernamental, acompañada, y eventualmente apoyada, por la acción parlamentaria.

Concluye Reflexión Democrática en que, ahora más que nunca el Perú necesita de previsión, coherencia y claridad, y por supuesto, de transparencia- en la gestión pública, para lograr mayor eficacia y eficiencia en la asignación y administración de los recursos, orientándolos hacia las inversiones públicas y al sostenimiento -y mejoramiento- de los servicios que el Perú requiere para seguir creciendo y progresando, así como tomar las decisiones capaces de darle un marco político y jurídico a ese crecimiento.

Por estas razones, dice, el procedimiento de la Investidura del Gabinete Ministerial no debe concebirse tan sólo como un ritual necesario, sino y sobre todo como una gran oportunidad y un importante espacio de debate, decisión y compromiso para lograr una mejor y más coordinada actividad parlamentaria y gubernamental al servicio de la gobernabilidad del país.

Finalmente precisa que, a la Investidura debe atribuírsele efectos políticos concretos, -además, claro está, del valor político y jurídico que de por sí tiene la concesión de la confianza-, relacionados con las actividades gubernamentales y parlamentarias y la política general del Gobierno, y en términos de colaboración y control. En este último caso parece razonable que el ejercicio del control parlamentario se concentre, a partir de la Investidura del Gabinete Ministerial, en la exigencia de que se cumpla la política general del Gobierno y que este envíe oportunamente al Congreso los proyectos de

ley al que se comprometió, para su debate con la urgencia que el mandato constitucional exige.

PRÁCTICA DEL PROCEDIMIENTO DE LA INVESTIDURA

Aun cuando el procedimiento de la Investidura del Consejo de Ministros, hasta donde se sabe, no se encuentra debidamente reglamentado o respaldado en norma alguna, la práctica parlamentaria en casi las dos últimas décadas, en el entorno de la Mesa Directiva se ha logrado establecer una estructura protocolar consistente en nueve estaciones; pero la experiencia indica que solo se cumplen las seis primeras.

Según la especialista P. Robinson³⁵, las estaciones son las siguientes:

1. Concurrencia al Congreso/Plazo

Dentro de los treinta días de haber asumido sus funciones, previas coordinaciones de fecha y hora con el Presidente del Congreso, el Presidente del Consejo de Ministros concurre al Parlamento en compañía de los demás ministros, para exponer y debatir la política general del gobierno y las principales medidas que requiere su gestión. Si el Congreso se encontrara en receso, el Presidente de la República convoca a legislatura extraordinaria.

Presentes en el recinto del Congreso, el Presidente del Consejo de Ministros y los miembros de su gabinete son invitados por el Presidente del Congreso a ingresar a la Sala de Sesiones, para lo cual se suspende por breves minutos la sesión.

2. Tiempo de exposición del Presidente del Consejo de Ministros/ Entrega y distribución de la versión de la exposición.

Reanudada la sesión, el Presidente del Congreso concede el uso de la palabra al Presidente del Consejo de Ministros, quien dispone de hasta sesenta minutos para realizar su exposición. Al inicio de su

³⁵ Robinson Urtecho, Patricia. Investidura del Consejo de Ministros en el Perú. Mesa Directiva. Congreso de la República. Lima, 2011.

exposición el Presidente del Consejo de Ministros entrega la versión completa, la que es distribuida a cada uno de los Congresistas.

3. Debate de la política general.

Finalizada la exposición, se inicia el debate. Este se desarrolla según las reglas especiales acordadas por el Consejo Directivo: las intervenciones pueden ser por grupos parlamentarios o cada Congresista de manera individual, quienes manifiestan sus posiciones respecto de lo expuesto por el Presidente y por los Ministros -de darse el caso- y plantean sus interrogantes.

Terminado el rol de oradores, se vuelve a conceder el uso de la palabra al Presidente del Consejo de Ministros, quien dispone de un período de tiempo ilimitado, dentro de lo razonable, para responder y dar explicaciones a los Congresistas; en tanto los ministros contestan utilizando el tiempo que les concede la Mesa Directiva. Los ministros pueden conceder interrupciones por no más de dos minutos, previa autorización de la Mesa Directiva.

4. El Presidente del Consejo de Ministros plantea cuestión de confianza.

Terminadas las intervenciones de los miembros del Consejo de Ministros, su Presidente debe plantear cuestión de confianza antes de retirarse de la Sala de Sesiones.

5. Se invita a los miembros del gabinete a retirarse de la Sala de Sesiones.

Antes de iniciarse el debate y votación de la cuestión de confianza, el Presidente del Congreso invita a los ministros a retirarse de la Sala de Sesiones, para lo cual suspende la sesión por breves minutos.

6. Debate y votación de la cuestión de confianza.

Reanudada la sesión, se inicia el debate de la cuestión de confianza planteada por el Presidente del Consejo de Ministros y luego se procede a la votación respectiva. En su defecto, la votación puede producirse en la sesión siguiente, según el acuerdo adoptado en forma

previa por el Consejo Directivo o según lo acuerde en ese momento el Pleno del Congreso.

El Congreso de la República concede su confianza mediante una votación por mayoría simple, quedando así investido el Presidente del Consejo de Ministros y su Gabinete.

De no darse el voto de confianza, se continúa con el proceso:

7. Resultado de la votación de la cuestión de confianza.

El resultado de la votación es inmediatamente puesto en conocimiento del Presidente de la República, mediante oficio firmado por el Presidente del Congreso y uno de los Vicepresidentes.

8. Efectos de negar la confianza al Consejo de Ministros.

Si el Pleno del Congreso negara su confianza al Consejo de Ministros, se produce la crisis total del Gabinete Ministerial; es decir, la renuncia de los miembros del Consejo de Ministros es inminente y el Presidente de la República debe proceder a la conformación de un nuevo gabinete ministerial. El Presidente de la República acepta la dimisión dentro de las setenta y dos horas siguientes.

9. Efectos de negar la confianza a dos Consejos de Ministros.

Si el Congreso de la República niega su confianza a dos Consejos de Ministros, el Presidente de la República está facultado para disolverlo. El decreto de disolución del Congreso, que emite el Presidente de la República, contiene la convocatoria a elecciones para un nuevo Congreso.

Dichas elecciones se realizan dentro de los cuatro meses de la fecha de disolución, sin que pueda alterarse el sistema electoral preexistente. Disuelto el Congreso, se mantiene en funciones la Comisión Permanente, la cual no puede ser disuelta. No puede disolverse el Congreso en el último año de su mandato.

Según P. Robinson, el planteamiento de la cuestión de confianza no sólo surge a propósito de la Investidura del Consejo de Ministros, también se plantea, y siempre por iniciativa ministerial, para pedir al Parlamento un voto de confianza respecto de una política determinada del gobierno, un programa, o la aprobación de un proyecto de ley.

2.3.2 LA GESTIÓN PÚBLICA

2.3.2.1 MARCO DE REFERENCIA

Según el Banco Interamericano de Desarrollo –BID³⁶, *“desde 1990 se han visto importantes transformaciones en la política, la sociedad y la economía de los países latinoamericanos y, por extensión, en el aparato estatal. Las reformas del sector público han afectado a multitud de instituciones y de políticas, produciendo cambios de gran envergadura, tanto en el papel como en la forma en la que Estado desempeña sus funciones.*

Precisa que, *“Dos grandes tendencias políticas y económicas han impulsado estos cambios: el proceso de democratización y la profundización de la economía de mercado. Como resultado, aunque el Estado ha delimitado sus funciones, ha adquirido una mayor responsabilidad política ante los ciudadanos por su bienestar”.*

En opinión de J. Alzate G.³⁷, la gestión pública integral orientada a resultados, es la articulación permanente y continua de los procesos de planeación, ejecución y evaluación de las acciones que el Estado emprende, tendientes a dar cumplimiento a los compromisos democráticamente concertados y asumidos por los mandatarios electos para atender de forma integral, oportuna, transparente y eficiente las

³⁶ Banco Interamericano de Desarrollo –BID. El Estado de las reformas del Estado en América Latina. Editado por Eduardo Lora. 4. Las reformas de la administración y el empleo públicos en América Latina. Washington DC, 2007.

³⁷ Alzate, Gómez José Ángel. Capital social, descentralización y modernización del Estado. Propuesta de Desarrollo Agroindustrial: proyecto central la panela, como producto derivado de la caña de azúcar. Trabajo de Tesis MBA. Atlantic International University. Hawaii - USA, 2009.

necesidades de la ciudadanía y dar cumplimiento a la función y competencias encomendadas por la Constitución y la ley a la Nación y a sus entidades territoriales.

En la perspectiva de promover un enfoque común en Iberoamérica en materia de políticas públicas al logro de una gestión pública de calidad y excelencia, destaca la iniciativa del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo – CLAD³⁸, que derivó en la aprobación de la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública en cuyo tenor se establece el concepto de calidad en la gestión pública.

De acuerdo con el CLAD, la calidad en la gestión pública constituye una cultura transformadora que impulsa a la administración pública a su mejora permanente para satisfacer cabalmente las necesidades y expectativas de la ciudadanía con justicia, equidad, objetividad y eficiencia en el uso de los recursos públicos.

Así, la calidad debe medirse en función de la capacidad para satisfacer oportuna y adecuadamente las necesidades y expectativas de los ciudadanos, de acuerdo a metas preestablecidas alineadas con los fines y propósitos superiores de la administración pública y de acuerdo a resultados cuantificables que tengan en cuenta el interés y las necesidades de la sociedad.

Indica que, la calidad en la gestión pública puede y debe ser constantemente mejorada, buscando elevarla a niveles de excelencia, es decir obtener resultados sostenibles, con tendencias crecientes de mejora, y que tales resultados se comparen favorablemente con los más destacados referentes nacionales e internacionales.

Siempre en esa línea de proponer las orientaciones políticas para la gestión pública en un horizonte de largo plazo, el mismo Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo –CLAD³⁹ poco después, en el 2010, lanzó los objetivos orientadores de la agenda modernizadora de la gestión pública

³⁸ CLAD. Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública. X Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado y XVIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. San Salvador –El Salvador, 2008.

³⁹ CLAD. Gestión Pública Iberoamericana para el siglo XXI. XL Reunión Ordinaria del Consejo Directivo del CLAD. Santo Domingo –República Dominicana, 2010.

iberoamericana en el siglo XXI en su interés por mostrar que la mejoría y la transformación de la gestión pública deben servir para alcanzar los objetivos más profundos del Estado.

La propuesta del CLAD es motivar una mejor preocupación en los diseñadores de las políticas públicas, la idea fundamental de que las reformas orientadas a la mejora y transformación de la gestión pública se acoplen a las de reforma del Estado, fortaleciendo las instituciones del sistema político democrático. Igualmente a las de reforma fiscal, sin recursos ni medios es imposible pensar en la expansión de las políticas sociales, en el desarrollo sostenible y sobre todo, avanzar hacia la búsqueda de la *ciudadanía social*.

Señala que, la gestión pública de calidad debe estar presente en las políticas de educación, salud, seguridad pública, combate a la pobreza y a la desigualdad; asimismo, en el respecto por la diversidad cultural, la diversidad biológica, en la defensa del medio ambiente y en los procesos de integración con la creciente internacionalización de los fenómenos políticos, sociales y económicos, siempre bajo las presiones globales de la información y la necesidad de mayor diálogo.

En esa perspectiva, el CLAD propone seis grandes campos de acción:

1. Actuar en pro de la democratización de las instituciones públicas y de la gestión pública, a fin de lograr una esfera pública más transparente y participativa;
2. Tener como meta la profesionalización de la función pública, por medio de una burocracia meritocrática;
3. Utilizar las más modernas tecnologías de gestión, destacando las de calidad, desburocratización y gobierno electrónico a fin de favorecer la eficiencia, efectividad y democratización del Estado;
4. Orientar la administración pública hacia los resultados para el desarrollo, modificando los incentivos formalistas que rigen a las organizaciones y a los gestores públicos, optar por una gestión basada en metas e indicadores;
5. Mejorar los patrones de gobernanza política de modo que se puede contar con un Estado fuerte y capaz de producir políticas públicas destinadas a fortalecer la ciudadanía social; y

6. Resaltar la necesidad de promover la cultura de la calidad en la gestión de los servicios públicos, como forma de mejorar el desempeño de la administración pública y al mismo tiempo acercar el Estado al ciudadano.

Por su parte el Banco Mundial -BM⁴⁰, siempre en el marco teórico, al profundizar el estudio de la modernización de la gestión pública para el diseño de un modelo conceptual, ha identificado tres grandes dimensiones: la gestión de procesos; la gestión del clima laboral; y la gestión de la integridad.

Para el BM la primera dimensión, **gestión de procesos** refiere a los aspectos formales que caracterizan a las instituciones del aparato público, como son: normas, instrumentos de gestión y procedimientos administrativos (organigrama, reglamento, manual, presupuesto, etc.); la segunda, **gestión del clima laboral** refiere al desempeño y desarrollo de los servidores públicos basado no solo en cumplimiento de funciones sino en la práctica de valores y en el compromiso de servir a las personas (capacidad, comodidad, iniciativa, creatividad, experiencia, participación, comunicación y perspectivas de desarrollo); y la tercera, **la gestión de integridad** refiere a valores institucionales, confianza entre funcionarios y servidores públicos y la satisfacción del ciudadano frente a la entidad estatal.

Para Vicente Jaime P.⁴¹, la gestión pública es la culminación del proceso político – administrativo, ya que es a través de ella como las decisiones, elecciones y las políticas públicas se convierten en productos que se ponen a disposición bien de la propia administración, bien de los ciudadanos. Así pues, la Gestión Pública es entendida como un proceso que ha evolucionado en el tiempo y sigue sometida a constantes cambios y perfeccionamiento para responder a las exigencias de los contextos actuales.

Dice también que, en el momento presente, nos hallamos en una situación en la que la manera tradicional de gestionar las estructuras de gestión, los asuntos públicos y los propios productos públicos están siendo fuertemente cuestionadas, al tiempo

⁴⁰ Banco Mundial y Ciudadanos al Día. Sistemas de Gestión Interna. Buenas Prácticas en Gestión Pública. Lima, 2011.

⁴¹ Jaime, Pastor Vicente. Gestión Pública. Facultad de Economía, Universidad de Valencia. España, 2011.

que se lanzan una serie de propuestas para la reforma que todavía no ha llegado a cristalizar en un modelo alternativo al burocrático convencional, y que se agolpan bajo la etiqueta general de la nueva gestión pública.

En el mismo sentido, el Consorcio de Investigación Económica y Social –CIES en alianza con GOVERNA⁴², refiere que el desafío por transformar cualitativamente y mejorar la gestión de las entidades públicas bien vale promover el concepto nuevo de modernización de la gestión pública o modernización del Estado que es definida, *“como los cambios estructurales a la gestión del sector público con la finalidad de hacer que funciones mejor. Ello implica que, el Estado defina adecuadamente su rol, identifique los bienes y servicios que demanda la población y, los provea oportunamente, haciendo un uso eficiente y eficaz de los recursos públicos”*.

2.3.2.2 GESTIÓN PÚBLICA EN EL PERÚ

El modelo de gestión pública implementado en el Perú guarda armonía con las tendencias mundiales actuales y se inicia en el 2002 en el marco de los procesos de reforma tanto políticas como es el de descentralización y las institucionales como es el proceso de modernización de la gestión pública del Estado.

En efecto, el proceso de modernización de la gestión pública del Estado (Ley N° 27658) tiene como visión la construcción de un Estado moderno, unitario, descentralizado, orientado al ciudadano, eficiente, inclusivo y abierto. El punto de partida, hace referencia a un Estado burocrático e ineficiente con serios cuestionamientos a la gestión pública que arrastra viejas limitaciones y deficiencias que impiden al país aprovechar las bondades de la expansión de su economía en el cierre de las brechas de pobreza y desigualdad.

Según la doctora B. Boza Dibos⁴³, en el Perú con frecuencia se siente al Estado como un ente abstracto, lejano, sin rostro. Un entorno ideal, supone una gestión

⁴² Consorcio de Investigación Económica y Social –CIES. Modernización de la Gestión Pública. La Investigación Económica y Social en el Perú 2007 – 2011: Balance y prioridades. Lima, 2012.

⁴³ Boza Dibos, Beatriz. Sistemas de Gestión Interna. Buenas Prácticas en Gestión Pública. Asociación Civil Ciudadanos al Día, Banco Mundial y Universidad de Piura. Lima, 2011.

pública organizada en función de servidores públicos conscientes de su responsabilidad de saber administrar los recursos y los medios del Estado en beneficio de la ciudadanía; asimismo, entidades públicas que funcionen de manera eficiente, con procesos eficaces y siempre buscando satisfacer las necesidades del ciudadano.

La reflexión parte de la percepción de que el sistema de gestión en el Perú es débil y por tanto impedirá que se implemente cualquier estrategia de mejora aun cuando se trate de los procesos mejor organizados del mundo. Comparte la idea de que en el Perú de hoy, la gestión pública tiene tres motivos para pensar en cambios esenciales, como son:

- Incapacidad para aprovechar los recursos en el sistema. Imposibilidad de continuar trabajando tal como se viene haciendo;
- Necesidad creciente de responder a los retos de la globalización. La gestión pública debe ser capaz de aprovechar los escasos recursos disponibles; y
- Oportuna toma de decisiones. La competitividad y la innovación tecnológica, exigen actuar con rapidez.

El modelo de gestión pública que organiza B. Boza, se caracteriza por estar centrado en la satisfacción del ciudadano y en la capacidad del servidor público como agente de cambio y propone un cambio de enfoque en la gestión del Estado, conducente a la mejora de la administración pública. Las tres dimensiones del modelo propuesto, son: **Procesos**, como un conjunto de herramientas con el objetivo de lograr un Estado eficaz; **Clima laboral**, un conjunto de parámetros con el objetivo de establecer un Estado centrado en las personas; e **Integridad**, culto de principios y valores con el objetivo de garantizar un Estado que sirva eficientemente al ciudadano.

Para la Secretaría de Gestión Pública de la PCM⁴⁴, al sustentar la Política de Modernización de la Gestión Pública del Estado al 2021, precisa que los esfuerzos por mejorar la gestión pública en el Perú son numerosos y de todo tipo pero no

⁴⁴ PCM. Secretaría de Gestión Pública. Política nacional de modernización de la gestión pública al 2021. Lima, mayo 2012.

necesariamente responden a una orientación estratégica y se desarrollan de manera aislada y desarticulada. Por tanto, no habrían cambiado sustantivamente el desempeño global del Estado. Motivo por el cual, la Secretaría está impulsando un proceso de modernización de la Gestión Pública a fin de promover en el Perú una administración pública eficiente, enfocada en resultados y que rinda cuentas a los ciudadanos.

Refiere además que, las deficiencias del Estado tienen impacto en la vida de los ciudadanos y en las actividades empresariales, lo que tiene consecuencias en el bienestar de las personas, en la competitividad empresarial, en la legitimidad de los gobiernos, y por lo tanto, en el sistema democrático y en sus instituciones. Es en este contexto, que se hace indispensable una política de modernización de la gestión pública para lograr que los tres niveles de gobierno, actúen de manera articulada y consistente en la dirección de mejorar el desempeño del Estado en beneficio de los ciudadanos.

Las deficiencias del aparato público en la prestación de los servicios públicos, precisa, inciden negativamente en la percepción ciudadana sobre la gestión pública y el desempeño del Estado. Entre los problemas a resolver con la política de modernización, están los siguientes:

- ▶ Ausencia de un sistema eficiente de planeamiento y problemas de articulación con el sistema de presupuesto público
- ▶ Deficiente diseño de la estructura de organización y funciones en muchas de las instituciones públicas
- ▶ Inadecuados procesos de producción de bienes y servicios públicos
- ▶ Infraestructura, equipamiento y gestión logística insuficiente
- ▶ Inadecuada política de gestión de recursos humanos
- ▶ Limitada evaluación de resultados e impactos, así como seguimiento y monitoreo de los insumos, procesos, productos y resultados de proyectos y actividades
- ▶ Carencia de sistemas y métodos de gestión de la información y el conocimiento
- ▶ Débil articulación intergubernamental e intersectorial.

Frente a la grave problemática antes descrita, la Política de Modernización de la Gestión Pública del Estado, ha planteado un conjunto de catorce objetivos, al propósito de la consecución de la visión de un Estado moderno, unitario, descentralizado, eficiente, inclusivo y abierto, teniendo como principios orientadores de la nueva gestión, los siguientes:

1. Orientación al ciudadano,
2. Articulación intergubernamental e intersectorial,
3. Balance entre flexibilidad y control de la gestión,
4. Transparencia, rendición de cuentas y ética pública, y
5. Innovación y aprovechamiento de las tecnologías.

2.3.2.3 MARCO LEGAL

El marco legal vigente que norma, regula y controla la Gestión Pública refiere a un complejo ordenamiento jurídico y normativo de desarrollo constitucional, compuesto por disposiciones que emiten, principalmente el Congreso de la República y el Poder Ejecutivo en sus tres niveles de gobierno. Nacional: leyes orgánicas, leyes ordinarias, decretos supremos, resoluciones supremas, resoluciones directorales y directivas; Regional: ordenanzas, resoluciones y directivas; y Local o Municipal: ordenanzas, resoluciones y directivas.

Entre las particularidades que presente el marco legal vigente, están el hecho que mediante normas se instituyen procedimientos administrativos con cargo a los ciudadanos y mecanismos de gestión y control con cargo a los servidores públicos. Es por esta razón que el proceso de modernización de la gestión pública, comprende la simplificación administrativa y la sistematización de procesos.

Entre el marco legal vigente, destacan la legislación siguiente:

- Ley del Procedimiento Administrativo General, N° 27444
- Ley de Reforma Constitucional del Capítulo XIV sobre Descentralización, N° 27680
- Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, N° 27658
- Ley de Bases de la Descentralización, N° 27783
- Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, N° 27867

- Ley Orgánica de Gobiernos Locales, N° 27972
- Ley Marco de la Administración Financiera del Sector Público, N° 28112
- Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, N° 29158
- Dec. Leg. N° 1088, Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico,
- Ley N° 28411, Sistema Nacional de Presupuesto,
- Dec. Leg N° 1023, Sistema de Gestión de Recursos Humanos,
- Dec. Leg. N° 1017, Contrataciones y Adquisiciones del Estado,
- Ley N° 28693, Sistema Nacional de Tesorería,
- Ley N° 28563, Sistema Nacional de Endeudamiento Público,
- Ley N° 28708, Sistema Nacional de Contabilidad,
- Ley N° 27293, Sistema Nacional de Inversión Pública,
- Dec Leg. N° 1068, Sistema Nacional de Defensa Jurídica del Estado,
- Dec. Leg. N° 604, Sistema Nacional de Estadística e Informática,
- Ley N° 25323, Sistema Nacional de Archivos, y
- Ley N° 27785, Sistema Nacional de Control.

2.3.2.4 NIVELES DE GOBIERNO

En armonía con la política de descentralización del Estado, en el Perú se han establecido tres niveles de gobierno: Nacional, Regional y Local. Cada uno de ellos, debe su organización y funcionamiento básicamente a su respectiva ley orgánica:

- Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, N° 29158,
- Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, N° 27867, y
- Ley Orgánica de Gobiernos Locales o Municipalidades, N° 27972.

a) GOBIERNO NACIONAL

El Gobierno Nacional está conformado por el Poder Ejecutivo, Legislativo, Judicial y los organismos constitucionales autónomos. Para efectos de la Investigación, el interés se concentra en los organismos y entidades del Poder Ejecutivo que es el encargado de ejercer el gobierno, hacer cumplir las leyes e impulsar las políticas de Estado.

PODER EJECUTIVO

De acuerdo con el artículo 2° de la Ley N° 29158 y su modificatoria N° 29209, el Poder Ejecutivo está conformado por la Presidencia de la República, el Consejo de Ministros del Perú, la Presidencia del Consejo de Ministros, los Ministerios y las entidades públicas del Poder Ejecutivo.

Cabe destacar que la Ley está en proceso de implementación desde el año 2007. Razón por la cual, de los 10 Ministerios, solo 4 (Ambiente, Producción, Agricultura e Inclusión Social), cuentan con sus respectivas nuevas leyes por las cuales adecuan la organización y funciones a lo dispuesto por la Ley N° 29158, lo que significa que 14 Ministerios todavía esperan que los anteproyectos de ley puedan ser debatidos y sancionados en el Congreso de la República. Esta situación explica el estancamiento o retraso del proceso de modernización de la gestión pública del Estado.

Con esa salvedad, resta precisar que la Ley N° 29158, al Poder Ejecutivo se le han conferido una serie de competencias exclusivas y compartidas como también las funciones que debe ejercer.

Competencias exclusivas:

1. Diseñar y supervisar políticas nacionales y sectoriales, las cuales son de cumplimiento obligatorio por todas las entidades del Estado en todos los niveles de gobierno.

Las políticas nacionales definen los objetivos prioritarios, los lineamientos, los contenidos principales de las políticas públicas, los estándares nacionales de cumplimiento y la provisión de servicios que deben ser alcanzados y supervisados para asegurar el normal desarrollo de las actividades públicas y privadas.

Las políticas nacionales conforman la política general de gobierno. Política sectorial es el subconjunto de políticas nacionales que afecta una actividad económica y social específica pública o privada.

Las políticas nacionales y sectoriales consideran los intereses generales del Estado y la diversidad de las realidades regionales y locales, concordando con el carácter unitario y descentralizado del gobierno de la República. Para su formulación el Poder Ejecutivo establece mecanismos de coordinación con los gobiernos regionales, gobiernos locales y otras entidades, según requiera o corresponda a la naturaleza de cada política.

El cumplimiento de las políticas nacionales y sectoriales del Estado es de responsabilidad de las autoridades del Gobierno Nacional, los gobiernos regionales y los gobiernos locales. Las políticas nacionales y sectoriales se aprueban por decreto supremo, con el voto del Consejo de Ministros.

2. Ejercer, pudiendo desconcentrar pero no delegar, las funciones y atribuciones inherentes, a:
 - a. Relaciones Exteriores;
 - b. Defensa, Seguridad Nacional y Fuerzas Armadas;
 - c. Justicia, con excepción de la Administración de Justicia;
 - d. Orden Interno, Policía Nacional del Perú y de Fronteras;
 - e. Administración Tributaria de alcance nacional y endeudamiento público nacional;
 - f. Régimen de Comercio y Aranceles;
 - g. Regulación de la Marina Mercante y Aviación Comercial;
 - h. Regulación de los Servicios Públicos de su responsabilidad;
 - i. Regulación de la infraestructura pública de carácter y alcance nacional;
 - j. Otras que le señale la ley conforme a la Constitución Política del Perú.

Competencias compartidas con los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales:

El ejercicio de las competencias compartidas del Poder Ejecutivo con los gobiernos regionales y los gobiernos locales está regido por la Constitución Política del Perú, la Ley de Bases de la Descentralización, la Ley Orgánica de

Gobiernos Regionales, la Ley Orgánica de Municipalidades, así como por las Leyes de Organización y Funciones de los Ministerios y las entidades que componen el Poder Ejecutivo, según corresponda.

La transferencia de competencias, recursos y funciones de las entidades del Poder Ejecutivo a los gobiernos regionales y locales se realiza de acuerdo con lo dispuesto por las normas de descentralización, precisando la responsabilidad de cada nivel de gobierno en cada materia, las formas de coordinación correspondientes, así como, el redimensionamiento de funciones y responsabilidades de aquellas entidades.

Funciones del Poder Ejecutivo

1. Reglamentar las leyes, evaluar su aplicación y supervisar su cumplimiento.
2. Planificar, normar, dirigir, ejecutar y evaluar las políticas nacionales y sectoriales en conformidad con las políticas de Estado.
3. Establecer relaciones, buscar el consenso, prestar asistencia técnica y desarrollar mecanismos de cooperación con todas las entidades de la administración pública.
4. Implementar la coordinación con los gobiernos regionales y gobiernos locales, con énfasis en las competencias compartidas.
5. Otras funciones que le asignen las leyes.

Entre las entidades públicas conformantes del Poder Ejecutivo están los Ministerios, los Organismos Públicos Ejecutores (entidades públicas autónomas con funciones específicas), los Organismos Públicos Supervisores (entidades encargadas de regular y supervisar los mercados) y los Organismos Técnicos Especializados (entidades creadas facilitar las políticas de Estado, reconocer derechos, etc.).

Los principales pliegos son los **Ministerios**, siguientes:

- Agricultura
- Comercio Exterior y Turismo
- Defensa

- Economía y Finanzas
- Educación
- Energía y Minas
- Interior
- Justicia
- Mujer y Poblaciones Vulnerables
- Producción
- Relaciones Exteriores
- Salud
- Trabajo y Promoción del Empleo
- Transportes y Comunicaciones
- Vivienda, Construcción y Saneamiento
- Ambiente
- Cultura
- Desarrollo e Inclusión Social

b) GOBIERNOS REGIONALES

De acuerdo con la Ley Marco de la Descentralización N° 27680, la Ley de Bases de la Descentralización N° 27783, actualmente y mientras no se conformen las regiones, en cada uno de los departamentos se han instituido los Gobiernos Regionales en el marco de la Ley Orgánica N° 27867 y su modificatoria, N° 27902.

Los Gobiernos Regionales están conformados por dos órganos: el Consejo Regional integrado por los Consejeros Regionales, responsable de las funciones de representación, legislación y fiscalización; y el Presidente Regional, responsable de la gestión del gobierno. Además cuentan con un órgano consultivo que es el Consejo de Coordinación Regional, compuesto por los Alcaldes de la jurisdicción regional y representantes de la Sociedad.

En el Gobierno Regional las presidencias son los órganos encargados de la gestión pública en los departamentos. Son personas jurídicas de derecho público con autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de

su competencia. De acuerdo con lo dispuesto por la Ley se les ha conferido una serie de funciones constitucionales, exclusivas y compartidas que ya han sido materia de transferencia, inclusive pero no se les ha reconocido un régimen fiscal por el cual se les asigne rentas y recursos.

La negligencia en no avanzar hacia la descentralización fiscal, cuarta etapa de la descentralización, explica igualmente, el estado de estancamiento en que se encuentra el proceso descentralista, causando hondo malestar entre la población por el pobre desempeño y la deficiente gestión que cumplen.

Competencias constitucionales, los Gobiernos Regionales son competentes para:

- a) Aprobar su organización interna y su presupuesto.
- b) Formular y aprobar el plan de desarrollo regional concertado con las municipalidades y la sociedad civil.
- c) Administrar sus bienes y rentas.
- d) Regular y otorgar las autorizaciones, licencias y derechos sobre los servicios de su responsabilidad.
- e) Promover el desarrollo socioeconómico regional y ejecutar los planes y programas correspondientes.
- f) Dictar las normas inherentes a la gestión regional.
- g) Promover y regular actividades y/o servicios en materia de agricultura, pesquería, industria, agroindustria, comercio, turismo, energía, minería, vialidad, comunicaciones, educación, salud y medio ambiente, conforme a Ley.
- h) Fomentar la competitividad, las inversiones y el financiamiento para la ejecución de proyectos y obras de infraestructura de alcance e impacto regional.
- i) Presentar iniciativas legislativas en materias y asuntos de su competencia.
- j) Ejercer las demás atribuciones inherentes a su función, conforme a ley.

Competencias exclusivas, los Gobiernos Regionales son competentes para:

- a) Planificar el desarrollo integral de su región y ejecutar los programas socioeconómicos correspondientes, en armonía con el Plan Nacional de Desarrollo.
- b) Formular y aprobar el Plan de Desarrollo Regional Concertado con las municipalidades y la sociedad civil de su región.
- c) Aprobar su organización interna y su presupuesto institucional conforme a la Ley de Gestión Presupuestaria del Estado y las Leyes Anuales de Presupuesto.
- d) Promover y ejecutar las inversiones públicas de ámbito regional en proyectos de infraestructura vial, energética, de comunicaciones y de servicios básicos de ámbito regional, con estrategias de sostenibilidad, competitividad, oportunidades de inversión privada, dinamizar mercados y rentabilizar actividades.
- e) Diseñar y ejecutar programas regionales de cuencas, corredores económicos y de ciudades intermedias.
- f) Promover la formación de empresas y unidades económicas regionales para concertar sistemas productivos y de servicios.
- g) Facilitar los procesos orientados a los mercados internacionales para la agricultura, la agroindustria, la artesanía, la actividad forestal y otros sectores productivos, de acuerdo a sus potencialidades.
- h) Desarrollar circuitos turísticos que puedan convertirse en ejes de desarrollo.
- i) Concretar acuerdos con otras regiones para el fomento del desarrollo económico, social y ambiental.
- j) Administrar y adjudicar los terrenos urbanos y eriazos de propiedad del Estado en su jurisdicción, con excepción de los terrenos de propiedad municipal.
- k) Organizar y aprobar los expedientes técnicos sobre acciones de demarcación territorial en su jurisdicción, conforme a la ley de la materia.
- l) Promover la modernización de la pequeña y mediana empresa regional, articuladas con las tareas de educación, empleo y a la actualización e innovación tecnológica.

- m) Dictar las normas sobre los asuntos y materias de su responsabilidad, y proponer las iniciativas legislativas correspondientes.
- n) Promover el uso sostenible de los recursos forestales y de biodiversidad.
- o) Otras que se le señale por ley expresa.

Competencias compartidas, los Gobiernos Regionales son competentes para:

- a) Educación. Gestión del servicio educativo de nivel inicial, primario, secundario y superior no universitario, con criterios de interculturalidad orientados a potenciar la formación para el desarrollo.
- b) Salud pública.
- c) Promoción, gestión y regulación de actividades económicas y productivas en su ámbito y nivel, correspondientes a los sectores agricultura, pesquería, industria, comercio, turismo, energía, hidrocarburos, minas, transportes, comunicaciones y medio ambiente.
- d) Gestión sostenible de los recursos naturales y mejoramiento de la calidad ambiental.
- e) Preservación y administración de las reservas y áreas naturales protegidas regionales.
- f) Difusión de la cultura y potenciación de todas las instituciones artísticas y culturales regionales.
- g) Competitividad regional y la promoción de empleo productivo en todos los niveles, concertando los recursos públicos y privados.
- h) Participación ciudadana, alentando la concertación entre los intereses públicos y privados en todos los niveles.
- i) Otras que se le delegue o asigne conforme a Ley.

De momento y al amparo de la Ley N° 27783 y la Ley N° 27867, se han instituido los siguientes:

- Gobierno Regional de Amazonas
- Gobierno Regional de Ancash
- Gobierno Regional de Apurímac
- Gobierno Regional de Arequipa
- Gobierno Regional de Ayacucho

- Gobierno Regional de Cajamarca
- Gobierno Regional del Cusco
- Gobierno Regional de Huancavelica
- Gobierno Regional de Huánuco
- Gobierno Regional de Ica
- Gobierno Regional de Junín
- Gobierno Regional de La Libertad
- Gobierno Regional de Lambayeque
- Gobierno Regional de Lima Provincias
- Gobierno Regional de Loreto
- Gobierno Regional de Madre de Dios
- Gobierno Regional de Moquegua
- Gobierno Regional de Pasco
- Gobierno Regional de Piura
- Gobierno Regional de Puno
- Gobierno Regional de San Martín
- Gobierno Regional de Tacna
- Gobierno Regional de Tumbes
- Gobierno Regional de Ucayali
- Gobierno Regional de la Prov. Constitucional del Callao
- Municipalidad Metropolitana de Lima

c) GOBIERNOS LOCALES

El gobierno de nivel local, como consta en la Constitución Política, corresponde a las provincias, los distritos y los centros poblados. En estas circunscripciones la gestión pública es competencia de las Municipalidades, compuestas por dos órganos distintos: el Concejo Municipal integrado por los Regidores que cumple funciones de representación, legislación y fiscalización; y la Alcaldía representada por el Alcalde que cumple las funciones del gobierno.

Los Gobiernos Locales en el marco de la Constitución y la Ley de Tributación Municipal (Dec. Leg. N° 776) y la Ley Orgánica de Municipalidades (N°

27972), a diferencia de los Gobiernos Regionales cuentan con un marco que les permite crear rentas y administrar impuestos, además de tener la competencia para crear empresas municipales para la prestación de servicios, entre ellas las empresas municipales de Agua y Saneamiento, las Cajas Municipales, empresas inmobiliarias, transporte, etc.

Sin embargo, el problema que enfrentan las Municipalidades es su enfoque vecinal y urbano, pese a ser instituciones públicas de vieja data, hasta hoy no han podido adoptar una gestión con enfoque territorial que permita articular su desempeño al aprovechamiento de las potencialidades provinciales y distritales de desarrollo. Otro problema, es la debilidad institucional e incipientes capacidades para desempeñar actividades de planificación y promoción del desarrollo local.

Según el artículo 192° de la Constitución Política del Estado, las Municipalidades tienen competencia para:

- a) Aprobar su organización interna y su presupuesto
- b) Administrar sus bienes y rentas
- c) Crear, modificar y suprimir contribuciones, tasas, arbitrios, licencias y derechos municipales
- d) Organizar, reglamentar y administrar los servicios públicos locales de su responsabilidad
- e) Planificar el desarrollo urbano y rural de sus circunscripciones, y ejecutar los planes y programas correspondientes
- f) Participar en la gestión de las actividades y servicios inherentes al Estado, conforme a Ley. Y
- g) Lo de más que determine la Ley.

Según la Ley N° 27972, en materia de *promoción del desarrollo local*, los gobiernos locales promueven el desarrollo económico local, con incidencia en la micro y pequeña empresa, a través de planes de desarrollo económico local aprobados en armonía con las políticas y planes nacionales y regionales de desarrollo; así como el desarrollo social, el desarrollo de capacidades y la equidad en sus respectivas circunscripciones.

En materia de *planificación*, son competentes para ejecutar el proceso de planeación local es integral, permanente y participativo, articulando a las municipalidades con sus vecinos. En dicho proceso se establecen las políticas públicas de nivel local, teniendo en cuenta las competencias y funciones específicas exclusivas y compartidas establecidas para las municipalidades provinciales y distritales.

Los gobiernos locales *promueven el desarrollo integral*, para viabilizar el crecimiento económico, la justicia social y la sostenibilidad ambiental. La promoción del desarrollo local es permanente e integral. Las municipalidades provinciales y distritales promueven el desarrollo local, en coordinación y asociación con los niveles de gobierno regional y nacional, con el objeto de facilitar la competitividad local y propiciar las mejores condiciones de vida de su población.

Finalmente, de acuerdo con el Registro Nacional de Municipalidades del INEI, en el Perú hay: 195 Municipalidades Provinciales; 1,643 Municipalidades Distritales; y 2,224 Municipalidades de Centros Poblados que se diferencian de las provinciales y distritales por no contar con régimen tributario propio.

Cabe destacar que el marco legal, distingue dos tipos especiales de municipalidades: Municipalidad Metropolitana de Lima; y las municipalidades fronterizas. Además, se reconocen las municipalidades rurales. Ver cuadro que sigue:

CUADRO N° 2.1
PERÚ: NÚMERO DE MUNICIPALIDADES, SEGÚN DEPARTAMENTO

DEPARTAMENTO	MUNICIPALIDADES PROVINCIALES	MUNICIPALIDADES DISTRITALES	MUNICIPALIDADES DE CENTROS POBLADOS
Total	195	1,643	2,224
Amazonas	7	77	67
Ancash	20	146	171
Apurímac	7	73	95
Arequipa	8	101	23
Ayacucho	11	101	123
Cajamarca	13	114	303
Callao	1	5	1
Cusco	13	95	117
Huancavelica	7	88	198
Huánuco	11	66	250
Ica	5	38	4
Junín	9	114	105
La Libertad	12	71	95
Lambayeque	3	35	32
Lima	10	161	57
Loreto	7	44	19
Madre de Dios	3	8	9
Moquegua	3	17	22
Pasco	3	26	62
Piura	8	56	55
Puno	13	96	275
San Martín	10	67	95
Tacna	4	23	23
Tumbes	3	10	7
Ucayali	4	11	16

Fuente: INEI. Directorio Nacional de Municipalidades Provinciales, Distritales y Centros Poblados, 2012. Lima, marzo 2012.

2.3.2.5 SISTEMAS ADMINISTRATIVOS

La Gestión Pública en el Perú se desenvuelve dando cumplimiento a un complejo ordenamiento legal y técnico que en base a un progresivo compendio normativo, ha establecido diversos, dispersos e inflexibles procedimientos y trámites administrativos que obligan a la intervención de la burocracia hacer uso de un sin número de herramientas técnicas e instrumentos administrativos agrupados en torno a doce sistemas administrativos.

Es decir, cada uno de los doce sistemas administrativos en atención a las disposiciones legales y técnicas que los ha instituido, ha significado tomar decisiones discrecionales para el diseño y aprobación de reglamentos y directivas para facilitar su organización y aplicación, provocando la configuración de engorrosos trámites orientados al cumplimiento de procedimientos y formalidades burocráticas.

Esta situación hace imposible una reforma administrativa, sin un paciente trabajo de identificación de procesos y trámites, como también una diligente y decidida intervención de simplificación administrativa y de sistematización de procesos. La gestión pública de calidad que se aspira lograr, mucho dependerá de la intensidad y la profundidad de los procesos de la descentralización y de la modernización de la gestión pública, en curso desde 2002.

Los doce sistemas administrativos, son los siguientes:

1. Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico
2. Sistema Nacional de Presupuesto
3. Sistema Nacional de Gestión de Recursos Humanos
4. Sistema Nacional de Contrataciones y Adquisiciones del Estado
5. Sistema Nacional de Tesorería
6. Sistema Nacional de Endeudamiento Público
7. Sistema Nacional de Contabilidad
8. Sistema Nacional de Inversión Pública
9. Sistema Nacional de Defensa Jurídica del Estado
10. Sistema Nacional de Estadística e Informática
11. Sistema Nacional de Archivos, y
12. Sistema Nacional de Control.

En vista de la complejidad de los sistemas administrativos que condicionan en el desenvolvimiento de la gestión pública, la Investigación solo comprende tres de ellos que tienen que ver directamente con el uso de los recursos públicos en armonía con la política de redistribución adecuada de la riqueza. Ello porque, tales sistemas directamente comprometidos en la órbita de las políticas de reforma política del

Estado y por su impacto en la expansión de las oportunidades de vida y de empleo a los ciudadanos. Estos son:

- Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico;
- Sistema Nacional de Presupuesto Público; y
- Sistema Nacional de Inversión Pública.

a) SISTEMA NACIONAL DE PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO

El Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico ha sido instituido con el Dec. Legislativo N° 1088 y el ente rector es el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico –CEPLAN. De momento el sistema se encuentra en proceso de implementación desde el año 2008.

Como herramienta de desarrollo, el Sistema pretende enfocarse en la realidad del país, con el fin de orientarlo hacia una imagen objetivo destinado a reducir los niveles de incertidumbre y otorgarle mayor precisión a las intervenciones del Estado. Es un 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.

LA PLANIFICACIÓN

Según la Presidencia del Consejo de Ministros –PCM⁴⁵, la planificación constituye uno de los instrumentos más importantes que utilizan las organizaciones e instituciones públicas y privadas para proyectarse en el tiempo y cumplir con determinados objetivos. La planificación no puede ser entendida como un fin en sí misma, sino como uno de los medios posibles que las organizaciones o las instituciones tienen a su alcance para concertar esfuerzos bajo un marco de referencia compartido por todos sus integrantes.

⁴⁵ PCM. Planeamiento Estratégico PCM 2007 – 2015. Aspectos Metodológicos. Lima, 2010

Para la PCM, la planificación cristaliza la concertación de esfuerzos, facilita la programación para el uso de recursos y permite la toma de decisiones en la búsqueda de eficacia, eficiencia y efectividad. Planificar, dice, es anticipar el curso de la acción que ha de adoptarse con la finalidad de alcanzar una situación deseada. Tanto la definición de la situación deseada como la selección y el curso de acción forman parte de una secuencia de decisiones y actos que realizados de manera sistemática y ordenada constituyen lo que se denomina el proceso de planificación.

Refiere que, la planificación estratégica, le ha permitido redefinir la Visión y Misión Institucional y los objetivos organizacionales, el “SER y HACER” en el largo plazo. Así, la PCM define a la planificación como un conjunto de esfuerzos a través del cual es posible encaminar acciones y lograr decisiones con la finalidad de alcanzar metas y resultados en un periodo determinado, asumiendo cuatro principios básicos: articulación, participación, jerarquización y finalidad compartida.

La apreciación institucional respecto de la planificación en general y el planeamiento estratégico en particular, reviste importancia por ser la institución con mayor presencia activa en la escena nacional desde el 2007 año en que se aprueba la Ley N° 29158 que redefine su rol de coordinación y articulación de las políticas públicas nacionales y produce un significativo giro hacia los desafíos de conducir la reforma del Estado y de liderar los procesos de descentralización y de modernización de la gestión pública.

EL PLAN ESTRATÉGICO SECTORIAL MULTINAUAL -PESEM

La PCM en abierta observancia de la normatividad vigente, procedió al diseño y elaboración del Plan Estratégico Sectorial Multianual –PESEM que fue aprobado mediante Resolución Ministerial N° 281-2007-PCM para el periodo 2007 – 2011. Este primer documento técnico de gestión fue formulado tomando en consideración las Políticas de Estado suscritas por el Acuerdo Nacional y las prioridades de la Política Gubernamental.

Hacia el año 2010 la Oficina General de Planeamiento y Presupuesto procedió a la reformulación del Plan Estratégico Sectorial Multianual –PESEM dándole un horizonte mayor hasta el 2015. Así el PESEM es aprobado con la Resolución Ministerial N° 147-2010 para el período 2007 – 2015.

Cabe señalar que el Sistema de Planificación de la PCM ha involucrado a todos los órganos de planificación de los Ministerios, es decir, todos los planes estratégicos sectoriales han procedido a la alineación de los objetivos a los lineamientos y estrategias establecidas por el PESEM para avanzar hacia la consecución de la Visión compartida de desarrollo del país.

En efecto, los Ministerios han formulado los PESEM sectoriales y sobre ellos han procedido a la gestión de los Planes Operativos Institucionales de periodicidad anual, según se observa en los documentos de gestión disponibles en portales de transparencia de los ministerios. Abundando en detalles, se comprueba que el Sistema de Planificación de la PCM y por ende el PESEM tienen plena vigencia en la gestión pública, según lo comprueba la Resolución Ministerial N° 220-2010-PCM que aprueba el Plan Estratégico Institucional –POI 2010 – 2015 y la Resolución Ministerial N° 001-2012-PCM que aprueba el Plan Operativo Institucional del año fiscal 2012.

Así se llega a la conclusión de que el marco orientador y rector de la política general del Gobierno es el PESEM 2007 – 2015, pues como se sabe, el Plan Bicentenario: el Perú hacia el 2021 formulado por el CEPLAN ha entrado en un proceso de actualización que se estima podrá concluir en dos años más.

El PESEM inicial fue reformulado tres años después por la Oficina General de Planeamiento y Presupuesto de la PCM, en el marco de sus funciones como responsable de la conducción de los proceso de formulación, seguimiento y evaluación. El proceso cumplió con las formalidades del caso y el instrumento técnico de gestión reformulado, fue aprobado con la Resolución Ministerial N° 147-2010-PCM para el periodo 2007 – 2015 con fecha 10-05-2010. Seguidamente veamos un ajustado resumen del marco estratégico del PESEM, 2007 – 2015.

TABLA N° 2.1
PESEM: MARCO ESTRATÉGICO
Aprobado para el periodo 2007 - 2015

VISIÓN		
<i>La PCM lidera un Estado moderno, eficiente, transparente, descentralizado, con menor desigualdad social y económica, impulsando políticas nacionales para el desarrollo sostenible en los tres niveles de Gobierno.</i>		
MISIÓN		
<i>La PCM promueve, coordina y articula la política general del Gobierno de manera participativa, transparente y concertada para contribuir al desarrollo sostenible del país con democracia, equidad y justicia social.</i>		
EJES ESTRATÉGICOS	OBJETIVOS ESTRATÉGICOS	LINEAMIENTOS DE POLÍTICA
<p><i>Derechos básicos, Inclusión social y Economía</i></p>	<p><i>Lograr la inclusión económica y social, con énfasis en grupos sociales vulnerables, mediante políticas públicas concertadas en el marco de una estrategia general de desarrollo sostenible.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Incorporar a los grupos tradicionalmente excluidos y marginados por motivos económicos, sociales culturales o raciales, especialmente a los de zonas rurales y/u organizados en comunidades campesinas o nativas, al resto de la sociedad, asegurando su participación plena y reconocida por todos los ciudadanos</i> • <i>Desarrollar la política social priorizando el enfoque de desarrollo humano y desarrollo territorial, disminuir la desnutrición crónica infantil y superar la pobreza en el país.</i> • <i>Fortalecer el programa de transferencias monetarias condicionadas, favoreciendo la igualdad de oportunidades y el ejercicio de los derechos básicos a la identidad, la salud y nutrición, y la educación.</i> • <i>Mejorar el gasto social, propiciando la articulación de los programas y proyectos sociales, con prioridad en las zonas rurales.</i> • <i>Participar efectivamente en las estrategias nacionales, regionales y locales de superación de la pobreza.</i> • <i>Promover la información y comunicación social, como estrategias para la interacción entre el Estado y la Sociedad.</i> • <i>Desarrollar estrategias de oferta y articulación comercial en la región andina, eslabonando las potencialidades de la población en situación de pobreza, al mercado de trabajo.</i> • <i>Impulsar la participación y el desarrollo integral de los pueblos andinos, amazónicos y afroperuanos, priorizando la promoción de sus derechos, su cultura y el fortalecimiento de capacidades.</i>

<p><i>Estado moderno y descentralizado</i></p>	<p><i>Lograr un Estado descentralizado, moderno y transparente que responda a las necesidades de la población, sobre la base de una adecuada organización del territorio para una eficaz y eficiente gestión.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Fortalecer el proceso de modernización, descentralización y regionalización del Estado, con visión compartida de país moderno y descentralizado, orientado a lograr mayor efectividad y transparencia en la gestión de las entidades públicas, así como a consolidar la descentralización fiscal.</i> • <i>Impulsar el funcionamiento del Consejo de Coordinación Intergubernamental, espacio de información y concertación entre los tres niveles de Gobierno.</i> • <i>Promover la gestión por resultados, basada en el planeamiento estratégico, el fortalecimiento del capital humano y el uso de tecnología de información y comunicación.</i> • <i>Desarrollar el Plan Nacional Anticorrupción, asegurando la transparencia en las agendas públicas y la profesionalización del servicio civil. Fortalecer el sistema nacional de control.</i> • <i>Desarrollar la función rectora de las políticas públicas de modernización y descentralización del Estado, así como en la conducción de la política social para la superación de la pobreza en el país.</i> • <i>Intensificar medidas de simplificación administrativa, impulsando proyectos que racionalicen procedimientos y tiempos.</i> • <i>Promover la función supervisora y reguladora del Estado para preservar los recursos naturales y servicios públicos de calidad para los ciudadanos y las empresas que contribuyen al desarrollo del país.</i>
<p><i>Gobernanza</i></p>	<p><i>Consolidar la gobernabilidad democrática en un marco de desarrollo integral, que garantice la estabilidad política, económica y social con equidad, seguridad, concertación y transparencia</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Promover estrategias de coordinación, concertación y participación en la gestión institucional, viabilizando las buenas prácticas gubernamentales, éticas, transparentes y responsables en la gestión pública.</i> • <i>Desarrollar el sistema de prevención de conflictos con la participación de los tres niveles de Gobierno, favoreciendo la buena gobernabilidad.</i> • <i>Desarrollar estrategias nacionales de seguridad interna vinculadas a la lucha contra el narcotráfico y el consumo de drogas ilegales; promoviendo el desarrollo de medidas alternativas con la participación multisectorial y de la sociedad, en los tres niveles de Gobierno.</i> • <i>Fomentar políticas y estrategias nacionales de reducción de riesgos, así como de prevención y atención de desastres.</i>

b) SISTEMA NACIONAL DE PRESUPUESTO PÚBLICO

El Sistema Nacional de Presupuesto Público, ha sido instituido con la Ley N° 28411. Es el que regula el proceso presupuestario, en su función de determinar los ingresos y gastos del Estado, así como su asignación y gasto efectivo. Refiere también al proceso presupuestario compuesto por las etapas de: programación, formulación, aprobación, ejecución y evaluación.

Este Sistema es uno de aquellos que tienen referencia constitucional específica. La Constitución Política vigente contiene una serie de disposiciones que exigen que el Estado cuente con un presupuesto anual debidamente equilibrado (ingresos y gastos). El texto constitucional también establece que el presupuesto se apruebe mediante ley del Congreso, asimismo, señala el trámite específico que se debe seguir para su aprobación.

Según la Dirección General de Presupuesto Público del MEF⁴⁶, una de las finalidades del Estado es la provisión de bienes y servicios públicos de calidad que contribuyan al bienestar de la población y favorezcan la reducción de la pobreza y las brechas de desarrollo que afectan a los ciudadanos y ciudadanas de Perú, así, el Presupuesto Público es el instrumento de gestión del Estado, que en un contexto de responsabilidad y transparencia fiscal, asigna los recursos públicos que permita la citada provisión, revelando el resultado de la priorización de las intervenciones públicas que realizan las entidades públicas, en el marco de las políticas públicas definidas.

De acuerdo con el parecer del MEF, el Presupuesto Público sería solo un instrumento de la política fiscal del país ya que por un lado, refleja los ingresos que el Estado tiene en un año calendario y del otro, la orientación del gasto y la inversión pública en un mismo año. En la forma tan simple como se le concibe sólo cumple la función contable de asignar recursos públicos para un año fiscal.

⁴⁶ MEF. El Sistema Nacional de Presupuesto. Guía Básica. Dirección General de Presupuesto. Lima, 2011.

El Presupuesto Público no podría ser considerado una herramienta técnica de desarrollo nacional pues la práctica de la planificación es casi inexistente en el Estado, siendo determinante la política macroeconómica (déficit cero, inflación baja, etc.), en la asignación de recursos para la formulación y gestión de las políticas públicas, a falta de planes sectoriales alineados a una visión nacional de desarrollo a largo plazo.

En opinión del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social -ILPES⁴⁷ “*el presupuesto público es la herramienta principal que tiene el gobierno para obtener buenos resultados de sus intervenciones en términos de calidad, costo, eficiencia, efectividad, equidad y oportunidad; el sistema presupuestario necesita una estructura fiscal coherente que lo viabilice y un esquema de gestión que potencie el uso eficiente, productivo y eficaz de los recursos públicos. Sin embargo, en el caso del Perú, existe un significativo distanciamiento entre la formulación, diseño e implementación de políticas y los resultados que se obtienen de ellas. Se requiere de un presupuesto con características que permitan integrar el quehacer nacional a las decisiones presupuestarias, promover una planificación estratégica que lo sustente y reducir la inercia presupuestaria*”.

Entre los principales problemas del sistema presupuestario peruano, el ILPES⁴⁸ destaca los siguientes:

- ▶ Asignación y ejecución de recursos ***se hace por inercia***, es decir, que anualmente se incrementa el monto presupuestal sin que exista fundamentación técnica, no es congruente con un plan nacional o sectorial de desarrollo; y el Congreso no es contraparte del Consejo de Ministros.
- ▶ ***Discrecionalidad en el Viceministro de Hacienda para hacer reajustes mediante créditos suplementarios***
- ▶ ***Incertidumbre en los procesos de calendarización sobre los montos a ser desembolsados***

⁴⁷ Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social –ILPES. El Sistema Presupuestario en el Perú. Comisión Económica para América Latina y el Caribe –CEPAL. Santiago -Chile, 2002.

⁴⁸ *Ibíd.*

- ▶ Proceso presupuestal no asegura equilibrio fiscal
- ▶ Problemas de coordinación intersectorial en el MEF
- ▶ *Atomización y fragmentación de más de 2300 pliegos y programas presupuestales*
- ▶ *No hay evaluación de resultados o calidad / no hay políticas financieras.*

El MEF⁴⁹ que no es ajeno a la realidad del sistema de presupuesto público, refiere que hay necesidad de una reforma presupuestal pero obedece a otros motivos, como es el incremento del presupuesto público, el incremento del gasto social y el incremento de la inversión pública.

La finalidad de la reforma, dice, es maximizar los beneficios del gasto público para la sociedad mediante una implementación progresiva del presupuesto por resultados. Se propone los resultados siguientes:

- Asignar los recursos bajo el marco de las prioridades de la política pública y respetando parámetros de la política fiscal
- Articular la asignación de recursos públicos a productos y resultados
- Ampliar la cobertura de intervenciones públicas diseñadas en a evidencias disponibles
- Generar y usar información de desempeño para una asignación más eficaz y eficiente de los recursos públicos
- *Institucionalizar la programación multianual del gasto*
- Articular el gasto corriente y gasto de capital
- Lograr la articulación territorial

Para que la reforma presupuestal funcione, el MEF tiene previsto poner en práctica dos mecanismos:

- 1) Implementar los programas presupuestales que es una forma de organizar el presupuesto en función de actividades articuladas a productos (bienes y servicios entregados a la ciudadanía); y

⁴⁹ MEF. Sistema Nacional de Presupuesto. Op. Cit.

- 2) Implementar el Plan de Incentivos Municipales para la mejora de la gestión municipal para permitir el crecimiento y el desarrollo sostenible de la economía local.

c) SISTEMA NACIONAL DE INVERSIÓN PÚBLICA

El Sistema Nacional de Inversión Pública –SNIP, es de reciente creación en el Perú (2000) y se instituye con la Ley N° 27293 con la finalidad de optimizar el uso de los recursos públicos. Según el MEF⁵⁰, es un sistema administrativo del Estado que a través de un conjunto de principios, métodos, procedimientos y normas técnicas certifica la calidad de los Proyectos de Inversión Pública – PIP, en busca de:

1. Eficiencia en la utilización de recursos de inversión,
2. Sostenibilidad en la mejora de la calidad o ampliación de la provisión de los servicios públicos intervenidos por los proyectos, y
3. Mayor impacto socio-económico, es decir, mayor bienestar para la población.

De acuerdo con la normatividad vigente del SNIP se ha establecido que las entidades públicas encargadas de ejecutar proyectos de inversión pública, deben aplicar una serie de principios, procesos, metodologías y normas técnicas que permitan optimizar el uso de los recursos públicos.

El SNIP es uno de los sistemas administrativos del Estado que deben observar y cumplir obligatoriamente todos los niveles de Gobierno. Su objetivo es optimizar el uso de los recursos públicos destinados a inversión, promoviendo el desarrollo de una “cultura de proyectos”. Asimismo, a partir del 01 de enero de 2007, de acuerdo a la Ley N° 28802, el SNIP se ha descentralizado porque ahora cada nivel de gobierno evalúa y declara la viabilidad de sus proyectos⁵¹.

⁵⁰ MEF. Sistema Nacional de Inversión Pública –SNIP. Visto en <http://www.mef.gob.pe/>.

⁵¹ *Ibíd.*

Según la Dirección General de Políticas de Inversiones del MEF, el SNIP no prioriza los proyectos, sino promueve la generación de una cartera o banco de proyectos de calidad de acuerdo a su nivel de rentabilidad y beneficio social. Y son las autoridades de cada sector, de cada nivel de gobierno o sus instancias de gestión quienes definen qué y cuándo se ejecuta cada proyecto declarado viable en el marco del SNIP.

De acuerdo con el Ministerio de Economía y Finanzas -MEF⁵², *“la inversión pública debe estar orientada a mejorar la capacidad prestadora de servicios públicos del Estado de forma que estos se brinden a los ciudadanos de manera oportuna y eficaz. La mejora de la calidad de la inversión debe orientarse a lograr que cada nuevo sol invertido produzca el mayor bienestar social”*.

Según la normatividad que corresponde al MEF, el SNIP ha previsto tres fases en el ciclo de un Proyecto: **pre inversión** requiere de perfil, y estudios de pre factibilidad y factibilidad; para la **inversión** se requieren de estudios definitivos / expedientes técnicos; y en **post inversión** se hace seguimiento a la operación y la evaluación. En la fase de pre inversión se requieren de estudios mínimos: PIP hasta S/. 1'200,000 perfil simplificado; Mayor de S/. 1'200,000 hasta S/. 6'000,000 perfil; mayor a S/. 6'000,000 hasta S/. 10'000,000 pre factibilidad; y mayor a S/. 10'000,000 factibilidad.

En opinión de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL⁵³, los Sistemas de Inversión Pública en América Latina y el Caribe como sistema administrativo de los Estados y con la orientación de buscar la mejora de la calidad de la inversión pública, surgen en las últimas dos décadas del siglo XX, siendo más antiguo el Sistema de Inversión Pública -SIP de Chile (1988), luego siguen los de Colombia (1989), Bolivia (1990) y Argentina (1991). En Perú el SNIP recién se instituye en el 2000 con la promulgación de la Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública N° 27293.

⁵² *Ibíd.*

⁵³ VIZZIO, Miguel Ángel. Los sistemas de inversión pública en América Latina y el Caribe. CEPAL, 2000.

Los primeros estudios y análisis a los SIP han sido promovidos principalmente por la CEPAL y por el Banco Interamericano de Desarrollo – BID. Ello demuestra que la preocupación por saber y conocer su efecto e impacto, tipo de objetivos y niveles de organización y desarrollo para procurar mejoras de las herramientas metodológicas y reformas de los marcos normativos, ha sido constante.

La CEPAL en marzo del 2000 difundió un informe sobre los SIP en América Latina y el Caribe y entre las conclusiones destacaba que: Chile es el único país con un Sistema de Inversión Pública -SIP aproximadamente suficiente; le sigue Colombia con un SIP de experiencia incipiente; y que **Argentina, Bolivia y Perú tenían un SIP con incierto inicio porque el patrón para la asignación de recursos para inversión es la discrecionalidad en vez de la racionalidad.** Como conclusión final, el informe precisaba que, “*la no aplicación de un Sistema de Inversión Pública eficaz y eficiente por parte de los gobiernos conduce inexorablemente a la dilapidación de recursos públicos, con la consiguiente disminución del bienestar de sus comunidades*”.

En otro informe del 2002, la CEPAL al estudiar y analizar la gestión de los SIP⁵⁴, identifica varios enfoques: en unos la inversión es sectorizada y deja excluida la inversión local (traspaso de competencias desde lo central a lo local (Perú); otros intentan vincular sistemas de planeación, finanzas y bancos de proyectos (Colombia); predominio del sistema de planificación (Brasil); y los que direccionan la inversión (Chile).

Concluye el informe de la CEPAL⁵⁵ en que ha identificado tres funciones básicas: a) incorporar previsión, coherencia, anticipación y construcción de futuro; b) coordinación intersectorial y su consecuente compatibilización entre programación presupuestaria y programación de inversiones; y c) seguimiento y evaluación de planes, programas y proyectos. Refiere también

⁵⁴ Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social –ILPES. La modernización de los sistemas nacionales de inversión pública: análisis crítico y perspectivas. CEPAL, 2002.

⁵⁵ *Ibíd.*

que los sistemas de inversión son dinámicos y por tanto pueden realizar reformas y ajustes a favor de una gran contribución al trazar una visión estratégica de mediano y largo plazo.

Para la CEPAL, los cambios corrigen la costumbre de atender asuntos coyunturales y de corto plazo donde las urgencias inclinan la atención de las autoridades en vez de concentrar la inversión en los ejes de desarrollo y construcción de infraestructura económica y social; organizar una cartera estandarizada y jerarquizada de proyectos para facilitar la evaluación y gestión por resultados en la administración pública; y una mejor coordinación intersectorial en la ejecución de programas y proyectos que acaben con los problemas de descoordinación y duplicidad de esfuerzos.

Respecto al desempeño del SNIP la Dirección General de Política de Inversiones –DGPI del MEF que tiene bajo su responsabilidad la gestión el SNIP⁵⁶, da cuenta que el SNIP en el 2011 ha tenido importantes avances al haberse incrementado en 5% el monto de los 20,417 Proyectos de Inversión Pública –PIP declarados viables que ascienden a S/. 28,786 millones.

Refiere, asimismo que se han dado pasos muy importantes en la modernización del SNIP mediante acciones de automatización y simplificación de procesos, optimización de procesos, principios, metodologías y normas técnicas para las diversas fases del proyecto. Entre las acciones promovidas por la DGPI, destacan:

- Actualización de parámetros de evaluación. Se pasa de una Tasa Social de Descuento del 11% a 10% a partir de mayo del 2011;
- Institución del Sistema de Costos y Presupuestos del PIP. Se provee información actualizada de costos y precios de infraestructura en los sectores de agricultura, educación, salud, saneamiento y transportes;
- Difusión de aplicativos informáticos, herramientas metodológicas, guías simplificadas y orientaciones prácticas y específicas para la formulación eficiente de PIP.

⁵⁶ MEF. Dirección General de Política de Inversiones. Boletín Informativo de Enero, 2012.

Para la DGPI del SNIP, sin embargo dice, *que a pesar del avance significativo, aún existen desafíos*⁵⁷, tales como:

- *Orientar la inversión pública al logro de los objetivos estratégicos y prioridades de desarrollo de mediano y largo plazo para mejorar la complejidad y reducir la pobreza;*
- *Articular las inversiones en una visión de desarrollo territorial y enfoque integral;*
- *Lograr mayor estabilidad y mejores capacidades en los cuadros técnicos de los órganos del SNIP.*

La opinión de la DGPI revela imperfecciones del SNIP para asegurar la calidad del gasto público y confirma la percepción de que el sistema nuestra serias deficiencias que no permiten, advertir principios de eficiencia y eficacia de los PIP declarados viables.

2.3.2.6 EFICIENCIA Y EFICACIA EN LA GESTIÓN PÚBLICA

El uso de los términos eficiencia y eficacia siempre han estado en el campo de la economía por su relación con los propósitos de mejorar la productividad con la racional disponibilidad de recursos escasos, principios muy comunes en el ámbito empresarial y de los negocios. Su paso al sector público, es reciente y ha sido introducido, precisamente con los principios que enarbola la nueva Gestión Pública de dar uso racional a los recursos en la prestación de los servicios públicos y satisfacer las necesidades de los ciudadanos.

Desde el punto de vista del funcionamiento de la gestión pública orientada a la prestación de servicios públicos a los ciudadanos, resulta intrascendente revisar por separado el sentido y alcance de tan importantes herramientas técnicas. Tanto la eficiencia que centra su atención en el uso racional de medios y recursos escasos, como la eficacia que tiene que ver con el logro de resultados, se usan

⁵⁷ *Ibíd.*

simultáneamente son indesligables uno del otro y se valen de los mismos indicadores y procesos que componen un programa o proyecto público.

Al respecto, el Banco Interamericano de Desarrollo -BID⁵⁸, al desarrollar la teoría de que diversos insumos y actividades conducen lógicamente a órdenes mayores de resultados medibles en productos, efectos e impacto, propone una nueva estrategia de intervención gerencial conocida como *gestión para resultados en el desarrollo -GPRD y la cadena de resultados –CR en el sector público*, donde se redimensionan los términos de eficiencia relacionada con la ejecución de insumos, actividades y productos; y la eficacia con los resultados.

Para el BID, la gestión pública tradicionalmente ha seguido un enfoque burocrático, partiendo de que los insumos ya sean físicos o financieros con los que se cuenta para la ejecución de programas y servicios públicos, definen los resultados. El cambio que propone la GpRD, es colocar en primer lugar los resultados (eficacia) que se desea alcanzar y definir, en función de estos, la mejor combinación de insumos, actividades y productos para lograrlo (eficiencia).

En teoría sería lo ideal, pero reparando en la condicionalidad del eslabonamiento de los componentes básicos del ciclo de la gestión pública, la pertinencia y la dimensión que se confiere a la eficiencia y a la eficacia en la estrategia gerencial del GpRD resulta siendo cuestionada. Ello, en mérito a que las condiciones necesarias para que la gestión pública ofrezca resultados, refieren a que funciones armoniosamente sus cuatro componentes: 1) planificación, 2) presupuesto y financiamiento, 3) diseño y ejecución de programas y proyectos, y 4) monitoreo y evaluación.

En la misma línea de trabajo, L. Winchester del ILPES –CEPAL⁵⁹, propone otra estrategia gerencial de intervención en los programas y proyectos públicos conocida como evaluación de gestión y resultados -EGR, donde igualmente confiere un rol preponderante al uso de las herramientas técnicas: eficacia y eficiencia. Está

⁵⁸ BID. Gestión para resultados en el desarrollo en gobiernos subnacionales. Módulo 1. Gestión para resultados en el ámbito público, 2011.

⁵⁹ Winchester Lucy ILPES –CEPAL. Evaluación de Programas: Eficacia – Eficiencia. Asunción –Paraguay, 2010.

estrategia también está condicionada a la preexistencia y funcionamiento de los cuatro componentes básicos de la gestión pública.

Para el caso, dice que, la *eficacia* de los programas se relaciona con el logro del propósito y el fin después de terminado el proyecto o al cabo de algún tiempo de operación del programa. Se ocupa del grado hasta el cual:

- El programa produjo los componentes en la cantidad y con la calidad previstos;
- Los componentes han sido los adecuados para atender la necesidad y conducen al logro del propósito; y
- El logro del propósito ha contribuido al fin.

La eficiencia de los programas a su vez, hace referencia a la manera como se realizaron las actividades para la entrega de los componentes y se entregaron los insumos y productos para el logro del propósito. Verifica el grado en que:

- Los insumos se proveyeron de manera organizada, oportuna y al mínimo costo posible;
- Las actividades se ejecutaron al menor costo en los plazos establecidos;
- Los productos (componentes) se obtuvieron al menor costo; y
- Los costos administrativos fueron lo más bajo posible.

Finalmente, resta precisar que si bien el uso de los términos eficiencia (recursos y medios) y eficacia (resultados) son de amplio dominio en el campo de la economía desde el punto de vista de la productividad, la racionalidad y la oportunidad, no es limitativo, pues otras ciencias como la administración y la política, promueven y apoyan sus aplicaciones, pues como hemos visto, los organismos de la cooperación como la OCDE y de la gobernanza como la ONU y la OEA, esperan un mejor equilibrio entre el sector público y la ciudadanía para la sostenibilidad ambiental y la profundización de la democracia.

2.4 HIPÓTESIS Y VARIABLES

2.4.1 HIPÓTESIS DE LA INVESTIGACIÓN

Las Hipótesis son las respuestas preliminares a los Problemas de Investigación. Por esta razón, se plantean las siguientes hipótesis de Investigación:

2.4.1.1 HIPÓTESIS GENERAL

El procedimiento parlamentario de Control Político, el de la Investidura del Consejo de Ministros, impacta en la Gestión Pública, años 2007 – 2012?

- La Hipótesis General se transforma en una Hipótesis Estadística con sus dos componentes:
- Hipótesis Nula (H0) y la Hipótesis Alternativa (H1).

H0: El procedimiento parlamentario de Control Político, el de la Investidura del Consejo de Ministros, NO impacta en la Gestión Pública, años 2007 - 2012

H1: El procedimiento parlamentario de Control Político, el de la Investidura del Consejo de Ministros, SI impacta en la Gestión Pública, años 2007 - 2012

Las variables contenidas en la Hipótesis General son las siguientes:

- **Variable de trabajo 1:** El procedimiento parlamentario de Control Político, el de la Investidura del Consejo de Ministros.
- **Variable de Trabajo 2:** Gestión Pública período 2007- 2012

2.4.1.2 HIPÓTESIS ESPECÍFICAS

PRIMERA HIPÓTESIS ESPECÍFICA:

El Plan Estratégico Sectorial Multianual –PESEM, incide en la Gestión Pública, en un escenario de impacto del procedimiento parlamentario de Control Político el de la Investidura del Consejo de Ministros, años 2007 – 2012

Las Hipótesis Específicas se transforman en Hipótesis Estadística, respectivamente en dos componentes:

H0: El Plan Estratégico Sectorial Multianual –PESEM, NO incide en la Gestión Pública, años 2007 – 2012

H1: El Plan Estratégico Sectorial Multianual –PESEM, SI incide en la Gestión Pública, años 2007 – 2012

SEGUNDA HIPÓTESIS ESPECÍFICA:

El Sistema Nacional de Presupuesto Público influye en la Gestión Pública, en un escenario de impacto del procedimiento parlamentario de Control Político el de la Investidura del Consejo de Ministros, años 2007 – 2012?

H0: El Sistema Nacional de Presupuesto Público, NO influye en la Gestión Pública, años 2007 – 2012

H1: El Sistema Nacional de Presupuesto Público, SI influye en la Gestión Pública, años 2007 – 2012

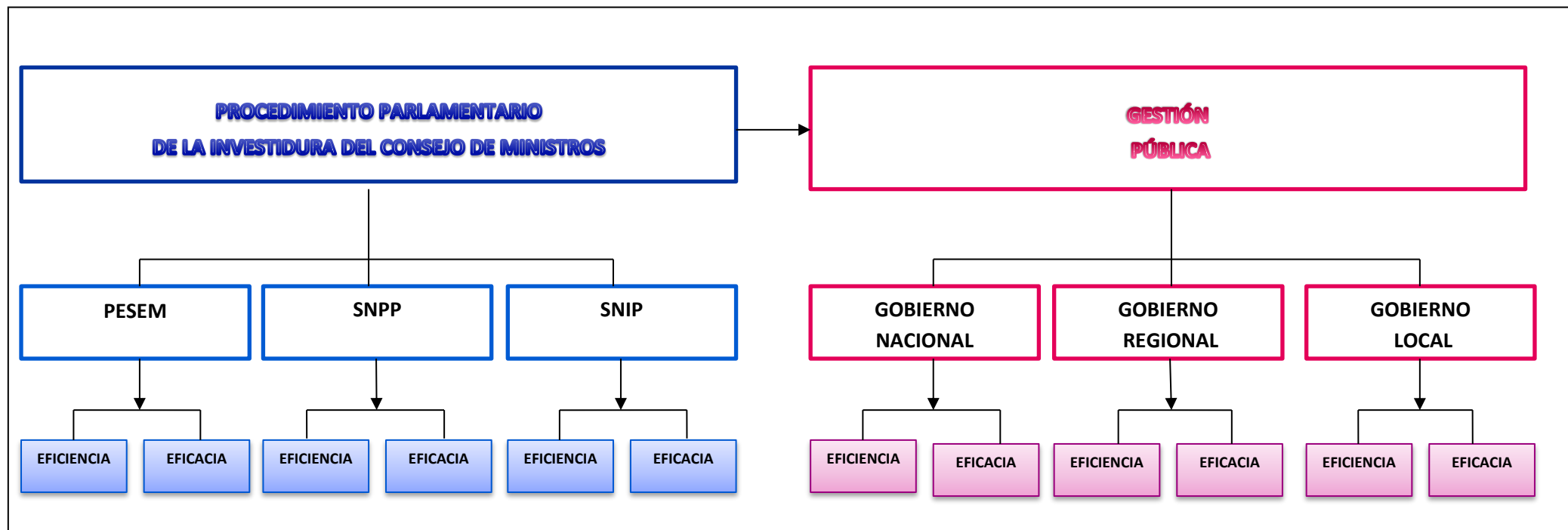
TERCERA HIPÓTESIS ESPECÍFICA:

El Sistema Nacional de Inversión Pública determina la Gestión Pública, en un escenario de impacto del procedimiento parlamentario de Control Político el de la Investidura del Consejo de Ministros, años 2007 - 2012

H0. El Sistema Nacional de Inversión Pública, NO determina la Gestión Pública, años 2007 – 2012

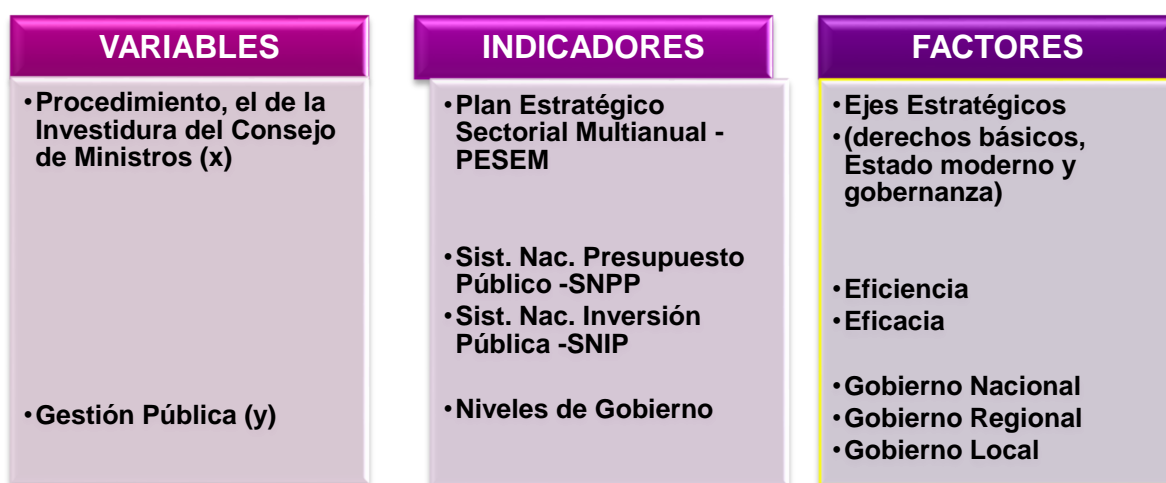
H0. El Sistema Nacional de Inversión Pública, SI determina la Gestión Pública, años 2007 – 2012

GRÁFICO N° 2.1
VARIABLES E INDICADORES



2.4.2 VARIABLES E INDICADORES

En la Tesis, la variable independiente es el procedimiento de Control Político, el de la Investidura del Consejo de Ministros y se medirá mediante los indicadores: Plan Estratégico Sectorial Multianual –PESEM, Sistema Nacional de Presupuesto Público y Sistema Nacional de Inversión Pública. De igual manera, la variable dependiente Gestión Pública Periodo 2007 - 2012 se medirá mediante el indicador Niveles de Gobierno.



En el esquema se muestra que la variable el “Control Político, el de la Investidura del Consejo de Ministros” se mide usando los indicadores Plan Estratégico Sectorial Multianual –PESEM, Sistema Nacional de Presupuesto Público -SNPP y Sistema Nacional de Inversión Pública –SNIP; y que la variable dependiente “Gestión Pública” se mide usando el Indicador “Niveles de Gobierno”.

2.4.3 PROPUESTA DE VARIABLES

De las preguntas correspondientes al Problema General de Investigación y a los Problemas Específicos, anteriormente planteados, se obtienen las siguientes variables:

- a) Procedimiento parlamentario de Control Político el de la Investidura del Consejo de Ministros
- b) Gestión Pública

2.4.4 CLASIFICACIÓN Y DEFINICIÓN DE LAS VARIABLES

2.4.4.1 Variable Independiente: Procedimiento de la Investidura del Consejo de Ministros

- a) **Definición conceptual:** El procedimiento parlamentario de Control Político, el de la Investidura del Consejo de Ministros, es una variable cualitativa que conceptualmente se define como el acto por el que el Presidente del Consejo de Ministros concurre al pleno del Congreso de la República para exponer y debatir la política general del gobierno y las principales medidas que requiere su gestión.
- b) **Definición Operacional:** Con el propósito de hacer factible la medición de la variable, procedimiento, el de la Investidura del Consejo de Ministros, se usará como indicadores de la variable: Plan Estratégico Sectorial Multianual -PESEM, Sistema Nacional de Presupuesto Público –SNPP y Sistema Nacional de Inversión Pública –SNIP.

2.4.4.2 Variable Dependiente: La Gestión Pública

- a) **Definición Conceptual:** Es el conjunto de decisiones, acciones y procesos que realizan las entidades del Estado para el logro de sus metas, objetivos y fines de prestar servicios públicos a los ciudadanos y a la sociedad.
- b) **Definición Operacional:** Se mide mediante el Indicador niveles de gobierno: Nacional, Regional y Local.

TABLA N° 2.2
MATRIZ DE CONSISTENCIA DEL TRABAJO DE INVESTIGACIÓN

PROBLEMAS	OBJETIVOS	HIPÓTESIS	VARIABLES	INDICADORES
GENERAL	GENERAL	GENERAL		
¿De qué manera el procedimiento parlamentario de Control Político, el de Investidura del Consejo de Ministros impacta en la gestión pública, años 2007 – 2012?	Estudiar el impacto que genera el ejercicio del procedimiento parlamentario de Control Político, el de Investidura del Consejo de Ministros en la Gestión Pública, años 2007 – 2012	El ejercicio del procedimiento parlamentario de Control Político, el de Investidura del Consejo de Ministros impacta en la gestión pública, años 2007 – 2012?	Procedimiento parlamentario de la Investidura del Consejo de Ministros	Plan Estratégico Sistema Nacional de Presupuesto Público Sistema Nacional de Inversión Pública
ESPECÍFICOS	ESPECÍFICOS	ESPECÍFICAS	Gestión Pública	Niveles de Gobierno: Nacional Regional Local
<p>a. ¿El Plan Estratégico Sectorial Multianual – PESEM- incide en la Gestión Pública, en un escenario de impacto del procedimiento de la Investidura del Consejo de Ministros, años 2007 – 2012.</p> <p>b. ¿El sistema de Presupuesto Público influye en la Gestión Pública, en un escenario de impacto del procedimiento de la Investidura del Consejo de Ministros años 2007 – 2012.</p> <p>c. ¿El sistema de Inversión Pública determina la Gestión Pública, en un escenario de impacto del procedimiento de la Investidura del Consejo de Ministros, años 2007 – 2012.</p>	<p>a. Probar como el Plan estratégico Sectorial Multianual – PESEM – incide a la Gestión Pública, en un escenario de impacto del procedimiento de la Investidura del Consejo de Ministros, años 2007 – 2012.</p> <p>b. Examinar como el Sistema de Presupuesto influye en la Gestión Pública, en un escenario de impacto del procedimiento de la Investidura del Consejo de Ministros, años 2007 – 2012.</p> <p>c. Evaluar si el Sistema de Inversión Pública determina la Gestión Pública, en un escenario de impacto del procedimiento de la Investidura del Consejo de Ministros, años 2007 – 2012.</p>	<p>a. El Plan Estratégico Sectorial Multianual - PESEM, incide en la Gestión Pública, en un escenario de impacto del procedimiento de la Investidura del Consejo de Ministros, años 2007 – 2012.</p> <p>b. El sistema de Presupuesto Público influye en la Gestión Pública, en un escenario de impacto del procedimiento de la Investidura del Consejo de Ministros, años 2007 – 2012?</p> <p>c. El sistema de Inversión Pública determina la Gestión Pública, en un escenario de impacto del procedimiento de la Investidura del Consejo de Ministros, años 2007 – 2012?</p>		

CAPÍTULO III.

METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

3.1 TIPO, NIVEL Y DISEÑO DE INVESTIGACIÓN

Dentro del rigor del marco metodológico y de modo general, la presente **Investigación es del tipo Aplicada**, hará aportes para resolver problemas prácticos que aquejan a la Sociedad. Por el **nivel**, es **Descriptiva** porque describe los hechos o los fenómenos tal cual son observados; y es **Correlacional** porque centra su atención en el estudio y análisis de las relaciones entre las variables.

Por el **diseño es No Experimental**, el estudio no modifica intencionadamente las variables y es **transversal**, porque la recolección de datos se hace en el campo y en un solo momento; sin embargo, al hacer referencia al periodo 2007 – 2012, evidencia un diseño longitudinal, en la perspectiva de analizar y contrastar el comportamiento seguido por las variables: sistema de planeamiento estratégico, sistema de presupuesto público y sistema de inversión pública. Finalmente, **por su orientación la Investigación está inclinada a Decisiones** porque no hace aportes teóricos y busca alternativas de solución a problemas.

ILUSTRACIÓN 3.1
TIPO, NIVEL Y DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN



3.1.1 TIPO DE INVESTIGACIÓN

De acuerdo al grado de abstracción, profundidad o finalidad de la **Investigación es del tipo Aplicada**. Ello porque su principal objetivo propone contribuir a la resolución de problemas que afectan a la Sociedad, con un margen de generalización limitada.

En este tipo de Investigación, los resultados no se traducen en aportes al conocimiento científico desde el punto de vista teórico, pero si proponen soluciones a los problemas derivados de la práctica del función parlamentaria de Control Político y de la calidad de la Gestión Pública.

Existe también la posibilidad de identificar nuevos conceptos y prácticas que apoyen una mayor explicación al problema elegido y la propuesta de alternativas de solución inmediata.

3.1.2 NIVEL DE LA INVESTIGACIÓN

De acuerdo con el **nivel la Investigación es Descriptiva** porque se limita a describir los hechos o fenómenos tal como son observados. Se busca especificar las propiedades importantes de la variables y/o variables (práctica del procedimiento parlamentario el de Control Político y calidad de la Gestión Pública) como unidades de observación que como todo fenómeno es sometido a análisis.

La **Investigación es también Correlacional** porque se orienta al estudio y análisis de las relaciones entre las variables dependiente e independiente, es decir, estudia la relación entre dos variables, la práctica de procedimiento parlamentario de Control Político y la calidad de la Gestión Pública.

En este nivel la Investigación tiene como propósito primordial establecer el grado de relación ó asociación entre las variables formuladas, sin la necesidad de especificar las causas y los efectos respectivos, y si más bien, busca conocer cómo se comporta una variable cuando se conoce de su comportamiento con relación a la

otra; y a partir de esa asociación, saber cómo se puede comportar una variable conociendo a priori el comportamiento de otras variables o variables relacionadas.

3.1.3 DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN

Atendiendo a la naturaleza de la Investigación cuya temática se inscribe dentro de las ciencias sociales y humanas, el diseño de la Investigación se inserta en los Diseños de Campo precisamente referente al **Diseño de Experimento Post Facto**. Ello porque el experimento, no siendo tal en su real dimensión, se realiza después de los hechos como es el comportamiento seguido por la práctica del procedimiento de Control Político y el desenvolvimiento o desempeño de la Gestión Pública. En este caso el Investigador no controla ni regula las condiciones de la prueba, pero si puede considerárselo como tal porque se vale de un procedimiento lógico.

Finalmente, considerando el factor tiempo y la forma como se ha procedido a la recolección de datos e información, la **Investigación es de diseño Transversal** tomando como referencia la recolección de datos e información con la aplicación de la Encuesta de Opinión Pública; y también **Longitudinal**, en la medida que la recolección de la información y de los datos si bien se ha realizado en un solo momento, el análisis y contrastación se hizo año por año.

En este caso la recolección se realizó el último trimestre el 2012 (técnica de la observación directa) y el primer semestre del 2013 (Encuesta de Opinión Pública), con el propósito de describir las variables y analizar su incidencia o correlación entre las variables: Control Político, Gestión Pública y sus referentes de calidad como son los Sistemas de Planeamiento Estratégico, Presupuesto Público e Inversión Pública para describirlas, conocer su comportamiento y analizar su incidencia o correlación entre ellas, en tanto son las variables.

3.2 POBLACIÓN Y MUESTRA

3.2.1 POBLACIÓN

La Población entendida como el conjunto de la totalidad de las medidas de las variables en estudio en cada una de las unidades que conforman el universo, está constituida por todos los líderes políticos y gestores públicos que durante el periodo de estudio tuvieron una participación activa y cuyo número es del orden de 800 personas, con participación directa tanto en el desempeño de la función parlamentaria de Control Político como en el desenvolvimiento de la Gestión Pública.

**ILUSTRACIÓN N° 3.2
DIMENSIÓN DE LA MUESTRA**



3.2.2 MUESTRA

La muestra entendida como una parte de las unidades que conforman el universo estadístico o la población estadística, es No probabilística, está constituida por un directorio de 240 personas relacionadas directa e indirectamente con la labor parlamentaria y el desempeño de la gestión pública que resulta ser representativa, por lo que se permite hacer generalizaciones válidas a partir de las características principales, siendo proporcional al tamaño del universo y como quiera que este tipo de muestreo no sigue el proceso aleatorio si contiene algunos criterios identificados para los fines del estudio, se podría pensar en un muestreo no probabilístico por conveniencia en la que el Investigador en función de sus

objetivos determina quienes integran la muestra, considerando aquellas unidades supuestamente “típicas” de la población que se desea conocer.

A esa muestra se aplica la Encuesta de Opinión Pública sobre percepción de la función parlamentaria de Control Político y percepción acerca de la calidad de la Gestión Pública. En total se entrevistan 141 Líderes políticos y 99 Gestores públicos. A ellos se les pide su parecer y valoración acerca de la profundidad de la función de Control Político y la calidad de la Gestión Pública y desde sus punto de vista, la pertinencia de proponer iniciativas de mejorar su rol, así mismo, se pide dar su Satisfacción y/o Percepción acerca de los Sistemas Administrativos de Planeamiento Estratégico, Presupuesto Público e Inversión Pública.

a) COMPOSICIÓN DE LA MUESTRA POR GÉNERO

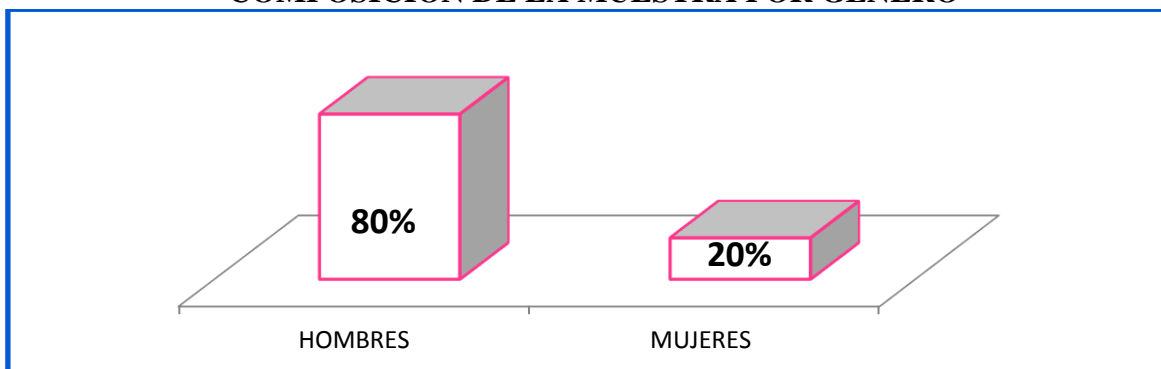
Del total de la muestra, 192 encuestados que representa el 80% son hombres; y la diferencia, 48 encuestadas o el 20% son mujeres. Ver cuadro y gráfico que siguen:

**CUADRO N° 3.1
COMPOSICIÓN DE LA MUESTRA POR GÉNERO**

GÉNERO	FRECUENCIA	%
Hombres	192	80.0
Mujeres	48	20.0
TOTAL	240	100.0

Fuente: Elaboración propia

**GRÁFICO N° 3.1
COMPOSICIÓN DE LA MUESTRA POR GÉNERO**



Fuente: Elaboración propia

b) COMPOSICIÓN DE LA MUESTRA POR CONVENIENCIA

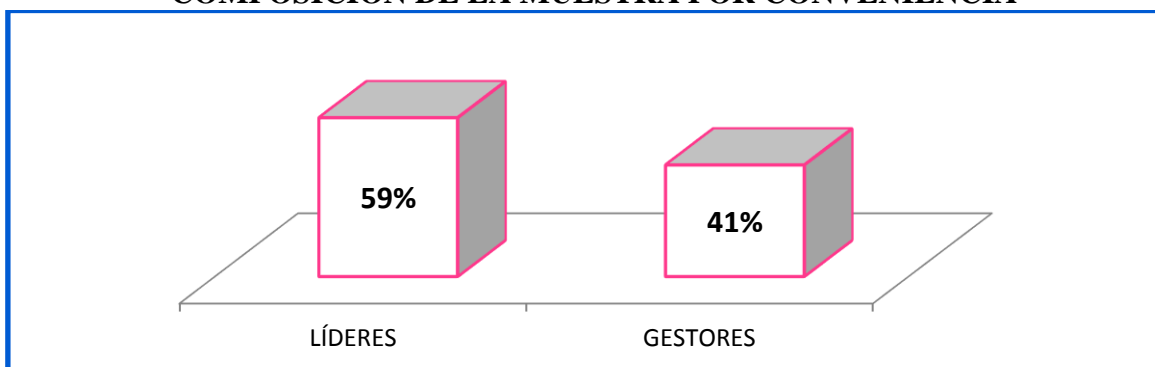
Respecto de la muestra por conveniencia se precisa que la elección de los Líderes políticos es de 141 Encuestados cifra que representa el 59%; y la diferencia, son Gestores públicos cuyo número es 99 Encuestados que representa el 41%. Ver cuadro y gráfico que siguen:

**CUADRO N° 3.2
COMPOSICIÓN DE LA MUESTRA POR CONVENIENCIA**

TIPO	FRECUENCIA	%
Líderes Políticos	141	59.0
Gestores Públicos	99	41.0
TOTAL	240	100.0

Fuente: Elaboración propia

**GRÁFICO N° 3.2
COMPOSICIÓN DE LA MUESTRA POR CONVENIENCIA**



Fuente: Elaboración propia

El método empírico para escoger la muestra, está basado en la experiencia del investigador y es muy usado, especialmente, cuando el diseño de investigación es experimental post facto.

La condición que justifica el empleo del método empírico para escoger la muestra en una investigación experimental post facto es que, el tamaño de dicha muestra debe ser tal que asegure que los resultados de las estimaciones tengan un nivel de confianza (NC) de 95 %, con un α alfa de 0.05.

Finalmente la encuesta cuyo cuestionario se adjunta (ver Anexo N° 1: Cuestionario de la Encuesta), consta de preguntas cerradas, considerando la población objetivo y una muestra representativa de 240 Encuestados.

3.2.3 UNIDAD DE ANÁLISIS

La unidad de análisis en la Encuesta son los Líderes políticos (congresistas, autoridades, asesores y consultores) y los Gestores públicos (funcionarios y servidores públicos). En base a ella se analizó la Base de Datos lograda con la aplicación de la Encuesta de Opinión Pública que en anexo aparece al final del estudio y tuvo por finalidad darle un marco plural a la formulación de conclusiones, recomendaciones que finalmente permitan plantear las “Propuestas de mejora”.

3.3 TÉCNICAS DE RECOLECCIÓN DE DATOS

A juicio del Investigador la recolección de datos e información sobre las variables de práctica del procedimiento parlamentario de Control Político y desenvolvimiento de la Gestión Pública, ha comprendido dos técnicas: la **Observación Directa** usando la técnica de observación sistemática, es decir que el Investigador se mantiene fuera del ambiente de los sujetos observados con el fin de no intervenir; y la **Encuesta**, mediante el desarrollo de un cuestionario por muestreo.

3.3.1 TÉCNICA DE OBSERVACIÓN DIRECTA

Para elaborar la Tesis se utilizaron fuentes primarias, es decir, fuentes directas de primera mano, relacionadas con los principales asuntos:

- Sesiones del Pleno del Congreso sobre la Investidura del Consejo de Ministros;
- Diseño y elaboración del Plan Estratégico Sectorial Multianual -PESEM – Ejes Estratégicos;
- Gestión del Presupuesto de la República y de la Inversión Pública;
- Otras fuentes, entre ellas el Diario Oficial El Peruano.

Aparte, resta precisar que la información relativa al Plan Estratégico Sectorial Multianual -PESEM – Ejes Estratégicos y su ejecución resulta más confiable, remitiéndose a la propia fuente documental que es la PCM; y sobre la gestión del

Sistema de Presupuesto Público y el de Inversión Pública al portal de Transparencia Económica del MEF.

Cabe recordar que la información utilizada en una investigación debe ser confiable y, para ello, el investigador debe recurrir a las fuentes más serias y adecuadas.

3.3.2 TÉCNICA DE ENCUESTA DE OPINIÓN PÚBLICA

Dada la naturaleza de la Investigación, se aplicó la Encuesta cuyo cuestionario consta de 32 preguntas cerradas y distribuidas en cinco secciones:

SECCIÓN A. Percepción sobre la Función Parlamentaria de Control Político;

SECCIÓN B. Percepción sobre la Gestión Pública;

SECCIÓN C. Percepción sobre el Sistema de Planificación Estratégica;

SECCIÓN D. Percepción sobre el Sistema de Presupuesto Público; y

SECCIÓN E. Percepción sobre el Sistema de Inversión Pública.

3.4 TÉCNICAS DE ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE DATOS

Con la información y datos recolectados de las distintas fuentes documentales, la técnica nos permite proceder al registro y a la elaboración de los resúmenes, cuadros, tablas, gráficos, etc.

A partir de aquí se elaboran textos y contenidos, siguiendo la **técnica de la lógica deductiva** para interpretar los datos que se presentan, pues ellos tienen como objetivo explicar la razón de los Problemas y las Hipótesis planteadas en la Investigación.

En el caso de la Encuesta, mediante el uso de la estadística descriptiva se presenta la información por medio de porcentajes, aplicando paquetes estadísticos SPSS Vs 21.0

Se aplicaron los Cuestionarios y se midieron sus efectos en la Muestra, los cuestionarios fueron validados por un grupo multidisciplinario de profesionales, arrojando un Coeficiente V. de Airen del orden del 0.92.

La validación de los instrumentos se llevó a cabo después de la Prueba Piloto, en lo que respecta al nivel de Control Político y su impacto en la Gestión Pública, se tomó como criterio los promedios ponderados de las respectivas instancias del Congreso, tal como lo señalan la mayoría de los teóricos de la psicometría, la medición requiere de la delimitación conceptual de una construcción teórica por lo que previa a la elaboración de los instrumentos de medida estos fueron definidos y especificados lo que ha permitido evaluar su calidad a través de los análisis realizados por jueces expertos acerca de la adecuación del contenido y de su aplicabilidad.

Se seleccionaron 06 Ítems para Percepción de Función Parlamentaria de Control Político, 07 Ítems para Percepción sobre la Gestión Pública, 07 Ítems de Percepción sobre el Sistema de Planificación Estratégica, 06 Ítems sobre la Percepción del Sistema de Presupuesto Público y 06 Ítems sobre el Sistema de Inversión Pública siendo un total de 32 los Ítems que componen el cuestionario definitivo.

Los estadísticos que se emplearon tuvieron en cuenta las características de la muestra y el nivel de las variables, los más importantes fueron:

Media Aritmética:

Es una medida de tendencia central y a la vez es una medida descriptiva. Se simboliza como \bar{X} . Es la suma de todos los valores de una muestra dividida por el número de casos.

Desviación Estándar:

Es una medida de dispersión y se simboliza como S_x . Se define como la raíz cuadrada de la media aritmética de la diferencia de las desviaciones elevadas al cuadrado de cada uno de los puntajes respecto de la media aritmética. Es la raíz cuadrada de la varianza.

El Coeficiente Alfa de Cronbach:

Es una medida de la homogeneidad de los ítems y se define como el grado en que los reactivos de la prueba se correlacionan entre sí. Este coeficiente implica trabajar con los resultados de todas las pruebas incluyéndose en el análisis las respuestas

individuales a cada ítem (Anastasi 1968, Brown 1980, Magnusson 1976). Su ecuación es:

$$\alpha = \left[\frac{K}{K-1} \right] \left[1 - \frac{\sum S_i^2}{S_x^2} \right]$$

“t” de STUDENT:

Medida de variabilidad que permite determinar el grado de significación de las diferencias entre dos grupos de datos no correlacionados, permitiéndose así establecer la significación estadística de una hipótesis.

El proceso para resolver el problema de investigación científica que intento desarrollar, se da en el nivel más elevado y se ocupa de la observación de los cambios producidos por efecto de la variable independiente e implica un adecuado seguimiento de las mismas bajo riguroso control de calidad.

**CUADRO N° 3.3
ANÁLISIS PSICO MÉTRICO - DESCRIPTIVO FACTOR: FUNCIÓN
PARLAMENTARIA DE CONTROL POLÍTICO**

ITEMS	MEDIA	D.S.	RN *
1	8.2	8.46	0.96926714
2	8.2	8.43	0.97271649
3	8.2	8.40	0.97619048
4	8.2	12.09	0.67824648
5	8.2	8.78	0.93394077
6	8.2	10.18	0.80550098
Alfa Cronbach = 0.92 *			

***Coeficiente Correlacional, p < 0.05 n = 60**

Los valores positivos del análisis Psico-métrico, muestran para el Ítem Función Parlamentaria de Control Político valores de rn* que varían entre 0.97 y 0.67; que por ser positivos y muy próximos a 1 permiten concluir que los valores resultan ser estadísticamente significativos, por lo que los ítems son razonables.

CUADRO N° 3.4
ANÁLISIS PSICO MÉTRICO - DESCRIPTIVO FACTOR: GESTIÓN PÚBLICA

ITEMS	MEDIA	D.S.	RN *
01	8.2	9.47	0.86589229
02	8.2	8.76	0.93607306
03	8.2	9.49	0.86406744
04	8.2	9.17	0.89422028
05	8.2	8.32	0.98557692
06	8.2	8.87	0.92446449
07	8.2	10.47	0.78319007
Alfa Cronbach = 0.857*			

***Coeficiente Correlacional, $p < 0.05$ n = 60**

Los valores positivos del análisis Psico-métrico, muestran para el Ítem Gestión Pública valores de rn^* que varían entre 0.98 y 0.78; que por ser positivos y muy próximos a 1 permiten concluir que son los valores estadísticamente significativos, por lo que los ítems son razonables.

CUADRO N° 3.5
ANÁLISIS PSICO MÉTRICO DESCRIPTIVO FACTOR: SISTEMA DE PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO

ITEMS	MEDIA	D.S.	RN *
01	8.2	11.49	0.713664056
02	8.2	9.44	0.868644068
03	8.2	8.34	0.983213429
04	8.2	11.86	0.691399663
05	8.2	9.06	0.905077263
06	8.2	8.72	0.940366972
07	8.2	8.98	0.913140312
Alpha Cronbach = 0.723			

***Coeficiente Correlacional, $p < 0.05$ n =60**

Los valores positivos del análisis Psico-métrico, muestran para el Ítem Sistema de Planificación Estratégica valores de rn^* que varían entre 0.98 y 0.69; que por ser positivos y muy próximos a 1 permiten concluir que por ser los valores estadísticamente significativos, por lo que los ítems son razonables.

CUADRO N° 3.6
ANÁLISIS PSICO MÉTRICO - DESCRIPTIVO FACTOR: SISTEMAS DE
PRESUPUESTO PÚBLICO E INVERSIÓN PÚBLICA

ITEMS	MEDIA	D.S.	RN *
01	8.2	9.44	0.868644068
02	8.2	8.40	0.976190476
03	8.2	8.51	0.963572268
04	8.2	9.65	0.849740933
05	8.2	8.30	0.987951807
06	8.2	10.6	0.773584906
07	8.2	8.40	0.976190476
08	8.2	8.86	0.925507901
09	8.2	8.61	0.952380952
10	8.2	8.73	0.939289805
11	8.2	9.40	0.872340426
12	8.2	9.07	0.904079383
Alpha Cronbach = 0.862			

***Coeficiente Correlacional, $p < 0.05$ n = 60**

Los valores positivos del análisis Psico-métrico, muestran para el Ítem Presupuesto e inversión Publica valores de r_n^* que varían entre 0.97 y 0.77; que por ser positivos y muy próximos a 1 permiten concluir que por ser los valores estadísticamente significativos, por lo que los ítems son razonables.

3.4.1 INTRODUCCIÓN A LOS TEST DE SIGNIFICACIÓN

En principio, los test de significación, tienen su origen en lo que se conoce como test o prueba, que tiene por objeto: (1) Medir cuantitativamente un fenómeno; (2) Plantear Hipótesis Nulas y Alternativas; (3) Comparar estimaciones y decidir correcta o falsamente.

En el caso de hipótesis nula prevalecerá cuando no se encuentren diferencias significativas, en caso de hipótesis alternativa prevalecerá cuando se encuentren diferencias significativas.

3.4.2 NIVEL DE SIGNIFICACIÓN DE LA ENCUESTA PARA EVALUAR

En términos de probabilidad la Encuesta parte de “Diferencias Significativas” que toman como referencia ciertas premisas que pueden resultar ciertas o falsas. La Encuesta que se detalla como anexo al final de la presente investigación es un cuestionario que contiene una serie de frases relativamente cortas, que permiten hacer una descripción de cómo el encuestado se siente desarrollando la Función Parlamentaria de Control Político y la Gestión Pública, para lo cual, éste deberá responder con la mayor sinceridad cada una de las preguntas que aparecen en el mismo.

Están compuestos por un total de 06 y 07 ítems respectivamente, los mismos que se presentan en el siguiente Cuadro.

**CUADRO N° 3.7
NIVEL DE SIGNIFICACIÓN**

N°	PARÁMETROS	ESCALA	PUNTAJE
1	Buena	A	5
2	Regular	B	4
3	Mala	C	3
4	Muy Mala	D	2
5	No sabe/ No Opina	E	1

De la comparación de parámetros surge la necesidad de aceptar la hipótesis nula cuando no hay diferencias, y rechazar la hipótesis alternativa cuando existen diferencias

3.4.3 REQUISITOS DEL TEST

La Encuesta exige dos requisitos (1) Validez y (2) Confiabilidad. Es válido cuando mide lo que se propone medir pero no es garantía de que sea válido para otras mediciones.

Es confiable cuando se refiere a la precisión de las mediciones, la confiabilidad es un ingrediente de validez pero no la sustituye. Otro elemento importante de la confiabilidad es la estabilidad.

3.4.4 ANÁLISIS DE CONSTRUCTO

Es una técnica estadística que consiste en desarrollar dos escalas que miden independientemente los indicadores: (1) Eficiencia y (2) Eficacia, emplea el Análisis Factorial e indica en qué medida se comporta el Muestreo de Kaiser – Meyer-Olkin; de confirmarse un alto valor se podría afirmar que se debe continuar con el análisis factorial.

**CUADRO N° 3.8
ANÁLISIS FACTORIAL DEL MUESTREO KAISER – MEYER- OLKIN**

ESCALA	FACTOR DE ESTUDIO
Función Parlamentaria de Control Político	0.68
Gestión Pública	0.44
Sistema de Planificación Estratégica	0.48
Sistema de Presupuesto Público	0.46
Sistema de Inversión Pública	0.43
VARIANZA %	62.25
ADECUACIÓN DEL MUESTREO K-M-O = 0.87	

* p < .05 .01 n = 60

El análisis de validez de Constructo a través del análisis factorial K-M-O nos muestra valores próximos a 0.87 que se podrían considerar razonables, por lo que se puede continuar con el análisis.

3.4.5 ANÁLISIS DESCRIPTIVO DE AJUSTE A LA CURVA NORMAL DE KOLMOGOROV–SMIRNOV DE LA FUNCIÓN PARLAMENTARIA DE CONTROL POLÍTICO

Es un estadístico paramétrico que explica la distribución de los puntajes ajustados a la distribución normal. Todos los datos se generan mediante una de cuatro escalas de medición: (1) Nominal, (2) Ordinal, (3) De intervalo y (4) De relación; significando esto, que todos los datos y análisis estadísticos se llevan a cabo sobre

datos nominales, ordinales, de intervalo o de relación. Estos datos se clasifican en cualitativos y cuantitativos. Son cualitativos cuando se obtienen de una escala nominal u ordinal; y son cuantitativos cuando se obtienen de una escala de intervalo o de relación.

Para los fines de nuestra investigación los datos han sido medidos con escala de intervalo y escala de relación y por ser del tipo paramétrico, es decir, se pueden estudiar, calcular, interpretar y usar en el análisis medias, varianzas y desviaciones estándar.

Ahora bien, si el nivel de medición de datos es de intervalo, como es nuestro caso, son adecuados los supuestos acerca de la distribución de probabilidades de la población, por cuanto brinda al investigador la confianza sobre los métodos estadísticos empleados por sus creadores Kolmogorov y Smirnov como ideales para este tipo de prueba. Complementariamente, se ha empleado el Paquete Informático denominado SPSS, versión 21.0 para realizar todas las estimaciones.

CUADRO N° 3.9
TEST DE BONDAD DE AJUSTE A LA CURVA NORMAL DE
KOLMOGOROV-SMIRNOV DE LA PRUEBA DE FUNCIÓN
PARLAMENTARIA DE CONTROL POLÍTICO

INDICADORES	M	D. E.	K S Z
Función de Representación	83.2	13.04	.363
Función de Legislación	19.97	10.85	.619
Función de Fiscalización	11.30	9.11	.761
Función de Control Político	61.33	33.65	.565

* p < .05 .01 n = 60

CUADRO N° 3.10
TEST DE BONDAD DE AJUSTE A LA CURVA NORMAL DE
KOLMOGOROV-SMIRNOV DE LA PRUEBA DE GESTIÓN PÚBLICA

INDICADORES	M	D. E.	K S Z
Poder Legislativo	78.3	10.80	.567
Poder Judicial	29.79	6.79	.623
Poder Ejecutivo	13.11	6.72	.732
Gobiernos Regionales	49.23	55.80	.541
Gobiernos Locales	28.57	43.27	.487

* p < .05 .01 n = 60

CUADRO N° 3.11
TEST DE BONDAD DE AJUSTE A LA CURVA NORMAL DE KOLMOGOROV-SMIRNOV DE LA PRUEBA DE PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO

INDICADORES	M	D. E.	K S Z
Poder Legislativo	65.72	12.32	.234
Poder Judicial	67.23	17.66	.764
Poder Ejecutivo	19.87	8.76	.801
Gobiernos Regionales	48.94	34.82	.566
Gobiernos Locales	87.23	38.77	.443

* $p < .05$.01 $n = 60$

CUADRO N° 3.12
TEST DE BONDAD DE AJUSTE A LA CURVA NORMAL DE KOLMOGOROV-SMIRNOV DE LA PRUEBA DE LOS SISTEMAS DE PRESUPUESTO PÚBLICO Y DE INVERSIÓN PÚBLICA

INDICADORES	M	D. E.	K S Z
Enfoque tradicional	79.28	9.03	.365
Ampliación de horizonte	17.45	9.97	.672
Marco de planificación	13-21	10.18	.729
Reforma del Sistema de Presupuesto	59.33	38.17	.562
Reducción de déficit de infraestructura	54.81	31.29	.491
Enfoque territorial	65.23	41.10	.383
Enfoque multianual	54.87	38.99	.381

* $p < .05$.01 $n = 60$

CAPÍTULO IV.

ANÁLISIS Y RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN

4.1 PRESENTACIÓN DE RESULTADOS

4.1.1 RESULTADOS DE LA OBSERVACIÓN DIRECTA

4.1.1.1 PROCEDIMIENTO PARLAMENTARIO DE LA INVESTIDURA DEL CONSEJO DE MINISTROS

El procedimiento parlamentario, el de la Investidura del Consejo de Ministros si bien ha sido instituido por el artículo 130° de la Constitución Política y mínimamente, desarrollado en el artículo 82° del Reglamento del Congreso de la República, su práctica refiere a una Sesión del Pleno que sigue un protocolo organizado por la Mesa Directiva, compuesto de 9 estaciones de las que solo se cumplen seis (desde la concurrencia hasta la concesión del voto de confianza); que no ha sido establecido ni normado debidamente.

Este protocolo de mero trámite, es un instrumento de gestión o herramienta técnica que el derecho parlamentario, todavía no lo ha regularizado, razón por la cual, la práctica convierte a la Investidura del Consejo de Ministros en un procedimiento o mecanismo de control político de poca trascendencia y vuelve un ritual su cumplimiento, situación que no corresponde con las tendencias que siguen los congresos o parlamentos modernos.

En esas condiciones, de acuerdo con el mandato legal y el protocolo tradicional que sigue este procedimiento de Control Político, entre 2007 y 2012, en el Congreso de la República se han realizado siete Sesiones a efecto de que los señores del Consejo de Ministros expongan la política general del Gobierno ante el Pleno, 30 días después de haber prestado juramento al cargo. Las Sesiones fueron las siguientes:

- Sesión del 6 Nov. 2008, Sr. Yehude Simon Munaro,
- Sesión del 10 Ago. 2009, Sr. Javier Velásquez Quesquén,

- Sesión del 5 Oct. 2010, Sr. José A. Chang Escobedo,
- Sesión del 18 Abr. 2011, Sra. Rosario Fernández Figueroa,
- Sesión del 25 Ago. 2011, Sr. Salomón Lerner Ghitis,
- Sesión del 5 Ene. 2012, Sr. Oscar Valdés Dancuart, y
- Sesión del 20 Ago. 2012, Sr. Juan F. Jiménez Mayor.

De acuerdo con el tenor de las respectivas Actas de las Sesiones del Pleno del Congreso⁶⁰ los Presidentes de los Gabinetes Ministeriales cumplieron efectivamente con lo que manda el artículo 130° de la Constitución Política y lo que precisa el artículo 82° del Reglamento del Congreso, dentro de los 30 días de asumir el cargo, se presentaron al Pleno del Congreso para exponer la política general de Gobierno y luego de un debate formal, el Pleno del Congreso vota la cuestión de confianza.

Al respecto se tiene una síntesis de cada una de las exposiciones, destacando los principales lineamientos de la política general de Gobierno que definían el norte de la Gestión Pública.

1.- Investidura del Gabinete Ministerial presidido por el Señor YEHUDE SIMON MUNARO

Sesión del 06-11-2008

Con la proclama de que el Perú es un solo país y llegó la hora de compartir, el Presidente del Consejo de Ministros Sr. Y. Simon M. puso énfasis en la necesidad de trabajar hacia una mayor equidad que permita a las familias peruanas compartir la abundancia y la carencia de recursos, el agua y las sequías, el crecimiento y el déficit, el desarrollo y el subdesarrollo, la riqueza y la pobreza, etc.⁶¹.

⁶⁰ Congreso de la República. Diario de los Debates. Dirección General Parlamentaria. Departamento de Redacción del Diario de los Debates. Lima, 2012.

⁶¹ Congreso de la República. Acta de la 17ª Sesión del jueves 6 de noviembre del 2008. Diario de los Debates. Lima, 2012.

Para el efecto, dijo que la agenda de gobierno comprendía seis grandes pilares que serían el norte de la política general del Gobierno durante su gestión. Esos pilares fueron los siguientes:

- 1) Lucha frontal contra la corrupción, política de transparencia, de rendición de cuentas y profesionalización del Estado;
- 2) Profundización del proceso de descentralización y regionalización;
- 3) Desarrollo económico con inclusión social y reducción de la pobreza;
- 4) Seguridad ciudadana y lucha contra el narcotráfico y el terrorismo
- 5) Paz social y concertación; y
- 6) Protección del país contra la crisis financiera internacional.

Durante la sustentación de esos seis pilares de trabajo, se conocieron algunos anuncios de relevancia, tales como: aprobar el Plan Nacional Anticorrupción en un plazo de 45 días; publicar el Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado; poner en funciones el Consejo de Coordinación Intergubernamental; proponer el Plan Nacional de Regionalización; implementar el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico –CEPLAN; implementar el Sistema Descentralizado de Planificación Agraria; y en materia de seguridad ciudadana reforzar las acciones operativas de la Policía Nacional y aplicar políticas de bienestar policial en materia de salud y vivienda.

Concluida la exposición siguió el debate respectivo en el que intervinieron todas las fuerzas políticas con representación en el Congreso, a cuyas intervenciones hubo una nueva intervención del presidente del Gabinete para las aclaraciones o explicaciones del caso, finalmente vino el pedido formal del voto de confianza.

Efectuada la votación, la solicitud de confianza planteada por el presidente Y. Simón M. fue aprobada por 58 votos a favor, 14 en contra y 9 abstenciones⁶².

2.- Investidura del Gabinete Ministerial presidido por el Señor JAVIER VELÁSQUEZ QUESQUÉN
Sesión del 10-08-2009

Bajo la premisa de poner énfasis en el fortalecimiento del orden democrático y la inclusión social, la exposición del presidente J. Velásquez fue breve, pues ratificaba las medidas y propuestas anunciadas días atrás por el Presidente Dr. Alan García Pérez en su mensaje al país el 28 de Julio. Los lineamientos de política general del Gobierno fueron los siguientes:

- 1) Diálogo, la inclusión y el orden democrático, como política de Estado,
- 2) Lucha contra la pobreza y promoción del empleo decente y productivo,
- 3) Lucha contra la corrupción,
- 4) Reforma del Estado, descentralización y modernización de la gestión pública: Estado cerca al ciudadano,
- 5) Enfrentar la crisis económica internacional y agilización de la inversión pública, y
- 6) Dar prioridad a temas urgentes como: política exterior, reconstrucción del sur, promoción agraria, fenómeno El Niño y Potenciamiento de la capacidad operativa de las Fuerzas Armadas y Seguridad Ciudadana.

Entre los anuncios se destacan: ampliar los beneficiarios de los programas sociales; implementar las estrategias de Presupuesto por Resultados; implementación del Aseguramiento Universal de Salud; impulso al Plan Nacional Anticorrupción; poner en funcionamiento el

⁶² *Ibíd.*

Consejo de Coordinación Inter-gubernamental; implementar el Programa Mejor Atención al Ciudadano; implementar el nuevo Sistema Electrónico de Contrataciones y Adquisiciones del Estado; poner en marcha el Sistema Nacional de Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa; y potenciar el Núcleo Básico de Defensa⁶³.

Concluida la exposición del presidente J. Velásquez, hicieron lo propio los miembros del Gabinete para sustentar las políticas sectoriales; y luego siguió el debate correspondiente. Ante las inquietudes planteadas, se produjo una nueva intervención que fue el marco para plantear el voto de confianza.

Puesto al voto la solicitud de confianza, el Pleno la aprobó con 67 votos a favor, 13 en contra y 11 abstenciones⁶⁴.

3.- Investidura del Gabinete Ministerial presidido por el Señor JOSÉ ANTONIO CHANG ESCOBEDO

Sesión del 05-10-2010

El Gabinete presidido por el Dr. J. A. Chang se presenta ante el Pleno de Congreso para exponer la política general del Gobierno a escasos 10 meses de la transferencia de poder, por esta razón el centro de atención estaba en afirmar la democracia y el crecimiento económico, como también las políticas sociales como garantía de estabilidad y equidad para los ciudadanos⁶⁵.

Los lineamientos de la política general, obedecían a los objetivos siguientes:

- 1) Garantizar elecciones generales con transparencia y neutralidad,

⁶³ Congreso de la República. Acta de la 4ª Sesión del lunes 10 de agosto de 2009. Diario de los Debates. Lima, 2012.

⁶⁴ *Ibíd.*

⁶⁵ Congreso de la República. Acta de la 6ª Sesión del martes 5 de octubre del 2010. Diario de los Debates. Lima, 2012.

- 2) Impulsar el crecimiento económico y las políticas públicas de generación y distribución de riqueza,
- 3) Ratificar el compromiso de luchar contra la corrupción, y
- 4) Mejorar la articulación de la labor del Estado en materia de seguridad ciudadana.

Entre los anuncios, destacan los relacionados con la seguridad ciudadana, tales como: creación de la Escuela de Comisarios; implementación del Observatorio de la Violencia y la Criminalidad; modernización del Sistema de Comunicaciones de la Policía Nacional; modernización de la Central de Emergencia con un Sistema de Video Vigilancia y Sistema de Comunicación Satelital; implementación del Plan de Mantenimiento de Comisarías; modificación de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana, etc.

Como es de rigor, concluida la exposición del presidente J. A. Chang, los miembros del Gabinete dieron a conocer las políticas sectoriales; siguiendo luego el debate correspondiente donde surgen inquietudes que fueron materia de aclaración y explicación para finalmente, plantear el voto de confianza. Puesta al voto, la solicitud de confianza fue aprobada por 51 votos a favor, 17 en contra y 4 abstenciones⁶⁶.

4.- Investidura del Gabinete Ministerial presidido por la Sra. ROSARIO FERNÁNDEZ FIGUEROA

Sesión del 18-04-2011

La presentación del Gabinete presidido por la Dra. R. Fernández se produce a escasos tres meses de la transferencia de poder del 28 de Julio. En esta coyuntura, la política general del Gobierno se limitó a tres grandes lineamientos, como son:

- 1) Neutralidad de los servidores públicos en las elecciones,
- 2) Transferencia ordenada del Gobierno, y

⁶⁶ *Ibídem.*

- 3) Estabilidad económica e inclusión social.

Según consta en el Acta del Pleno⁶⁷, no se registraron mayores anuncios y se cumplió con el protocolo. Tras el debate se produce la solicitud de confianza, la misma que puesta al voto fue aprobada por 46 votos a favor, ninguno en contra y 28 abstenciones.

5.- Investidura del Gabinete Ministerial presidido por el Señor SALOMÓN LERNER GHITIS

Sesión del 25-08-2011

La exposición del presidente S. Lerner coincidió con el inicio de la actual gestión del Presidente Ollanta Humala y dentro de un marco de total expectativa por conocer cuál sería finalmente la agenda del nuevo Gobierno de impulsar la gran transformación del país en Democracia⁶⁸.

Resaltando los pilares que sustentan la nueva gestión inaugurada el 28 de julio del 2011, el señor S. Lerner resaltó cuatro horizontes:

- 1) Crecimiento con inclusión social en democracia,
- 2) Igualdad de derechos, oportunidades y metas sociales alineadas con los objetivos del milenio,
- 3) Concertación Económica y Social en ámbito nacional, y
- 4) Rencuentro histórico con el Perú rural.

Acto seguido expuso las 10 políticas de Estado que se comprometían llevar a cabo:

- i. Crecimiento, políticas sociales e infraestructura para la inclusión,
- ii. Política agraria,
- iii. Fomento del empleo para el alivio de la pobreza,
- iv. Universalizar el acceso a la salud,

⁶⁷ Congreso de la República. Acta de la 6ª Sesión del lunes 18 de abril de 2011. Diario de los Debates. Lima, 2012.

⁶⁸ Congreso de la República. Acta de la 6ª Sesión del jueves 25 de agosto de 2011. Diario de los Debates. Lima, 2012.

- v. Políticas de género y combate frontal contra el feminicidio y la violencia contra la mujer,
- vi. Reducir el déficit habitacional,
- vii. Aprovechar la apertura comercial,
- viii. Tres millones y medio de turistas,
- ix. Reducir la brecha de infraestructura, y
- x. Redes estatales para el Perú rural.

Además de las 10 políticas propuso: impulsar la descentralización con la conformación de regiones transversales; un clima de seguridad para todos; iniciar la reforma democrática del Estado; ataque frontal contra la corrupción; afirmar la política exterior para la integración.

Tras la presentación del presidente S. Lerner el Pleno del Congreso de la República, rápidamente se abrió el debate por varias horas. Concluido éste el presidente S. Lerner solicitó al Pleno el voto de confianza y puesta al voto, fue aprobada por 90 votos a favor, ninguno en contra y 33 abstenciones, de un total de 123 congresistas asistentes⁶⁹.

6.- Investidura del Gabinete Ministerial presidido por el Señor OSCAR VALDÉS DANCUART

Sesión del 05-01-2012

El presidente O. Valdés se presentó ante el Pleno del Congreso de la República para exponer la política general del gobierno el 05-01-2012⁷⁰. La exposición tuvo como referencia central la propuesta del presidente O. Humala de consolidar el crecimiento económico con inclusión social y afirmar el compromiso de continuar profundizando la estabilidad democrática, con la acción promotora y concertadora del gobierno que aspira construir un Perú unido, un Estado moderno con altos niveles de eficiencia y competitividad.

⁶⁹ *Ibíd.*

⁷⁰ Congreso de la República. Acta de la 27ª Sesión del jueves 5 de enero de 2012. Diario de los Debates. Lima, 2012.

Las principales políticas y las acciones comprometidas como parte de la política general del gobierno, fueron las siguientes:

- 1) Política social para la igualdad de oportunidades,
- 2) Política de seguridad interna y lucha contra el narcotráfico,
- 3) Política macroeconómica y crecimiento económico con inclusión social,
- 4) Condiciones para expandir la inversión privada, diversificación productiva y competitividad,
- 5) Mejoramiento de la gestión pública,
- 6) Nueva relación con la minería responsable y atención a los conflictos sociales,
- 7) Mejoramiento de la recaudación tributaria,
- 8) Seguridad energética y masificación del gas natural,
- 9) Eficiencia de los organismos reguladores,
- 10) Políticas de empleo de calidad y derechos laborales, y
- 11) Defensa legal del Estado en los fueros internacionales.

Al terminar la exposición del presidente O. Valdés precisó, al Pleno de Congreso, que el Gabinete Ministerial ha cumplido con presentar las políticas y principales medidas de gestión que regirán el desempeño del gobierno a partir de ese momento.

Tan luego concluyó la exposición del presidente O. Valdés, surgió un largo debate donde intervinieron todas las bancadas parlamentarias que formularon observaciones y aportes a la política general; luego vino una nueva intervención para aclarar las preocupaciones y formula el pedido del voto de confianza. Agotado el debate, el Pleno de dio el voto confianza por 71 votos a favor, cero en contra y 34 abstenciones de 105 Congresistas presentes⁷¹.

⁷¹ *Ibíd.*

7.- Investidura del Gabinete Ministerial presidido por el Señor JUAN JIMÉNEZ MAYOR
Sesión del 20-08-2012

El Gabinete ministerial presidido por J. Jiménez se presentó al Pleno del Congreso de la República para exponer la política general del Gobierno el 20 de agosto del 2012⁷², poniendo especial énfasis en el diálogo. Se trata del tercer Gabinete en lo que va de la gestión del presidente O. Humala y concurre a escasas cuatro semanas de que él ofreciera su segundo mensaje presidencial al país con motivo de fiestas patrias en el que ratifica su compromiso con la gran transformación del Perú, como también de reducir la pobreza a 15% en el año 2016.

De la exposición ofrecida se identifican 10 políticas que se propone llevar a cabo en los meses siguientes:

- 1) Seguridad ciudadana y defensa nacional,
- 2) Diálogo nacional y atención a los conflictos sociales,
- 3) Cambios en la relación con las industrias extractivas,
- 4) Reforma del servicio civil y mejora de la gestión pública,
- 5) Reforma para la educación de calidad,
- 6) Inversión, producción e innovación,
- 7) Fortalecimiento de la descentralización,
- 8) Lucha contra la corrupción,
- 9) Cierre de brechas sociales y servicios básicos, y
- 10) Defensa del Perú y ayuda al nacional en el exterior.

Concluida la exposición de la política general del gobierno, siguió un tenso debate con la participación todas las bancadas parlamentarias por casi 11 horas.

⁷² Congreso de la República. Acta de la 6ª Sesión del lunes 20 de agosto de 2012. Diario de los Debates. Lima, 2012.

Cerrado el debate, tomado nota de los acontecimientos, las aclaraciones del caso y formulado el pedido del voto de confianza, el Pleno del Congreso dio el voto de confianza por 73 votos a favor, dos abstenciones y 38 en contra de un total de 114 Congresistas asistentes⁷³.

En la tabla que sigue se puede observar un resumen de las exposiciones; pero al no conocerse de iniciativas o aportes derivadas del debate, se constata el supuesto de que se cumple con una formalidad, y no se aprovecha la oportunidad para dar un nuevo curso de la gestión pública.

⁷³ *Ibíd.*

TABLA N° 4.1
PERÚ: COMPARATIVO DE LAS POLÍTICAS GENERALES DE GOBIERNO
Según Presidentes del Consejo de Ministro 2007 - 2012

CONSEJO DE MINISTROS PRESIDIDO POR:						
YEHUDE SIMON M.	JAVIER VELÁSQUEZ Q.	JOSÉ A. CHANG E.	ROSARIO FERNÁNDEZ	SALOMÓN LERNER G.	OSCAR VALDÉS D.	JUAN JIMÉNEZ M.
<ol style="list-style-type: none"> 1. Lucha frontal contra la corrupción, política de transparencia, de rendición de cuentas y profesionalización del Estado; 2. Profundización proceso descentralización y regionalización; 3. Desarrollo económico con inclusión social y reducción de la pobreza; 4. Seguridad ciudadana y lucha contra el narcotráfico y el terrorismo 5. Paz social y concertación; y 6. Protección del país contra la crisis financiera internacional. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Diálogo, la inclusión y el orden democrático, como política de Estado, 2. Lucha contra la pobreza y promoción del empleo decente y productivo, 3. Lucha contra la corrupción, 4. Reforma del Estado, descentralización y modernización de la gestión pública: Estado cerca al ciudadano, 5. Enfrentar la crisis económica internacional y agilización de la inversión pública, y 6. Dar prioridad temas de: política exterior, reconstrucción sur, promoción agraria, fenómeno El Niño y Potenciamiento de la capacidad operativa de las Fuerzas Armadas y Seguridad Ciudadana. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Garantizar elecciones generales con transparencia y neutralidad, 2. Impulsar el crecimiento económico y las políticas públicas de generación y distribución de riqueza, 3. Ratificar el compromiso de luchar contra la corrupción, y 4. Mejorar la articulación de la labor del Estado en seguridad ciudadana. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Neutralidad de servidores públicos en las elecciones, 2. Transferencia ordenada del Gobierno, y 3. Estabilidad económica e inclusión social. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Crecimiento, políticas sociales e infraestructura para la inclusión 2. Política agraria 3. Fomento del empleo para el alivio de la pobreza 4. Universalizar el acceso a la salud 5. Políticas de género y combate frontal contra el feminicidio y la violencia contra la mujer 6. Reducir el déficit habitacional 7. Aprovechar la apertura comercial 8. Tres millones y medio de turistas 9. Reducir la brecha de infraestructura 10. Redes estatales para el Perú rural 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Política social e igualdad 2. Política seguridad interna lucha contra el narcotráfico 3. Política macro económica con inclusión social 4. Expandir inversión privada, diversificación productiva y competitividad 5. Mejora de la gestión pública 6. Nueva relación con la minería responsable y atención a los conflictos 7. Mejora de la recaudación tributaria 8. Seguridad energética y masificación gas natural 9. Eficiencia de los organismos reguladores 10. Políticas empleo de calidad y derechos 11. Defensa legal Estado en los fueros internacionales 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Seguridad ciudadana y defensa nacional 2. Diálogo nacional y atención conflictos sociales 3. Cambios en la relación con las industrias extractivas 4. Reforma del servicio civil y mejora de la gestión pública 5. Reforma para la educación de calidad 6. Inversión, producción e innovación 7. Fortalecimiento de la descentralización 8. Lucha contra la corrupción 9. Cierre brechas sociales y servicios básicos 10. Defensa del Perú y ayuda al nacional en el exterior.

Fuente: Congreso de la República. Actas de Sesiones del Pleno, periodos parlamentarios 2008 - 2012. Diario de los Debates. Lima, 2012

Revisando las ideas centrales de cada una de las exposiciones, se pueden establecer algunos rasgos que caracterizan al procedimiento parlamentario de la Investidura del Consejo de Ministros y que revelan la forma casi ritual como se cumple y la fragilidad de su ejercicio, a falta de reglas democráticas dada la importancia de la función de Control Político.

Los rasgos característicos del procedimiento son los siguientes:

- ▶ Las concurrencias de los Presidentes del Gabinete Ministerial al Pleno del Congreso, obedecen al mandato de la Constitución y en cumplimiento del Reglamento del Congreso;
- ▶ Las presentaciones de los Presidentes del Gabinete Ministerial en el Pleno del Congreso, cumplen un procedimiento protocolar de seis estaciones, todas concluyen en el voto de confianza;
- ▶ Las exposiciones de los Presidentes del Gabinete Ministerial al Pleno del Congreso, según consta en los textos de las Actas del Pleno, expresan los propósitos que ellos esperan cumplir durante su gestión;
- ▶ Las políticas generales de Gobierno expuestas por los Presidentes de los Gabinetes Ministeriales al Pleno del Congreso, no precisan objetivos y carecen de metas e indicadores que puedan ser cuantificables, medibles y verificables; y
- ▶ El debate de las políticas generales de Gobierno no deriva en acuerdos y compromisos que faciliten su concreción.

Respecto de la pertinencia de las siete exposiciones, independientemente de que refieren a dos periodos presidenciales distintos, el régimen del Presidente A. García P. (2006 – 2011) y el del Presidente O. Humala (2011- 2016), se observan temas comunes en el dominio de las políticas generales de Gobierno expuestas ante el Pleno del Congreso de la República que afirman no solo la estabilidad de las políticas de Estado consensuadas en el Acuerdo Nacional sino también, el interés por avanzar hacia la profundización de la Democracia y la Gobernabilidad en el país.

Entre las políticas generales de Gobierno presentes en la agenda de los Gabinetes Ministeriales, se observa las siguientes:

- Crecimiento económico y estabilidad macroeconómica con inclusión social;
- Lucha contra la pobreza y promoción del empleo;
- Lucha contra la corrupción;
- Reforma del Estado, descentralización y modernización de la gestión pública; y
- Seguridad ciudadana.

Se observa también que las políticas generales de Gobierno si bien fueron acompañadas de una serie de anuncios, estas no siempre se han traducido en propuestas legislativas que cambien, mejoren o amplíen el ordenamiento jurídico que norma el funcionamiento de los sistemas administrativos y el manejo de los recursos y bienes públicos que en conjunto dan forma a la organización y desarrollo de la Gestión Pública.

El hecho de que no se propicien cambios en ordenamiento legal vigente, hace que las políticas generales de Gobierno distintas al tema macroeconómico, como las de reforma del Estado, lucha contra la pobreza, lucha contra la corrupción y la seguridad ciudadana, se reiteren en cada exposición como situaciones nuevas.

La reiteración de los temas en cada una de las Inversuras tienen un dominio ambivalente, las propuestas a llevar a cabo por un lado buscan inducir reformas institucionales y por el otro, sostener el equilibrio presupuestal, en vista que las exposiciones no coinciden ni con el proceso de diseño ni con la aprobación de presupuesto. Todas las exposiciones no hacen mención alguna a la reforma del sistema presupuestal y del sistema de inversión pública, y como la práctica de la planificación es inexistente, es de comprender que la gestión pública con sus deficiencias no sufrirá cambios.

El poco apego a la práctica de la planificación, se constata al observar la ausencia de metas e indicadores y la identificación de los objetivos en las políticas generales de Gobierno expuestas ante el Pleno del Congreso, principalmente en lo que refiere a la reforma del Estado, cuyo ordenamiento

es mucho más vulnerable de los asuntos macroeconómicos. Hace mucha falta un marco general de planificación que permita la articulación de las políticas generales de Gobierno, la orientación y la coordinación de las políticas sectoriales hacia un horizonte de trabajo a largo plazo.

4.1.1.2 PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO SECTORIAL MULTIANUAL - PESEM 2007 - 2015

Como ya se ha referido el PESEM inicialmente fue aprobado para el periodo 2007 – 2011 luego fue reformulado y se extendió su vigencia al 2015 comprendiendo un horizonte de 8 años; sin embargo, a partir de julio del 2011 con el cambio de gestión presidencial, el PESEM ha perdido el impulso inicial pues la decisiones al trastocado el trabajo de todo el sistema de planeamiento pues el CEPLAN ha relativizado su trabajo del alineamiento de los planes sectoriales y regional, en vista que se ha dispuesto la revisión del Plan Bicentenario al 2021.

Respecto del PESEM 2007 – 2011 cabe destacar que fue replicado por los diferentes Sectores o Ministerios, es así que, independientemente de los Planes Operativos Institucionales, procedieron a formular sus respectivos Planes Estratégicos Sectoriales Multianuales⁷⁴, entre ellos:

- Vivienda, Construcción y Saneamiento: Plan Estratégico Sectorial Multianual 2008 – 2015
- Trabajo y Promoción del Empleo: Plan Estratégico Sectorial Multianual 2008 – 2011
- Mujer y Poblaciones Vulnerables: Plan Estratégico Sectorial Multianual 2008 – 2011
- Justicia: Plan Estratégico Sectorial Multianual 2009 – 2013
- Educación: Plan Estratégico Sectorial Multianual 2007 – 2011
- Economía y Finanzas: Plan Estratégico Sectorial Multianual 2007 – 2011

⁷⁴ CEPLAN. Planes Sectoriales. Portal de Transparencia. Lima, 2012.

- Comercio Exterior y Turismo: Plan Estratégico Sectorial Multianual 2009 – 2011
- Agricultura: Plan Estratégico Sectorial Multianual 2007 – 2011
- Salud: Plan Estratégico Sectorial de Salud 2007 – 2011

La existencia de los PESEM Sectoriales muestra, primero el alineamiento de todos los objetivos sectoriales a la política general de Gobierno 2007 – 2011; y segundo, compromisos sectoriales a largo plazo. Ver anexo N° 2: PESEM 2007 – 2015: Objetivos, resultados, estrategias y escenarios posibles al 2021, según ejes estratégicos.

La información y los datos antes referidos indican que hasta el 2011 la PCM y los diferentes Ministerios dinamizaban su desempeño y gestión con sujeción al logro de los objetivos del PESEM, por lo tanto se asocia que las políticas generales de Gobierno expuestas ante el Pleno del Congreso entre el agosto del 2007 y abril del 2011 afirmaban un destino común.

En ese periodo se profundizaron los procesos de descentralización con el Shock de la descentralización; y el de modernización de la gestión pública con la aprobación del Plan de Modernización de la Gestión del Estado; sin embargo, los datos sobre ejecución del presupuesto, revelan que todo lo avanzado no ha logrado superar el problema de falta de instrumentos y de capacidades de gestión, principalmente en los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, donde persisten todavía amplias brechas de pobreza y desigualdad, pese a una mayor provisión de recursos presupuestales.

ESTADO DEL PESEM

Según la Oficina General de Planeamiento y Presupuesto –OGPP de la PCM, de pronto la institución responsable de conducir la política general del Gobierno, tiene en vigencia dos documentos de gestión con carácter y enfoque estratégico: el Planeamiento Estratégico Sectorial Multianual –PESEM 2007 - 2015 que fue aprobado con la Resolución Ministerial N° 147-2010-PCM de fecha 10-05-2010; y el Plan

Estratégico Institucional Reformulado –PEI 2010 - 2015 aprobado con la Resolución Ministerial N° 220-2010-PCM de fecha 09-07-2010.

Este hecho poco usual se constata al revisar el contenido del Plan Operativo Institucional –POI 2012 de la PCM aprobado con la Resolución Directoral N° 001-2012-PCM/OGPP de fecha 17-02-2012, en cuyos considerandos se precisa la vigencia de ambos documentos y constituyen la base legal que sustenta al referido POI 2012, quedando demostrado la vigencia del PESEM 2007 – 2015.

Según información del CEPLAN órgano rector del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico, los Ministerios que han actualizado o alineado sus PESEN al de la PCM son solo dos, entre ellos:

- Vivienda, Construcción y Saneamiento, PESEM 2008 – 2015
- Producción, PESEM 2011 – 2015.

Al respecto es preciso indicar que la reformulación del PESEM a cargo de la OGPP de la PCM no deriva de un proceso de evaluación a la gestión del PESEM vigente para saber que avances o logros se alcanzaron al cabo de tres años, sino más bien, a criterios discrecionales en el afán de actualizar documentos de gestión, al margen de resultados. Ello motiva la necesidad de introducir mejoras al marco legal y a los procedimientos técnicos para asegurar metas y resultados.

Finalmente, cabe precisar que el PESEM Reformulado 2007 – 2015 ha previsto tres Ejes Estratégicos:

1) ***Derechos básicos, inclusión social y económica*** que buscan superar la pobreza. Al respecto, propone, entre otros, los lineamientos de política siguientes:

- Incorporar a los grupos tradicionalmente excluidos y marginados por motivos económicos, sociales culturales, raciales, especialmente a los de zonas rurales y/u organizados en comunidades campesinas y nativas, al esto de la sociedad,

asegurando su participación plena y reconocida por todos los ciudadanos;

- Desarrollar la política social, priorizando el enfoque de desarrollo humano y desarrollo territorial, disminuir la desnutrición crónica infantil y superar la pobreza en el país;
- Fortalecer el programa de transferencias monetarias condicionadas, favoreciendo la igualdad de oportunidades y el ejercicio de los derechos básicos a la identidad, la salud y nutrición y la educación;
- Mejorar el gasto social, propiciando la articulación de los programas y proyectos sociales, con prioridad en las zonas rurales; y
- Participar efectivamente en las estrategias nacionales, regionales y locales de superación de la pobreza.

2) ***Estado moderno y descentralizado*** que busca acercar el poder al servicio del ciudadano. Entre los lineamientos de política, están los siguientes:

- Fortalecer el proceso de modernización y regionalización del Estado, con visión compartida de país moderno y descentralizado, orientado a lograr mayor efectividad y transparencia en la gestión de las entidades públicas, así como a consolidar la descentralización fiscal;
- Impulsar el funcionamiento del Consejo de Coordinación Intergubernamental, espacio de información y concertación entre los tres niveles de gobierno;
- Promover la gestión por resultados, basada en el planeamiento estratégico, el fortalecimiento del capital humano y el uso de tecnología de información y comunicación;
- Desarrollar el Plan Nacional Anticorrupción, asegurando la transparencia en las agendas públicas y la profesionalización del servicio civil. Fortalecer el sistema nacional de control; y

- Desarrollar la función rectora de las políticas públicas de modernización y descentralización del Estado, así como en la conducción de la política social para la superación de la pobreza.
- 3) **Buena gobernanza** que procura la construcción de consensos y visiones compartidas para el desarrollo en los tres niveles de gobierno. Entre los lineamientos propuestos, están los siguientes:
- Promover Estrategias de coordinación, concertación y participación en la gestión institucional, viabilizando las buenas prácticas gubernamentales, éticas, transparentes y responsables en la gestión pública;
 - Desarrollar el sistema de prevención de conflictos con la participación de los tres niveles de gobierno, favoreciendo la buena gobernabilidad;
 - Desarrollar estrategias nacionales de seguridad interna vinculadas a la lucha contra el narcotráfico y el consumo de drogas ilegales; promoviendo el desarrollo de medidas alternativas con la participación multisectorial y de la sociedad, en los tres niveles de gobierno; y
 - Fomentar políticas y estrategias nacionales de reducción de riesgos, así como de prevención y atención de desastres.

4.1.1.3 ESTADO DEL PROCESO DE MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA

La modernización de la gestión pública surgió junto con el proceso de descentralización pero con diferente dinamismo. Comenzó con la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado N° 27678 de marzo del 2002 pero no avanzó mucho por cuanto el proceso de descentralización fue perdiendo fuerza a partir del 2004.

Según la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros –PCM, la finalidad del proceso de modernización es, “*Obtención de mayores niveles de eficiencia del aparato estatal, para lograr una mejor*

atención ciudadana, priorizando y optimizando el uso de los recursos públicos. Se busca alcanzar un Estado:

- Al servicio de la ciudadanía
- Con canales efectivos de participación ciudadana
- Descentralizado y desconcentrado
- Transparente en su gestión
- Con servidores públicos calificados y adecuadamente remunerados
- Fiscalmente equilibrado”.

Destaca también que, el proceso de modernización obedece a políticas públicas nacionales, adecuada articulación de los sistemas administrativos gubernamentales y al principio de gestión por resultados.

Al respecto, la PCM mediante Decreto Supremo N° 090-2010 de setiembre del 2010, aprobó el Consolidado de los Avances en Reforma del Estado y la Estrategia de Modernización de la Gestión del Estado, en donde se observa un proceso de cinco etapas con metas al año 2021 de las cuales se tenía previsto concluir tres de ellas a diciembre del 2011.

CUADRO N° 4.1
PCM: Estrategia operacional para la implantación del
Sistema Nacional de Modernización de la Gestión Pública

ETAPAS	AÑOS					
	2008	2009	2010	2011	2012	2021
I. Ordenamiento Básico Tres niveles de Gobierno						
II. Política Nacional Integradora Simplificación de Trámites						
III. Caja de Herramientas Básicas Desarrollo de capacidades						
IV. Programa de Modernización Institucional Gestión de procesos						
V. Sistema Nacional de Modernización de la Gestión Pública						

Fuente: PCM. Secretaría de Gestión Pública. Consolidado Avances al 2011.

De acuerdo con la información revisada los avances se tienen en tres grandes componentes: Modernización (Ordenamiento básico, Política Nacional Integradora y Caja de herramientas para el proceso de Modernización Institucional), Ética y Transparencia y Contratos Administrativos de Servicios.

Entre los retos pendientes a julio del 2011, el Consolidado de Avances destaca los siguientes:

- Establecer criterios metodológicos para calificar organismos públicos en general
- Aprobar los Reglamentos de Organización y Funciones de los Ministerios como de las nuevas entidades creadas, adecuándose a la Ley del Poder Ejecutivo
- Mejorar la metodología para la aplicación de la delimitación de competencias y asignación de funciones bajo la lógica de procesos
- Ajustar el Clasificador Funcional de todas las instituciones creadas
- Institucionalizar la política y Plan Nacional de Simplificación Administrativa
- Operación del Sistema Único de Trámites
- Asegurar la sostenibilidad de la estrategia TRAMIFACIL sobre emisión de las licencias de funcionamiento en las municipalidades
- Estandarización de procedimientos y servicios administrativos a nivel nacional –TUPA municipal
- Sostenibilidad de la operación y funcionamiento del MACMYPE sobre servicios de atención integrado a las MYPES como política nacional
- Completar el Registro de Entidades del Estado y su paso a la institución del Sistema Integrado de Entidades del Estado
- Fortalecer el Servicio Civil

La profundización del proceso de descentralización junto al de modernización de la administración pública, como reformas del Estado, ayudarán a corregir el problema de la calidad de la Gestión Pública en su función de asignar recursos, la administración y la prestación de servicios públicos. Actualmente existe una mayor desconfianza de la ciudadanía frente a la democracia, las

instituciones y la gestión del gobierno. Es decir, la falta de reformas y políticas claras hace que la gestión en todos los niveles de Gobierno funcione de manera deficiente e ineficaz, hecho que compromete a todo el aparato público.

4.1.1.4 SISTEMA NACIONAL DE PRESUPUESTO PÚBLICO

En el periodo 2007 – 2012 el presupuesto general de la República ha mostrado una marcada tendencia al crecimiento, hecho que va en armonía con el performance del país que muestra una economía estable y con una tasa de crecimiento promedio anual por encima del 6%. Esta situación ha provocado una mejor disponibilidad de recursos públicos; pero a la vez, ha revelado las incoherencias de tener mayores recursos y no saber gastarlos.

En el año 2007 el presupuesto inicial fue de S/. 57,956 millones (cifras redondeadas) y el presupuesto al fin del ejercicio fiscal anual determinó un incremento de S/. 13,362 millones que representa el 23.2% llegando a la cifra de S/. 71,318 millones. En los años siguientes, se observan las mismas tendencias, de modo que al cabo de 6 años, el presupuesto casi se ha duplicado. En el 2012 el presupuesto inicial fue de S/. 95,534 millones y el modificado en S/. 120,606 millones. En el periodo de análisis el presupuesto creció en 64.8%. Ver cuadro siguiente:

**CUADRO N° 4.2
PERÚ: EVOLUCIÓN DEL PRESUPUESTO PÚBLICO 2007 - 2012**

AÑOS	PRESUPUESTO PÚBLICO EN S/.	
	PRESUPUESTO INSTITUCIONAL DE APERTURA -PIA	PRESUPUESTO INSTITUCIONAL MODIFICADO –PIM
2007	57,955,949,043	71,317,595,794
2008	70,795,190,711	90,786,498,185
2009	72,355,497,884	97,169,638,067
2010	81,857,278,697	106,415,361,114
2011	88,460,619,913	114,635,189,738
2012	95,534,635,146	122,380,511,070

Fuente: MEF. Portal de Transparencia Económica. Consulta Amigable, Consulta de Ejecución del Gasto. Lima, 2013.

Otra característica del sistema presupuestario tienen que ver con el tipo de gasto. En este caso, el presupuesto destinado al financiamiento de actividades que tienen relación con el funcionamiento del aparato público y con la prestación de servicios públicos, se ha visto incrementado considerablemente, al pasar de mas S/. 55,660 millones en el 2007 a casi S/. 83,709 millones en el 2012, representando un incremento de 50,4%; la misma tendencia se observa, con el presupuesto para proyectos que ha crecido en más del 100% al pasar de casi S/. 15,657 millones en el 2007 a más de S/. 36,897 millones.

CUADRO N° 4.3
PERÚ: DISTRIBUCIÓN DEL PRESUPUESTO PÚBLICO,
SEGÚN TIPO DE GASTO 2007 - 2012

AÑOS	PRESUPUESTO PÚBLICO EN S/.		
	PRESUPUESTO INSTITUCIONAL MODIFICADO	PRESUPUESTO SOLO ACTIVIDADES	PRESUPUESTO SOLO PROYECTOS
2007	71,317,595,794	55,660,097,444	15,656,618,350
2008	90,786,498,185	65,363,329,904	25,223,168,281
2009	97,169,638,067	66,984,397,602	30,185,240,465
2010	106,415,361,114	74,469,521,348	31,845,839,766
2011	114,635,189,738	82,003,439,186	32,631,750,552
2012	122,380,511,070	83,708,545,047	36,897,051,736

Fuente: MEF. Portal de Transparencia Económica. Consulta Amigable, Consulta de Ejecución del Gasto. Lima, 2013.

Vistos los datos del presupuesto por tipo de gasto, se observa que la tendencia del presupuesto destinado al financiamiento de actividades es la reducción; y en su defecto se favorece el presupuesto destinado a proyectos de inversión. Mientras en el 2007 el presupuesto de actividades representaba el 78% del total, para el 2012 la participación se reduce al 69.4%; en cambio, el presupuesto de inversiones subió. En el 2007 se le asignaba el 22% del total del presupuesto y para el 2012 paso a representar el 30.6%.

La distribución del presupuesto por funciones del Estado también ha tenido un comportamiento variado, en el periodo, algunas mantienen una asignación casi constante, otras en cambio varían. Ver cuadro que sigue:

CUADRO N° 4.4
PERÚ: DISTRIBUCIÓN DEL PRESUPUESTO PÚBLICO, SEGÚN FUNCIONES DEL ESTADO
ACTIVIDADES Y PROYECTOS, 2007 – 2012
EN S/. MILES (cifras ajustadas por redondeo)

FUNCIONES	AÑOS					
	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Legislativa	241,659	262,172	277,138	283,242	373,204	432,750
Relaciones Exteriores	529,475	562,508	494,867	620,001	572,378	561,080
Planeamiento, Gestión, Reservas Contingencias	16,429,297	20,940,185	10,483,577	12,911,379	14,747,672	15,509,395
Defensa y Seguridad Nacional	6,397,586	7,714,417	4,265,045	4,143,625	3,882,532	4,690,730
Orden Público y Seguridad			4,513,904	5,292,918	5,746,659	6,968,995
Justicia	1,595,539	1,946,028	2,382,846	2,607,860	2,763,922	3,176,819
Trabajo	322,408	354,121	542,306	337,718	316,568	383,965
Comercio			587,209	494,263	462,697	673,027
Turismo			397,779	380,469	367,837	558,605
Agropecuaria	2,487,060	3,252,861	3,989,416	3,662,531	3,582,483	4,154,498
Pesca	222,576	562,508	248,998	218,646	192,010	208,323
Energía	1,419,753	3,720,847	2,540,255	2,722,468	3,964,044	1,377,936
Minería			93,945	94,686	109,037	127,444
Industria	697,867	1,013,555	107,227	102,178	85,413	90,989
Transporte	6,471,829	9,932,851	13,103,542	14,824,649	15,902,940	16,718,265
Comunicaciones	209,141	187,418	392,347	388,845	373,726	391,353
Ambiente			2,023,163	2,071,637	2,226,835	2,546,186
Saneamiento			3,723,021	4,135,469	4,951,254	5,458,843
Vivienda y desarrollo Urbano	750,443	1,347,544	1,447,516	1,274,404	1,318,056	1,542,555
Salud	8,623,914	11,943,631	7,346,790	8,376,966	9,718,957	10,797,884
Cultura y Deporte			1,596,793	1,891,071	1,599,738	2,002,788
Educación	11,744,010	14,554,749	14,569,725	14,960,406	16,232,168	18,438,249
Protección Social			3,173,565	3,523,642	3,779,550	4,604,649
Previsión Social	13,175,038	12,723,702	10,225,692	10,851,145	11,814,787	11,769,721
Deuda Pública			8,642,970	10,245,141	9,552,521	9,195,461
TOTAL	71,317,596	90,786,498	97,169,638	106,415,361	114,635,190	122,380,511

Fuente: MEF. Portal de Transparencia Económica. Consulta Amigable, Consulta de Ejecución del Gasto. Lima, 2013.

Los datos del cuadro anterior muestran, que a partir del año 2009 la asignación presupuestal por funciones se amplía, hecho que explicaría una suerte de especialización o de mejor redistribución de la renta nacional. Hasta el año 2008 la asignación presupuestal comprendía un total de 17 funciones generales y desde el año siguiente (2009), subió a 25 funciones. Entre las 8 nuevas funciones están: orden público y seguridad, deuda pública, comercio, turismo, minería, ambiente, saneamiento, cultura y deporte.

En materia de participación en la distribución presupuestal, se observa que algunas funciones como como las de planeamiento y gestión, relaciones exteriores, defensa y seguridad nacional, orden público y seguridad, trabajo, comercio, turismo y pesca, en el periodo de análisis tienen una asignación promedio casi constante; en cambio, otras funciones han experimentado un salto cuantitativo como la legislativa que se ha incrementado en 79% y la de justicia en 99%.

Llama la atención el hecho que las funciones de comunicaciones, agropecuaria e industria no tengan un mejor tratamiento presupuestal, pese a ser fuentes naturales de empleo y su impacto en la mejora del nivel de competitividad del país, pues como se sabe una agricultura de subsistencia, una incipiente industria y con restricciones en la comunicaciones, impiden al país tener mejores oportunidades de desarrollo.

En cambio si merece destacarse la mejor participación de las funciones de educación, salud y transportes que, como se puede apreciar, han tenido un incremento muy considerable. La función de transportes por ejemplo, ha incrementado su participación de 9.0% en el 2007 a 13.6% en el 2012 y la asignación presupuestal en 158% en el mismo periodo.

Por niveles de gobierno, la participación de los gobiernos regionales y locales, ha experimentado notables cambios. Ver cuadro que sigue:

CUADRO N° 4.5
PERÚ: DISTRIBUCIÓN DEL PRESUPUESTO PÚBLICO,
SEGÚN NIVELES DE GOBIERNO
ACTIVIDADES Y PROYECTOS 2007 - 2012

AÑOS	PRESUPUESTO PÚBLICO EN S/.			
	PRESUPUESTO INSTITUCIONAL MODIFICADO	GOBIERNO NACIONAL	GOBIERNOS REGIONALES	GOBIERNOS LOCALES
2007	71,317,595,794	46,030,920,370	14,158,383,333	11,128,292,091
2008	90,786,498,185	54,558,064,111	16,354,971,748	19,873,462,326
2009	97,169,638,067	54,751,738,425	18,681,824,513	23,736,075,129
2010	106,415,361,114	63,601,413,166	19,926,537,859	22,887,410,089
2011	114,635,189,738	68,653,272,986	21,139,871,538	24,842,045,214
2012	122,380,511,070	67,259,197,842	23,614,005,482	31,507,307,746

Fuente: MEF. Portal de Transparencia Económica. Consulta Amigable, Consulta de Ejecución del Gasto. Lima, 2013.

Los datos muestran que **la dinámica presupuestal sigue tendencias al incremento**, desde el punto de vista de la asignación presupuestal, más no así con la participación en la distribución de la torta presupuestal que mantiene su enfoque centralista. Pues como se observa, en el periodo, la participación de los gobiernos regionales se mantiene en poco más de 19%, frente a un duro gobierno nacional que poco cede y mantiene más de la mitad de la participación y de asignación presupuestal.

Situación distinta se observa con los gobiernos locales que han visto un mejor trato tanto en la asignación como en la participación. Entre el 2007 y el 2012, la asignación se incrementó en más de 186% y la participación subió de 15.6% a 25.7%. Los gobiernos regionales han visto incrementar sus arcas en apenas 66.7% pero la participación se redujo de 19.8% en 2007 a 19.2% en 2012.

Sin embargo una mejor disponibilidad presupuestal, mejor especialización de las funciones del Estado, mayor asignación y participación en la distribución presupuestal, no se traduce en más y mejores servicios públicos a los ciudadanos y a la sociedad. Ello se constata revisando los niveles de ejecución presupuestal.

Varias fallas explican la incapacidad de gasto: el proceso presupuestal no es el más adecuado, no articula la inversión pública al aprovechamiento de las

potencialidades y la planificación como práctica es inexistente; además de ello, mucho se ha avanzado en los aspectos institucionales, pero muy poco en la simplificación administrativa y sobre todo, en el desarrollo profesional y técnico de los servidores públicos.

Los datos e información del MEF sobre la política de gestión presupuestaria, comparando las cifras del incremento presupuestal de un año a otro y la modificación del presupuesto de apertura con la incorporación de saldos sin precisar objetivos, **confirman la percepción de la CEPAL en el sentido que el Sistema es una herramienta fiscal en vez de un instrumento de desarrollo y que su manejo, obedece a criterios de inercia y discrecionalidad;** asimismo que la visión sectorial no es otra que la mejora del gasto público y mantener el superávit presupuestal.

En el cuadro que sigue se puede apreciar el **criterio de la inercia** en la gestión presupuestal, relacionados con los procesos de aprobación del Presupuesto Institucional de Apertura que sanciona el Congreso de la República.

CUADRO N° 4.6
PERÚ: EVIDENCIA DEL CRITERIO DE INERCIA PRESUPUESTAL
Periodo 2007 – 2013 (en S/. Nuevos Soles)

AÑOS	NIVELES DE GOBIERNO			
	PRESUPUESTO INSTITUCIONAL DE APERTURA	GOBIERNO NACIONAL	GOBIERNOS REGIONALES	GOBIERNOS LOCALES
2007	57,955,949,043	40,954,397,383	10,368,217,210	6,633,334,450
2008	70,795,190,711	48,204,512,196	11,709,121,769	10,881,556,746
2009	72,355,497,884	47,402,194,703	12,515,637,012	12,437,666,169
2010	81,857,278,697	58,953,779,648	13,006,620,011	9,896,879,038
2011	88,460,619,913	62,593,785,792	13,839,277,025	12,027,557,096
2012	95,534,635,146	64,972,875,130	14,739,300,997	15,772,459,019
2013	108,419,000,000	72,693,000,000	17,576,000,000	18,150,000,000

Fuente: MEF. Transparencia Económica. Consulta Amigable. Consulta de Ejecución del Gasto. Lima, 2013.

Revisando el total del Presupuesto Institucional de Apertura –PIA que refleja la cifra aprobada por Ley de la República, **se revela el criterio de la inercia presupuestal,** que se explica por el incremento del presupuesto con relación al año anterior. En este caso, el presupuesto del ejercicio fiscal del 2008 se

incrementó en más de 22% con relación al 2007; 2.3% en el 2009; 13.1% en el 2010; 8.1%, 2011; 8.0%, 2012; y 13.5% en el 2013 con relación al 2012.

En el cuadro que sigue se puede ver *el rol que juega el criterio de discrecionalidad* con la intervención de los créditos presupuestarios suplementarios que caracteriza al sistema presupuestario que vía Decreto Supremo, el Poder Ejecutivo modifica el presupuesto inicial aprobado por el Congreso de la República.

CUADRO N° 4.7
PERÚ: EVIDENCIA DEL CRITERIO DE DISCRECIONALIDAD
PRESUPUESTAL PIA - PIM
Periodo 2007 – 2012
(en S/. Nuevos Soles)

AÑOS	PRESUPUESTO PÚBLICO	
	PRESUPUESTO INSTITUCIONAL DE APERTURA -PIA	PRESUPUESTO INSTITUCIONAL MODIFICADO –PIM
2007	57,955,949,043	71,317,595,794
2008	70,795,190,711	90,786,498,185
2009	72,355,497,884	97,169,638,067
2010	81,857,278,697	106,415,361,114
2011	88,460,619,913	114,635,189,738
2012	95,534,635,146	122,380,511,070

Fuente: MEF. Portal de Transparencia Económica. Consulta Amigable, Consulta de Ejecución del Gasto. Lima, 2013.

Gracias al criterio de discrecionalidad la intervención del Ejecutivo, logra que el Presupuesto Institucional de Apertura se incremente considerablemente incorporando principalmente, saldos de balance, transferencias y donaciones, según se observa en los datos del cuadro anterior.

En el 2007 el Ejecutivo vía la aprobación de créditos suplementarios, logra un incremento de más de S/. 13,362 millones al pasar de un PIA de S/. 57,956 millones a un PIM de S/. 71,000 318 millones, cuyo incremento representa el 23.1% con relación al PIA.

Las mismas tendencias de crecimiento se observa en los años siguientes. 28.2% fue el incremento en el 2008; 34.3% en el 2009; 29.9% en el 2010;

29.6% para el 2011; y finalmente 28.1% en el 2012. Sin embargo una mayor asignación de recursos no es apoyada por una mejora de capacidad de gasto y calidad de la inversión pública.

EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO PÚBLICO

En los últimos seis años, los tres niveles de Gobierno (Nacional, Regional y Local), han dejado de gastar cerca de S/. 106,000 millones cifra que representa el 17.5% del total de presupuesto asignado para actividades y proyectos en el periodo 2007 – 2012 que asciende a la suma total de más de S/. 602,704 millones aproximadamente.

El resultado revela cuan grave es sostener un sistema presupuestario anacrónico y distante se ser considerado un instrumento de desarrollo en un país con grandes brechas de pobreza, desigualdad social y con brechas de infraestructura que le impiden mejorar sus índices de conectividad y competitividad global. Ver cuadro que sigue:

CUADRO N° 4.8
PERÚ: CAPACIDAD DE GASTO EN ACTIVIDADES Y PROYECTOS
Periodo 2007 – 2012 (S/. Nuevos Soles)

AÑOS	CAPACIDAD DE GASTO				
	PRESUPUESTO INSTITUCIONAL MODIFICADO	EJECUTADO		NO EJECUTADO	
		S/.	%	S/.	%
2007	71,317,595,794	58,209,477,354	81.4	13,108,118,440	18.6
2008	90,786,498,185	71,656,606,668	78.8	19,129,891,517	21.2
2009	97,169,638,067	79,900,569,354	81.9	17,269,068,713	18.1
2010	106,415,361,114	88,404,998,000	82.9	18,010,363,114	17.1
2011	114,635,189,738	93,861,567,717	81.7	20,773,622,021	18.3
2012	122,380,511,070	104,863,060,834	85.0	17,517,450,236	14.3
TOTAL	602,704,793,968	496,896,279,927	82.5	105,808,514,041	17.5

Fuente: MEF. Portal de Transparencia Económica. Consulta Amigable, 2013.

Como se observa en el cuadro anterior, la incapacidad de gasto es una constante en los últimos años. Este hecho demuestra que debido a la evidente

incapacidad de gasto en las distintas instituciones de Gobierno muchos proyectos de dejan de ejecutar y muchos servicios se dejan de prestar a la población, causando el natural malestar de la ciudadanía y su desconfianza con la capacidad de la Gestión Pública y con el desempeño de las autoridades del Gobierno.

En el cuadro que sigue se puede observar que la mayor ejecución del gasto está en los Sectores y organismos del Gobierno Nacional que en conjunto alcanzan el 87.1% del total del presupuesto asignado en los últimos seis años, sin que ello signifique eficiencia o eficacia, toda vez que dejaron de gastar casi S/. 46,000 millones; en importancia le siguen los Gobiernos Regionales cuyos pliegos presupuestales, lograron ejecutar el 82.5% del presupuesto asignado por todo concepto.

CUADRO N° 4.9
PERÚ: CAPACIDAD DE GASTO EN ACTIVIDADES Y PROYECTOS,
SEGÚN NIVELES DE GOBIERNO
Periodo 2007 – 2012
(en S/. Nuevos Soles)

AÑO	NIVELES DE GOBIERNO								
	GOBIERNO NACIONAL			GOBIERNOS REGIONALES			GOBIERNOS LOCALES		
	PIM	EJECUTADO	NO EJECUTADO	PIM	EJECUTADO	NO EJECUTADO	PIM	EJECUTADO	NO EJECUTADO
2007	46,030,920,370	39,740,188,817	6,290,731,553	14,158,383,333	11,601,432,832	2,556,950,501	11,128,292,091	6,867,855,705	4,260,436,386
2008	54,558,064,111	45,560,822,031	8,997,242,080	16,354,971,748	12,916,381,277	3,438,590,471	19,873,462,326	13,179,403,359	6,694,058,967
2009	54,751,738,425	49,113,653,620	5,638,084,805	18,681,824,513	14,913,475,429	3,768,349,084	23,736,075,129	15,873,440,305	7,862,634,824
2010	63,601,413,166	54,368,843,976	9,232,569,190	19,926,537,859	16,220,634,592	3,705,903,267	22,887,410,089	17,815,519,432	5,071,890,657
2011	68,653,272,986	59,583,138,656	9,070,134,330	21,139,871,538	17,340,008,808	3,799,862,730	24,842,045,214	16,938,420,253	7,903,624,961
2012	67,237,195,609	60,504,771,872	6,732,423,737	23,564,688,041	20,836,765,349	2,727,922,692	31,004,556,353	23,054,370,097	7,950,186,256
TOTAL	354,832,604,667	308,871,418,972	45,961,185,695	113,826,277,032	93,828,698,287	19,997,578,745	133,471,841,202	93,729,009,151	39,742,832,051
	100.0	87.1	12.9	100.0	82.5	17.5	100.0	70.2	29.8

Fuente: MEF. Portal de Transparencia Económica. Consulta Amigable, 2013.

Como se puede apreciar, en el cuadro anterior, los 26 pliegos presupuestales regionales dejaron de gastar casi S/. 20,000 millones; en tercer lugar se ubican los Gobiernos Locales que solo han podido ejecutar en promedio, poco más del 70% del presupuesto asignado, es decir que, los 1838 pliegos presupuestales dejaron de ejecutar casi S/. 40,000 millones en seis años, monto que resulta ser cuatro veces más del presupuesto asignado en el 2007.

Un dato adicional tiene que ver con la incapacidad de gasto que también, se observa en presupuesto asignado solo para proyectos que asciende a más de S/. 172,132 millones, ya que en los últimos seis años se ejecutaron obras y proyectos por un valor superior a S/. 112,871 millones. Asimismo, se aprecia que en el periodo (2007 – 2012), la mayor incapacidad de gasto está en los Gobiernos Locales. El conjunto de los 1,838 pliegos presupuestales o Municipalidades dejaron de ejecutar más de S/. 31,350 millones, cifra que representa el 39% del total asignado al nivel de Gobiernos Locales y el 53% del total dejado de ejecutar que fue de S/. 59,262 millones.

En el cuadro que sigue se puede observar la ejecución del presupuesto asignado al cumplimiento de las funciones del Estado al servicio de la Sociedad y cuáles son aquellas que resultan ser las más afectadas por la incapacidad de gasto.

Los datos permiten apreciar que en los años 2007 y 2008 las funciones del Estado materia de asignación presupuestal eran solo diecisiete (17) y a partir del 2009 estas se incrementan a veinticinco (25), hecho que demostraría una mejor clasificación de las partidas de gasto y la definición de la Política Social del Estado orientada al financiamiento de programas, proyectos y actividades de lucha para la superación de la pobreza y el cierre de la brechas de desigualdad social.

CUADRO N° 4.10
PERÚ: COMPARATIVO DE LA EJECUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO, SEGÚN FUNCIONES DEL ESTADO
Periodo 2007 – 2012
(En millones de S/. Nuevos Soles)

FUNCIONES	2007			2008			2009			2010			2011			2012		
	Ppto	Eje.	No Eje.	Ppto	Eje.	No Eje.	Ppto	Eje.	No Eje.	Ppto	Eje.	No Eje.	Ppto	Eje.	No Eje.	Ppto	Eje.	No Eje.
Legislativa	241	230	11	262	243	19	277	265	12	283	275	8	373	312	61	433	387	46
Justicia	1,595	1,466	129	1,946	1,726	220	2,383	2,242	141	2,608	2,392	216	2,764	2,518	246	3,177	2,975	202
Administración / Planeamiento	16,429	13,680	2,749	20,940	17,299	3,641												
Planeamiento /Gestión / Reserv							10,484	8,242	2,242	12,911	9,255	3,656	14,747	10,929	3,818	15,490	12,589	2,901
Agraria	2,487	1,601	886	3,253	2,017	1,236	3,989	2,468	1,521	3,663	2,527	1,136	3,582	2,259	1,323	4,156	3,183	973
Protección y/ Previsión Social	13,175	12,137	1,038	12,724	11,584	1,140	3,174	2,797	377	3,524	3,200	324	3,780	3,020	760	4,605	3,998	607
Comunicaciones	209	57	152	187	74	113	392	266	126	389	273	116	374	304	70	391	317	74
Defensa y Seguridad Nacional	6,398	6,053	345	7,714	6,749	965	4,265	3,720	545	4,144	3,631	513	3,883	3,465	418	4,691	4,492	199
Orden Público y Seguridad							4,514	4,022	492	5,293	4,678	615	5,747	4,901	846	6,971	6,110	861
Educación y Cultura	11,744	9,981	1,763	14,555	11,820	2,735	14,570	12,315	2,255	14,960	12,744	2,216	16,232	13,781	2,451	18,439	15,277	3,162
Energía y Recursos Minerales	1,419	861	558	3,721	2,921	800	2,540	2,202	338	2,722	2,413	309	3,964	3,607	357	1,381	1,198	183
Minería							94	68	26	95	66	29	109	64	45	127	101	26
Industria, Comercio y Servicios	698	446	252	1,014	592	422	107	67	40	102	68	34	85	61	24	91	64	27
Comercio							587	415	172	494	412	82	463	335	128	672	467	205
Turismo							398	235	163	380	262	118	367	288	79	558	440	118
Pesca	223	176	47	330	178	152	249	181	68	219	171	48	192	155	37	208	170	38
Relaciones Exteriores	529	491	38	563	534	29	495	483	12	620	597	23	572	551	21	561	523	38
Salud y Saneamiento	8,624	6,439	2,185	11,944	8,966	2,978	7,347	6,546	801	8,377	6,803	1,574	9,719	7,825	1,894	10,799	9,219	1,580
Trabajo	322	299	23	354	310	44	542	514	28	338	310	28	317	207	110	384	334	50
Transporte	6,472	3,751	2,721	9,933	5,811	4,122	13,104	9,012	4,092	14,825	12,582	2,243	15,903	12,478	3,425	16,730	14,107	2,623
Vivienda y Desarrollo Urbano	750	538	212	1,348	836	512	1,448	1,176	272	1,274	1,026	248	1,318	953	365	1,543	1,288	255
Cultura y Deporte							1,597	959	638	1,891	1,361	530	1,600	1,171	429	2,002	1,450	552
Medio Ambiente							2,023	1,485	538	2,072	1,692	380	2,227	1,720	507	2,551	2,109	442
Saneamiento							3,723	2,446	1,277	4,135	2,842	1,293	4,951	3,300	1,651	5,488	4,081	1,407
Previsión Social							10,226	9,772	454	10,851	10,609	242	11,815	11,639	176	11,772	11,664	108
Deuda Pública							8,643	8,005	638	10,245	8,215	2,030	9,553	8,016	1,537	9,196	8,670	526
TOTAL	71,315	58,206	13,109	90,788	71,660	19,128	97,171	79,903	17,268	106,415	88,404	18,011	114,630	93,859	20,771	122,416	105,213	17,203

Fuente: MEF. Portal de Transparencia Económica. Consulta Amigable, 2013.

Para el caso la Política Social del Estado tiene relación directa con las funciones de Educación, Cultura y Deporte, Protección Social, Previsión Social, Saneamiento, Trabajo, y Vivienda y Desarrollo Urbano.

Otro aspecto notable que se observa, es la orientación del gasto a la ampliación, mejora, construcción y equipamiento de infraestructura económica, productiva y de servicios a que se refieren las funciones de Agricultura, Comercio, Comunicaciones, Energía, Industria, Medio Ambiente, Minería, Pesca y Transporte. Estas funciones contribuyen a la generación de empleo, al crecimiento de la economía y a elevar el nivel de conectividad y competitividad del país.

Un tercer nivel agrupa a las funciones administrativas y de gestión del aparato estatal como son: Defensa y Seguridad Nacional, Deuda Pública, Justicia, Legislativa, Orden Público y Seguridad, Planeamiento y Gestión y Relaciones Exteriores.

Respecto a la ejecución de gasto, según revelan las cifras que han sido ajustadas por razones de manejo, se observa que todas las funciones no logran ejecutar la totalidad del presupuesto asignado. La incapacidad de gasto y la eficacia de la Política Social, condicionan la mejora de los índices de conectividad y competitividad del país.

En los cuadros que siguen, se observa el nivel de gasto en aspectos claves como son los propósitos del Estado y las funciones en los tres niveles de Gobierno que explican la situación crítica de la Gestión Pública con impacto desfavorable en el nivel de competitividad y en el clima de gobernabilidad del país.

Desde el punto de vista de los ejes estratégicos del PESEM o propósitos del Estado de cerrar las brechas de la pobreza y modernización del Estado y buena gobernanza, los datos muestran la existencia de una grave negligencia en el aparato público, en el periodo se dejó de ejecutar más de S/. 40,744 millones que representa el 15.2% del presupuesto asignado a derechos básicos y el

38.6% del presupuesto total dejado de ejecutar que asciende a más de S/. 105,809 millones (cifras ajustadas).

CUADRO N° 4.11
PERÚ: CONSOLIDADO DE LA EJECUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO,
SEGÚN EJES ESTRATEGICOS DEL PESEM
Periodo 2007 – 2012
(en millones de S/. Nuevos Soles)

PROPÓSITOS GENERALES	PERIODO 2007 – 2012		
	TOTAL PRESUPUESTO	EJECUTADO	NO EJECUTADO
DERECHOS BASICOS	268,281	227,537	40,744
Educación Cultura y Deporte	97,590	80,859	16,731
Protección y/ Previsión Social	85,646	80,420	5,226
Salud y Saneamiento	75,107	58,467	16,640
Trabajo	2,257	1,974	283
Vivienda y Desarrollo Urbano	7,681	5,817	1,864
ESTADO MODERNO	132,521	98,777	33,744
Agraria	21,130	14,055	7,075
Comunicaciones	1,942	1,291	651
Energía y Minería	16,172	13,501	2,671
Industria, Comercio y Turismo	6,016	4,152	1,864
Medio Ambiente	8,873	7,006	1,867
Pesca	1,421	1,031	390
Transporte	76,967	57,741	19,226
BUENA GOBERNANZA	201,903	170,582	31,321
Defensa y Seguridad Nacional	31,058	27,761	3,297
Deuda Pública	37,637	32,906	4,731
Justicia	14,473	13,319	1,154
Legislativa	1,869	1,712	157
Orden Público y Seguridad	22,525	19,711	2,814
Planeamiento /Gestión / Reservas	91,001	71,994	19,007
Relaciones Exteriores	3,340	3,179	161
TOTAL	602,705	496,896	105,809

Fuente: MEF. Portal de Transparencia Económica. Consulta Amigable, 2013.

Los datos revelan que la ejecución del presupuesto asignado a mejorar la performance del Estado, en el periodo llegó a ejecutar solo el 74.5% dejando de ejecutar más de S/. 33,744 millones, cifra que representa el 25.5% del total asignado a la ejecución de obras y proyectos públicos y el 31.9% del presupuesto total dejado de ejecutar.

En tercer lugar no deja de llamar la atención el hecho que entre los gastos destinados a lograr la buena gobernanza hayan partidas presupuestales tan importantes como las destinadas a la administración de justicia y de la seguridad, actividades tan sensibles en circunstancias que la corrupción, el

narcotráfico, los rezagos del terrorismo, la delincuencia y la inseguridad socaban la paz social y amenazan el desarrollo del país.

En este caso, la administración de justicia se ha visto afectada al no haber ejecutado más de S/. 1,154 millones; defensa y seguridad nacional más de S/. 2,985 millones; y en seguridad y orden interno más de S/. 2,814 millones.

La incapacidad de gasto que se observa en las funciones de justicia, defensa y seguridad tienen, sin duda, impacto negativo en la pacificación y en la gobernabilidad del país. Como se observa en el cuadro anterior, en el periodo 2007 – 2012, se dejó de ejecutar cerca de S/. 7,000 millones y a consecuencia de ello la población vive en peligro y en zozobra por la creciente ola delictiva y violencia.

Lo antes expuesto sugiere por un lado mejorar el desempeño de los servidores públicos; y por el otro, hacer reformas al Sistema Nacional de Presupuesto Público para que este pueda corregir sus deficiencias técnicas y se modernice, superando el rol de asignar recursos públicos la práctica tradicional de los criterios de inercia y discrecionalidad en el manejo presupuestal.

La misma situación de incapacidad de gasto se observa en la ejecución del presupuesto por funciones en los tres niveles de gobierno. Ver cuadros que siguen:

CUADRO N° 4.12
GOBIERNO NACIONAL: COMPARATIVO DE LA EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO, SEGÚN FUNCIONES
Periodo 2007 – 2012
En millones de S/. Nuevos Soles (cifras ajustadas por redondeo)

FUNCIONES	2007			2008			2009			2010			2011			2012		
	Ppto	Eje.	No Eje.	Ppto	Eje.	No Eje.	Ppto	Eje.	No Eje.	Ppto	Eje.	No Eje.	Ppto	Eje.	No Eje.	Ppto	Eje.	No Eje.
Pres. Consejo de Ministros																1,551	1,381	170
Cultura							371	267	104	720	497	223	578	503	75	275	237	38
Poder Judicial																1,599	1,512	87
Ambiente							179	125	54	247	197	50	279	216	63	254	209	45
Justicia	1,596	1,466	130	1,939	1,724	215	2,373	2,233	140	2,603	2,387	300	2,751	2,516	235	1,257	1,088	169
Interior										4,528	4,110	418	4,710	4,249	461	6,618	6,191	427
Relaciones Exteriores	529	491	38	562	13	549	494	482	12	620	597	23	572	551	21	592	552	40
Economía y Finanzas (*)	12,867	10,814	2,053	15,077	12,637	2,440	12,159	10,872	1,287	15,798	11,443	4,355	15,752	12,328	3,424	17,215	15,734	1,481
Educación	4,703	3,772	954	5,631	4,272	1,359	5,774	4,654	1,120	6,196	4,858	1,338	6,866	5,483	1,383	8,403	6,336	2,067
Salud	4,026	3,257	769	5,428	3,761	1,667	3,771	3,465	306	3,882	3,490	392	4,901	4,039	862	4,880	4,371	509
Trabajo y Promo. Empleo	301	281	20	329	289	40	513	490	23	307	284	23	280	179	101	351	305	46
Agricultura	1,081	803	278	1,019	718	301	1,213	1,029	184	1,172	858	314	1,042	732	310	1,275	1,070	205
Energía y Minas	866	576	290	3,041	2,545	496	1,997	1,901	96	2,214	2,135	79	3,529	3,324	205	658	619	39
Organismos Autónomos (**)																1,534	1,480	54
Defensa y Seguridad Nacional	6,289	5,988	301	7,589	6,662	927	4,244	3,711	533	4,136	3,624	512	3,881	3,464	417	6,997	6,774	223
Fuero Militar Policial																13	13	0
Congreso de la República	242	230	12	262	243	19	277	265	12	283	275	8	373	312	61	471	422	49
Jurado Nac. Elecciones																67	53	14
Of. Nac. Procesos Electorales																92	62	30
Reg. Nac. Identidad													1,116	848	268	373	330	40
Comercio Exterior y Turismo							263	208	55	304	232	72	326	285	41	506	369	137
Transportes y Comunicaciones	2,386	1,755	631	3,340	2,339	1,001	5,355	4,716	639	7,635	7,215	420	8,923	8,491	432	7,696	7,502	194
Vivienda Construcción y Sanea.	351	292	59	671	396	275	1,284	1,062	222	1,297	918	379				1,222	1,113	109
Producción, Pesca, Industria	439	352	87	348	220	128	162	128	34	175	131	44	168	134	34	226	185	41
Protección, Previsión Soc. (***)	10,359	9,663	696	9,152	8,510	642	10,461	9,952	509	11,488	11,118	370	12,607	11,928	679	3,135	2,719	416
TOTAL	46,031	39,740	6,291	54,558	44,436	10,122	54,752	49,114	5,638	63,601	54,369	9,232	68,653	59,583	9,070	67,259	60,628	6,631

(*) Incluye las genéricas no constantes de: Planeamiento, Gestión, Administración, Deuda Externa y Reservas de Contingencias

(**) Comprende a: Contraloría General, Defensor del Pueblo, Consejo Nacional de la Magistratura, Ministerio Público y Tribunal Constitucional, a partir del 2012.

(***) Comprende a: Ministerio de la Mujer y Ministerio de Inclusión que constituyen una función a partir del 2012.

Fuente: MEF. Portal de Transparencia Económica. Consulta Amigable, 2013.

Los datos del cuadro anterior muestran que en periodo 2007 – 2012 de un total de S/. 354,854 millones destinados al financiamiento de las funciones que cumplen los organismos autónomos y a las entidades del Gobierno Nacional para prestar los servicios públicos a los ciudadanos, la ejecución llegó alrededor de S/. 307,870 millones que representa el 86.7%. Entre las funciones más afectadas están: Educación, Salud, Defensa y Agricultura.

De la diferencia no ejecutada que es de aproximadamente S/. 46,984 millones, el sector con menor capacidad de gasto es el propio Sector responsable del manejo de la Hacienda pública. El monto dejado de gastar por el MEF es de alrededor de S/. 15,040 millones, cifra que representa el 32.0% del total dejado de gastar.

Resulta preocupante, que el segundo Sector con menos capacidad de gasto sea Educación, teniendo tantas demandas, en el periodo dejó de gastar aproximadamente S/. 8,221 millones cifra que representa el 21.8% del total asignado al Sector y el 17.4% del total dejado de gastar. Otra función es la Salud que dejó de gastar aproximadamente S/. 4,505 millones que representa el 16.7% del total asignado al cumplimiento de la función y el 9.6% del total dejado de gastar.

Otros datos también, preocupantes tienen que ver con la función de Agricultura, que en el periodo recibe una asignación de aproximadamente S/. 6,802 millones pero solo logra ejecutar unos S/. 5,210 millones, ubicándose como el mayor incapacidad de gasto con un registro de 23.4%. En el extremo, está Transportes que logra una ejecución promedio de 91.3%.

En el cuadro que sigue se puede observar el comportamiento del gasto asignado a funciones en los Gobiernos Regionales.

CUADRO N° 4.13
GOBIERNOS REGIONALES: COMPARATIVO DE LA EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO, SEGÚN FUNCIONES
Periodo 2007 – 2012
(En millones de S/. Nuevos Soles)

FUNCIONES	2007			2008			2009			2010			2011			2012		
	Ppto	Eje.	No Eje.	Ppto	Eje.	No Eje.	Ppto	Eje.	No Eje.	Ppto	Eje.	No Eje.	Ppto	Eje.	No Eje.	Ppto	Eje.	No Eje.
Legislativa																		
Relaciones Exteriores							1	1	0									
Planeamiento, Gestión	522	456	66	874	589	285	1,056	898	158	992	854	138	1,170	1,009	161	1,607	1,422	185
Defensa y Seguridad Nacional	108	65	43	126	86	40	21	9	12	8	7	1	2	2	0	6	4	2
Orden Público y Seguridad							129	68	61	222	118	104	316	152	164	371	215	156
Justicia	1	1	0	7	3	4	9	9	0	5	5	0	10	1	9	11	11	0
Trabajo	21	18	3	25	19	6	30	24	6	31	26	5	36	29	7	41	37	4
Comercio y Turismo							102	53	49	75	52	23	79	55	24	126	97	29
Agropecuaria	966	637	329	1,064	698	366	1,323	782	541	1,165	853	312	1,135	836	299	1,494	1,189	305
Producción	136	82	54	213	91	122	81	60	21	67	50	17	55	43	12	61	52	9
Energía y Minas	356	205	151	300	166	134	226	130	96	285	118	167	275	192	83	283	249	34
Transporte y Comunicaciones	1,608	825	783	2,233	821	1,412	2,961	1,362	1,599	2,855	2,043	812	2,818	1,573	1,245	3,017	2,321	696
Ambiente							99	63	36	114	88	26	105	76	29	108	87	21
Vivienda, Construcción	53	41	12	29	23	6	745	507	238	1,179	732	447	1,392	1,031	361	1,092	917	175
Salud	2,662	2,010	652	3,240	2,552	688	3,159	2,853	306	4,054	3,013	1,041	4,293	3,518	775	5,110	4,387	723
Cultura y Deporte							104	75	29	129	82	47	142	86	56	137	109	28
Educación	6,193	5,778	415	6,718	6,081	637	7,025	6,444	581	7,104	6,581	523	7,622	7,080	542	8,455	8,074	381
Protección Social							107	84	23	116	99	17	88	73	15	107	99	8
Previsión Social	1,532	1,485	47	1,528	1,483	45	1,503	1,488	15	1,507	1,484	23	1,595	1,578	17	1,583	1,567	16
Deuda Pública							2	2	0	16	15	1	7	6	1	6	4	2
TOTAL	14,158	11,601	2,557	16,355	12,614	3,741	18,682	14,913	3,739	19,927	16,221	3,706	21,140	17,340	3,800	23,614	20,842	2,772

Fuente: MEF. Portal de Transparencia Económica. Consulta Amigable, 2013.

Los datos muestran que en el periodo 2007 – 2012 el conjunto de 27 Gobiernos Regionales tuvieron una asignación presupuestal para el financiamiento de las funciones, ascendente a más de S/. 113,876 millones y de este total, la ejecución del gasto llegó alrededor de S/. 93,561 millones que representa el 82.2% y se dejó de ejecutar un saldo de S/. 20,315 millones.

En cifras globales se observa un nivel de gasto menor en 4.5% al promedio ejecutado por el Gobierno Regional que fue de 86.7%. Mientras a nivel Nacional la función de Transportes es la de mayor capacidad de gasto por encima del 91%, a nivel Regional es una tragedia, toda vez que solo ha ejecutado el 57.7% de una asignación presupuestal de aproximadamente S/. 15,492 millones.

Un segundo Sector con incapacidad de gasto es Agricultura que replica la tendencia Nacional, toda vez que dejó de ejecutar el 30.1% de una asignación de alrededor de S/. 7,147 millones; y un tercero lastimosamente es Educación, que logra una ejecución de alrededor de S/. 18,325 millones que representa el 81.4% del total asignado. En contraste la función de Educación logra una ejecución superior al 92%.

Finalmente, en el cuadro que sigue se puede observar la alta incapacidad de gasto en los Gobiernos Locales. Ello es muy preocupante, pues son las instancias de Gobierno más próximas a las demandas de los ciudadanos y de la sociedad y disponen cada vez de mayores recursos, pero que no saben o no pueden gastar en la magnitud que se requiere.

Entre el 2007 y 2012 los Gobiernos Locales tuvieron una asignación presupuestal de alrededor de S/. 133,973 millones para atender el financiamiento de las funciones que le son inherentes; pero solo lograron una ejecución del 70.2% no ejecutaron S/. 39,937 millones monto muy superior a la suma de 2007 y 2008 que fue de S/. 31,000 millones.

CUADRO N° 4.14
GOBIERNOS LOCALES: COMPARATIVO DE LA EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO, SEGÚN FUNCIONES
Periodo 2007 – 2012
(En millones de S/. Nuevos Soles)

FUNCIONES	2007			2008			2009			2010			2011			2012		
	Ppto	Eje.	No Eje.	Ppto	Eje.	No Eje.	Ppto	Eje.	No Eje.	Ppto	Eje.	No Eje.	Ppto	Eje.	No Eje.	Ppto	Eje.	No Eje.
Planeamiento, Gestión, Adm.							5,604	4,213	1,391	5,881	4,767	1,114	7,135	5,395	1,740	8,584	6,989	1,595
Orden Público y Seguridad							528	400	128	546	449	97	720	501	219	1,015	792	223
Justicia													3	0	3	1	0	1
Comercio y Turismo							620	389	231	495	390	105	425	282	143	592	328	264
Agropecuaria							1,453	657	796	1,325	816	509	1,405	691	714	1,447	927	520
Producción, Pesca, Industria							113	59	54	79	59	20	54	39	15	56	39	17
Energía y Minas							412	238	174	316	226	90	270	155	115	350	242	108
Transporte y Comunicaciones							5,179	3,200	1,979	4,724	3,597	1,127	4,535	2,720	1,815	6,297	4,449	1,848
Ambiente							1,745	1,297	448	1,711	1,408	303	1,843	1,428	415	2,152	1,758	394
Vivienda, Construcción, Sanea.							3,141	2,052	1,089	2,934	2,218	716	3,762	2,374	1,388	4,789	3,397	1,392
Salud							417	229	188	442	300	142	524	268	256	744	395	349
Cultura y Deporte							1,122	616	506	1,042	782	260	880	582	298	1,345	896	449
Educación							1,771	1,218	553	1,661	1,305	356	1,744	1,218	526	2,396	1,560	836
Protección y Previsión Social							1,327	1,045	282	1,264	1,108	156	1,305	1,081	224	1,418	1,219	199
Deuda Pública							305	262	43	467	391	76	236	207	29	320	302	18
TOTAL	11,128	6,868	4,260	19,873	13,148	6,725	23,736	15,873	7,863	22,887	17,816	5,071	24,842	16,938	7,904	31,507	23,393	8,114

Fuente: MEF. Portal de Transparencia Económica. Consulta Amigable, 2013.

De acuerdo con las cifras disponibles en los años 2009 – 2012 los servicios públicos más afectados con el menor gasto tienen que ver, en cuanto al monto, con las funciones de Transportes se dejó de gastar alrededor de S/. 6,769 millones cifra que representa el 32.6% del total asignado que fue de S/. 20,735 millones; le sigue Saneamiento que dejó de gastar S/. 4,585 millones que representa el 31.4%; y luego, educación que no gastó el S/. 30% del presupuesto asignado que fue de S/. 7,572 millones.

Un último aspecto a destacar, es el hecho que la función de Agricultura muestre el más bajo nivel de ejecución, puesto que en el último periodo 2009 – 2012 logra ejecutar solo el 54.9% de una asignación de S/. 5,630 millones.

Tampoco se puede pasar por alto el hecho que no se pueda mejorar el gasto en la función de Planeamiento, Gestión y Administración que tiene ver con la convocatoria y concurso de profesionales y técnicos capital para mejorar el desempeño de la gestión. Del total asignado en 2009 – 2012 que asciende a S/. 27,204 millones, no se gastaron alrededor de S/. 5,840 millones.

Todos los datos relacionados con la gestión del sistema de presupuesto, revelan el estado de crisis en que se encuentra la Gestión Pública; asimismo, la negligencia del Estado en la profundización de los procesos de descentralización y el de modernización de la gestión. Ante esta cruda realidad, nada justifica seguir trabajando de la misma forma como se viene haciendo hasta hoy, es impostergable avanzar hacia las reformas políticas e institucionales, no hay otra salida.

4.1.1.5 SISTEMA NACIONAL DE INVERSIÓN PÚBLICA -SNIP

El SNIP desde su creación sigue una marcada tendencia a su crecimiento tanto por el número de expedientes técnicos viabilizados y por el volumen de la inversión como también por la expansión en todo el territorio nacional, precisamente estas virtudes deberían ser tomadas en cuenta para proceder a su reforma para mejorar su actuación y facilitar la mejora de la calidad tanto

del gasto como de la inversión del Estado que requiere cerrar las brechas de pobreza y desigualdad (proyectos de corta maduración y baja inversión) y las brechas de infraestructura productiva y económica (proyectos de larga maduración, alta inversión y rentabilidad).

Según la Base de Datos del Sistema de Inversión Pública en el periodo 2007 – 2012 se han declarado viables 103,019 proyectos de inversión pública –PIP por un monto total de S/. 164,711 millones. De este total, el mayor número de expedientes son viabilizados por las Municipalidades que representa el 79.7% del total de expedientes PIP y 53.4% del monto de las necesidades de inversión. En segundo lugar, están los Sectores o las entidades del Gobierno Nacional que participan con el 10.9% del total de expedientes PIP y el 23.8% del monto de la inversión requerida. Luego están los Gobiernos Regionales que han dado viabilidad al 9.4% de los PIPs y demanda el 22.8% de la inversión total.

La particularidad que presenta el Banco de Proyectos del SNIP es que se trata de proyectos de pequeña inversión, pues la inversión promedio de cada uno de los PIP es de S/. 1.5 millones. Se puede observar que por niveles de gobierno, paradójicamente son los Sectores del Gobierno Nacional los que tienen PIP de mediana inversión pues el promedio es de S/. 3.4 millones; y en mejor posición los PIP de los Gobiernos Regionales que la relación es de S/. 3.9 millones inversión promedio por PIP. Ver cuadro que sigue:

CUADRO N° 4.15
PERÚ: PROYECTOS DE INVERSIÓN PÚBLICA CON DECLARATORIA DE VIABILIDAD,
SEGÚN NIVELES DE GOBIERNO
Periodo 2007 – 2012

AÑO	NIVELES DE GOBIERNO									TOTAL		
	GOBIERNO NACIONAL			GOBIERNOS REGIONALES			GOBIERNOS LOCALES					
	N° PIP	Millones S/.	Millones S/. Prom. PIP	N° PIP	Millones S/.	Millones S/. Prom. PIP	N° PIP	Millones S/.	Millones S/. Prom. PIP	N° PIP	Millones S/.	Millones S/. Prom. PIP
2007	1,519	5,092	3.3	1,764	2,840	1.6	7,123	5,414	0.7	10,406	13,345	1.2
2008	2,292	5,433	2.3	1,857	5,980	3.2	11,117	9,527	0.8	15,266	20,941	1.3
2009	2,398	7,820	3.2	2,033	7,590	3.7	11,236	11,713	1.0	15,667	27,123	1.7
2010	2,072	4,836	2.3	1,272	6,473	5.0	10,513	9,600	0.9	13,857	20,910	1.5
2011	1,436	5,573	3.8	731	2,299	3.1	15,295	15,737	1.0	17,462	23,608	1.3
2012	1,614	10,562	6.5	1,913	12,199	6.3	26,834	36,023	1.3	30,361	58,783	1.9
TOTAL	11,331	39,316	3.4	9,570	37,381	3.9	82,118	88,014	1.0	103,019	164,711	1.5

Fuente: MEF. SNIP. Banco de Proyectos. Módulo de Estadísticas y Reportes. Lima, 2013.

Los datos del cuadro muestran que las Municipalidades intervienen masivamente en el SNIP con pequeños PIPs y que año a año han ido incrementado el monto promedio de inversión. Se observa también que a partir del 2012 hay una mayor preocupación por orientar la inversión a proyectos de mediana inversión.

En el caso de los PIP con declaración de viabilidad en el Gobierno Nacional casi han duplicado el monto promedio de inversión al pasar de S/. 3.3 millones en el 2007 a S/. 6.4 millones en el 2012. Mejor aún es el progreso en los PIP de los Gobiernos Regionales que en el período suben de S/. 1.6 millones en el 2007 a S/. 6.3 millones en el 2012; en cambio, a nivel de Municipalidades el progreso es muy lento, solo han crecido en S/. 0.6 millones promedio PIP entre el 2007 – 2012.

Otros datos del SNIP sobre ejecución del presupuesto público desnuda las debilidades que presenta tan importante instrumento técnico de gestión y tiene relación con la calidad de la inversión pública, pues como se sabe el propio MEF da cuenta que, entre 2007 y 2012 el presupuesto solo para proyectos de inversión fue de más de S/. 172,500 millones cifra que supera largamente a la demanda de los PIP con declaratoria de viabilidad que es de S/. 164,711 millones. Máxime cuando del total del presupuesto asignado a proyectos solo se ha ejecutado el 65.5% y no se ejecutó el 34.5%.

En el cuadro que sigue se observa en detalle la capacidad de gasto en los tres niveles de gobierno con relación al Presupuesto Institucional Modificado – PIM para proyectos de inversión pública. Allí se aprecia que las Municipalidades, pese a que tienen más necesidades de financiamiento, en la práctica son las que muestran menos capacidad de gasto.

CUADRO N° 4.16
PERÚ: PRESUPUESTO PÚBLICO PARA PROYECTOS DE INVERSIÓN PÚBLICA,
SEGÚN NIVELES DE GOBIERNO
Periodo 2007 – 2012

AÑO	NIVELES DE GOBIERNO									TOTAL		
	GOBIERNO NACIONAL			GOBIERNOS REGIONALES			GOBIERNOS LOCALES					
	PIM Miles de Millones S/.	Ejecución Miles de Millones S/.	No Ejec. Miles de Millones S/.	PIM Miles de Millones S/.	Ejecución Miles de Millones S/.	No Ejec. Miles de Millones S/.	PIM Miles de Millones S/.	Ejecución Miles de Millones S/.	No Ejec. Miles de Millones S/.	PIM Miles de Millones S/.	Ejecución Miles de Millones S/.	No Ejec. Miles de Millones S/.
2007	5,2	3,4	1,8	4,2	2,1	2,1	6,2	2,6	3,6	15,6	8,1	7,5
2008	6,7	3,6	3,1	5,7	2,6	3,1	12,9	7,1	5,8	25,3	13,3	12,0
2009	7,6	6,1	1,5	7,1	3,9	3,2	15,5	9,0	6,5	30,2	18,9	11,3
2010	10,3	8,3	2,0	8,1	4,9	3,2	13,5	9,8	3,7	31,9	23,0	8,9
2011	11,1	9,0	2,1	7,4	4,5	2,9	14,2	8,3	5,9	32,7	21,8	10,9
2012	9,8	8,1	1,7	8,2	6,3	1,9	18,8	11,9	6,9	36,8	26,3	10,5
TOTAL	50,7	38,5	12,2	40,7	24,3	16,4	81,1	48,7	32,4	172,5	111,5	61,0

Fuente: MEF. SNIP. Banco de Proyectos. Módulo de Estadísticas y Reportes. Lima, 2013.

Algunos comentarios adicionales al cuadro anterior tienen que ver con la tendencia de crecimiento de la capacidad de inversión que se observa en cada uno de los niveles de gobierno, aunque siendo aún distantes de las exigencias de eficiencia y eficacia que caracteriza a la Gestión Pública moderna.

En el periodo de análisis la capacidad de gasto en el Gobierno Nacional con relación a la disponibilidad presupuestal ha pasado de 65% en el 2007 a 83% en el 2012; en los Gobiernos Regionales de 50% a 77%; y los Gobiernos Locales siguen muy retrasados, pasaron de 42% a 63%. Como se observa persisten graves deficiencias y ello debe superarse cuanto antes.

Al respecto y tal como ya se ha indicado en el marco teórico de esta Investigación, el SNIP presenta grandes fallas que obligan a su reforma, todos los hechos descritos sustentan la apreciación de que el enfoque y la forma como opera ya cumplió su vida útil, ahora se requiere de un instrumento técnico de gestión que permita la organización de una Cartera de Proyectos de Inversión para estimular y promover las Asociaciones Público –Privadas en la ejecución de proyectos de infraestructura de gran envergadura que según la AFIN (Asociación para el Fomento de la Infraestructura Nacional) las brechas superan los US\$ 88 mil millones y hasta el 2021 se requiere una inversión promedio anual equivalente al 6% del PBI, lógicamente que el Estado por sí solo no puede atender y menos con la presión de ejecutar los pequeños proyectos.

Otro aspecto que advierte la situación crítica al interior del SNIP tiene que ver con la aplicación de los criterios para priorizar y seleccionar PIP que son declarados viables que no permiten proyectos de nueva infraestructura productiva y económica, a lo que habría que agregar el elemento condicional que aporta el Sistema de Presupuesto Público que es la vigencia de un año fiscal. Estas condicionantes y limitaciones, obligan a la temporalidad de los PIP que solo pueden tener un presupuesto pequeño y un horizonte de corto plazo pues toleran proyectos de corta maduración, hecho que obligan a la atomización del presupuesto de inversión pública en pequeñas obras que

provocan poco impacto en la expansión de la economía que es la que genera las oportunidades de empleo e ingreso para el bienestar.

Es imperativo indicar también que el SNIP requiere de reformas para que este adopte un enfoque territorial, es decir permitir que la inversión pública se articule al aprovechamiento de los recursos y las ventajas comparativas. Este hecho, provocará la expansión de las oportunidades de vida a la gente, es que la construcción y equipamiento de infraestructura económica y productiva, permite la generación de empleo e ingreso decente.

4.1.2 RESULTADOS DE LA ENCUESTA DE OPINIÓN PÚBLICA

La Encuesta refiere al cuestionario virtual presentado a la muestra para ser respondido y devuelto por e-mail siguiendo las instrucciones generales siguientes:

- El Cuestionario consta de cinco secciones sobre temas de interés académico y 32 preguntas a las que se les ruega dar conveniente respuesta;
- Cada pregunta y niveles tiene una serie de alternativas a modo de respuesta, según propósito y profundidad del estudio. Necesita seleccionar y votar una de ellas siguiendo el orden horizontal. Concluida una sección o página es indispensable seleccionar la opción SIGUIENTE del final de la hoja para pasar a la siguiente; y
- Concluido el proceso de desarrollo, seleccione la opción ENVIAR para que la encuesta aplicada sea registrada en la Base de Datos.

A partir de esa Base de Datos se ha procedido a la elaboración de los cuadros y gráficos que siguen a continuación:

4.1.2.1 PERCEPCIÓN SOBRE LA FUNCIÓN PARLAMENTARIA DE CONTROL POLÍTICO

- 1. De modo general, cómo percibe usted las funciones más importantes que cumple el Congreso de la República?**

Lanzada la pregunta se ha sugerido cinco posibles alternativas sobre cómo se percibe cada una de las funciones que cumple el Congreso y en base a los resultados obtenidos, se ha elaborado un cuadro general y por el nivel de incidencias se puede observar que la función de control político es la menos difundida en el trabajo parlamentario. A esta conclusión se llega revisando la opinión extrema de quienes perciben que el cumplimiento de las funciones del Congreso es bueno y de quienes perciben que es muy mala, según se observa en los datos del cuadro que sigue.

**CUADRO N° 4.17
PERCEPCIÓN GENERAL SOBRE LAS FUNCIONES QUE CUMPLE EL
CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

PERCEPCIÓN	FUNCIONES							
	REPRESENTACIÓN		LEGISLACIÓN		FISCALIZACIÓN		CONTROL POLÍTICO	
	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%
Buena	38	16.0	43	18.0	39	16.0	12	5.0
Regular	77	32.0	113	47.0	120	50.0	53	22.0
Mala	50	21.0	70	29.0	62	26.0	62	26.0
Muy Mala	75	31.0	14	6.0	19	8.0	94	39.0
No Sabe /No Opina	0	0.0	0	0.0	0	0.0	19	8.0
TOTAL	240	100.0	240	100.0	240	100.0	240	100.0

Los resultados ofrecidos respecto de la opinión que su ejercicio de las funciones del Congreso es buena, se observa que la función de control político con un 5% de las preferencias revela que no es tan reconocida por la mayoría de los encuestados, como si ocurre con las funciones de legislación (18%), fiscalización (16%) y representación (16%). La misma situación se observa entre aquellos que opinan que su cumplimiento es regular, con 22%, tal como se puede constatar en el cuadro que siguiente.

Desde el lado negativo, es decir, desde la percepción de que el ejercicio de las funciones que cumple el Congreso, es muy mala, se observa que la función de Control Político con un registro del 39% es la más alta, frente al 31% que registra la de representación, pese a los problemas de

imagen que transmite la institución por las denuncias y escándalos que involucra a la mayoría de congresistas.

Vistos los resultados, se establece que la función de control político, no se percibe como la más importante en comparación con las de representación, legislación y fiscalización que son las más conocidas y las más comunes. Con este hecho se demuestra que el ejercicio de la función de control político es débil frente a otras cuyo ejercicio las muestran como las más fuertes. En los cuadros que siguen se puede observar de manera detallada la percepción que tiene el público del ejercicio de cada una de las funciones que cumple el Congreso de la República.

FUNCIÓN DE REPRESENTACIÓN

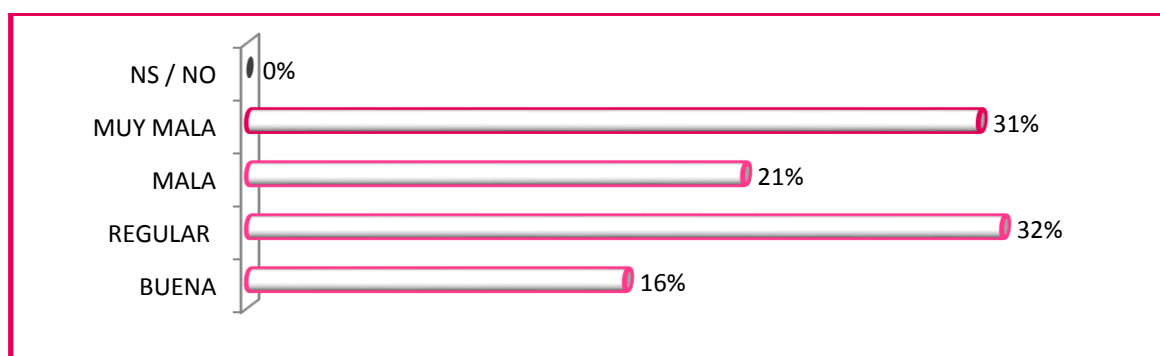
Según los datos ofrecidos, la mayoría del público percibe que la función de representación que cumple el Congreso es regular, con un registro de 32%, otro grupo muy importante que representa el 31% percibe que es muy mala. Quienes perciben que es buena, representa la minoría con un registro del 16% y como mala el 21%. No se ha evidenciado percepciones neutrales.

En líneas generales, respecto del cumplimiento de la función de representación que consiste en acercar el trabajo parlamentario a los ciudadanos, una mayoría que representa el 52% percibe de modo negativo su cumplimiento; frente a una minoría, el 48% que la percibe de modo positivo. Ver cuadro y gráfico que siguen:

CUADRO N° 4.18
PERCEPCIÓN SOBRE FUNCIÓN DE REPRESENTACIÓN

PERCEPCIÓN	INCIDENCIAS	
	N°	%
Buena	38	16.0
Regular	77	32.0
Mala	50	21.0
Muy mala	75	31.0
No Sabe / No Opina	00	0.0
TOTAL	240	100.0

GRÁFICO N° 4.1
DIMENSIÓN DE LA PERCEPCIÓN SOBRE FUNCIÓN DE REPRESENTACIÓN



FUNCIÓN DE LEGISLACIÓN

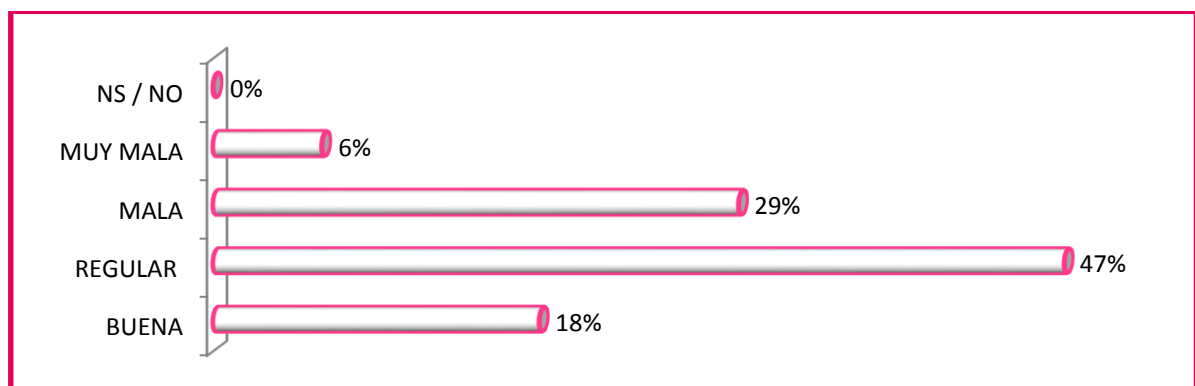
En cuanto a esta función, la mayoría un 47% percibe que su cumplimiento es regular, seguido de un 29% que la considera como mala. Un tercer grupo del público, el 18% la percibe como buena; en cambio una minoría, 6% considera como muy mala.

Respecto de esta función que concentra el trabajo parlamentario de discutir y aprobar leyes como también las reformas del marco constitucional y legal del país, es la más difundida. Motivo por el cual, la mayoría que representa el 65% la percibe de modo positivo; mientras que la diferencia, un 35% la percibe de modo negativo, según se observa en el cuadro y gráfico siguientes:

**CUADRO N° 4.19
PERCEPCIÓN SOBRE FUNCIÓN DE LEGISLACIÓN**

PERCEPCIÓN	INCIDENCIAS	
	N°	%
Buena	43	18.0
Regular	113	47.0
Mala	70	29.0
Muy mala	14	6.0
No Sabe / No Opina	00	0.0
TOTAL	240	100.0

**GRÁFICO N° 4.2
DIMENSIÓN DE LA PERCEPCIÓN SOBRE FUNCIÓN DE LEGISLACIÓN**



FUNCIÓN DE FISCALIZACIÓN

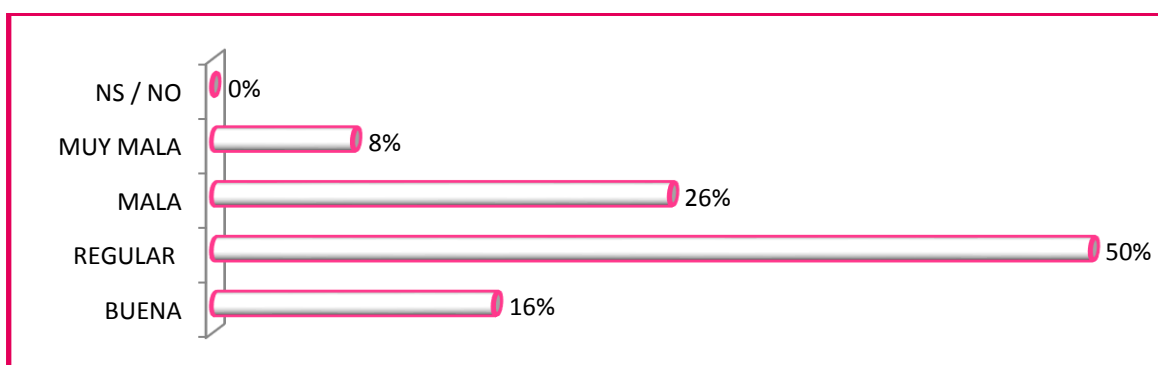
Respecto a la función parlamentaria de fiscalización, los resultados muestran que el 50% del público la percibe su cumplimiento como regular; un 26% la percibe como mala; un 16%, buena; y la diferencia, un 8% como muy mala.

A juzgar por los resultados, igual como ocurre con la función de legislación, la de fiscalización cuyo ejercicio es la vigilancia al uso de los recursos y los bienes públicos, la mayoría que representa el 66% la percibe de modo positivo; mientras que la minoría, un 34% de modo negativo. Ver cuadro y gráfico siguiente:

**CUADRO N° 4.20
PERCEPCIÓN SOBRE FUNCIÓN DE FISCALIZACIÓN**

PERCEPCIÓN	INCIDENCIAS	
	N°	%
Buena	39	16.0
Regular	120	50.0
Mala	62	26.0
Muy mala	19	8.0
No Sabe / No Opina	00	0.0
TOTAL	240	100.0

**GRÁFICO N° 4.3
DIMENSIÓN DE LA PERCEPCIÓN SOBRE FUNCIÓN DE FISCALIZACIÓN**



FUNCIÓN DE CONTROL POLÍTICO

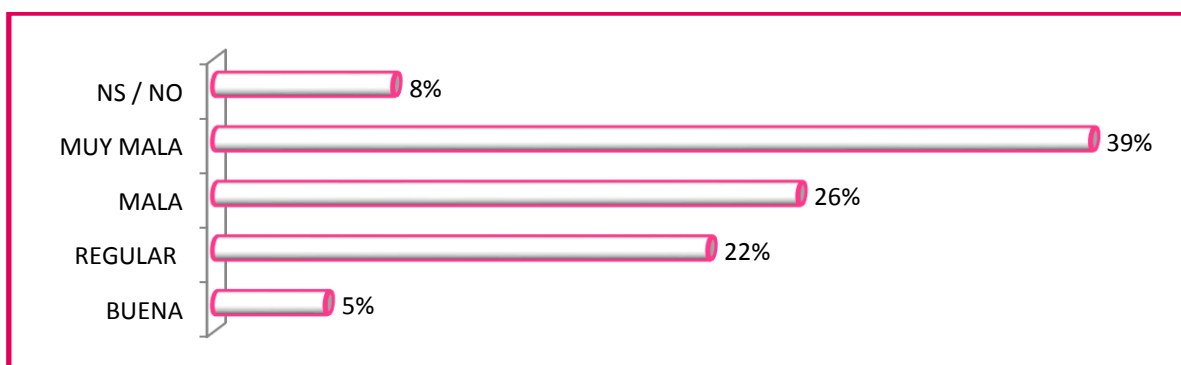
A diferencia de lo que ocurre con las funciones de representación, legislación y fiscalización, los resultados muestran que el ejercicio de la función de control político no es percibido de modo positivo por la mayoría del público.

En efecto, un 39% percibe el ejercicio de la función de control político como muy malo; un 26% como mala. En contraste, un 22% percibe la percibe como regular, frente a un 5% que la juzga como buena, cifra que está por debajo del 8% que no tienen una percepción definida. Ver cuadro y gráfico que siguen.

CUADRO N° 4.21
PERCEPCIÓN SOBRE FUNCIÓN DE CONTROL POLÍTICO

PERCEPCIÓN	INCIDENCIAS	
	N°	%
Buena	12	5.0
Regular	53	22.0
Mala	62	26.0
Muy mala	94	39.0
No Sabe / No Opina	19	8.0
TOTAL	240	100.0

GRÁFICO N° 4.4
DIMENSIÓN DE LA PERCEPCIÓN SOBRE FUNCIÓN DE CONTROL POLÍTICO



La reflexión respecto a la mala percepción que tiene el público acerca del ejercicio de la función de control político que representa el 65%, revela la debilidad de su organización y aplicación, situación que debe ser corregida cuanto antes. Pues como se sabe, la importancia de la función se debe a que hace vigilancia y control a la conducta del Gobierno y los actos de la administración pública y de las autoridades del Gobierno, motivos que la colocan como primera función en el desempeño de los Congresos modernos.

2. Independientemente de su percepción, cuál de ellas considera es la que tiene mayor atención en el trabajo parlamentario actual?

Frente a la idea de explorar cuáles son las funciones parlamentarias de mayor carga en el Congreso actual, los resultados muestran que la mayoría del público identifica que las funciones de legislación y de

representación, son las que acaparan la mayor atención del actual trabajo parlamentario.

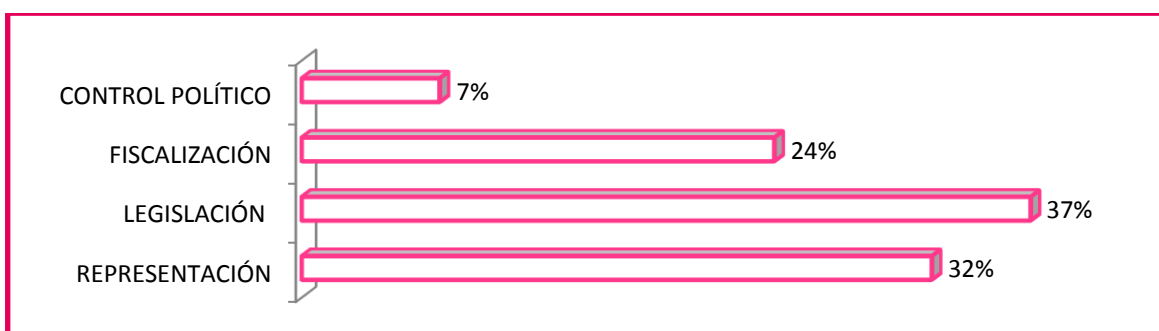
De acuerdo con los datos del cuadro y gráfico que siguen, se observa que el 37% del público percibe que el mayor trabajo parlamentario se concentra en la función de legislación y 32% en la de representación.

Un tercer grupo que representa el 24% percibe que es la función de fiscalización; y una minoría, el 7% percibe la función de control político.

CUADRO N° 4.22
PERCEPCIÓN FUNCIONES PARLAMENTARIAS DE MAYOR ATENCIÓN

PERCEPCIÓN	INCIDENCIAS	
	N°	%
Representación	77	32.0
Legislación	89	37.0
Fiscalización	58	24.0
Control Político	16	7.0
TOTAL	240	100.0

GRÁFICO N° 4.5
DIMENSIÓN DE LA PERCEPCIÓN FUNCIONES PARLAMENTARIAS DE MAYOR ATENCIÓN



Al amparo de los resultados mostrados, resta manifestar que el trabajo parlamentario actual, pone en evidencia una menor atención a las funciones de fiscalización y de control político que tienen relación con el desempeño de la administración y de las autoridades del Gobierno o del Poder Ejecutivo que por naturaleza es el responsable de la conducción de la gestión pública.

3. En su opinión, cuál de ellas considera tiene más impacto favorable en la mejora de la Gestión Pública?

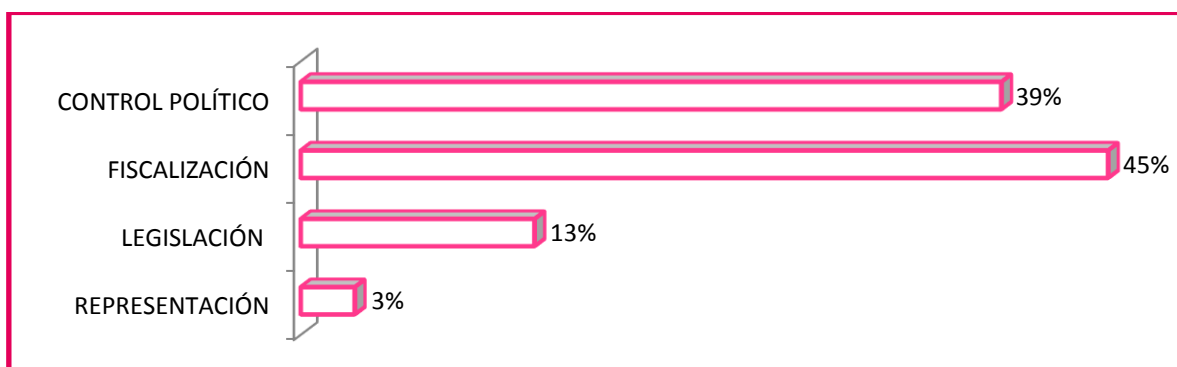
En opinión de la mayoría del público, las funciones parlamentarias de fiscalización y de control político, son las que tienen mayor impacto en la mejora de la gestión pública, así lo percibe el 84%, frente a un 16% que percibe influencia de las de representación y de legislación. De modo específico, los resultados muestran por un lado que el 45% considera que la función de fiscalización es la que tiene mayor impacto en la mejora de la gestión pública, seguido del 39% que considera a la función de control político; y por el otro, un 13% que estima la función de legislación y finalmente, un 3% que valora la de representación.

La percepción del público es muy importante, pues permite destacar que tanto la función de fiscalización (45%) como la de control político (39%), asocian que la vigilancia y control a los actos de gobierno tienen impacto favorable en la mejora de la gestión pública. Ver cuadro y gráfico que siguen:

CUADRO N° 4.23
PERCEPCIÓN FUNCIONES FAVORABLES DE MEJORA GESTIÓN PÚBLICA

PERCEPCIÓN	INCIDENCIAS	
	N°	%
Representación	7	3.0
Legislación	31	13.0
Fiscalización	108	45.0
Control Político	94	39.0
TOTAL	240	100.0

GRÁFICO N° 4.6
DIMENSIÓN DE LA PERCEPCIÓN A FUNCIONES FAVORABLES MEJORA
GESTIÓN PÚBLICA



4. En su opinión, cuáles serían las funciones de mayor dominio en la Agenda futura de los Parlamentos modernos?

Los resultados obtenidos respecto a la agenda futura de los parlamentos modernos, avizoran un cambio radical en el trabajo parlamentario, hoy dominado por las funciones tradicionales de representación y legislación.

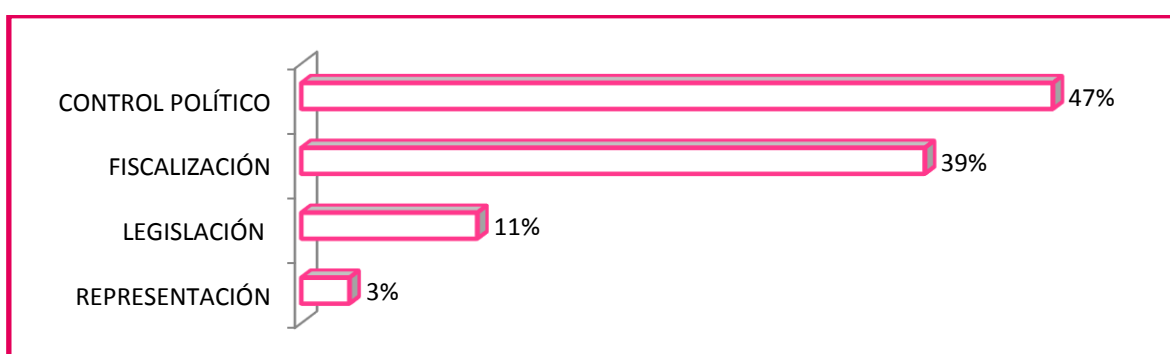
Es contundente la percepción que tiene el 86% del público, en el sentido que en futuro los parlamentos modernos prestaran mayor atención a las funciones de control político en primer lugar y a la de fiscalización en segundo lugar. Solo un 14% del público percibe que los parlamentos modernos seguirán ocupados en las funciones tradicionales de legislación y representación.

En opinión del público, el 47% percibe que la función de control político tendrá la primera prioridad en la agenda futura de los parlamentos modernos; en orden de prioridades, el 39% estima que será la de fiscalización; en cambio un 11%, considera que se mantendrá la función de legislación, y un 3% la de representación. Ver cuadro y gráfico que siguen:

CUADRO N° 4.24
PERCEPCIÓN FUNCIONES MAYOR DOMINIO EN AGENDA FUTURA

PERCEPCIÓN	INCIDENCIAS	
	N°	%
Representación	7	3.0
Legislación	26	11.0
Fiscalización	94	39.0
Control Político	113	47.0
TOTAL	240	100.0

GRÁFICO N° 4.7
DIMENSIÓN DE LA PERCEPCIÓN FUNCIONES MAYOR DOMINIO EN AGENDA FUTURA



5. En su opinión, considera necesario hacer reformas o arreglos institucionales para profundizar la función de Control Político?

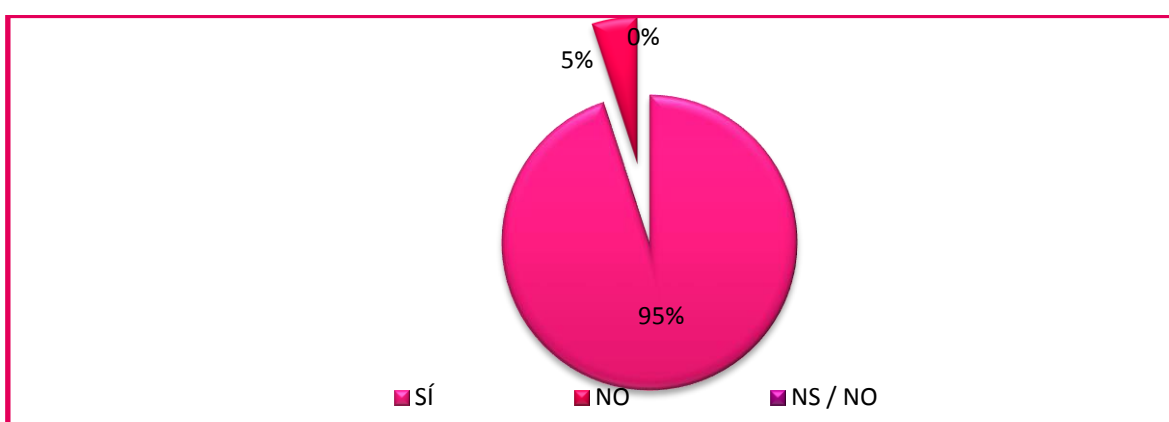
En armonía con los resultados que indica un cambio en las prioridades de los parlamentos modernos para dar mayor atención a la función de control político y de fiscalización, en ésta interrogante, la mayoría del público considera necesario hacer reformas arreglos institucionales para tal propósito.

En efecto, los resultados muestran que el 95% del público, considera necesario hacer reformas o arreglos institucionales para profundizar la función de control político; frente a una minoría que representa el 5%, que considera innecesario hacer reformas o arreglos institucionales. Ver cuadro y gráfico siguientes:

**CUADRO N° 4.25
PERCEPCIÓN SOBRE NECESIDAD DE HACER REFORMAS**

PERCEPCIÓN	INCIDENCIAS	
	N°	%
Sí	228	95.0
No	12	5.0
No Sabe / No Opina	00	0.0
TOTAL	240	100.0

**GRÁFICO N° 4.8
DIMENSIÓN DE LA PERCEPCIÓN SOBRE NECESIDAD DE HACER REFORMAS**



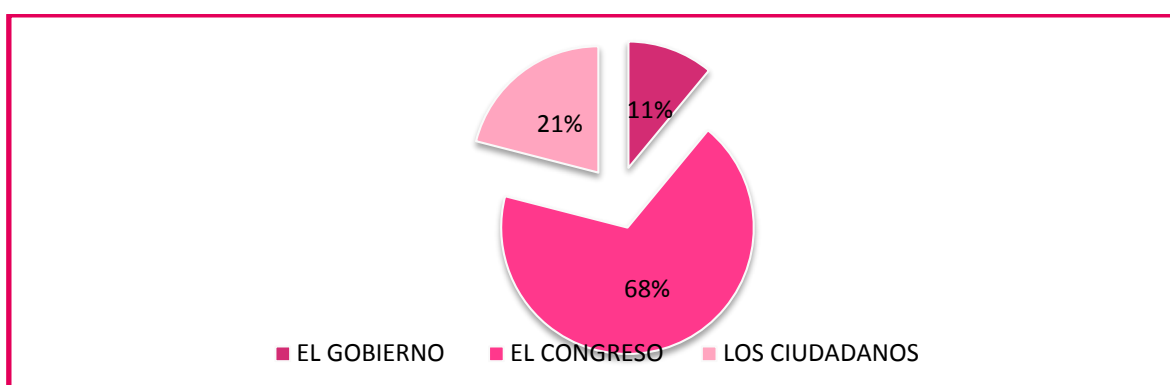
6. En su opinión, quién debería liderar la propuesta de reformas o arreglos institucionales para profundizar la función de Control Político?

Los resultados muestran que la mayoría, es decir el 68% percibe que el Congreso debería liderar la iniciativa de proponer las reformas o arreglos institucionales para profundizar la función de control político. Para un grupo no menos importante, un 21% percibe que las iniciativas de reforma, deberían ser lideradas por los ciudadanos; en cambio, una minoría, un 11% prefiere que el Gobierno lidere el proceso de reformas. Ver cuadro y gráfico que siguen:

**CUADRO N° 4.26
PERCEPCIÓN SOBRE LIDERAZGO EN PROPUESTAS DE REFORMA**

PERCEPCIÓN	INCIDENCIAS	
	N°	%
El Gobierno	26	11.0
El Congreso	164	68.0
Los Ciudadanos	50	21.0
TOTAL	240	100.0

**GRÁFICO N° 4.9
DIMENSIÓN DE LA PERCEPCIÓN SOBRE LIDERAZGO EN PROPUESTAS DE REFORMA**



4.1.2.2 PERCEPCIÓN SOBRE LA GESTIÓN PÚBLICA

- De modo general, cómo percibe usted la Gestión Pública en el Perú, cuya misión es la administración de los bienes y recursos del Estado y la prestación de servicios sociales y públicos a los ciudadanos?**

Planteada la interrogante, los resultados grafican una situación de preocupación con respecto a la organización y desarrollo de la gestión pública en el Perú. Esta percepción está íntimamente asociada a las dificultades que presentan las diferentes instituciones públicas tanto para la administración de los bienes y recursos públicos como también para la prestación de los servicios a los ciudadanos de manera transparente, eficiente y eficaz.

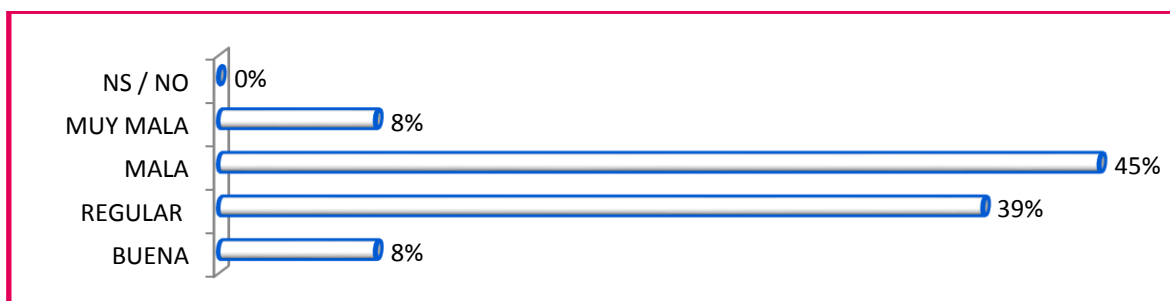
Los resultados obtenidos muestran que la mayoría que representa el 45%, percibe a la gestión pública como mala; en menor proporción, un 39% la percibe, en cambio, como buena.

A los extremos, encontramos que un 8% percibe que el desempeño de la gestión pública como buena; y un 8% como muy mala. Ver cuadro y gráfico que siguen:

**CUADRO N° 4.27
PERCEPCIÓN SOBRE LA GESTIÓN PÚBLICA**

PERCEPCIÓN	INCIDENCIAS	
	N°	%
Buena	19	8.0
Regular	94	39.0
Mala	108	45.0
Muy mala	19	8.0
No sabe / No opina	00	0.0
TOTAL	240	100.0

**GRÁFICO N° 4.10
DIMENSIÓN DE LA PERCEPCIÓN SOBRE LA GESTIÓN PÚBLICA**



La percepción, sin duda, está relacionada con la persistencia de la pobreza, la desigualdad y las brechas en el acceso a los servicios de educación, salud, empleo, vivienda, etc., pese a la disponibilidad de recursos y medios públicos, a la profusa acción de los programas sociales y al notable incremento del presupuesto público.

8. Cómo percibe usted, la Gestión Pública en los Poderes del Estado?

Según los poderes del Estado, la percepción mayoritaria califica a la gestión pública como mala y regular.

Hay mucha distancia de aquella percepción que califica a la gestión pública como buena; sin desmerecer el hecho que un importante sector se anima a calificarla de muy mala.

CUADRO N° 4.28
PERCEPCIÓN GENERAL SOBRE LA GESTIÓN PÚBLICA, SEGÚN PODERES DEL ESTADO

PERCEPCIÓN	INCIDENCIAS					
	PODER LEGISLATIVO		PODER JUDICIAL		PODER EJECUTIVO	
	N°	%	N°	%	N°	%
Buena	19	8.0	50	21.0	19	8.0
Regular	82	34.0	89	37.0	108	45.0
Mala	108	45.0	82	34.0	82	34.0
Muy Mala	31	13.0	19	8.0	31	13.0
No Sabe / No Opina	0	0.0	0	0.0	0	0.0
TOTAL	240	100.0	240	100.0	240	100.0

De acuerdo con los resultados, se observa que la gestión pública calificada como buena, con un registro de 21%, corresponde a la del Poder Judicial que supera largamente a la del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo cuyo registro en ambos casos es de 8%.

La mejor posición de gestión pública regular se percibe en el Poder Ejecutivo con un registro de 45%, seguida de la del Poder Judicial con 37% y la del Poder Legislativo con 34%. En cambio, la gestión pública percibida como mala, es notable en el Poder Legislativo con 45% y en proporción en la de los Poderes Ejecutivo y Judicial cuyo registro es de 34%.

La percepción de que la gestión pública es muy mala se observa en aquella que conducen el Legislativo y el Ejecutivo con un registro de 13%; y en menor proporción, la del Poder Judicial con un 8%.

De modo específico, en los cuadros que siguen, se observa la percepción del público respecto a la gestión pública que conducen los poderes del Estado.

PODER LEGISLATIVO

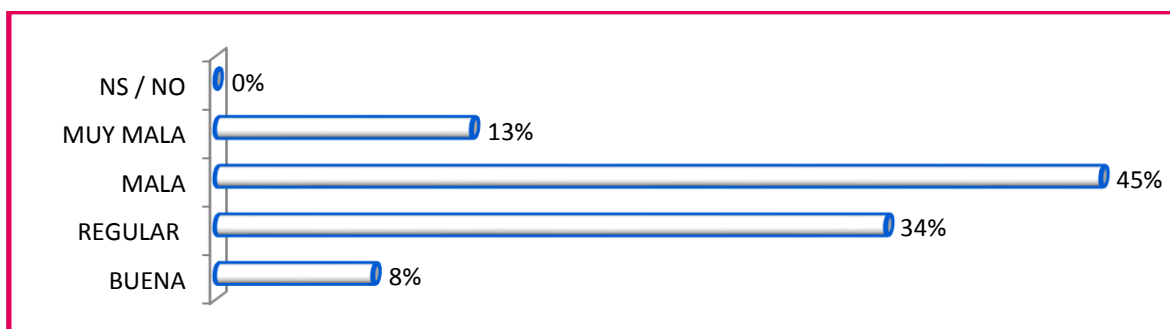
La percepción mayoritaria del público, es que la gestión pública que conduce el Poder Legislativo o el Congreso es mala, con un registro de 45%; mientras que otro sector, percibe que es regular, representando el 34%.

Asimismo, se observa que un modesto 8% percibe que la gestión pública es buena; pero para un 13%, la gestión pública es percibida como muy mala. Estos datos ponen en evidencia problemas de eficiencia y transparencia en los manejos de los bienes públicos en el primer Poder del Estado. Ver cuadro y gráfico que sigue:

CUADRO N° 4.29
PERCEPCIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA EN PODER LEGISLATIVO

PERCEPCIÓN	INCIDENCIAS	
	N°	%
Buena	19	8.0
Regular	82	34.0
Mala	108	45.0
Muy mala	31	13.0
No sabe / No opina	00	0.0
TOTAL	240	100.0

GRÁFICO N° 4.11
DIMENSIÓN DE LA PERCEPCIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA EN PODER LEGISLATIVO



PODER JUDICIAL

En el caso del Poder Judicial, responsable de la administración de justicia, los resultados muestran una gestión pública mejor conducida a

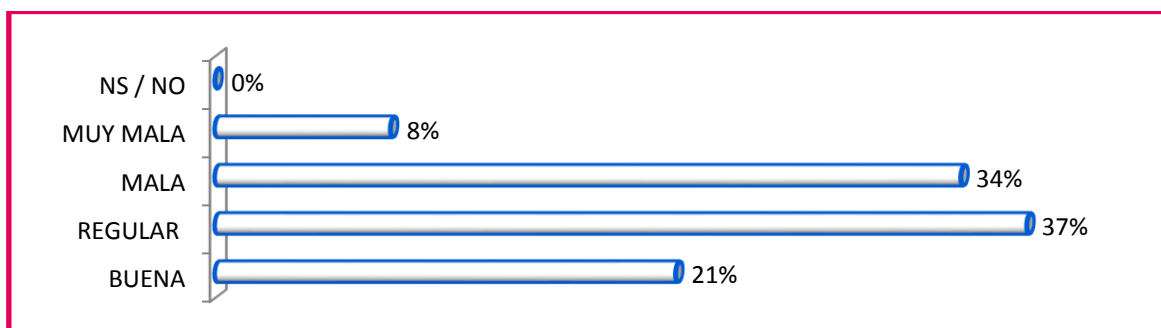
diferencia de los otros Poderes. La mayoría aprueba la gestión pública, con un registro de 58%; frente a un 42% que la desaprueba.

Los resultados muestran que el 37% percibe que la gestión pública es regular y el 21% que es buena; en cambio, el 34% que es mala y el 8 que es muy mala. Ver cuadro y gráfico que siguen:

**CUADRO N° 4.30
PERCEPCIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA EN PODER JUDICIAL**

PERCEPCIÓN	INCIDENCIAS	
	N°	%
Buena	50	21.0
Regular	89	37.0
Mala	82	34.0
Muy mala	19	8.0
No sabe / No opina	00	0.0
TOTAL	240	100.0

**GRÁFICO N° 4.12
DIMENSIÓN DE LA PERCEPCIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA EN
PODER JUDICIAL**



PODER EJECUTIVO

En el caso del Poder Ejecutivo, los resultados muestran una mejor performance que el Poder Legislativo, puesto que la mayoría, es decir, el 53% aprueba la gestión pública que conduce el Gobierno; frente a un 47% que no la aprueba.

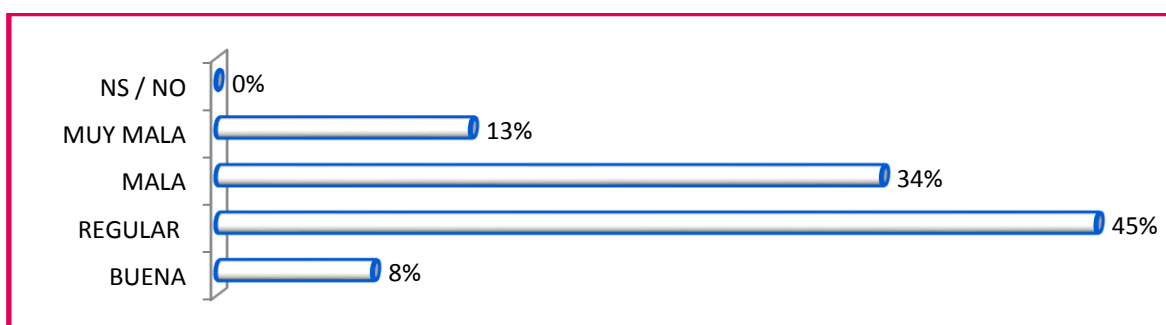
En los datos del cuadro y gráfico que siguen, se observa que el 45% percibe que la gestión pública que conduce el Gobierno en regular y el

8% que es buena; en cambio, un 34% percibe que es mala y el 13% que es muy mala.

**CUADRO N° 4.31
PERCEPCIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA EN PODER EJECUTIVO**

PERCEPCIÓN	INCIDENCIAS	
	N°	%
Buena	19	8.0
Regular	108	45.0
Mala	82	34.0
Muy mala	31	13.0
No sabe / No opina	00	0.0
TOTAL	240	100.0

**GRÁFICO N° 4.13
DIMENSIÓN DE LA PERCEPCIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA EN
PODER EJECUTIVO**



9. Cómo percibe usted, la Gestión Pública del Gobierno?

Formulada la interrogante orientada a conocer la percepción de modo particular la gestión pública en los tres niveles de Gobierno, los resultados muestran una situación de preocupación en el desempeño de los Gobiernos Locales o Municipalidades, puesto que la mayoría desapruaba la gestión frente a la mejor posición que se percibe en el Gobierno Nacional y en los Gobiernos Regionales, cuya gestión es aprobada.

CUADRO N° 4.32**PERCEPCIÓN GENERAL SOBRE LA GESTIÓN PÚBLICA, SEGÚN NIVELES DE GOBIERNO**

PERCEPCIÓN	INCIDENCIAS					
	GOBIERNO NACIONAL		GOBIERNOS REGIONALES		GOBIERNOS LOCALES	
	N°	%	N°	%	N°	%
Buena	19	8.0	19	8.0	19	8.0
Regular	120	50.0	132	55.0	89	37.0
Mala	89	37.0	77	32.0	70	29.0
Muy Mala	12	5.0	12	5.0	62	26.0
No Sabe / No Opina	0	0.0	0	0.0	0	0.0
TOTAL	240	100.0	240	100.0	240	100.0

Revisando los datos del cuadro anterior, se observa que el 58% percibe que la gestión pública que conducen las diferentes instituciones y sectores del Gobierno Nacional es positiva; mientras que el 42%, considera que es negativa.

A nivel de Gobiernos Regionales, se observa una mejor posición con 63% que la aprueba; pero la percepción a nivel a nivel de Gobiernos Locales cambia radicalmente, toda vez que el 55% percibe que la gestión pública es mala y muy mala. En los cuadros y gráficos que siguen, se observa la percepción en cada uno de los niveles de Gobierno.

MINISTERIOS U ORGANISMOS -GOBIERNO NACIONAL

Los resultados obtenidos respecto de la gestión pública que conducen el Gobierno Central o Nacional, revelan que el 50% percibe que es regular y solo un 8% que es buena; en cambio, un 37% que es mala y un 5% que es muy mala. La percepción favorable a gestión del Gobierno Nacional se explica por el desempeño del conjunto de organismos públicos descentralizados y de la plataforma de los programas y proyectos sociales que operan desde Lima. Ver cuadro y gráfico que siguen:

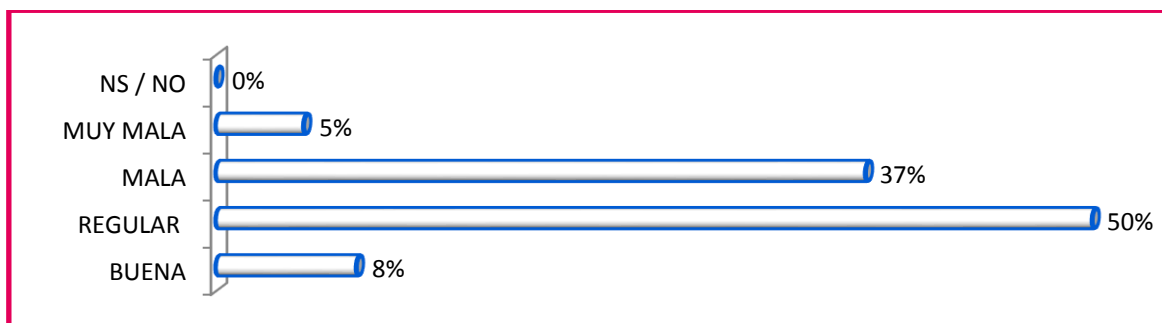
CUADRO N° 4.33

PERCEPCIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA EN GOBIERNO NACIONAL

PERCEPCIÓN	INCIDENCIAS	
	N°	%
Buena	19	8.0
Regular	120	50.0
Mala	89	37.0
Muy mala	12	5.0
No sabe / No opina	00	0.0
TOTAL	240	100.0

GRÁFICO N° 4.14

DIMENSIÓN DE LA PERCEPCIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA EN GOBIERNO NACIONAL



GOBIERNOS REGIONALES

La situación que se advierte en la gestión pública que conducen los Gobiernos Regionales es más atractiva, toda vez que el 55% percibe que la gestión es regular y el 8% que es buena; frente al 32% que la percibe como mala y la diferencia, 5% como muy mala.

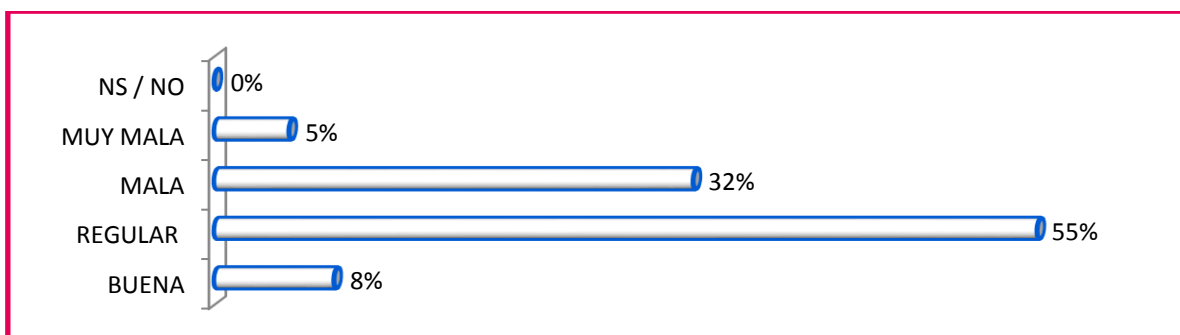
La mejor posición sin embargo, no sería tal si se considera que el desempeño de los Gobiernos Regionales tiene un alto sentido administrativo. Se trata de organismos de reciente creación en proceso de fortalecimiento y consolidación.

De momento no disponen de rentas o ingresos propios, de modo que sus obligaciones frente al ciudadano dependen de las transferencias económicas y presupuestales del Gobierno Nacional. Ver cuadro y gráfico que siguen:

CUADRO N° 4.34
PERCEPCIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA EN GOBIERNOS REGIONALES

PERCEPCIÓN	INCIDENCIAS	
	N°	%
Buena	19	8.0
Regular	132	55.0
Mala	77	32.0
Muy mala	12	5.0
No sabe / No opina	00	0.0
TOTAL	240	100.0

GRÁFICO N° 4.15
DIMENSIÓN DE LA PERCEPCIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA EN GOBIERNOS REGIONALES



Conviene destacar aquí que los Gobiernos Regionales como entidades responsables de velar y promover el desarrollo armónico e integral de los espacios subnacionales, si bien cuentan con el Consejo Regional, la ley no ha investido de la función control político para vigilar el desempeño de las autoridades y funcionarios.

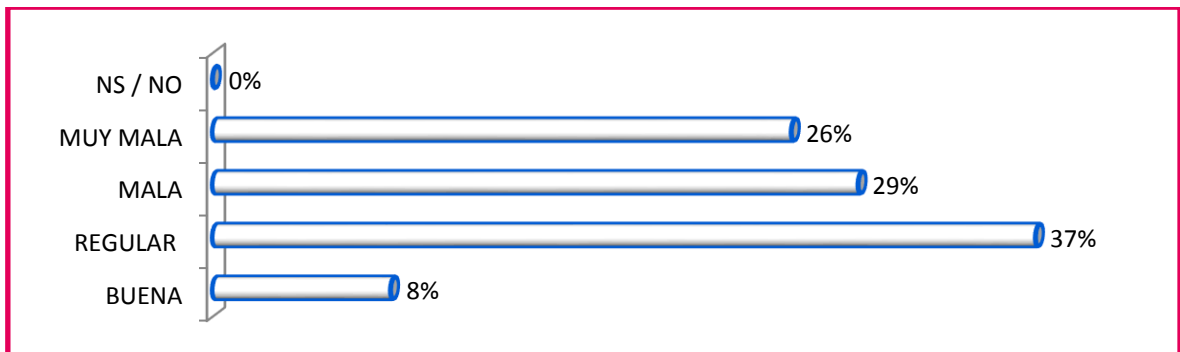
GOBIERNOS LOCALES O MUNICIPALIDADES

En el cuadro y gráfico que sigue, se puede apreciar que el 37% percibe que la gestión pública que conducen los gobiernos locales es regular y solo el 8%, buena; frente a un 29% que percibe una mala gestión y grave aún, que un 26% la perciba como muy mala.

CUADRO N° 4.35
PERCEPCIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA EN GOBIERNOS LOCALES

PERCEPCIÓN	INCIDENCIAS	
	N°	%
Buena	19	8.0
Regular	89	37.0
Mala	70	29.0
Muy mala	62	26.0
No sabe / No opina	00	0.0
TOTAL	240	100.0

GRÁFICO N° 4.16
DIMENSIÓN DE LA PERCEPCIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA EN GOBIERNOS LOCALES



La gestión pública que conducen los Gobiernos Locales o Municipalidades, a diferencia de los Gobiernos, tiene más sentido de servicio al ciudadano por tratarse de instituciones consolidadas que cuentan con funciones y competencias, autonomía y recursos públicos.

Es por esa razón que llama la atención, el hecho que los resultados obtenidos muestran una gestión pública que no estaría respondiendo a las expectativas de mejor vivir de la población, ya que el 55% la percibe como mala y muy mala.

En los Gobiernos Locales, se presenta la misma situación que se observa en los Gobiernos Regionales, en el sentido que, las Municipalidades como entidades responsables de velar y promover el desarrollo armónico e integral de las provincias y distritos, si bien cuentan con su órgano de representación, legislación y fiscalización a

los actos de Gobierno como es el Concejo Municipal, la ley no ha investido de la función control político para poder vigilar el desempeño de las autoridades y de los funcionarios municipales.

10. Considera usted, qué la mejora de la calidad de la Gestión Pública es condición necesaria para asegurar bienestar social a la población?

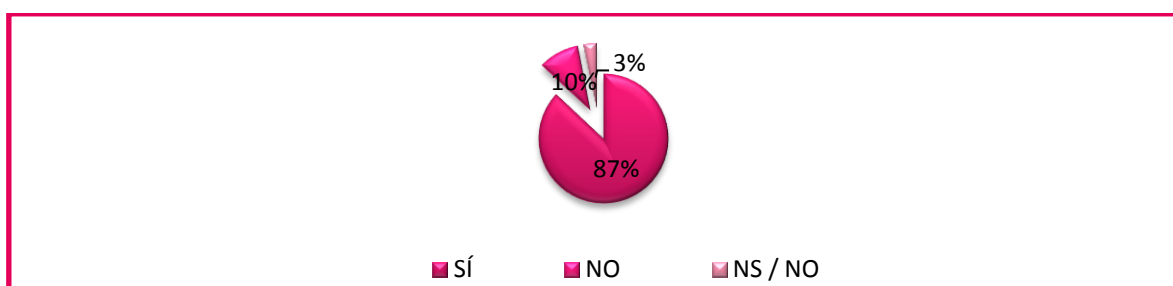
Frente a la pregunta, los resultados muestran que el 87% considera que efectivamente, la mejora de la calidad de la gestión pública es la condición básica para poder asegurar bienestar social a la población. También se observa que el 10% no lo considera así; y un 3% se mantiene escéptico.

Vistos así el parecer mayoritario, no queda ninguna duda que, se juzga como indispensable la prexistencia de un administración eficiente y eficaz en el aparato público capaz de poder hacer entrega oportuna de bienes y la provisión adecuada de servicios a los ciudadanos. La contundencia de los resultados, impiden cualquier otro comentario. Ver cuadro y gráfico que sigue:

**CUADRO N° 4.36
PERCEPCIÓN SOBRE NECESIDAD DE MEJORAR GESTIÓN PÚBLICA**

PERCEPCIÓN	INCIDENCIAS	
	N°	%
Sí	209	87.0
No	24	10.0
No Sabe / No Opina	7	3.0
TOTAL	240	100.0

**GRÁFICO N° 4.17
DIMENSIÓN DE LA PERCEPCIÓN SOBRE NECESIDAD DE MEJORAR GESTIÓN PÚBLICA**



11. Considera usted, qué la modernización de la Gestión Pública debe ser una política de Estado de mayor preferencia?

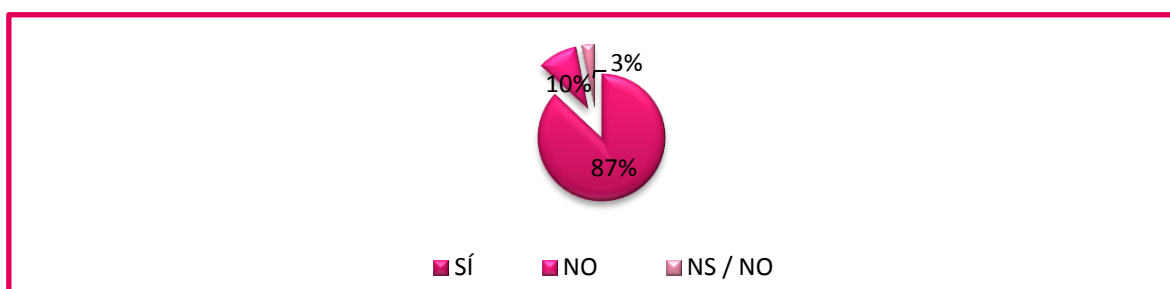
Tal como ocurre con la percepción de que el ideal del bienestar social solo puede ser asegurado con la mejora la mejorar de la gestión pública, la mayoría percibe que la modernización debe ser una política preferente del Estado.

Los resultados muestran que el 87% opina a favor de que la modernización de la gestión pública sea apoyada y promovida por el Estado como una política prioritaria, frente a otras; se aprecia también que, un 10% prefiere mantener el estado actual; y un 3% no precisa una posición clara. Ver cuadro y gráfico que siguen:

**CUADRO N° 4.37
PERCEPCIÓN SOBRE PREFERENCIA DE POLÍTICA DE MODERNIZACIÓN
DE LA GESTIÓN PÚBLICA**

PERCEPCIÓN	INCIDENCIAS	
	N°	%
Sí	209	87.0
No	24	10.0
No Sabe / No Opina	7	3.0
TOTAL	240	100.0

**GRÁFICO N° 4.18
DIMENSIÓN DE LA PERCEPCIÓN SOBRE PREFERENCIA DE POLÍTICA DE
MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA**



12. En su opinión, considera necesario hacer reformas o arreglos institucionales para mejorar la calidad de la Gestión Pública?

Respecto del imperativo de hacer reformas legales y/o arreglos institucionales para mejorar los instrumentos que norman y regulan el

desenvolvimiento de la gestión pública, hay una mayoría que piensa que ello debería hacerse.

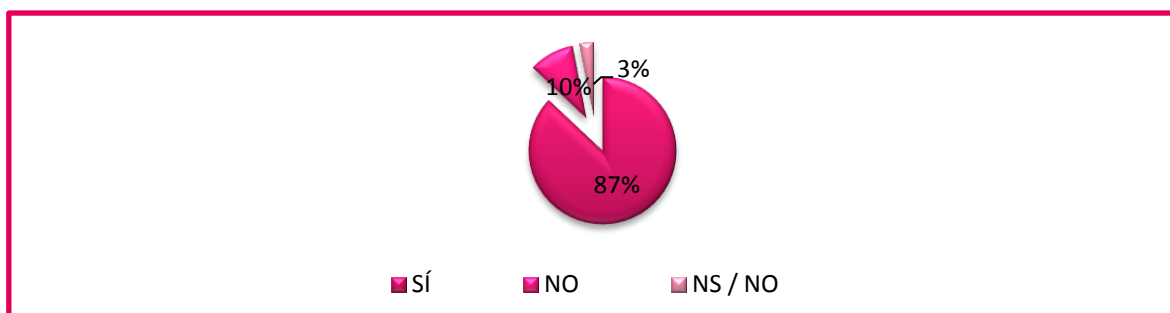
De acuerdo con los datos del cuadro y gráfico que siguen, se observa que el 87% percibe que es necesario hacer reformas y/o arreglos institucionales en el aparato público, para adecuar el desempeño de la gestión pública a las necesidades de mejor vivir de los ciudadanos.

Se percibe también que el 10%, no considera necesario hacer cambios en el aparato público; y un 3% no precisa que conviene o no al interés público.

**CUADRO N° 4.38
PERCEPCIÓN SOBRE NECESIDAD DE HACER REFORMAS**

PERCEPCIÓN	INCIDENCIAS	
	N°	%
Sí	209	87.0
No	24	10.0
No sabe / No opina	7	3.0
TOTAL	240	100.0

**GRÁFICO N° 4.19
DIMENSIÓN DE LA PERCEPCIÓN SOBRE NECESIDAD DE HACER REFORMAS**



13. En su opinión, quién debería liderar la propuesta de reformas o arreglos institucionales para mejorar la calidad de la Gestión Pública?

Los resultados, permiten apreciar la coincidencia en que los principales llamados a liderar las propuestas de reforma o arreglos institucionales

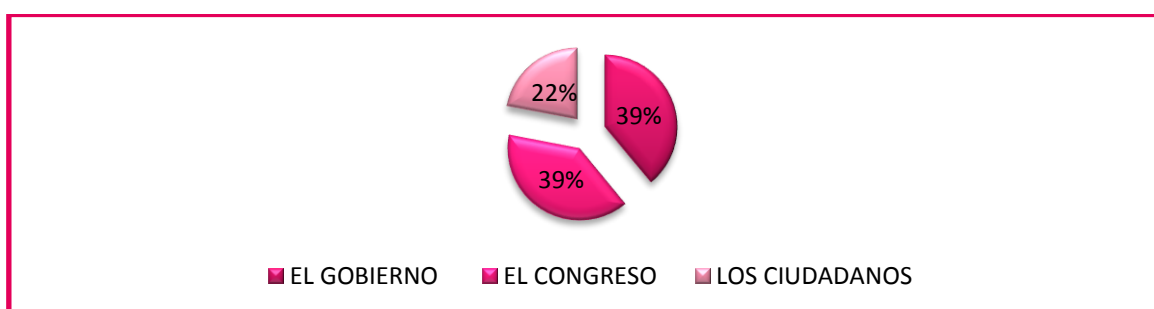
para mejorar la gestión pública, deberían ser el Congreso de la República y el Poder Ejecutivo.

Aquí, sin embargo, merece destacar el hecho que un importante sector, es de la opinión que los ciudadanos deberían liderar las propuestas. Los datos del cuadro y gráfico que siguen, muestran que un 39% espera ver al Congreso liderando las reformas de mejora de la gestión pública; otro grupo igual, un 39% piensa que debe ser el Poder Ejecutivo, es decir, el propio Gobierno; y un tercer grupo que representa el 22%, no confía en la acción de los poderes del Estado y espera que los ciudadanos se pongan a la cabeza de las propuestas.

**CUADRO N° 4.39
PERCEPCIÓN SOBRE QUIÉNES DEBEN LIDERAR LAS PROPUESTAS**

PERCEPCIÓN	INCIDENCIAS	
	N°	%
El Gobierno	94	39.0
El Congreso	94	39.0
Los Ciudadanos	52	22.0
TOTAL	240	100.0

**GRÁFICO N° 4.20
DIMENSIÓN DE LA PERCEPCIÓN SOBRE QUIÉNES DEBEN LIDERAR LAS PROPUESTAS**



En líneas generales, se destaca la importancia que se le otorga a la gestión pública y se percibe un sentimiento mayoritario de que debe tener un trato preferente del Estado para apoyar su mejora y poder estar al servicio del bienestar de los ciudadanos.

4.1.2.3 PERCEPCIÓN SOBRE LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA

14. En su opinión, cómo percibe usted la práctica y gestión de la Planificación en general el país?

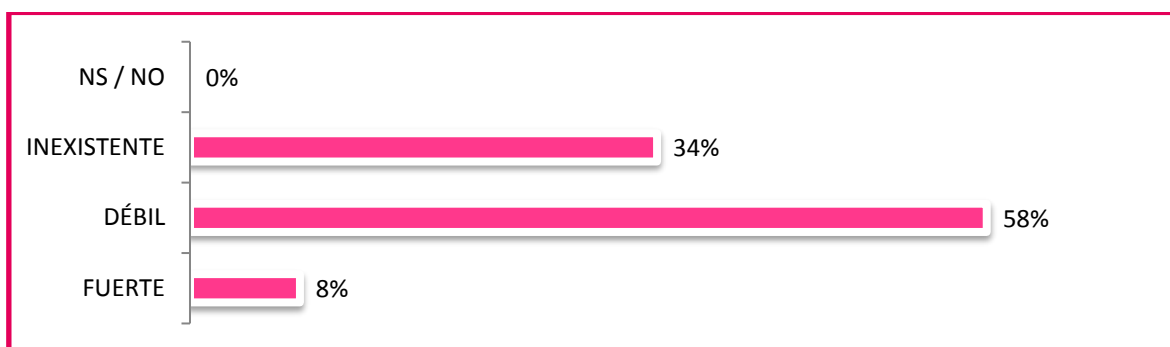
El planeamiento estratégico se ha constituido en la principal herramienta de la que disponen las organizaciones e instituciones para crecer y desarrollarse, aun en contextos complejos, sabiendo determinar una línea de base, establecer las prioridades y las estrategias, asignar recursos y competencias, trazar los objetivos y las metas a lograr a mediano y largo plazo.

Sin embargo, pese a que en el mundo el empleo de sistemas y métodos de planificación se profundizan cada día, en el Perú su práctica y gestión no parece trascender. Esta situación precisa de corrección, pues los países y las empresas, proyectan escenarios de crecimiento. Según se observa, el 58% percibe que la práctica y gestión de la planificación es débil; para un 34% es un sistema prácticamente inexistente; y solo un 8%, percibe que tiene un rol fuerte. Ver cuadro y gráfico que siguen:

CUADRO N° 4.40
PERCEPCIÓN SOBRE LA PRÁCTICA DE LA PLANIFICACIÓN

PERCEPCIÓN	INCIDENCIAS	
	N°	%
Fuerte	19	8.0
Débil	139	58.0
Inexistente	82	34.0
No Sabe / No Opina	00	0.0
TOTAL	240	100.0

GRÁFICO N° 4.21
DIMENSIÓN DE LA PERCEPCIÓN SOBRE LA PRÁCTICA DE LA PLANIFICACIÓN



15. Cómo percibe usted, la Planificación en los Poderes del Estado?

Ante la pregunta, se hace evidente que la práctica y gestión de la planificación está ampliamente difundida en el Poder Judicial. Un segundo nivel, identifica una mayor práctica en el Poder Ejecutivo, en contraste con lo que ocurre en el Poder Legislativo que es menor.

Esto quiere decir que los actos administrativos y el desenvolvimiento de la gestión pública en el Poder Judicial hacen mejor uso del sistema de planificación; con menos intensidad en el desempeño de las instituciones y organismos del Ejecutivo y en el quehacer del Congreso de la República.

De acuerdo con los resultados, el 13% percibe que la práctica y gestión de la planificación es fuerte en el Poder Judicial, frente al 8% que lo percibe el Poder Ejecutivo y otro 8% en el Poder Legislativo. Un segundo nivel de valoración, muestra que un 55% percibe que la práctica y gestión es débil en el Poder Judicial; un 45%, en el Ejecutivo; y un 42%, en el Legislativo.

Respecto del tercer nivel de valoración, el 55% percibe que la práctica y gestión de la planificación es inexistente en el Poder Legislativo; un 47% que lo es en el Poder Ejecutivo; y el 32%, en el Poder Judicial. Ver cuadro que sigue.

CUADRO N° 4.41
PERCEPCIÓN SOBRE LA PLANIFICACIÓN EN LOS PODERES DEL ESTADO

PERCEPCIÓN	INCIDENCIAS					
	PODER LEGISLATIVO		PODER JUDICIAL		PODER EJECUTIVO	
	N°	%	N°	%	N°	%
Fuerte	19	8.0	31	13.0	19	8.0
Débil	101	42.0	132	55.0	108	45.0
Inexistente	120	50.0	77	32.0	113	47.0
No Sabe / No Opina	0	0.0	0	0.0	0	0.0
TOTAL	240	100.0	240	100.0	240	100.0

PODER LEGISLATIVO

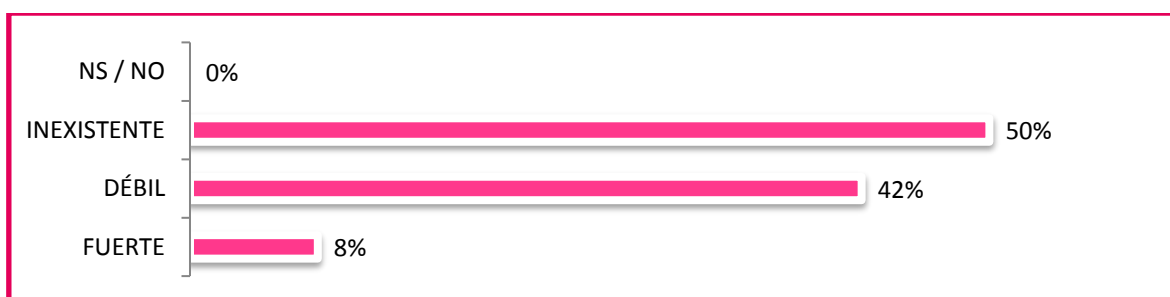
Los resultados muestran que la percepción acerca de práctica y gestión de la planificación en el Poder Legislativo, está dividida entre quienes perciben su evidencia y quienes no logran hacerla evidente.

En efecto, un 50% percibe que la práctica de la planificación es inexistente; un 42%, que es débil; y un 8%, que es fuerte. Ver cuadro y gráfico que siguen:

CUADRO N° 4.42
PERCEPCIÓN SOBRE LA PLANIFICACIÓN EN EL PODER LEGISLATIVO

PERCEPCIÓN	INCIDENCIAS	
	N°	%
Fuerte	19	8.0
Débil	101	42.0
Inexistente	120	50.0
No Sabe / No Opina		0.0
TOTAL	240	100.0

GRÁFICO N° 4.22
DIMENSIÓN DE LA PERCEPCIÓN SOBRE LA PLANIFICACIÓN EN EL PODER LEGISLATIVO



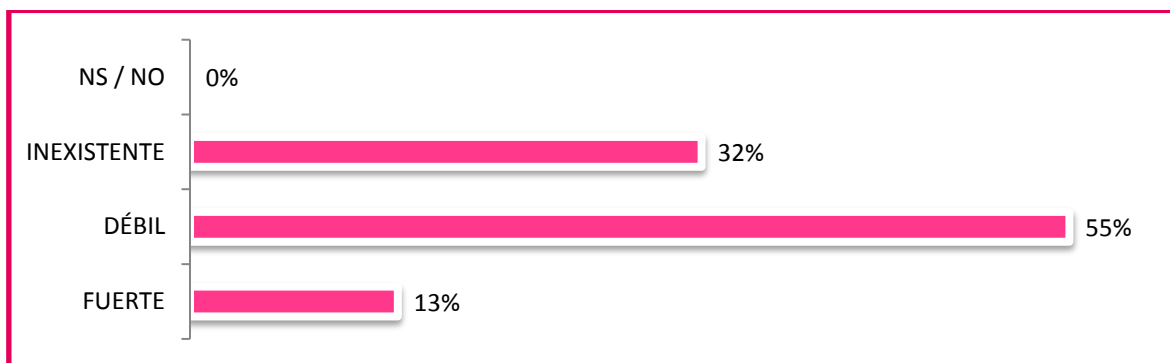
PODER JUDICIAL

Según los resultados, el Poder Judicial es la institución que se desenvuelve con mayor soporte técnico en el sistema de planificación. Ello está bien y debería profundizarse para asegurar un mejor desempeño. Como ya se ha referido en el resumen general a esta interrogante, un 55% percibe que la práctica y gestión de la planificación es débil y un 13% que es fuerte; en cambio, un 32% percibe que la práctica es inexistente. Ver cuadro y gráfico que siguen:

CUADRO N° 4.43
PERCEPCIÓN SOBRE LA PLANIFICACIÓN EN EL PODER JUDICIAL

PERCEPCIÓN	INCIDENCIAS	
	N°	%
Fuerte	31	13.0
Débil	132	55.0
Inexistente	77	32.0
No Sabe / No Opina	00	0.0
TOTAL	240	100.0

GRÁFICO N° 4.23
DIMENSIÓN DE LA PERCEPCIÓN SOBRE LA PLANIFICACIÓN EN EL PODER JUDICIAL



PODER EJECUTIVO

Los resultados permiten apreciar que la práctica y gestión de la planificación en el Poder Ejecutivo, en líneas generales es mayoritaria; sin embargo, un grupo muy importante percibe que es inexistente y eso

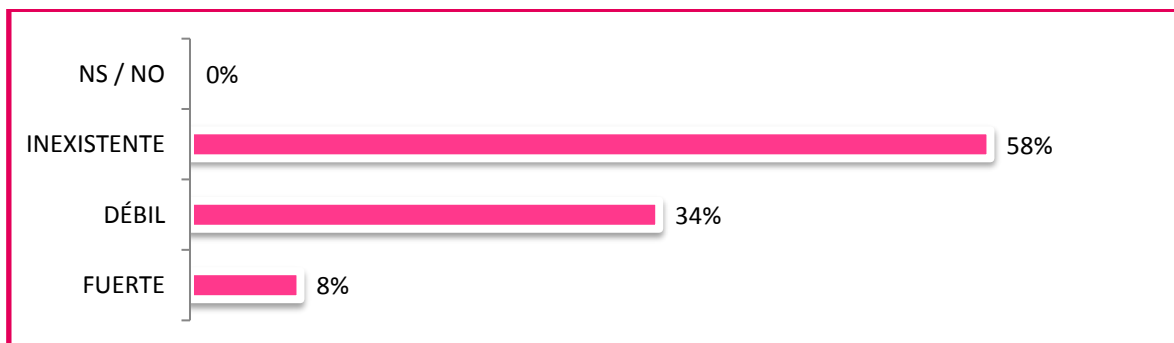
debería ser superado en el futuro inmediato, tratándose principalmente, del uso de recursos y bienes públicos.

En efecto, un 47% percibe que la práctica es inexistente; un 45% que es débil; en cambio, un 8% percibe que la práctica es fuerte. Ver cuadro y gráfico que siguen:

CUADRO N° 4.44
PERCEPCIÓN SOBRE LA PLANIFICACIÓN EN EL PODER EJECUTIVO

PERCEPCIÓN	INCIDENCIAS	
	N°	%
Fuerte	19	8.0
Débil	108	45.0
Inexistente	113	47.0
No Sabe / No Opina	00	0.0
TOTAL	240	100.0

GRÁFICO N° 4.24
DIMENSIÓN DE LA PERCEPCIÓN SOBRE LA PLANIFICACIÓN EN EL PODER EJECUTIVO



16. Cómo percibe usted, la Planificación en el Gobierno?

Ante la interrogante, de modo general, los resultados muestran que la práctica y gestión de la planificación, con diverso nivel de organización y desarrollo, está más difundida entre los Gobiernos Regionales en donde la percepción llega al 84% y los Gobiernos Locales que se sitúa en el 79%; frente, a la baja percepción que se observa en los ministerios y organismos del Gobierno Nacional o Central.

Una de las poderosas razones por las cuales la planificación como sistema administrativo está muy difundido en el quehacer de los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales, se debe a que existe el imperativo legal de que estos niveles de gobierno, procedan al diseño, discusión, elaboración, aprobación y gestión de los planes de desarrollo regional o local concertado; y siguiendo el mismo procedimiento y requisitos, los presupuestos participativos anuales.

En el caso de los Gobiernos Regionales la gestión cuenta con al menos cuatro documentos técnicos de gestión con enfoque de planeamiento, entre ellos: el plan de desarrollo regional concertado, el plan de inversiones, el presupuesto participativo y el plan operativo anual.

En el caso de los Gobiernos Locales, tanto las Municipalidades provinciales como las Municipalidades Distritales, cuentan con al menos tres documentos técnicos de gestión, como son: el plan municipal de desarrollo concertado, el presupuesto participativo y el plan operativo anual.

En el caso de los Ministerios y Organismos Públicos Descentralizados del Gobierno Nacional, hasta el 2011 estuvieron vigentes el Plan Estratégico Sectorial Multianual, los Planes Estratégicos Sectoriales Multianuales y sobre todo el Plan Bicentenario: el Perú hacia el 2021 que habiéndose dispuesto su revisión hasta el 2014, ha dejado sin marcos estratégicos de desarrollo a todos los organismos conformantes del Gobierno Nacional.

Se espera superar esta situación con el relanzamiento del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico –CEPLAN responsable de la conducción del Sistema Nacional de Planeamiento.

En cuanto a los resultados, sobre percepción de la práctica y gestión de la planificación por niveles de Gobierno, ver cuadro resumen y cuadros específicos que siguen:

CUADRO N° 4.45
RESUMEN PERCEPCIÓN LA PLANIFICACIÓN EN NIVELES DE GOBIERNO

PERCEPCIÓN	INCIDENCIAS					
	GOB. NACIONAL		GOB. REGIONAL		GOB. LOCAL	
	N°	%	N°	%	N°	%
Fuerte	19	8.0	32	13.0	26	11.0
Débil	82	34.0	170	71.0	164	68.0
Inexistente	139	58.0	38	16.0	50	21.0
No Sabe / No Opina	0	0.0	0	0.0	0	0.0
TOTAL	240	100.0	240	100.0	240	100.0

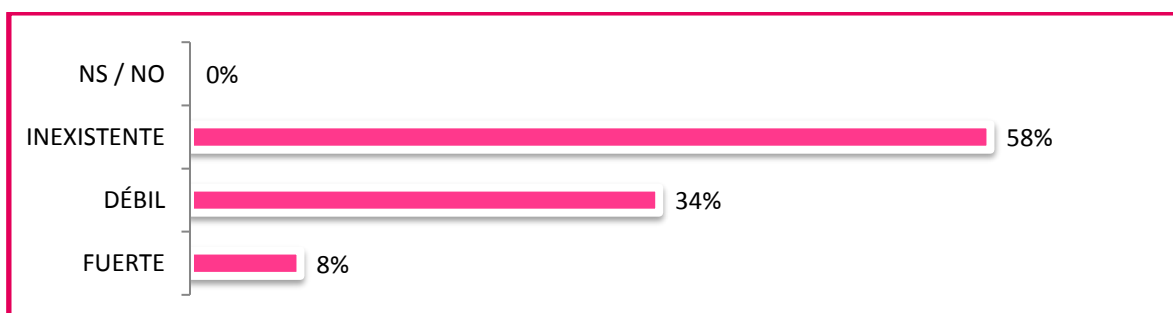
MINISTERIOS U ORGANISMOS -GOBIERNO CENTRAL

Los resultados muestran que la práctica y gestión de la planificación en los ministerios u organismos dependientes del Gobierno Nacional o Central es incipiente. En el cuadro y gráfico que sigue, se observa que un 58% percibe que la práctica de la planificación en las instituciones del Gobierno Nacional, es inexistente; mientras que un 34%, percibe que es débil; y la diferencia, una minoría que representa el 8% que es fuerte.

CUADRO N° 4.46
PERCEPCIÓN SOBRE LA PLANIFICACIÓN EN EL GOBIERNO NACIONAL

PERCEPCIÓN	INCIDENCIAS	
	N°	%
Fuerte	19	8.0
Débil	82	34.0
Inexistente	139	58.0
No Sabe / No Opina	00	0.0
TOTAL	240	100.0

GRÁFICO N° 4.25
DIMENSIÓN PERCEPCIÓN PLANIFICACIÓN GOB.NACIONAL



GOBIERNOS REGIONALES

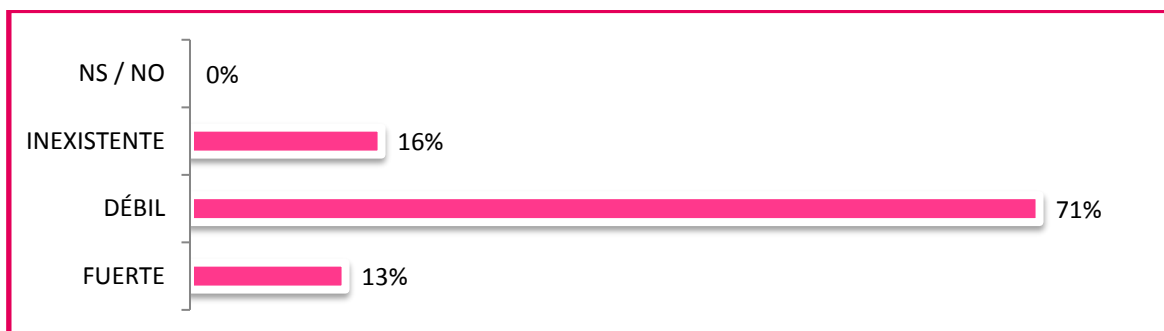
Los resultados, muestran que la práctica de la planificación es gravitante en la gestión de los Gobiernos Regionales, tal como se ha explicado. Los veintiséis (26) Gobiernos Regionales constituyen pliegos presupuestales y gozan de la autonomía para planificar y hacer ejercicio pleno de gobierno, dentro de sus jurisdicciones.

Del 84% que percibe la práctica de la planificación en los Gobiernos Regionales, el 71% percibe que es débil y un 13% que es fuerte; frente a un grupo no menos importante que percibe es inexistente. Ver cuadro y gráfico que siguen:

CUADRO N° 4.47
PERCEPCIÓN SOBRE LA PLANIFICACIÓN EN EL GOBIERNO REGIONAL

PERCEPCIÓN	INCIDENCIAS	
	N°	%
Fuerte	32	13.0
Débil	170	71.0
Inexistente	38	16.0
No Sabe / No Opina	00	0.0
TOTAL	240	100.0

GRÁFICO N° 4.26
DIMENSIÓN DE LA PERCEPCIÓN SOBRE LA PLANIFICACIÓN EN EL GOBIERNO REGIONAL



GOBIERNOS LOCALES O MUNICIPALIDADES

En la gestión de los Gobiernos Locales independientemente de su jurisdicción territorial que puede ser provincial y distrital, la práctica de

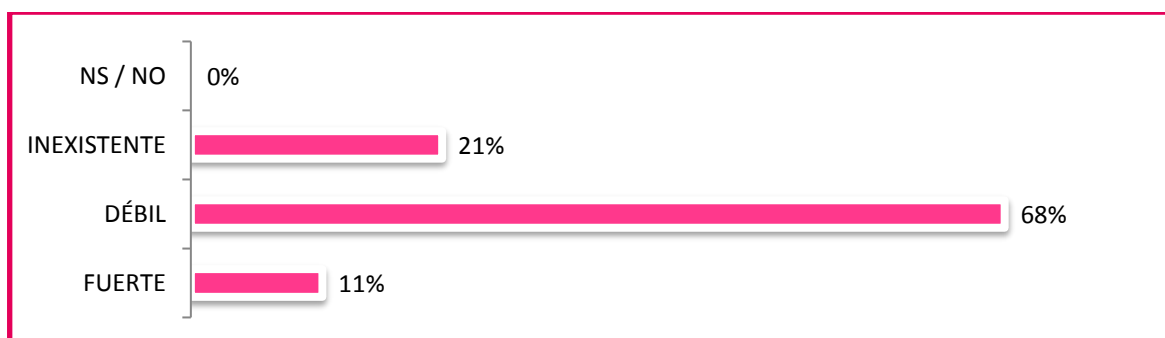
la planificación está muy difundida en todo el país, pues el conjunto de Municipalidades superan los 1800 Pliegos Presupuestales.

Según los resultados del cuadro y gráfico que siguen, se observa que el 68% percibe que la práctica de la planificación es débil y un 11%, que es fuerte; en cambio, un 21% que su práctica es inexistente.

**CUADRO N° 4.48
PERCEPCIÓN SOBRE LA PLANIFICACIÓN EN EL GOBIERNO LOCAL**

PERCEPCIÓN	INCIDENCIAS	
	N°	%
Fuerte	26	11.0
Débil	164	68.0
Inexistente	50	21.0
No Sabe / No Opina	00	0.0
TOTAL	240	100.0

**GRÁFICO N° 4.27
DIMENSIÓN DE LA PERCEPCIÓN SOBRE LA PLANIFICACIÓN EN EL GOBIERNO LOCAL**



Un problema común en los Gobiernos Locales y los Gobiernos Regionales, es la limitación en la disponibilidad de recursos financieros y presupuestales para la eficiente gestión de los planes de desarrollo que aprueban, de acuerdo a la autonomía y competencias.

17. Considera usted, qué la práctica de la Planificación contribuye a la mejora de la Gestión Pública?

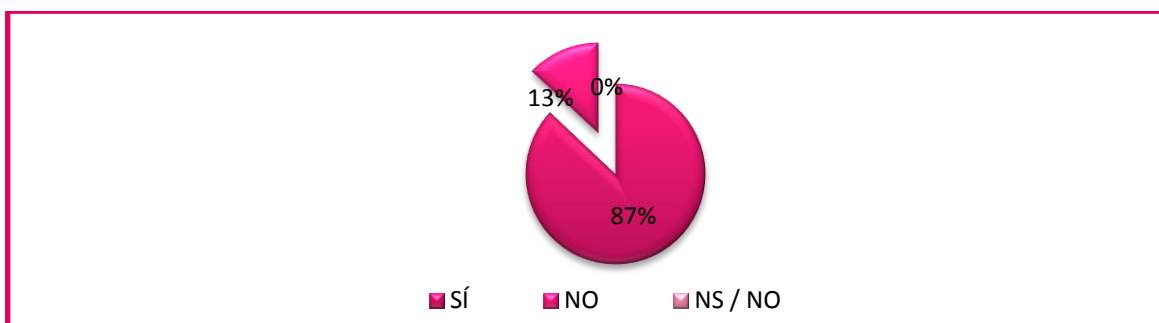
Respecto a la interrogante planteada, los resultados muestran que para la mayoría, un 87% percibe que la práctica de la planificación si

contribuye a la mejora de la gestión pública; mientras que para la minoría, un 13% percibe que no habría tal contribución. Ver cuadro y gráfico que siguen:

**CUADRO N° 4.49
PERCEPCIÓN SOBRE CONTRIBUCIÓN DE LA PLANIFICACIÓN A LA
MEJORA DE LA GESTIÓN PÚBLICA**

PERCEPCIÓN	INCIDENCIAS	
	N°	%
Sí	209	87.0
No	31	13.0
No Sabe / No Opina	00	0.0
TOTAL	240	100.0

**GRÁFICO N° 4.28
DIMENSIÓN DE LA PERCEPCIÓN SOBRE CONTRIBUCIÓN DE LA
PLANIFICACIÓN A LA MEJORA DE LA GESTIÓN PÚBLICA**



La negativa a que la planificación contribuya a la mejora de la gestión pública, puede obedecer al recelo que se tiene sobre una práctica poco difundida o también a las nefastas experiencias heredadas de la práctica planificación centralizada o estatista en regímenes totalitarios o comunistas.

18. Considera usted, qué la práctica de la Planificación debe ser una política de Estado de mayor preferencia?

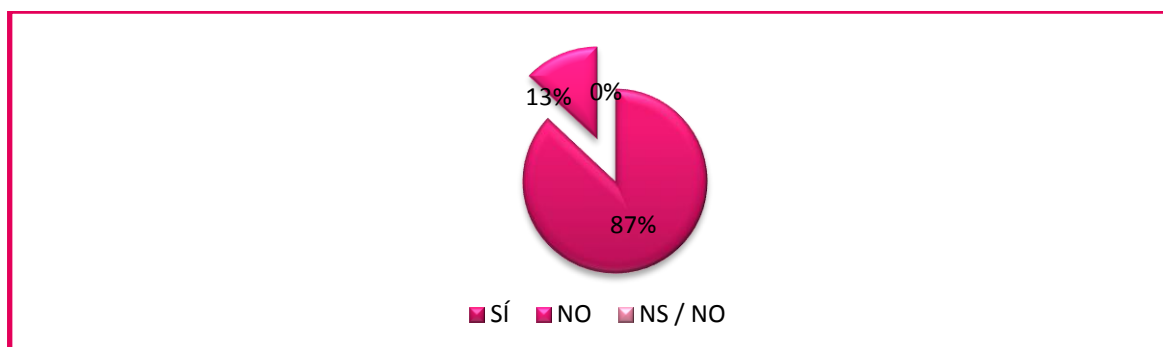
Como en el caso anterior, los resultados muestran que la mayoría, un 87% percibe que la práctica de la planificación si debe ser un política de Estado de mayor preferencia; pero una minoría, un 13%, percibe que

no debería recibir tratamiento especial del Estado. Ver cuadro y gráfico que siguen:

**CUADRO N° 4.50
PERCEPCIÓN SOBRE LA PLANIFICACIÓN COMO POLÍTICA DE ESTADO**

PERCEPCIÓN	INCIDENCIAS	
	N°	%
Sí	209	87.0
No	31	13.0
No Sabe / No Opina	00	0.0
TOTAL	240	100.0

**GRÁFICO N° 4.29
DIMENSIÓN DE LA PERCEPCIÓN SOBRE LA PLANIFICACIÓN COMO
POLÍTICA DE ESTADO**



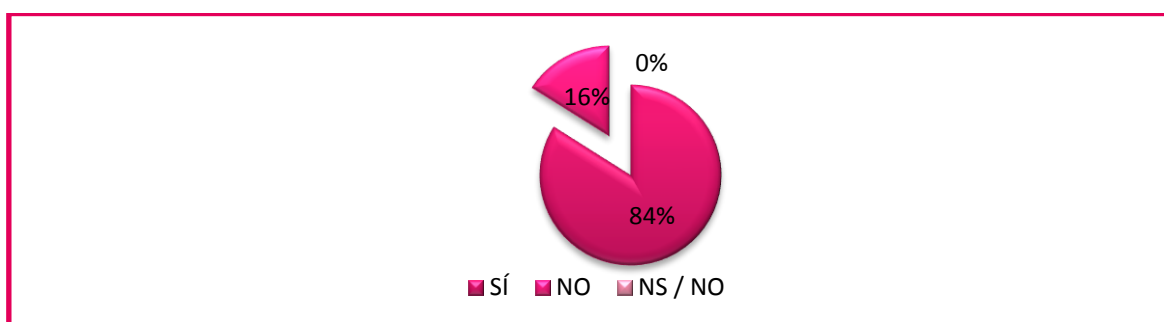
19. En su opinión, considera necesario hacer reformas o arreglos institucionales para mejorar la práctica de la Planificación?

Este caso guarda armonía con lo anterior. Aquí los resultados muestran que la mayoría, 84% percibe que es necesario hacer reformas o arreglos institucionales, para que el aparato público, independientemente de sus roles y funciones, hagan práctica permanente de la planificación; se observa también que una minoría, un 16%, no los estima necesario. Ver cuadro y gráfico que siguen:

CUADRO N° 4.51
PERCEPCIÓN SOBRE NECESIDAD DE REFORMAS A FAVOR DE LA
PLANIFICACIÓN

PERCEPCIÓN	INCIDENCIAS	
	N°	%
Sí	202	84.0
No	38	16.0
No Sabe / No Opina	00	0.0
TOTAL	240	100.0

GRÁFICO N° 4.30
DIMENSIÓN DE LA PERCEPCIÓN SOBRE NECESIDAD DE REFORMAS A
FAVOR DE LA PLANIFICACIÓN



Valorando la percepción de la mayoría, no cabe duda que, hay dominio pleno de que en Perú, los roles institucionales configuran compartimentos estancos y burocráticos y que la asignación de recursos presupuestales no responden a la determinación de objetivos y metas de desarrollo en determinado periodo de gestión, sino más bien al sostenimiento administrativo y funcional de los entes públicos que como siempre, son centralizados en Lima ciudad capital.

La falta de instrumentos de planificación o la restricción de su práctica, promueve el incremento del gasto público sin que este responda a principios de calidad y a criterios de focalización de la inversión pública en las zonas o sectores de pobreza, desigualdad social y brechas en la disponibilidad de infraestructura económica y productiva.

20. En su opinión, quién debería liderar la propuesta de reformas o arreglos institucionales para mejorar la calidad de la Gestión Pública?

Ante la evidencia de que faltan instrumentos de planificación o que la práctica está condicionada a restricciones, se ha impuesto en la opinión pública la idea de que la planificación se profundice siendo necesario para ello hacer las reformas o arreglos institucionales.

En esta parte, la cuestión es quien merece la confianza para liderar las propuestas de reforma para más y mejor práctica de la planificación. Los resultados, muestran que la mayoría, un 45% prefiere encargar tal tarea al Congreso; y otro sector, un 37% prefiere el Gobierno lance las propuestas en tanto responsable de la conducción de la gestión pública.

En cambio, otro sector, un 18% prefiere que el Estado no cumpla tal encargo, sino los ciudadanos a través del procedimiento democrático de la iniciativa legislativa. Ver cuadro y gráfico que siguen:

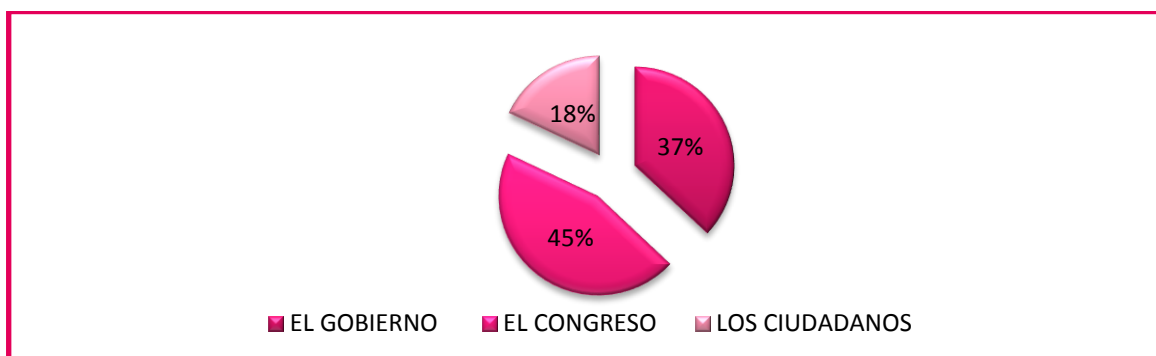
CUADRO N° 4.52

PERCEPCIÓN SOBRE LIDERAZGO EN LA PROPUESTA DE REFORMAS

PERCEPCIÓN	INCIDENCIAS	
	N°	%
El Gobierno	89	37.0
El Congreso	108	45.0
Los Ciudadanos	43	18.0
TOTAL	240	100.0

GRÁFICO N° 4.31

DIMENSIÓN DE LA PERCEPCIÓN SOBRE LIDERAZGO EN LA PROPUESTA DE REFORMAS



4.1.2.4 PERCEPCIÓN SOBRE LA GESTIÓN DEL SISTEMA DE PRESUPUESTO PÚBLICO

21. El debate actual está en que el Presupuesto Público debe superar su enfoque tradicional de ser sólo una herramienta de asignación de recursos públicos en tiempos de escases, por el de un instrumento de desarrollo en armonía con el tiempo de expansión económica. Está usted de acuerdo con esta posición?

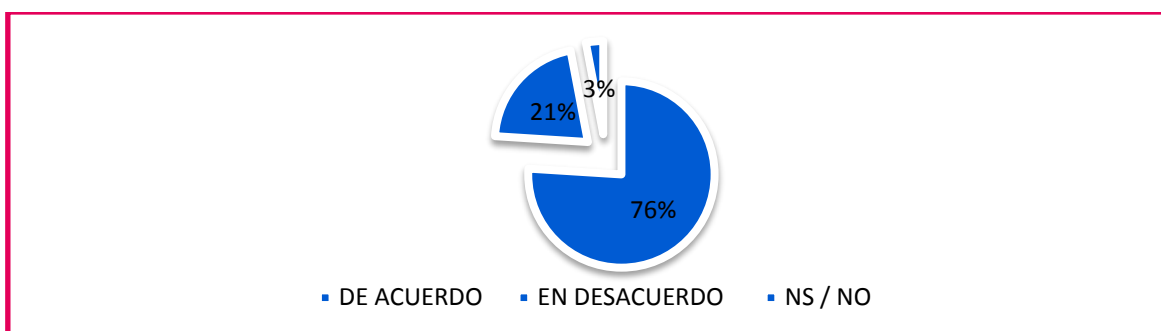
Ante la interrogante planteada, los resultados muestran que la mayoría, un 76% está de acuerdo con que el presupuesto público adopte el enfoque de un instrumento de desarrollo; en cambio, una minoría que representa el 21% está en desacuerdo y asume que el presupuesto público, debe mantener su enfoque tradicional. En torno al debate, existe un sector que representa el 3% que no precisa una orientación. Ver cuadro y gráfico que siguen:

CUADRO N° 4.53

PERCEPCIÓN SOBRE ENFOQUE DEL PRESUPUESTO PÚBLICO

PERCEPCIÓN	INCIDENCIAS	
	N°	%
De Acuerdo	183	76.0
En Desacuerdo	50	21.0
No Sabe / No Opina	7	3.0
TOTAL	240	100.0

GRÁFICO N° 4.32
DIMENSIÓN DE LA PERCEPCIÓN SOBRE ENFOQUE DEL PRESUPUESTO PÚBLICO



Valorando la opinión mayoritaria se puede advertir que hay relación con la necesidad de profundizar la práctica de la planificación, pues el cambio de enfoque del presupuesto público por un instrumento de desarrollo, permite al país trazar una visión de desarrollo a largo plazo, asignar los recursos y los medios al cierre de las brechas sociales y de infraestructura.

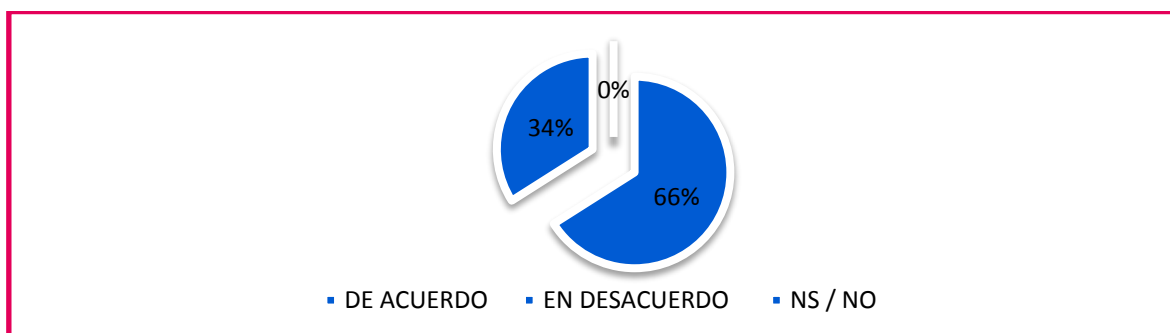
22. Otro debate propone que el Presupuesto Público debe ampliar su horizonte a más de un año, superando su enfoque tradicional de un año. Está usted de acuerdo con esta posición?

Los resultados muestran que la mayoría, un 66% está de acuerdo en que la periodicidad del presupuesto público cambie, ampliando su vigencia a más de un año, abandonando el enfoque tradicional de la vigencia relacionada al año fiscal que es de un año; en cambio, otro sector que representa el 34% está en desacuerdo del cambio y prefiere mantener la vigencia de 1 año. Ver cuadro y gráfico que siguen:

**CUADRO N° 4.54
PERCEPCIÓN SOBRE AMPLIACIÓN VIGENCIA PRESUPUESTO PÚBLICO**

PERCEPCIÓN	INCIDENCIAS	
	N°	%
De Acuerdo	158	66.0
En Desacuerdo	82	34.0
No Sabe / No Opina	00	0.0
TOTAL	240	100.0

**GRÁFICO N° 4.33
DIMENSIÓN DE LA PERCEPCIÓN SOBRE AMPLIACIÓN VIGENCIA PRESUPUESTO PÚBLICO**



La percepción de la mayoría, parece advertir que el presupuesto público tal como está concebido en la actualidad, permite la atomización del gasto público en pequeñas obras de mantenimiento y reposición de infraestructura social y no se involucra en la ejecución de grandes proyectos de infraestructura (puertos, carreteras, energía, saneamiento, viviendas), cuya construcción difícilmente podría hacerse en un año y cuya inversión puede ser atractiva a la iniciativa privada mediante la práctica de la Asociación Público Privada.

23. Se dice también que la gestión del Presupuesto Público debe obedecer a un marco de Planificación Estratégica porque prioriza la inversión pública y mejora la calidad del gasto social; otros en cambio, sostienen que la asignación con criterios de inercia y/o discrecionalidad también debe considerar el de Gestión por Resultados. Está usted de acuerdo con esta posición?

Al respecto, los resultados muestran que la mayoría, un 73% está de acuerdo con que la gestión del presupuesto público debe obedecer a marcos de planificación estratégica por ser la mejor forma de asegurar que la inversión pública se oriente hacia prioridades de desarrollo y que a la vez estimule una mejora en la calidad del gasto social.

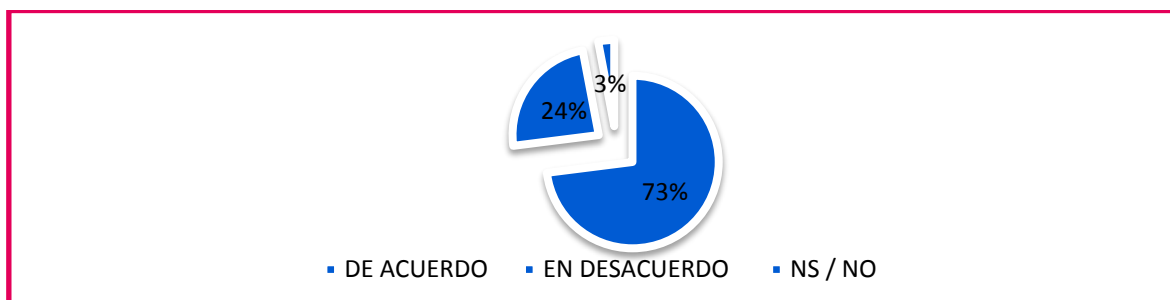
Esta percepción, en su defecto, muestra su simpatía en que de mantenerse los criterios de incremento presupuestal obligada por disponibilidad de recursos, a que se refiere la inercia (incremento anual del presupuesto) y la discrecionalidad (incorporación del superávit presupuestal), deben incorporar necesariamente, el sistema de gestión por resultados.

Los resultados también muestran que otro sector, un 24% está en desacuerdo con alterar la actual gestión del sistema de presupuesto público; en cambio, hay una minoría, un 3% que no precisa una posición clara frente al debate propuesto. Ver cuadro y gráfico que siguen:

CUADRO N° 4.55
PERCEPCIÓN SOBRE LA GESTIÓN DEL PRESUPUESTO PÚBLICO

PERCEPCIÓN	INCIDENCIAS	
	N°	%
De Acuerdo	175	73.0
En Desacuerdo	58	24.0
No Sabe / No Opina	7	3.0
TOTAL	240	100.0

GRÁFICO N° 4.34
DIMENSIÓN DE LA PERCEPCIÓN SOBRE LA GESTIÓN DEL PRESUPUESTO PÚBLICO



La posición de la mayoría, tiene sustento además en las críticas que recaen en la gestión de los programas sociales que integran la política social. Como se sabe, cada año se incrementan las partidas presupuestales pero persiste la incidencia de la pobreza, pese al aumento notable de beneficiarios.

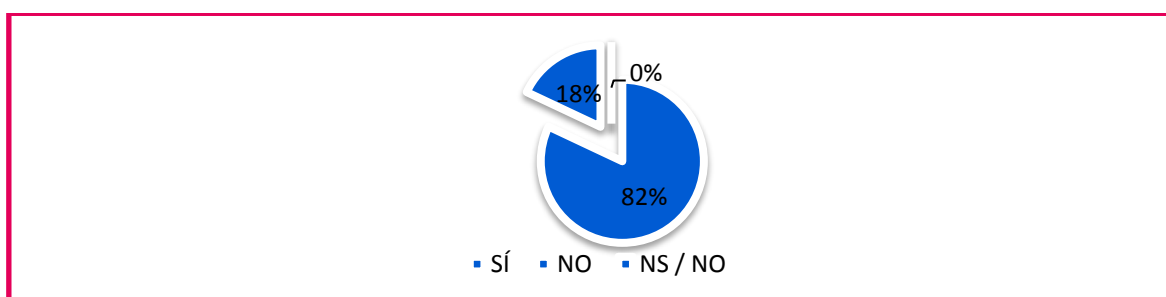
24. Independientemente de su posición respecto del debate actual, considera usted qué es indispensable la reforma del Sistema de Presupuesto Público?

Aquí los resultados, muestran que un 82% considera indispensable la reforma del sistema de presupuesto público; asimismo se observa una minoría, un 18% que prefiere mantener el estadio actual. Ver cuadro y gráfico que siguen:

CUADRO N° 4.56
PERCEPCIÓN SOBRE REFORMAS AL SISTEMA DE PRESUPUESTO PÚBLICO

PERCEPCIÓN	INCIDENCIAS	
	N°	%
Sí	197	82.0
No	43	18.0
No Sabe / No Opina	00	0.0
TOTAL	240	100.0

GRÁFICO N° 4.35
DIMENSIÓN DE LA PERCEPCIÓN SOBRE REFORMAS AL SISTEMA DE PRESUPUESTO PÚBLICO



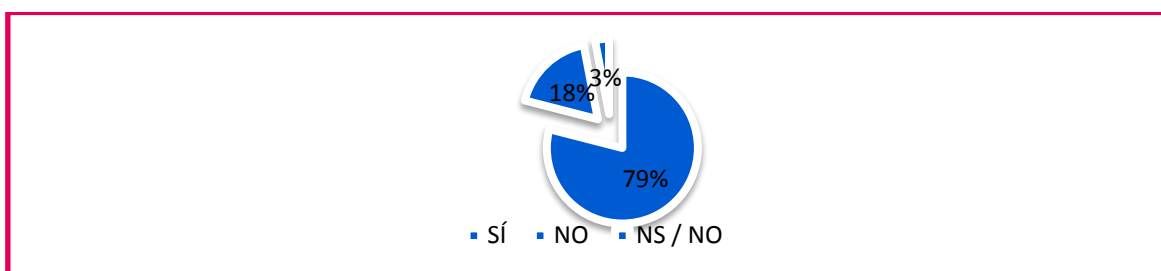
25. En su opinión, cree usted que la reforma del Sistema de Presupuesto Público contribuye a la mejora de la calidad de la Gestión Pública?

En este caso, los resultados muestran que la mayoría, un 79% percibe que la reforma del sistema de presupuesto público si contribuye a la mejora de la calidad de la gestión pública. Se observa también que un 18% no percibe que la reforma tenga contribución alguna; asimismo, existe una minoría, un 3% que no precisa opinión al respecto. Ver cuadro y gráfico que siguen:

CUADRO N° 4.57
PERCEPCIÓN SOBRE CONTRIBUCIÓN SISTEMA DE PRESUPUESTO PÚBLICO A LA MEJORA DE LA GESTIÓN PÚBLICA

PERCEPCIÓN	INCIEENCIAS	
	N°	%
Sí	190	79.0
No	43	18.0
No Sabe / No Opina	7	3.0
TOTAL	240	100.0

GRÁFICO N° 4.36
DIMENSIÓN DE LA PERCEPCIÓN SOBRE CONTRIBUCIÓN SISTEMA DE PRESUPUESTO PÚBLICO A LA MEJORA DE LA GESTIÓN PÚBLICA



La percepción de la mayoría, parece advertir que, la reforma del actual sistema de presupuesto es indispensable para asegurar una gestión pública de calidad e impulsar el cierre de las brechas sociales y aumentar el nivel de conectividad y competitividad del país, acorde con las oportunidades que ofrece la expansión de su economía.

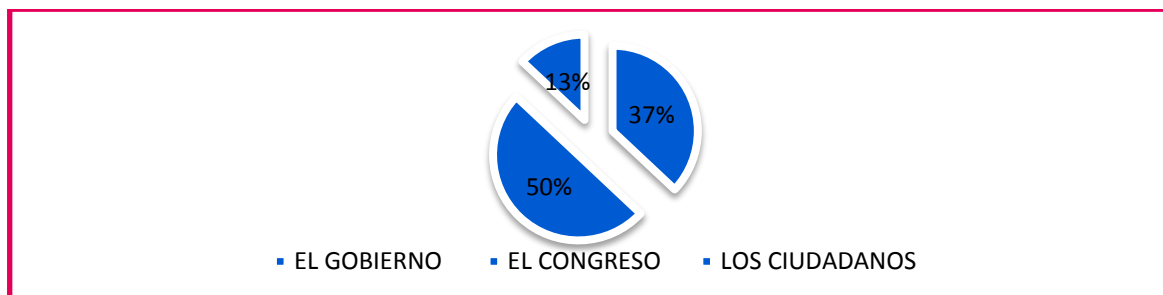
26. En su opinión, quién debería liderar la propuesta de reformas o arreglos institucionales del Sistema de Presupuesto Público?

Respecto de quien debe tomar la iniciativa de proponer las reformas del sistema de presupuesto público, los resultados muestran que un 50%, percibe que el Congreso debe hacer tales propuestas; un 37% espera que las iniciativas sean apoyadas y promovidas por el Poder Ejecutivo en tanto es el responsable de la conducción de la gestión pública; asimismo, la diferencia un 13% precisa que los llamados a liderar las propuestas deben ser los ciudadanos.

CUADRO N° 4.58
PERCEPCIÓN SOBRE LIDERAZGO EN LAS PROPUESTAS DE REFORMA

PERCEPCIÓN	INCIDENCIAS	
	N°	%
El Gobierno	89	37.0
El Congreso	120	50.0
Los Ciudadanos	31	13.0
TOTAL	240	100.0

GRÁFICO N° 4.37
DIMENSIÓN DE LA PERCEPCIÓN SOBRE LIDERAZGO EN LAS
PROPUESTAS DE REFORMA DEL SISTEMA DE PRESUPUESTO PÚBLICO



4.1.2.5 PERCEPCIÓN EL SISTEMA DE INVERSIÓN PÚBLICA

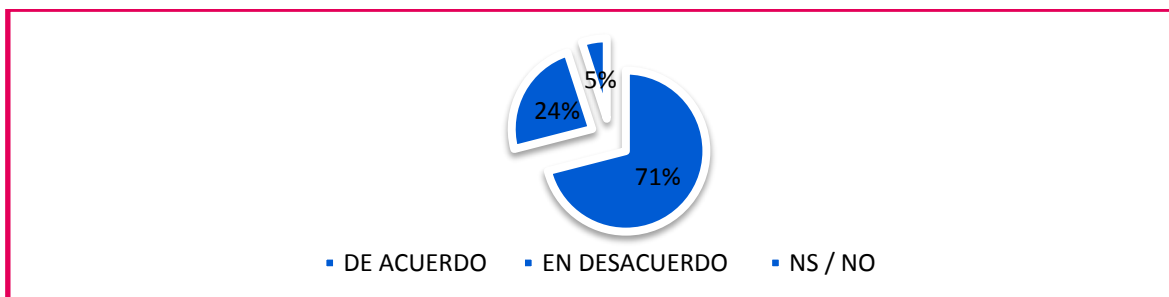
27. El debate actual propone que la Inversión Pública debe superar la preocupación de vigilar la calidad de los expedientes técnicos por el de reducir el déficit de infraestructura productiva y económica que restan capacidad de conectividad y competitividad del país? Está usted de acuerdo con esta posición?

Aquí los resultados muestran que la mayoría, un 71% está de acuerdo con la idea que, el sistema de inversión pública se oriente a la reducción de la infraestructura productiva y económica por su impacto en elevar la capacidad de conectividad y competitividad del país, abandonando para ello, la visión tradicional de vigilancia a la calidad de los expedientes técnicos. En cambio, otro sector, un 24% expresa su desacuerdo y opina que se mantenga el enfoque actual; asimismo, una minoría del 5% no precisa su opinión en un sentido u otro. Ver cuadro y gráfico que siguen:

CUADRO N° 4.59
PERCEPCIÓN SOBRE EL ENFOQUE DEL SISTEMA DE INVERSIÓN PÚBLICA

PERCEPCIÓN	INCIDENCIAS	
	N°	%
De Acuerdo	170	71.0
En Desacuerdo	58	24.0
No Sabe / No Opina	12	5.0
TOTAL	240	100.0

GRÁFICO N° 4.38
DIMENSIÓN DE LA PERCEPCIÓN SOBRE EL ENFOQUE DEL SISTEMA DE
INVERSIÓN PÚBLICA



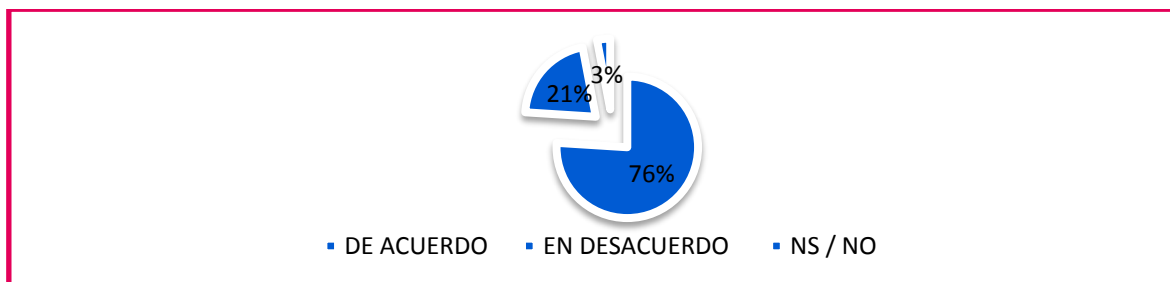
28. En el mismo sentido, se propone también que el Sistema de Inversión Pública adopte el enfoque territorial para facilitar la articulación de la acción del Estado en el aprovechamiento de las potencialidades de desarrollo para poder expandir las oportunidades de vida a la gente. Está usted de acuerdo con esta posición?

En este caso, los resultados permiten apreciar que un 76% está de acuerdo en que sistema de inversión pública incorpore el enfoque territorial dentro de los criterios de viabilidad para facilitar la articulación de la acción del Estado al aprovechamiento sostenible de los recursos naturales que constituyen las potencialidades de desarrollo. Otro sector, un 21% expresa estar en desacuerdo con la idea de incorporar el enfoque territorial, siendo su opinión de que se mantenga el sistema de inversión pública, tal cual está en este momento; los datos, revelan también que una minoría, un 3% no precisa opinión a favor o en contra. Ver cuadro y gráfico que siguen:

CUADRO N° 4.60
PERCEPCIÓN SOBRE PROPUESTA DE ADOPTAR ENFOQUE TERRITORIAL
AL SISTEMA DE INVERSIÓN PÚBLICA

PERCEPCIÓN	INCIDENCIAS	
	N°	%
De Acuerdo	183	76.0
En Desacuerdo	50	21.0
No Sabe / No Opina	7	3.0
TOTAL	240	100.0

GRÁFICO N° 4.39
DIMENSIÓN DE LA PERCEPCIÓN SOBRE PROPUESTA DE ADOPTAR
ENFOQUE TERRITORIAL AL SISTEMA DE INVERSIÓN PÚBLICA



La mayoría parece asociar la idea de que la provisión o la disponibilidad de más y mejor infraestructura social, económica y productiva, permite la expansión de oportunidades para mejor vivir de la gente con la generación de empleo decente. Esto quiere decir que la inversión pública debe orientarse a la construcción y equipamiento de puertos, carreteras, energía, irrigaciones, silos y almacenes, centros de transformación, etc. para poder aprovechar de manera sostenible los recursos naturales y ofrecer nuevos puestos permanentes de empleo e ingreso digno.

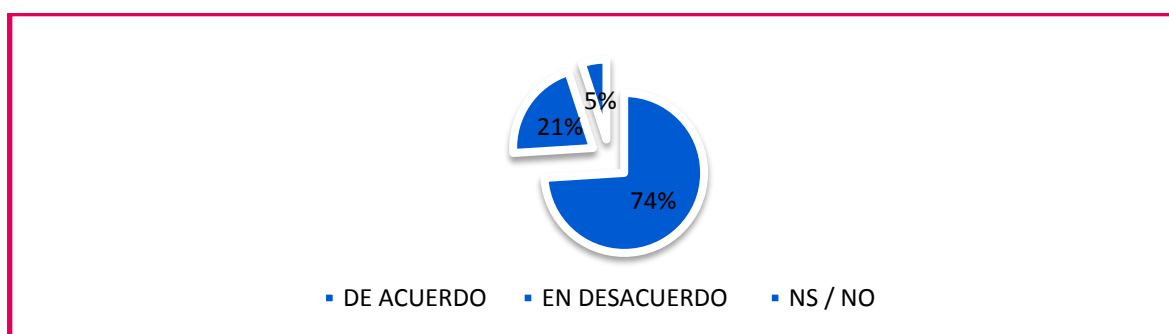
29. Otra posición, sostiene que la Inversión Pública no debería tener un periodo igual al ejercicio fiscal, sino adoptar un enfoque multianual para favorecer la ejecución de grandes proyectos de inversión. Está usted de acuerdo con esta posición?

Tal como ocurre con el sistema de presupuesto público, los resultados muestran que la mayoría, un 74% está de acuerdo con que el sistema de inversión pública adopte el enfoque multianual para permitir la ejecución de proyectos y obras de envergadura cuyos plazos superan un ejercicio fiscal. Otros datos, indican que un 21% está en desacuerdo con la propuesta; y un 5%, no precisa opinión a favor o en contra. Ver cuadro y gráfico que siguen:

CUADRO N° 4.61
PERCEPCIÓN SOBRE ENFOQUE MULTIANUAL AL SISTEMA DE
INVERSIÓN PÚBLICA

PERCEPCIÓN	INCIDENCIAS	
	N°	%
De Acuerdo	178	74.0
En Desacuerdo	50	21.0
No Sabe / No Opina	12	5.0
TOTAL	240	100.0

GRÁFICO N° 4.40
DIMENSIÓN DE LA PERCEPCIÓN SOBRE ENFOQUE MULTIANUAL AL
SISTEMA DE INVERSIÓN PÚBLICA



30. Independientemente de su posición respecto del debate actual, considera usted qué es indispensable la reforma del Sistema de Inversión Pública?

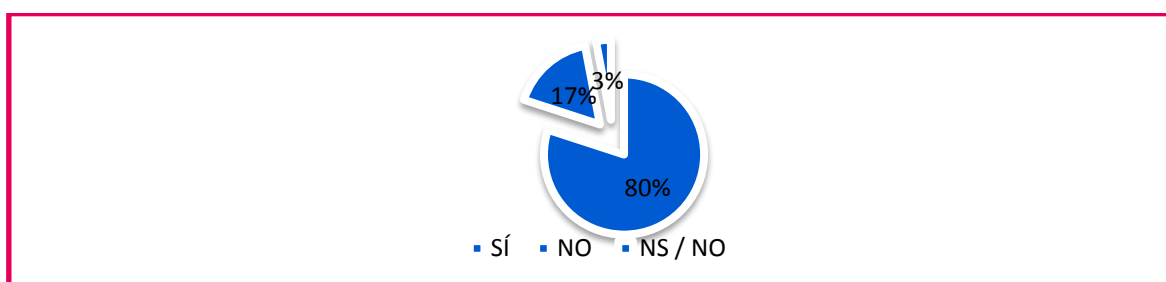
Los resultados son contundentes en el sentido que el sistema de inversión pública debe ir a un proceso de reforma para mejorar su eficiencia y su eficacia, criterios que tienen relación con el principio de mejora de la calidad.

En efecto, el 80% considera indispensable la reforma del sistema de inversión pública; para un sector más pequeño, el 17% estima que no se debe hacer reforma alguna; y un 3%, no precisa opinión a favor o en contra. Ver cuadro y gráfico que siguen:

CUADRO N° 4.62
PERCEPCIÓN SOBRE NECESIDAD DE REFORMA DEL SISTEMA DE
INVERSIÓN PÚBLICA

PERCEPCIÓN	INCIDENCIAS	
	N°	%
Sí	192	80.0
No	41	17.0
No Sabe / No Opina	7	3.0
TOTAL	240	100.0

GRÁFICO N° 4.41
DIMENSIÓN DE LA PERCEPCIÓN SOBRE NECESIDAD DE REFORMA DEL
SISTEMA DE INVERSIÓN PÚBLICA



31 En su opinión, cree usted que la reforma del Sistema de Inversión Pública contribuye a la mejora de la calidad de la Gestión Pública?

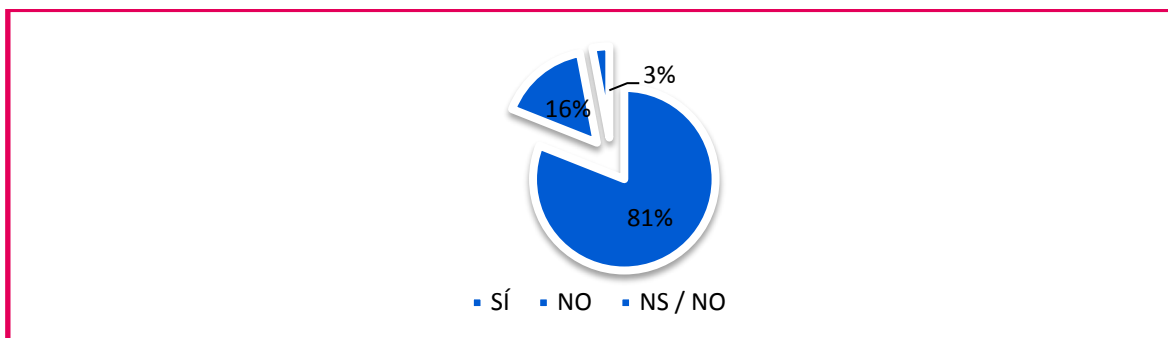
Frente a la interrogante planteada, los resultados muestran que la mayoría, un 81% considera que la reforma del sistema de inversión pública si contribuye a la mejora de la calidad de la gestión pública.

Para un sector que representa el 16%, la reforma no tendría efecto alguno; y otro, un 3% no precisa opinión a favor o en contra. Ver cuadro y gráfico que siguen:

CUADRO N° 4.63
PERCEPCIÓN SOBRE CONTRIBUCIÓN DE REFORMA DEL SISTEMA A
MEJORA CALIDAD DE GESTIÓN PÚBLICA

PERCEPCIÓN	INCIDENCIAS	
	N°	%
Sí	195	81.0
No	38	16.0
No Sabe / No Opina	7	3.0
TOTAL	240	100.0

GRÁFICO N° 4.42
DIMENSIÓN DE LA PERCEPCIÓN SOBRE CONTRIBUCIÓN DE REFORMA DEL SISTEMA A MEJORA CALIDAD DE GESTIÓN PÚBLICA



32. En su opinión, quién debería liderar la propuesta de reformas o arreglos institucionales del Sistema de Inversión Pública?

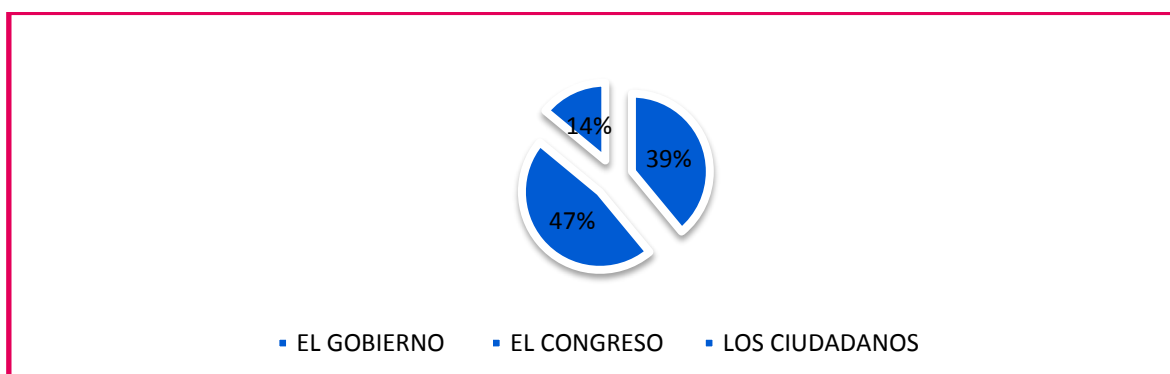
Finalmente, los resultados muestran que la mayoría, un 47% confía en que las propuestas de reforma y los arreglos institucionales del sistema de inversión pública que de ello derivan, deben ser lideradas por el Congreso de la República.

Otro sector, un 39% prefiere que las propuestas de reforma sean lideradas por el Gobierno; y un sector más pequeño, un 14% es del parecer que el Estado no intervenga y prefiere que las iniciativas de reforma sean promovidas por los ciudadanos. Ver cuadro y gráfico que siguen:

CUADRO N° 4.64
PERCEPCIÓN SOBRE LIDERAZGO PROPUESTAS DE REFORMA DEL SISTEMA DE INVERSIÓN PÚBLICA

PERCEPCIÓN	INCIDENCIAS	
	N°	%
El Gobierno	94	39.0
El Congreso	113	47.0
Los Ciudadanos	33	14.0
TOTAL	240	100.0

GRÁFICO N° 4.43
DIMENSIÓN DE LA PERCEPCIÓN SOBRE LIDERAZGO PROPUESTAS DE REFORMA DEL SISTEMA DE INVERSIÓN PÚBLICA



4.1.3 RELACIONES ENTRE LAS VARIABLES EN EL ESTUDIO

Las variables en el estudio fueron medidas por las siguientes preguntas del cuestionario de la Encuesta de Opinión, y que lo describimos en el siguiente cuadro:

CUADRO N° 4.65
RELACIONES DE LAS VARIABLES MEDIDAS, SEGÚN EL CUESTIONARIO

VARIABLES	INDICADORES		
	Dimensión	Sistemas Administrativos / Niveles de Gobierno	Items o Preguntas
Control Político (X)	PESEM (X1)	Planificación poderes del Estado y niveles de Gobierno (Nac. Reg. Loc.)	P15a, p15b, p15c, p16a, p16b y p 16c
	SNPP (X2)	Presupuesto Público	P21, p22 y p23
	SNIP (X3)	Inversión Pública	P27, p28, p29
Gestión Pública (Y)		Gestión poderes del Estado y niveles de Gobierno (Nac. Reg. Loc.)	P8a, p8b, p8c, P9a, p9b y p9c.

Por tanto hallando las correlaciones encontraremos las posibles implicancias del control Político sobre la gestión Pública; El siguiente cuadro presenta las correlaciones necesarias que para implementar las pruebas de hipótesis formuladas en el Capítulo II. Puede apreciarse que solamente la Planificación Estratégica sectorial multianual es la que presenta una relación moderada baja, pero significativa, el mismo que se verificara en la sección 4.3.

CUADRO N° 4.66
CORRELACIONES ENTRE LAS DIMENSIONES DE LAS VARIABLES EN ESTUDIO

VARIABLES	PESEM	Sistema Presupuest o Público	Sistema Inversión Pública	Control Político	Gestión Pública
PESEM	1 240	.032 .627 240	-.063 .332 240	.361** .000 240	.132* .041 240
Sistema Presupuesto Publico	.032 .627 240	1 240	.079 .220 240	.692** .000 240	.024 .714 240
Sistema Inversión Pública	-.063 .332 240	.079 .220 240	1 240	.666** .000 240	.058 .368 240
Control Político	.361** .000 240	.692** .000 240	.666** .000 240	1 240	.103 .112 240
Gestión Pública	.132* .041 240	.024 .714 240	.058 .368 240	.103 .112 240	1 240

4.2 CONTRASTACIÓN DE LAS HIPOTESIS

La implementación de las diferentes pruebas hipótesis formuladas, en este trabajo de tesis serán realizadas utilizando los estadísticos de prueba de la t-student, la misma que es expresada por la siguiente ecuación:

$$t_{Cal} = \frac{r}{\sqrt{\frac{1-r^2}{n-2}}}$$

El cual se distribuye según una distribución de t-student con n-2 grados de libertad, y donde el coeficiente de correlación de Pearson “r” es calculado usando los datos recolectados en la muestra, mediante la expresión:

$$r = \frac{\sum_{i=1}^n (X_i - \bar{X})(Y_i - \bar{Y})}{\sqrt{\sum_{i=1}^n (X_i - \bar{X})^2 \sum_{i=1}^n (Y_i - \bar{Y})^2}}$$

4.2.1 CONTRASTE DE LA HIPOTESIS ESPECIFICA 1

La primera hipótesis específica es formulada cruzando una parte de la variable independiente el cual está referida a la planificación estratégica sectorial multianual con la gestión pública es formulada mediante la siguiente hipótesis estadística.

a) Formulación de la Hipótesis estadística:

H₀: En la percepción de los líderes políticos y gestores públicos, Plan Estratégico Sectorial Multianual - PESEM, no incide en la Gestión Pública, en un escenario de impacto del procedimiento de la Inversión del Consejo de Ministros

H₁: En la percepción de los líderes políticos y gestores públicos, Plan Estratégico Sectorial Multianual - PESEM, si incide en la Gestión Pública, en un escenario de impacto del procedimiento de la Inversión del Consejo de Ministros.

El cual se traduce en la siguiente prueba de hipótesis,

$$H_0 : \rho = 0, \text{ versus } H_1 : \rho \neq 0$$

b) Estadístico de Prueba

La verificación de la hipótesis estadística se realizará mediante el uso de la prueba estadística de la t- student, cuyo cálculo arroja el siguiente resultado:

$$t_{cal} = \frac{0.132 - 0}{\sqrt{\frac{1 - 0.132^2}{240 - 2}}} = 2.054$$

Al 5% de nivel de significación, este valor calculado resulta ser mayor que el valor tabular de t-student con 238 grados de libertad, por lo que resulta ser estadísticamente significativa, luego la correlación $r=0.132$ es diferente de “0”.

c) Decisión

Al ser la correlación diferente de “0” estadísticamente se concluye que el Plan Estratégico Sectorial Multianual –PESEM tiene un impacto importante sobre la gestión pública. De manera que las instituciones públicas (poderes del Estado y

niveles de gobierno: Central, Regional y Local) podrán mejorar vía el mejoramiento y el cumplimiento del PESEM, la cuantificación está calculada en torno del 13.2%, o equivalentemente al mejorar una categoría del PESEM la gestión pública se incrementara en 0.188.

4.2.2 CONTRASTE DE LA HIPÓTESIS ESPECÍFICA 2

La segunda hipótesis específica incorpora la influencia del Sistema Nacional de Presupuesto Público –SNPP y se implementa vía la siguiente hipótesis estadística.

a) Formulación de la Hipótesis estadística:

H₀: En la percepción de los líderes políticos y gestores públicos, El SNPP no incide en la Gestión Pública, en un escenario de impacto del procedimiento de la Investidura del Consejo de Ministros

H₁: En la percepción de los líderes políticos y gestores públicos, El SNPP si incide en la Gestión Pública, en un escenario de impacto del procedimiento de la Investidura del Consejo de Ministros.

El cual se traduce en la siguiente prueba de hipótesis,

$$H_0 : \rho = 0, \text{ versus } H_1 : \rho \neq 0$$

b) Estadístico de Prueba

La verificación de esta hipótesis específica es realizada mediante el estadístico de prueba t- student, y cuyo cálculo es obtenido mediante la ecuación:

$$t_{cal} = \frac{0.024 - 0}{\sqrt{\frac{1 - 0.024^2}{240 - 2}}} = 0.370$$

Al 5% de nivel de significación, este valor calculado prácticamente es igual a “0”, es decir que no hay evidencias para decidir que exista una significación en el valor

calculado del coeficiente de correlación de entre el SNPP. El valor calculado $r=0.024$ indica una correlación muy baja entre las variables en estudio, solo el 2.4%.

c) Decisión

Siendo el coeficiente de correlación muy bajo entre el SNPP y la gestión pública, concluimos que no hay un impacto entre el sistema del presupuesto nacional y la gestión pública, de manera que no podemos asegurar que las instituciones públicas mejoren su gestión mediante mejoras del SNPP en la precepción de los líderes políticos y los gestores públicos.

4.2.3 CONTRASTE DE LA HIPÓTESIS ESPECÍFICA 3

La tercera hipótesis específica aborda las implicancias del Sistema Nacional de la Inversión Pública -SNIP, y para verificar iniciamos por formular la hipótesis estadística correspondiente:

a) Formulación de la Hipótesis estadística:

H₀: En la percepción de los líderes políticos y gestores públicos, El SNIP no incide en la gestión pública, en un escenario de impacto del procedimiento de la Investidura del Consejo de Ministros

H₁: En la percepción de los líderes políticos y gestores públicos, El SNIP si incide en la Gestión Pública, en un escenario de impacto del procedimiento de la Investidura del Consejo de Ministros.

El cual se denota por,

$$H_0 : \rho = 0, \text{ versus } H_1 : \rho \neq 0$$

b) Estadístico de Prueba

La verificación de la hipótesis estadística se realizara mediante el uso de la prueba estadística de la t- student, cuyo cálculo arroja el siguiente resultado:

$$t_{cal} = \frac{0.058 - 0}{\sqrt{\frac{1 - 0.058^2}{240 - 2}}} = 0.896$$

Al 5% de nivel de significación, este valor calculado resulta ser menor que el valor tabular de t-student con 238 grados de libertad, por lo que es calificado como no significativo, por tanto la correlación existente $r=0.058$ es muy bajo y no influye en la variable respuesta.

c) **Decisión**

Al ser la correlación $r=0.058$ no significativa, es decir esta correlación es muy baja diferente y no es diferente de “0” estadísticamente, por lo que podemos concluir que en la percepción de los líderes políticos y gestores públicos, el SNIPP no tiene una influencia en la gestión pública de las principales instituciones del estado (Poderes del estado, ministerios, Gobierno central, Regional y Local., su correlaciones apenas el 5.8%.

4.2.4 CARACTERÍSTICAS IMPORTANTES POR CADA VARIABLE

VARIABLES E INDICADORES DEL PROBLEMA GENERAL

En la Tesis, la **variable independiente** es el Procedimiento Parlamentario de Control Político el de la Investidura del Consejo de Ministros y se mide mediante el Indicador Plan Estratégico Sectorial Multianual -PESEM.

De igual manera, la **variable dependiente** es la Gestión Pública Periodo 2007 - 2012 y se mide mediante el indicador Niveles de Gobierno. A partir del planteamiento del Problema General se ha desarrollado el siguiente esquema:



El esquema anterior tiene relación directa con el problema general de la Investigación es: ¿De qué manera el procedimiento parlamentario de la Inversión del Consejo de Ministros impacta en la Gestión Pública, años 2007 – 2012?

Además muestra que la variable independiente “Inversión del Consejo de Ministros” se mide usando el indicador “Plan Estratégico Sectorial Multianual - PESEM” cuyo único factor está conformado por los Ejes Estratégicos: derechos básicos e inclusión social, Estado moderno y descentralizado y gobernanza; y de otro lado, por el indicador Efectividad que cuenta con dos factores que resultan de la suma de “Eficiencia” y “Eficacia”.

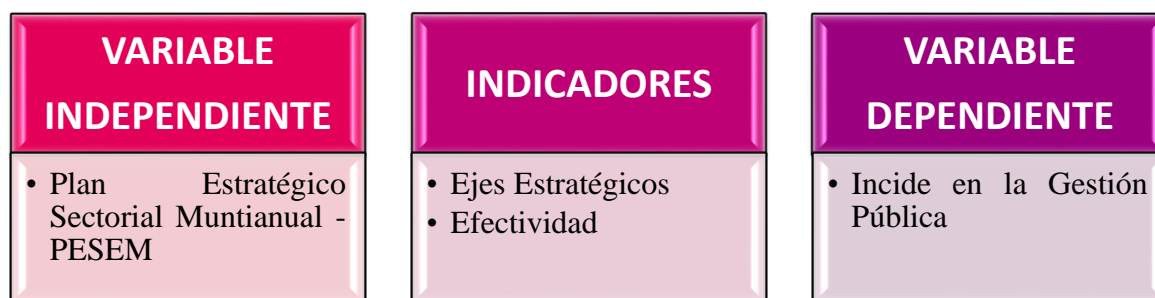
VARIABLES E INDICADORES DEL PRIMER PROBLEMA ESPECÍFICO

De igual manera la variable dependiente “Gestión Pública” se mide usando el Indicador “Niveles de Gobierno”, que a su vez cuentan con los siguientes factores: (1) Gobierno Nacional; (2) Gobierno Regional; y (3) Gobierno Local.

A continuación se presenta un esquema de las variables intervinientes del Primer Problema Específico de Investigación: ¿En qué forma el Plan Estratégico Sectorial Multianual - PESEM, incide en la Gestión Pública, en

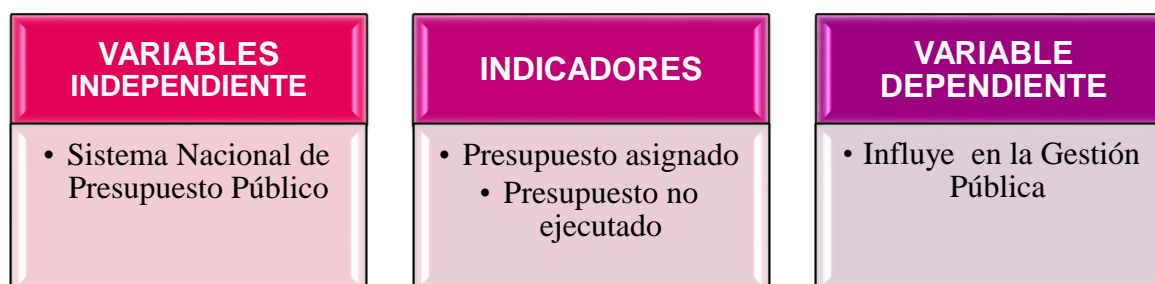
un escenario de impacto del procedimiento parlamentario de Control Político el de la Investidura del Consejo de Ministros, años 2007 – 2012?

La variable independiente “Plan Estratégico Sectorial Multianual -PESEM” se mide con los indicadores Ejes Estratégicos y Efectividad y se plantea el siguiente esquema:



VARIABLES E INDICADORES SEGUNDO PROBLEMA ESPECÍFICO

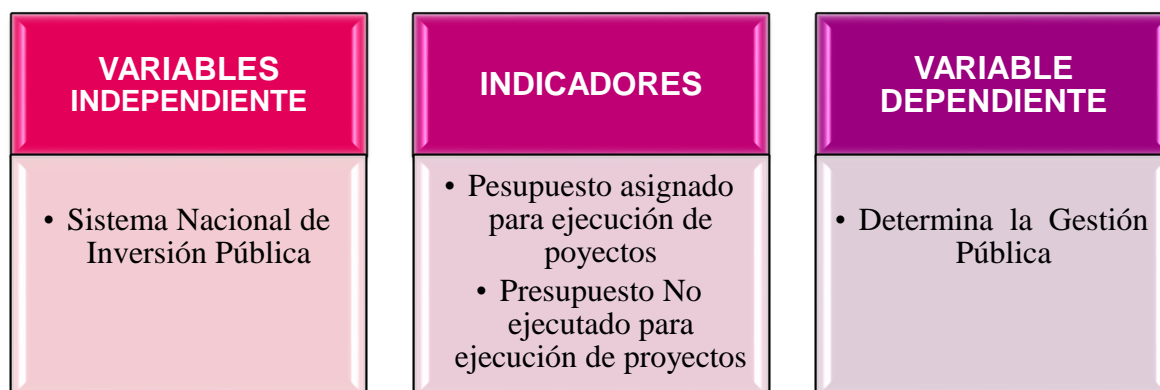
De la misma manera se presenta un esquema de la variable interviniente del Segundo Problema Específico de Investigación: el Sistema Nacional de Presupuesto Público, influye en la Gestión Pública, en un escenario de impacto del procedimiento parlamentario de Control Político el de la Investidura del Consejo de Ministros, años 2007 – 2012?



VARIABLES E INDICADORES TERCER PROBLEMA ESPECÍFICO

Igualmente presentamos un esquema de la variable interviniente del Tercer Problema Específico de Investigación: ¿El Sistema Nacional de Inversión Pública, determina la Gestión Pública, en un escenario de impacto del

procedimiento parlamentario de Control Político el de la Inversión del Consejo de Ministros, años 2007 – 2012?



PROPUESTA DE VARIABLES

De las preguntas correspondientes al Problema General de Investigación y a los Problemas Específicos, anteriormente planteados, se obtienen las siguientes variables:

- a) Inversión del Consejo de Ministros
- b) Gestión Pública

B. CLASIFICACIÓN Y DEFINICIÓN DE LAS VARIABLES

LA VARIABLE: INVERSIÓN DEL CONSEJO DE MINISTROS

- a) **Definición conceptual:** La Inversión del Consejo de Ministros es un procedimiento parlamentario de Control Político⁷⁵ es una variable cualitativa que conceptualmente se define como la concurrencia del Presidente y los Ministros de Estado al Pleno del Congreso de la República para exponer y debatir la política general del Gobierno y debatir las principales medidas que requiere su gestión. Este procedimiento se inscribe dentro de la facultad que tienen los órganos del Estado para velar por la observancia de las limitaciones establecidas al ejercicio de sus funciones.

⁷⁵ Artículos 5° y 83° del Texto Único del Reglamento del Congreso de la República

- b) **Definición Operacional:** Con el propósito de hacer factible la medición de la variable INVERSIÓN DEL CONSEJO DE MINISTROS, se usará como Indicador la variable Plan Estratégico Sectorial Multianual -PESEM, que, como ya se ha expuesto anteriormente, es una de las herramientas de GESTIÓN PÚBLICA. El Indicador Efectividad tiene dos componentes o Factores:

- Eficiencia.
- Eficacia

Lo anterior puede expresarse mediante la siguiente igualdad, donde: Plan Estratégico Sectorial Multianual -PESEM se mide por la efectividad: eficiencia y eficacia.

VARIABLE: LA GESTIÓN PÚBLICA

- a) **Definición Conceptual:** Es el conjunto de decisiones y acciones que realiza el personal de una entidad en cumplimiento de sus metas institucionales.

- b) **Definición Operacional:** Se mide mediante el Indicador: La efectividad.

La Variable “La efectividad” se usa como Indicador de la Variable Independiente “Plan Estratégico Sectorial Multianual -PESEM”.

Por ello es necesario dar la definición Conceptual y la definición Operacional de “Plan Estratégico Sectorial Multianual -PESEM”.

Definición Conceptual de la EFECTIVIDAD:

La Efectividad se define conceptualmente como la característica del Plan Estratégico Sectorial Multianual -PESEM que es eficiente y que además es eficaz. En otros términos, es la característica de ser capaz de maximizar la producción y minimizar los costos y que además cumple los objetivos o metas.

Definición Operacional de la EFECTIVIDAD:

Para que la variable Efectividad pueda ser medida, se utilizan dos Factores:

- La Eficiencia
- La Eficacia

Entonces, operacionalmente, se define la variable Efectividad como:
$$\text{Efectividad} = \text{Eficiencia} + \text{Eficacia}$$

4.2.5 CONTRASTACIÓN DE LAS HIPÓTESIS

La contrastación de las Hipótesis de la Investigación se realiza en función de los resultados logrados con las dos técnicas empleadas: la Observación Directa y la Encuesta de Opinión Pública.

4.2.5.1 RESULTADOS DE LA TÉCNICA DE LA OBSERVACIÓN DIRECTA

a) CON RELACIÓN AL PROBLEMA CENTRAL

VARIABLE INDEPENDIENTE. Tomando como referencia los datos de los cuadros N° 4.10 y 4.11 se constata que la debilidad de la aplicación del procedimiento parlamentario de la Investidura del Consejo de Ministros impacta de manera gravitante en la calidad de la Gestión Pública, ello debido a que el bajo nivel de ejecución del gasto público impide el cumplimiento de los objetivos de desarrollo del país, pues no se cumplen con las funciones del Estado de prestar y administrar los servicios públicos y sociales a la población que vive mayoritariamente en pobreza y desigualdad social.

Asimismo, no se cumple con la construcción y equipamiento de la infraestructura productiva y económica que mejore el nivel de competitividad del país en la aldea global. Ambos déficit afectan la gobernabilidad del país y la expansión de la economía nacional.

Desde el punto de vista de la **Efectividad**, la negligencia en la profundización del procedimiento parlamentario de la Investidura del Consejo de Ministros provoca un impacto negativo en la eficiencia y en la eficacia de la Gestión Pública.

En relación a la **Eficiencia**, se tiene que el gobierno en el periodo 2007 – 2012 no puede cumplir a plenitud con las funciones de superar la pobreza, instaurar un estado moderno y de asegurar la gobernanza que el Estado le encarga procurar a los ciudadanos, según se observa en los datos del cuadro N° 4.4 Perú: Distribución del presupuesto público según funciones de Estado y el cuadro N° 4.8 Perú: Capacidad de gasto en actividades y proyectos.

Según los datos de los referidos cuadros, en el periodo de análisis, de un total de más de S/. 602,705 millones, la capacidad de gasto por todo concepto solo alcanza a S/. 496,896 millones; dejándose de ejecutar más de S/. 105,809 millones, es decir que muchas de las funciones de gobierno no se cumplieron tal como estaban previstas.

Representando la fórmula de la Eficiencia, tenemos lo siguiente:

$$eficiencia = \frac{gasto\ ejecutado}{gasto\ previsto}$$

$$eficiencia = \frac{496,896}{602,705} = 0.8244$$

En vista que el coeficiente es inferior a 1 se constata que el impacto del procedimiento de la Investidura del Consejo de Ministros en la Gestión Pública a cargo del Poder Ejecutivo, es de forma negativa.

En relación a la **Eficacia** tomando los datos del cuadro N° 4.16 Perú: Presupuesto público para proyectos de inversión pública se observa que la misma tendencia, una mayor asignación de recursos públicos

no se traduce en una mejor Gestión Pública, pues las deficiencias son aún mayores. Ello en vista que de una asignación de más de S/. 172,500 millones asignados en el periodo 2007 – 2012 la ejecución solo alcanzó a poco más de S/. 111,500 millones dejándose de ejecutar más de S/. 61,000 millones.

Representando la fórmula de la Eficacia, tenemos lo siguiente:

$$eficacia = \frac{\textit{presupuesto ejecutado}}{\textit{presupuesto proyectos de inversión}}$$

$$eficacia = \frac{111,500}{172,500} = 0.6463$$

En este caso siendo el coeficiente relacional inferior a 1 queda probada la ineficacia de la Gestión Pública en la ejecución de los proyectos de inversión pública. Una situación grave en circunstancias que el país sufre un preocupante déficit de infraestructura productiva, social y económica.

b) **CON RELACIÓN A LOS PROBLEMAS ESPECÍFICOS**

Con respecto al **Problema Específico N° 1** y relacionado con la hipótesis, el **Plan Estratégico Sectorial Multianual –PESEM incide en la Gestión Pública, en un escenario de impacto del procedimiento parlamentario de Control Político el de la Investidura del Consejo de Ministros, años 2007 – 2012?**, los datos del cuadro N° 4.11: Perú consolidado de la ejecución del gasto público, según ejes estratégicos del PESEM, muestran que de un total de S/. 602,705 millones destinado al financiamiento de las 27 funciones generales del Estado agrupadas en tres grandes ejes estratégicos, la ejecución solo llegó al 82.4%.

Del total presupuestado, S/. 268,281 millones fueron orientados a las funciones comprendidas en el eje estratégico Derechos Básicos que representa el 44.5% y solo se ejecutó el 84.8%; por orden de prioridades, S/. 201,903 millones o 33.4% fueron destinados a las funciones comprendidas en el eje estratégico buena gobernanza que solo se ejecutó el 84.4%; y la diferencia de S/. 132,521 millones o 22.1% al eje estratégico Estado moderno que logra una ejecución promedio de solo el 74.5%. Ver cuadro que sigue:

CUADRO N° 4.67
PERÚ: CONSOLIDADO DEL GASTO PÚBLICO
SEGÚN EJES ESTRATÉGICOS
PERIODO 2007 – 2012
(en millones de S/.)

EJES ESTRATÉGICOS	EJECUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO					
	TOTAL PRESUPUESTO		EJECUTADO		NO EJECUTADO	
	S/.	%	S/.	%	S/.	%
Derechos Básicos	268,281	44.5	227,537	45.7	40,744	38.6
Estado Moderno	132,521	22.1	98,777	20.0	33,744	31.9
Buena Gobernanza	201,903	33.4	170,582	34.3	31,321	29.5
TOTAL	602,705	100.0	496,896	82.4	105,809	17.6

Fuente: MEF. Portal de Transparencia Económica. Consulta Amigable, 2013.

Desde el punto de vista de la **Efectividad** se observa que una mayor previsión de gasto público no viene acompañada de una mayor capacidad de gasto que permita al Estado avanzar en el cierre de las brechas de pobreza, desigualdad social y de infraestructura que impiden al país ser más equitativo e inclusivo, moderno y más competitivo.

Por el lado de la **Eficiencia** se observa que el Poder Ejecutivo con un coeficiente relacional inferior a 1 entre gasto público ejecutado y gasto público previsto logra una ejecución ineficiente, pues solo logra una ejecución de solo S/. 496,896 millones de S/. 602,705 disponibles. De este total, la mayor ejecución correspondió al eje derechos básicos con el 45.7%, seguido del de buena gobernanza con el 34.3% y finalmente, el de Estado moderno con el 20.0%.

Mientras tanto la no ejecución llegó a representar el 17.6% o S/. 105,809 millones, siendo mayor en el eje estratégico derechos básicos con el 38.6%, seguido de Estado moderno con 31.9% y buena gobernanza con el 29.5%. Representando la fórmula de la Eficiencia, relacionando gasto público ejecutado entre gasto público previsto, tenemos:

$$eficiencia = \frac{496,896}{602,705} = 0.8244$$

Por el lado de **Eficacia** y tomando las mismas cifras, se observa que el eje estratégico derechos básicos es el que mejor resultado al ejecutar S/. 227,537 millones de S/. 268,281 millones; le sigue, el eje estratégico de buena gobernanza que logra ejecutar S/. 170,582 millones de un total de S/. 201,903 millones; y en tercer lugar, el eje estratégico Estado moderno que logra ejecutar S/. 98,777 millones de S/. 132,521 millones disponibles.

Por el volumen de recursos dejados de gastar, el eje estratégico derechos básicos resulta ser el más afectado pues no logra ejecutar el 17.2% del total asignado, le sigue buena gobernanza con el 17.4% y algo más distante, Estado moderno con el 25.5%. Representando la fórmula de Eficacia, tenemos lo siguiente:

Cumplimiento de las funciones de Estado al servicio del ciudadano, comprendidos en el Eje estratégico, Derechos básicos:

$$eficacia = \frac{227,537}{268,281} = 0.8481$$

Cumplimiento de las funciones de Estado al servicio del ciudadano, comprendidas en el Eje estratégico, Estado moderno:

$$eficacia = \frac{98,777}{132,521} = 0.7453$$

Cumplimiento de las funciones de Estado al servicio del ciudadano, comprendidas en el Eje estratégico, Buena gobernanza:

$$eficacia = \frac{170,582}{201,903} = 0.8448$$

En cada caso queda demostrado también, la ineficacia del Poder Ejecutivo en el cumplimiento de las metas orientadas al cierre de las brechas de pobreza y desigualdad social, al no poder lograr la ejecución del gasto público destinado al eje estratégico derechos básicos.

De igual manera, muy poco se avanza en el horizonte de lograr un Estado moderno y descentralizado, pues es evidente una mayor incapacidad de gasto; y lejano además del imperativo de la gobernanza del país, pues hay mayores dificultades en vista que la práctica de la planificación que es vital para la mejora de la calidad de la Gestión Pública es débil e incipiente.

Profundizando en la efectividad de la Gestión Pública, según funciones por niveles de gobierno, los datos de los cuadros N° 4.12, 4.13 y 4.14 comparativo de la ejecución del gasto público según funciones por niveles de gobierno, se observa la misma tendencia de incapacidad de gasto tal como ocurre con la variable independiente.

En este caso la Gestión Pública en los tres niveles de gobierno sufre las consecuencias de la debilidad con que se aplica el procedimiento de la Investidura del Consejo de Ministros y la incipiente práctica de la planificación. Ver cuadro que sigue:

CUADRO N° 4.68
PERÚ: CONSOLIDADO DEL GASTO PÚBLICO
SEGÚN FUNCIONES EN LOS TRES NIVELES DE GOBIERNO
PERIODO 2007 – 2012
(en millones de S/.)

NIVELES DE GOBIERNO	EJECUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO					
	TOTAL PRESUPUESTO		EJECUTADO		NO EJECUTADO	
	S/.	%	S/.	%	S/.	%
Gob. Nacional	354,886	58.8	309,329	62.2	45,557	42.8
Gob. Regionales	113,876	18.8	93,531	18.8	20,345	19.2
Gob. Locales	133,973	22.4	94,036	19.0	39,937	38.0
TOTAL	602,705	100.0	496,896	82.4	105,809	17.6

Fuente: MEF. Portal de Transparencia Económica. Consulta Amigable, 2013.

Los datos muestran que por el indicador de grandes de funciones de Estado según niveles de Gobierno, el Gobierno Nacional concentra el 58.8% del presupuesto total, seguido de los Gobiernos Locales que participan con el 22.4% y por último los Gobiernos Regionales con un 18.8%.

Desde el punto de vista de la **Eficiencia**, los tres niveles de gobierno muestran una ineficiente Gestión Pública. Esto quiere decir que los tres niveles de gobierno tienen serias limitaciones que impiden una mejor prestación y administración de servicios públicos y sociales a los ciudadanos.

De acuerdo con los datos antes ofrecidos se observa que la mayor eficiencia sin considerarse como óptima, la exhibe el Gobierno Nacional en cuyo cumplimiento de las funciones encargadas logra una ejecución de 62.2%; los Gobiernos Regionales mantienen el mismo nivel de gasto en relación a su participación en la distribución situación que se observa en los Gobiernos Regionales.

Representando la fórmula de la Eficiencia, relacionando el gasto ejecutado entre el presupuesto previsto para el cumplimiento de las

funciones de Estado al servicio del ciudadano, con cargo a los tres niveles de gobierno, se tiene lo siguiente:

$$eficiencia = \frac{496,896}{602,705} = 0.8244$$

Desde el punto de vista de la **Eficacia**, se observa que el Gobierno Nacional aun cuando logra un mejor nivel de ejecución promedio de 87.2% deja de atender las necesidades de grandes sectores sociales; los Gobiernos Regionales logran una ejecución de 82.1%; pero más grave el hecho que los Gobiernos Locales, logran una ejecución de solo 70.1%. Representando la fórmula de la Eficacia, relacionando el gasto público ejecutado entre gasto público asignado, tenemos lo siguiente:

En relación a cumplimiento de funciones del Estado al servicio del ciudadano a cargo del Gobierno Nacional o Central.

$$eficacia = \frac{309,329}{354,886} = 0.8716$$

En relación al cumplimiento de funciones de Estado al servicio del ciudadano a cargo de los Gobiernos Regionales:

$$eficacia = \frac{93,531}{113,876} = 0.8213$$

En relación al cumplimiento de funciones de Estado al servicio del ciudadano a cargo de los Gobiernos Locales:

$$eficacia = \frac{94,036}{133,973} = 0.7019$$

Como se puede apreciar, los coeficientes confirman la poca efectividad de la Gestión Pública en el cumplimiento de las funciones de Estado al servicio del ciudadano en los tres niveles de gobierno.

Con respecto al **Problema Específico N° 2** relacionado con la Hipótesis de que el **Sistema de Presupuesto Público influye en la Gestión Pública, en un escenario de impacto del procedimiento parlamentario de Control Político el de la Investidura del Consejo de Ministros, años 2007 – 2012**, los datos de los del cuadro N° 4.8 Perú: capacidad de gasto en actividades y proyectos y el cuadro N° 4.9 Perú: capacidad de gasto en actividades y proyectos, según niveles de gobierno, muestran una mayor concentración del presupuesto en el nivel nacional, pese al proceso de descentralización y se evidencian las mismas tendencias de incapacidad de gasto que se han visto en los indicadores anteriores; asimismo, se ratifica la capacidad de gasto promedio anual de alrededor del 82%.

Es decir que, cada año, el Poder Ejecutivo pese a que incrementa el presupuesto inicial de apertura –PIA aplicando los criterios de inercia y discrecionalidad presupuestal, siempre tendrá un superávit presupuestal en un promedio de 18%. Sin embargo, es bueno hacer notar que la distribución del presupuesto público no resultaría ser equitativa, puesto que el Gobierno Nacional o Central es quien concentra la mayor parte de la torta presupuestal.

En efecto, la participación del Gobierno Central representa el 58.8% del presupuesto total y el 70.7% del total del gasto corriente o actividades del sector público nacional y el 29.4% del presupuesto destinado al financiamiento de proyectos de inversión pública; en cambio la participación de los Gobiernos Regionales es de 18.8%, se reduce a 17.0% en actividades y mejora en proyectos de inversión que sube a 23.6%.

En el caso de los Gobiernos Locales la situación es distinta, participa del 22.4% en la distribución de la torta presupuestal, reduce a 12.3% en financiamiento de actividades y aumenta a 47% su participación en proyectos de inversión pública. Ver cuadro que sigue:

CUADRO N° 4.69
PERÚ: CONSOLIDADO DE LA DISTRIBUCIÓN DEL PRESUPUESTO EN
ACTIVIDADES Y PROYECTOS DE INVERSIÓN PÚBLICA,
SEGÚN NIVELES DE GOBIERNO
PERIODO 2007 – 2012
(en millones de S/.)

NIVELES DE GOBIERNO	DISTRIBUCIÓN DEL PRESUPUESTO PÚBLICO					
	TOTAL PRESUPUESTO		ACTIVIDADES		PROYECTOS INVER. PÚBLICA	
	S/.	%	S/.	%	S/.	%
Gob. Nacional	354,886	58.8	304,186	70.7	50,700	29.4
Gob. Regionales	113,876	18.8	73,176	17.0	40,700	23.6
Gob. Locales	133,973	22.4	52,873	12.3	81,100	47.0
TOTAL	602,705	100.0	430,205	71.4	172,500	28.6

Fuente: MEF. Portal de Transparencia Económica. Consulta Amigable, 2013.

La **Efectividad** del Sistema de Presupuesto Público se puede observar en los indicadores de ejecución y es allí donde se evidencian los problemas de inequidad con la concentración presupuestal en el Gobierno Nacional o Central y la incapacidad de gasto en los tres niveles de gobierno.

En vista que la concentración es mucho mayor en el componente de actividades, es de sospechar que el Gobierno Nacional o Central en la medida que no demuestra capacidad de gasto, mantiene cautivo el 73.2% del presupuesto no ejecutado, que a la postre será considerado superávit presupuestal para el siguiente ejercicio fiscal.

En otro aspecto, la incapacidad de gasto se observa en ambos componentes del gasto público y en los tres niveles de gobierno. Ver cuadro que sigue:

CUADRO N° 4.70
PERÚ: CONSOLIDADO DE LA EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO EN
ACTIVIDADES Y PROYECTOS DE INVERSIÓN PÚBLICA,
SEGÚN NIVELES DE GOBIERNO
PERIODO 2007 – 2012
(en millones de S/.)

NIVELES DE GOBIERNO	EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO PÚBLICO					
	ACTIVIDADES			PROYECTOS INVER. PÚBLICA		
	TOTAL	EJECUTADO	NO EJECUTADO	TOTAL	EJECUTADO	NO EJECUTADO
Gob. Nacional	304,186	270,454	33,732	50,700	38,500	12,200
Gob. Regional	73,176	69,195	3,981	40,700	24,300	16,400
Gob. Local	52,873	44,592	8,281	81,100	48,700	32,400
TOTAL	430,265	384,241	46,024	172,500	111,500	61,000
%	100.0	89.3	10.7	100.0	64.6	35.4

Fuente: MEF. Portal de Transparencia Económica. Consulta Amigable, 2013.

Desde el punto de vista de Eficiencia, el componente de actividades muestra una ejecución promedio en el periodo 2007 – 2012 del 89.3%; y por el componente de proyectos de inversión pública, la ejecución solo llega a ser de alrededor del 64.6%. Representando la fórmula de la Eficiencia presupuesto ejecutado entre presupuesto total para actividades se tiene lo siguiente:

$$eficiencia = \frac{384,241}{430,265} = 0.8930$$

Respecto a la eficiencia en el presupuesto de proyectos de inversión pública, se tiene lo siguiente:

$$eficiencia = \frac{111,500}{172,500} = 0.6463$$

Desde el punto de vista de la **Eficacia** con relación al presupuesto de actividades, se observa que el mayor nivel de ejecución está en los Gobiernos Regionales que representa el 94.4%; luego sigue el Gobierno Nacional o Central que llega al 88.9% y los Gobiernos Locales que llegan al 84.4%.

Representando la fórmula de la eficacia de capacidad de gasto según niveles de gobierno, en vista que el presupuesto no varía con relación funciones del Estado y ejecución del gasto público y la ejecución del presupuesto de proyectos de inversión pública comprende al Problema Específico N° 3, se tiene lo siguiente:

Nivel de ejecución del presupuesto de actividades en los Gobiernos Regionales:

$$eficacia = \frac{69,195}{73,176} = 0.9455$$

Nivel de ejecución del presupuesto de actividades en el Gobierno Nacional o Central:

$$eficacia = \frac{270,454}{304,186} = 0.8891$$

Nivel de ejecución del presupuesto de actividades en los Gobiernos Locales:

$$eficacia = \frac{44,592}{52,873} = 0.8433$$

Los coeficientes relacionales revelan la ineficiencia del Sistema de Presupuesto Público y que su influencia en la Gestión Pública es gravitante en la afectación de la calidad.

Finalmente, con respecto al **Problema Específico N° 3** relacionado con la Hipótesis de que el **Sistema de Inversión Pública determina la Gestión Pública, en un escenario de impacto del procedimiento parlamentario de Control Político el de la Investidura del Consejo de Ministros, años 2007 – 2012**, los datos del cuadro N° 4.15 Perú: Proyectos de inversión pública con declaratoria de viabilidad y el cuadro N° 4.16 Perú: Presupuesto para proyectos de inversión pública, muestran que el volumen de proyectos declarados viables no necesariamente expresan la calidad y también cuan ineficaz es la Gestión en los tres niveles de gobierno.

Desde el punto de vista de la **Efectividad** se observa que los proyectos con mayor impacto están en los Gobiernos Regionales con una demanda de inversión promedio de S/. 3.9 millones por cada proyecto declarado viable, le sigue el Gobierno Nacional con S/. 3.4 millones promedio; y por último, los Gobiernos Locales con S/. 1.5 millones promedio.

Mientras que por capacidad de ejecución destaca en primer lugar el Gobierno Nacional o Central que registra un nivel de ejecución del 75.9%, le siguen los Gobiernos Locales con el 60.0% y luego los Gobiernos Regionales con el 59.7%.

De acuerdo con el Banco de Proyectos organizado en el periodo 2007 – 2012 se logra un universo de 103,019 proyectos de inversión pública con una demanda de inversión total de alrededor de S/. 164,711 millones y un promedio inversión por cada proyecto declarado viable de S/. 1.5 millones.

En conjunto los tres niveles de gobierno dispusieron de un total de alrededor de S/. 172,500 millones de los cuales ejecutaron S/. 111,500 millones y dejaron de ejecutar S/. 61,000 millones. El Gobierno Nacional o Central dispuso del 29.3% del presupuesto total pero dejó de ejecutar más de S/. 12,200 millones; los Gobiernos Regionales dispusieron del 23.7% dejando de ejecutar más de S/. 16,400 millones; y algo más grave ocurrió en los Gobiernos Locales que dispusieron del 47.0% del presupuesto pero no ejecutaron más S/. 32,400 millones. Ver cuadro que sigue:

CUADRO N° 4.71
PERÚ: CONSOLIDADO DE LA EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO PARA
PROYECTOS DE INVERSIÓN PÚBLICA,
SEGÚN NIVELES DE GOBIERNO
PERIODO 2007 – 2012
(en millones de S/.)

NIVELES DE GOBIERNO	EJECUCIÓN PPTO PROYECTOS INVERSIÓN PÚBLICA					
	TOTAL PRESUPUESTO		EJECUTADO		NO EJECUTADO	
	S/.	%	S/.	%	S/.	%
Gob. Nacional	50,700	29.3	38,500	34.5	12,200	20.0
Gob. Regionales	40,700	23.7	24,300	21.9	16,400	26.9
Gob. Locales	81,100	47.0	48,700	43.6	32,400	53.1
TOTAL	172,500	100.0	111,500	64.6	61,000	35.4

Fuente: MEF. SNIP. Banco de Proyectos. Módulo de Estadísticas y Reportes. Lima, 2013.

Representando la fórmula de la **Eficiencia** relacionando el presupuesto ejecutado entre el total de presupuesto previsto para proyectos de inversión pública se tiene lo siguiente:

$$eficiencia = \frac{111,500}{172,500} = 0.6463$$

Representando la fórmula de la **Eficacia**, relacionando el presupuesto ejecutado entre el presupuesto previsto para proyectos de inversión, según niveles de gobierno, tenemos:

Con relación al Gobierno Nacional o Central:

$$eficacia = \frac{38,500}{50,700} = 0.7593$$

Con relación a los Gobiernos Regionales:

$$eficacia = \frac{24,300}{40,700} = 0.5970$$

Con relación a los Gobiernos Locales:

$$eficacia = \frac{48,700}{81,100} = 0.6004$$

Como observa los tres coeficientes relacionales, siendo inferiores a 1, revelan cuan ineficaz es la Gestión en los tres niveles de gobierno; pero también grafican de modo claro que el Sistema de Inversión Pública efectivamente determina la calidad de la Gestión Pública.

4.2.5.2 RESULTADOS DE LA TÉCNICA DE LA ENCUESTA DE OPINIÓN PÚBLICA

Dentro de la inferencia estadística, un contraste de hipótesis (también denominado test de hipótesis o prueba de significación), es un procedimiento para juzgar si una propiedad que se supone en una población estadística es compatible con lo observado en una muestra de dicha población. Fue iniciada por Ronald Fisher y fundamentada posteriormente por Jerzy Neyman y Karl Pearson.

Mediante esta teoría, se aborda el problema estadístico considerando una hipótesis determinada H_0 y una hipótesis alternativa H_1 , y se intenta dirimir cuál de las dos es la hipótesis verdadera, tras aplicar el problema estadístico a un cierto número de experimentos.

Está fuertemente asociada a los considerados errores de tipo I y II en estadística, que definen respectivamente, la posibilidad de tomar un suceso falso como verdadero, o uno verdadero como falso.

Existen diversos métodos para desarrollar dicho test, minimizando los errores de tipo I y II, y hallando por tanto con una determinada potencia, la hipótesis con mayor probabilidad de ser correcta.

ANÁLISIS DE LA DISTRIBUCIÓN DE FRECUENCIAS DE LAS RESPUESTAS DE LOS ÍTEMS DE LOS INSTRUMENTOS EVALUADOS

Dada la naturaleza de la Investigación, se han planteado cuatro (04) instrumentos de recolección de datos: 1. Se refiere a la percepción sobre el procedimiento parlamentario de la Investidura del Consejo de Ministros; 2. Se refiere a la percepción sobre la Gestión Pública; 3. Relacionada con la percepción sobre el Sistema de Planeamiento Estratégico; 4. Percepción sobre el Sistema de Presupuesto Público y el de Inversión Pública.

Durante el desarrollo de la presente Investigación, se han tenido en cuenta los Cinco (05) instrumentos y cada una de ellos fue aplicado a 240 personas entre ellos se identifican 192 hombres y 48 mujeres. Del total, 99 encuestados son considerados Gestores públicos por su desempeño como funcionarios, gerentes o directores en la Gestión Pública; y la diferencia, 141 líderes políticos o Decisores de políticas públicas en su condición de Congresistas, Presidentes Regionales y Alcaldes. Desde la perspectiva de que todos ellos configuran un conjunto sistémico de instituciones y organizaciones que cumplen determinadas funciones orientadas a cambiar la realidad peruana.

Los factores que se han comparado estadísticamente son: 1. Percepción sobre el procedimiento parlamentario de la Investidura del Consejo de Ministros; 2. Percepción sobre la Gestión Pública; 3. Percepción sobre el Sistema de Planeamiento Estratégico; 4. Percepción sobre el Sistema de Presupuesto Público; y 5. Percepción sobre el Sistema de Inversión Pública. Todos ellos dados en el contexto del Poder Legislativo o Congreso cuya facultad constitucional es la de ejercer la función de control político y la otra el Poder Ejecutivo, como responsable de la conducción de la Gestión Pública, pasibles de ser vigilados por el Congreso de la República.

a) CONTRASTACIÓN DE HIPÓTESIS: PROCEDIMIENTO PARLAMENTARIO DE CONTROL POLÍTICO EL DE LA INVESTIDURA DEL CONSEJO DE MINISTROS – GESTIÓN PÚBLICA

A menudo la función de Control Político se pretende confundir con la de fiscalización, sin considerar que tiene otras connotaciones y que por

su carácter debe distinguirse como el CONTROL POLÍTICO que ejerce el Legislativo sobre los actos de la administración y de las autoridades del Ejecutivo.

Así el procedimiento parlamentario de la Investidura del Consejo de Ministros y otros mecanismos de Control Político, están orientados a la realización de actos e investigaciones y la aprobación de acuerdos sobre la conducta política del Gobierno, el desenvolvimiento de la administración y el desempeño de las autoridades del Estado, el ejercicio de la delegación de facultades legislativas, el dictado de decretos de urgencia y la fiscalización sobre el uso y la disposición de bienes y recursos públicos, el cumplimiento por el Presidente de la República del mensaje anual al Congreso de la República y el antejuicio político, cuidando que la Constitución Política y las leyes se cumplan y disponiendo lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores.

Así los procedimientos de la función de Control Político deben desarrollarse en función de los intereses de los electores y no del interés de los congresistas o parlamentarios, debiendo extenderse a todo el sector público en sus tres niveles de gobierno y no solo el nacional o central.

En el entendido que la función de Control Político está básicamente relacionada con las actividades de recojo de información, seguimiento al trabajo de los órganos y el desempeño de las autoridades gubernamentales e investigación, esta función, permite alcances temáticos de mayor impacto.

El Congreso de la República o parlamento ha comprendido que se debe *relacionar* el procedimiento parlamentario de la Investidura del Consejo de Ministros (presentación, sustentación y debate de la política general del Gobierno), al pedido de informes, estación de preguntas, las

interpelaciones, etc. diferenciando los procedimientos propios de la función de fiscalización.

Los estimados que buscan relacionar el procedimiento parlamentario de la Investidura del Consejo de Ministros con la Gestión Pública al ejecutar la política general del Gobierno, en los años 2007 – 2012, permite concluir en base al siguiente planteamiento a partir de la comparación de las medias poblacionales:

$$H_0: \mu_1 = \mu_2 \text{ (No hay efecto)} \quad H_1: \mu_1 \neq \mu_2 \text{ (Si hay efecto)}$$

Si las medias poblacionales son iguales NO hay efecto, pero si son diferentes SI hay efecto; destaca la Variables de trabajo 1) El procedimiento parlamentario de la Investidura del Consejo de Ministros y la Variable de trabajo 2) la Gestión Pública del Perú durante el periodo 2007 – 2012. En nuestro caso las Medias Poblacionales de las funciones son diferentes:

CUADRO N° 4.72
CONTROL POLÍTICO
Estadísticos Descriptivos

FUNCIONES PARLAMENTARIAS	ESTADÍSTICOS DESCRIPTIVOS				
	N	MÍNIMO	MÁXIMO	MEDIA	DESVIACIÓN TÍPICA
Representación	5	,00	77,00	48,0000	31,53569
Legislación	5	,00	113,00	48,0000	45,26036
Fiscalización	5	,00	120,00	48,0000	46,38426
Control Político	5	,00	94,00	44,2000	38,29099
N válido (según lista)	5				

CUADRO N° 4.73
CONTROL POLÍTICO
Prueba de KOLMOGOROV – SMIRNOV para una muestra

ESTADÍSTICOS DESCRIPTIVOS	FUNCIONES PARLAMENTARIAS			
	REPRE- SENTACIÓN	LEGISLA- CIÓN	FISCALI- ZACIÓN	CONTROL POLÍTICO
N	5	5	5	5
Parámetros normales a. b.				
Media	48,0000	48,0000	48,0000	44,2000
Desviación típica	31,53569	45,26036	46,38426	38,29099
Diferencias más extremas				
Absoluta	,204	,174	,181	,200
Positiva	,179	,174	,181	,200
Negativa	-,204	-,144	-,150	-,191
Z de Kolmogorov –Smirnov	,456	,388	,406	,447
Sig. Asintót. (bilateral)	,985	,998	,997	,988
a. La distribución de contraste es la normal				
b. Se han calculado a partir de los datos				

CUADRO N° 4.74
CONTROL POLÍTICO
Resumen

FUNCIONES PARLAMENTARIAS	ESTADÍSTICOS DESCRIPTIVOS		
	MEDIA	DESVIACIÓN TÍPICA	KOLMOGOROV SMIRNOV Z
Representación	48.00	31.53	.456
Legislación	48.00	45.26	.388
Fiscalización	48.00	46.38	.406
Control Político	44.20	38.29	.447
n= 240			

CUADRO N° 4.75
GESTIÓN PÚBLICA
Estadísticos Descriptivos

NIVELES DE GOBIERNO	ESTADÍSTICOS DESCRIPTIVOS				
	N	MÍNIMO	MÁXIMO	MEDIA	DESVIA- CIÓN TÍPICA
Gobierno Central	4	12,00	120,00	60,0000	52,99686
Gobiernos Regionales	4	12,00	132,00	60,0000	56,14861
Gobiernos Locales	4	19,00	89,00	60,0000	29,58606
N válido (según lista)	4				

CUADRO N° 4.76
GESTIÓN PÚBLICA
Prueba de Kolmogorov – Smirnov para una muestra

ESTADÍSTICOS DESCRIPTIVOS	NIVELES DE GOBIERNO		
	GOBIERNO CENTRAL	GOBIERNOS REGIONALES	GOBIERNOS LOCALES
N	4	4	4
Parámetros normales a. b.			
Media	60,0000	60,0000	60,0000
Desviación típica	52,99686	56,14861	29,58603
Diferencias más extremas			
Absoluta	,280	,267	,277
Positiva	,280	,267	,167
Negativa	-,280	-,196	-,277
Z de Kolmogorov –Smirnov	,561	,535	,554
Sig. Asintót. (bilateral)	,912	,937	,919
a. La distribución de contraste es la normal			
b. Se han calculado a partir de los datos			

CUADRO N° 4.77
GESTIÓN PÚBLICA
Resumen

NIVELES DE GOBIERNO	ESTADÍSTICOS DESCRIPTIVOS		
	MEDIA	DESVIACIÓN TÍPICA	KOLMOGOROV SMIRNOV Z
Gobierno Central	60.00	52.99	.561
Gobiernos Regionales	60.00	56.14	.535
Gobiernos Locales	60.00	29.58	.554
n= 240			

Lo que nos permite concluir que debido al valor de las Medias que resultan diferentes **HUBO RELACIÓN** entre el procedimiento parlamentario de la Investidura del Consejo de Ministros y la Gestión Pública al ejecutar la política general del Gobierno, en los años 2007 – 2012.

Cabe destacar que son características especiales de toda prueba paramétrica los siguientes supuestos:

1. **El supuesto de Normalidad:** asume que las muestras con las que se trabaja han sido extraídas de una población que sigue una distribución normal.

2. **El supuesto de homogeneidad de la Varianza:** supone que las varianzas dentro de los grupos, son estadísticamente iguales, es decir, son homogéneas.
3. **El supuesto** de que la variable dependiente es medida al menos en una escala de **intervalo**.
4. **El supuesto** de que se mantiene la independencia de las observaciones a excepción de datos pareados. se habla de **muestras apareadas** cuando los sujetos de las muestras han sido elegidos de forma que se parecen bastantes en sus características o se trata de los mismos individuos evaluados en dos momentos diferentes del tiempo.

Lo cierto es que hemos registrado una muy definida y mayoritaria preocupación por el problema de la Gestión Pública, en especial la información que, dentro de sus facultades constitucionales, el Congreso y los congresistas solicitan a los órganos gubernamentales y de la administración en general.

Consideran que la Gestión es lenta, tarda demasiado en ser aceptada como medida o solución o simplemente no se da de un modo eficiente, razón por la cual es necesario superar esa actitud.

Por ejemplo los pedidos de información son instrumentos aún muy importantes en el mundo parlamentario, pese a existir una serie de acciones de información colateral tales como la Internet y las redes sociales.

Es más, los principales instrumentos de gestión con los que cuentan los parlamentarios para sustentar sus opiniones no han sido del todo útiles para esos casos, siendo otro motivo de preocupación las investigaciones parlamentarias, que, según los resultados de los entrevistados, adolecerían de los siguientes problemas principales:

- a. Existe una gran confusión con las funciones de otros órganos estatales.

- b. Está demostrado que la falta de experiencia y objetividad para desarrollarlas distorsiona la realidad y
- c. La falta de apoyo de las entidades públicas involucradas.

También se mencionó la obstaculización del gobierno y la interferencia de los medios de comunicación en las actividades de Control Político, y un asunto de especial relevancia: el control sobre los actos normativos del Presidente de la República (decretos legislativos, decretos de urgencia, tratados internacionales ejecutivos y decretos de instauración del régimen de excepción).

b) CONTRASTACIÓN DE HIPÓTESIS: PLAN ESTRATÉGICO SECTORIAL MULTIANUAL – GESTIÓN PÚBLICA

1RA HIPÓTESIS ESPECÍFICA

En qué forma el Plan Estratégico Sectorial Multianual - PESEM, incide en la Gestión Pública, en un escenario de impacto del procedimiento parlamentario de Control Político el de la Investidura del Consejo de Ministros, años 2007 – 2012.

H0: El Plan Estratégico Sectorial Multianual –PESEM, NO incide en la Gestión Pública, años 2007 - 2012

H1: El Plan Estratégico Sectorial Multianual –PESEM, SI incide en la Gestión Pública, años 2007 - 2012

**CUADRO N° 4.78
PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA
Estadísticos Descriptivos**

NIVELES DE GOBIERNO	ESTADÍSTICOS DESCRIPTIVOS				
	N	MÍNIMO	MÁXIMO	MEDIA	DESVIACIÓN TÍPICA
Gobierno Central	4	,00	139,00	60,0000	63,26136
Gobiernos Regionales	4	,00	170,00	60,0000	75,200638
Gobiernos Locales	4	,00	164,00	60,0000	72,27724
N válido (según lista)	4				

CUADRO N° 4.79
PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA
Prueba de KOLMOGOROV – SMIRNOV para una muestra

ESTADÍSTICOS DESCRIPTIVOS	NIVELES DE GOBIERNO		
	GOBIERNO CENTRAL	GOBIERNOS REGIONALES	GOBIERNOS LOCALES
N	4	4	4
Parámetros normales a. b.			
Media	60,0000	60,0000	60,0000
Desviación típica	63,26136	75,200638	72,27724
Diferencias más extremas			
Absoluta	,242	,365	,305
Positiva	,242	,365	,305
Negativa	-,171	-,212	-,203
Z de Kolmogorov –Smirnov	,483	,730	,610
Sig. Asintót. (bilateral)	,974	,661	,851
a. La distribución de contraste es la normal			
b. Se han calculado a partir de los datos			

CUADRO N° 4.80
PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA
Resumen

NIVELES DE GOBIERNO	ESTADÍSTICOS DESCRIPTIVOS		
	MEDIA	DESVIACIÓN TÍPICA	KOLMOGOROV SMIRNOV Z
Gobierno Central	60.00	63.26	.483
Gobiernos Regionales	60.00	75.20	.730
Gobiernos Locales	60.00	72.27	.610
n= 240			

Estas hipótesis intentan establecer la incidencia o no del PESEM en la Gestión Pública sin precisar las metas que orienten las políticas sectoriales en el marco de una política general que abarque programas, proyectos, bienes y fondos públicos.

Denominamos hipótesis nula H_0 a la hipótesis que se desea contrastar.

El nombre de "nula" significa “sin valor, efecto o consecuencia”, esto nos indica que H_0 debe identificarse con la hipótesis de no cambio (a partir de la opinión actual); H_0 representa la hipótesis que mantendremos a no ser que los datos indiquen su falsedad, y puede entenderse, por tanto, en el sentido de nula.

La hipótesis H_0 nunca se considera probada, aunque puede ser rechazada por los datos, en nuestro caso dos poblaciones con la misma media puede ser rechazada fácilmente cuando ambas difieren mucho, analizando muestras suficientemente grandes de ambas poblaciones, pero no puede ser "*demostrada*" mediante muestreo, puesto que siempre cabe la posibilidad de que, las medias difieran en una cantidad δ lo suficientemente pequeña para que no pueda ser detectada, aunque la muestra sea muy grande.

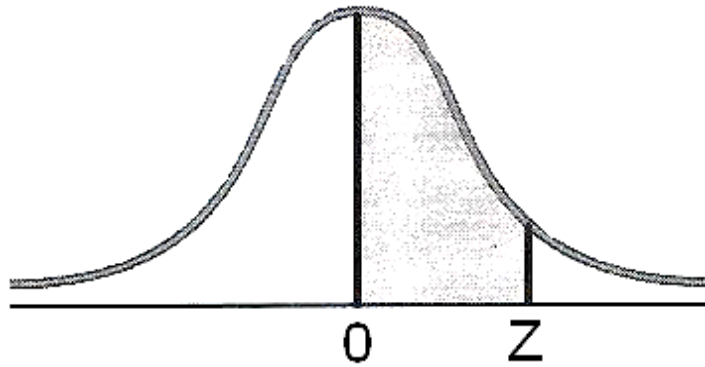
A partir de una muestra de la población en estudio, se extrae un estadístico (esto es, un valor que es función de la muestra) cuya distribución de probabilidad esté relacionada con la hipótesis en estudio y sea conocida.

Se toma entonces como región de rechazo al conjunto de valores que es más improbable bajo la hipótesis, esto es, el conjunto de valores para el que, rechazaremos la hipótesis nula si el valor del estadístico observado entra dentro de él.

La probabilidad de que se obtenga un valor del estadístico que entre en la región de rechazo aun siendo cierta la hipótesis puede calcularse, de esta manera, se puede escoger dicha región de tal forma que la probabilidad de cometer este error sea suficientemente pequeña. Un procedimiento de prueba se especifica por lo siguiente: Un estadístico de prueba: una función de los datos muestrales en los cuales se basa la decisión de rechazar H_0 o no rechazar H_0 .

1. Una región de rechazo, el conjunto de todos los valores del estadístico de prueba para los cuales H_0 será rechazada.

Entonces, la hipótesis nula será rechazada solamente si el valor observado o calculado del estadístico de prueba se ubica en la región de rechazo.



En el mejor de los casos podrían desarrollarse procedimientos de prueba para los cuales ningún tipo de error es posible. Pero esto puede alcanzarse solo si una decisión se basa en un examen de toda la población, lo que casi nunca es práctico. La dificultad al usar un procedimiento basado en datos muestrales es que debido a la variabilidad en el muestreo puede resultar una muestra no representativa.

Un buen procedimiento es aquel para el cual la probabilidad de cometer cualquier tipo de error es pequeña. La elección de un valor particular de corte de la región de rechazo fija las probabilidades de errores tipo I y II. Estas probabilidades de error son representadas por α y β , respectivamente.

En nuestro caso los estimados que buscan relacionar el Plan Estratégico Sectorial Multianual -PESEM, con la Gestión Pública años 2007 al 2012, permite concluir a partir de la comparación de sus medias poblacionales lo siguiente:

$$\mathbf{H_0: \mu_1 = \mu_2 \text{ (No hay efecto)}} \quad \mathbf{H_1: \mu_1 \neq \mu_2 \text{ (Si hay efecto)}}$$

Si las Medias poblacionales son iguales No hay efecto, pero si son diferentes SI hay efecto; destaca la Variables de trabajo 1, Planificación Estratégica y la Variable de trabajo 2, la Gestión Pública del Perú durante el periodo 2007 – 2012. En nuestro caso las Medias Poblacionales de las funciones son iguales por lo tanto se puede inferir

que **NO HAY RELACIÓN** entre la Planificación Estratégica y la Gestión Pública.

c) **CONTRASTACIÓN DE HIPÓTESIS: PRESUPUESTO PÚBLICO / INVERSIÓN PÚBLICA – GESTIÓN PÚBLICA**

2DA HIPÓTESIS ESPECÍFICA

Cómo el Sistema de Presupuesto Público influye en la Gestión Pública, en un escenario de impacto del procedimiento parlamentario de Control Político el de la Investidura del Consejo de Ministros, años 2007 – 2012.

H0: El Sistema de Presupuesto Público NO influye en la Gestión Pública, años 2007 – 2012.

H1: El Sistema de Presupuesto Público SI influye en la Gestión Pública, años 2007 – 2012.

3RA HIPÓTESIS ESPECÍFICA

Cómo el Sistema de Inversión Pública determina la Gestión Pública, en un escenario de impacto del procedimiento parlamentario de Control Político el de la Investidura del Consejo de Ministros, años 2007 – 2012.

H0: El Sistema de Inversión Pública NO determina la Gestión Pública, años 2007 – 2012.

H1: El Sistema de Inversión Pública SI determina la Gestión Pública, años 2007 – 2012.

En este caso, el método estadístico aplicado para la contrastación la Hipótesis General y a la 1ra Hipótesis Específica con la Gestión Pública, no podría ser aplicado para la 2da y 3ra Hipótesis Específica, si más bien corresponde, el coeficiente de correlación de Pearson que estadísticamente sirve para medir la relación lineal entre las variables aleatorias de eficiencia y eficacia de la variable dependiente Gestión Pública, como es el Presupuesto Público como factor contributivo a la

mejora de la Gestión Pública y la Inversión Pública como factor de la facilitación de ella.

El propósito del Estudio con respecto al Presupuesto Público y la Inversión Pública, radica en el hecho de saber en opinión de los entendidos en la materia (Líderes, como decisores de políticas públicas; y Gestores, como responsables de la gestión de las políticas públicas), si están de acuerdo o no en que la reforma de ambos los Sistemas contribuye a la mejora de la calidad de la Gestión Pública, cuya misión en proveer bienes y servicios a los ciudadanos para procurar progreso y bienestar social.

En efecto, con respecto al Sistema Nacional de Presupuesto Público se les ha inquirido por su parecer sobre la necesidad de reforma y específicamente, “En su opinión, cree usted que la reforma del Sistema de Presupuesto Público contribuye a la mejora de la calidad de la Gestión Pública? La percepción de los encuestados ha sido de la forma siguiente:

CUADRO N° 4.49

PERCEPCIÓN SISTEMA DE PRESUPUESTO PÚBLICO	FRECUENCIAS	
	N°	%
Sí	190	79.0
No	43	18.0
No Sabe / No Opina	7	3.0
TOTAL	240	100.0

Con respecto al Sistema de Inversión Pública, la pregunta fue, “En su opinión, cree usted que la reforma del Sistema de Inversión Pública contribuye a la mejora de la calidad de la Gestión Pública? La percepción de los encuestados, ha sido en el sentido siguiente:

CUADRO N° 4.54

PERCEPCIÓN SISTEMA DE INVERSIÓN PÚBLICA	FRECUENCIAS	
	N°	%
Sí	195	81.0
No	38	16.0
No Sabe / No Opina	7	3.0
TOTAL	240	100.0

Como se observa, los dos cuadros últimos, muestran los valores que como resultado de la Encuesta de Opinión Pública se aplicó para conocer la percepción del público encuestado, sobre temas que están siendo revisados y rediseñados por todo el mundo a fin de cautelar el buen uso de los fondos públicos y si realmente el gasto se traduce en oportunidades para los ciudadanos.

En este caso los estimados que buscan relacionar el Sistema de Presupuesto Público y el de Inversión Pública con la Gestión Pública, permite concluir a partir de la percepción y posterior comparación de los resultados, que: La opinión de los encuestados, solo se podría comparar a partir del cálculo de la correlación “r” de Pearson y su Coeficiente de determinación. Cuando se compararon las correlaciones sobre el conjunto de datos arrojo, lo siguiente:

CUADRO N° 4.81
CORRELACIÓN SISTEMAS DE PRESUPUESTO PÚBLICO E INVERSIÓN PÚBLICA – GESTIÓN PÚBLICA

CORRELACIONES	SI	NO
SI		
Correlación de Pearson	1	-1,000**
Sig. (bilateral)		
N	2	2
NO		
Correlación de Pearson	-1,000**	1
Sig. (bilateral)		
N	2	2
** La correlación es significativa al nivel 0,01 Bilateral		

Continúa...

Concluye ...

CORRELACIONES	SI	NS / NO
SI		
Correlación de Pearson	1	a
Sig. (bilateral)		
N	2	2
NS / NO		
Correlación de Pearson	a	a
Sig. (bilateral)		
N	2	2
a. No se puede calcular porque al menos una variable es constante		

4.3 DISCUSIÓN DE LOS RESULTADOS

Los resultados obtenidos con el desarrollo de la Investigación revelan su importancia y su pertinencia en circunstancias que los ciudadanos exigen mayor eficiencia y eficacia en los actos administrativos de la Gestión Pública y el desempeño transparente de sus autoridades y funcionarios en el manejo de los bienes y recursos públicos destinados a satisfacer las necesidades de la población que espera del Estado, la adecuada como oportuna prestación de servicios sociales y servicios públicos.

Espera también que, la acción del Estado se ejecute con apego al principio democrático de la separación de poderes, el Poder Judicial como responsable de la administración de justicia; el Poder Ejecutivo como responsable de la administración de los bienes y recursos públicos; y el Poder Legislativo como responsable de ejercer Control Político y la fiscalización a los actos que cumplen los primeros. Se confirma el supuesto de que una Gestión Pública de calidad solo es posible con un adecuado ejercicio de la función parlamentaria del Control Político y precisamente con el procedimiento de la Investidura del Consejo de Ministros.

Otro hecho muy importante que revelan los resultados obtenidos con la Investigación es que la condición necesaria para que ese ideal se logre, es hacer reformas y arreglos institucionales en el aparato público para profundizar el ejercicio de las funciones y

competencias conferidas a los diferentes organismos públicos e impulsar mejoras en la administración de los bienes y recursos públicos como en el desempeño de las autoridades y funcionarios, cuya misión es canalizar atención a la satisfacción de las necesidades de la población.

De modo específico, los resultados obtenidos con la Investigación en relación con las Hipótesis planteadas, apoyan la discusión siguiente:

4.3.1 CON RELACIÓN AL PROCEDIMIENTO PARLAMENTARIO DE CONTROL POLÍTICO EL DE LA INVESTIDURA DEL CONSEJO DE MINISTROS

Al respecto, los resultados explican cuál es el verdadero sentido y propósito del procedimiento parlamentario de Control Político el de la Investidura del Consejo de Ministros; la práctica parlamentaria; y la percepción de líderes políticos y funcionarios públicos. El primer aspecto refiere a los resultados logrados con la técnica de Observación Directa, centrada en documentación y datos de fuentes y archivos documentales; y el segundo, a los resultados logrados con la aplicación de la Encuesta de Opinión Pública.

a) TÉCNICA DE LA OBSERVACIÓN DIRECTA

A partir de los antecedentes del Marco Teórico y desde el punto de vista del proceso histórico de la humanidad, se ha podido conocer que la práctica de la función de control político en el mundo no es reciente tiene vieja data y se remonta a las antiguas polis o ciudades –Estado de la antigua Grecia en los siglos XII y IX a.C. y la República de Roma del año 509 a.C. en las que florecieron las primeras formas políticas de división de poderes en la necesidad de asegurar un ejercicio equilibrado del poder.

Se ha podido conocer también que la concepción primigenia del sistema político y consecuentemente del control, ha sido mejorada gracias a los aportes de los célebres filósofos Platón y Aristóteles

quienes desarrollan la teoría de la ciudadanía, la constitución y la distribución de poderes que años más tarde fueron conceptualizadas en los regímenes políticos y sistemas constitucionales modernos ideados por el pensador inglés J. Locke y el francés Montesquieu.

En la actualidad y pese a la evolución histórica de casi 2,500 años que ha seguido el control como mecanismo de vigilancia al ejercicio del poder en los diferentes regímenes políticos (presidenciales, parlamentarios, monárquicos, etc.), tanto el concepto como la práctica siguen concitando interés en vista que la necesidad de control es consustancial a la vigencia de la constitución, buen gobierno y democracia plena.

Con relación al concepto o la idea misma de control se sabe que no está perfectamente definida como lo bien anota el profesor N. Sagués quien refiere que su desarrollo es reciente en la ciencia del derecho constitucional, parecer que también comparte el profesor J. C. Galeano de la Universidad de La Sabana que relaciona el desarrollo del concepto en la teoría de la tri-división de poderes.

Respecto de la práctica, el doctor D. Valdés observa que el control político como función tradicional de los sistemas constitucionales ha ido incorporando nuevos instrumentos y mecanismos parlamentarios que han sido muy dinámicos a partir del impulso dado por la Revolución Francesa (1791) y la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (1789), razón por la cual el control se ha posicionado como la función más importante que cumple el Congreso o Parlamento.

Sin embargo, el doctor G. Enríquez sostiene que el control político siendo consustancial al de constitución que estructura el poder y sus posibles controles, pese a su presencia histórica de 2,500 años en la vida del pensamiento político de la humanidad no siempre ha sido bien valorado y se ha visto como distintos tipos de formas de gobierno

pasaban por encima de la institución de control, sin reparar en que la mejor forma de gobierno es el gobierno equilibrado.

Sobre el particular, la doctora M. Campos dice que las funciones de representación y de control político resultan ser fundamentales en las democracias modernas, en circunstancias que tradicionalmente los parlamentos son vistos como legisladores. Sostiene que la democracia no puede ser entendida sin control político. Dice que en el Perú el sistema presidencialista ha incorporado tempranamente mecanismos de control propios del sistema parlamentario como el de la investidura que se instituye con la Constitución de 1993.

Las reflexiones antes destacadas resultan vitales para comprender que la práctica de la función de control político es relativamente joven en el Perú y ello explica la incipiente reglamentación de los procedimientos y consecuentemente la fragilidad de su práctica, frente a un sistema político profundamente presidencialista, tal como bien lo hace notar la doctora L. Fernández quien refiere que las reglas básicas para su funcionamiento no están totalmente definidas y muchas veces, son aplicados siguiendo procedimientos que no están regulados y por tal motivo, la práctica no siempre ha llevado a resultados positivos y que los engorrosos procesos no logran la consecución de los fines previstos, siendo procedente la reforma de la Constitución y la modificación del Reglamento del Congreso.

A la percepción general que tiene L. Fernández, específicamente sobre el procedimiento parlamentario de la Investidura del Consejo de Ministros, el trabajo realizado por la Asociación Reflexión Democrática aporta más elementos de juicio a favor de la reforma, pues sostiene que los marcos legales y las formas cómo se organiza y desarrolla tan importante función de control, condena a que tal procedimiento siga un enfoque ritual y lo critica porque debería ser más propositivo. La apreciación, parte de analizar la importancia que tiene el procedimiento y lo poco práctico que resulta su ejercicio al no

ser el marco de referencia para la gestión de la política general del Gobierno.

Para Reflexión Democrática, el procedimiento de la Investidura del Consejo de Ministros debe atribuírsele efectos políticos concretos, además del valor político y jurídico que tiene la concesión del voto de confianza, relacionados con las actividades gubernamentales y parlamentarias y la política general del Gobierno, en términos de colaboración y control.

Además de ello, considera razonable que el ejercicio del control parlamentario se concentre, a partir de la Investidura del Consejo de Ministros, en la exigencia de que se cumpla con la política general del Gobierno y que este envíe oportunamente al Congreso los proyectos de ley que requieren debate y aprobación urgente.

Resta precisar que el procedimiento parlamentario de la Investidura del Consejo de Ministros desde su institución en 1993 con la actual Constitución Política no ha sido objeto de reglamentación y de mejora alguna de su protocolo, razones que explican no solo el parecer de Reflexión Democrática sino también la poca utilidad que aporta su ejercicio a la acción del gobierno y al desempeño de los servidores públicos responsables de la prestación de los servicios públicos y de la administración de los bienes y recursos públicos que configuran la Gestión Pública en el país.

Hasta aquí lo queda meridianamente claro es que la negligencia en la reglamentación y formalización de la institución y práctica permanente del procedimiento parlamentario de la Investidura del Consejo de Ministros que tiene la virtud de haber sido tomado de los regímenes parlamentarios por un sistema en extremo presidencialista, hace que la concurrencia del Presidente del Consejo de Ministros al Congreso de la República para exponer y debatir la política general del gobierno sea del todo un prurito legal sin la obligación de precisar

metas y objetivos de desarrollo y los recursos que serán empleados, provocando la ineficacia del control al desempeño del Poder Ejecutivo que como queda demostrado, hace uso de otros instrumentos o mecanismos como el Sistema de Presupuesto Público que en definitiva es el que marca el rumbo de la Gestión Pública nacional.

La idea central de reglamentar y formalizar la institución y práctica del procedimiento parlamentario de la Investidura del Consejo de Ministros estriba en el hecho de profundizar el ejercicio de la función de control político por el Congreso, ello en vista que el Sistema de Presupuesto Público cuenta con otros mecanismos de vigilancia y control como la Comisión Ordinaria de Presupuesto y Cuenta General de la República y la Contaduría Pública de la Nación desde el punto de vista de presentación de balances y estados financieros, sin relación con la institución de la rendición de cuentas.

En esa perspectiva resulta poco trascendente profundizar el análisis del contenido y propósito de las exposiciones ofrecidas ante pleno del Congreso, pues no guardan relación ni comprometen al Sistema de Presupuesto Público que es el instrumento natural que no solo asigna recursos y medios sino que mueve todo el aparato público, sin el apoyo y orientación de la sana práctica de la planificación, aspectos que también son pasibles de reforma y mejora como se propone más adelante.

b) TÉCNICA DE LA ENCUESTA DE OPINIÓN PÚBLICA

Los resultados de la Encuesta muestran que la función de Control Político es percibida de modo negativo por una mayoría, comparada con las funciones de representación, legislación y fiscalización. El 39% percibe que la función de control político es muy mala; un 26% que es mala; frente a un 22% que la percibe como regular y solo un 5% como buena.

La Encuesta revela además que la función de Control Político no tiene mayor atención en el actual trabajo parlamentario. Solo un 7% percibe que la función si es considerada como de mayor atención en el quehacer parlamentario. Nada comparable con la percepción que se tiene de otras funciones como el 37% que considera hay mayor atención en la función legislación; 32% a la de representación; y 24% a la de fiscalización.

Se destaca el hecho que la mayoría considera que el ejercicio de las funciones de fiscalización y de Control Político, tienen impacto favorable en la mejora de la gestión Pública. Para un 39% la función de Control Político si tiene impacto favorable en la mejora de la Gestión Pública; hecho solo comparable con un 45% que se inclina por la función de fiscalización; muy distante de las de legislación (13%) y de representación (3%).

El dato más relevante es que la mayoría, un 47% percibe que la función de Control Político será la de mayor dominio en la agenda futura de los parlamentos modernos, un poco distante del 39% que se inclina por la de fiscalización. Acorde con esta percepción, un 95% considera que es necesario hacer reformas y arreglos constitucionales para profundizar la función de Control Político y un 68% percibe que el Congreso debería liderar las iniciativas y propuestas de cambio. Un segundo nivel de participación en las propuestas de reforma, destaca a los propios ciudadanos (21%) y un tercer nivel al Gobierno (11%).

La reflexión del Investigador es que la función parlamentaria de Control Político el de la Investidura del Consejo de Ministros tiene un ejercicio débil y debido a ello, hay un impacto negativo en la calidad de la Gestión Pública. Es de la opinión también que ello se debe al desajuste en el funcionamiento de las instituciones del Estado, principalmente en el Poder Ejecutivo que es competente para conducir la Gestión Pública y el Poder Legislativo que ejerce la función el Control Político y la de Fiscalización sobre los actos administrativos y desempeño de las autoridades y funcionarios del Gobierno.

Asume también la posición de que es necesario hacer reformas políticas para facilitar la construcción de un Estado moderno, unitario, democrático y descentralizado, tal como lo manda la Constitución Política del Perú y sobre todo las exigencias de un país que promueve consensos entre las fuerzas políticas y sociales como el Acuerdo Nacional y que hace denodados esfuerzos para reducir la pobreza y la desigualdad; pero que a la vez, interactúa en un contexto de creciente globalización y sus exigencias de calidad y competitividad.

En este caso, los resultados obtenidos con la Investigación queda confirmada la Hipótesis General alternativa H1:

H1: El procedimiento parlamentario de Control Político el de la Investidura del Consejo de Ministros, SI impacta en la Gestión Pública, años 2007 – 2012.

Para el caso el impacto es negativo, en el sentido que solo hay relación en tanto la práctica actual de la función parlamentaria de Control Político solo permite tomar conocimiento de cómo el Gabinete Ministerial piensa conducir la Gestión Pública; pero a falta de instrumentos normativos y legales, no se cuenta ni con una Comisión Ad Hoc y menos con los procedimientos o protocolos que viabilicen acciones de seguimiento, monitoreo y evaluación al cumplimiento de la política general del Gobierno, uso correcto de los bienes públicos y sobre todo, eficiente prestación de servicios sociales (educación, salud, vivienda, empleo, alimentación, etc.) y servicios públicos (saneamiento, agua, seguridad, transporte y comunicaciones, etc.), a los ciudadanos.

4.3.2 CON RELACIÓN A LA GESTIÓN PÚBLICA

La gestión pública es entendida como la actividad estatal que propone un nuevo modelo de administración del quehacer gubernamental que se diferencia de la administración pública tradicional, porque incorpora los

instrumentos y los principios de economía, eficiencia y eficacia ampliamente difundidos en el sector privado como ventaja para atender las necesidades de los ciudadanos que buscan satisfacciones a menor costo y con exigencias de calidad y oportunidad.

La masificación de la práctica de la gestión pública en tiempos modernos obedece a la expansión de la economía promovida con la creciente globalización que propugna un mundo libre de trabas y engorrosas regulaciones que constituyen verdaderos obstáculos en el aparato público para la organización y desarrollo de negocios y empresas. En este contexto, es de comprender la existencia de una administración pública de vieja data cuyos antecedentes se remontan a la vigencia de las polis griegas de hace 2,500 años, donde las primeras formas de Estado creaban mecanismos para recaudar e invertir los caudales fiscales.

a) TÉCNICA DE LA OBSERVACIÓN DIRECTA

A tono con los aspectos pertinentes tratados en el Marco Teórico, es indudable también que mientras persistan los problemas estructurales tanto en la sociedad como en el aparato público, siempre se estará buscando soluciones para un progreso y desarrollo más inclusivo y equitativo, no solo en la práctica de la administración pública tradicional sino también en el nuevo modelo de gestión pública, cada cual con sus propios promotores: una vieja burocracia apegada a la cultura de los procedimientos y los trámites; y una nueva corriente reformista que busca un Estado ágil y dinámico sin trabas y sin burocracia.

Según el doctor O. Guerrero la administración pública se caracteriza por sus atributos estatales y por principios es una cualidad del Estado; asimismo que, ciencia de la administración comenzó a ser estudiada en Alemania (1727) hace más de 280 años y que sus principales exponentes han sido el francés R. Turgot (1727 - 1781) quien manejo con solvencia la Hacienda de Francia y que se considera padre de la ciencia de la administración pública a C. Bonnin (1772 – 1846). Refiere también que

los progresos y los cambios han sido posibles gracias a los aportes de los políticos franceses J. Von Justi (1717 – 1771) y A. Tocqueville (1805 – 1889), dando origen a la teoría de la administración pública del Estado. Respecto de la gestión pública, el doctor O. Guerrero dice que el término no es nuevo y que nació con la ciencia de la administración cuando J. Bonnin hace referencia a la ejecución de las leyes como un asunto a la gestión de las cuestiones públicas. Finalmente, encuentra que la cuna de los modelos de gestión pública es Reino Unido desde donde se ha extendido a Estados Unidos de Norteamérica, Canadá, Australia y Nueva Zelanda.

Concluye O. Guerrero en que, la nueva gestión pública es el resultado de la estandarización de la administración pública bajo el mismo esquema de organización y desarrollo. Dice que, la nueva gestión pública consiste en un movimiento de reforma del sector público, basado en el mercado como modelo de relación político –administrativa entre el ciudadano y el Estado, de allí los términos comunes de la gerencia pública y la economía de costos.

Desde otro perfil, la doctora I. García precisa que la nueva gestión pública persigue la creación de una administración eficiente y eficaz, es decir, una administración que satisfaga las necesidades reales de los ciudadanos al menor costo posible, para lo cual es menester introducir mecanismos de competencia que permitan la elección y consecuentemente provocar el desarrollo de servicios de calidad.

Es de la opinión que la pérdida de la credibilidad del sector público como gestor monopólico del bienestar ciudadano viene acompañado de exigencias a fin que las instituciones del aparato público aplique los principios de economía, eficiencia y eficacia. En vista que existe déficit público en estos aspectos por todas partes del mundo, hay un fuerte impulso al diseño, construcción y gestión de las políticas públicas que comprometen todo el quehacer de la administración. Sostiene que este paradigma de lograr una administración más eficiente y ágil ha sido

seguido por muchos países y que la globalización acelerara esa tendencia; pero advierte de retrasos en la aplicación de los mecanismos de control.

En el mismo sentido va la mirada que tiene el Departamento para la Gestión Pública Efectiva de la OEA, quien recuerda que las reformas de Estado iniciadas en la década de los años 90 del siglo XX si bien produjeron cambios económicos y sociales que significaron un proceso de transformación político –institucional no lograron mejoras en la prestación de los servicios públicos a los ciudadanos, debido a que la fórmula no ha podido mantener los equilibrios fiscales con frágiles economías. Dice que ahora mismo, el inventario de iniciativas reformistas, muestra un cuadro incompleto, heterogéneo y de innegable fatiga frente a un déficit de capacidades de gestión en el aparato estatal.

Precisa que en vista que los países de América siguen contando con marcos institucionales incompletos, fragmentados y divergentes, afectando directamente la legitimidad de la democracia y de sus gobiernos, en la actualidad, la fórmula o los propósitos de las reformas ya no es hacer más, gastando menos, sino garantizar una administración pública que esté al servicio de los ciudadanos y que se ejercite con los ciudadanos. El mensaje de la OEA es que la satisfacción de las crecientes demandas ciudadanas no solamente son un desafío fiscal o gerencial, sino también un desafío político.

Como se puede observar, en el país como en el resto del mundo la gestión pública pese a ser dinámica y compleja, está sujeta a permanentes cambios como condición indispensable para poder adaptarse a los contextos actuales y responder adecuadamente a las exigencias de la población. En la medida que la población no se siente atendida o ve que sus expectativas no están siendo valoradas, juzga que la gestión pública no es de buena calidad. El debate actual es como lograr una gestión pública de calidad centrada en el servicio al ciudadano.

b) TÉCNICA DE LA ENCUESTA DE OPINIÓN PÚBLICA

Según los resultados de la Encuesta, grafican la gran preocupación que hay entre la ciudadanía por la forma como se organiza y desarrolla la Gestión Pública que se explica por las limitaciones que presentan las diferentes instituciones públicas tanto en la administración de los bienes y recursos públicos como en la prestación de los servicios a los ciudadanos.

En efecto, la mayoría un 53% percibe como negativa la Gestión Pública y una minoría como positiva. Un 45% percibe que la Gestión Pública, es mala y un 8% que es muy mala; en cambio, un 39% le parece regular, y solo un 8% que es buena. Según los Poderes del Estado, la mejor percepción del público está ligada a la Gestión Pública que conduce el Poder Judicial, un 21% percibe que es buena.

Pero la peor percepción comprende a la Gestión que corresponde al Poder Legislativo, pues el 45% percibe que es mala. Respecto del Poder Ejecutivo si bien destaca por una mejor performance con relación a aquella del Legislativo, hay un alto sentimiento negativo. Mientras un 45% percibe que es regular y un 8% que es buena; un 34% percibe que es mala y 13% que es muy mala.

Por niveles de Gobierno, la mayor percepción positiva se orienta a la Gestión de los Gobiernos Regionales, con un 63%; seguido del Gobierno Nacional o Central con 58%; y la desaprobación a la Gestión de los Gobiernos Locales que representa el 55%.

La Encuesta al explorar la idea de que la mejora de la Gestión Pública es condición necesaria para asegurar bienestar social a la población, la mayoría que representa el 87% percibe que Sí. Y frente a la idea de que la política de modernización de la Gestión Pública sea de mayor preferencia, un 87% percibe que Sí.

En armonía con ese parecer mayoritario, un 87% considera que es necesario hacer reformas y arreglos institucionales para mejorar la calidad de la Gestión Pública; asimismo, percibe que tanto el Congreso (39%) como el Gobierno (39%) deben liderar las iniciativas de propuesta de reforma; sin desmerecer, que los ciudadanos (22%), podrían tomar parte en las propuestas.

En opinión del Investigador, actualmente existe una mayor desconfianza de la ciudadanía frente a la democracia, las instituciones y la Gestión del gobierno. Es decir, la falta de reformas y políticas claras hace que la Gestión y la Administración en todos los niveles de Gobierno funcionen de manera deficiente e ineficaz, hecho que compromete a todo el aparato público.

Es del parecer también que el estado de los procesos de descentralización y consecuentemente el estado del proceso de modernización de la Gestión Pública que se iniciaron en el año 2002, muestran pobres avances a la fecha y han perdido fuerza desde el 2004. Hoy exigen un nuevo periodo de reformas para poder relacionarse con las necesidades y demandas de los ciudadanos.

La profundización del proceso de descentralización junto al de modernización de la gestión pública, como reformas del Estado, ayudarán a corregir el problema de la calidad de la Gestión Pública en su función de asignar recurso, responsable de la administración y la prestación de servicios públicos.

Todo lo expuesto grafica de modo claro la incoherencia que hay en la ejecución de las políticas públicas a cargo de la Presidencia del Consejo de Ministros -PCM, por un lado es el responsable de la coordinación y articulación de la política general del Gobierno, pero a la vez, es el encargado de la conducción del proceso de descentralización y el de la modernización de la Gestión Pública que supone además la adecuación y/o actualización de los marcos normativos y reglamentarios de los sistemas administrativos como el Planeamiento Estratégico adscrito al Despacho de la PCM y los de Presupuesto Público y el de Inversión Pública a cargo del Ministerio de

Economía y Finanzas –MEF que tienen que ver con la asignación de recursos públicos y con la ejecución del gasto que son medios indispensables para la marcha del Estado.

Es por esta poderosa razón que el ejercicio de la función de Control Político juega un papel fundamental en la vigilancia al cumplimiento de las funciones de la PCM y al desempeño de las autoridades y funcionarios, responsables de la organización y desarrollo de la Gestión Pública en tres cuestiones básicas: identificación de demandas y determinación de prioridades (Planeamiento Estratégico); asignación racional de los recursos públicos con fines de desarrollo y bienestar (Presupuesto Público) y velar por la calidad del gasto y la inversión del Estado (Inversión Pública) .

4.3.3 CON RELACIÓN AL PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO SECTORIAL MULTIANUAL -PESEM

El planeamiento estratégico entendido como proceso porque involucra un conjunto de acciones o como instrumento que delimita un marco conceptual que orienta una gestión hacia objetivos de desarrollo de mediano y largo plazo, fue desarrollado a mediados del siglo XX por las grandes empresas con predominio de acciones de tipo operacional para hacer frente a problemas en el corto plazo. Para entonces era conocido como planeación estratégica y su producto un documento de gestión, el plan estratégico.

Con los años y ante el fracaso de la planificación estatal centralizada que lideraba la órbita soviética, la planeación o el plan estratégico con amplio éxito en la esfera privada adopta un carácter sistémico en la medida que establece propósitos, objetivos, políticas y estrategias básicas para desarrollar planes más ambiciosos de las empresas a largo plazo apoyadas en la internacionalización, es introducido a la esfera pública dejando de ser una herramienta administrativa exclusiva de la dirección de las empresas.

El planeamiento estratégico en el sector público es introducido en el país recién en la primera década del presente siglo, en sustitución de la planificación estatal que adoptó el Perú de manera oficial en 1962 y que estuvo vigente hasta 1992 que se desactivó el Sistema Nacional de Planificación y el Instituto Nacional de Planificación que era el ente rector del Sistema.

Con la creación del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y la institución del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico – CEPLAN como ente rector del nuevo sistema, desde el 2008 hay en el país un renovado esfuerzo sistémico orientado a la construcción de una visión concertada de desarrollo a largo plazo, como parte de las nuevas iniciativas de reforma que buscan la transformación del viejo Estado, ello explica además, su débil e incipiente práctica.

a) TÉCNICA DE LA OBSERVACIÓN DIRECTA

Según la PCM, la planificación constituye uno de los instrumentos más importantes que utilizan las organizaciones e instituciones públicas y privadas para proyectarse en el tiempo y cumplir con determinados objetivos. Dice que, la planificación no puede ser entendida como un fin en sí misma, sino como uno de los medios posibles que las organizaciones o las instituciones tienen a su alcance para concertar esfuerzos bajo un marco de referencia compartido por todos sus integrantes.

Dice también que, la planificación cristaliza la concertación de esfuerzos, facilita la programación para el uso de recursos y permite la toma de decisiones en la búsqueda de eficiencia y eficacia, ósea efectividad. Planificar, dice, es anticipar el curso de la acción que ha de adoptarse con la finalidad de alcanzar una situación deseada.

En este contexto es que la PCM procede al diseño y elaboración del Plan Estratégico Sectorial Multianual –PESEM que fue aprobado mediante Resolución Ministerial N° 281-2007-PCM para el periodo 2007 – 2011. Este primer documento técnico de gestión fue formulado tomando en consideración las Políticas de Estado suscritas por el Acuerdo Nacional y las prioridades de la Política Gubernamental. En el año 2010 el PESEM ha sido reformulado con la Resolución Ministerial N° 147-2010-PCM, sincera los ejes estratégicos a solo tres: derechos básicos, Estado moderno y buena gobernanza; y amplía su vigencia al 2015 quedando como PESEM 2007 – 2015.

Sobre el estado de la gestión ya se ha tratado y se llega a la conclusión que tal marco estratégico no es tomado en cuenta en su real dimensión, solo orienta la gestión presupuestal de la PCM con poco impacto en el diseño de las políticas públicas del Sector Público a que se refiere la política general del Gobierno expuesta al pleno del Congreso durante la Investidura del Consejo de Ministros, su aplicación es muy limitada, situación de no debe continuar en el futuro.

b) TÉCNICA DE LA ENCUESTA DE OPINIÓN PÚBLICA

Los resultados de la Encuesta muestran que la práctica y gestión de la planificación en general, es percibida mayormente de modo positivo pero incipiente. En efecto, un 58% percibe que la práctica y gestión es débil, un 8% que es fuerte; en cambio un 54%, que es inexistente.

Vista la planificación en la gestión de los Poderes, destaca el Poder Judicial, un 68% percibe que allí se práctica de modo débil y fuerte; le sigue Poder Ejecutivo, un 53% percibe su práctica y un 47% no lo percibe; y en el Poder Legislativo, la

percepción es compartida, 50% lo percibe y otro 50% no lo percibe.

Con respecto al Gobierno, la mayoría percibe que la planificación se practica mejor en los Gobiernos Regionales. Un 84% percibe que en la gestión de los departamentos se aplica la planificación de modo débil o fuerte; le sigue los Gobiernos Locales con un 79% que perciben que se aplica de modo débil y fuerte; mientras que en el Gobierno Nacional, 58% percibe que la práctica de la planificación es inexistente, solo un 42% percibe que la práctica es débil y fuerte.

Respecto de la interrogante de que la planificación contribuye a la mejora de la Gestión Pública, el 87% percibe que Sí, frente a una minoría, un 13% que no comparte tal percepción. La tendencia se aprecia en la interrogante de la práctica de la planificación debe ser considerada como política preferente del Estado, un 87% así lo percibe.

En armonía con las tendencias anteriores, un 84% considera que la necesidad de hacer reformas y arreglos institucionales para mejorar la práctica de la planificación. Finalmente, un 45% espera que el Congreso lidere la presentación de iniciativas de reforma; un 37%, conviene en trasladar el encargo al Gobierno; pero un 18%, prefiere que los ciudadanos lideres las propuestas que se requieren.

La apreciación del Investigador es que estamos frente a la sensación de que la planificación o el planeamiento estratégico no gozan de las simpatías en el régimen presidencial y por este motivo, el país no tiene definido un norte y una visión estratégica de desarrollo a mediano y largo plazo. Por un lado el Estado no tiene vigente el “Plan Bicentenario, el Perú hacia el 2021” y el Ejecutivo, no solo ha debilitado el Sistema de Planeamiento Estratégico sino que tampoco

tiene marcos estratégicos para orientar su gestión para el periodo 2012 – 2016.

Ello motiva la necesidad de introducir mejoras al marco legal y a los procedimientos técnicos para asegurar la práctica de la planificación estratégica y mejorar la calidad de la Gestión Pública. De momento el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y su ente rector el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico –CEPLAN no están inmersos en el fortalecimiento del Sistema vigilando el alineamiento de todos los planes diversos a los objetivos nacionales de desarrollo sino en la actualización del Plan Bicentenario el Perú hacia el 2021 que fue consensado en el Foro del Acuerdo Nacional y aprobado en el año 2011.

La notable falta de instrumentos de gestión que fijen objetivos de desarrollo sectorial a mediano y largo plazo, deja no solo una estela de incertidumbre frente al futuro sino también se alienta un clima de inestabilidad para las políticas públicas más proclives a la discrecionalidad en el uso de bienes y recursos públicos que a la racionalidad, la predictibilidad y la sostenibilidad de los programas y proyectos que tienen que ver con la calidad del gasto y la inversión pública.

Hace falta fortalecer y consolidar el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico. Según el Decreto Legislativo N° 1088, este Sistema como herramienta de desarrollo, pretende enfocarse en la realidad del país, con el fin de orientarlo hacia una imagen objetivo destinado a reducir los niveles de incertidumbre y otorgarle mayor precisión a las intervenciones del Estado. Es un 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.

En este caso las evidencias, las percepciones y las apreciaciones confirman la Primera Hipótesis Específica planteada como alternativa H0:

H0. El Plan Estratégico Sectorial Multianual –PESEM, NO incide en la Gestión Pública, años 2007 – 2012.

El hecho que la planificación estratégica o para ser más preciso que, el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico no tenga relación y que tampoco tenga incidencia en la Gestión Pública ya de por si deficiente e ineficaz por el débil ejercicio del procedimiento parlamentario de Control Político el de la Investidura del Consejo de Ministros, es muy grave porque revela que el país gasta sus recursos y usa los bienes públicos sin ninguna orientación al logro de metas y objetivos claros de desarrollo.

Efectivamente, es muy grave porque el país no puede malgastar o no saber invertir los bienes y recursos públicos, teniendo por un lado, serios problemas de déficit democrático, clima creciente de ingobernabilidad y alta percepción de corrupción; y por el otro lado, grandes muestras de marginación, atraso y persistentes brechas de pobreza y desigualdad.

4.3.4 CON RELACIÓN AL SISTEMA NACIONAL DE PRESUPUESTO PÚBLICO

El presupuesto entendido como instrumento de gestión del Estado y su relación directa con las de planeación y control, tiene sus antecedentes en la esfera gubernamental Inglesa hacia fines del siglo XVIII con la exigencia de presentar los gastos del reino ante el parlamento Británico y se perfilaban las directrices de ejecución y control.

Pocos años después mejoran sus postulados teóricos y prácticos y Francia (1820) adopta el sistema presupuestal en el sector público, al año siguiente paso a Estados Unidos de Norteamérica (1821) como instrumento de control del gasto público basado en la necesidad de garantizar el eficiente desenvolvimiento del sector estatal. Sin embargo, sería Ginebra (1930) como sede el I Simposio Internacional de Control Presupuestal, donde se delinear los principios básicos del sistema presupuestario.

En el Perú los primeros antecedentes del sistema datan de la primera Constitución de 1823 que instituye la Hacienda Pública (artículo 148°) y el presupuesto de los gastos públicos (artículo 149°). Los cuestionamientos al sistema presupuestario radican en persiste el viejo enfoque de Hacienda o de simple asignador de recursos públicos, y se plantea su reforma para que adopte el enfoque de economía y se constituya en instrumento del desarrollo nacional articulado al sistema de planeamiento estratégico y al de control.

a) TÉCNICA DE LA OBSERVACIÓN DIRECTA

Según la Dirección General de Presupuesto Público del MEF, en tanto una de las finalidades del Estado es la provisión de bienes y servicios públicos que contribuyan al bienestar de la población, el Presupuesto Público es el instrumento de gestión del Estado, que en un contexto de responsabilidad y transparencia fiscal, asigna los recursos públicos que permita la citada provisión.

En opinión del Sector, si hay necesidad de hacer una reforma presupuestal pero motivada por el incremento del presupuesto, del gasto social y de la inversión pública. Es decir, no se propone apoyar la programación multianual del gasto y la inversión con enfoque territorial, sino hacer mejoras a un instrumento de la

política fiscal incorporando mecanismos técnicos de presupuesto por resultados.

La posición de la CEPAL, en cambio no solamente es divergente de la postura sectorial sino más bien propositiva cuando plantea un conjunto de iniciativas de reforma que proponen resolver los viejos problemas que arrastra el sistema presupuestario peruano que lo vuelven ineficiente como asignador de recursos público, ineficaz en la lucha para la superación de la pobreza y constituye una verdadera amenaza al equilibrio fiscal en vista que tiende a la universalización de la política social debiendo ser focalizada.

En opinión de la CEPAL el presupuesto público es la herramienta que tiene el gobierno para obtener buenos resultados en términos de calidad, costo, eficiencia, eficacia, efectividad, equidad y oportunidad; y que el sistema presupuestario necesita una estructura fiscal coherente que lo viabilice y un esquema de gestión que potencie el uso eficiente, productivo y eficaz de los recursos públicos. Sin embargo, en el caso del Perú, existe un significativo distanciamiento entre la formulación, diseño e implementación de políticas y los resultados que se obtienen de ellas. Se requiere de un presupuesto con características que permitan integrar el quehacer nacional a las decisiones presupuestarias, promover una planificación estratégica que lo sustente y reducir la inercia presupuestaria”.

b) TÉCNICA DE LA ENCUESTA DE OPINIÓN PÚBLICA

Los resultados de la Encuesta sobre el manejo presupuestal son diversos y muy propositivos. Respecto del debate actual en el sentido que el presupuesto público debería superar el enfoque tradicional por ser una herramienta técnica limitada al rol simple

de asignar recursos por el de un instrumento de desarrollo en armonía, la mayoría que representa un 76% está de acuerdo; mientras que una minoría, 21% está en desacuerdo. Un tercer sector, un 3% no precisa opinión.

Respecto a la interrogante de que el presupuesto público debería ampliar su horizonte a más de un año, superando el enfoque tradicional de un año fiscal, el 36% manifiesta estar de acuerdo; mientras que, un 34%, está en desacuerdo.

Con relación a otro debate en el sentido de que el presupuesto público debe obedecer a un marco de planificación estratégica porque prioriza la inversión pública y mejora la calidad del gasto social y de persistir los criterios de inercia y discrecionalidad presupuestal, debe considerar las exigencias del sistema de gestión por resultados, la mayoría, un 73% está de acuerdo; mientras que una minoría, un 24% expresa estar en desacuerdo. Un pequeño grupo, un 3% no precisa posición al respecto.

Siguiendo la misma línea de reflexión sobre la importancia del presupuesto público, el 82% considera que Sí es indispensable la reforma del Sistema de Presupuesto Público; mientras que un 18% considera que No. Sobre la interrogante de que la reforma del Sistema contribuye a la mejora de la Gestión Pública, un 79% percibe que Sí; en cambio, un 18% percibe que No; y un pequeño grupo, 3% no precisa opinión.

En el mismo sentido, un 79% percibe que el Congreso debe liderar las iniciativas de reforma del Sistema de Presupuesto; un 37%, prefiere que sea el Gobierno; y un tercer grupo, un 13%, confía en que los ciudadanos presenten las iniciativas legislativas de reforma.

A juicio del Investigador, al presente, el Presupuesto Público sería solo un instrumento de la política fiscal del país ya que por un lado refleja los ingresos que el Estado tiene en un año calendario y del otro, la orientación del gasto y la inversión pública en un mismo año. En la forma tan simple como se le concibe sólo cumple la función contable de asignar recursos públicos para un año fiscal.

En estas condiciones, el Presupuesto Público no podría ser considerado una herramienta técnica de desarrollo nacional pues la práctica de la planificación es casi inexistente en el Estado, siendo determinante la política macroeconómica (déficit cero, inflación baja, etc.) en la asignación de recursos para la formulación y gestión de las políticas públicas, a falta de planes sectoriales alineados a una visión nacional de desarrollo a largo plazo.

Para el MEF, la única preocupación es promover reformas al sistema de presupuesto sin alterar su esencia o el dogma de ser una herramienta de política fiscal que solo se limita a la asignación de recursos públicos, teniendo como visión la mejora del gasto público y para el efecto, la planificación o el planeamiento estratégico es inexistente.

Es un hecho grave para el desarrollo del país y el bienestar de los ciudadanos, sostener un sistema presupuestario anacrónico y distante de ser considerado un instrumento de desarrollo en una realidad como la peruana que se caracteriza por las brechas de pobreza y desigualdad social en un amplio sector de la sociedad, así como con brechas de infraestructura que le impiden mejorar sus índices de conectividad y competitividad en un mundo cada vez más globalizado.

Vistos así los resultados de la Investigación, no queda duda que se confirma la Segunda Hipótesis Específica en su alternativa H1:

H1. El Sistema Nacional de Presupuesto Público, SI influye en la Gestión Pública, años 2007 – 2012.

En este caso la influencia es negativa pues condiciona la calidad de la Gestión Pública que es deficiente e ineficaz debido al débil ejercicio del procedimiento parlamentario de Control Político el de la Investidura del Consejo de Ministros. El principio de la influencia se refleja por el hecho que el Sistema Nacional de Presupuesto Público es la fuente natural de provisión de fondos públicos para la dinámica de la Gestión Pública.

La idea de una influencia óptima, refiere a que la reforma del Sistema de Presupuesto lo obligue al abandono de su tradicional enfoque de ser un simple asignador de recursos públicos para convertirse en un instrumento de desarrollo. Un nuevo rol si influye decididamente a la mejora de la calidad de la Gestión Pública.

4.3.5 CON RELACIÓN AL SISTEMA NACIONAL DE INVERSIÓN PÚBLICA

El Sistema Nacional de Inversión Pública –SNIP entendido como un conjunto sistémico de principios, métodos, procedimientos y normas técnicas orientados a asegurar la calidad de la inversión que realiza el Estado en términos de eficiencia, sostenibilidad e impacto socioeconómico, se extendieron por casi toda América Latina en la última década del siglo XX. En el Perú fue instituido recién en el año 2000.

Varios motivos han sustentado su concepción y práctica en la esfera pública. En unos países la idea era rentabilizar la inversión pública, en otros mejorar la calidad del gasto público en medio de crisis fiscal y en otros organizar y desarrollar una cultura de la evaluación de los

proyectos de inversión pública desde el punto de vista de conveniencia y pertinencia.

Los cuestionamientos al sistema de inversión pública peruano se concentran precisamente en el enfoque de cultura de evaluación que centra su interés en asegurar la calidad de los proyectos de inversión pública. Se sostiene que el modelo aplicado ya cumplió sus propósitos y de cara al futuro se proponen reformas que lo articule al sistema de planeamiento estratégico adoptando el enfoque territorial que asegura la calidad de la inversión pública, puesto que orientará su acción al cierre de las brechas de infraestructura productiva, social y económica y a la expansión de las oportunidades de vida con la generación de empleo e ingreso a la población.

Nadie discute la importancia del sistema de inversión pública, al contrario se busca que la participación o la intervención se incremente hasta representar cuando menos, cada año, el 6% del valor total del PBI del país.

a) TÉCNICA DE LA OBSERVACIÓN DIRECTA

En opinión del MEF, la inversión pública debe estar orientada a mejorar la capacidad prestadora de servicios públicos del Estado de forma que estos se brinden a los ciudadanos de manera oportuna y eficaz. La mejora de la calidad de la inversión debe orientarse a lograr que cada nuevo sol invertido produzca el mayor bienestar social”.

En vista que prevé reformas al SNIP, sostiene que, “a pesar del avance significativo, aún existen desafíos, tales como:

- Orientar la inversión pública al logro de los objetivos estratégicos y prioridades de desarrollo de mediano y largo plazo para mejorar la complejidad y reducir la pobreza;

- Articular las inversiones en una visión de desarrollo territorial y enfoque integral;
- Lograr mayor estabilidad y mejores capacidades en los cuadros técnicos de los órganos del SNIP”.

Para la CEPAL (2002) al estudiar y analizar la gestión de los Sistemas de Inversión Pública, identifica varios enfoques: en unos la inversión es sectorizada y deja excluida la inversión local (traspaso de competencias desde lo central a lo local (Perú); otros intentan vincular sistemas de planeación, finanzas y bancos de proyectos (Colombia); predominio del sistema de planificación (Brasil); y los que direccionan la inversión (Chile).

Precisa que las reformas en curso buscan apoyar cambios que corrijan la costumbre de atender asuntos coyunturales y de corto plazo donde las urgencias inclinan la atención de las autoridades en vez de concentrar la inversión en los ejes de desarrollo y construcción de infraestructura económica y social; organizar una cartera estandarizada y jerarquizada de proyectos para facilitar la evaluación y gestión por resultados en la administración pública; y una mejor coordinación intersectorial en la ejecución de programas y proyectos que acaben con los problemas de descoordinación y duplicidad de esfuerzos.

b) TÉCNICA DE LA ENCUESTA DE OPINIÓN PÚBLICA

Los resultados grafican una situación compleja y a la vez aportan criterios a favor de la reforma del SNIP. En efecto, frente a la primera interrogante de que el debate actual propone que la inversión pública debe superar la preocupación de vigilar la calidad de los expedientes técnicos por el reducir los déficit de infraestructura productiva y económica que restan capacidad de conectividad y competitividad al país, la mayoría, un 71%

dice estar de acuerdo; un 24% está en desacuerdo; y 5% no precisa su posición.

Ante la idea de que el SNIP adopte el enfoque territorial para facilitar la articulación de la acción del Estado, en el aprovechamiento de las potencialidades de desarrollo para poder expandir las oportunidades de vida a la gente, el 76% dice estar de acuerdo; un 21%, en desacuerdo, y un 3%, no precisa una posición.

Igual como ocurre con la periodicidad del Sistema de Presupuesto, el 74% está de acuerdo en el SNIP no debería tener un periodo anual, sino adoptar un enfoque multianual para poder favorecer la ejecución de grandes proyectos de inversión; en cambio, un 21% está en desacuerdo; y la diferencia, un 5%, no precisa opinión al respecto.

En la misma dirección, un 80% considera que Sí es indispensable la reforma del SNIP; una minoría que representa el 17%, considera que No lo es; y la diferencia, un 3% no precisa su percepción. Sobre la idea de que la reforma del SNIP contribuye a la mejora de la calidad de la Gestión Pública, un 80% cree que Sí; un 16% No lo cree así; y un pequeño grupo, un 3% no precisa su parecer.

Finalmente, ante la necesidad de las reformas, un 47% confía en que el Congreso debería liderar las iniciativas de reforma del SNIP; otro sector, un 39% estima que el Gobierno debería tomar la iniciativa; y una minoría, un 14% prefiere que los ciudadanos presenten iniciativas de reforma.

El juicio del Investigador es que el SNIP tal como está concebido y las condiciones como opera, puede organizar un Banco de Proyectos pero difícilmente una Cartera de Proyectos que motive el interés de

la inversión privada, pues los datos que exhibe la DGPI indican un banco compuesto por pequeños proyectos de inversión (S/. 1.2 millones promedio) y de corta maduración (1 año de ejecución).

Otra cuestión es la atomización del presupuesto público en pequeños proyectos sociales que no tienen otro fin que no sea la reposición, mantenimiento y mejora de la infraestructura existente. Hay duda de que los PIP declarados viables aseguren la calidad de la inversión pública, cuando no se permite la construcción y equipamiento de infraestructura económica y productiva (carreteras, puertos, irrigaciones, energía, centros de transformación, etc.) que son de mediano y largo plazo y si provocan impacto favorable en la expansión de la economía que ofrece oportunidades de empleo e ingreso para el bienestar social.

La opinión de la DGPI revela imperfecciones del SNIP para asegurar la calidad del gasto público y confirma la percepción de que el sistema nuestra serias deficiencias que no permiten, advertir principios de eficiencia y eficacia de los PIP declarados viables.

Al amparo de lo expuesto, los resultados obtenidos con la Investigación confirman la Tercera Hipótesis Específica en su alternativa H1:

H1. El Sistema Nacional de Inversión Pública –SNIP, SI determina la Gestión Pública, años 2007 – 2012.

En este caso el SNIP determina la orientación que debe seguir la Gestión Pública en el sentido que ordena y establece determinados requisitos en materia de inversión centrada en asegurar la sostenibilidad de la infraestructura física existente y no la construcción y equipamiento de nuevas obras públicas cuya disponibilidad facilitar el cierre de las brechas de acceso a los

servicios básicos y sociales, como también el déficit de infraestructura productiva y económica que restan al país el nivel de competitividad y condicionan el logro de los propósitos de bienestar, progreso y desarrollo.

Una Gestión Pública descontextualizada por el impacto negativo del débil ejercicio del procedimiento parlamentario de Control Político el de la Inversión del Consejo de Ministros y limitada por un SNIP que privilegia el mantenimiento operativo de la plataforma de servicios sociales y sin una clara articulación de los recursos públicos al aprovechamiento de las potencialidades de desarrollo, impiden la expansión de oportunidades de vida a las personas.

La idea de la reforma del SNIP obedece a varios propósitos. Una que efectivamente sea determinante en la mejora de la calidad de la Gestión Pública avanzando hacia la construcción y equipamiento de infraestructura productiva y económica (puertos, carreteras, irrigaciones, energía, comunicaciones, etc.).

Otra es adoptar un enfoque territorial para articular la inversión del Estado al aprovechamiento sostenible de los recursos naturales; asimismo, organizar una Cartera de Proyectos alentando la participación del sector privado en las Asociaciones Público Privadas.

El ideal de la inversión pública es aprovechar las potencialidades de desarrollo y dinamizar la economía para poder expandir las oportunidades de vida a las personas, generando empleo e ingreso decente.

CAPÍTULO V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Los diferentes y prolijos datos e información resultante de la Investigación ponen en evidencia los desencuentros y desajustes en el quehacer institucional del Estado Peruano que tienen impacto negativo en la Gestión Pública, en el periodo 2007 – 2012.

La función parlamentaria de Control Político en general y el procedimiento, el de la Investidura del Consejo de Ministros en particular, son mecanismos muy importantes para promover y apoyar la mejora de la calidad de la Gestión Pública, pues su eficiencia y eficacia en la administración de los bienes y recursos públicos como la adecuada prestación de los servicios sociales y públicos en la medida que satisfacen las necesidades de las personas, no solo ayudan a la profundización de la democracia sino también a la mejora del clima de gobernabilidad.

La fragilidad institucional del mecanismo o procedimiento parlamentario de Control Político, el de la Investidura del Consejo de Ministros, sin animo por desmerecer los esfuerzos emprendidos por mejorar su práctica, solo puede ser superada con la reforma de la Constitución Política actual y actualización del marco legal y técnico vigente. Un país como el Perú que es dominado por una alta cultura de informalidad, requiere con urgencia formalizar y/o regularizar todos aquellos procedimientos que son aplicados en la acción gubernamental, dándoles amparo legal y técnico. Este hecho tendrá impacto positivo en la mejora de la calidad de la Gestión Pública y significa una magnífica contribución al fortalecimiento de la democracia y la gobernabilidad.

El aporte más significativo de la Investigación partiendo de analizar y mostrar los desencuentros y desajustes de la acción gubernamental que tienen impacto negativo en la calidad de la gestión pública, es llamar la atención en la necesidad de fortalecer la función de Control Político que cumple el Congreso de la República que no está siendo bien comprendida y valorada en su real dimensión, pues a menudo se considera como extensión de las funciones de representación, legislación y fiscalización, que en el conjunto de los parlamentos modernos ya no se observa.

La agenda de los parlamentos modernos en el siglo XXI es profundizar la función de Control Político pues esta impulsa un Estado más cerca de los ciudadanos y un gobierno capaz de conducir una Gestión Pública eficiente y eficaz en la provisión de bienes y servicios bajo exigencias de calidad, transparencia y sostenibilidad, es decir, mejora del gasto público y mejora de la calidad de la inversión pública.

En esta realidad problemática, es imperativo mejorar la legislación y la normatividad de la función de Control Político para con ello facilitar la institucionalidad del procedimiento parlamentario el de la Investidura del Consejo de Ministros y favorecer un mejor desempeño no solo del gobierno sino también del Estado en su conjunto, superando los desencuentros y desequilibrios entre las funciones el Ejecutivo y las atribuciones del Congreso.

Los aportes de esta Investigación revisten importancia crucial, porque centran especial atención en aminorar una mejor reflexión acerca del desenvolvimiento del aparato público y promover un amplio debate sobre la necesidad de hacer una audaz reforma integral del Estado para poder hacer frente a los retos y desafíos del siglo XXI.

RESUMEN

CONCLUSIONES	RECOMENDACIONES
El procedimiento parlamentario de Control Político el de la Investidura del Consejo de Ministros, tiene impacto en la gestión pública de Perú	Congreso de la República debe proceder a la reforma de la actual Constitución Política y del marco legal vigente para facilitar su adecuación a las exigencias y necesidades de la economía y la Sociedad del siglo XXI
Procedimiento escasamente desarrollado, no se ha institucionalizado y su rol está debilitado, debido a limitaciones: - Normatividad constitucional y legal es genérica y su práctica se ha vuelto una rutina política; y - No existe una comisión ordinaria ni especial de Control Político dentro del Congreso de la República.	Fortalecer la función de Control Político e institucionalizar el procedimiento de la Investidura del Consejo de Ministros, mediante la modificación de los artículos 77°, 78°, 102° y 123° de la Constitución Política; asimismo, la adecuación del Reglamento del Congreso de la República.
Gestión Pública muy afectada y distante de los estándares de calidad, según lo explican la persistencia de brechas de pobreza y desigualdades sociales, deficiente administración gubernamental, entre otros factores.	Profundizar el proceso de descentralización y consecuentemente el proceso de modernización de la Gestión Pública. Hace falta una tercera ola de reformas legales para el relanzamiento de ambos procesos.
Práctica de la planificación o planeamiento estratégico en el país es incipiente, según lo evidencia la disponibilidad de recursos e incapacidad de gasto, diversidad de planes y sobredimensionamiento del aparato público, debido a que no se ha implementado el Sistema Nacional.	Dar paso a la institucionalización del Sistema de Planeamiento Estratégico y el CEPLAN para acabar con la improvisación en la acción gubernamental. Debiendo precisar las actividades, determinar estrategias, establecer metas y objetivos como también la asignación de recursos y bienes públicos.
Sistema Nacional de Presupuesto Público resulta anacrónico y desfasado, su enfoque de política fiscal lo convierte en un instrumento solo de asignación de recursos en vez de uno de gestión del desarrollo, debido a los criterios de inercia y discrecionalidad en su gestión, su periodicidad anual, la atomización o alta fragmentación de pliegos presupuestales.	Transformar el Sistema de Presupuesto Público en un real instrumento de gestión del desarrollo con enfoque de largo plazo; asimismo, adoptar la vigencia trianual, superar los criterios de inercia presupuestal y proceder a racionalizar los pliegos y programas presupuestarios.
Sistema Nacional de Inversión Pública con imperfecciones o limitaciones poco contribuye al logro de los propósitos de Estado de cerrar las brechas de pobreza y desigualdad.	Corregir las imperfecciones que presenta el Sistema de Inversión Pública para asegurar la calidad de la inversión pública, introducir el enfoque territorial y facilitar la gestión de una Cartera de Proyectos de Inversión.

5.1 CONCLUSIONES

La conclusión general es que la función parlamentaria de Control Político y precisamente el procedimiento o mecanismo, el de la Investidura del Consejo de Ministros tiene impacto en la Gestión Pública de Perú.

La intensidad y la profundidad de la práctica determinan la calidad de la Gestión Pública, toda vez que el Ejecutivo es competente para conducir la política general del gobierno. El Legislativo a su vez, lo es para conocer y debatir la política general del gobierno, dar el voto de confianza y acompañar su ejecución con medidas legislativas; pero también, hacer seguimiento, monitoreo y control de la marcha de la política general y velar por el correcto uso de los recursos y bienes públicos.

5.1.1 CON RELACIÓN AL PROCEDIMIENTO PARLAMENTARIO DE CONTROL POLÍTICO EL DE LA INVESTIDURA DEL CONSEJO DE MINISTROS.

El procedimiento, el de la Investidura del Consejo de Ministros se encuentra escasamente desarrollado, no se ha institucionalizado aun y por tanto su rol está debilitado, debido a dos grandes limitaciones:

- La normatividad constitucional y legal es genérica y su práctica se ha vuelto una rutina política, debiendo ser una magnífica oportunidad para exponer y debatir la política general del Gobierno, asumir compromisos de acompañar su ejecución con iniciativas legislativas y facilitar la función parlamentaria de seguimiento, monitoreo y vigilancia a los actos de Gobierno.
- No existe una Comisión Ordinaria ni Especial de Control Político dentro del Congreso de la República que asuma la competencia de hacer seguimiento, monitoreo y control de la marcha de la política general del Gobierno que guarde reciprocidad con el voto de confianza dado al Gabinete Ministerial.

Los parlamentos modernos prestan mayor atención a la función de Control Político por sobre las demás funciones comunes como son: representación, legislación y fiscalización.

5.1.2 CON RELACIÓN A LA GESTIÓN PÚBLICA

La persistencia de un buen tramo de brecha de pobreza y desigualdades sociales, la desarticulación de la acción gubernamental, la alta desconfianza de la ciudadanía en las instituciones del Estado, la manifiesta incapacidad de gasto en todos los niveles de gobierno, la percepción ciudadana de que la corrupción corroe los cimientos del Estado y la deficiente administración gubernamental en la marcha de los programas y proyectos sociales, grafican los graves problemas que afectan la Gestión Pública peruana y su marcada distancia de los estándares de calidad. Según los resultados de la Encuesta de Opinión Pública, la mayoría percibe que la Gestión Pública es mala.

La conclusión anterior se explica por varios y sucesivos acontecimientos que, pese a su gravedad, no siempre han merecido preferente atención en su integralidad, las medidas de solución que se han aplicado hasta hoy, se caracterizan por su diversidad y dispersión. Esta situación, sin duda, no guarda coherencia con las experiencias vividas en los países desarrollados y en muchos de los llamados emergentes.

En el Perú la Gestión Pública es dinámica y sobre todo compleja, centralizada y sobredimensionada. Las funciones del Estado frente a sus obligaciones con la sociedad, se dividen en tres Poderes: Legislativo, Judicial y Ejecutivo, cada cual organiza sus sistemas y establece sus propios procedimientos administrativos. A este nivel se debe sumar los organismos autónomos, entre ellos: el Tribunal Constitucional, el Banco Central, la Defensoría del Pueblo, los encargados de los asuntos electorales. etc.

El Poder Ejecutivo como responsable de la administración de los bienes y recursos públicos y la prestación de servicios sociales y servicios públicos a

los ciudadanos, se divide en tres niveles: Gobierno Nacional, Gobierno Regional y Gobiernos Local o Municipalidades.

5.1.3 CON RELACIÓN AL SISTEMA NACIONAL DE PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO

El voluminoso Banco de Proyectos de Inversión Pública con declaración de viabilidad cuyos montos promedio es de S/. 1 millón 200 mil, la alta disponibilidad de recursos presupuestales, la incapacidad de gasto, la diversidad de planes, el sobredimensionamiento del aparato público y la alta incidencia de la pobreza, explican que la práctica de la planificación o el planeamiento estratégico en el Perú, es incipiente. A propósito, los resultados de la Encuesta de Opinión Pública, muestran que un 58% percibe que la práctica es débil.

Frente a esa realidad, se impone en la conciencia colectiva la necesidad de hacer reformas y arreglos institucionales necesarios para profundizar su aplicación en todo el aparato público, pues nadie duda de su contribución a la mejora de la calidad Gestión Pública y consecuentemente, para poder asegurar el manejo eficiente y eficaz de los bienes y servicios públicos y procurar progreso y bienestar duradero a la Sociedad.

Otras conclusiones, refieren a lo siguiente:

- La exposición de la política general del Gobierno ante el Pleno del Congreso de la República, sin el apoyo de la herramienta técnica de la planificación o del Planeamiento Estratégico, no sustenta un plan gubernamental que defina los lineamientos de política, ordene las actividades, las metas y los recursos que cada uno de los sectores comprometería para la ejecución de la política gubernamental.

- La inexistencia de un Plan Gubernamental es gravitante en la calidad del gasto público y en la calidad de la inversión pública: de un lado impide al Gobierno tener una guía de trabajo predecible y previsible; y por el otro, impide al Congreso hacer un buen trabajo parlamentario de seguimiento y control político de la marcha del Gobierno y el uso correcto de los recursos y bienes públicos.
- El Congreso no ha instituido una Comisión Ordinaria o Especial de Planeamiento Estratégico que le permita tener un horizonte de trabajo y de control a mediano y largo plazo que corrija la irracional práctica del corto plazo que no supera la visión del ejercicio fiscal anual.

5.1.4 CON RELACIÓN AL SISTEMA NACIONAL DE PRESUPUESTO PÚBLICO

El Sistema de Presupuesto Público resulta anacrónico y desfasado, su enfoque de política fiscal lo convierte en un instrumento solo de asignación de recursos públicos y no en un instrumento de gestión del desarrollo que es lo deseable.

Al respecto, hay consenso en torno a la necesidad de hacer reformas y arreglos institucionales para facilitar su conversión a instrumento de gestión del desarrollo con el fin de incrementar su contribución a la mejora de la calidad de la Gestión Pública.

Otras conclusiones refieren a lo siguiente:

- El proceso y gestión del presupuestario público obedece más a *criterios de inercia* (incremento anual automático) y de *discrecionalidad* (uso indiscriminado de créditos suplementarios), y no a las exigencias y necesidades de una visión nacional de desarrollo con objetivos y metas a mediano y largo plazo.

- La ausencia de un plan nacional de desarrollo obliga a que la gestión del Presupuesto Público solo se limite al ejercicio fiscal anual, provocando incapacidad de gasto por cuestiones estacionales y los tediosos procesos de contratación.
- La gestión del Presupuesto Público en la actual situación obliga a la atomización y alta fragmentación de pliegos y programas presupuestales que impiden la mejora de la calidad del gasto público y de la inversión pública puesto que no se logra identificar las necesidades, priorizar programas y proyectos y focalizar la acción gubernamental.

5.1.5 CON RELACIÓN AL SISTEMA NACIONAL DE INVERSIÓN PÚBLICA

Varios hechos explican las imperfecciones o las limitaciones que presenta el Sistema de Inversión Pública y por tal motivo, muy poco contribuye a los propósitos del Estado que busca cerrar las brechas que sustentan la pobreza y la desigualdad social; como también, reducir las brechas de infraestructura económica y productiva que restan la capacidad de conectividad y de competitividad del país, en un contexto de búsqueda por acentuar la expansión de su economía y asegurar el desarrollo sostenible.

La mejora de la calidad de la inversión pública permite al Estado tener una Cartera de Proyectos de Inversión Pública, mejorar sus condiciones para la ejecución de las políticas sociales como las de superación de la pobreza, incrementar su capacidad de gestión promoviendo asociaciones público privadas con el sector privado y asegurar la sostenibilidad de su proceso de desarrollo con equidad y bienestar social.

5.2 RECOMENDACIONES

La recomendación general es que, tanto el Congreso de la República que tiene la competencia exclusiva de legislar como el Gobierno que tiene competencia para proponer iniciativas legislativas y aprobar normas y directivas, procedan a la reforma de la actual Constitución Política para facilitar la adecuación del marco legal y normativo a las exigencias y necesidades de la economía y de la Sociedad que viven en el siglo XXI y que interactúan en un mundo cada vez más globalizado.

En armonía con las conclusiones antes referidas, tanto el trabajo legislativo del Congreso de la República como la iniciativa legislativa y la labor normativa del Gobierno, deberían concentrarse en la discusión y sanción de las leyes siguientes:

- Reforma de la actual Constitución Política, para poder:
 - Precisar funciones del Poder Legislativo, principalmente de Control Político.
 - Incorporar el criterio obligatorio del planeamiento estratégico en la administración económica y financiera del Estado.
 - Modificar la periodicidad anual del presupuesto de la República.
 - Incorporar una nueva responsabilidad del Presidente del Consejo de Ministros, conducir y no solo coordinar la política general del Gobierno.

- Ley que confiere el ejercicio de la función de Control Político a los Consejos Regionales y a los Concejos Municipales;
- Ley marco del proceso de descentralización y de conformación de regiones. Sistematizar y simplificar marco legal vigente y disponer la gestión del Plan Nacional de Descentralización
- Ley marco del proceso de modernización de la Gestión Pública. Sistematizar y simplificar marco legal vigente y disponer la gestión del Plan Nacional de Simplificación y Modernización de los Sistemas Administrativos Gubernamentales.
- Ley que modifica el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico
- Ley que modifica el Sistema Nacional de Presupuesto Público

- Ley que modifica el Sistema Nacional de Inversión Pública
- Resolución Legislativa aprueba nuevo Reglamento del Congreso de la República.

5.2.1 CON RELACIÓN A LA FUNCIÓN DE CONTROL POLÍTICO Y EL PROCEDIMIENTO EL DE LA INVESTIDURA DEL CONSEJO DE MINISTROS

En el horizonte de fortalecer la función de Control Político e institucionalizar el procedimiento, el de la Investidura del Consejo de Ministros, se recomienda lo siguiente:

- ❖ Adecuar con precisión y claridad la normatividad constitucional y legal inherente a la función de Control Político y en especial el procedimiento de Investidura del Consejo de Ministros, al contexto actual de creciente globalización de la economía, la política, la cultura y la Sociedad que sigue tendencias hacia la profundización de la Democracia, eficiencia y eficacia de la Gestión Pública, transparencia y ética pública libre de corrupción, rendición de cuentas y participación ciudadana, densidad institucional del Estado e independencia de los Poderes que lo constituyen.

Al efecto, se plantean las siguientes reformas a la actual Constitución Política:

1. Modificar el Artículo N° 77° del Capítulo IV: Del régimen tributario y presupuestal, del Título III: Del régimen económico, por el siguiente:

“La administración económica y financiera del Estado se rige por el presupuesto que trienalmente aprueba el Congreso. La estructura del presupuesto contiene tres secciones: Gobierno Nacional, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales. El presupuesto asigna equitativamente los recursos públicos, su programación y ejecución responden a los criterios de

planeamiento estratégico y de eficiencia de necesidades sociales básicas y de descentralización y modernización de la gestión pública. Corresponde a las respectivas.... (resto del texto queda igual).

2. Modificar el primer párrafo del Artículo N° 78° del Capítulo IV: Del régimen tributario y presupuestal, del Título III: Del régimen económico, por el siguiente:

El Presidente de la República envía al Congreso el proyecto de Ley de Presupuesto dentro de un plazo que vence el 30 agosto cada tres años.

3. Incluir en el Artículo N° 102° de la Constitución Política, Atribuciones del Congreso, del Capítulo I: Poder Legislativo del Título IV: De la estructura del Estado, el siguiente Inciso:

Ejercer la función de Control Político a los actos de Gobierno. Los procedimientos y reglamentos inherentes al ejercicio de la función, los establece el Congreso con sujeción a la Constitución.

4. Incluir en el Artículo N° 123° de la Constitución Política, Al Presidente del Consejo de Ministros, le corresponde... del Capítulo V: Del Consejo de Ministros, del Título IV: De la estructura del Estado, el Inciso siguiente:

Conducir la política general del Gobierno.

Propuesta de *iniciativa legislativa que confiere el ejercicio de la función de Control Político a los Consejos Regionales de los Gobiernos Regionales y a los Concejos Municipales de los Gobiernos Locales.*

Asimismo se requiere, una Ley de Control Político por la cual se confiere tal atribución a los Consejos Regionales el ejercicio de la función de Control Político para la vigilancia y control de gestión del Presidente Regional y los funcionarios responsables de la administración regional; en el mismo sentido, a los Concejos Municipales de los Gobiernos Locales, para vigilar y controlar la gestión del Alcalde y los funcionarios responsables de la administración municipal tanto en el ámbito provincial como distrital.

Esta ley amplía el ámbito de intervención de la función de Control Político que hoy solo está reservada al Congreso de la República y el marco legal vigente no ha previsto la intervención directa del Congreso en los espacios subnacionales. Los Consejos Regionales y los Concejos Municipales que por mandato de las leyes orgánicas respectivas cumplen funciones de representación, legislación y fiscalización en los ámbitos de su competencia, no tienen de forma clara y precisa de la función de Control Político que permitiría mayores niveles de transparencia y eficacia de la gestión regional y local que son instituciones que gozan de ciertas prerrogativas de autonomía y disponen de más del 50% del presupuesto nacional.

- ❖ Instituir en el seno del Congreso una Comisión Ordinaria de Control Político, competente para hacer el seguimiento, monitoreo y control de la marcha de la política general de Gobierno y del correcto uso de los recursos y bienes públicos.

Se debe modificar el Reglamento del Congreso para incorporar todos los procedimientos de la función parlamentaria de Control Político y formalizar aquellos comprendidos en el ejercicio de la Investidura del Consejo de Ministros; y a la vez, instituir la Comisión de Control Político, tal igual ocurre con otras como las de Presupuesto y Cuenta General, Fiscalización, Descentralización, Educación, etc.

5.2.2 CON RELACIÓN A LA GESTIÓN PÚBLICA

En armonía con el ideal constitucional de instituir un Estado unitario, representativo, moderno y descentralizado, es imperativo dar un renovado impulso a la profundización tanto del proceso de descentralización como el proceso de modernización de la Gestión Pública.

Al propósito, es recomendable que el marco legal vigente de ambos procesos sea revisado, actualizado y simplificado. Se requiere a la par que se modifica los Sistemas de Planeamiento Estratégico, Presupuesto e Inversión Pública, se proceda a la aprobación de sendas leyes:

- ***Ley Marco del proceso de descentralización y de conformación de regiones.*** Se aspira a sistematizar y simplificar el marco legal vigente desarrollado a partir de la promulgación de la Ley N° 27783 y disponer la gestión del Plan Nacional de Descentralización.

El tema pendiente de la conformación de regiones y la falta de una ley que facilite la descentralización fiscal para asignar recursos a las regiones y asegurar el financiamiento de las funciones y competencias sectoriales transferidas por el Gobierno Nacional, forman parte de la agenda de reformas descentralistas de tercera generación que el país demanda.

- ***Ley Marco del proceso de modernización de la Gestión Pública.*** Se aspira a sistematizar y simplificar el marco legal vigente desarrollado a partir de la promulgación de la Ley N° 27658 y disponer la gestión del Plan Nacional de Simplificación y Modernización de los Sistemas Administrativos Gubernamentales.

5.2.3 CON RELACIÓN AL SISTEMA NACIONAL DE PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO

La idea de acabar con la improvisación en el diseño y gestión de la política general del Gobierno, para dar paso a un Plan Gubernamental que identifique el quehacer institucional, precise las actividades, determine las estrategias, establezca las metas y objetivos como también, la asignación de recursos y bienes públicos, implica lo siguiente:

- ❖ Dar un marco de estabilidad institucional al procedimiento de Investidura del Consejo de Ministros, estableciendo claramente en el ordenamiento legal que este mecanismo comprende a la institución de más alto nivel del Ejecutivo como responsable de la política general del Gobierno, más no así, a la figura del Presidente del Consejo de Ministros.

Para el efecto se propone la reforma del Artículo N° 77° en el sentido de incorporar el criterio de la planificación estratégica en la administración económica y financiera del Estado; y del Artículo 123° para poder introducir el principio de responsabilidad del Presidente del Consejo de Ministros en la conducción de la política general de Gobierno.

- ❖ Fortalecer la institucionalidad del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y su ente rector el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico -CEPLAN. Al respecto se recomienda una *iniciativa legislativa que eleve la categoría al rango ministerial al CEPLAN* y que sus miembros sean elegidos por cinco años por el Congreso, tal como ocurre con la elección de los miembros de los organismos autónomos, en donde la meritocracia y las capacidades sí son reconocidas.

- ❖ Instituir dentro del Congreso de la República una Comisión Ordinaria de Planeamiento Estratégico en armonía con el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico. En este marco de referencia, el Congreso ampliará su visión de desarrollo a mediano y largo plazo.

Al efecto se requiere la *modificación del Reglamento del Congreso de la República para instituir la Comisión de Planeamiento Estratégico* como sucede con otros parlamentos del mundo. Tan importante es saber discutir y asignar recursos y preocuparse por su rendición, tanto más será saber en qué se gastan y en qué se invierten y si las metas y los resultados que se logran tienen que ver con las aspiraciones de las personas y con las exigencias de desarrollo del país.

5.2.4 CON RELACIÓN AL SISTEMA NACIONAL DE PRESUPUESTO PÚBLICO

La idea es transformar el Sistema de Presupuesto Público en un instrumento de gestión del desarrollo, siguiendo la visión compartida de desarrollo a largo plazo, sustenta la propuesta de reforma de los Artículos 77° y 78° de la Constitución y de nueva Ley del Sistema de Presupuesto Público. Al respecto, las recomendaciones son las siguientes:

- ❖ ***Modificación del Sistema Nacional de Presupuesto Público***
A fin que este se relacione con la Visión, los Objetivos y las Estrategias que traza el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional. Con esta modificación legal, se superan los criterios de inercia presupuestal y de discrecionalidad.
- ❖ ***Racionalización de pliegos y programas presupuestarios***
La racionalización es clave para evitar la atomización y fragmentación del presupuesto en pequeñas obras y facilitar la identificación de beneficiarios para poder focalizar la prestación de bienes y servicios.

5.2.5 CON RELACIÓN AL SISTEMA NACIONAL DE INVERSIÓN PÚBLICA

De modo específico, la recomendación de modificar el Sistema de Inversión Pública instituido por la Ley N° 27293 y modificada recientemente por el Decreto Legislativo N° 1091, se sustenta en la necesidad de corregir sus imperfecciones para poder asegurar la calidad de la inversión del Estado. De momento esas imperfecciones, provocan problemas de eficiencia y eficacia en los proyectos de inversión con declaración de viabilidad.

Otro aspecto saludable con la modificación del Sistema que se recomienda, es centrar atención en la gestión de una Cartera de Proyectos de Inversión; pero sobre todo, introducirá el enfoque territorial para poder facilitar la articulación de la inversión al aprovechamiento de las potencialidades de desarrollo que permite la expansión de oportunidades de empleo y procurar bienestar a las personas. La Cartera de Proyectos de Inversión facilitará la participación del sector privado en la modalidad de Asociación Público-Privadas para hacer más fuerte y eficiente la acción del Estado en reducir las brechas de infraestructura que le restan capacidad de conectividad y competitividad al país.

Como se observa, las conclusiones y recomendaciones ofrecidas como aporte de la Investigación, tienen relación directa y coinciden con el sentimiento colectivo entre la población del imperativo de transformar el Estado y acercar el ejercicio del poder al ciudadano. Ello, sin duda, se logra haciendo reformas legales y arreglos instituciones para que la Gestión Pública – Poder Ejecutivo se desenvuelva bajo estándares de calidad siendo indispensable la participación y vigilancia del Control Político –Poder Legislativo.

BIBLIOGRAFÍA

A. DESARROLLO CONCEPTUAL

ACUERDO NACIONAL

2002 Políticas de Estado
Acta de Suscripción del Acuerdo Nacional
Lima, julio 2002

AGENCIA INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LOS ESTADOS UNIDOS –USAID

2011 Sistemas Administrativos
Aspectos Claves en la Gestión Pública Descentralizada
Proyecto USAID / Perú Pro Descentralización
Lima, febrero 2011

ALCÁNTARA S. MANUEL Y SÁNCHEZ L. FRANCISCO.

2001 Veto, insistencia y control político en América Latina: una aproximación
institucional.
Perfiles Latinoamericanos.
Revista de Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales –FLACSO. Sede
México, 2001. Pp. 153-179

ALZATE GÓMEZ JOSÉ ÁNGEL

2009 Capital social, descentralización y modernización del Estado
Propuesta de desarrollo agroindustrial: proyecto central de panela, como
producto derivado de la Caña de Azúcar.
Tesis para MBA
A New Age for Distance Learning
Atlantic International University
Honolulu, Hawai –USA, octubre 2009

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO –BID

2007 El estado de las reformas del Estado en América Latina
Editado por Eduardo Lora
Las reformas de la administración y el empleo públicos en América Latina
Koldo Echebarría y Juan Carlos Cortázar
Washington DC, agosto 2007 Pp. 524

BANCO MUNDIAL

2011 Sistemas de Gestión Interna
Buenas Prácticas en Gestión Pública
Beatriz Boza Dibos
Centro de Participación y Ciudadanía / Ciudadanos al Día -CAD
Lima, junio 2011 Pp. 306

BERNALES ENRIQUE Y OTROS

2001 Parlamento y Ciudadanía: Problemas y Alternativas.
Comisión Andina de Juristas
Lima, enero 2001

BOZA DIBOS BEATRIZ

2011 Sistemas de Gestión Interna
 Buenas Prácticas en Gestión Pública
 Asociación Civil Ciudadanos al Día, Banco Mundial y Escuela de Dirección
 de la Universidad de Piura
 Primera Edición
 Lima, 2011. Pp. 306.

CONSORCIO DE INVESTIGACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL –CIES

2012 Modernización de la Gestión Pública
 La Investigación Económica y Social en el Perú 2007-2011: Balance y
 prioridades
 GOVERNA y GOVERNA Estudios
 Lima, abril 2012 Pp. 43

CONSORCIO DE INVESTIGACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL –CIES

2009 Sistemas Administrativos del Estado
 Diplomado sobre Gestión por Resultados
 Unión Europea
 Lima, 2009

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

2009 Evaluación de la Gestión de los Programas Sociales desde la Perspectiva del
 Control, julio 2007 a julio 2008
 Informe Macro N° 227-2009-CG/PSC-IM
 Lima, junio 2009

CORPORACIÓN LATINOBAROMETRO

2012 Informe de Prensa
 Latinobarómetro 1995 – 2011 Perú
 Banco de datos en Línea
 www.latinobarometro.org
 Santiago de Chile, 2012

COVEY STEPHEN R

1989 Los siete hábitos de las personas altamente efectivas.
 Ediciones Paidós.
 Barcelona, 1989. Pp. 373

DEPARTAMENTO PARA LA GESTIÓN PÚBLICA EFECTIVA

2012 Experiencias Innovadoras en Gestión Pública Efectiva y Estrategias de
 Cooperación Regional
 Seminario Internacional
 Secretaría de Asuntos Políticos
 Organización de Estados Americanos –OEA
 Washington DC –USA, 2012. Pp. 61

ENRÍQUEZ FUENTES, GASTÓN J.

2006 El Control Político como requisito histórico del Estado constitucional
 Evolución histórica.

Revista Criterio Jurídico. Volumen I N° 6.
Pontificia Universidad Javeriana
Santiago de Cali -Colombia, 2006. Pp. 37 – 60.

FERNÁNDEZ LUCÍA

2003 Programa de Fortalecimiento Legislativo del Congreso de la República.
Universidad del Estado de Nueva York
USAID – PERU. Mecanismos de Control Político
Lima, marzo 2003

GALEANO ESCOBAR JUAN CARLOS, SÁNCHEZ PEÑA CARLOS ANDRÉS,
MONSALVE RENTERÍA JUAN CAMILO, OLANO GARCÍA HERNÁN ALEJANDRO
2003 Control político en la jurisprudencia de la Corte Constitucional Colombiana
Centro de Investigaciones Socio-Jurídicas –CISFADER
Facultad de Derecho
Universidad de La Sabana
Cundinamarca -Colombia, 2003. Pp. 122

GARCÍA SÁNCHEZ ISABEL MARÍA

2007 La nueva gestión pública: evolución y tendencias
Revista N° 47: Presupuesto y Gasto Público 2007 Pp. 37 – 64
Instituto de Estudios Fiscales
Secretaría General de Presupuestos y Gastos
Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas
Madrid – España, 2007

GUERRERO OROZCO OMAR

1986 La teoría de la Administración Pública
HARLA México
Harla & Row Latinoamérica
México, 1986. Pp. 476.

GUERRERO OROZCO OMAR

1997 Principios de la Administración Pública
Escuela Superior de Administración Pública –ESAP
República de Colombia
Santa Fe de Bogotá –Colombia, 1997. Pp. 2006.

GUERRERO OROZCO OMAR

2001 Nuevos modelos de Gestión Pública
Revista Digital Universitaria –RDU, Volumen 2 N° 3 2001
Universidad Nacional Autónoma de México –UNAM.
México, 2001.

GUERRERO OROZCO OMAR

2003 Nueva Gerencia Pública: ¿Gobierno sin Política?
Revista Venezolana de Gerencia. Volumen 8, N° 023 Pp. 379 - 395
Universidad de Zulia
Maracaibo – Venezuela, septiembre 2003

HÉCTOR SANÍN ÁNGEL

1999 Programa de Fortalecimiento Legislativo del Congreso de la República –
Meso y Meta Evaluación
Dirección de Proyectos y Programación de Inversiones
Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social
- ILPES
Comisión Económica para América latina y el Caribe –CEPAL
Santiago de Chile, agosto 1999

INSTITUTO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE DE PLANIFICACIÓN
ECONÓMICA Y SOCIAL –ILPES

2002 La modernización de los sistemas nacionales de inversión pública: análisis
crítico y perspectivas
Comisión Económica para América Latina y el Caribe
Santiago –Chile, 2002.

INSTITUTO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE DE PLANIFICACIÓN
ECONÓMICA Y SOCIAL –ILPES

2002 El Sistema Presupuestario en el Perú.
Comisión Económica para América latina y el Caribe –CEPAL.
Santiago de Chile, 2002.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA –INEI

2012 Directorio de Municipales Provinciales, Distritales y Centros Poblados
Registro Nacional de Municipalidades
Lima, marzo 2012

INSTITUTO NACIONAL DEMÓCRATA –NDI

2009 Control Político
Guía práctica para el Ejercicio del Control Político y la Rendición de Cuentas
Material de Consulta para Miembros de Corporaciones Públicas
USAID /Programa Cimientos
Bogotá – Colombia, 2009

JAIME PASTOR VICENTE

2010 Gestión Pública
Facultad de Economía
Universidad de Valencia
España, octubre 2010

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS –MEF

2012 Portal de Transparencia Económica Perú
Consulta de Ejecución del Gasto
Consulta Amigable
Lima, diciembre 2012

PERÚ ECONÓMICO S. A.

2010 El Poder en el Futuro
Tema central
30 años de poder en el Perú

Lima, noviembre 2010

PERÚ ECONÓMICO S.A.

2010 Poderío Equilibrado
Reaño M. Vanessa y Rafael Díaz.
30 años de poder en el Perú
Lima, noviembre 2010

PLANAS SILVA PEDRO

2001 Parlamento y Gobernabilidad Democrática en América Latina
Fondo Editorial del Congreso de la República
Lima, 2001

PLASENCIA DÍAZ ADRIANA

1994 Gerencia Pública: bases teórico - conceptuales.
Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública
México, 1994. Pp. 141

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS –PCM

2010 Plan Estratégico Sectorial Multianual 2007 – 2015
Secretaría General
Resolución Ministerial N° 147-2010-PCM
Lima, mayo 2010

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS –PCM

2010 Plan Estratégico Institucional 2010 – 2015
Secretaría General
Resolución Ministerial N° 220-2010-PCM
Lima, julio 2010

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS –PCM

2012 Plan Operativo Institucional -POI 2012
Oficina General de Planeamiento y Presupuesto
Resolución Ministerial N° 001-2012-PCM
Lima, febrero 2010

PRZEWORSKI ADAM

2010 Qué esperar de la Democracia: Límites y posibilidades de autogobierno
Editores Siglo XXI
Buenos Aires Argentina, septiembre 2010

REFLEXIÓN DEMOCRÁTICA

2008 La Investidura
Editorial
La investidura del Gabinete ministerial: naturaleza, antecedentes y consecuencias. Informe Informativo N° 134
Lima, diciembre 2008

REFLEXIÓN DEMOCRÁTICA

2012 Balance y lecciones aprendidas durante el periodo parlamentario 2006 – 2011
Estudio retrospectivo con la participación de congresistas reelectos
Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional –USAID
Lima, mayo 2012

ROBINSON URTECHO PATRICIA

2011 Investidura del Consejo de Ministros
Congreso de la República
Lima, junio 2011

SAGÜES, NÉSTOR PEDRO

2002 El control del Congreso sobre el Presidente de Argentina: Normas y realidades
Artículos de Doctrina
Revista: Ius et Praxis Volumen 8 N° 1 Universidad de Talca
Talca –Chile, 2002. Pp. 429 – 445

SÁNCHEZ G. JOSÉ JUAN

2001 La administración pública como ciencia: su objetivo y su estudio Editorial Plaza y Valdés.
México, 2001. Pp. 313.

UNIÓN PARLAMENTARIA INTERNACIONAL –UIP

2010 Informe Parlamentario Mundial 2010
Suiza, Julio 2010.
Visto en: <http://www.agora-parl.org/es/node/3706>

VALADÉS RÍOS, DIEGO

2006 La función constitucional del control político
Ponencia presentada en el VI Congreso Nacional de Derecho Constitucional
Instituto de Investigaciones Jurídicas
Universidad Nacional Autónoma de México.
México, febrero 2006. Pp. 32

VIZZIO, MIGUEL ÁNGEL

2000 Los sistemas de inversión pública en América Latina y el Caribe
Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL
Santiago –Chile, 2000

B. DESARROLLO LEGISLATIVO

- Constitución Política del Perú
- Reglamento del Congreso de la República
- Ley de Reforma Constitucional del Capítulo XIV sobre Descentralización, N° 27680
- Ley de Bases de la Descentralización, N° 27783
- Ley Marco de la Modernización de la gestión del Estado, N° 27658
- Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, N° 27867
- Ley Orgánica de Municipalidades, N° 27972

- Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, N° 27785
- Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, N° 29158
- Ley General del Sistema de Presupuesto, N° 28411
- Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública, N° 27293
- Ley del Sistema Nacional de Bienes Estatales, N° 29151
- Ley Marco de la Administración Financiera del Sector Público, N° 28112
- Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2011, N° 29626
- Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2012, N° 29812
- Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros, N° 26702
- Decreto Legislativo N° 1068, Sistema de Defensa Jurídica del Estado
- Decreto Legislativo N° 1088, Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y el Centro de Planeamiento Estratégico –CEPLAN
- Decreto Legislativo N° 1023, Sistema Nacional de Gestión de Recursos Humanos y Autoridad Nacional del Servicio Civil –SERVIR

C. BLOG Y SERVICIOS DE INTERNET

- Administración Pública. Visto en: <http://es.wikipedia.org/wiki/Gesti>.
- Control Político en Colombia. Visto en: http://es.wikipedia.org/wiki/control_pol.
- Parlamento Europeo. Visto en: http://es.wikipedia.org/wiki/Parlamento_Euro.

ANEXOS

ANEXO N° 1 CUESTIONARIO DE LA ENCUESTA DE OPINIÓN PÚBLICA

SECCIÓN A PERCEPCIÓN SOBRE LA FUNCIÓN PARLAMENTARIA DE CONTROL POLÍTICO

- 1. De modo general, cómo percibe usted las funciones más importantes que cumple el Congreso de la República?**

(Marque con una equis, dónde corresponda)

Función de Representación

Buena () Regular () Mala () Muy Mala () No Sabe/No Opina ()

Función Legislativa

Buena () Regular () Mala () Muy Mala () No Sabe/No Opina ()

Función de Fiscalización

Buena () Regular () Mala () Muy Mala () No Sabe/No Opina ()

Función de Control Político

Buena () Regular () Mala () Muy Mala () No Sabe/No Opina ()

- 2. Independientemente de su percepción, cuál de ellas considera es la que tiene mayor atención en el trabajo parlamentario actual?**

Representación () Legislación () Fiscalización () C. Político ()

- 3. En su opinión, cuál de ellas considera tiene más impacto favorable en la mejora de la Gestión Pública?**

Representación () Legislación () Fiscalización () C. Político ()

- 4. En su opinión, cuáles serían las funciones de mayor dominio en la Agenda futura de los Parlamentos modernos?**

Representación () Legislación () Fiscalización () C. Político ()

- 5. En su opinión, considera necesario hacer reformas o arreglos institucionales para profundizar la función de Control Político?**

SI () NO () No Sabe / NO Opina ()

- 6. En su opinión, quién debería liderar la propuesta de reformas o arreglos institucionales para profundizar la función de Control Político?**

Gobierno () Congreso () Ciudadanos ()

SECCIÓN B
PERCEPCIÓN SOBRE LA GESTIÓN PÚBLICA

7. **De modo general, cómo percibe usted la Gestión Pública en el Perú, cuya misión responsabilidad es la administración de los bienes y recursos del Estado y la prestación de servicios sociales y públicos a los ciudadanos?**
(Marque con una equis, dónde corresponda)
Buena () Regular () Mala () Muy Mala () No Sabe/No Opina ()
8. **Cómo percibe usted, la Gestión Pública en los Poderes del Estado?**
Poder Legislativo
Buena () Regular () Mala () Muy Mala () No Sabe/No Opina ()
- Poder Judicial**
Buena () Regular () Mala () Muy Mala () No Sabe/No Opina ()
- Poder Ejecutivo**
Buena () Regular () Mala () Muy Mala () No Sabe/No Opina ()
9. **Cómo percibe usted, la Gestión Pública del Gobierno?**
Ministerios u Organismos del Gobierno Central
Buena () Regular () Mala () Muy Mala () No Sabe/No Opina ()
- Gobiernos Regionales**
Buena () Regular () Mala () Muy Mala () No Sabe/No Opina ()
- Gobiernos Locales o Municipalidades**
Buena () Regular () Mala () Muy Mala () No Sabe/No Opina ()
10. **Considera usted, qué la mejora de la calidad de la Gestión Pública es condición necesaria para asegurar bienestar social a la población?**
SI () NO () No Sabe / NO Opina ()
11. **Considera usted, qué la modernización de la Gestión Pública debe ser una política de Estado de mayor preferencia?**
SI () NO () No Sabe / NO Opina ()
12. **En su opinión, considera necesario hacer reformas o arreglos institucionales para mejorar la calidad de la Gestión Pública?**
SI () NO () No Sabe / NO Opina ()
13. **En su opinión, quién debería liderar la propuesta de reformas o arreglos institucionales para mejorar la calidad de la Gestión Pública?**
Gobierno () Congreso () Ciudadanos ()

SECCIÓN C
PERCEPCIÓN SOBRE EL SISTEMA DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA

14. **En su opinión, cómo percibe usted la práctica y gestión de la Planificación en general el país?**
(Marque con una equis, dónde corresponda)
Fuerte () Débil () Inexistente () No Sabe / NO Opina ()
15. **Cómo percibe usted, la Planificación en los Poderes del Estado?**
Poder Legislativo
Fuerte () Débil () Inexistente () No Sabe / NO Opina ()
- Poder Judicial**
Fuerte () Débil () Inexistente () No Sabe / NO Opina ()
- Poder Ejecutivo**
Fuerte () Débil () Inexistente () No Sabe / NO Opina ()
16. **Cómo percibe usted, la Planificación en el Gobierno?**
Ministerios u Organismos del Gobierno Central
Fuerte () Débil () Inexistente () No Sabe / NO Opina ()
- Gobiernos Regionales**
Fuerte () Débil () Inexistente () No Sabe / NO Opina ()
- Gobiernos Locales o Municipalidades**
Fuerte () Débil () Inexistente () No Sabe / NO Opina ()
17. **Considera usted, qué la práctica de la Planificación contribuye a la mejora de la Gestión Pública?**
SI () NO () No Sabe / NO Opina ()
18. **Considera usted, qué la práctica de la Planificación debe ser una política de Estado de mayor preferencia?**
SI () NO () No Sabe / NO Opina ()
19. **En su opinión, considera necesario hacer reformas o arreglos institucionales para mejorar la práctica de la Planificación?**
SI () NO () No Sabe / NO Opina ()
20. **En su opinión, quién debería liderar la propuesta de reformas o arreglos institucionales para mejorar la calidad de la Gestión Pública?**
Gobierno () Congreso () Ciudadanos ()

SECCIÓN D
PERCEPCIÓN SOBRE EL SISTEMA DE PRESUPUESTO PÚBLICO

21. **El debate actual está en que el Presupuesto Público debe superar su enfoque tradicional de ser sólo una herramienta de asignación de recursos públicos en**

tiempos de escases, por el de un instrumento de desarrollo en armonía con el tiempo de expansión económica. Está usted de acuerdo con esta posición?

(Marque con una equis, dónde corresponda)

De Acuerdo () En Desacuerdo () No Sabe / NO Opina ()

- 22. Otro debate propone que el Presupuesto Público debe ampliar su horizonte a más de un año, superando su enfoque tradicional de un año. Está usted de acuerdo con esta posición?**

De Acuerdo () En Desacuerdo () No Sabe / NO Opina ()

- 23. Se dice también que la gestión del Presupuesto Público debe obedecer a un marco de Planificación Estratégica porque prioriza la inversión pública y mejora la calidad del gasto social; otros en cambio, sostienen que la asignación con criterios de inercia y/o discrecionalidad también debe considerar el de Gestión por Resultados. Está usted de acuerdo con esta posición?**

De Acuerdo () En Desacuerdo () No Sabe / NO Opina ()

- 24. Independientemente de su posición respecto del debate actual, considera usted qué es indispensable la reforma del Sistema de Presupuesto Público?**

SI () NO () No Sabe / NO Opina ()

- 25. En su opinión, cree usted que la reforma del Sistema de Presupuesto Público contribuye a la mejora de la calidad de la Gestión Pública?**

SI () NO () No Sabe / NO Opina ()

- 26. En su opinión, quién debería liderar la propuesta de reformas o arreglos institucionales del Sistema de Presupuesto Público?**

Gobierno () Congreso () Ciudadanos ()

SECCIÓN E

PERCEPCIÓN SOBRE EL SISTEMA DE INVERSIÓN PÚBLICA

- 27. El debate actual propone que la Inversión Pública debe superar la preocupación de vigilar la calidad de los expedientes técnicos por el de reducir el déficit de infraestructura productiva y económica que restan capacidad de conectividad y competitividad del país? Está usted de acuerdo con esta posición?**

De Acuerdo () En Desacuerdo () No Sabe / NO Opina ()

- 28. En el mismo sentido, se propone también que el Sistema de Inversión Pública adopte el enfoque territorial para facilitar la articulación de la acción del Estado en el aprovechamiento de las potencialidades de desarrollo para poder expandir las oportunidades de vida a la gente. Está usted de acuerdo con esta posición?**

De Acuerdo () En Desacuerdo () No Sabe / NO Opina ()

- 29. Otra posición, sostiene que la Inversión Pública no debería tener un periodo igual al ejercicio fiscal, sino adoptar un enfoque multianual para favorecer la ejecución de grandes proyectos de inversión. Está usted de acuerdo con esta posición?**

De Acuerdo () En Desacuerdo () No Sabe / NO Opina ()

ANEXO N° 2
PESEM 2007 – 2015: OBJETIVOS, RESULTADOS, ESTRATEGIAS Y ESCENARIOS POSIBLES AL 2021,
SEGÚN EJES ESTRATEGICOS

OBJETIVOS / PROPÓSITOS	EJES ESTRATÉGICOS		
	1° DERECHOS BÁSICOS, INCLUSIÓN SOCIAL Y ECONOMÍA	2° ESTADO MODERNO Y DESCENTRALIZADO	3° GOBERNANZA
Objetivos	Lograr inclusión económica y social, con énfasis en grupos sociales vulnerables, mediante políticas públicas concertadas en el marco de una estrategia general de desarrollo sostenible	Lograr un Estado descentralizado y transparente que responda a las necesidades de la población, sobre la base de una adecuada organización del territorio para una eficaz y eficiente gestión	Consolidar la gobernabilidad democrática en un marco de desarrollo integral, que garantice la estabilidad política, económica y social con equidad, seguridad, concertación y transparencia
Resultados	<ul style="list-style-type: none"> ▶ % de hogares en situación de pobreza que acceden a servicios de saneamiento y agua ▶ Número de entidades públicas que ejecutan acciones de comunicación, protección y difusión, de la cultura e identidad de comunidades para la inclusión social ▶ % de hogares en situación de pobreza que acceden a servicios públicos de identidad, salud, nutrición y educación ▶ Número de Gobiernos Regionales y Locales que reciben asistencia técnica, para el desarrollo integral y sostenible ▶ % de disminución de pobreza monetaria en zonas de extrema pobreza ▶ Tasa de desnutrición crónica infantil en niños menores de cinco años 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Tiempo requerido para la realización de trámites por tipo ▶ Grado de satisfacción de ciudadanos respecto de los servicios brindados por el Estado ▶ Número de Gobiernos Regionales y Locales que administran sus territorios sobre una adecuada organización de sus espacios ▶ % de Gobiernos Regionales y Locales que manejan políticas en forma articulada con otros niveles de Gobierno ▶ Número de Gobiernos Regionales y Locales que gestionan sus recursos con mayor autonomía y eficiencia 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ % de entidades públicas que han implementado mecanismos para garantizar la gobernabilidad, transparencia y rendición de cuentas ▶ % de entidades de Gobierno nacional que aplican o cumplen las políticas ▶ % de instituciones en los tres niveles de Gobierno que dispone de mecanismos efectivos de prevención de conflictos sociales

<p>Estrategias</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Desarrollar acciones de comunicación social integral y concertada que contribuya a mejorar la inclusión de grupos vulnerables ➤ Apoyar iniciativas de innovación tecnológica adecuadas al medio para aprovechar las oportunidades económicas ➤ Priorizar el desarrollo integral y sostenible en el ámbito de pobreza y de pobreza extrema ➤ Impulsar la participación y el desarrollo integral de los pueblos andinos, amazónicos y afroperuanos, priorizando la promoción de sus derechos, su cultura y el fortalecimiento de capacidades ➤ Fortalecer el rol articulador de la estrategia nacional CRECER a nivel regional y local para el desarrollo de capacidades, la generación de oportunidades económicas y el funcionamiento de redes de protección social 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Consolidar el proceso de modernización de la gestión pública descentralizada ➤ Fortalecer y consolidar la articulación intergubernamental con base en una gestión pública descentralizada ➤ Optimizar y difundir los servicios y procesos que se brinda a la población ➤ Fortalecer la administración y gestión del territorio sobre la base de un planteamiento territorial ➤ Incrementar y fortalecer la acción reguladora del Estado 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Promover la implementación de mecanismos de coordinación y concertación del Estado con la Sociedad Civil organizada en la definición de políticas públicas ➤ Fortalecer la reacción preventiva y reactiva entre los tres niveles de Gobierno en los ámbitos vulnerables al narcotráfico y terrorismo en salvaguarda de la seguridad ciudadana ➤ Institucionalizar el diálogo y la concertación entre los tres niveles de Gobierno y la Sociedad Civil, a través de una política de Estado para la prevención de conflictos sociales ➤ Desarrollar una gestión de riesgo integral y sostenible a nivel de los tres niveles de Gobierno, mediante el establecimiento de políticas y lineamientos que permitan reducirlos implementando mecanismos de control que garanticen una actuación transparente y de impacto en la estabilidad política, económica y social
<p>Escenarios Posibles al 2021</p>	<ul style="list-style-type: none"> ❖ El país tiene un desarrollo humano medio alto, producto de la expansión económica ❖ La pobreza de carencias como el ingreso se ha reducido tendencialmente en el país, la desigualdad de ingresos es todavía alta ❖ La población del país es mayoritariamente joven, aunque el proceso de envejecimiento ha avanzado ❖ La desnutrición crónica infantil se ha reducido a cerca de la mitad, las brechas urbano rurales son aún altas ❖ Las brechas de mortalidad infantil y materna se han reducido, la situación muestra rezagos respecto al promedio latinoamericano 	<ul style="list-style-type: none"> ❖ El Estado ha avanzado en su descentralización administrativa y funcional, con articulación intergubernamental y funciones son implementadas con enfoque territorial ❖ La descentralización fiscal es aun lenta y la inequidad entre territorios es latente ❖ Brecha entre territorios que reciben o no ingresos por canon es grande, pero decreciente ❖ Las provincias y distritos expresan modelos sub-centralistas (urbano- rurales) pero se apoya política de subsidiaridad para la descentralización política y de empoderamiento comunitario 	<ul style="list-style-type: none"> ❖ La relación entre el Estado y la Sociedad es más dialogante, de respeto mutuo y de flexibilidad ❖ Ha mejorado la calidad de la representación política y tiene mayor interacción con los representados ❖ El Acuerdo Nacional institucionaliza la visión y rutas estratégicas de mediano y largo plazo establecidas por el CEPLAN ❖ El Estado ha mejorado su capacidad para gestionar con eficiencia y eficacia, en contextos de inestabilidad y crisis internacional, combinando la intervención en lo económico y social que proteja las poblaciones vulnerables

<p>Escenarios Posibles Al 2021</p>	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Pese a la mejora de la educación superior y secundaria a la población joven, hay demanda insatisfecha por el crecimiento del mercado laboral, el sistema educativo aún tiene desafíos pendientes de cobertura secundaria, calidad, pertinencia e interculturalidad ❖ Los déficits de servicios básicos se mantienen por encima de lo planificado ❖ Aplicación de la política social se ha fortalecido, se aprecian mejoras sustantivas en la calidad de los servicios universales de identidad, salud, nutrición y educación ❖ Política social focalizada apoya el emprendimiento económico con menor dependencia del Estado. 	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Se han concretado procesos de integración territorial, pero siguen las resistencias ❖ La participación ciudadana ha mejorado en los procesos de planificación y de presupuesto como también de vigilancia ciudadana a la gestión pública ❖ La gestión del sector público es más eficiente, los procesos han mejorado ❖ Se ha consolidado el Sistema de Planeamiento Estratégico ❖ Han mejorado la comunicación y la integración entre las organizaciones del Estado y de este con la Sociedad Civil ❖ La modernización del sector público fortalece la coordinación, articulación y alianzas con las organizaciones sociales y con el sector privado. El Poder Ejecutivo impulsa la ciencia, la tecnología y la innovación a favor de la competitividad del país ❖ La capacidad técnica ha mejorado en relación a la formulación y gestión del Sistema de Inversión Pública. ❖ Los gobiernos subnacionales avanzan hacia una Gestión por Resultados. 	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Los conflictos sociales, principalmente en zonas de potencial minero, energético y la biodiversidad y de recursos como el agua, se encuentran en proceso de estabilización, aun no resueltos pero con tendencia decreciente ❖ Tendencia del crecimiento económico y de la inversión privada favorecen progreso y modernidad en los territorios ❖ En las zonas productoras de coca la situación se torna compleja para la superación definitiva. Tendencias mundiales incentivan mayor producción de coca para el narcotráfico. Este mantiene vínculos con movimientos terroristas que se tornan aislados. El Estado ha incrementado su presencia en interior del país ❖ La sanción y aplicación de la justicia en casos de corrupción de gran escala en el Estado, mejora la credibilidad del Poder Judicial. La honradez y la ética avanzan a ser efectivos valores en la Sociedad peruana. Los casos de corrupción se han reducido en el Estado. La implementación de una cultura anticorrupción avanza en todos los grupos de edades.
---	--	---	---