

UNIVERSIDAD NACIONAL AGRARIA

LA MOLINA

FACULTAD DE ECONOMÍA Y PLANIFICACIÓN



**“LA ARTICULACIÓN ENTRE PLANEAMIENTO Y PRESUPUESTO
EN EL GOBIERNO REGIONAL DE LORETO Y EL MINISTERIO
PÚBLICO”**

**TRABAJO DE SUFICIENCIA PROFESIONAL PARA OPTAR TÍTULO
DE ECONOMISTA**

ISABEL ROCÍO URIONA DÍAZ

LIMA – PERÚ

2021

**UNIVERSIDAD NACIONAL AGRARIA
LA MOLINA
FACULTAD DE ECONOMÍA Y PLANIFICACIÓN**

**“LA ARTICULACIÓN ENTRE PLANEAMIENTO Y PRESUPUESTO
EN EL GOBIERNO REGIONAL DE LORETO Y EL MINISTERIO
PÚBLICO”**

PRESENTADO POR
ISABEL ROCÍO URIONA DÍAZ

TRABAJO DE SUFICIENCIA PROFESIONAL PARA OPTAR
TÍTULO DE ECONOMISTA

SUSTENTADA Y APROBADA ANTE EL SIGUIENTE JURADO

PRESIDENTE

Dr. Waldemar Mercado Curi

ASESOR

Mg. Raquel M. Gómez Ocorima

MIEMBRO

Mg. Miguel Alcántara Santillán

MIEMBRO

Mg. Rosario Pérez Liu

Lima – Perú

2021

DEDICATORIA

A mi madre Isabel, mi padre Walter y mis hermanos Javier y Miguel, quienes con su cariño y ejemplo me incentivaron a concluir con éxito cada etapa de mi formación profesional. A mi novio por su apoyo incondicional y aliento permanente; y de forma especial, a la memoria de mi mami Nelly y mis tíos María Amparo Uriona Tello y Elmer Su Cabada, cuyos consejos y muestras de afecto me acompañarán toda la vida.

AGRADECIMIENTOS

A mi asesora Mg. Raquel M. Gómez Ocorima por su tesón y paciencia inagotable, que me guía y apoya desde el inicio de la carrera y siempre expresó su confianza en mis habilidades y conocimiento profesional. Su orientación y respaldo han sido claves para la conclusión de este trabajo de suficiencia profesional.

De igual manera a mis familiares, amigos, compañeros, profesores y todas las personas que de alguna forma contribuyeron con el logro de este objetivo.

ÍNDICE GENERAL

| | | |
|--------|--|----|
| I. | INTRODUCCIÓN | 1 |
| 1.1. | Problemática..... | 2 |
| 1.2. | Objetivos | 3 |
| 1.2.1. | Objetivo general | 3 |
| 1.2.2. | Objetivos específicos..... | 4 |
| II. | MARCO TEÓRICO..... | 5 |
| 2.1. | Marco conceptual | 5 |
| 2.1.1. | Crecimiento y desarrollo económico..... | 5 |
| 2.1.2. | Finanzas públicas | 6 |
| 2.1.3. | Gasto público..... | 6 |
| 2.1.4. | La planificación estratégica (PE) | 8 |
| 2.2. | Marco normativo | 8 |
| 2.2.1. | Sistemas Administrativos del Estado | 8 |
| 2.2.2. | Sistema Nacional de Modernización de la Gestión Pública..... | 8 |
| 2.2.3. | Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico | 13 |
| 2.2.4. | Sistema Nacional de Presupuesto Público | 17 |
| III. | MARCO METODOLÓGICO | 18 |
| 3.1. | Lugar y duración del estudio | 18 |
| 3.2. | Naturaleza del estudio | 19 |
| 3.3. | Uso de muestreo estadístico | 19 |
| 3.4. | Las fuentes estadísticas consultadas..... | 19 |
| 3.5. | Procedimiento para el logro de los objetivos planteados | 19 |
| IV. | RESULTADOS Y DISCUSIÓN | 22 |
| 4.1. | Descripción de la articulación entre los Sistemas de Planeamiento Estratégico y Presupuesto Público | 22 |
| 4.1.1. | Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SINAPLAN)..... | 22 |
| 4.1.2. | Sistema Nacional de Presupuesto Público | 25 |
| 4.1.3. | Herramientas de consulta pública de planeamiento y presupuesto | 27 |
| 4.2. | Análisis de la articulación de los instrumentos del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico en el GOREL y en MP-FN | 31 |
| 4.2.1. | Análisis de la articulación de los instrumentos del SINAPLAN en el Gobierno Regional de Loreto (GOREL)..... | 33 |

| | |
|---|----|
| 4.2.2. Análisis de la articulación de los instrumentos del SINAPLAN en el Ministerio Público (MP-FN) | 36 |
| 4.3. Propuesta de acciones de fortalecimiento del planeamiento orientadas a la eficiencia del gasto | 38 |
| V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES | 47 |
| 5.1. Conclusiones | 47 |
| 5.2. Recomendaciones | 47 |
| VI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS | 49 |
| VII. ANEXOS | 55 |

ÍNDICE DE TABLAS

| | |
|---|----|
| Tabla 1: Síntesis del DL N° 1088 | 22 |
| Tabla 2: Síntesis del DL N° 1440 | 25 |
| Tabla 3: Delimitación de los casos de estudio | 31 |
| Tabla 4: Resultados del análisis – Caso GOREL | 34 |
| Tabla 5: Resultados del análisis – Caso MP-FN | 36 |
| Tabla 6: Sistematización de entrevistas a profundidad con funcionarios expertos | 40 |

ÍNDICE DE FIGURAS

| | |
|--|----|
| Figura 1: Reglamento del Sistema Administrativo de Modernización..... | 9 |
| Figura 2: Características de un Estado moderno | 10 |
| Figura 3: Componentes del modelo de gestión para la modernización..... | 10 |
| Figura 4: Ejemplificación del uso de la Cadena de Valor Pública (CVP)..... | 11 |
| Figura 5: Articulación de planes con la CVP | 12 |
| Figura 6: Marco país del planeamiento estratégico | 14 |
| Figura 7: Ciclo de planeamiento estratégico para la mejora continua..... | 16 |
| Figura 8: Fases del Proceso Presupuestario..... | 17 |
| Figura 9: Metodología de trabajo | 21 |
| Figura 10: Articulación de instrumentos de planeamiento y presupuesto..... | 24 |
| Figura 11: Calendarización de procesos (POI - PM)..... | 25 |
| Figura 12: Clasificadores del gasto | 27 |
| Figura 13: Clasificadores del planeamiento – versión 2017..... | 28 |
| Figura 14: Clasificadores del planeamiento – versión 2018..... | 28 |
| Figura 15: Esquema de fortalecimiento del planeamiento institucional..... | 43 |
| Figura 16: Acciones implementadas en el MP-FN 2020 – 2021..... | 44 |
| Figura 17: Nivel de respuesta oportuna de CC, según UE | 45 |
| Figura 18: Nivel de cumplimiento de AO, según UE..... | 45 |

ÍNDICE DE ANEXOS

| | |
|---|----|
| Anexo 1: Ejemplificación de la consulta del GOREL sede central (2021) – AO: Elaboración, modificación y actualización de los documentos de gestión institucional..... | 56 |
| Anexo 2: Recuento del proceso de actualización del PEI – GOREL..... | 60 |
| Anexo 3: Recuento del proceso de actualización de los instrumentos de planeamiento institucional (PEI y POI) del MP-FN..... | 64 |
| Anexo 4: Ficha de entrevista a profundidad..... | 69 |
| Anexo 5: Información cuantitativa del seguimiento del POI 2021 en el MP-FN | 70 |

RESUMEN

La gestión pública requiere herramientas para brindar servicios de calidad a la población, entre ellas, la planificación es esencial para determinar los objetivos que se desea alcanzar y usar los recursos de forma eficiente, orientándose a las metas establecidas. Este trabajo tiene por objetivo analizar la importancia de la articulación entre el planeamiento estratégico y el presupuesto público para la optimización del gasto en el Gobierno Regional de Loreto (2019) y el Ministerio Público (2020); siendo los objetivos específicos 1) describir la articulación del Sistema de Planeamiento Estratégico y Presupuesto Público, 2) caracterizar la articulación de los instrumentos del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico en las entidades citadas; y 3) proponer acciones de fortalecimiento del planeamiento que apunten a la eficiencia del gasto. En ese sentido, esta monografía se tipifica como un estudio no experimental transversal, sin uso de muestreo estadístico. Desarrolla un procedimiento secuencial que consta de tres etapas; primero compara normativas y consultas públicas del planeamiento y presupuesto; luego analiza los casos de estudio; y finaliza proponiendo un conjunto de medidas para la consolidación del sistema del planeamiento basadas en opiniones expertas. El análisis determinó que las leyes de los sistemas de planeamiento y presupuesto disponen de forma explícita la articulación directa. También, revela que los instrumentos de planeamiento se articulan de forma distinta en cada caso observado, pero en ambos muestra articulación parcial y un uso de bases metodológicas disímiles. Por último, concluye que el punto de conexión entre los sistemas estudiados lo componen el Plan Operativo Institucional y el Presupuesto Institucional, haciéndose relevante la sincronización de su elaboración para lograr la optimización del gasto.

Palabras clave: planeamiento estratégico, gasto público, entidad pública.

ABSTRACT

Public management requires tools to provide quality services to the population, among them, planning is essential to determine the objectives to be achieved and to use resources efficiently, orienting themselves to the established goals. This work aims to analyze the importance of the articulation between strategic planning and the public budget for the optimization of spending in the Regional Government of Loreto (2019) and the National Prosecutor (2020); The specific objectives being 1) describing the articulation of the Strategic Planning and Public Budget System, 2) characterizing the articulation of the instruments of the National Strategic Planning System in the aforementioned entities; and 3) proposing actions to strengthen planning that aim at spending efficiency. In this sense, this monograph is classified as a non-experimental cross-sectional study, without the use of statistical sampling. It develops a sequential procedure that consists of three stages; first compares regulations and public consultations on planning and budgeting; then he analyzes the case studies; and ends by proposing a set of measures for the consolidation of the planning system based on expert opinions. The analysis determined that the laws of the planning and budget systems explicitly provide for direct articulation. It also reveals that the planning instruments are articulated differently in each observed case, but in both shows partial articulation and a use of dissimilar methodological bases. Finally, it concludes that the connection point between the systems studied is made up of the Institutional Operational Plan and the Institutional Budget, making it relevant to synchronize their preparation to achieve the optimization of spending.

Keywords: strategic planning, public spending, public entity

I. INTRODUCCIÓN

Con Decreto Ley N° 14220 de fecha 19 de octubre de 1962, se da inicio formal a la planificación en el Perú mediante la creación del Sistema Nacional de Planificación del Desarrollo Económico y Social, según informa el Congreso (1962). No obstante, es hasta junio de 1981 que, a través del Decreto Legislativo N° 177, entra en vigor la respectiva ley de organización y funciones, encabezada por el Instituto Nacional de Planificación (INP); entidad que sería disuelta con el Decreto Ley N° 25548 de fecha 1° de junio de 1992, siendo la mayor parte sus funciones asumidas por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

En julio de 2002, con la creación del Acuerdo Nacional se retoma la idea de la planificación, estableciendo la quinta Política de Estado: “Gobierno en función de objetivos con planeamiento estratégico, prospectiva nacional y procedimientos transparentes”, la cual se formalizó el 6 de mayo de 2005 con la promulgación de la Ley N° 28522 que creó el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SINAPLAN) y el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN); sin embargo, recién en junio de 2008 con el Decreto Legislativo N° 1088, se regula su organización y funcionamiento (CEPLAN, 2015).

Así, se reconoce a la planificación como una herramienta fundamental que contribuye a la optimización de los recursos de un país, aún más cuando la meta es el desarrollo armónico y sostenido (CEPAL 2017). En esa línea, es evidente que existe un punto de convergencia con la economía, ya que ésta última estudia la forma en la que se administran y distribuyen los recursos disponibles para satisfacer las ilimitadas necesidades humanas.

Este estudio tiene por objetivo describir y visibilizar la importancia del planeamiento en la administración de recursos de las entidades públicas, a fin de mejorar la calidad del gasto público.

Este documento se ha elaborado durante la pandemia global de la COVID-19, que ha limitado el acceso a la información proveniente de entrevistas con actores clave; no obstante, se estima alcanzar los objetivos propuestos mediante el análisis de la experiencia laboral obtenida como especialista en planeamiento.

1.1. Problemática

Definir el rol del Estado es complicado, en un contexto de altos índices de desigualdad e informalidad, según los reportes de informalidad y pobreza del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI, 2017), que lleva a que las demandas de la población aumentan constantemente.

Desde una perspectiva macroeconómica, las principales funciones del Estado son la promoción y conducción del crecimiento económico sostenible que asegure una distribución equitativa de los ingresos y apunte al desarrollo de la sociedad (Mendoza, 2000).

En el Perú, la administración pública carece de buena reputación entre sus habitantes; su gestión es percibida como ineficiente y poco transparente en la toma de decisiones, cuyas intervenciones difícilmente, impactan en el bienestar de la población pues en términos generales, se advierte que más del 84% cree que el país está gobernado por grupos poderosos que buscan incrementar su propio beneficio (Latinobarómetro, 2018). Además, se debe considerar que la falta de articulación entre los tres niveles de gobierno (nacional, regional y local) y las instituciones que los conforman (ministerios y adscritos, entes autónomos, gobiernos regionales, municipalidades provinciales y distritales), agravan el problema. Las entidades públicas son conocidas por operar de forma aislada, omitiendo la coordinación de sus acciones y ejecutando sus presupuestos sin optimizar su gasto.

En la actualidad, uno de los indicadores que recibe mayor atención es la Ejecución Presupuestal (EP), que es utilizada para verificar el avance del gasto de las entidades públicas en beneficio de la población, mediante la provisión de servicios públicos. Así, la Dirección General de Presupuesto Público (2011) señala que uno de los beneficios del Presupuesto por Resultados (PpR) es la vinculación de un mayor financiamiento al cumplimiento de metas. No obstante, el enfoque de resultados únicamente es aplicado en los Programas

Presupuestales (PP). En consecuencia, extender esa afirmación a toda la ejecución presupuestal acarrea, al menos, una imprecisión; ya que, aún existen otras categorías presupuestales (como las acciones centrales y asignaciones presupuestales que no resultan en productos – APNOP) que no incorporan dicho enfoque. Además, la experiencia revela que existe una tendencia por gastar sin considerar el cumplimiento de sus objetivos.

Para agudizar el problema se verifica que, de acuerdo con lo presentado en la Consulta amigable de la Ejecución del Gasto del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), el avance de la EP se incrementa y acelera hacia finales de cada año, con el único propósito de cumplir los porcentajes establecidos por el MEF y sin importar si se traducen en una mejora de la calidad de vida de las personas.

Entonces ¿qué hace falta para optimizar el uso del presupuesto y demás recursos?; ¿cómo se puede asegurar que el presupuesto ejecutado contribuye con el logro de los objetivos de una institución, territorio, sector o, en suma, a los objetivos del país?; ¿puede ser una administración pública improvisada la causante de un incremento de las brechas socioeconómicas de un país?; ¿cómo afecta la falta de planificación la estabilidad macroeconómica o el desarrollo de un país?

Para responder dichas interrogantes, este trabajo se concentra en analizar la importancia de la articulación entre los Sistemas de Planeamiento Estratégico y Presupuesto Público; ambos vistos con un enfoque por resultados que incremente el desarrollo socio económico en los distintos niveles del ámbito nacional.

1.2. Objetivos

1.2.1. Objetivo general

Analizar la importancia de la articulación entre el planeamiento estratégico y el presupuesto público para la optimización del gasto en el Gobierno Regional de Loreto (2019) y el Ministerio Público (2020).

1.2.2. Objetivos específicos

- Describir la articulación entre los Sistemas de Planeamiento Estratégico y Presupuesto Público.
- Caracterizar la articulación de los instrumentos del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico en el Gobierno Regional de Loreto y el Ministerio Público.
- Proponer acciones de fortalecimiento del planeamiento orientadas a la eficiencia del gasto.

II. MARCO TEÓRICO

Los conceptos incluidos en esta sección facilitarán la comprensión de la organización y el funcionamiento del Estado; así como, el manejo del gasto público del país. Adicionalmente, permitirán entender cómo la planificación se relaciona con la economía de una institución, territorio o país; y su rol en la optimización del uso de los recursos. A continuación, se presentan definiciones esenciales para contextualizar este estudio.

2.1. Marco conceptual

2.1.1. Crecimiento y desarrollo económico

Acorde con Parkin y Loría (2010) “el crecimiento económico es una expansión sostenida de las posibilidades de producción medidas por un incremento real del Producto Interno Bruto (PIB) en un periodo de tiempo dado”. Asimismo, Case, Karl; Fair, Ray; Oster, Sharon (2012) señalan que “un aumento en el producto de una economía sucede cuando una sociedad adquiere nuevos recursos o aprende a producir más con los recursos existentes”. En consecuencia, como señala Castillo (2011) se puede decir que el crecimiento económico es un indicador macroeconómico fundamental para visibilizar la evolución de un país; pues aumentar la riqueza incrementa las posibilidades de reducir la pobreza o atender las necesidades de la población. No obstante, el paso del tiempo ha demostrado que lejos de reducir las brechas, el crecimiento económico, ha aumentado la desigualdad, haciendo a los ricos más ricos y dejando en la misma situación a los pobres.

Respecto a la medición de la desigualdad, el estadístico Corrado Gini (1927), aporta un método para cuantificar la desigualdad de los ingresos de una población. Define que este coeficiente es un número que varía entre 0 y 1, donde cero implica perfecta igualdad en la distribución del ingreso, y uno, perfecta desigualdad; es decir, existe un solo individuo o unidad que concentra todo el ingreso (IPE, 2021). En suma, es importante acotar que, acorde con el apunte de Chaves (2003), un Gini superior a 0.4 se considera bastante inequitativo.

Sobre el desarrollo económico, Castillo (2011) señala que es un proceso integral, socioeconómico, que implica la expansión continua del potencial económico, y el auto sostenimiento de esa expansión en el mejoramiento total de la sociedad. Por tanto, es un proceso de transformación de la sociedad, en el que las condiciones de vida de todas las personas o familias de un país o comunidad se elevan continuamente.

Es decir, el desarrollo económico implica el crecimiento en tres dimensiones: económica, social y medioambiental. Así pues, un crecimiento económico es uno de los pilares del desarrollo, pero no el único, y, como refiere Ospina (2012), en la mayor parte de países de nuestra región, el crecimiento del PBI no se traduce en el aumento de la calidad de vida de sus habitantes. La práctica demuestra que los ingresos percibidos por el Estado no son gestionados con eficiencia y eficacia; sumando a ello, la corrupción de los funcionarios y la falta de implementación de políticas públicas consecuentes con las necesidades de la población.

2.1.2. Finanzas públicas

Según Schultz y Harris, citados por Flores (1990) “las finanzas públicas son el estudio de los hechos, de los principios y de la técnica de obtener y gastar los fondos de los cuerpos gubernamentales”. Mientras que, Harley y Letz citados por (Astros, s.f.) las comprenden como: “la ciencia del manejo de las finanzas gubernamentales”. Por otro lado, Legorreta Ito (Astros, s.f.) las define como: “la ciencia que se ocupa de estudiar la captación y administración de los recursos monetarios por el sector público y de sus efectos en el ámbito económico y social de un país”.

En concreto, se observa que todas las definiciones tienen en común dos elementos esenciales: los ingresos y el gasto público. En ese sentido, las finanzas públicas se constituyen como una rama de la teoría económica que estudia los efectos de las políticas financieras del gobierno y su impacto en el campo de producción y consumo de la economía nacional.

2.1.3. Gasto público

Visto como parte de las funciones del gobierno la provisión de servicios públicos y la transferencia de ingresos mediante el gasto público, se puede decir que éste último implica

el costo de las actividades del sector público que comprenden la producción y el suministro de bienes y servicios y las transferencias de ingresos” (Mota, 2009).

De forma similar, Ladd y Yinger citados por (Solé, 2001) plantean que las necesidades de gasto de un gobierno local pueden definirse como el nivel de gasto en que éste debería incurrir para alcanzar un determinado nivel de resultados en la provisión del servicio.

De igual manera, el MEF, en su portal web de definiciones del presupuesto público define el gasto público como “el conjunto de erogaciones que, por concepto de gastos corrientes, gastos de capital y servicio de deuda, realizan las entidades con cargo a los créditos presupuestarios respectivos, para ser orientados a la atención de la prestación de los servicios públicos y acciones desarrolladas de conformidad con las funciones y objetivos institucionales”.

Así pues, se encuentra plena coincidencia en el rol del Estado como proveedor de servicios y para lo cual es indispensable que las entidades públicas ejecuten el gasto priorizando las necesidades de la población. En consecuencia, una buena ejecución garantiza el logro de objetivos, por lo que podemos anticipar su estrecha relación con una buena planificación. Por el contrario, una mala ejecución no sólo representa una pérdida de recursos, sino también un retraso en el crecimiento y desarrollo del país.

Los tipos de gasto público según López (2019) son:

1. Corriente: Destinado a las operaciones más básicas del Estado. Por ejemplo, gastos en salarios.
2. De capital: Previsto para la obtención de activos (tangibles e intangibles)
3. De transferencia: Cantidad monetaria (a veces en forma de capital) que el Estado destina a empresas y familias. Por ejemplo, subsidios.
4. De inversión: Cuando el gasto tiene como objetivo crear, aumentar, mejorar o sustituir el capital público ya existente

2.1.4. La planificación estratégica (PE)

Como señala Basurto-Zambrano (2016) la planificación estratégica es una herramienta de gestión que permite determinar el camino que una organización debe seguir para obtener un resultado previamente definido. Para ello, debe tomar en consideración los cambios y demandas de su entorno; así como, las tendencias y posibles escenarios. Además, contribuye con el proceso de la toma de decisiones basándose en el quehacer cotidiano.

Basurto-Zambrano (2016), citando a Armijo (2011), también apunta que la planificación estratégica consiste en formular y establecer objetivos prioritarios, además de las estrategias para alcanzar dichos objetivos, lo cual convierte a la planificación estratégica en un proceso clave y esencial para la toma de decisiones en las instituciones públicas. La PE, promueve la reflexión sobre el futuro, exigiendo la visualización de nuevas amenazas y oportunidades, además de permitir que la organización mantenga el control sobre cualquier cambio posible (Pimentel, 1999).

En pocas palabras, algunas características resaltantes de la planificación estratégica son que: (a) contempla un horizonte de mediano o largo plazo, (b) cautela la continuidad de objetivos prioritarios; y (c) establece grandes lineamientos o directrices para la gestión. Con todo esto se contribuye al fortalecimiento de las instituciones; en lugar de depender de las personas se enfoca en las necesidades institucionales.

2.2. Marco normativo

2.2.1. Sistemas Administrativos del Estado

Sobre los once (11) Sistemas Administrativos del Estado, la (Ley Orgánica del Poder Ejecutivo - LOPE, 2017) indica que tienen por finalidad regular el uso de los recursos en las entidades de la administración pública, promoviendo la eficacia y eficiencia en su uso. A fin de contextualizar, se sintetizan en las siguientes líneas, las principales ideas y el marco normativo que regula a tres (3) de estos sistemas; considerados en esta sección por encontrarse directamente vinculados a los objetivos de esta monografía.

2.2.2. Sistema Nacional de Modernización de la Gestión Pública

Con Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, se establecen los principios y la base legal para iniciar el proceso de modernización de la gestión del

Estado, en todas sus instituciones e instancias, bajo la rectoría de la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM).

La modernización de la gestión pública se entiende como un proceso de transformación constante a fin de mejorar la gestión de las entidades públicas y, de esa manera, generar valor público (SGP - PCM, 2021). En la figura 1, se listan los medios para alcanzar la ansiada modernización.

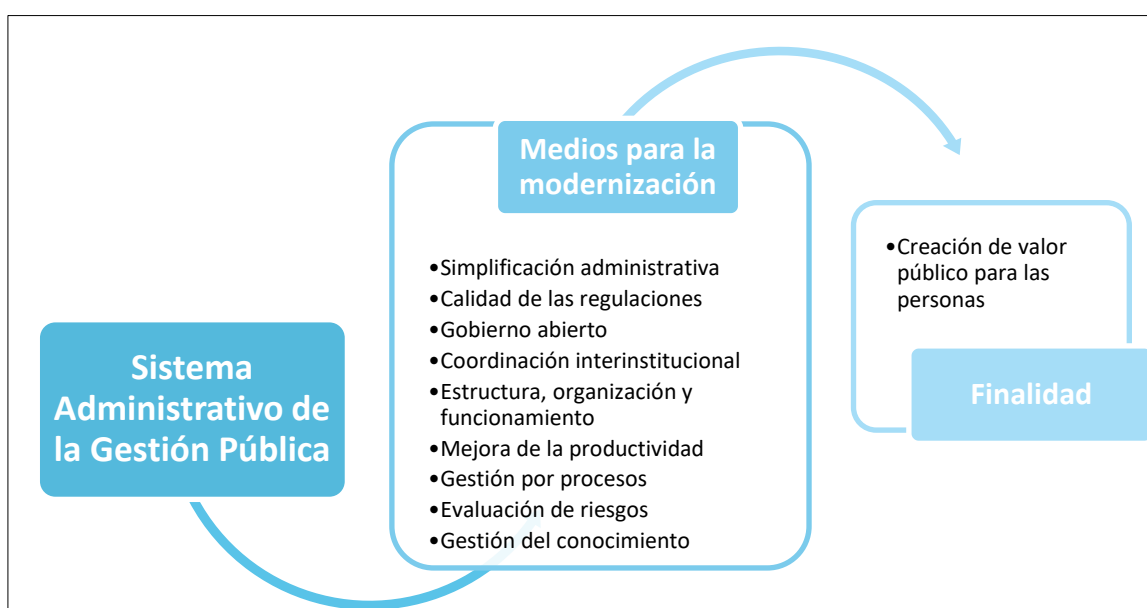


Figura 1: Reglamento del Sistema Administrativo de Modernización

FUENTE: SGP – PCM (2021)

El sistema de modernización tiene como fin el logro de un aparato estatal eficiente y al servicio del ciudadano, el cual prioriza sus necesidades, requerimientos y aspiraciones / expectativas con una búsqueda permanente de la calidad. La siguiente figura representa, se resumen las características de un Estado moderno:

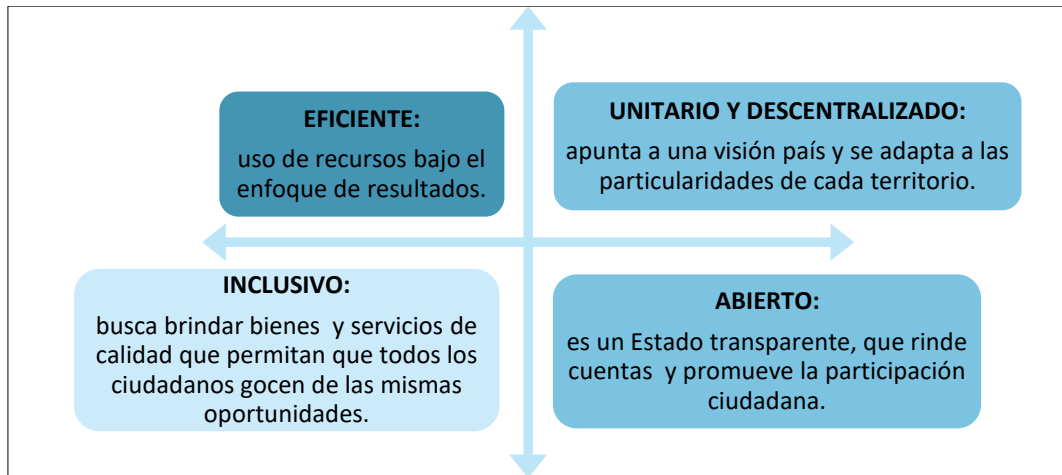


Figura 2: Características de un Estado moderno

FUENTE: SGP – PCM (2021)

Es así como, la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública (PNMGP) al 2021 es el principal instrumento de la modernización, resumida en tres (3) ejes transversales y cinco (5) pilares centrales (presentados en la figura 3) la política establece los lineamientos orientadores para una actuación eficiente del sector público, en beneficio de la ciudadanía.

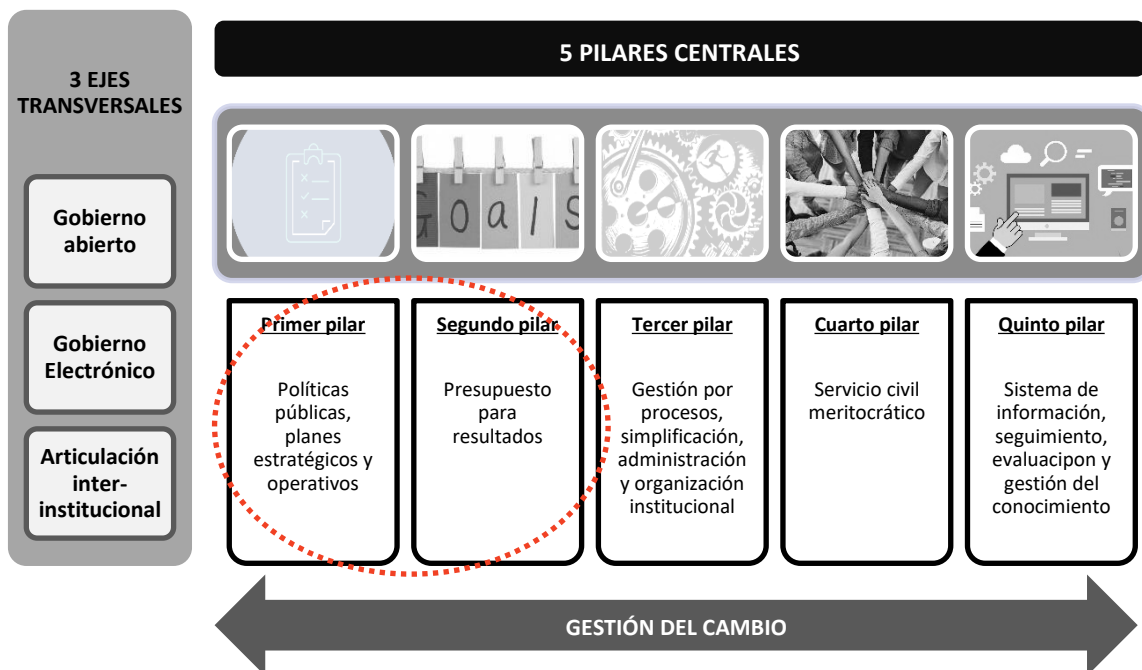


Figura 3: Componentes del modelo de gestión para la modernización

FUENTE: SGP – PNMGP (2016)

En las siguientes líneas, se desarrollan de manera concisa, los pilares con los que se plantea

la ejecución de la gestión del cambio:

Políticas públicas, planes estratégicos y operativos: la PNMGP define las políticas públicas “como diseños que sustentan la acción pública”. A ello se añade que, expresan los intereses nacionales y, por lo tanto, el gobierno de turno se basa en éstas para determinar las prioridades de su gestión. Dicho de otro modo, las políticas establecen los temas o problemas públicos prioritarios, que darán lugar a la determinación de objetivos nacionales.

Justamente a partir de la selección de dichos temas prioritarios para el país, las entidades públicas inician el planeamiento de su gestión, determinando los objetivos y la ruta mediante la cual se alcanzarán.

Cabe señalar que, la diferencia entre los planes estratégicos y operativos obedece al nivel de articulación con la Cadena de Valor Público (CVP) con el que se vinculan, por ello en la siguiente figura se muestran los eslabones que conforman la CVP, dispuesta en la PNMGP:



Figura 4: Ejemplificación del uso de la Cadena de Valor Pública (CVP)

FUENTE: SGP – PNMGP (2016)

Sobre esta desagregación, a continuación, la figura 5 muestra el nivel de articulación de cada plan contenido en el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico.

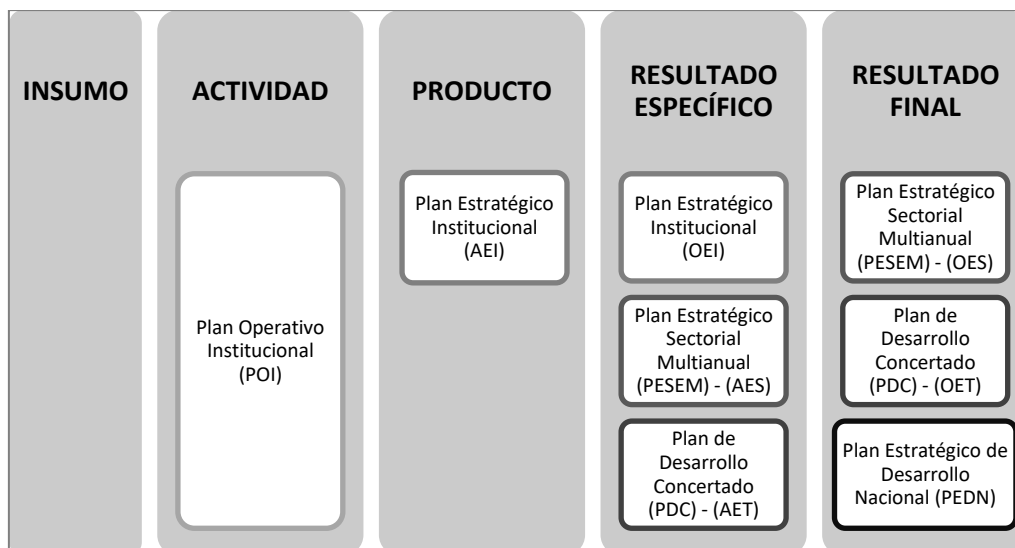


Figura 5: Articulación de planes con la CVP

FUENTE: SGP – PNMGP (2016)

- El presupuesto para resultados:** Este pilar, como su nombre lo indica, vela por el buen uso de los recursos públicos; esto es que, luego de determinarse los objetivos que se desean alcanzar y en concordancia con las estrategias dispuestas en los planes (estratégicos y operativos) para alcanzarlos, cada entidad pública es responsable por asignar y ejecutar su presupuesto con cargo al cumplimiento de dichos planes. Como lo señala la PNMGP, este enfoque de resultados facilitará el cierre de brechas de calidad y cobertura de infraestructura y servicios públicos, con mayor eficiencia económica, manteniendo el equilibrio fiscal y fortaleciendo la articulación de todas las entidades públicas en el territorio nacional.
- La gestión por procesos:** en el marco de la modernización, la migración de la gestión pública hacia una gestión por procesos implica articular las actividades de manera eficiente y secuencial, optimizando el uso de los recursos existentes, con el fin de alcanzar un resultado (producto o servicio) de calidad y que previamente ha sido establecido en los planes de la entidad. En resumen, los procesos son definidos como una secuencia de actividades que generan (añaden) valor en cada etapa.
- El servicio civil meritocrático:** se enfoca en el mejoramiento del desempeño de los funcionarios y servidores públicos, la PNMGP dispone que existen tres atributos
- Seguimiento, evaluación y la gestión del conocimiento:** este pilar hace referencia a la búsqueda de la mejora continua, para lo cual se apoya en el control permanente de los cuatro pilares precedentes. También abarca el incremento de capacidades con

base en la experiencia adquirida en la gestión pública.

2.2.3. Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico

Con Decreto Legislativo N° 1088, Ley del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico de fecha 27 de junio de 2008 se crea y regula la organización y del funcionamiento de dicho sistema. Entre sus objetivos resaltan:

- i) Definir una visión nacional de futuro compartida,
- ii) Articular e integrar coherente y concertadamente los planes de desarrollo estratégico y los planes de desarrollo institucional de los tres niveles de gobierno,
- iii) Proporcionar las orientaciones, métodos, instrumentos y capacitaciones necesarias para el planeamiento estratégico,
- iv) Realizar el seguimiento y evaluación de la gestión estratégica basada en resultados que permita asegurar la modernización de la gestión gubernamental,
- v) Promover la cooperación y el acuerdo entre los sectores público y privado para la formulación de estrategias y la ejecución de programas; y
- vi) Formular los planes estratégicos prospectivos y su evaluación periódica.

Adicionalmente, siendo que las políticas forman parte clave de este sistema, y se constituyen como uno de los elementos que permiten la identificación de las necesidades prioritarias de la población; a continuación, se ilustra la vinculación entre políticas y planes; así como, la jerarquización entre estas.

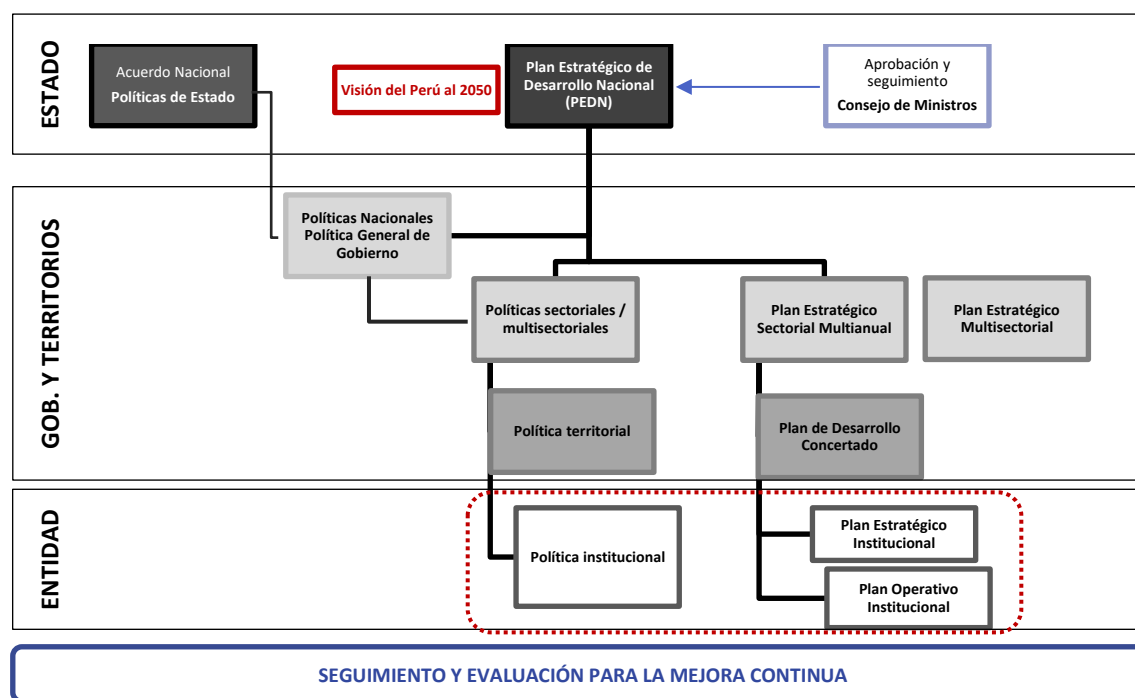


Figura 6: Marco país del planeamiento estratégico

FUENTE: Adaptación del CEPLAN (2019)

En la figura se observa que en el nivel más alto encontramos al Foro del Acuerdo Nacional, espacio de concertación en el que se debaten y aprueban instrumentos de Estado como la Visión País y las Políticas de Estado. Por otra parte, en ámbito de los planes, hallamos al Plan Estratégico de Desarrollo Nacional, como instrumento orientador del país; y, por lo tanto, del que se deben guiar las entidades de los tres niveles de gobierno para formular sus propios planes.

Para efectos del presente documento, también es oportuno resaltar los siguientes planes:

- **Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM):** documento estratégico de largo plazo que orienta las acciones de un sector. Está compuesto por Objetivos Estratégicos Sectoriales (OES), que deben articularse al nivel de resultado final de la CVP; y Acciones Estratégicas Sectoriales (AES), que se asocian al nivel de resultado específico.
- **Planes de Desarrollo Concertado (PDC):** estos pueden ser de dos tipos; (a) Plan de Desarrollo Regional Concertado (PDRC), y (b) Plan de Desarrollo Local Concertado (PDLC), el mismo que puede elaborarse en el ámbito provincial o distrital. Son instrumentos de planeamiento territorial que, al igual que el PESEM, constan de objetivos y acciones estratégicas asociadas al nivel de resultado final y específico de

la CVP, respectivamente. Cabe precisar, que los nombres utilizados son: Objetivo Estratégico Territorial (OET) y Acción Estratégica Territorial (AET).

- **Plan Estratégico Institucional (PEI):** es un instrumento de gestión de mediano plazo que debe elaborar cada Pliego. Define la estrategia del para lograr sus objetivos, y consta de Objetivos Estratégicos Institucionales (OEI) y Acciones Estratégicas institucionales (AEI). A diferencia de los planes antes descritos, el PEI se articula con la CVP, en los niveles de producto y resultado específico. Este plan es clave para elevar el bienestar de la población; puesto que en él se establecen los servicios que se entregarán a la población, según corresponda a sus competencias.
- **Plan Operativo Institucional (POI):** instrumento de corto plazo que implementa las estrategias del PEI, y que cada una de las Unidades Ejecutoras que conforman al Pliego, deben elaborarlo. Consta de Actividades Operativas e Inversiones priorizadas vinculadas al logro de los Objetivos y Acciones Estratégicas Institucionales aprobadas en el PEI del Pliego.

Por otra parte, el CEPLAN en su rol de rector del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico, emite la **Directiva 001-2017-CEPLAN/PCD** que define criterios generales para la actualización del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (PEDN) y, en consecuencia, los demás planes del sistema deben adoptar para su formulación. Esta directiva tiene como núcleo al “Ciclo de planeamiento estratégico para la mejora continua”, el cual consta de cuatro fases y se muestran en la Figura 7 (CEPLAN, 2017).

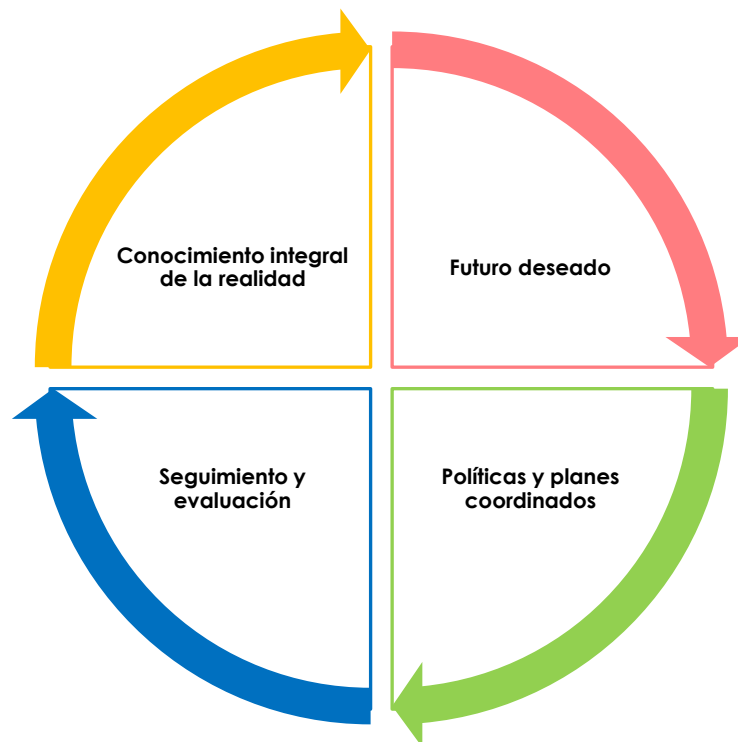


Figura 7: Ciclo de planeamiento estratégico para la mejora continua

FUENTE: Adaptado de CEPLAN (2017)

Es importante recalcar que este ciclo parte del conocimiento o determinación del estado situacional de aquello que se pretende mejorar, continúa con la estimación de una situación futura deseada, y por lo cual, formula las estrategias que se deben implementar para llegar a la situación deseada. Por último, dispone el seguimiento y la evaluación permanente de lo implementado, con el fin de verificar lo avanzado y establecer ajustes en las estrategias.

2.2.4. Sistema Nacional de Presupuesto Público

Con DL N° 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público de fecha 15 de setiembre de 2018, este sistema se rige por dieciséis (16) principios, entre los que destacan: la programación multianual, la transparencia y la operatividad descentralizada, por su coincidencia con otros sistemas; así como el principio de legalidad y presunción de veracidad que son aplicables de forma transversal (MEF, 2018).

El Sistema Nacional de Presupuesto Público es el conjunto de principios, procesos, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos que conducen el proceso presupuestario (figura 8) de las Entidades Públicas (MEF, 2018).



Figura 8: Fases del Proceso Presupuestario

FUENTE: Adaptado del DL 1440

Es importante precisar que unos de los instrumentos más eficientes de este sistema son los Programas Presupuestales, que es una Unidad de Programación de las acciones de los pliegos, que integradas y articuladas se orientan a proveer productos para lograr resultados u objetivos institucionales permitiendo implementar la estrategia de Presupuesto por Resultados (PpR) en el Presupuesto del Sector Público.

III. MARCO METODOLÓGICO

3.1. Lugar y duración del estudio

El problema abordado en esta monografía se presenta a nivel nacional. Dado que, el ejercicio de la planificación en el Perú aún se encuentra en un proceso de implementación, todas las entidades públicas vienen adaptando su gestión en concordancia con los lineamientos del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SINAPLAN).

A partir de la experiencia obtenida, principalmente, en el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, en este documento, se pretende describir y analizar el estado del planeamiento en las distintas entidades públicas, pertenecientes al ámbito sectorial, territorial e institucional.

En esa línea, es importante recordar que, el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) es el ente rector del SINAPLAN y es a partir de las labores realizadas en representación de dicha institución, que se desarrolla esta monografía.

Cabe señalar que el CEPLAN está adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) y conforma por sí solo un Pliego y Unidad Ejecutora a la vez. Sus oficinas se ubican en el distrito de San Isidro, provincia de Lima, departamento de Lima, pero brinda servicios a todas las entidades públicas a nivel nacional.

Por último, se precisa que el análisis y resultados contenidos en este informe son producto de la experiencia acumulada desde el año 2016 hasta el 2020; tiempo en el cuál se contribuyó a formular la Directiva para la Actualización del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (PEDN), Directiva N° 001-2017-CEPLAN/PCD y otros documentos normativos con los que se brindó asistencia y acompañamiento técnico-metodológico en diversos procesos de planificación, cuyo propósito fue el mejoramiento de la gestión y el gasto público.

3.2. Naturaleza del estudio

Esta monografía se realiza bajo un diseño no experimental de tipo longitudinal, pues se observa la situación tal y como se presenta en su entorno natural, donde luego es analizado. Se utilizan los hallazgos de dos entidades atendidas para describir el funcionamiento del SINAPLAN y su vinculación con el de Presupuesto Público. Considerando la relevancia del objeto de estudio, la investigación es del tipo analítico, aplicando un análisis explicativo y relacional.

3.3. Uso de muestreo estadístico

En el presente documento se emplean casos de estudio puntuales, los cuales no forman parte de un muestreo estadístico probabilístico; pues, la selección se realizó priorizando la presentación de los casos en los que se participó directamente y por tanto se conoce el detalle de sus particularidades. Además, se eligió a fin de contrastar la situación de una entidad perteneciente al Gobierno Nacional (Ministerio Público) y otra del ámbito territorial (Gobierno Regional de Loreto). En consecuencia, los resultados no deben extrapolarse al universo estudiado; es decir, a toda la administración pública.

3.4. Las fuentes estadísticas consultadas

La información vertida en este estudio proviene de fuentes primarias y secundarias; por un lado, de normativas de los Sistemas Administrativos analizados y por el otro, de experiencias en diversas entidades públicas, como el Gobierno Regional de Loreto y el Ministerio Público.

Las técnicas de recolección de datos que se emplean, hacen uso tanto de estudios retrospectivos, como prospectivos. Debido al carácter subjetivo de la investigación, se emplean estudios de tipo cualitativo, como por ejemplo entrevistas a profundidad y análisis casuístico.

3.5. Procedimiento para el logro de los objetivos planteados

Para lograr los objetivos planteados en esta monografía se utilizó una metodología de análisis cualitativo. Siendo que el planeamiento estratégico es un tema de largo plazo, sus repercusiones merecen el mismo trato; por lo tanto, este estudio se apoya en la revisión e

interpretación bibliográfica; así como, de experiencias obtenidas a lo largo de la vida profesional.

En ese sentido, la importancia de la articulación entre el planeamiento estratégico y el presupuesto público para la optimización del gasto en el Gobierno Regional de Loreto (2018) y el Ministerio Público (2020) se desarrolló en tres momentos consecutivos; uno descriptivo, otro analítico y por último uno propositivo.

- 1) La descripción de la articulación entre los Sistemas de Planeamiento Estratégico y Presupuesto Público; se realizó sintetizando los principales aspectos de las normas del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SINAPLAN) y del Sistema Nacional de Presupuesto Público (SNPP) relacionados a su articulación. Y a partir del análisis de dos herramientas de consulta pública: Consulta Amigable (MEF) y Consulta PEI – POI (CEPLAN).
- 2) La articulación de los instrumentos del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico en el Gobierno Regional de Loreto y el Ministerio Público se obtuvo con la delimitación del ámbito de operación de cada entidad, identificando los instrumentos de planificación a evaluar, y luego se analizó su articulación en los tres niveles de gobierno (nacional, regional y local).
- 3) Las propuestas de fortalecimiento del planeamiento estratégico orientadas a la eficiencia del gasto; se elaboraron tomando como referencia los aportes de expertos, recabados mediante entrevistas a profundidad, revisión bibliográfica y la propia experiencia profesional de la autora.

En esa línea, la siguiente figura muestra los principales pasos que se aplicaron con el fin de analizar la importancia planeamiento estratégico:

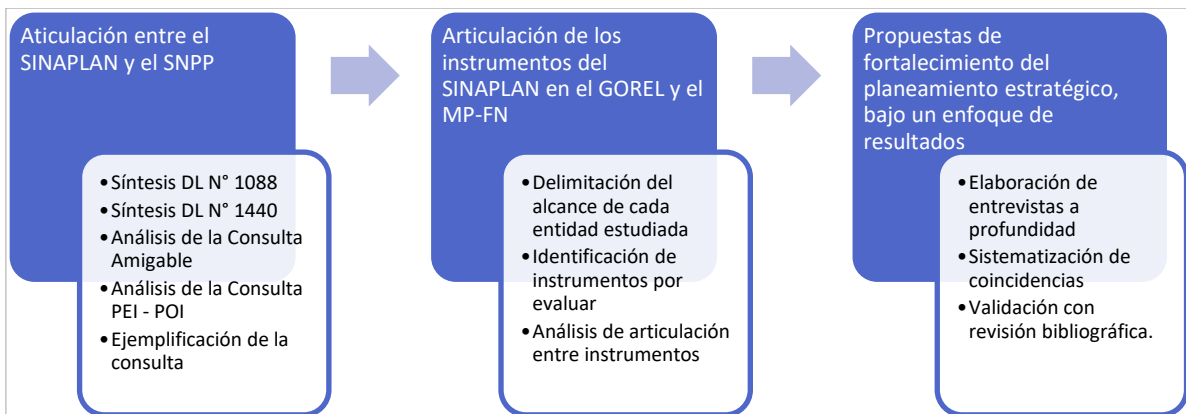


Figura 9: Metodología de trabajo

FUENTE: Elaboración propia

IV. RESULTADOS Y DISCUSIÓN

4.1. Descripción de la articulación entre los Sistemas de Planeamiento Estratégico y Presupuesto Público

4.1.1. Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SINAPLAN)

Para estudiar la articulación entre ambos sistemas administrativos, es necesario comprender en qué consiste cada uno; así, se presenta la revisión de la normativa que regula el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (DL N° 1088) mostrando los puntos más relevantes en concordancia con el primer objetivo específico de este documento.

Tabla 1: Síntesis del DL N° 1088

| Item | Descripción |
|--|--|
| Finalidad | Desarrollar la planificación estratégica como instrumento técnico de gobierno y gestión para el desarrollo armónico y sostenido del país y el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática en el marco del Estado constitucional de derecho. |
| Estructura | CEPLAN como organismo técnico especializado que ejerce la rectoría del SINAPLAN. Integrado por las demás oficinas de planeamiento del gobierno nacional, regional y local; así como, de los organismos autónomos. |
| Objetivos (relevantes para el presente análisis) | <ul style="list-style-type: none"> • Establecer objetivos (en cada nivel de gobierno) para el desarrollo del país. • Articular e integrar las diversas propuestas y opiniones para la elaboración del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (PEDN) y demás planes e instrumentos de planeamiento (de todo nivel). • Desarrollar el monitoreo de la gestión en el mediano y largo plazo. • Promover la formulación de planes estratégicos, programas y proyectos de mediano y largo plazo. |
| Funciones del ente rector (relevantes para el presente análisis) | <p><u>Generales:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Asesoramiento a las entidades públicas del gobierno nacional y de los gobiernos regionales en la formulación, el seguimiento y la evaluación de políticas y planes acorde con el PEDN. • Orientación a los gobiernos locales en la formulación, el seguimiento y la evaluación de políticas y planes acorde con el PEDN. • Desarrollo de metodologías e instrumentos técnicos para asegurar la consistencia, coherencia y articulación del PEDN. • Promoción de sinergias entre las organizaciones de los sectores público y privado; y de la sociedad civil. <p><u>Especiales:</u> función prospectiva, función de coordinación y función de seguimiento.</p> |

«continuación»

Disposiciones

(relacionadas al análisis del estudio)

- Modificación del quinto principio general de la Ley Marco de la Administración Financiera del Sector Público con el texto siguiente: “QUINTO.- El Presupuesto Público asigna los fondos públicos de acuerdo con los objetivos y prioridades de gasto determinadas en el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional, en los planes estratégicos de las entidades del Sector Público y la disponibilidad de ingresos programada.”
 - Modificación del artículo XIV de Título Preliminar de la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, Ley N° 28411, por el siguiente texto: “ARTÍCULO XIV: El Proceso Presupuestario debe orientarse por el logro de resultados a favor de la población, en una perspectiva multianual, y según las prioridades establecidas en los Planes Estratégicos Nacionales, Sectoriales, Institucionales y en los Planes de Desarrollo Concertado”.
-

FUENTE: Adaptado DL N° 1088, Ley del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico de Perú.

De la tabla anterior, es pertinente recalcar que existe una disposición complementaria que menciona por explícito un mandato de articulación del proceco presupuestario con el planeamiento estratégico. Además, la norma repite la necesidad de armonizar el PEDN con otros planes, progamas y proyectos del sector público, lo cual constituye la búsqueda de sinergias entre las organizaciones del Estado.

De modo complemetario, se recuerda que en el marco normativo de esta monografía se mencionan y explican los planes que conforman el SINAPLAN, siendo estos: el PEDN como documento guía a nivel nacional; los Planes Sectoriales Multianuales (PESEM) y Planes Estratégicos Multisectoriales (PEM), que como sus nombres lo anuncian, orientan a uno o más sectores del poder ejecutivo; los Planes de Desarrollo Concertado (PDC), que conducen a los territorios en los niveles regional y local; y finalmente, el Plan Estratégico Institucional (PEI) y el Plan Operativo Institucional (POI); ambos documentos de guía institucional; éste último, el eslabón clave para articular con los demás sistemas administrativos del Estado entre los cuales, para los fines de este estudio destaca el Sistema Nacional de Presupuesto Público.

También es pertinente mencionar que la guía para el planeamiento institucional, modificada el 25 de marzo de 2019, señala que mientras el PEI “vincula a los objetivos nacionales, sectoriales y territoriales (según corresponda) con los objetivos y acciones estratégicas de las entidades, expresados como resultados que se espera lograr, el POI establece un conjunto

de Actividades Operativas (AO) e inversiones más específicas que son valorizadas para asegurar la producción de bienes o servicios que contribuyan al logro de esos resultados”. Como se puede observar en la figura 10, el punto de intersección de los sistemas de planeamiento y presupuesto lo constituyen el Plan Operativo Institucional y el Presupuesto institucional (ambos de horizonte multianual). Por lo tanto, es adecuado profundizar en la articulación de sus procesos de elaboración.

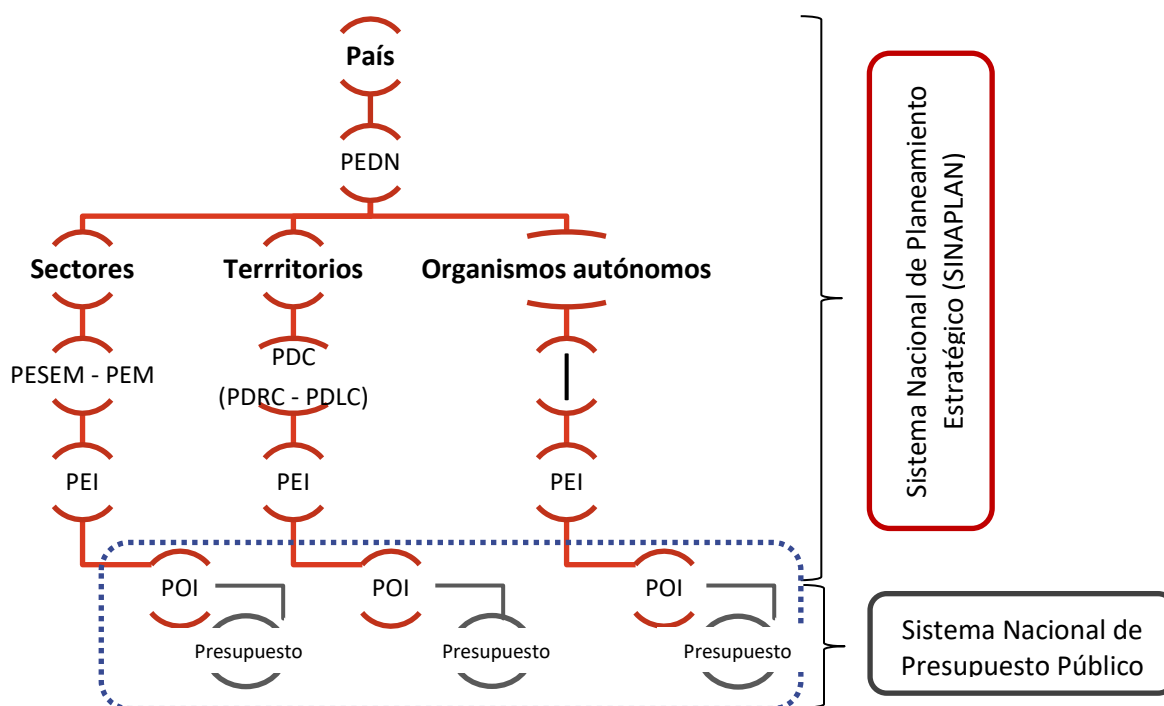


Figura 10: Articulación de instrumentos de planeamiento y presupuesto

FUENTE: Elaboración propia

La Figura 11 muestra la calendarización de los procesos de elaboración tanto del POI, como del Presupuesto Multianual (PM). En ella se distingue que el proceso de formulación de las actividades operativas y las metas físicas y financieras del POI deben realizarse entre enero y marzo de cada año. Enseguida, la entidad tiene plazo hasta fin de abril para formalizar la aprobación a través del registro en el aplicativo CEPLAN v.01. Luego, desde mayo hasta octubre, se permiten pequeñas variaciones, para que entre noviembre y diciembre, conociendo las asignaciones presupuestales, realice la consistencia entre el POI (anual) y el Presupuesto Inicial de Apertura (PIA). Por otra parte, en el caso del PM, su proceso inicia en marzo con la programación (fase en la que se estiman los ingresos y gastos de la entidad), continuando entre julio y agosto con la formulación (fase que prioriza los gastos en función a la asignación de los techos presupuestales otorgada por el MEF).

Finalmente, la fase de aprobación inicia en setiembre con la sustentación en el Congreso y culmina en noviembre con la aprobación del Dictamen del Proyecto de Ley del Presupuesto.

| | ENE | FEB | MAR | ABR | MAY | JUN | JUL | AGO | SET | OCT | NOV | DIC |
|------------|--|-----|--------------|--|--------------------------------------|-------------|-----|------------|-----|--------------------------|---------------------------|-----|
| POI | Formulación (AO, metas físicas y financieras) | | | Aprobación (aplicativo CEPLAN v.01) | variaciones (aplicativo CEPLAN v.01) | | | | | | Consistencia POI – PIA | |
| PM | | | Programación | | | Formulación | | Aprobación | | Publicación (Peruano) | | |

Figura 11: Calendarización de procesos (POI - PM)

FUENTE: Elaboración propia

4.1.2. Sistema Nacional de Presupuesto Público

Considerando que este documento pretende relacionar el planeamiento estratégico con la ejecución del gasto público, también se estima conveniente exponer la revisión de la normativa del Sistema Nacional de Presupuesto Público, de la cual se obtiene la siguiente información:

Tabla 2: Síntesis del DL N° 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público

| Item | Descripción |
|---|--|
| Finalidad | Regular el Sistema Nacional de Presupuesto Público |
| Ámbito de aplicación | Órganos del gobierno nacional, regional y local; así como, organismos autónomos con la rectoría de la Dirección General de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas. |
| Funciones del ente rector | <ul style="list-style-type: none"> • Programar, dirigir, coordinar, controlar y evaluar la gestión del proceso presupuestario. • Elaborar el anteproyecto de la Ley de Presupuesto del Sector Público y de la Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público. • Emitir las directivas y normas complementarias pertinentes. • Promover el perfeccionamiento permanente de la técnica presupuestaria y la mejora de las capacidades y competencias en la gestión presupuestaria. • Emitir opinión autorizada en materia presupuestaria de manera exclusiva y excluyente en el Sector Público. |
| Materias a cargo | <ul style="list-style-type: none"> • Programación multianual, formulación y aprobación presupuestaria. • Ejecución presupuestaria. • Evaluación presupuestaria |
| Fases del proceso presupuestario | <ul style="list-style-type: none"> • Programación, • formulación, |

-
- aprobación,
 - la ejecución y modificación; y
 - la evaluación presupuestaria.
-

«continuación»

| | |
|--|--|
| Disposiciones (relacionadas al análisis del estudio) | <ul style="list-style-type: none">• “12. Programación multianual: Consiste en que el Presupuesto del Sector Público tiene una perspectiva multianual orientada al logro de resultados a favor de la población, en concordancia con las reglas fiscales establecidas en el Marco Macroeconómico Multianual y los instrumentos de planeamiento elaborados en el marco del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SINAPLAN).” |
|--|--|

FUENTE: Adaptado de DL N° 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público

Además de lo expuesto en la tabla anterior, el DL N° 1440 en su capítulo II, subcapítulo I especifica que el presupuesto “tiene como finalidad el logro de resultados a favor de la población y del entorno, así como mejorar la equidad en observancia a la sostenibilidad y responsabilidad fiscal conforme a la normatividad vigente, y se articula con los instrumentos del SINAPLAN”. También apunta que los gastos públicos son erogaciones que se aprueban bajo el compromiso de prestar servicios públicos y ejecutar acciones que se orienten al cumplimiento de resultados u objetivos institucionales; dato importante que permitirá analizar su vinculación con los planes institucionales; y en consecuencia, con el Sistema de Planeamiento Estratégico.

En el mismo documento, se explica la estructura de los referidos gastos, utilizando cinco (5) clasificadores de tipo: (a) institucional, (b) funcional, (c) programático, (d) económico; y (e) geográfico. Con la clasificación institucional, se puede conocer el nivel de gobierno (nacional, regional o local) al que pertenece la entidad consultada; así como, agrupar según el pliego en el que se encuentra cada institución y desagregar hasta el nivel de unidad ejecutora. La clasificación funcional como su nombre lo anuncia, agrupa los créditos presupuestarios según la función con la cual contribuyen, desagregando hasta en dos subniveles, la división y el grupo funcional. Se muestran las grandes líneas de acción que la entidad desarrolla en el cumplimiento de las funciones primordiales del Estado. La clasificación programática agrupa los créditos presupuestarios de dos maneras: (a) por categoría presupuestal, pudiendo ser de tres tipos: programas presupuestales, acciones centrales y asignaciones presupuestales que no resultan en productos (APNOP); y (b) según producto o proyecto. La clasificación económica, agrupa por gasto corriente, de capital y por

servicio de deuda, que a su vez se dividen en genérica, subgenérica y específica del gasto. Finalmente, la Dirección General de Presupuesto Público pone a disposición la clasificación geográfica, con el fin de identificar el territorio en el que se preve ejecutar el gasto.

4.1.3. Herramientas de consulta pública de planeamiento y presupuesto

Dado que estos sistemas administrativos son de vital importancia para la gestión pública, los entes rectores ponen a disposición de la ciudadanía plataformas de consulta haciendo efectivo su principio de transparencia. Como muestra la figura 12, aunque el DL N° 1440 señale que con los clasificadores del gasto se busca realizar el seguimiento y evaluación de las políticas y estrategias para el logro de resultados prioritarios que define el gobierno, la “Consulta Amigable”¹ brinda información poco aproximada sobre la asociación del gasto y los objetivos nacionales o institucionales; en otras palabras, no se verifica ninguna categoría que permita apreciar la articulación directa entre el gasto público y el planeamiento de la entidad, sector o territorio en consulta.

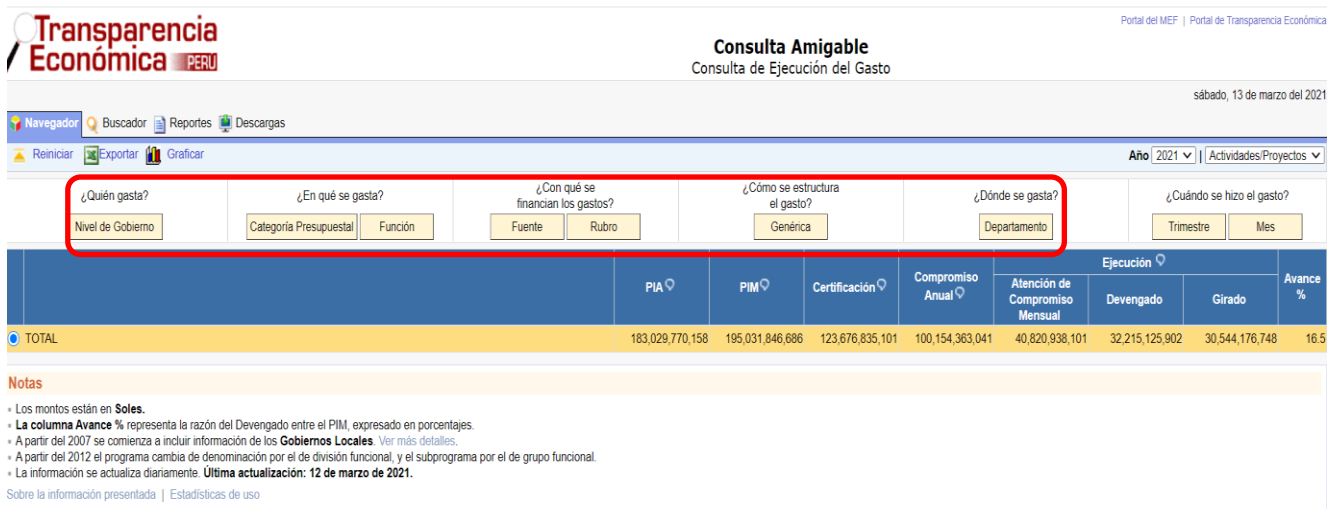


Figura 12: Clasificadores del gasto

FUENTE: Consulta amigable – 13/03/2021

De otro lado, en la figura 13 el CEPLAN con su “Consulta PEI – POI”² lanzó en el año 2017 una versión que priorizaba la articulación entre el presupuesto y el planeamiento

¹ Plataforma informativa de acceso libre que permite a cualquier usuario disponer, en tiempo real, de la más completa información económica que haya podido centralizar el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

² Herramienta de SINAPLAN que muestra la información registrada por las instituciones de los tres niveles de gobierno en el Aplicativo CEPLAN V.01, sobre sus PEI y POI

institucional; esto es, con el PEI y el POI. Es recién, desde el año 2019 que se logró asociar el presupuesto con toda la cadena de planes del SINAPLAN y así conocer hacia que objetivos y acciones, no sólo institucionales sino también sectoriales y territoriales, se orienta el presupuesto asignado y ejecutado.

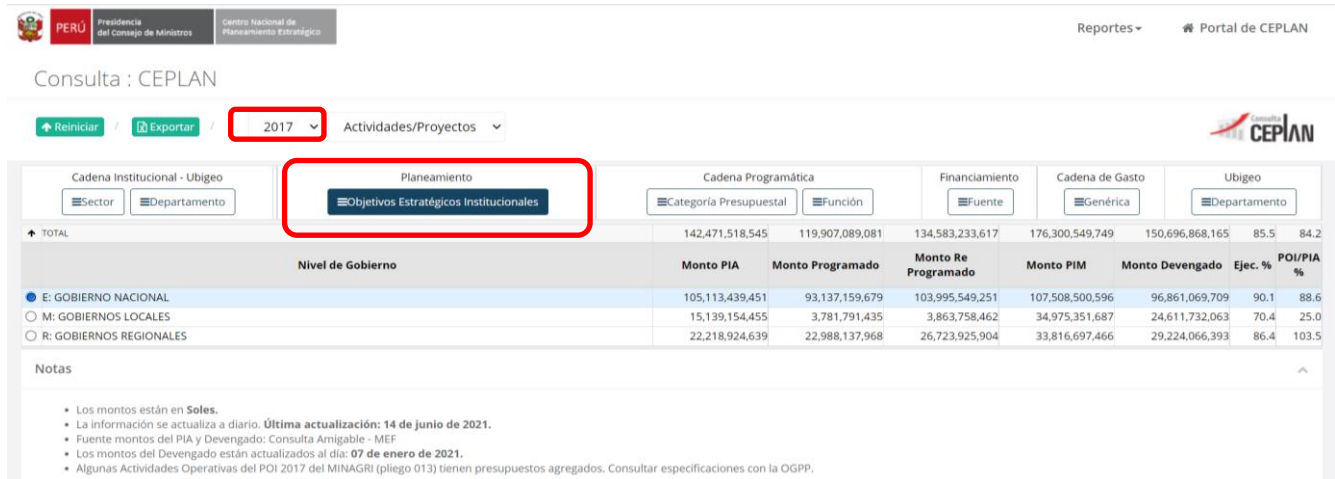


Figura 13: Clasificadores del planeamiento – versión 2017

FUENTE: Consulta PEI - POI – 14/06/2021

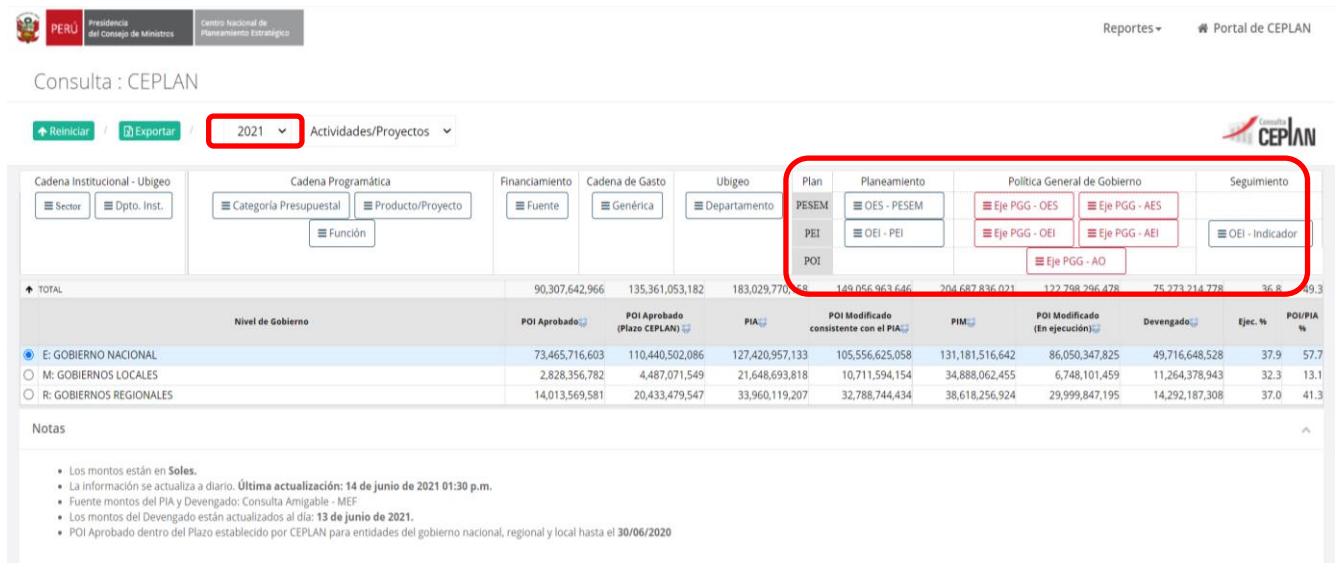


Figura 14: Clasificadores del planeamiento – versión 2018

FUENTE: Consulta PEI - POI – 14/06/2021

En consecuencia, se observa que si bien ambas herramientas atienden a los intereses del sistema al que representan, hay un esfuerzo de vinculación unidireccional por parte del CEPLAN. Al ser la Consulta PEI – POI la última en ponerse a disposición del público, ha tenido a bien incorporar entre sus filtros los clasificadores del gasto (los mismos que

aparecen en la consulta amigable) permitiendo la asociación con los clasificadores de planeamiento. Por lo tanto, es un elemento más para evaluar la articulación de ambos sistemas.

En esa línea, y con el propósito de mostrar la articulación de ambos sistemas a través de la revisión de la consulta PEI - POI, a continuación se desarrolla un ejemplo tomando como modelo a la Unidad Ejecutora (UE) GOREL – sede central, perteneciente al Gobierno Regional de Loreto.

Tal como muestran las figuras del anexo 1, se inicia por filtrar el nivel de gobierno al que pertenece la entidad. Enseguida, se toma como referencia la revisión de uno de sus Objetivos Estratégicos Institucionales (OEI) y Acciones Estratégicas Institucionales (AEI). Para el ejemplo, se ha seleccionado el OEI: “modernizar la gestión pública regional” y la AEI: “evaluación de instrumentos de gestión; en forma permanente; en el GOREL”. La desagregación de la cadena de planes culmina con la elección de la Actividad Operativa (AO): “elaboración, modificación y actualización de los documentos de gestión institucional” utilizando como medida de meta física “documento”.

Una vez terminada la desagregación referida al planeamiento, con la ayuda del clasificador funcional, se encuentra que la función: “Planeamiento, gestión y reserva de contingencia” hasta llegar al grupo funcional “Dirección y supervisión superior” comprobándose que dicho clasificador arroja información sobre el presupuesto asignado al GOREL – sede central para contribuir con la mencionada función. De la clasificación programática, se advierte que la AO elegida se vincula con la categoría “Acciones Centrales” y al profundizar en éstas, se encuentra relación con la actividad “conducción y orientación superior”, la cual consta de diversas metas y la mayoría establece como unidad de medida “acción”.

Usando el clasificador económico en la consulta PEI - POI, se verifica que no es posible profundizar más allá de la genérica de gasto. Sin embargo, con la consulta amigable, se aprecia el detalle de las específicas de gasto en las que emplea el presupuesto asignado. De esta forma, se distingue que la estructura del gasto público apoyada en sus clasificadores, permiten ordenar y conocer el destino de los recursos asignados y ejecutados, pero se

identifica que existen metas cuyas unidades de medida emplean términos genéricos como “acción” que no permiten determinar con precisión el resultado que se estaría consiguiendo. De la misma forma, la consulta PEI – POI que permite establecer la relación con los OEI, AEI y AO también revela que diversas AO disponen como unidad de medida de su meta física un término como “documento”, el cual tampoco permite verificar con precisión el cumplimiento.

Así queda evidenciado que aunque toda entidad pública tiene la obligación de incorporar los lineamientos de los entes rectores del planeamiento y presupuesto, es importante recalcar que cada entidad tiene autonomía para adaptarse según sus particularidades. Aunado a ello, la articulaculacón también depende que cómo la entidad elabore sus instrumentos de planeamiento y por tanto queden bien definidas sus prioridades a través de sus OEI, AEI y AO.

Los resultados expuestos constituyen el logro del objetivo de describir la articulación entre los sistemas de planeamiento y presupuesto, dejando claro que ambos sistemas establecen sinergias en sus herramientas de consulta.

Del mismo modo, se encontró que las normativas disponen en sus textos mandatos de articulación, estableciendo que el presupuesto debe orientarse siempre a los fines de la institución, territorio o sector en el que operen y, en suma, estar asociados al PEDN, coincidiendo plenamente con Bonari, Gasparín, Diéguez, y Sánchez (2015) quienes señalan que alcanzar una articulación entre el planeamiento y el presupuesto supone alinear las prioridades de Estado y la asignación de fondos con los resultados alcanzados por las políticas de Estado.

Otro hallazgo de este capítulo, y tal vez el más relevante, es que la articulación entre el presupuesto y el planeamiento se materializa con la vinculación del Presupuesto Institucional y el Plan Operativo Institucional; aunque ello no excluya al resto de la cadena de planes. Por el contrario, de asegurarse la consistencia entre planes y una correcta asociación del presupuesto y el POI; la articulación estaría asegurada y permitiría implementar el enfoque de resultados, traduciéndose en un gasto eficiente.

Por último, es oportuno reiterar lo descrito líneas arriba, pues se verifica lo expresado por el docente de la Universidad Continental y ex Director Nacional de Seguimiento y Evaluación del CEPLAN, Víctor Vargas (2018) quien señala que el planeamiento estratégico se asocia directamente con la fase de programación del proceso presupuestario. No obstante, con base a lo mostrado en este trabajo, se puede sugerir una ligera precisión; ya que, dicha vinculación se logra entre la programación presupuestaria y el planeamiento institucional, en concreto con el POI. Por lo cual, aún es necesario fortalecer el trabajo articulado entre el CEPLAN y el MEF.

4.2. Análisis de la articulación de los instrumentos del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico en el GOREL y en MP-FN

Para desarrollar el análisis entre los instrumentos del SINAPLAN en los tres niveles de gobierno, se requiere acotar el ámbito de evaluación y exponer ejemplos; pues hacerlo a nivel nacional supone además de años de experiencia, participación en al menos una entidad de cada nivel de gobierno; esto es en ministerios, gobiernos regionales, municipalidades y hasta en organismos autónomos. Por lo tanto, a fin de delimitar la evaluación planteada, en la siguiente tabla se realiza una filtración previa de los instrumentos que se analizarán en torno a la experiencia obtenida con dos entidades pública; el Gobierno Regional de Loreto (GOREL) y el Ministerio Público – Fiscalía de la Nación (MP-FN).

Tabla 3: Delimitación de los casos de estudio

| Entidad Instrumento | GOREL | MP-FN |
|--|---|---|
| Año de intervención | La situación inicial se sitúa en el año 2018. | La situación inicial ocurrió a mediados del 2020 |
| Composición del sector/territorio / entidad | Si bien el Gobierno Regional de Loreto, es un Pliego, es relevante señalar que es el único pliego que conforma el departamento de Loreto; y está conformado por veintiún (21) UE. | Al ser una entidad autónoma, el Pliego del Ministerio Público – Fiscalía de la Nación está conformado por nueve UE: <ol style="list-style-type: none"> 1. MP -Gerencia General 2. MP - Gerencia Administrativa de Arequipa 3. MP – GA Lambayeque 4. MP – GA La Libertad 5. MP – GA Cusco 6. MP – GA Piura 7. MP – GA San Martín 8. MP – GA Amazonas 9. MP – Instituto de Medicina |

| | | |
|---|--|---------------------------------|
| | | Legal y Ciencias Forenses - IML |
| Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (PEDN) | Ambas entidades deben tomar como referencia el PEDN y asociarse a éste, según sus competencias y particularidades, | |
| Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM) | No corresponde por ser un instrumento de planeamiento sectorial. | |

«continuación»

| | | |
|--|--|---|
| Plan de Desarrollo Regional Concertado (PDRC) | El departamento de Loreto cuenta con un PDRC al 2021, el cual se aprobó en el año 2015 y fue elaborado bajo la Directiva CEPLAN 2014. | No corresponde por ser un instrumento de planeamiento territorial |
| Plan de Desarrollo Local Concertado – Provincial y Distrital (PDLC) | De las ocho provincias que conforman el departamento de Loreto, ninguno de sus gobiernos locales – provinciales cuenta con un PDLC que permita implementar lo dispuesto por el PDRC en sus territorios. Sobre los distritos de cada provincia no se conoce información, por lo que no es posible determinar si algún gobierno local distrital cuenta con un PDLC. | No corresponde por ser un instrumento de planeamiento territorial |
| Plan Estratégico Institucional (PEI) | Se encontró el PEI 2016 – 2018, el cual se elaboró bajo la Directiva N° 001-2014-CEPLAN y estaba por culminar su vigencia. Por lo que con la asesoría otorgada se actualizó dicho instrumento al PEI 2018 – 2022 basado en la Directiva N° 001-2017-CEPLAN/PCD | Se halló el PEI 2018 – 2021, el cual se elaboró teniendo en consideración las pautas de la Guía para el planeamiento institucional; sin embargo, no contó con el acompañamiento técnico de CEPLAN. Por tanto, se asesoró en la formulación del PEI 2021 – 2025. |
| Plan Operativo Institucional (POI) | De las veintiún (21) UE que conforman el Pliego del GOREL, se verificó que todas tenían POI vigente; sin embargo, el contenido de estos planes no guarda relación con el nivel de la cadena de valor al cual deben asociarse. Tampoco se articulan con el PEI vigente al momento de la intervención. | Las nueve (9) UE contaban con un POI vigente pero el contenido no estaba articulado con el PEI vigente; eran dos instrumentos independientes. |

FUENTE: Elaboración propia, en base a la experiencia como especialista en planeamiento.

Asimismo, en las siguientes tablas se muestra un análisis desarrollado en torno a dos experiencias en las que, coincidentemente, se actualizó el Plan Estratégico Institucional

(PEI). El primer caso, en el Gobierno Regional de Loreto (GOREL); y el segundo, en el Ministerio Público – Fiscalía de la Nación.

4.2.1. Análisis de la articulación de los instrumentos del SINAPLAN en el Gobierno Regional de Loreto (GOREL)

El estudio del primer caso, se realizó tomando en cuenta el proceso de actualización realizado a fines del año 2018, por lo que la tabla 4 inicia el análisis con el PEDN. En aquel año, la actual “Visión del Perú al 2050” aún se encontraba en validación y no fue aprobada hasta abril de 2019. Dicho esto, el instrumento orientador de mayor rango fue el PEDN y es a partir de cual se analiza este caso.

Tabla 4: Resultados del análisis – Caso GOREL

| Nivel de gobierno | Instrumentos del SINAPLAN* | Principales hallazgos | |
|--------------------------|----------------------------|---|---|
| | | Análisis situacional | Observaciones |
| País | PEDN | El PEDN, Perú hacia el 2021 o conocido también como Plan Bicentenario fue desarrollado bajo seis ejes estratégicos sobre las temáticas de: (a) derechos fundamentales de las personas; (b) acceso a los servicios; (c) estado y gobernabilidad; (d) economía, competitividad y empleo; (e) desarrollo de infraestructura; y (f) recursos naturales y ambiente. Cada uno de éstos, dividido en subtemas y culminando con un objetivo nacional, un lineamiento de política, objetivos específicos y programas estratégicos. | Documento elaborado bajo el sustento de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. |
| Gobierno Nacional | PESEM | Si bien los PESEM los realizan los sectores, una forma de articular su trabajo hacia los territorios es a través de la participación de sus órganos descentralizados en cada departamento. No obstante, cuando se realizó la visita para el apoyo técnico en la actualización del PEI, se constató que antes de dicha intervención, los únicos sectores que coordinaban de alguna forma sus acciones eran los de salud, agro y educación. Cabe precisar que, en las fechas en las que se venía asistiendo al GOREL, muchos sectores se encontraban actualizando sus PESEM en concordancia con la Directiva 001-2017-CEPLAN/PCD y por lo tanto la única forma de verificar la articulación entre los sectores y gobierno regional era la participación de representantes del GOREL en el proceso de actualización del PEI. | |
| Gobierno Regional | PDRC | El Plan de Desarrollo Regional Concertado "Loreto al 2021" actualizado, es el documento orientador del territorio. En éste se priorizan y definen las variables estratégicas de interés del departamento; además se analizan posibles escenarios y sus correspondientes riesgos y oportunidades hasta llegar a un escenario apuesta que da lugar a la otrora visión del territorio. Se plantean 13 variables estratégicas (pobreza, educación, salud, modernización de la gestión pública, conflictos sociales, economía diversificada, turismo, infraestructura energética y de transportes y comunicaciones, servicios básicos, desarrollo fronterizo, conservación de bosques y riesgo de desastres) las cuales son fácilmente clasificadas en torno a los ejes del PEDN. Sobre este dato, se verifica que existe articulación con el total de los ejes del PEDN. El plan consta de seis objetivos estratégicos regionales, que abordan la necesidad de velar por los derechos fundamentales de su población; entregar servicios básicos de calidad; afirmar la gobernabilidad de su territorio, a través de una gestión eficiente; desarrollar una economía competitiva y generadora de empleo; mejorar la infraestructura regional, y aprovechar los recursos de manera sostenible. Nuevamente, a partir del enunciado de los objetivos, se confirma la plena articulación con el PEDN. De los objetivos estratégicos específicos, es pertinente señalar que, se revelan con claridad las particularidades del territorio, pues se presta especial énfasis en la atención de la población infantil, desde su integridad física, hasta la salud y educación. Adicionalmente, resalta la necesidad de abordar la igualdad de género; el tratamiento de conflictos sociales por presencia de actividades ilícitas; la conservación de bosques; el dinamismo del empleo y la integración socioeconómica de sus habitantes. | Desarrollado en base a los lineamientos de la Directiva 001-2014-CEPLAN |

«continuación»

| | | | | |
|---|-------------------|------|--|--|
| | | PEI | <p>Por iniciativa del gobernador regional, y con el respaldo de UNICEF, se actualizó el PEI 2016-2018 al PEI 2019-2022³. El documento actualizado consta de doce Objetivos Estratégicos Institucionales (OEI), los cuales mantienen el énfasis en la atención a la población infantil, así como en la provisión de servicios básicos, la competitividad productiva y el cuidado ambiental.</p> <p>En suma, se observa que aun cuando los planes precedentes (y de mayor rango) fueron elaborados bajo normas de vigencia anterior, aún es posible verificar que existe consistencia en la cadena de planes.</p> | Desarrollado en base a los lineamientos de la Directiva 001-2017-CEPLAN y siguiendo el proyecto de guía para PDRC. |
| | | POI | <p>Una vez aprobado el PEI, el POI se formuló con el apoyo del monitor territorial asignado por el CEPLAN; cuya función primordial es garantizar la elaboración del POI del GOREL en concordancia con los objetivos estratégicos de la institución, territorio y país. De esta forma se concreta la articulación entre los planes del GOREL.</p> | |
| Gobierno Local | Provincial | PDLC | <p>Se conoce que, debido a la falta de personal capacitado y condiciones medianamente aceptables para la gestión administrativa de estos municipios, tanto provinciales como distritales, estos territorios, en su mayoría, no cuentan con Planes de Desarrollo Concertado.</p> | |
| | | PEI | <p>En cuanto a los Planes Estratégicos Institucionales, antes de la intervención del CEPLAN, eran muy pocas las localidades que los elaboraban; normalmente trabajados por consultores externos sin considerar la participación de los funcionarios locales. Lo que quiere decir que estos documentos se elaboraban sin ningún tipo de referencia hacia sus pares del territorio; la mayoría siguen las prioridades que el alcalde o su entorno cercano determinan. Sin embargo, con la actualización del PEI del GOREL, se inició una comunicación y coordinación de arriba hacia abajo; en otras palabras, el GOREL asume su rol de liderazgo del departamento y toma la acción de capacitar a sus equipos técnicos de las provincias, para que estos puedan articularse entre sí.</p> | |
| | | POI | <p>Sobre los Planes Operativos Institucionales, se recaba similar información, a este nivel de gobierno la mayoría son hechos sin ningún criterio de coordinación o participación, No obstante, al ser un documento necesario para la asignación de presupuesto, son hechos por el personal de confianza de los municipios.</p> | |
| | Distrital | PDLC | <p>En cuanto a los Planes Estratégicos Institucionales, antes de la intervención del CEPLAN, eran muy pocas las localidades que los elaboraban; normalmente trabajados por consultores externos sin considerar la participación de los funcionarios locales. Lo que quiere decir que estos documentos se elaboraban sin ningún tipo de referencia hacia sus pares del territorio; la mayoría siguen las prioridades que el alcalde o su entorno cercano determinan. Sin embargo, con la actualización del PEI del GOREL, se inició una comunicación y coordinación de arriba hacia abajo; en otras palabras, el GOREL asume su rol de liderazgo del departamento y toma la acción de capacitar a sus equipos técnicos de las provincias, para que estos puedan articularse entre sí.</p> | |
| | | PEI | <p>Sobre los Planes Operativos Institucionales, se recaba similar información, a este nivel de gobierno la mayoría son hechos sin ningún criterio de coordinación o participación, No obstante, al ser un documento necesario para la asignación de presupuesto, son hechos por el personal de confianza de los municipios.</p> | |
| | | POI | <p>Sobre los Planes Operativos Institucionales, se recaba similar información, a este nivel de gobierno la mayoría son hechos sin ningún criterio de coordinación o participación, No obstante, al ser un documento necesario para la asignación de presupuesto, son hechos por el personal de confianza de los municipios.</p> | |
| *vigentes durante la intervención reportada | | | | |

FUENTE: Elaboración propia, en base a la experiencia como especialista en planeamiento.

De lo analizado, se halló una articulación parcial en sentido ascendente desde el PEI del Gobierno Regional de Loreto hasta el PEDN del Gobierno Nacional, pasando por el Plan de Desarrollo Regional Concertado. No obstante, en el análisis resalta que aunque exista consistencia entre los citados planes, éstos se formularon bajo normativas de diferente vigencia y de criterios metodológicos distintos. También se observó que los planes de los gobiernos locales no se han difundido en los portales de transparencia, lo cual imposibilita estudiar su articulación con los otros planes de mayor nivel de gobierno.

³ Ver anexo 1 para conocer los detalles de la intervención al GOREL

4.2.2. Análisis de la articulación de los instrumentos del SINAPLAN en el Ministerio Público (MP-FN)

El análisis del Ministerio Público, inicia con la revisión de la Visión del Perú al 2050, pues al ser un organismo autónomo, debe tomar en cuenta los instrumentos orientadores del país a fin de formular un plan estratégico que atienda las prioridades nacionales en el marco de su competencia.

Tabla 5: Resultados del análisis – Caso MP-FN

| Nivel de gobierno | Instrumentos del SINAPLAN* | Principales hallazgos |
|--------------------------------------|----------------------------|---|
| Gobierno Nacional País | Visión del Perú al 2050 | <p>Formulada en armonía y respeto de los compromisos internacionales asumidos por el gobierno peruano, la visión se desarrolla en el marco de las esferas de la Agenda 2030. Es así que está conformada por cinco ejes, que son:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Las personas alcanzan su potencial en igualdad de oportunidades y sin discriminación para gozar de una vida plena 2) Gestión sostenible de la naturaleza y medidas frente al cambio climático 3) Desarrollo sostenible con empleo digno y en armonía con la naturaleza 4) Sociedad democrática, pacífica, respetuosa de los derechos humanos y libre del temor y de la violencia 5) Estado moderno, eficiente, transparente y descentralizado que garantiza una sociedad justa e inclusiva, sin corrupción y sin dejar a nadie atrás. |
| | PEDN | <p>El PEDN, Perú hacia el 2021 o conocido también como Plan Bicentenario fue desarrollado bajo seis ejes estratégicos sobre las temáticas de: (a) derechos fundamentales de las personas; (b) acceso a los servicios; (c) estado y gobernabilidad; (d) economía, competitividad y empleo; (e) desarrollo de infraestructura; y (f) recursos naturales y ambiente. Cada uno de éstos, dividido en subtemas y culminando con un objetivo nacional, un lineamiento de política, objetivos específicos y programas estratégicos.</p> <p>Se observa que los ejes de la visión se encuentran contenidos en los ejes del PEDN; pero la temporalidad en la que ambos instrumentos se realizaron deja entre ver que su articulación no es del todo idónea. Este plan se elaboró bajo el sustento de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.</p> |

«continuación»

| | | |
|---|-------------|---|
| Sector | PESEM / PEM | Para el caso específico de este organismo autónomo no corresponde la elaboración de planes sectoriales, empero, al ser parte del sistema de justicia, muchas veces es llamado a participar en la elaboración de Planes Estratégicos Multisectoriales, repercutiendo en el contenido de sus planes institucionales, pues debe recoger en éstos las acciones u actividades con las cuales haya comprometido su participación total o parcial. |
| Institución | PEI | EL PEI 2021 - 2025 ⁴ (proceso de actualización que se asistió) se elaboró en concordancia con los lineamientos metodológicos de la guía para el planeamiento institucional del CEPLAN. Por consiguiente, se conformó un equipo técnico y una comisión de planeamiento; ambos con especialistas multidisciplinarios y capacitados con las normativas del planeamiento vigentes. El documento consta de cinco objetivos estratégicos institucionales, de los cuales tres corresponden a las competencias misionales, uno al fortalecimiento institucional y otro a la prevención ante la gestión de riesgos de desastres. Considerando que esta actualización se llevó a cabo cuando la visión del Perú se encontraba aprobada, se vio pertinente articular con la misma. De tal manera que el PEI 2021 – 2025 se asocia principalmente, mediante el cuarto y quinto eje de la visión, sin dejar de tomar en cuenta los otros tres ejes. |
| | POI | Una vez concluido el PEI, se formuló el POI 2021 - 2023, guardando coherencia con los objetivos y acciones propuestos en el PEI. Su elaboración se llevó a cabo mediante un trabajo participativo con representantes de cada centro de costos de la unidad ejecutora. Por lo que se aseguró la articulación con los OEI. A fin de asociar este instrumento, no sólo con el PEI, sino también con el presupuesto, se definieron dos tipos de actividades operativas; por una parte, desagregando con un criterio funcional / temático; y por el otro, considerando su ubicación geográfica. |
| *vigentes durante la intervención reportada | | |

FUENTE: Elaboración propia, en base a la experiencia como especialista en planeamiento.

Respecto al caso de la Fiscalía, se encuentra que posterior al proceso de actualización del PEI 2021 – 2025 y POI 2021, la articulación es total entre su cadena de planes y se asocia, según sus competencias con la visión país. Incluso, se verifica que aunque esta entidad sólo se clasifique en el nivel del gobierno nacional, tiene funciones y oficinas descentralizadas

⁴ Ver anexo 2 para conocer los detalles de la intervención del MP-FN

que operan en departamentos y provincias. Esto hace que deban preocuparse por poner sus servicios en sintonía con las prioridades del territorio y mantengan una comunicación efectiva.

Las unidades ejecutoras de este pliego, también realizan sus planes operativos en articulación con el PEI y por ende, se asocian a los instrumentos país.

4.3. Propuesta de acciones de fortalecimiento del planeamiento orientadas a la eficiencia del gasto

En la actualidad, se ha podido constatar que muchas entidades públicas cumplen con la elaboración de los instrumentos de planeamiento, pero los formulan sin la intención de modificar sus patrones de gestión y ejecución presupuestal.

En virtud a lo descrito en las secciones anteriores, y teniendo en consideración el conocimiento adquirido durante el acompañamiento y asistencia técnica a procesos de planificación en diversas entidades del Estado, se consideró conveniente proponer un conjunto de acciones cuyo objetivo es el fortalecimiento del planeamiento estratégico a fin de optimizar el gasto público mediante un enfoque de resultados. Aunado a ello, estas acciones nacen de la necesidad de equiparar la robustez del Ministerio de Economía y Finanzas y del Sistema Nacional del Presupuesto Público, para así promover, en el tiempo, un carácter vinculante del planeamiento hacia los demás sistemas.

Estas propuestas se enmarcan en el ámbito institucional, puesto que son recogidas de las entrevistas realizadas a tres funcionarios de entidades públicas. En primer lugar, al Gerente General del Ministerio Público, el Sr. José Pisconte Ramos; en segundo lugar, a la Sra. Vanessa Reyes Zambrano, Gerente de la Oficina de Presupuesto del Ministerio Público; y por último, al Sr. Rufino Mateo Napa, Especialista en planeamiento de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de Perú Compras. Los funcionarios entrevistados, tienen una amplia experiencia en la implementación de procesos de articulación entre la planificación y el presupuesto; por lo que sus opiniones alimentan las propuestas contenidas en esta sección. También se complementan con la experiencia que la autora de este estudio obtuvo a lo largo de su experiencia profesional como consultora especialista en planeamiento en el

CEPLAN, la SUNAT y el MP-FN (ver anexos 2 y 3) y se han validado con la revisión bibliográfica.

En la siguiente tabla se presentan las ideas centrales recogidas de las entrevistas a profundidad, con las que se da inicio a la formulación de acciones de mejora para la sostenibilidad de la planificación.

Tabla 6: Sistematización de entrevistas a profundidad con funcionarios expertos

| Entrevistado | José Pisconte R. (Gerente General, MP-FN) | Vanessa Reyes Z. (Gerente de Presupuesto MP-FN) | Rufino Mateo N. (Especialista en planeamiento, Perú Compras) |
|---|--|---|--|
| Preguntas guía | | | |
| ¿Qué elementos considera que son necesarios para lograr una implementación oportuna y eficiente de los lineamientos de planificación en su entidad? | Un primer aspecto es la adecuada y oportuna difusión y comunicación sistemática de los mismos en toda la entidad; altos funcionarios/as , y trabajadores en general. Un segundo aspecto es el control de los resultados . La puesta en marcha del ciclo de planeamiento es otro aspecto fundamental. | Coordinación entre los titulares de las oficinas de planeamiento y presupuesto es fundamental para establecer normativas internas que permitan la vinculación entre la cadena presupuestaria y las actividades operativas. Así como realizar charlas de capacitación y sensibilización sobre la importancia del planeamiento. | Personal capacitado y consciente de la importancia del proceso de planificación para garantizar el enfoque de resultados. Compromiso de los trabajadores y jefes de la entidad. Articulación del PEI y el POI con el presupuesto. Implementar estrategias de comunicación para hacer partícipe a toda la entidad. |
| ¿Cómo incide el compromiso de los tomadores de decisión de la entidad en los procesos de actualización de sus instrumentos de gestión? | Si los tomadores de decisiones de la entidad tuviesen conocimiento de la obligación de implementar la política de modernización de la gestión pública serían los primeros en estar comprometidos y exigir que los instrumentos de gestión estén de acorde a las nuevas orientaciones de los entes rectores. Si no hubiese interés de éstos por desconocimiento, indudablemente que los instrumentos nunca se actualizarán y no se podría asegurar una gestión por resultados. | Aunque hay un ente rector del planeamiento que fiscaliza el cumplimiento de sus disposiciones, es crucial que los tomadores de decisiones tengan la voluntad de implementar un cambio sostenido en el largo plazo. Si la Alta Dirección no se comprometiera, el proceso no tendría legitimidad. Además un alto compromiso ayudaría a consolidar una cultura de planificación en toda la entidad. | Positivamente. Mientras más involucrados se encuentren los tomadores de decisiones, más rápido se generan los cambios en la entidad. Normalmente, las oficinas de planeamiento se encuentran opacadas por las disposiciones de la oficina de planeamiento. |
| ¿Cuáles son los instrumentos que articulan los sistemas de planeamiento y presupuesto? ¿Qué cambios o mejoras propondría al respecto? | Los instrumentos que articulan ambos sistemas son el SIAF amigable y la versión amigable del PEI y POI. Poner a disposición de las entidades información diaria sobre la actualización de metas, objetivos y acciones estratégicas. También la interacción entre los sistemas de planeamiento y presupuesto. | El Plan Operativo y la programación presupuestaria. Trabajar en la sincronización interna de ambos procesos ; tanto de la programación presupuestaria como de la programación de metas físicas. Un posible cambio, en el largo plazo sería revisar y actualizar la estructura de la cadena presupuestaria. | El plan operativo y el presupuesto institucional. Un sistema informático integrado que asocie datos presupuestarios con las actividades operativas. Creación de una directiva interna que asegure y norme la articulación del planeamiento y el presupuesto dentro de la entidad. |
| ¿Cómo afectan las capacidades del personal técnico en los procesos de | Las capacidades del personal técnico deben estar permanentemente en desarrollo y actualización , si estas no lo están indudablemente que unos tendrán interés y otros no, generando retrasos y la | Un personal calificado facilita el proceso de actualización de los instrumentos de gestión. Además contribuyen a garantizar una ejecución eficiente, porque mediante la priorización de | El personal capacitado asegura que los procesos de planificación sean sostenibles en el tiempo, pues siempre están preparados para cautelar el enfoque de resultados. |

«continuación»

| | | | |
|--|---|--|---|
| planificación de la entidad? | planificación no se realizará eficientemente. La entidad debe promover que el personal esté permanentemente motivado y actualizado con lo más reciente que emitan los entes rectores de los sistemas administrativos. | actividades, concretan un enfoque de resultados en la gestión de la entidad. También comparten conocimientos y ayudan a mantener actualizados a sus equipos de trabajo. | |
| ¿Qué atributos o falencias encuentra en los sistemas informáticos provistos por los entes rectores del planeamiento y presupuesto? | No permiten reportar los resultados de los planificado y presupuestado en la vida de la gente, se indica que se gastó el 100 % del presupuesto, que se lograron el 100 % de las metas del POI, pero no se evidencian las repercusiones en la vida de la gente, se puede gastar el 100% del presupuesto de educación, pero el aprendizaje esta por debajo de lo esperado. | Los softwares que apoyan los procesos de elaboración de los instrumentos de planeamiento y presupuesto no funcionan de forma integrada. Por su parte, las herramientas de consulta otorgan información actualizada. | Que los sistemas de presupuesto se encuentran vinculados entre sí, pero no exportan información al de planeamiento. |
| ¿Cómo repercuten los sistemas informáticos de los sistemas de planeamiento y presupuesto en la planificación de su entidad? | Ayudan significativamente. Al ser versiones web permiten trabajar desde cualquier lugar y en cualquier dispositivo. Los funcionarios que toman decisiones, pueden ver esta información sin necesidad de impresiones o reportes. Por el contrario, los módulos que aún siguen bajo el sistema cliente servidor, sí generan dificultades, pues deben prender la máquina de la oficina y conectarse remotamente a esa máquina, doble gasto de energía, pero además no hay seguridad de la información. | De integrarse podrían contribuir a la sincronización del POI y el presupuesto. | Son fundamentales para realizar un monitoreo constante de los logros obtenidos. También permiten la transparencia de la gestión. |
| ¿Cómo aseguraría la sostenibilidad de los procesos de actualización de sus instrumentos de gestión? | La clave está en asumir conscientemente que todo cambia permanentemente, que nada es estático, si asumimos esta manera de ver las cosas, entenderemos que se requiere una mejora continua permanente y que la modernización es un proceso que nunca acabará, para poder entonces estar a la altura de los retos se requiere permanentemente revisar y actualizar los instrumentos y herramientas administrativas que permitan simplificar, agilizar y modernizar la gestión. | Control y evaluación de los avances de forma constante. Con el involucramiento de la Alta Dirección. | Con talleres de capacitación al personal, a fin de mantenerlo informado de las actualizaciones que los entes rectores realicen. Con seguimiento constante. |

FUENTE: Elaboración propia, en base a la experiencia como especialista en planeamiento.

Como resultado de la sistematización de las entrevistas, se encuentran algunas coincidencias como la necesidad de comprometer e integrar a la Alta Dirección en los procesos de planificación institucional. Como indica Aramayo (2006) el liderazgo, es un elemento clave para el encauzamiento adecuado de un plan; pues, el camino del cambio demanda una organización interior sólida. De manera que, al lograr involucrar a los tomadores de decisión en los procesos de planificación se asegura el soporte de las directrices indentificadas en el plan, y por supuesto crea un ambiente de confianza y ejemplo que propicia la comunicación efectiva y la delegación de responsabilidades de todo el equipo.

Al respecto, es preciso señalar que la experiencia en el acompañamiento metodológico al GOREL y al MP-FN se asemejó en este aspecto; en ambas entidades sus autoridades se involucraron en la actualización de su PEI, y participaron activamente de la validación de sus prioridades. En los dos casos, se pudo constatar que el compromiso por mejorar su gestión impulsó la articulación con planes de distinto nivel e incluso con instrumentos de otros sistemas administrativos. La medida antes descrita, se considera el punto de partida para ejecutar otras acciones; ya que con la voluntad de los funcionarios de mayor nivel, es mucho más sencillo disponer de los recursos de la entidad en provecho de los objetivos planteados. Por otra parte, de las entrevistas también se observa que las medidas de control y seguimiento deben ser utilizadas de forma permanente con el fin de garantizar la sostenibilidad y continuidad del cambio. Esta medida, igualmente identificada por Shack (2008), quien plantea que el seguimiento es necesario para disponer de información oportuna sobre los avances del gobierno en relación a la gestión de las entidades públicas, permite que los tomadores de decisión establezcan correcciones o replanteamientos en el tiempo.

Asimismo, de lo aplicado en la experiencia profesional, y en concordancia con lo expresado por los expertos consultados, es esencial contar con programas de fortalecimiento de capacidades y sensibilización, no sólo en materia de planificación sino también en modernización de la gestión pública; cuyo fin es la consolidación del conocimiento del equipo técnico encargado de implementar los procesos de planeamiento.

Finalmente, parte del fortalecimiento institucional, pasa por realizar adecuamientos de la normativa interna, estableciendo procedimientos claros y eficientes. En esa línea, los sistemas informáticos de uso interno deben estar preparados para facilitar el trabajo técnico.

Por lo tanto, la figura 15, resume la propuesta del conjunto de acciones de fortalecimiento del planeamiento institucional orientado a una ejecución presupuestal eficiente. A la cabeza se propone generar el compromiso de alta dirección, una medida de carácter actitudinal pero fundamental que genera un ambiente propicio para poner en curso el resto de acciones. Enseguida, se estima necesario extender el involucramiento y ejemplo de los altos funcionarios hacia el resto de los trabajadores de la entidad; asegurando que cada persona sintonice con los objetivos propuestos. Una vez garantizado el aspecto actitudinal, la propuesta sugiere fortalecer las capacidades cognitivas, lo cual permitirá que el equipo técnico establezca los lineamientos internos en concordancia con la normativa que los entes rectores dispongan; y adecuen sus sistemas informáticos para optimizar la actualización de sus documentos. Por último, se plantea implementar medidas de seguimiento, control y retroalimentación permanente.

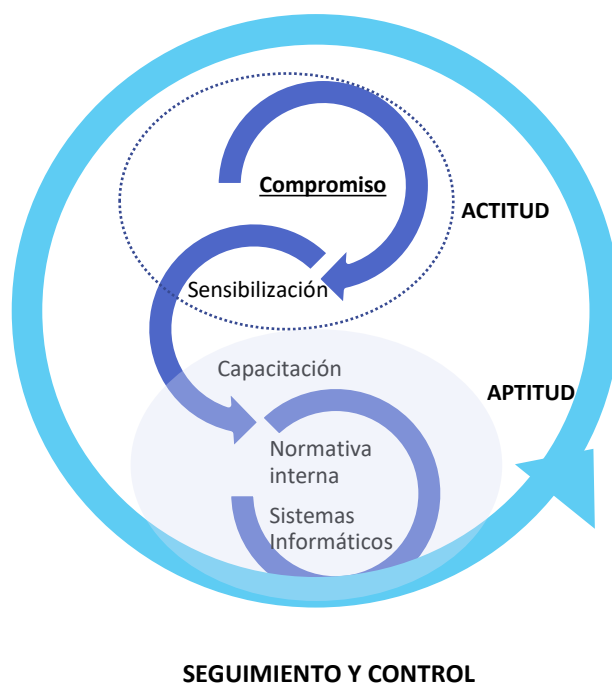


Figura 15: Esquema de fortalecimiento del planeamiento institucional

FUENTE: Elaboración propia

Con el fin de ilustrar la implementación del esquema propuesto, se comparten los resultados obtenidos de su aplicación en el Ministerio Público. Sin embargo, es menester informar que esta intervención se encuentra en curso y, por ende, los resultados son preliminares. La figura 16 describe las acciones ejecutadas o aquellas que se prevé incorporar en el MP-FN desde que se inició la actualización de sus instrumentos (julio, 2020) hasta marzo 2021.

| COMPROMISO | SENSIBILIZACIÓN | CAPACITACIÓN | NORMATIVA INTERNA | SISTEMAS INFORMÁTICOS | SEGUIMIENTO Y CONTROL |
|---|--|---|--|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • El GG asume el cargo el 15 de julio de 2020, pero por su experiencia como especialista en planeamiento en el CEPLAN, su compromiso estuvo garantizado. • Por ser la máxima autoridad en lo que respecta a la administración del MP-FN encabezó el proceso de actualización de sus instrumentos institucionales (PEI - POI) • Fue el GG el líder del proceso y encargado de involucrar y comprometer a la Fiscal de la Nación, la Sra. Zoraida Ávalos. | <ul style="list-style-type: none"> • Para formalizar el inicio de la actualización del PEI y el POI se realizó un evento de inauguración para todos los colaboradores del MP-FN a nivel nacional, desde el personal de las Presidencias de la Junta de Fiscales Supremos, Fiscalías Coordinadoras, Gerencias y personal técnico administrativo. En este evento, se informó sobre el proceso de modernización que se iniciaría. • A modo de refuerzo, en marzo se repitió el evento para quienes no pudieron participar en el anterior. | <ul style="list-style-type: none"> • Antes de iniciar la actualización del PEI y el POI, se llevó a cabo un taller de capacitación al equipo técnico encargado de la actualización de ambos documentos • Luego de la aprobación de los documentos actualizados, se inició con la capacitación permanente de los equipos administrativos de los distritos fiscales, a través de los monitores territoriales. | <ul style="list-style-type: none"> • Se estima elaborar una Directiva interna que integre y armonice las fases del proceso presupuestario con la elaboración de los planes institucionales. | <ul style="list-style-type: none"> • Se estima adecuar los sistemas de uso interno para la elaboración de los instrumentos de gestión. • Se espera compartir información presupuestal y de planeamiento. | <ul style="list-style-type: none"> • Acorde con la norma del CEPLAN, se ha dispuesto el seguimiento mensual de las Actividades Operativas del recientemente formulado POI 2021. • También se conformó el equipo de monitores territoriales de los instrumentos de planeamiento. |

Figura 16: Acciones implementadas en el MP-FN 2020 – 2021

FUENTE: Elaboración propia

Para presentar resultados obtenidos durante el primer trimestre de ejecución del POI 2021, se formularon dos indicadores; uno diseñado para revelar si se ha logrado sensibilizar al personal con el objetivo de posicionar el planeamiento del MP-FN y otro para evaluar el cumplimiento de las actividades operativas diseñadas en el POI 2021 y que por lo tanto se alinea con la medida de seguimiento y control.

- **Sensibilización: porcentaje de centros de costos que remitieron información oportunamente sobre el cumplimiento de sus AO, según UE.**

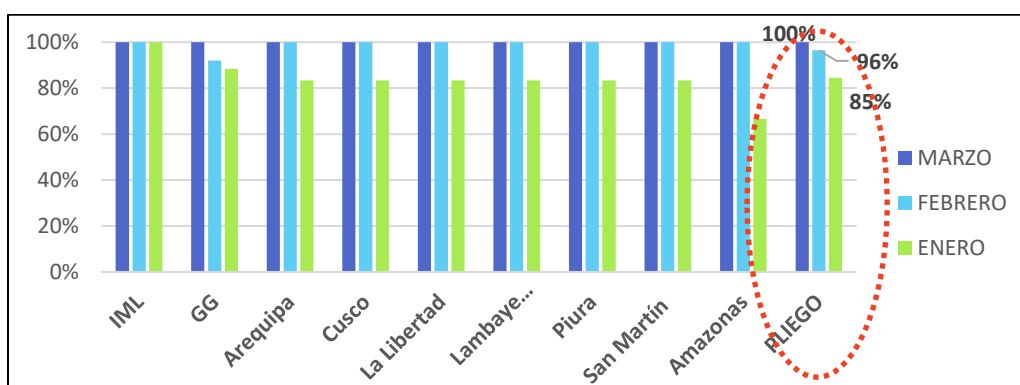


Figura 17: Nivel de respuesta oportuna de CC, según UE

FUENTE: Elaboración propia

En la Figura 17, se muestra el nivel de respuesta de los Centros de Costo (CC) de cada Unidad Ejecutora del Pliego Ministerio Público. Se aprecia que desde el segundo mes (febrero) se logró una respuesta oportuna de todos los CC, con la excepción de la UE Gerencia General que alcanzó una respuesta de 92%. Sin embargo, para marzo 2021 se llegó al 100% de todos los CC.

- **Capacitación: porcentaje de actividades operativas cumplidas de acuerdo con lo programado, según UE.**

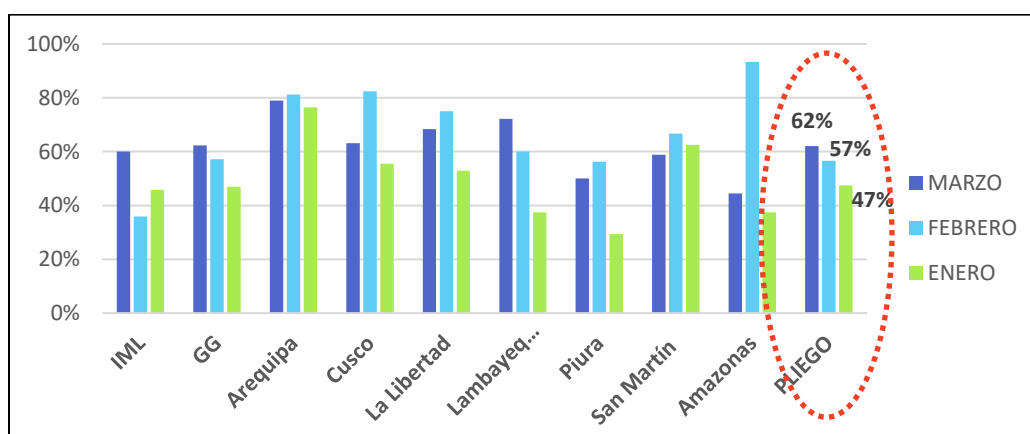


Figura 18: Nivel de cumplimiento de AO, según UE

FUENTE: Elaboración Propia

Por su parte, la figura 18 muestra el nivel de cumplimiento de las AO programadas. De forma agregada se verifica que la tendencia es ascendente. Por lo tanto, de ambas figuras podemos

concluir que las acciones ejecutadas, según el esquema de fortalecimiento, vienen arrojando resultados positivos. Por un lado, se verifica el compromiso de los responsables de cada CC, lo cual expresa su sensibilización y sinergia con los estándares acordados. Mientras que, respecto al cumplimiento de la ejecución física del POI, también se observa que mes a mes se incrementa.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.1. Conclusiones

1. La base de la articulación entre los Sistemas de Planeamiento Estratégico y Presupuesto Público se concreta con la conexión entre el POI y Presupuesto Multianual en la fase de Programación del Proceso Presupuestario; por consiguiente, la sincronización de su elaboración es clave para garantizar la eficiencia del gasto.
2. La articulación de los instrumentos del SINAPLAN en los tres (3) niveles de gobierno tienen particularidades según el caso estudiado. Respecto al GOREL la articulación es parcial, del PEI - GOREL hacia el PEDN hay consistencia entre los instrumentos, pero hacia los planes de gobiernos locales no hay información disponible para el análisis. En el caso de la Fiscalía, al encontrarse únicamente en el nivel nacional, se observa una articulación total sobre la coherencia de los instrumentos, mas no en las normativas que los regulan, pues no tienen la misma temporalidad ni criterio metodológico.
3. Las acciones de fortalecimiento del planeamiento estratégico orientadas a la eficiencia del gasto se basan en torno a cinco aspectos: liderazgo y compromiso de la alta dirección de la entidad intervenida; sincronización de los procesos de elaboración del POI y el PM; fortalecimiento de capacidades del equipo técnico en planificación y presupuesto; adecuación de los sistemas de información de uso interno para la elaboración de los instrumentos de gestión; y seguimiento de acciones.

5.2. Recomendaciones

1. Recoger lecciones aprendidas del análisis de los cuellos de botella y buenas prácticas que se generan en los acompañamientos y asistencias técnicas de los procesos de programación multianual, tanto del POI como del presupuesto.

2. Que el CEPLAN socialice una metodología homogénea base para la elaboración de los instrumentos del SINAPLAN, estableciendo un período para la actualización de los documentos en cada nivel de gobierno; así garantizar la consistencia metodológica.

3. Incorporar las propuestas de fortalecimiento del planeamiento estratégico orientadas a la eficiencia del gasto público, mediante instrumentos vinculantes en las entidades públicas según su nivel de gobierno, recogiendo aprendizajes de experiencias antes implementadas.

VI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aramayo, O. (2006). Manual de planificación estratégica. Universidad de Chile. Recuperado de http://guiametodologica.dbe.uchile.cl/doc/planificacion_estrategica.pdf
- Armijo, M. (2011). Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público. Santiago de Chile: CEPAL.
- Astros, I. (s.f.). Introducción a la Finanzas Públicas. Monografías.com. Recuperado de <https://www.monografias.com/trabajos95/introduccion-finanzas-publicas/introduccion-finanzas-publicas.shtml#finanzaspa>
- Basurto-Zambrano, X. (2016). Un acercamiento de la planificación estratégica y las organizaciones sanitarias. Recuperado en [file:///D:/Users/FN/Downloads/Dialnet-UnAcercamientoDeLaPlanificacionEstrategicaYLasOrga-5761614%20\(1\).pdf](file:///D:/Users/FN/Downloads/Dialnet-UnAcercamientoDeLaPlanificacionEstrategicaYLasOrga-5761614%20(1).pdf)
- Bonari, D.; Gasparin, J.; Diéguez, G.; Sánchez, J. (2015). La vinculación entre planificación y presupuesto como herramienta de la gestión pública por resultados. Recuperado de <https://www.cippecc.org/wp-content/uploads/2017/03/1255.pdf>
- Case, K.; Fair, R.; Oster, S. (2012). Principios de Macroeconomía. (10ª ed.). México D.F.: Pearson.
- Castillo, P. (2011). Política económica: crecimiento económico, desarrollo económico, desarrollo sostenible. Revista Internacional del Mundo Económico y del Derecho. Vol III pág. 1-12. Recuperado de <http://www.revistainternacionaldelmundoeconomicoydelderecho.net/wp-content/uploads/RIMED-Pol%C3%ADtica-econ%C3%B3mica.pdf>

CEPAL. (2017) Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42139/7/S1700693_es.pdf

CEPLAN. (2015). La Planificación Nacional en El Perú. Recuperado de <https://es.scribd.com/document/272950076/La-Planificacion-en-El-Peru>

CEPLAN. (2017). Directiva N° 001 -2017-CEPLAN/PCD Directiva para la Actualización de Plan Estratégico de Desarrollo Nacional. Recuperado de <https://www.CEPLAN.gob.pe/wp-content/uploads/2017/05/Directiva-2017-03-05-2017.pdf>

CEPLAN. (2019). Guía para el Planeamiento Institucional. Recuperado de <https://www.CEPLAN.gob.pe/wp-content/uploads/2018/11/Gu%C3%ADa-para-el-planeamiento-institucional-26marzo2019w.pdf>

CEPLAN. (s.f.). Nosotros. Recuperado de <https://www.CEPLAN.gob.pe/quienes-somos/>

Chaves, E. (2003). Distribución y coeficiente de Gini, curva paramétrica de Lorenz sugerida y cálculos. Revista de la Facultad de Ciencias - Universidad de Nariño, IV(2). Recuperado de [file:///C:/Users/isaur/Downloads/Dialnet-DistribucionYCoeficienteDeGiniCurvaParametricaDeLo-5029680%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/isaur/Downloads/Dialnet-DistribucionYCoeficienteDeGiniCurvaParametricaDeLo-5029680%20(1).pdf)

Coll, F. (2020). Economía del bienestar. Recuperado de <https://economipedia.com/definiciones/economia-del-bienestar.html>

Congreso de la República. (1962) - Sistema Nacional de Planificación del Desarrollo Económico y Social del País - Decreto Ley N° 14220. Recuperado de <http://www2.congreso.gob.pe/sicr/tradocestproc/clproley2001.nsf/pley/C9D0675A21A51BDC05256D25005DC15A?opendocument>

Gini, C. (1927). Las bases científicas del fascismo

Decreto Legislativo 1088. (2008). Ley del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico de Perú. Recuperado de

<https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/marcos-regulatorios/decreto-legislativo-1088-ley-del-sistema-nacional-de-planeamiento-estrategico-y>

Dirección General de Presupuesto Público (2011). Guía básica del Sistema Nacional de Presupuesto. Recuperado de https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_public/capacita/guia_sistema_nacional_presupuesto.pdf

Flores, E. (1990). Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas. México: Porrúa.

García, R. (2010). La gestión para resultados en el desarrollo. Avances y desafíos de América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/La-gesti%C3%B3n-para-resultados-en-el-desarrollo-Avances-y-desaf%C3%ADos-en-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe.pdf>

Instituto Nacional de Planificación (1962). Ley N° 14220 el 19 de octubre que el Sistema Nacional de Planificación para el Desarrollo Económico y Social del Perú. Recuperado de <http://www2.congreso.gob.pe/sicr/tradocestproc/clproley2001.nsf/pley/C9D0675A21A51BDC05256D25005DC15A?opendocument#:~:text=Mediante%20Decreto%20Ley%20N%C2%B0,el%20Instituto%20Nacional%20de%20Planificaci%C3%B3n.>

INEI. (2017). Producción y empleo informal en el Perú. Cuenta Satélite de la economía Informal 2007 - 2017. Recuperado de https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1589/libro.pdf

INEI. (2018). Evolución de la pobreza monetaria 2007 - 2017. Recuperado de https://www.inei.gob.pe/media/cifras_de_pobreza/informe_tecnico_pobreza_monetaria_2007-2017.pdf

Instituto Peruano de Economía (IPE). (2021). Coeficiente de Gini. Recuperado de <https://www.ipe.org.pe/portal/coeficiente-de->

[gini/#:~:text=El%20coeficiente%20de%20Gini%20representa,desigualdad%20que%20el%20%20C3%A1rea%20urbana.](#)

Ley marco de modernización de la gestión del Estado. (2002). LEY N° 27658. Recuperado de

<https://www.google.com/search?q=Ley+N%C2%B0+27658&oq=Ley+N%C2%B0+27658&aqs=chrome..69i57j0l3j0i22i30l4.286j0j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8>

Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. (2017). Diario El Peruano. Recuperado de http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2013/09/Ley-Organica-del-Poder-Ejecutivo_29158-LOPE.pdf

Ley del sistema nacional de planeamiento estratégico y del centro nacional de planeamiento estratégico (2005). Ley 28522. Recuperado de <http://biblioteca.unmsm.edu.pe/redlieds/recursos/archivos/gestionestado/ley%2028522.pdf>

López, J. (2019). Gasto público. Economipedia. Recuperado de: <https://economipedia.com/definiciones/gasto-publico.html>

Máttar, J. y Perrotti, D. (2014). Planificación, prospectiva y gestión pública. Reflexiones para la agenda de desarrollo. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36762/1/S20131070_es.pdf

MEF. (15 de 09 de 2018). Decreto Legislativo N° 1440. Diario El Peruano. Recuperado de <https://www.mef.gob.pe/es/por-instrumento/decreto-legislativo/18247-fe-de-erratas-239/file>

MEF. (s.f.). Consulta amigable - Consulta de la Ejecución del Gasto. Recuperado de <https://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/Navegador/default.aspx>

MEF. (s.f.). Gastos Públicos. Recuperado de https://www.mef.gob.pe/en/?option=com_content&language=en-

- Mendoza, J. (2000). ¿Cuál es el rol del estado? Revista de la Facultad de Ciencias Económicas UNMSM. Revista de la Facultad de Ciencias Económicas, Recuperado de https://sisbib.unmsm.edu.pe/bibvirtualdata/publicaciones/economia/15/pdf/rol_estad_o.pdf
- Mota, J. (2009). La composición del gasto público y el crecimiento económico. Análisis económico, XXIV (55).
- Ospina, A. (2012). Aproximación a un modelo de política pública en movilidad, para una ciudad intermedia, en el estado colombiano. Recuperado de <https://core.ac.uk/download/pdf/233044834.pdf>
- Parkin, M., y Loría, E. (2010). Macroeconomía versión para Latinoamérica (9ª ed.). Naucalpan de Juárez, México: Pearson.
- Pigou, A. (1920). The Economics of Welfare.
- Pimentel, L. (1999). Introducción al concepto de planificación estratégica. Recuperado de http://www.unipamplona.edu.co/unipamplona/portaIIIG/home_4/mod_virtuales/modulo5/5.2.pdf
- Salvador, M. (2015). Economía del bienestar y corrupción en el marco de la teoría de la justicia. Tesis Doctoral. Universidad Complutense de Madrid. Recuperado de <https://eprints.ucm.es/id/eprint/40831/1/T38259.pdf>
- SGP - PCM. (2016). Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021. Recuperado de <http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2013/05/PNMGP.pdf>
- SGP - PCM. (2021). ¿Qué es la Modernización de la Gestión Pública?. Recuperado de <https://sgp.pcm.gob.pe/que-es-la-modernizacion-de-la-gestion-publica/>

- Shack, N. (2008). Intentando caracterizar la articulación entre el Plan y el Presupuesto, Algunas experiencias en América Latina. Recuperado de <https://asip.org.ar/wp-content/uploads/2016/05/Articulacion-entre-plan-y-pto.-Shack.pdf>
- Solé, A. (2001). Determinantes del gasto público local: ¿necesidades de gasto o capacidad fiscal? Revista de Economía Aplicada.
- Víctor, V. (2021). El planeamiento estratégico y los retos pendientes del sector público peruano. Recuperado de <https://blogposgrado.ucontinental.edu.pe/el-planeamiento-estrategico-y-los-retos-pendientes-del-sector-publico-peruano>
- Zuluaga, I. (2017). Principios de desarrollo económico. Eco ediciones.

VII. ANEXOS

Anexo 1: Ejemplificación de la consulta del GOREL sede central (2021) – AO: Elaboración, modificación y actualización de los documentos de gestión institucional

Consulta CEPLAN

[Reiniciar](#) / [Exportar](#) / 2021 Actividades/Proyectos



| Cadena Institucional - Ubigeo <input type="button" value="Dpto. Inst."/> | Cadena Programática | Financiamiento <input type="button" value="Fuente"/> | Cadena de Gasto <input type="button" value="Detalle Sub-Genérica"/> | Ubigeo <input type="button" value="Departamento"/> | Plan | Planeamiento | Política General de Gobierno | | | Seguimiento | |
|---|---------------------|---|--|---|-----------------|--|--|--|--|----------------|------------------|
| | | | | | PDRC | <input type="button" value="OER - PDRC"/> | <input type="button" value="Eje PGG - OER"/> | <input type="button" value="Eje PGG - AER"/> | <input type="button" value="OEI - Indicador"/> | | |
| | | | | | PEI | | <input type="button" value="Eje PGG - OEI"/> | <input type="button" value="Eje PGG - AEI"/> | | | |
| | | | | | POI | | <input type="button" value="Eje PGG - AO"/> | | | | |
| ↑ TOTAL | | | 90,250,047,323 | 135,361,053,182 | 183,029,770,158 | 149,169,156,681 | 205,063,468,861 | 124,986,935,356 | 82,499,944,507 | 40.2 | 49.3 |
| ↑ Nivel de Gobierno R: GOBIERNOS REGIONALES | | | 13,977,921,798 | 20,433,479,547 | 33,960,119,207 | 32,764,734,419 | 38,921,367,456 | 30,625,764,113 | 16,409,843,584 | 42.2 | 41.2 |
| ↑ Gov.Reg.Mancom. 99: GOBIERNOS REGIONALES | | | 13,977,921,798 | 20,433,479,547 | 33,960,119,207 | 32,764,734,419 | 38,911,178,203 | 30,625,764,113 | 16,408,542,890 | 42.2 | 41.2 |
| ↑ Pliego 453: GOBIERNO REGIONAL DEL DEPARTAMENTO DE LORETO | | | 977,861,531 | 1,169,515,803 | 2,087,836,283 | 2,074,093,909 | 2,335,620,046 | 766,590,032 | 1,107,283,300 | 47.4 | 46.8 |
| ↑ Unidad Ejecutora 000861: REGION LORETO-SEDE CENTRAL | | | 0 | 0 | 671,298,683 | 671,298,683 | 719,040,320 | 62,663,576 | 283,517,904 | 39.4 | 0.0 |
| ↑ Objetivos Estratégicos OEI.07-453: MODERNIZAR LA GESTIÓN PÚBLICA REGIONAL | | | 0 | 0 | 0 | 75,801,484 | 0 | 51,792,517 | 0 | 0.0 | 0.0 |
| ↑ Acciones Estratégicas AEI.07.01-453: EVALUACIÓN DE INSTRUMENTOS DE GESTIÓN: EN FORMA PERMANENTE: EN EL GOBIERNO REGIONAL DE LORETO. | | | 0 | 0 | 0 | 146,130 | 0 | 40,583 | 0 | 0.0 | 0.0 |
| ↑ Actividad Operativa AOI00086100212-453: ELABORACIÓN, MODIFICACIÓN Y ACTUALIZACIÓN DE LOS DOCUMENTOS DE GESTIÓN INSTITUCIONAL | | | 0 | 0 | 0 | 5,920 | 0 | 0 | 0 | 0.0 | 0.0 |
| <ul style="list-style-type: none"> Unidad de Medida: DOCUMENTO Cantidad: 29.00 | | | 0 | 0 | 0 | 5,920 | 0 | 0 | 0 | 0.0 | 0.0 |
| ↑ Función 03: PLANEAMIENTO, GESTION Y RESERVA DE CONTINGENCIA | | | 0 | 0 | 0 | 5,920 | 0 | 0 | 0 | 0.0 | 0.0 |
| ↑ División Funcional 006: GESTION | | | 0 | 0 | 0 | 5,920 | 0 | 0 | 0 | 0.0 | 0.0 |
| ↑ Grupo Funcional 0007: DIRECCION Y SUPERVISION SUPERIOR | | | 0 | 0 | 0 | 5,920 | 0 | 0 | 0 | 0.0 | 0.0 |
| ↑ Categoría Presupuestal 9001: ACCIONES CENTRALES | | | 0 | 0 | 0 | 5,920 | 0 | 0 | 0 | 0.0 | 0.0 |
| ↑ Producto/Proyecto 3999999: SIN PRODUCTO | | | 0 | 0 | 0 | 5,920 | 0 | 0 | 0 | 0.0 | 0.0 |
| ↑ Actividad/Acción de Inversión/Obra 5000002: CONDUCCION Y ORIENTACION SUPERIOR | | | 0 | 0 | 0 | 5,920 | 0 | 0 | 0 | 0.0 | 0.0 |
| ↑ Genérica 5-23: BIENES Y SERVICIOS | | | 0 | 0 | 0 | 5,920 | 0 | 0 | 0 | 0.0 | 0.0 |
| | Sub-Genérica | | POI Aprobado | POI Aprobado (Plazo CEPLAN) | PIA | POI Modificado consistente con el PIA | PIM | POI Modificado (En ejecución) | Devengado | Ejec. % | POI/PIA % |

* No hay resultados.

| Reiniciar Exportar Graficar Año 2021 Actividades/Proyectos | | | | | | | | | | |
|--|--|-----------------------------------|-----------------|-------------------------------|------------------|--------------------------------|------------------|----------------|---------------------------|--|
| ¿Quién gasta? | ¿En qué se gasta? | ¿Con qué se financian los gastos? | | ¿Cómo se estructura el gasto? | | | ¿Dónde se gasta? | | ¿Cuándo se hizo el gasto? | |
| | | Fuente | Rubro | Genérica | | | Departamento | Trimestre | Mes | |
| ▲ TOTAL | | 183,029,770,158 | 205,063,468,861 | 161,632,041,875 | 139,981,759,566 | 93,485,237,336 | 82,499,944,507 | 80,298,082,888 | 40.2 | |
| ▲ Nivel de Gobierno R: GOBIERNOS REGIONALES | | 33,960,119,207 | 38,953,016,433 | 29,218,758,641 | 24,895,365,029 | 17,631,755,335 | 16,507,251,338 | 15,878,303,327 | 42.4 | |
| ▲ Sector 99: GOBIERNOS REGIONALES | | 33,960,119,207 | 38,942,827,180 | 29,208,572,644 | 24,894,057,835 | 17,630,448,141 | 16,505,950,644 | 15,877,006,243 | 42.4 | |
| ▲ Pliego 453: GOBIERNO REGIONAL DEL DEPARTAMENTO DE LORETO | | 2,087,836,283 | 2,335,620,046 | 1,740,980,017 | 1,465,835,766 | 1,158,745,758 | 1,105,464,714 | 1,066,906,356 | 47.3 | |
| ▲ Unidad Ejecutora 001-861: REGION LORETO-SEDE CENTRAL | | 671,298,683 | 719,040,320 | 665,750,946 | 483,511,757 | 318,903,408 | 281,117,278 | 263,666,316 | 39.1 | |
| ▲ Función 03: PLANEAMIENTO, GESTION Y RESERVA DE CONTINGENCIA | | 337,136,601 | 83,344,628 | 73,902,954 | 46,418,763 | 37,263,481 | 32,125,955 | 28,672,553 | 38.5 | |
| ▲ División Funcional 006: GESTION | | 318,455,511 | 56,552,380 | 54,884,878 | 37,297,165 | 28,256,261 | 26,392,509 | 24,854,845 | 46.7 | |
| ▲ Grupo Funcional 0007: DIRECCION Y SUPERVISION SUPERIOR | | 3,664,285 | 5,733,827 | 5,676,982 | 3,762,729 | 3,323,072 | 2,425,228 | 2,320,324 | 42.3 | |
| ▲ Categoría Presupuestal 9001: ACCIONES CENTRALES | | 3,329,925 | 4,184,827 | 4,127,982 | 2,758,729 | 2,319,072 | 2,174,228 | 2,069,324 | 52.0 | |
| ▲ Producto/Proyecto 3999999: SIN PRODUCTO | | 3,329,925 | 4,184,827 | 4,127,982 | 2,758,729 | 2,319,072 | 2,174,228 | 2,069,324 | 52.0 | |
| ▲ Actividad/Acción de Inversión/Obra 5000002: CONDUCCION Y ORIENTACION SUPERIOR | | 3,329,925 | 4,184,827 | 4,127,982 | 2,758,729 | 2,319,072 | 2,174,228 | 2,069,324 | 52.0 | |
| Meta | | PIA | PIM | Certificación | Compromiso Anual | Ejecución | | | Avance % | |
| | | | | | | Atención de Compromiso Mensual | Devengado | Girado | | |
| Buscar ítem <input type="text"/> Por código Por descripción ¿Cómo buscar? | | | | | | | | | | |
| <input type="radio"/> | 00001-861: APOYO COMUNITARIO Y ORGANIZACIONES SOCIALES | 1,880,000 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0.0 | |
| Cantidad: 12.0 Unidad de Medida: ACCION Avance Físico: 0 (0.0 %) | | | | | | | | | | |
| <input type="radio"/> | 00002-861: MANTENIMIENTO Y OPERATIVIDAD DE LA GERENCIA REGIONAL DE INFRAESTRUCTURA | 30,000 | 999,753 | 999,752 | 222,493 | 222,493 | 218,433 | 218,433 | 21.8 | |
| Cantidad: 12.0 Unidad de Medida: ACCION Avance Físico: 0 (0.0 %) | | | | | | | | | | |
| <input type="radio"/> | 00003-861: MANTENIMIENTO Y OPERATIVIDAD DE LA OFICINA DE COORDINACION LIMA | 9,950 | 90,700 | 90,700 | 54,700 | 54,700 | 54,700 | 36,475 | 60.3 | |
| Cantidad: 12.0 Unidad de Medida: INFORME Avance Físico: 0 (0.0 %) | | | | | | | | | | |
| <input type="radio"/> | 00004-861: MANTENIMIENTO Y OPERATIVIDAD GERENCIA REGIONAL DE DESARROLLO ECONOMICO | 30,000 | 111,133 | 111,133 | 90,433 | 90,433 | 89,133 | 89,133 | 80.2 | |
| Cantidad: 12.0 Unidad de Medida: ACCION Avance Físico: 0 (0.0 %) | | | | | | | | | | |
| <input type="radio"/> | 00005-861: MANTENIMIENTO Y OPERATIVIDAD DE LA GERENCIA GENERAL REGIONAL | 47,000 | 309,110 | 309,107 | 250,907 | 250,907 | 201,093 | 201,093 | 65.1 | |
| Cantidad: 12.0 Unidad de Medida: ACCION Avance Físico: 0 (0.0 %) | | | | | | | | | | |
| <input type="radio"/> | 00006-861: MANTENIMIENTO Y OPERATIVIDAD DE LA GERENCIA REGIONAL DE SEGURIDAD CIUDADANA | 30,000 | 258,240 | 258,240 | 24,000 | 24,000 | 24,000 | 16,000 | 9.3 | |
| Cantidad: 12.0 Unidad de Medida: ACCION Avance Físico: 0 (0.0 %) | | | | | | | | | | |

| | | | | | | | | | |
|-----------------------|--|--------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|-------|
| <input type="radio"/> | 00006-861: MANTENIMIENTO Y OPERATIVIDAD DE LA GERENCIA REGIONAL DE SEGURIDAD CIUDADANA | 30,000 | 258,240 | 258,240 | 24,000 | 24,000 | 24,000 | 16,000 | 9.3 |
| | Cantidad: 12.0 Unidad de Medida: ACCION Avance Físico: 0 (0.0 %) | | | | | | | | |
| <input type="radio"/> | 00007-861: MANTENIMIENTO Y OPERATIVIDAD DE LA GOBERNACION REGIONAL | 30,000 | 155,424 | 143,923 | 73,259 | 73,259 | 57,659 | 57,659 | 37.1 |
| | Cantidad: 12.0 Unidad de Medida: ACCION Avance Físico: 0 (0.0 %) | | | | | | | | |
| <input type="radio"/> | 00008-861: MANTENIMIENTO Y OPERATIVIDAD DE LA OFICINA EJECUTIVA DE DESARROLLO INSTITUCIONAL | 50,880 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0.0 |
| | Cantidad: 12.0 Unidad de Medida: ACCION Avance Físico: 0 (0.0 %) | | | | | | | | |
| <input type="radio"/> | 00009-861: MANTENIMIENTO Y OPERATIVIDAD DE LA OFICINA REGIONAL DE DEFENSA NACIONAL | 35,000 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0.0 |
| | Cantidad: 12.0 Unidad de Medida: ACCION Avance Físico: 0 (0.0 %) | | | | | | | | |
| <input type="radio"/> | 00010-861: MANTENIMIENTO Y OPERATIVIDAD DE LA OFICINA REGIONAL DE EJECUCION COACTIVA Y RECAUDACION | 40,000 | 7,686 | 7,686 | 2,966 | 2,966 | 2,966 | 0 | 38.6 |
| | Cantidad: 12.0 Unidad de Medida: ACCION Avance Físico: 0 (0.0 %) | | | | | | | | |
| <input type="radio"/> | 00011-861: MANTENIMIENTO Y OPERATIVIDAD DE LA OFICINA REGIONAL DE IMAGEN INSTITUCIONAL | 22,000 | 548,030 | 548,030 | 504,120 | 503,960 | 458,660 | 453,660 | 83.7 |
| | Cantidad: 12.0 Unidad de Medida: ACCION Avance Físico: 0 (0.0 %) | | | | | | | | |
| <input type="radio"/> | 00012-861: MANTENIMIENTO Y OPERATIVIDAD DE LA OFICINA REGIONAL DE PROGRAMACION MULTIANUAL DE INVERSIONES | 50,000 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0.0 |
| | Cantidad: 12.0 Unidad de Medida: ACCION Avance Físico: 0 (0.0 %) | | | | | | | | |
| <input type="radio"/> | 00013-861: MANTENIMIENTO Y OPERATIVIDAD DE LA OFICINA REGIONAL DE TECNOLOGIAS DE LA INFORMACION Y TELECOMUNICACION | 30,000 | 286,427 | 241,088 | 209,588 | 209,588 | 193,588 | 185,588 | 67.6 |
| | Cantidad: 12.0 Unidad de Medida: ACCION Avance Físico: 0 (0.0 %) | | | | | | | | |
| <input type="radio"/> | 00014-861: MANTENIMIENTO Y OPERATIVIDAD DE LA UNIDAD FORMULADORA | 50,000 | 1,167 | 1,167 | 1,167 | 1,167 | 1,167 | 1,167 | 100.0 |
| | Cantidad: 12.0 Unidad de Medida: ACCION Avance Físico: 0 (0.0 %) | | | | | | | | |
| <input type="radio"/> | 00015-861: MANTENIMIENTO Y OPERATIVIDAD DE LA VICE GOBERNACION REGIONAL | 40,000 | 7,450 | 7,450 | 7,450 | 7,450 | 6,150 | 4,850 | 82.6 |
| | Cantidad: 12.0 Unidad de Medida: ACCION Avance Físico: 0 (0.0 %) | | | | | | | | |

Anexo 2: Recuento del proceso de actualización del PEI – GOREL

Antecedentes

- En alianza con el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Gobierno Regional de Loreto (GOREL), específicamente, la Gerencia de Planificación y Estadística de la Gerencia de Planificación Presupuesto y Acondicionamiento Territorial, en conjunto, solicitan al CEPLAN, asistencia técnica y acompañamiento metodológico necesarios para llevar a cabo el proceso de actualización del Plan Estratégico Institucional (PEI) 2019 – 2021 del GOREL.
- El CEPLAN, luego de diversas reuniones de coordinación y presentación de la metodología, comunica que contribuirá a lo largo del proceso de la actualización del PEI 2019 – 2021, a fin de cautelar los criterios metodológicos con los que debe desarrollarse dicho proceso.

Objetivos

- Actualizar, de forma participativa, el Plan Estratégico Institucional (PEI) 2019 – 2021 del GOREL, sobre la base de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), la evaluación del PEI vigente, las Políticas Nacionales, normas legales, la guía para el planeamiento institucional del CEPLAN; además de la inclusión de los enfoques de desarrollo territorial, derechos, género, interculturalidad y de cambio climático.
- Asegurar un diseño que permita formular POI en cada una de las unidades ejecutoras, comprometiendo el gasto con un enfoque de resultados.

Sobre el proceso de elaboración

El PEI se realizó mediante talleres y reuniones en las que se fortalecieron las capacidades de los participantes y se formuló el contenido de forma consensuada.

Taller 1: Evaluación del PEI 2014-2018 (Fase 4) y conocimiento integral de la realidad (Fase 1)

El martes 24 y miércoles 25 de abril de 2018, el Gobierno Regional de Loreto y UNICEF desarrollaron el Taller de Evaluación del PEI del GORE Loreto, con la participación y acompañamiento del CEPLAN. En el mismo, participaron 68 profesionales del Gobierno Regional de Loreto, 26 mujeres y 42 varones.

En la reunión, los representantes del GOREL expresaron su deseo de lograr la articulación entre los planes con el propósito de establecer las prioridades para el gasto del GOREL; así como, recibir orientación para la selección idónea de los indicadores que permitiesen evaluar los cambios.

En este taller se evaluó la implementación y logros del Plan de Desarrollo Regional Concertado Loreto al año 2021, y el Plan Estratégico Institucional 2016 – 2018. Como resultado, se comprometió a los funcionarios del GOREL para que realizaran investigación de campo a fin de incluir aspectos que favorezcan la inclusión de la población adolescente en el PEI 2019 – 2021, la cual se identificó como estratégica no solamente por el derecho que los asiste, sino por constituir la población mayoritaria del Bono Demográfico de la región.

El 16 y 17 de mayo de 2018, se realizó el segundo taller participativo, al que asistieron un total de 52 profesionales del GOREL (17 mujeres y 36 varones) provenientes del SERNANP, Programa País (MIDIS - PIAS y Tambos), MINEDU y MVCS; los mismos que contribuyeron con la articulación práctica en la construcción de los productos. De igual manera, se contó con la orientación del CEPLAN.

El taller se realizó el 13 y 14 de junio de 2018 con 45 participantes; 14 mujeres y 31 varones. Principalmente se verificó que el diseño de objetivos y acciones estratégicas institucionales guarde consistencia con la misión del gobierno regional. También se revisó que las acciones estratégicas identifiquen productos concretos que contribuyan al cumplimiento de los objetivos institucionales, según lo dispone la cadena de valor pública incluida en la Política de Modernización de la Gestión Pública. La construcción de la ruta estratégica, permitió definir el orden de ejecución de las acciones estratégicas, no sólo en función a las prioridades; sino también teniendo en consideración los recursos asignados a la entidad en los últimos años.



Priorización de Acciones Estratégicas Institucionales del PEI

Resultados del proceso:

Actualización del PEI: se logró formular un documento que incluya diversos enfoques relevantes para el departamento y el país; que a su vez, contribuyan a la reducción de brechas existentes en el territorio mediante la ejecución eficiente del presupuesto público.

Institucionalidad: la formulación del documento permitió consolidar el espacio participativo de concertación institucional liderado por el GOREL; así como, fortalecer las capacidades técnicas de los actores del territorio. Adicionalmente, se aprovechó para estrechar la coordinación interinstitucional del GOREL con los representantes sectoriales en el territorio; al igual que la comunicación permanente entre los tres niveles de gobierno.

Capacidades desarrolladas: se consiguió que los participantes, comprendan y utilicen la metodología dispuesta por el CEPLAN para el planeamiento institucional. Asimismo, se logró que el proceso de planificación sea entendido como un proceso dinámico e integral, que debe guardar relación con otros instrumentos del planeamiento territorial y sectorial. Por último, los participantes fueron capaces de identificar temáticas de interés territorial como lo son, la niñez y adolescencia, el cuidado ambiental, la educación y el enfoque de género.

Difusión: con el informe técnico aprobatorio del CEPLAN, el titular del GOREL aprobó el documento mediante el respectivo acto resolutivo. Enseguida, dispuso su publicación en el Portal de Transparencia y el registro en el aplicativo CEPLAN v.01.

Proximos pasos

1. Socialización del documento con las nuevas autoridades electas, en el contexto del proceso de transferencia del GORE, con el fin de asegurar la implementación del Plan.
2. Articulación con el Plan Operativo Institucional (POI).
3. Actualización del PDRC, en el que se plasmen las necesidades y aspiraciones de los actores del territorio.

Anexo 3: Recuento del proceso de actualización de los instrumentos de planeamiento institucional (PEI y POI) del MP-FN

Antecedentes:

- Con fecha 15 de julio de 2020 la Gerencia General del Ministerio Público cambia de titular. En consecuencia, la nueva gestión inicia con la revisión de los instrumentos de gestión de la entidad, encontrando que a pesar de tener un PEI vigente, se había iniciado el proceso de actualización de dicha herramienta un año atrás; es decir, a mediados de 2019; sin embargo, hasta el 22 de julio de 2020 no hubo resultados de dicho proceso.
- Orden de Servicio N° 3855 de fecha 2 de agosto de 2020, con la que se notifica a la autora de esta monografía, el inicio de actividades en el MP-FN como especialista de planeamiento, con la finalidad de asesorar en el proceso de actualización de los instrumentos del planeamiento institucional (PEI y POI).

Objetivos:

- Actualizar los instrumentos de gestión del MP-FN
- Articular el Plan Operativo Institucional al Presupuesto asignado al MP-FN

Sobre el proceso de asesoramiento en la actualización de planes institucionales:

PEI 2021 - 2025

Siendo parte del equipo técnico del MP-FN para la actualización de planes, se inició con la revisión del documento PEI en construcción. Respecto a dicha revisión, resaltaron los siguientes puntos:

- La estructura del documento no se encontraba acorde con lo establecido en la Guía para el Planeamiento Institucional del CEPLAN. Principalmente, se detectó la carencia de: i) la declaración de la Política Institucional del titular del Pliego; ii) indicadores y metas de objetivos y acciones; iii) ruta estratégica; y iv) fichas de indicadores.
- Los objetivos y acciones estratégicas planteadas no obedecían la estructura de la guía del CEPLAN. Tampoco se articulaban a la cadena de valor pública en el nivel que correspondía.

En consecuencia, se retomó el proceso de actualización, contando con el interés, compromiso y voluntad política, no sólo de la Gerencia General, sino también Despacho

de la Fiscalía de la Nación.

En el contexto de la pandemia por la Covid-19, el proceso de actualización se retomó haciendo uso de las plataformas de *streaming* que permitían la conexión remota de todos los participantes. Así, se realizaron reuniones de coordinación, trabajo y validación con el equipo técnico, las unidades orgánicas y con la Comisión de Planeamiento, respectivamente. Como producto de las mencionadas reuniones, en las siguientes líneas se detallan algunas observaciones finales, previas a la validación final.

1. En cumplimiento de los contenidos mínimos definidos en la Guía para el planeamiento institucional, el proyecto de PEI 2021–2025 se estructura de la siguiente forma:
 - i. Presentación
 - ii. Declaración de Política Institucional
 - iii. Misión Institucional del Ministerio Público – Fiscalía de la Nación
 - iv. Objetivos Estratégicos Institucionales (OEI), indicadores y metas
 - v. Acciones Estratégicas Institucionales (AEI), indicadores y metas
 - vi. Ruta Estratégica
 - vii. Anexos:
 - viii. Anexo B-1: Matriz de Articulación de Planes
 - ix. Anexo B-2: Matriz del Plan Estratégico Institucional
 - x. Anexo B-3: Fichas Técnicas de los Indicadores de OEI/AEI
 - xi. Información complementaria institucional
 - xii. Glosario de términos
2. En su momento, se observó que el contenido de la Presentación del PEI 2021–2025 solo refería a la función persecutoria del Ministerio Público; por lo que, se recomendó incorporar su competencia en materia preventiva, siendo esta función esencial para contribuir a la reducción del delito.
3. Sobre la Declaración de Política Institucional, se señaló que contenía lo mínimo requerido por la Guía para el planeamiento institucional (Página 22): objetivos y lineamientos, con los que se reflejó las prioridades y la voluntad política de la entidad en beneficio del ciudadano y su entorno, en concordancia con las políticas nacionales y sectoriales, y los retos establecidos por el Ministerio Público para el período 2021–2025.
4. Respecto a la Misión institucional se acotó a lo dispuesto por la metodología (Rol central + Población + Atributos).

- Los OEI se estructuraron correctamente; los del tipo I constituídos por **un verbo + una condición de cambio + un sujeto**; y los del tipo II, conformados por un verbo + un aspecto a mejorar. Cabe mencionar que los objetivos tipo I se orientan a mejorar la provisión de servicios que brindan a su población usuaria; mientras que, los de tipo II, persiguen cambios internos.

Es muy importante señalar que, **los OEI se asociaron al nivel de resultado inicial de la cadena de valor público** y por lo tanto representan los efectos generados en la población, en el corto plazo, como consecuencia del consumo de los productos que provee la entidad.

- Las AEI también se ajustaron a la estructura establecida en la metodología; es decir, compuestas por **un bien o servicio + un atributo + grupo de usuarios**. Adicionalmente se verificó que **se ubiquen al nivel de producto de la cadena de valor público**, lo que implica que hacen referencia a los bienes o servicios provistos por la entidad, obtenidos a partir de la ejecución del conjunto de actividades POI.
- Considerando ello, todas las AEI deben garantizar una mejora en los productos que se entregan; es decir, introducir atributos de calidad, como los referidos a la oportunidad, eficiencia, eficacia, etc., en la entrega del bien o servicio.
- Sobre los indicadores de los OEI y AEI, se advirtió que estos debían ubicarse en el mismo nivel de la cadena de valor público que sus OEI y AEI, es decir resultados iniciales y productos, respectivamente. En esa línea, se realizaron las siguientes observaciones sobre los indicadores de los OEI.02 y OEI.04.

Comentarios sobre indicadores

| Descripción Objetivo / Indicador | Comentario |
|---|---|
| OEI.02 Fortalecer la función preventiva del Ministerio Público en el territorio nacional. Indicador: Porcentaje de cumplimiento de las acciones estratégicas de la función preventiva. | Los OEI y sus indicadores deben estar en un mismo nivel de la CVP: resultados iniciales. En dicho sentido, el indicador propuesto no obedece a esta premisa. Las AEI se encuentran a nivel de producto, por lo tanto, su cumplimiento al X% permitirá medir bienes y servicios, mas no medirá resultados. Se recomienda reformular el indicador. |
| OEI.04 Fortalecer la Gestión Administrativa del Ministerio. Indicador: Porcentaje de cumplimiento de las de las Acciones Estratégicas de Gestión Administrativa. | |

FUENTE: Proyecto de PEI 2021–2025. Elaboración propia.

9. Otra observación importante que se compartió con el equipo técnico, tuvo como protagonista a las metas, las cuales prometían un crecimiento austero o nulo hacia el horizonte de plan. Por tratarse de un tema prioritarios para la gestión, para el país y en el contexto mundial, resalta la siguiente acción:

Observación respecto a la proyección de metas

| AEI | Indicador | Año | Base / Metas |
|---|--|-------------|---------------------|
| | | 2019 | 32.97% |
| <i>Casos de violencia contra la mujer y los integrantes del grupo familiar, resueltos oportunamente en beneficio del justiciable.</i> | <i>Porcentaje de casos resueltos oportunamente de violencia contra la mujer y los integrantes del grupo familiar</i> | 2021 | 34.00% |
| | | 2022 | 34.60% |
| | | 2023 | 35.10% |
| | | 2024 | 35.80% |
| | | 2025 | 35.90% |

FUENTE: Proyecto de PEI 2021–2025. Elaboración propia.

Para culminar el proceso de actualización del PEI, se procedió con el levantamiento de observaciones mediante talleres de discusión con el equipo técnico y los fiscales responsables de las temáticas tratadas; luego se presentó ante la Comisión de Planeamiento del MP-FN, a fin de conseguir la validación de la alta dirección. Enseguida y como cierre del descrito proceso, con Resolución de Fiscalía de la Nación N° 1093-2020-MP-FN de fecha 5 de octubre de 2020 se aprueba el documento y da lugar a la elaboración del POI 2021.

POI 2021:

Al ser un instrumento estrictamente operativo, su elaboración suele ser bastante rápida, automatizada y repetitiva año tras año. No obstante, luego de la actualización del PEI, documento que incorporó nuevas prioridades para la gestión en curso, la formulación del POI 2021 debía recoger dichos cambios y replantear su contenido para asegurar el cumplimiento de los objetivos y acciones establecidas en el PEI.

Es importante acotar que las Actividades Operativas del POI son claves para obtener los productos y prover los servicios a partir de la transformación de los recursos de la entidad.

En suma, el POI cumple uno de los roles más relevantes dentro del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico; puesto que, es el instrumento que se vincula con el Sistema Nacional de Presupuesto Público. En otras palabras, a través de las actividades del POI, se cautela la calidad del gasto público.

Para elaborar el POI 2021, el equipo técnico se reunió con cada centro de costo perteneciente a las nueve unidades ejecutoras que conforman el Pliego. En estas sesiones virtuales, el equipo técnico siguió los siguientes pasos:

1. Exposición de la matriz estratégica del PEI 2021 – 2025
2. Vinculación del quehacer del centro de costo con las AEI del PEI.
3. Revisión de las AO del POI 2020.
4. Identificación y validación de nuevas AO necesarias para alcanzar los OEI.
5. Validación y ratificación de AO existentes.
6. Compilación de AO validadas.
7. Determinación de unidades de medida y metas que faciliten el seguimiento del plan.

Luego de llevar a cabo los pasos anteriores, se realizó la consistencia con el Presupuesto Inicial de Apertura (PIA), procedimiento que permite costear las actividades previstas y además es clave para otorgar información a los tomadores de decisión sobre la calidad del gasto ejecutado. Esto quiere decir que, con este paso se aseguró la asignación de recursos a objetivos institucionales. Visto de forma global, fue la forma de asociar el planeamiento con el presupuesto.

Al cierre del proceso de formulación del POI, el equipo técnico expuso los resultados a la Gerencia General y procedió con el registro en el aplicativo CEPLAN v.01. Finalmente el 28 de diciembre de 2020 se aprueba el documento con Resolución de Fiscalía de la Nación N° 1467-2020-MP-FN.

Anexo 4: Ficha de entrevista a profundidad

Pautas de presentación:

- Presentarse con el entrevistado/a y señalar el objetivo de la entrevista.
- Contextualizar los temas que abordados en la monografía.
- Informar sobre el tiempo promedio de duración de la entrevista

Preguntas guía:

1. ¿Qué elementos considera que son necesarios para lograr una implementación oportuna y eficiente de los lineamientos de planificación en su entidad?
2. ¿Cómo incide el compromiso de los tomadores de decisión de la entidad en los procesos de actualización de sus instrumentos de gestión?
3. ¿Cuáles son los instrumentos que articulan los sistemas de planeamiento y presupuesto?
¿Qué cambios o mejoras propondría al respecto?
4. ¿Cómo afectan las capacidades del personal técnico en los procesos de planificación de la entidad?
5. ¿Qué atributos o falencias encuentra en los sistemas informáticos provistos por los entes rectores del planeamiento y presupuesto?
6. ¿Cómo repercuten los sistemas informáticos de los sistemas de planeamiento y presupuesto en la planificación de su entidad?
7. ¿Cómo aseguraría la sostenibilidad de los procesos de actualización de sus instrumentos de gestión?

Anexo 5: Información cuantitativa del seguimiento del POI 2021 en el MP-FN

| UNIDADES | MARZO | | | FEBRERO | | | ENERO | | |
|---------------|----------------|--------------|-------------|----------------|--------------|------------|----------------|--------------|------------|
| | CC CONSULTADOS | CC RESPONDEN | | CC CONSULTADOS | CC RESPONDEN | | CC CONSULTADOS | CC RESPONDEN | |
| IML | 3 | 3 | 100% | 4 | 4 | 100% | 3 | 3 | 100% |
| Gerencia Gral | 34 | 34 | 100% | 25 | 23 | 92% | 26 | 23 | 88% |
| Arequipa | 5 | 5 | 100% | 4 | 4 | 100% | 6 | 5 | 83% |
| Cusco | 4 | 4 | 100% | 4 | 4 | 100% | 6 | 5 | 83% |
| La Libertad | 5 | 5 | 100% | 4 | 4 | 100% | 6 | 5 | 83% |
| Lambayeque | 5 | 5 | 100% | 4 | 4 | 100% | 6 | 5 | 83% |
| Piura | 4 | 4 | 100% | 4 | 4 | 100% | 6 | 5 | 83% |
| San Martín | 4 | 4 | 100% | 4 | 4 | 100% | 6 | 5 | 83% |
| Amazonas | 4 | 4 | 100% | 4 | 4 | 100% | 6 | 4 | 67% |
| TOTAL | 69 | 69 | 100% | 57 | 55 | 96% | 71 | 60 | 85% |

| UNIDADES | MARZO | | | FEBRERO | | | ENERO | | |
|---------------|----------------|---------------|------------|----------------|---------------|------------|----------------|---------------|------------|
| | AO PROGRAMADAS | AO EJECUTADAS | | AO PROGRAMADAS | AO EJECUTADAS | | AO PROGRAMADAS | AO EJECUTADAS | |
| IML | 105 | 63 | 60% | 106 | 38 | 36% | 105 | 48 | 46% |
| Gerencia G. | 584 | 364 | 62% | 507 | 290 | 57% | 411 | 193 | 47% |
| Arequipa | 19 | 15 | 79% | 16 | 13 | 81% | 17 | 13 | 76% |
| Cusco | 19 | 12 | 63% | 17 | 14 | 82% | 18 | 10 | 56% |
| La Libertad | 19 | 13 | 68% | 16 | 12 | 75% | 17 | 9 | 53% |
| Lambayeque | 18 | 13 | 72% | 15 | 9 | 60% | 16 | 6 | 38% |
| Piura | 18 | 9 | 50% | 16 | 9 | 56% | 17 | 5 | 29% |
| San Martín | 17 | 10 | 59% | 15 | 10 | 67% | 16 | 10 | 63% |
| Amazonas | 18 | 8 | 44% | 15 | 14 | 93% | 16 | 6 | 38% |
| PLIEGO | 817 | 507 | 62% | 723 | 409 | 57% | 633 | 300 | 47% |