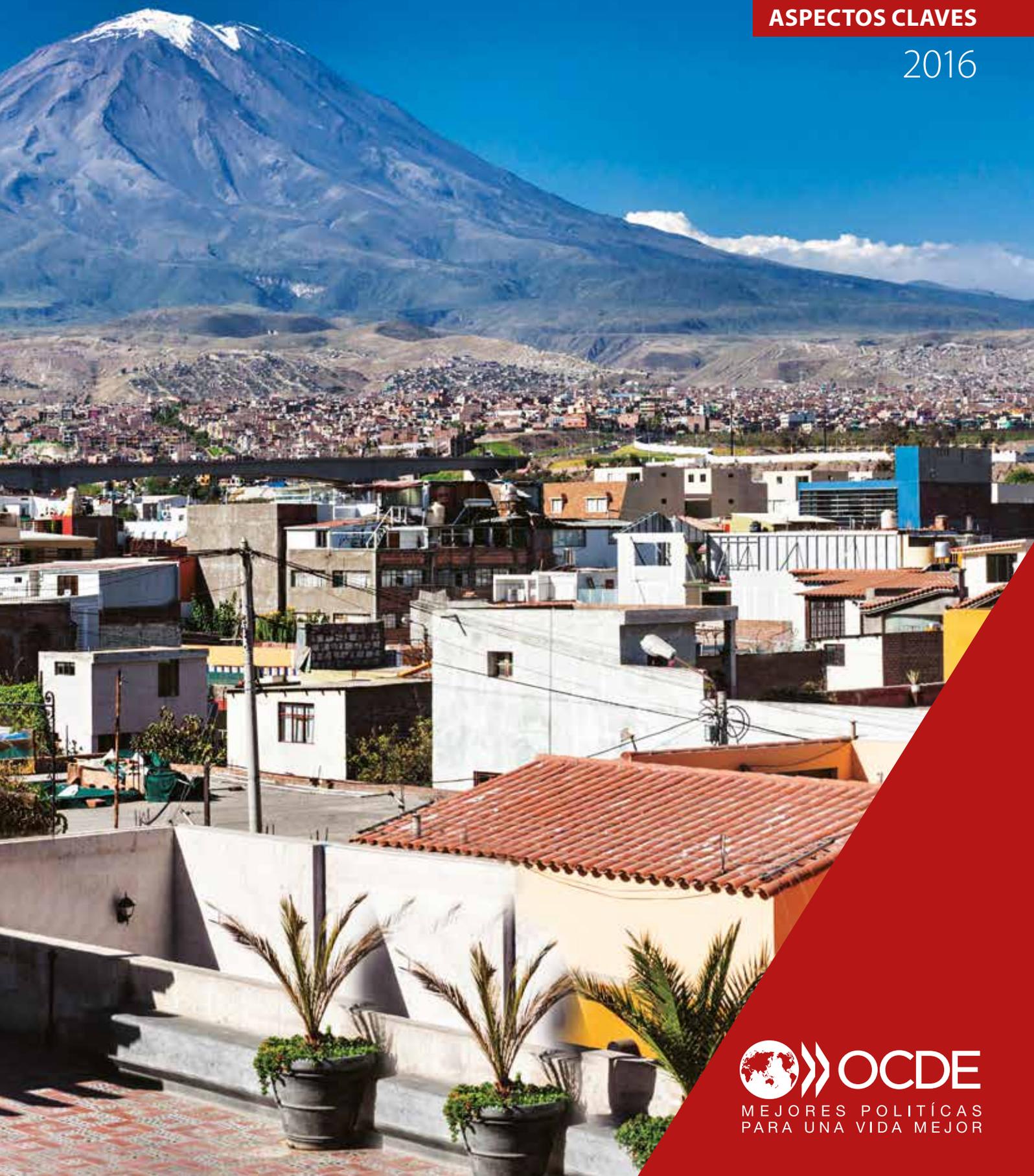


Reforma de la gobernanza pública

# Perú

ASPECTOS CLAVES

2016





# Perú: Programa País

El Secretario General de la OCDE, el señor Ángel Gurría y el ex Presidente del Perú, el señor Ollanta Humala (octubre 2015). Lima (Perú)

El Programa País de la OCDE con el Perú fue lanzado el 8 de diciembre de 2014 por el Secretario General de la OCDE, el señor Ángel Gurría y el Presidente de Perú, el señor Ollanta Humala. El Programa contempla estudios sobre políticas públicas, apoyo para su implementación enfocado a compartir conocimientos entre pares, proyectos para la creación de capacidades, la participación del Perú en los Comités de la OCDE así como su adhesión a ciertos instrumentos legales de la organización. El Programa hace posible que se compartan las normas y mejores prácticas de la OCDE con las autoridades peruanas. Asimismo, sugiere prioridades para reformas futuras y da al Perú la oportunidad de aprender de las experiencias de los países de la OCDE, muchos de los cuales enfrentan retos y oportunidades similares a los de Perú.

El Programa se organiza en cinco pilares claves de política pública:

- **crecimiento económico**
- **gobernanza pública**
- **integridad y lucha contra la corrupción**
- **capital humano y productividad**
- **medio ambiente**

En el marco de estos pilares, la OCDE está llevando a cabo catorce estudios de política pública. El presente documento se centra en la **gobernanza pública**, incluyendo integridad y la lucha contra la corrupción, y presenta una evaluación integrada de los cinco estudios que se inscriben dentro de la reforma de gobernanza pública. El presente documento resume los principales datos, conclusiones y recomendaciones de los siguientes Estudios:

- **Estudio sobre la gobernanza pública del Perú (PGR por sus siglas en inglés)**, identifica los aspectos en los que el país presenta un desempeño adecuado y en los que

podría mejorar en términos del diseño e implementación de políticas y servicios públicos que permitan mejores resultados en el tiempo para los habitantes y las empresas.

- **El Estudio nacional territorial del Perú (NTR por sus siglas en inglés)**, ofrece lineamientos para los gobiernos nacional y subnacionales del país con el objetivo de fortalecer sus políticas de desarrollo regional y la gobernanza pública, a la vez que contribuyen a mejorar la productividad y competitividad de las ciudades y las regiones.
- **El Estudio sobre la política regulatoria del Perú (REG por sus siglas en inglés)**, tiene como objetivo apoyar al país en el desarrollo y la implementación de mejores prácticas regulatorias que contribuyan a mejorar la calidad regulatoria con el objeto de fomentar la competencia, la innovación y el crecimiento económico y el logro de objetivos de política social.
- **El Estudio sobre la integridad del sector público (IR por sus siglas en inglés)**, proporciona consejos estratégicos para mejorar el marco de integridad del sector público con base en un análisis integral de sus estructuras, sus instrumentos y procesos para fomentar un sector público más limpio y transparente.
- **Estudio sobre la Contratación Pública (PPR por sus siglas en inglés)**, proporciona un análisis del sistema público de adquisiciones del Perú y propone recomendaciones para hacer frente a deficiencias en su aplicación, a efectos de fomentar el uso estratégico e integrado de las compras públicas y de mejorar la transparencia, la integridad, la eficiencia y la rendición de cuentas del sistema.



# Afianzar la reforma de la gobernanza pública en el contexto socioeconómico del Perú

**A lo largo de los últimos quince años, el Perú ha gozado de un periodo de relativa estabilidad política y económica. Millones de peruanos han superado la pobreza y se han visto beneficiados por las crecientes oportunidades que ofrece el avance socioeconómico. Los niveles de desarrollo humano y de PIB per cápita han aumentado, mientras que la desigualdad en el ingreso ha disminuido. Sin embargo, las desigualdades socioeconómicas siguen siendo altas al compararlas con los niveles de los países de la OCDE y la pobreza está más concentrada espacialmente. Ello pone de relieve la necesidad que tiene el Estado peruano de generar un crecimiento más inclusivo<sup>1</sup>.**

## PRINCIPALES LOGROS RECIENTES DEL PERÚ<sup>2</sup>

- **Resiliencia y solidez del desempeño macroeconómico.** El consistente crecimiento económico de 5.3 por ciento en promedio entre 2000 y 2014 ha hecho del Perú una de las economías latinoamericanas de mayor crecimiento. En 2014 y 2015, el crecimiento fue de 2.4 por ciento y 3.3 por ciento respectivamente (Banco Mundial).
- **PIB per cápita creciente y niveles de pobreza en descenso.** La estabilidad del crecimiento económico resultó en una expansión de largo plazo del PIB per cápita de 1,180 dólares en 1990 a 1,960 dólares en 2000 y 6,594 dólares en 2014 y en niveles de pobreza decrecientes, de 56 por ciento de la población en 2005 a 24 por ciento en 2013. El organismo de estadísticas de Perú, el INEI, reportó que el nivel disminuyó aún más, alcanzando 22.7 por ciento en 2014. En 2012, 3 por ciento de los peruanos vivía con menos de 1.25 dólares al día, en comparación con 7.8 por ciento en 2005 y 15.8 por ciento en 1999.
- **La clase media emergente y los crecientes niveles de desarrollo humano.** Igualmente destacado ha sido el acelerado crecimiento del desarrollo de una clase media,

que constituía 34.3 por ciento de la población en 2012, en comparación con 12.28 por ciento en 2000, sumado a altos niveles de desarrollo humano, como la esperanza de vida al nacer que aumentó de 60.1 años en 1980 a 74.8 años en 2013, mientras que el Índice de Desarrollo Humano del Perú mejoró de 0.595 a 0.737 a lo largo del mismo periodo (en comparación con un promedio de la OCDE de 0.887 en 2013).

- **Desigualdad de ingresos en descenso.** Aunque menos significativa que la disminución de la pobreza, el descenso de la desigualdad de ingresos ha seguido un patrón similar, consistente con los cambios regionales en América Latina. El coeficiente de Gini pasó de 0.56 en 1998 a 0.45 en 2013. No obstante, el nivel de desigualdad en el ingreso sigue siendo significativamente mayor que el promedio de la OCDE (0.32 en 2012).

## PRINCIPALES DESAFÍOS SOCIOECONÓMICOS<sup>3</sup>

- **Mantenimiento de altos niveles de crecimiento económico.** Como sucede con otras economías que se han unido al grupo de países de “ingresos medios-altos”, el Perú enfrenta retos y oportunidades que se asocian con la diversificación de su economía y las fuentes del desempeño económico, como así también a la caída del precio internacional de las



materias primas. Por esta razón, el Perú necesita optimizar su potencial para crear motores innovadores de desarrollo más allá de su modelo actual, que recurre intensivamente al trabajo no cualificado y semi-cualificado, la acumulación de capital y el sector exportador de materias primas.

- **La reducción de un extenso sector informal** estimado entre la mitad y los dos tercios del empleo total. El sector informal es considerable y apunta hacia niveles de productividad relativamente bajos con un porcentaje significativo de la población empleada en industrias de baja productividad<sup>4</sup>.
- **Generación de potencial de crecimiento en todas las regiones.** Aunque Lima contribuye sólidamente a la economía nacional, es una ciudad afectada por problemas asociados con el uso excesivo de la infraestructura y los servicios públicos, y el crecimiento acelerado de barrios informales en la periferia, que reducen su potencial económico. La pobreza se concentra en zonas periurbanas y rurales y los vínculos urbano-rurales son débiles, lo que significa que el Perú no está maximizando por completo el potencial en esas áreas.
- **Reducción de la pobreza y desigual etno-cultural.** La persistencia de desigualdades socioeconómicas entre peruanos de diferentes orígenes etno-culturales acrecienta las disparidades regionales y pueden afectar la formulación de políticas efectivas para resolverlas. En particular, la población indígena, de la cual 80.9 por ciento se concentra en zonas rurales, es especialmente vulnerable. Las diferencias étnicas y de género en el ingreso y las oportunidades socioeconómicas persisten, mientras que la participación de las mujeres en la vida pública podría mejorar significativamente. Por ejemplo, 66.1 por ciento de los hombres adultos alcanzaron por lo menos un nivel de educación secundaria, mientras que este nivel sólo lo logró el 56.3 por ciento de las mujeres.

**UNA BUENA GOBERNANZA ES CRUCIAL PARA AUMENTAR LA CAPACIDAD DE ATENDER ESTOS RETOS**

Estos retos requieren de esfuerzos concertados entre los actores del Estado y la sociedad para definir, implementar y medir el desempeño de políticas públicas que coadyuven a superarlos.

Perú ha emprendido una ambiciosa agenda de desarrollo a mediano plazo. El plan nacional de desarrollo del Perú, llamado “Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021” contempla seis ejes estratégicos que definen metas de desarrollo clave a lograrse dentro de un periodo de planificación de diez años:

- **Derechos y dignidad humanos**
- **Oportunidades y acceso a servicios**
- **Estado y gobernanza**
- **Economía, competitividad y empleo**
- **Desarrollo regional e infraestructura y**
- **Recursos naturales y medio ambiente**

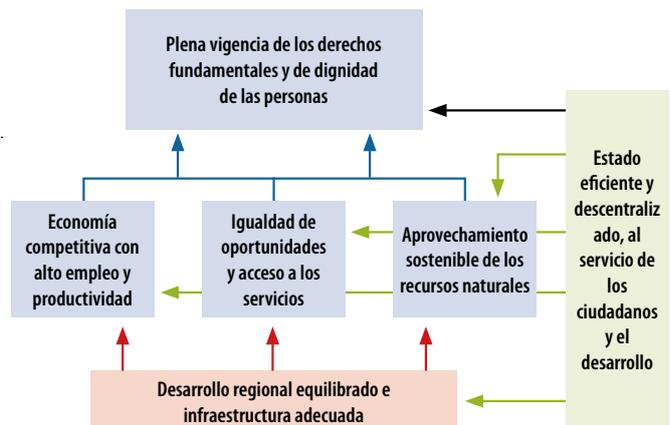
El presente documento reúne las conclusiones y recomendaciones clave en temas de gobernanza pública de la OCDE bajo los siguientes tres temas interrelacionados:

- **Mejorar la vida de todos los peruanos: mejores políticas y servicios para un crecimiento más inclusivo.**
- **Una administración pública que trabaja mejor para todos los peruanos: un gobierno más receptivo y responsable.**
- **Descentralización para un crecimiento más inclusivo: mejor gobernanza para lograr regiones y ciudades más competitivas y resilientes.**

Los estudios de la OCDE demuestran que aunque la gobernanza pública del Perú cuenta con prácticas destacadas que cumplen o exceden las normas de la OCDE (como por ejemplo la política de presupuesto por resultados adoptada por el Ministerio de Economía y Finanzas), muchas otras podrían ser mejoradas dentro de los próximos años para ubicar al Perú en una posición que fortalezca su desempeño socioeconómico y la postura competitiva internacional. Esto permitiría mejorar la capacidad del Perú para poder alcanzar las metas estratégicas de política pública definidas por el propio Gobierno y lograr un crecimiento nacional más inclusivo definido para él mismo y el país.

Las sugerencias que se presentan aquí reflejan las mejores prácticas en los países de la OCDE y pretenden promover un cambio a medio plazo en el enfoque del Perú de la gobernanza pública: la OCDE presenta este asesoramiento, dispuesto a acompañar al Perú en la implementación de las recomendaciones que el Gobierno decida aceptar.

**Gráfico 1: ESTRATEGIA ARTICULACIÓN DE LOS OBJETIVOS NACIONALES**



# Una mejor vida para *todos* los peruanos: Mejores políticas públicas y servicios para un crecimiento más inclusivo

**Los retos socioeconómicos que enfrenta el Perú son en parte resultantes de debilidades históricas y estructurales del sistema peruano de gobernanza. Para atender con eficacia estas debilidades, el gobierno del Perú podría aumentar su potencial para implementar su agenda de política pública estratégica avanzando en la mejora de su gobernanza. Estas áreas de mejora reflejan en general las mejores prácticas de gobernanza en los países de la OCDE que están enfrentando con éxito los retos que enfrenta el Perú:**

- Una mayor inclusión de las instituciones del Estado que trabajan de manera coordinada mediante un liderazgo eficaz desde el gobierno central, a la vez que interactúa de manera más sistemática en todos los niveles del ciclo de diseño de políticas públicas, podría contribuir a la planeación estratégica, el diseño de políticas basado en evidencias y el diseño y la prestación de servicios de manera que cumpla con las necesidades de los ciudadanos en todas las regiones del país.
- Construir un futuro de integridad, transparencia y rendición de cuentas en todo el sector público tiene el potencial de impulsar la confianza de los ciudadanos en las instituciones del Estado y sostiene un mejor desempeño económico a largo plazo.
- Una política regulatoria integrada en todo el gobierno, que fomente el diseño de reglas basado en evidencia mientras que reduce la carga regulatoria puede generar más desarrollo y crecimiento inclusivo.
- Un enfoque territorial del desarrollo regional puede impulsar la agenda de descentralización del país al permitir que las ciudades y regiones desbloqueen su crecimiento potencial.

## CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES

- El gobierno del Perú es un régimen presidencial con un Presidente de la República electo por 5 años. El Presidente se apoya en un Consejo de Ministros (PCM) y a su cabeza, su presidente o “premier”. La PCM actúa como mecanismo de coordinación a nivel de todo el gobierno. Este papel es complementado con el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) que desempeña un papel clave en asegurar la eficiencia presupuestaria y la coherencia programática a nivel de todo el gobierno.
  - La PCM, líder de la coordinación del planeamiento, y el MEF, a cargo del presupuesto y de la coherencia programática, constituyen juntos el Centro de Gobierno (CdG) en el Perú; sus miembros dan asesoría al Jefe de Estado y al Gobierno en temas como la política nacional de desarrollo, la descentralización, el marco fiscal del país y el desempeño del gasto presupuestario.

Discurso de apertura en el Congreso con motivo del Día de la Independencia en Lima, 28 de julio de 2015.

© Reuters/Mariana Bazo





- El MEF adoptó en 2007 el presupuesto por resultados, una estrategia de gestión pública que vincula la asignación de recursos a productos y resultados medibles en favor de la población.
  - El marco estratégico nacional del Perú para la reforma de la gobernanza pública consiste en planes de modernización generalizados a nivel de todo el sector público, programados para ser implementados de aquí al 2021. El plan actual tiene como intención mejorar la gestión pública focalizado en la mejora de resultados para la sociedad mediante el aumento de la calidad de la prestación de servicios a ciudadanos y empresas.
  - El *Acuerdo Nacional* es un foro de diálogo creado en el 2002, cuyo mandato es de definir, desde una base consensual, los objetivos y las políticas de largo plazo de reforma del Estado.
- Se le reconoce como uno de los pilares de la gobernanza democrática en el Perú.
  - El gobierno reconoce la importancia de crear un servicio civil de carrera para mejorar la gobernanza; se ha adoptado una nueva ley del servicio civil y una estrategia integral de gestión de recursos humanos.
  - Varias instituciones trabajan para mejorar la calidad de las regulaciones, entre las que destaca el MEF, la PCM y el Ministerio de Justicia, mientras que varias instituciones realizan tareas regulatorias específicas.
  - El proceso de descentralización ha delegado importantes funciones en términos de inversión, provisión de servicios públicos y desarrollo económico a gobiernos regionales y locales, convirtiéndolos en uno de los pilares de la acción pública.



- Con la adopción de una nueva ley sobre contratación pública, Perú ha puesto en marcha recientemente una reforma de su sistema de contratación pública, la cual está siendo administrada por el MEF, su Organismo Supervisor de Contrataciones del Estado (OSCE) y la central de compras públicas PERÚ COMPRAS, también dependiente del MEF. PERU COMPRAS tiene como objetivo la optimización de las compras nacionales a través sistemas y procedimientos dinámicos y eficaces, aprovechando el uso de las tecnologías de la información y la economía de escala.

– La reciente reforma del sistema de contratación pública en el Perú tiene como objetivo transformar un sistema que se caracterizaba por la existencia de requisitos formales excesivos y procesos de licitación complejos, en uno que priorice los resultados sobre los procedimientos y que mejore la transparencia, la integridad, la eficiencia y la rendición de cuentas.

Palacio de Gobierno en la Plaza de Armas de Lima.



## RETOS CLAVE

*La coordinación en el gobierno central y entre niveles de gobierno para buscar el cumplimiento de metas estratégicas enfrenta cuellos de botella institucionales y carece de enfoque claro*

- **Los persistentes silos institucionales y los retos de coordinación limitan la capacidad del Estado para alcanzar sus objetivos estratégicos con eficacia**, lograr resultados para las personas y mejorar su transparencia y rendición de cuentas. Lo anterior socava la confianza de los ciudadanos en el gobierno.
- Por ejemplo, del amplio número de secretarías y comisiones que conforman la PCM, sólo siete de ellas ejercen funciones de coordinación a nivel del gobierno:
  - El Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), gestiona el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico. En este sentido, formula el *Plan estratégico de desarrollo nacional* (PEDN).
  - Por otro lado, la Secretaría de Coordinación, coordina y da seguimiento a la implementación de las políticas, los programas y los proyectos multisectoriales del gobierno, particularmente dando apoyo al Comité de Coordinación de Viceministros (CCV).
  - La Secretaría de Gestión Pública (SGP), implementa la agenda de modernización de la administración pública.
  - SERVIR, la Autoridad Nacional del Servicio Civil, coordina el diseño y la implementación de la estrategia de reforma del servicio civil del gobierno.
  - La Secretaría de Descentralización (SD) gestiona la agenda nacional de descentralización.
  - La Comisión de Alto Nivel contra la Corrupción (CAN) gestiona la política pública de integridad nacional del Perú y coordina las Comisiones Regionales Anticorrupción (CRA) en cada región.
  - La Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática (ONGEI) gestiona el Sistema Nacional de Informática y coordina la implementación de la Política Nacional de Gobierno Electrónico e Informática.
- **Doce unidades adicionales, con mandatos no directamente vinculados con la coordinación ni la implementación de la estrategia gubernamental, están también adscritas a la PCM. Este exceso de mandatos bajo la responsabilidad de la PCM la vuelve difícil de manejar.** En la práctica enfrenta dificultades para ejercer su papel de coordinadora estratégica de manera eficaz, tanto horizontal, a lo largo del gobierno central, como



verticalmente, con los gobiernos subnacionales. La mayor parte de los aspectos cubiertos por los estudios de gobernanza de la OCDE, ilustran este reto, incluyendo la política de integridad, las iniciativas de gobierno abierto, de desarrollo territorial, de gobierno digital y el sistema regulatorio. Por ejemplo:

- Insuficientes acuerdos de coordinación centrales e intergubernamentales para fomentar la integridad, así como la limitada capacidad en la CAN, que obstaculizan la capacidad del gobierno peruano para fomentar una cultura de integridad en todo el sector público.
  - Un panorama regulatorio fragmentado, caracterizado por responsabilidades dispersas, esfuerzos desiguales entre instituciones y ausencia de supervisión que presentan retos para mejorar las regulaciones. Lo anterior lleva a un marco regulatorio sin verificación de calidad que representa una carga innecesaria para ciudadanos y empresas.
  - En teoría, la ONGEI ejerce una función de coordinación central. Sin embargo, en la práctica, su capacidad actual para cumplir su mandato a nivel de todo el gobierno parece ser limitada.
  - La insuficiente coordinación entre niveles de gobierno en la política de desarrollo territorial presenta retos para lograr un desarrollo equilibrado y equitativo entre las diversas regiones y los municipios del Perú y limita la eficacia de la estrategia de descentralización del gobierno lanzada en 2002.
- El gobierno ha formulado varios planes nacionales estratégicos y agendas para el desarrollo de Perú siendo el más importante el *Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021*. Estos planes también incluyen la *Agenda de Competitividad entre 2014 y 2018*, el *Plan Nacional de Diversificación Productiva* y el *Plan Nacional Estratégico de Exportación PENX*. **Sin embargo, estos planes no se encuentran interrelacionados, ni tampoco están integrados con instrumentos presupuestarios. Y si bien estos planes tienen por objeto hacer frente a desafíos claves en el Perú, no son vinculantes y sus objetivos estratégicos no se priorizan ni se coordinan adecuadamente.**
  - El gobierno ha realizado esfuerzos importantes durante la última década para mejorar el vínculo entre el ejercicio presupuestario y el planeamiento estratégico, en particular a nivel institucional. Sin embargo, **la coordinación entre la PCM y el MEF, y la de estas instancias con otros niveles inferiores del gobierno, necesita ser reforzada para maximizar estos esfuerzos, de manera que el desempeño del gasto pueda ser utilizado para evaluar si los objetivos estratégicos y los resultados están lográndose.**

- A pesar del sólido sistema de presupuesto por resultados, el uso limitado de la evidencia en el diseño e implementación de políticas públicas, diseño de servicios públicos y los vínculos limitados con el planeamiento estratégico a nivel nacional, obstaculizan la capacidad del gobierno para lograr resultados, mejorarlos y dar seguimiento a las mejoras para los ciudadanos.
- Bajo el liderazgo de la Dirección General de Presupuesto Público del MEF, el gobierno del Perú adoptó la modalidad de presupuesto por resultados a fin de mantener la disciplina fiscal, mejorar la eficiencia en la distribución de recursos y la calidad del gasto público, y asegurar la eficacia y la eficiencia operativas de todas las entidades y los organismos.
- Sin embargo, las metas estratégicas y operativas podrían vincularse mejor con las decisiones de gasto de modo que permitan una mayor eficiencia en función de costos del gasto público y, asimismo, que permitan evaluar si las decisiones de gasto mejoran los resultados de las políticas públicas:
  - El planeamiento estratégico se vincula limitadamente con la estrategia del desarrollo nacional en el marco nacional fiscal; el gobierno sólo tiene capacidad limitada para usar la información sobre desempeño del gasto para evaluar en qué medida los resultados de las políticas estratégicas de acuerdo a lo que define el plan nacional estratégico se están logrando mediante decisiones de gasto.
  - Lo anterior se refleja también en las áreas de regulación e integridad, pues se observan retos en términos de definir y utilizar un marco de medición del desempeño para los sistemas regulatorio y de integridad que permita recolectar evidencia para apoyar una mejor toma de decisiones y fomentar un sector público más enfocado en los datos.
- A pesar del avance en el seguimiento y la evaluación (S&E), existe una cultura limitada de evaluación en la administración pública. Además, la generación limitada de datos de desempeño a nivel regional, el limitado uso de evidencia en las decisiones de asignación de recursos y en el aprovechamiento de los datos abiertos limita la capacidad del gobierno para mejorar los resultados de política pública más eficazmente sobre el terreno, especialmente en las regiones y comunidades más pobres del país.
- Aunque los esfuerzos recientes para incorporar los resultados de la visión global e integrada se han llevado a cabo como parte del proceso para el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional 2021, la prospectiva estratégica y una mejor coordinación de los diferentes planes para el desarrollo del Perú podrían mejorar la toma de decisiones basada en evidencias.

- El nuevo marco regulatorio de la contratación pública y su correspondiente estructura de gobernanza han introducido cambios importantes en el sistema de contratación pública en pos de la mejora de la transparencia, la integridad, la eficiencia y la rendición de cuentas. **En tal sentido, la coordinación entre el MEF, el OSCE, PC, y las entidades públicas a nivel central y sub-central necesita ser fortalecida a efectos de asegurar la aplicación efectiva del nuevo sistema en todos los niveles.**

**Las limitaciones en la capacidad administrativa afectan la calidad y el impacto de las políticas públicas y los servicios**

- A pesar del importante progreso, la multitud de regulaciones de empleo y su complejidad, la atomización de la gestión de los recursos humanos, el uso limitado de datos precisos y un cambio significativo en puestos clave de gestión en el servicio civil, limitan la capacidad del gobierno para implementar la modernización exitosa del sector público.
- Se han logrado avances significativos en el establecimiento del marco legal y regulatorio para implementar una estrategia de gobierno digital. Sin embargo, la aplicación de un enfoque primordialmente reglamentario, jurídico y técnico para el desarrollo del gobierno digital podría obstaculizar el logro de resultados más estratégicos e integrados con objetivos de política más amplios:
  - Actualmente, los servicios del gobierno digital aún se encuentran en sus etapas iniciales de desarrollo en la gama de herramientas de gobernanza pública evaluadas por la OCDE.
  - Las limitaciones en las capacidades materiales de gobierno digital afecta a los esfuerzos realizados sobre transparencia y rendición de cuentas.
- El sistema de contratación pública de Perú tiende a ser ineficiente y no se encuentra en un nivel adecuado de competencia en lo que se refiere a los métodos y herramientas de contratación pública.
  - El nivel de competencia en el proceso de licitación es baja, a pesar de la existencia de un gran número de proveedores registrados en el RNP (Registro Nacional de Proveedores del Estado).
  - El número de casos sometidos a distintos órganos de resolución de disputas supera con creces el número de casos resueltos.



## RECOMENDACIONES CLAVES

En vista de estos retos, el gobierno del Perú podría considerar las siguientes recomendaciones, que a su vez reflejan las mejores prácticas en países miembros de la OCDE.

**Fortalecer la capacidad institucional para superar silos y buscar un planeamiento estratégico del gobierno en su conjunto (whole-of-government), integral y multidimensional, que logre los resultados de manera más eficaz (PGR; REG; PPR; NTR)**

- **Fortalecer la coordinación del gobierno en su conjunto encabezada por el Centro de Gobierno** para mejorar el planeamiento estratégico, la implementación de estrategias; el seguimiento del desempeño que evalúa las decisiones de gasto contra el logro de resultados estratégicos; la implementación del nuevo marco regulatorio de la contratación pública y su correspondiente estructura de gobernanza; la implementación del marco de integridad; las iniciativas de gobierno abierto; el gobierno digital; la política regulatoria y las relaciones entre el gobierno nacional y los subnacionales. Con este objeto, el Gobierno podría considerar los siguientes elementos:
  - **Estudiar la composición y los mandatos de las secretarías y los organismos actualmente en la PCM** con la idea de transferir las unidades que no cumplan una función de coordinación del gobierno en su conjunto;<sup>5</sup>
  - **Crear dos nuevos puestos de Viceministro dentro de la PCM** para reforzar su papel estratégico como una de las dos instituciones que integran el CdG:
    - Unidades de establecimiento de estrategias grupales bajo el **viceministro de Estrategia Nacional y Modernización de la Gobernanza Pública**.
    - Implementación de la estrategia grupal o unidades entregables bajo el **viceministro de Operaciones de Gobierno y Resultados**.
  - **Crear un Comité Permanente del Consejo de Ministros para supervisar el establecimiento de estrategias, el planeamiento, la presupuestación, la implementación y el seguimiento del desempeño para garantizar que el logro de objetivos estratégicos nacionales y regionales**, con el apoyo de los dos viceministros y el MEF.
  - El Comité Permanente podría estar encabezado por el Presidente de la PCM, con el Ministro de

**Economía y Finanzas como vicepresidente** y reportar al Presidente de la República. El Secretariado Técnico de este Comité podría estar situado dentro de la PCM.

- **Basar el reclutamiento y el nombramiento de los puestos de viceministro en el mérito.** Los mismos deberían ser seleccionados de los renglones más altos del servicio civil.
- **Asegurar la estabilidad en las estructuras y los funcionarios** para que la permanencia de los mismos en el cargo se extienda más allá de un solo ciclo electoral.
- **Comunicar estos cambios de manera extensa tanto interna como externamente.**
- **Fortalecer el papel de coordinación de la Secretaría de la Gestión Pública (SGP)** en la implementación y el seguimiento de las iniciativas de gobierno abierto y de acceso a la información.
- **Revisar el marco de gobernanza de gobierno digital para garantizar un compromiso de alto nivel y apoyar la estrategia digital:**
  - **Adoptar un concepto más amplio de gobierno digital que el gobierno electrónico**, a efectos de integrar el uso del gobierno digital como herramienta estratégica para la reforma del sector público e implicar a los gobiernos locales y regionales en su implementación.
  - **Crear un marco institucional estable, liderado por un funcionario de alto nivel, formalmente responsable de establecer una dirección estratégica de gobierno digital**, aprovechando para esto las capacidades de la ONGEL.
  - **Desarrollar y adoptar un liderazgo y un sistema de gestión sostenibles para asegurar el diseño, la implementación y la evaluación de las iniciativas en materia de gobierno digital.** Establecer papeles y responsabilidades claros en términos de la coordinación del gobierno digital (incluyendo mecanismos para alinear las decisiones estratégicas generales sobre inversiones en tecnologías digitales con despliegue tecnológico en diversos aspectos de política que apoyan los resultados generales).
- **Establecer un organismo central de supervisión para consolidar la actividad de políticas regulatorias clave que actualmente tiene lugar en varios ministerios, organismos y oficinas.** En línea con las mejores prácticas internacionales, dar a esta institución el mandato de:

- **Desarrollar un marco integral de política regulatoria para el gobierno en su conjunto a nivel nacional**, que posteriormente podrá utilizarse para mejorar las regulaciones a nivel subnacional.
  - **Desarrollar e implementar un sistema de evaluación de impacto ex ante, es decir, un Análisis de Impacto Regulatorio** para todas las propuestas de regulación y las regulaciones sujetas a modificaciones.
  - **Emitir una declaración de política nacional sobre política regulatoria.**
  - **Realizar una evaluación de los trámites y sus cargas administrativas y las obligaciones de proporcionar información para los ciudadanos y empresas, para orientar los esfuerzos de simplificación administrativa.**
  - **Diseñar y aplicar un marco de medición de desempeño para el sistema regulatorio.**
  - **Asegurar la implementación del nuevo marco regulatorio de la contratación pública en todos los niveles de gobierno para hacer un uso estratégico e integral de la contratación pública.**
    - Asegurarse de que las directivas, estrategias y herramientas estén adaptadas a la nueva ley y sean accesibles al público sin costo alguno, y que la orientación adecuada se haya desarrollado para apoyar tanto a las entidades de contratación pública como a los proveedores en la implementación del nuevo marco regulatorio.
    - Desarrollar políticas de apoyo al cumplimiento de objetivos secundarios, incluyendo las áreas de contratación sostenible, PYME y los bienes y los servicios de innovación.
  - **Fortalecer las capacidades de la fuerza de trabajo en temas de contratación pública**, a través de una planificación estratégica de la misma y mejorando la disponibilidad y la calidad de capacitaciones en temas de contratación pública.
  - **Fortalecer la nueva gobernanza de la contratación pública para impulsar la eficiencia de todo el ciclo de contratación pública al tiempo que se satisfacen las necesidades del gobierno y de sus ciudadanos.**
    - Reconsiderar la estructura de responsabilidad de gestión de aquellas funciones orientadas a los servicios, tales como la gestión de SEACE y RNP.
  - Fomentar la transparencia y eficacia en la participación de los interesados, a través del desarrollo de procesos estandarizados para cuando se formulen cambios en el sistema de contratación pública, por ejemplo, asegurando que los reglamentos de contratación pública se diseñan e implementan en consideración del interés público.
- Dar prioridad al uso de evidencia en la elaboración de políticas y en el diseño y prestación de servicios públicos (PGR; IR; PPR; NTR).***
- **Fortalecer la coordinación y la integración de los diferentes planes estratégicos para el desarrollo del Perú**, garantizando su articulación con el presupuesto nacional.
  - **Integrar la medición del desempeño y evaluación** tanto en el planeamiento estratégico como en la toma de decisiones presupuestarias, haciendo posible un vínculo más estrecho entre ambos.
  - **Generar y utilizar los resultados de prospectiva estratégica** y la perspectiva a largo plazo para basar las decisiones de planeamiento estratégico a medio plazo.
  - **Crear las condiciones para lograr un sector público guiado por datos** mediante la promoción de la producción, el uso y re-uso de datos gubernamentales por parte de actores institucionales y no institucionales para un diseño, una implementación y evaluación de políticas públicas mucho más inclusiva.
    - **Aprovechar las medidas ya tomadas en la etapa de Datos Abiertos para concentrarse en cosechar sus beneficios** para presentar resultados en términos de un mayor valor público social, económico y de la gobernanza. Lo anterior incluye fomentar el desarrollo y la participación del ecosistema de Datos de Gobierno Abierto (OGD, por sus siglas en inglés) en todos los niveles de gobierno para promover su reutilización.
  - **Desarrollar indicadores para ayudar al monitoreo del sistema de contratación pública**, no sólo en lo concerniente al cumplimiento de la ley, sino también en lo referido a su rendimiento.
- Fortalecer la capacidad institucional para diseñar y presentar mejores políticas y servicios públicos (PGR; IR; PPR).***
- **Reforzar y consolidar el desarrollo de un servicio civil profesional, basado en méritos y orientado al desempeño:**



- **Garantizar que la implementación de la Ley 35007 (la nueva ley del servicio civil) encuentre apoyo a nivel político de los diferentes mandatos.** Fomentar que el gobierno entrante y su liderazgo comprendan el valor profundo que estas reformas dan al país.
- **Ampliar y profundizar la implementación de un sistema de gestión del servicio civil que aumente el uso de principios basados en méritos** en aspectos clave como el reclutamiento, las promociones, y la compensación fundada en competencias, desempeño y una gestión más flexible.
- **Fortalecer el papel de las evaluaciones del desempeño** en el apoyo al desarrollo de habilidades relevantes en el servicio civil, utilizando un enfoque transparente basado en consultas a las partes interesadas.

- **Prestar atención particular al ajuste de políticas públicas, procesos y herramientas para garantizar la relevancia y aplicabilidad** de programas de desarrollo de capacidades en el servicio civil, incluyendo la implementación de la ley del servicio civil a nivel regional y local y considerar estrategias específicas para dar seguimiento a la implementación y el impacto en el tiempo.

- **Fortalecer la capacidad institucional de la CAN, especialmente su unidad de coordinación general, como el foro clave para fomentar un enfoque coordinado en la rendición de cuentas del sector público, la transparencia y la integridad.** A tal efecto, fortalecer su independencia y aumentar su legitimidad e impacto a partir de su vinculación con instituciones públicas clave que actualmente no son parte oficial de la CAN y, asimismo, mejorar sus capacidades de coordinación, gestión de la información y comunicación.
- **Consolidar los métodos y herramientas de contratación pública a efectos de aumentar la competencia en los procesos de licitación y mejorar la eficiencia del sistema de contratación pública.**

- Promover el uso de instrumentos de contratación pública que permitan la agregación estratégica de la demanda, como lo son por ejemplo los acuerdos marco y las compras corporativas, con el fin de generar más ahorros y lograr una mayor relación calidad-precio, aprovechando el rol de liderazgo de Perú Compras.

- Modernizar el sistema de contratación pública y simplificar los procedimientos administrativos a fin de impulsar la rentabilidad, mediante, por ejemplo, la provisión de guías a entidades públicas a nivel nacional y sub nacional para la realización de análisis de mercado y para el uso de los documentos de licitación estándar.

- Continuar desarrollando el uso de mecanismos electrónicos en la realización de los procesos de contratación pública y hacer que el sistema de contratación electrónica sea más transaccional y esté mejor integrado con los sistemas de gestión de las finanzas públicas.

- Asegurarse de que los recientes cambios en el sistema de compensaciones, especialmente en lo referido a los nuevos mecanismos de resolución de conflictos, produzcan mejoras en la eficiencia del sistema mediante el apoyo a sus capacidades para prestar decisiones oportunas y justas.





## Una administración pública que trabaja mejor para todos los peruanos: un gobierno más receptivo y responsable

**Un gobierno que responda y rinda cuentas es un ingrediente importante de una gobernanza pública saludable que genere confianza pública en las instituciones del Estado. Una mejor regulación, un gobierno abierto y una activa participación ciudadana en el diseño de políticas públicas -así como en la provisión de servicios- contribuyen activamente al desarrollo socioeconómico, ya que coadyuvan a identificar aquellos servicios y políticas que verdaderamente responden a las necesidades de los ciudadanos y/o que fomentan la creación e innovación de las empresas. Un sistema de integridad saludable crea un campo de juego nivelado para todos los participantes.**

### CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES

- Los principios de gobierno abierto forman parte del marco legal peruano desde la adopción de la Constitución de 1993. Estos principios son parte de un tema transversal en la Política Nacional de Modernización de la Administración Pública (2013) y su plan de implementación.
  - La SGP es la secretaría dentro de la PCM encargada de coordinar la implementación de todas las iniciativas de transparencia y supervisar la implementación de los Portales de Transparencia Estandarizada (PTE) de todas las entidades del gobierno.
  - La Comisión Multisectorial de Seguimiento (CMS) garantiza la implementación de los Planes de Acción de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) y se compone de funcionarios del gobierno central y representantes del poder judicial, el sector privado y la sociedad civil.
- Como aspecto esencial del Acuerdo Nacional, se incluyó la prioridad de la transparencia e integridad.
  - La Ley del Código de Ética de la Administración Pública (Ley Núm. 27815) establece principios, deberes y prohibiciones éticos aplicables a los servidores civiles de los organismos de la administración pública.
  - La Contraloría General de la República (CGR) es la institución líder del Sistema Nacional de Control Interno (SNC) que incluye los Organismos de Control Interno (OCI) responsables por el control interno y las auditorías dentro de las entidades públicas.



- La Comisión de Alto Nivel contra la Corrupción (CAN) de la PCM es la institución clave para el fomento de la integridad y se compone de instituciones de los sectores público y privado así como de la sociedad civil.
- El Manual de Simplificación Administrativa de la SGP ofrece lineamientos para los ministerios y los organismos de los tres niveles de gobierno para eliminar requerimientos de datos y reducir los tiempos de respuesta con la finalidad de disminuir las cargas administrativas para ciudadanos y empresas.

Plaza principal de Lima y catedral.

## RETOS CLAVE

### *Utilización de principios y prácticas de gobierno abierto para fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas*

- El Perú ha tenido el gobierno abierto como política pública clave a lo largo de la última década. Como resultado, la participación ciudadana goza de amplia protección en todos los niveles de gobierno. Sin embargo, los continuos cambios de Presidente del Consejo de Ministros y la consecuente rotación en el personal de la PCM inevitablemente afecta la continuidad de la eficacia de



esta institución, y por ende, ha afectado sus iniciativas de gobierno abierto:

- El gobierno carece de una visión nacional general de gobierno abierto que vincule los principios de transparencia, rendición de cuentas y participación con la más amplia reforma del sector público y el plan general de desarrollo, sumado a un seguimiento y un mecanismo de evaluación estructurados e integrados.
- La implementación de los compromisos del gobierno abierto en las instituciones centrales y subnacionales

se ve obstaculizada por la falta de incentivos positivos o sanciones y un organismo o autoridad dedicados para garantizar el acceso a la información y fomentar el seguimiento y el cumplimiento de los compromisos de gobierno abierto.

- Aún no se han adoptado por completo las condiciones marco para la generación de Datos de Gobierno Abierto (DGA) que generen valor público, más allá del lanzamiento de una estrategia y del establecimiento de un portal central de DGA.





### Fomento de una mayor rendición de cuentas para los ciudadanos

- Aunque ya se establecieron algunos de los bloques fundamentales, el Perú carece de un sistema generalizado para la evaluación *ex ante* de propuestas de regulación y de regulaciones sujetas a modificaciones, a fin de considerar si ofrecen un beneficio neto positivo para la sociedad y si son coherentes con otras políticas gubernamentales. Actualmente no se utilizan herramientas regulatorias como, a saber, el análisis *ex ante* de los borradores de regulación mediante un proceso de consulta más sistemático con todas las partes interesadas a nivel nacional y subnacional.
- Las aportaciones a los candidatos y partidos políticos provenientes de fuentes ilícitas constituyen un reto importante; existe transparencia limitada de financiamiento privado así como del mandato y las habilidades de las instituciones de control del financiamiento político. El seguimiento eficaz del dinero en la política es limitado.
- El control interno y el sistema de gestión de riesgo en Perú actualmente no se entiende lo suficiente en su calidad de componente integral de la gestión pública general como para

mejorar la transparencia y la rendición de cuentas pública. La eficacia de la gestión de riesgo actualmente es débil.

- Aunque la estrategia de simplificación administrativa está vigente, su aplicación no se hace cumplir. Estos esfuerzos enfrentan aún más dificultades debido a que el gobierno carece de una línea base en términos de las cargas administrativas que emanan de las formalidades y las obligaciones de información para empresas y ciudadanos, lo que puede hacer aún más difícil enfocar recursos para lograr los objetivos de simplificación y comunicar los resultados.

### Asegurar la integridad y la rendición de cuentas en los procesos de contratación pública

- La corrupción y las irregularidades en la contratación pública siguen planteando un problema.
  - Perú aún carece de una cultura de integridad en la contratación pública a pesar de importantes avances en la mejora del marco institucional que la rige.
  - Los mecanismos de control interno y de gestión de riesgos aún no están siendo implementados por todas las entidades de contratación pública.



## RECOMENDACIONES CLAVE

A la luz de estos retos, el gobierno del Perú podría considerar las siguientes recomendaciones, que a su vez reflejan las mejores prácticas en países miembros de la OCDE.

**Fomentar una mayor rendición de cuentas y respuesta del sector público (PGR; IR; REG; PPR).**

- **Establecer una función de Auditoría Interna eficaz e independiente** mediante la separación clara de las políticas y de los procesos de control financiero y de gestión de la función de auditoría interna, y adoptar un modelo de servicios de auditoría compartido, separado de los Organismos de Control Institucional (OCI).
  - **Enfocar los esfuerzos en la integración de los procesos de control administrativo y financiero, así como de políticas de gestión de riesgo en las actividades cotidianas de las entidades del Estado**, mientras que a la vez desarrollan acciones concretas y asignan papeles claros dando poder a los profesionales de todos niveles de gobierno para asegurar un seguimiento de alta calidad e independiente y la evaluación de las políticas y la programación.
- **Revitalizar la Comisión Multisectorial de Seguimiento (CMS)** y convertirla en un foro para discutir las prioridades de gobierno abierto del país mediante el mejoramiento de su funcionamiento y la participación de representantes de los niveles locales y regionales.
- **Asegurar el nombramiento de personal calificado y ofrecer oportunidades de capacitación más extensas** para los funcionarios públicos en los niveles central, regional y local sobre principios y prácticas de integridad, transparencia y gobierno abierto.
  - **Diseñar y aplicar un marco de medición del desempeño para el sistema de integridad: introducir indicadores simples y mensurables para dar seguimiento a la implementación y la evolución de los objetivos de integridad** en combinación con la inclusión de objetivos concretos de integridad al ejercicio de planeamiento de las entidades y vincularlos con los objetivos operacionales centrales.
    - **Implementar el marco de integridad a nivel regional** mediante una mejor adaptación del marco para reflejar las necesidades regionales y profundizar el proceso actual de implementación de las 25 Comisiones Regionales Anticorrupción (CRA).
- **Fortalecer los sistemas penal y de impartición de justicia** para hacer cumplir con eficacia las leyes y regulaciones

existentes y evitar la impunidad. Lo anterior requiere de la clarificación de los sistemas actuales, de la generación de capacidades, especialmente a nivel regional y del fortalecimiento de la coordinación y la cooperación entre las fuerzas del orden en ambos regímenes.

- **Introducir un sistema de evaluación de impacto regulatorio ex ante**, es decir, un Análisis de Impacto Regulatorio (AIR) para todas las propuestas de regulación y las regulaciones sujetas a modificaciones, como parte de su proceso administrativo. El nuevo sistema de AIR debería requerir que todos los reguladores elaboren un AIR a fin de ayudarlos en el desarrollo de nuevas regulaciones. También debería considerarse una serie de elementos como parte de la adopción del AIR:
  - Poner a disposición para consulta del público durante un mínimo de 30 días todos los borradores de regulaciones y AIR.
  - Llevar a cabo consultas sistemáticas tanto en las primeras etapas de desarrollo regulatorio como una vez que un borrador de regulación se haya producido.
  - Poner a disposición del público los comentarios y hacer que las oficinas reguladoras rindan cuentas por sus decisiones.
  - Un sistema de planificación a futuro para hacer que el desarrollo de nuevas regulaciones sea más transparente y predecible.
- **Asegurar la plena implementación de las políticas de simplificación administrativa** definiendo un plan para las etapas del lanzamiento, implementación, presentación de resultados y evaluación del impacto. Lo anterior deberá incluir la medición de cargas administrativas de los trámites y de obligaciones de información.

**Mejorar el uso de los principios y prácticas de gobierno abierto y acceso a la información (PGR)**

- **Definir una política independiente de gobierno abierto** para ir más allá de los componentes de gobierno abierto presentes en la estrategia de modernización de 2013 y su plan de implementación y utilizar principios y prácticas de gobierno abierto de manera más sistemática (Gráfica 2).
  - **Llevar a cabo campañas de concientización a gran escala** para informar a la población en general sobre los planes de acción de la AGA y aumentar la conciencia de los ciudadanos y funcionarios públicos acerca de las iniciativas actuales y sus beneficios para la población en su conjunto.



- **Diseminar las mejores prácticas existentes como el trabajo de la Defensoría del Pueblo y de la Oficina Nacional de Diálogo**, y aprovecharlas para fortalecer la agenda de gobierno abierto del país.
- **Fortalecer el cumplimiento por parte de las instituciones nacionales de los requerimientos de la Ley de Acceso a la Información**, por medio del diseño e implementación eficaces de una Autoridad encargada de la Transparencia y del Acceso a la Información, como organismo de supervisión dedicado a la tarea.
  - **Apoyar la institución a cargo de dar seguimiento a la implementación del acceso a la información** con recursos humanos y financieros adecuados, y poder para hacer cumplir las regulaciones.
- **Fortalecer la integridad, la transparencia y la rendición de cuentas del sistema de contratación pública.**
  - Promover una cultura de integridad en la contratación pública y proporcionar un sistema nacional consistente y coherente para la integridad y la gestión de conflictos de intereses en la contratación pública.
  - Garantizar la aplicación de los mecanismos de control y sistemas de gestión de riesgos en la contratación pública, informando y fortalecimiento las capacidades de las entidades de contratación pública en materia de control interno y gestión de riesgos.
  - Desarrollar las directrices y herramientas específicas de control y gestión de riesgos para la contratación pública. Estas herramientas deben ser desarrolladas conjuntamente por el OSCE y la Contraloría General de la República.
  - Poner en práctica estrategias efectivas de comunicación para la divulgación de información de contratación pública y garantizar que la información disponible contribuya a aumentar la eficiencia y la rendición de cuentas en el sistema, facilitando y promoviendo su reutilización por las diferentes partes interesadas.
  - Promover la involucramiento activo del sector privado y la sociedad civil como instancia adicional, aprovechando la participación activa de las partes interesadas.

Gráfica 2: **MARCO DE GOBIERNO ABIERTO DE LA OCDE**

La OCDE utiliza la siguiente teoría del cambio para enmarcar su análisis de las reformas de Gobierno Abierto. Los principios de política del gobierno abierto se transforman en resultados de política inmediatos y de largo plazo por medio del uso de catalizadores de política. La teoría del cambio está diseñada para adaptarse a contextos específicos a un país





## Descentralización para un crecimiento más inclusivo: mejor gobernanza para lograr regiones y ciudades más competitivas y resilientes

**La descentralización y el empoderamiento de los gobiernos subnacionales se introdujeron en 2002. Desde entonces el Perú ha realizado esfuerzos importantes para implementar la estrategia de descentralización del país. La eficacia de las políticas de desarrollo regional que dan coherencia a las reformas estructurales será esencial para lograr un camino de crecimiento nacional más sostenible e inclusivo y aumentar la competitividad internacional. En efecto, las regiones y las ciudades son clave para lograr resultados en términos de crecimiento inclusivo a nivel nacional y mejorar las oportunidades para todos los peruanos sin importar dónde vivan.**

### CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES

- El Perú es un país diverso con economías regionales diferenciadas por la topografía y la dotación de recursos de cada una. Como resultado, los retos y oportunidades a nivel nacional se manifiestan de formas diferentes en todo el país. El Perú inició su proceso de descentralización en 2002 y el gobierno central ha realizado esfuerzos significativos para implementar las enmiendas constitucionales.
- El nivel regional consiste actualmente de 24 departamentos y la Provincia Constitucional de Callao, continuidad urbana de Lima. Callao cuenta con el principal puerto y aeropuerto en el país, y tiene estatus de departamento. El nivel local del gobierno tiene dos subdivisiones: 196 municipalidades provinciales y 1671 municipalidades distritales.
- Los gobiernos subnacionales son electos por un periodo de cuatro años bajo un sistema electoral que otorga mecánicamente la mayoría en el consejo municipal al partido con mayor número de votos. Tanto los gobiernos regionales como locales gozan de autonomía política y administrativa sobre temas de su competencia; la Municipalidad Metropolitana de Lima se rige bajo un



régimen especial y se define como gobierno regional, ejerciendo los poderes de la provincia y la ciudad de Lima.

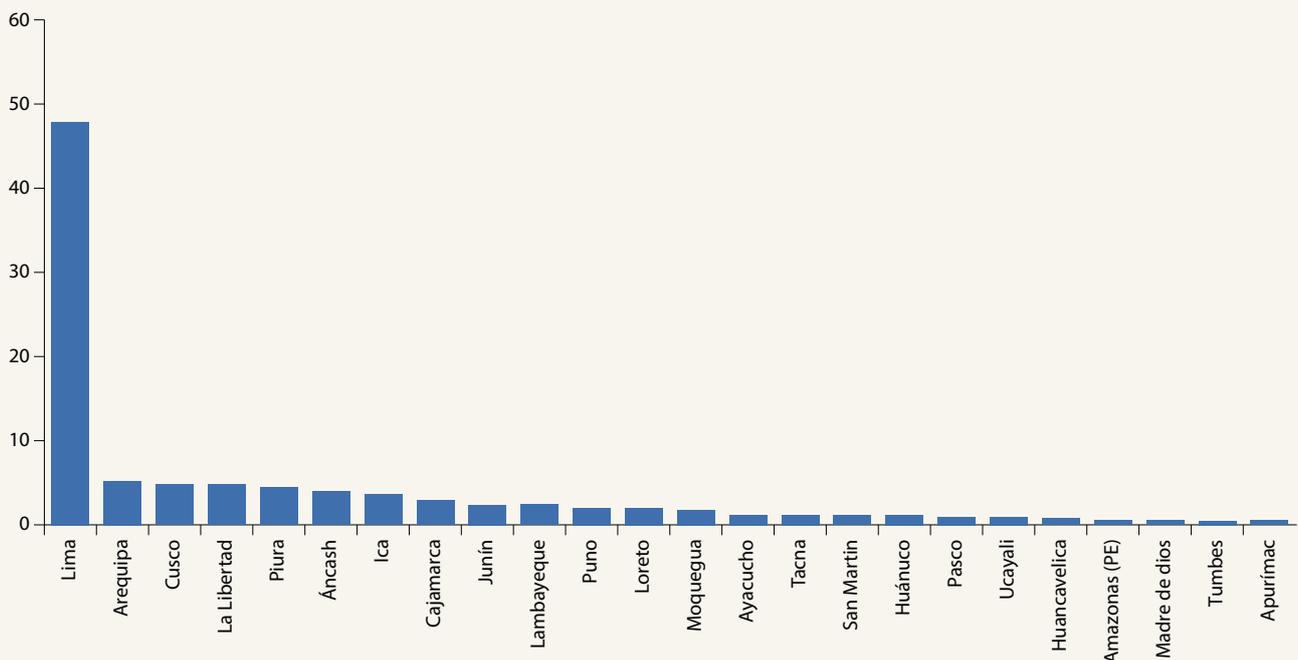
- La característica más sorprendente del Perú a nivel subnacional es el dominio de Lima metropolitana, que constituye 35 por ciento de la población nacional y casi la mitad del valor agregado bruto del país (Gráfica 3):
  - Aun así, Lima y otras ciudades de Perú no presentan desempeños de acuerdo con su potencial. Incrementar la competitividad y eficiencia urbana es particularmente importante para Perú, pues el sector servicios, predominantemente ubicado en las ciudades, necesita convertirse en un mayor motor para el crecimiento nacional.
  - Las zonas rurales son cruciales para la economía nacional, particularmente teniendo en cuenta que las materias primas –principalmente extraídas en dichas zonas- representan más de tres cuartas partes de las exportaciones peruanas. Muchas regiones han experimentado casos de bajo crecimiento y presentan mayores niveles de pobreza (que afectan de manera desproporcionada a las minorías etnoculturales).
  - Las políticas públicas aún tienen que lograr resultados estratégicos para mejorar la productividad agrícola y atender la pobreza geográficamente concentrada para permitir que las zonas rurales hagan una contribución mayor a la economía nacional.

RETOS CLAVE

***Dar un impacto duradero a la estrategia de descentralización por medio de una sólida gobernanza multinivel que mejore los resultados para los ciudadanos***

- Desde que el Perú inició su proceso de descentralización en 2002, se han diseñado e implementado nuevas regulaciones relacionadas con gobiernos regionales y locales y su interacción con la administración central. Sin embargo, y a pesar de las reducciones en las tasas nacionales de pobreza, **persisten pronunciadas disparidades regionales (cuya reducción era, y sigue siendo, uno de los objetivos estratégicos de los planes de descentralización), mientras que la descentralización fiscal requiere de mayor claridad y de un mayor reparto de las responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno, lo que sigue siendo un proceso en curso de realización.**
  - Trece años después de iniciar el proceso de descentralización, el marco legal peruano que rige la estrategia de descentralización está fragmentado, siendo a veces demasiado complejo y difícil de implementar en la práctica.
  - En este sentido, persiste la falta de claridad sobre papeles y responsabilidades entre niveles de gobierno y la ausencia de mecanismos eficaces para coordinar actividades y facilitar el desarrollo de sociedades a nivel local.

Gráfica 3: **APORTACIÓN PORCENTUAL AL VALOR AGREGADO BRUTO NACIONAL (VAB) POR DEPARTAMENTO (2013)**



Fuente: INE, análisis de la OCDE

- Los gobiernos regionales y locales enfrentan problemas de capacidad administrativa limitada que obstaculizan su habilidad para diseñar e implementar políticas regionales, alcanzar importantes metas socioeconómicas en colaboración con el gobierno central y relacionarse con eficacia con ciudadanos y otras partes interesadas en el diseño de políticas, la elaboración de normas y la creación y prestación de servicios.
  - Los gobiernos regionales y locales carecen de autonomía fiscal y de decisión, y dependen de las transferencias del gobierno federal sin un seguimiento adecuado del desempeño. Las transferencias basadas en materias primas se asignan principalmente a municipios que se benefician de las industrias extractivas.
  - No existen mecanismos de compensación eficaces para tratar las disparidades regionales.
  - Una estrategia de desarrollo regional integrada para el Perú que refleje un enfoque coordinado permitiendo la integración de las prioridades de desarrollo regionales con los objetivos estratégicos nacionales a fin de desarrollar las regiones del país, requiere de reformas de gobernanza subnacional y de acuerdos financieros.
  - Los planes de desarrollo regional no se han implementado de manera efectiva ni se han integrado con el sistema nacional de planificación estratégica. El diseño e implementación de estas estrategias regionales dependen de su vinculación con los instrumentos presupuestarios y la existencia de estructuras de incentivos.
- **La falta de capacidad administrativa y fiscal en los gobiernos regionales y locales** está presente en todos los ámbitos de gobernanza analizados en los Estudios:
    - Las inversiones públicas son de calidad baja y se encuentran fragmentadas. Las transferencias fiscales profundizan aún más las desigualdades regionales y no se ajustan a las necesidades básicas de la población.
    - A pesar de la presencia de buenas prácticas en ciertos gobiernos subnacionales, existe una limitación generalizada de conocimientos y capacidades para diseñar e implementar iniciativas de desarrollo regional sostenible.
    - Los gobiernos regionales y locales enfrentan una limitación de capacidad para adoptar iniciativas nacionales de gobierno abierto en su territorio, principios de prácticas de gestión estratégica de recursos humanos o iniciativas de gobierno digital; y tampoco tienden a ser capaces de contribuir al diseño e implementación de estrategias nacionales en estos ámbitos.
    - Las comisiones regionales anticorrupción han sido implementadas en todas las regiones; sin embargo, el grado de operatividad varía y no todas las regiones han desarrollado planes de lucha contra la corrupción. Estos planes regionales anticorrupción necesitan ser coherentes





con el plan nacional, y a la vez reflejar el conocimiento disponible y los problemas específicos de cada región.

- A nivel regional, las capacidades de los partidos políticos en términos de gestión financiera y control interno son débiles y existe una falta de transparencia y rendición de cuentas de las finanzas en la política y el gasto de campaña. Esto aumenta el riesgo del ingreso de dinero ilícito a la escena política regional y, como consecuencia, el riesgo de que las administraciones públicas regionales sean capturadas por intereses creados.
- Los gobiernos subnacionales tienen capacidad limitada para adoptar marcos coherentes de política regulatoria basados en la coordinación eficaz entre los gobiernos central y subnacionales y para adoptar y difundir mejores prácticas y herramientas regulatorias a nivel regional y local.

**Desarrollo e implementación de políticas públicas integradas basadas en el territorio para impulsar el desarrollo económico y social de las ciudades y regiones para un crecimiento nacional inclusivo**

- **La generación de un enfoque territorial para atender el desarrollo urbano y rural, apoyado por una mejor articulación institucional, tiene el potencial de aumentar el desarrollo económico a nivel nacional y regional, llevando a un crecimiento más inclusivo y mejores resultados para los ciudadanos.** Lo anterior depende de una política nacional clara y coherente y de un marco operativo para el desarrollo regional, que el gobierno de Perú aún necesita diseñar e implementar.
- El gobierno reconoce la vulnerabilidad de la economía nacional y ha desarrollado políticas para aumentar la productividad y diversificar la base de exportación del

país. Estas políticas se centran en la diversificación y la mayor complejidad de la economía nacional, promoviendo actividades de alto valor agregado. Las principales orientaciones políticas públicas clave incluyen el desarrollo de clústeres, la reforma de los marcos regulatorios y los incentivos a la inversión en innovación.

- Sin embargo, estas políticas sectoriales nacionales tienden a ser “a-espaciales” en el sentido de que tienden a estar diseñadas e implementadas sin tener en cuenta las fortalezas, los activos y los retos específicos de cada región. Dichos atributos difieren marcadamente entre regiones del país. Además:
  - En el gobierno nacional, como se destacó en la primera sección, la falta de coordinación entre diferentes áreas de política económica lleva a la implementación de estrategias sectoriales. Por lo contrario, políticas económicas integradas y multidimensionales, permitirían obtener políticas públicas más eficientes y con mejores resultados en términos de diversificación económica.
  - Los encargados de diseñar las políticas públicas en el gobierno nacional carecen de definiciones coherentes de las zonas rurales y urbanas debido a la multiplicidad de normas, conceptos, definiciones y, en varios casos, la falta de estadísticas confiables y sólidas. Sin definiciones consistentes, los temas rural y urbano no pueden ser eficazmente tomados en cuenta en el diseño de las diferentes políticas públicas sectoriales.
  - Los principales actores regionales no tienden a ser incluidos eficazmente en el diseño y el proceso de implementación de las políticas públicas nacionales. La estrategia de descentralización tiene un potencial tremendo para apoyar un enfoque territorial del desarrollo económico, pero todavía tiene que rendir sus frutos.

- El Perú enfrenta hoy un reto para diseñar políticas estructurales nacionales que puedan generar mejoras sostenidas en el capital humano, la innovación y la infraestructura de manera integrada en regiones que difieren significativamente entre ellas. Las regiones y las ciudades son importantes en términos de cómo puede el gobierno peruano dar coherencia a las políticas sectoriales a la vez que lograr objetivos de política también nacionales.

## RECOMENDACIONES CLAVE

A la luz de estos retos, el gobierno del Perú podría considerar las siguientes recomendaciones, que a su vez reflejan las mejores prácticas en países miembros de la OCDE.

### **Fortalecer el diseño y la implementación de políticas regionales, urbanas y rurales en el marco de una estrategia de descentralización revitalizada (PGR; NTR; REG)**

- **Encomendar a la PCM la actualización de los objetivos estratégicos para la descentralización mediante la definición de las responsabilidades para cada nivel de gobierno y mejorar los mecanismos de coordinación multinivel:**

- Clarificar los roles y las responsabilidades, y fortalecer el papel del nivel regional como parte del proceso de descentralización; dar prioridad a las competencias y capacidades relacionadas con el desarrollo económico y las políticas espaciales.
- Fortalecer la capacidad de coordinación entre niveles de gobierno con los Consejos de Coordinación Intergubernamentales renovados (uno dedicado a las regiones y otro a las municipalidades).

- **Definir e implementar una estrategia para asignar recursos financieros a los distintos niveles del gobierno en el país:**

- Mejorar los acuerdos tributarios y de transferencia vinculando las transferencias nacionales con metas de desempeño claras, ofreciendo capacidad para recaudar fondos a nivel subnacional y hacer cumplir las leyes fiscales.

- **Ampliar la estrategia de descentralización para integrar políticas de desarrollo territoriales – que tomen en cuenta las especificidades territoriales:**

- Desarrollar una política nacional urbana integral, sumada a un mecanismo para apoyar el planeamiento estratégico territorial y la inversión espacial.

- Implementar reformas de gobernanza para la zona metropolitana de Lima y Callao que hagan posible una mejor coordinación entre diferentes actores en relación a la producción y mantenimiento de la infraestructura urbana y las políticas de uso de suelo, y evaluar cómo reformas de gobernanza similares pueden ser adaptadas a ciudades secundarias como Arequipa, Trujillo o Cusco.

- Complementar los programas sociales existentes concentrados en atender la pobreza en zonas rurales con iniciativas que mejoren la productividad y las oportunidades de desarrollo empresarial.

- Consensuar una definición regional para el Perú que diferencie entre las zonas urbanas, las zonas intermedias –o mixtas– y las zonas rurales; que tenga en cuenta las especificidades de las zonas urbanas funcionales y que permita una mejor coordinación de políticas para las ciudades y regiones.

- Diseñar e implementar una reforma integral de las finanzas sub nacionales, que incluya un aumento de la proporción de los fondos de inversión (como regalías mineras) asignados a nivel regional y reduzca la proporción asignada a municipios; e introducir mecanismos que garanticen una distribución más equitativa de fondos de inversión entre las regiones.

- **Fortalecer la coordinación entre la Secretaría de Descentralización, la SGP, CEPLAN, SERVIR y el MEF, con el objeto de alcanzar objetivos de descentralización de forma coherente. Reforzar la capacidad en la PCM para completar con éxito la implementación de la estrategia de descentralización:**

- **Fortalecer los recursos humanos y financieros de la Secretaría de Descentralización** para trabajar de cerca con los gobiernos regionales y locales sobre el diseño y la implementación de estrategias con el fin de lograr resultados de política claros y para evaluar y dar seguimiento al avance en el proceso.
- **Fortalecer la coordinación del proceso de descentralización con el MEF para asegurar que el Presupuesto por Resultados se implemente a nivel subnacional** y la información de desempeño sobre gasto subnacional se retroalimente hacia el planeamiento del PEDN.
- **Garantizar que la Secretaría de Descentralización, trabajando de cerca con CEPLAN y el MEF, genere y publique con regularidad información sobre desempeño** en cuanto al impacto de la descentralización sobre el mejoramiento de las normas



y la calidad de los servicios prestados a los ciudadanos, sobre su impacto en la mejora de los resultados para los habitantes de cada región y sobre la reducción de las disparidades regionales en el país.

**Fortalecer la gobernanza regional y local para lograr resultados más inclusivos (PGR; NTR)**

- **Fortalecer el planeamiento estratégico y la capacidad de coordinación en los gobiernos regionales** de manera que puedan integrar eficazmente las políticas sectoriales nacionales con el objetivo de satisfacer necesidades específicas regionales, contribuir con eficacia al desarrollo de políticas nacionales de modo que los objetivos y las prioridades regionales sean incluidos efectivamente en estrategias nacionales, y trabajar en asociación con gobiernos locales y nacionales para priorizar y coordinar las decisiones de inversión:
  - **Establecer capacidades de apoyo institucional en cada región** (por ejemplo, a través de una Agencia de Desarrollo Regional en cada región o el apoyo a un grupo de regiones), compuesta de funcionarios los gobiernos nacionales y regionales, para facilitar el enfoque de asociación para el desarrollo regional y mejorar la coordinación a nivel regional entre la región y el gobierno nacional:

- **Encomendar a estas instituciones apoyar a los gobiernos nacional y regionales** para atender los retos regionales y haciendo posible una cooperación intergubernamental más robusta para tratarlos. Diseñar, implementar y dar seguimiento a las estrategias y los proyectos clave, apoyar la cooperación interregional, coordinar de acuerdo con proyectos comunes y compartir experiencias entre regiones.
- **Encargar a estas instituciones que reporten simultáneamente a la PCM (CEPLAN y DS), al MEF y al gobierno regional.**
- **Fortalecer la operabilidad de los instrumentos de planeamiento existentes (como los Planes Concertados de Desarrollo Regional)** por medio de mecanismos que ayuden a vincularlos mejor con decisiones presupuestarias y con la planificación nacional así como con el desarrollo de políticas públicas.



- **Desarrollar un enfoque más estratégico y multianual de la inversión pública desde el canon (regalías) y otras transferencias**, como en otros países en América Latina, condicionando la asignación de recursos al planeamiento y al establecimiento de prioridades a escala regional, y desarrollar mecanismos para garantizar un seguimiento consistente y la consiguiente evaluación de los resultados de la inversión.
- **Mejorar la capacidad de los gobiernos regionales para interactuar con los consejos locales y la sociedad civil** mediante una mejor definición de los roles y una mayor rendición de cuentas de los Consejos Regionales de Coordinación en el establecimiento de prioridades de desarrollo, y dar seguimiento a los resultados.
- **Apoyar los gobiernos regionales y locales en el diseño e implementación de políticas y prácticas de gobierno abierto, transparencia e integridad.**
  - **Fortalecer las herramientas de seguimiento, evaluación y rendición de cuentas en los gobiernos regionales y locales para lograr mayor transparencia y rendición de cuentas** mediante, por ejemplo, garantizar que las instituciones locales de control externo tengan la capacidad suficiente para cumplir con sus obligaciones y que se nombre a recursos humanos utilizando el principio del mérito.
  - **Fomentar más el desarrollo de planes anticorrupción**, prestando atención particular a que se construyan de manera participativa y que involucren a los actores clave que actualmente no participan en las Comisiones Regionales Anticorrupción. Fortalecer la capacidad de los secretariados técnicos del CRA y apoyar el aprendizaje interregional por medio de intercambios de experiencia.
- **Implementar, mediante la coordinación con gobiernos subnacionales, el marco regulatorio nacional en los gobiernos regionales y locales**, y fomentar activamente la adopción de herramientas regulatorias en los gobiernos regionales y locales como, entre otras, el análisis *ex ante* de borradores de regulación, consulta y participación de partes interesadas.



# Dirección de Gobernanza Pública y Desarrollo Territorial de la OCDE - áreas de trabajo

**La Dirección de Gobernanza Pública y Desarrollo Territorial ayuda a los países a implementar políticas estratégicas, innovadoras, basadas en evidencias, para fortalecer la gobernanza pública y mejorar la confianza de los ciudadanos en el gobierno. Las áreas de trabajo que se atienden en los estudios de las reformas de gobernanza pública de Perú se basan en el trabajo diario de la dirección. Este trabajo involucra llevar a cabo análisis sobre políticas y estudios entre pares, facilitando los comités y las redes de política y desarrollando recomendaciones, instrumentos y principios.**

## Gobernanza pública para un crecimiento inclusivo

En muchos países, la desigualdad va en crecimiento a medida que los beneficios del crecimiento económico se canalizan hacia los miembros más ricos de la sociedad. El crecimiento inclusivo se centra en cambiar las reglas de manera que más personas puedan contribuir y beneficiarse del crecimiento económico. La política de la OCDE que busca el crecimiento inclusivo alinea el diseño, la entrega y la rendición de cuentas para la obtención de resultados conjuntos. El 28 de octubre de 2015, los ministros y los funcionarios de gabinete de los países de la OCDE y más se reunieron en Helsinki, Finlandia, para ayudar a determinar cómo dar forma al ciclo de política para generar crecimiento y lograr mayor igualdad de los resultados socioeconómicos. <http://www.oecd.org/gov/inclusive-growth-and-public-governance.htm>

## Centro de gobierno

Al alejarse del papel tradicional de servir al ejecutivo desde una perspectiva administrativa, los centros de gobierno desempeñan ahora un papel más activo en el desarrollo de políticas. El trabajo de la OCDE sobre centros de gobierno explora de qué forma pueden los gobiernos adaptar las instituciones en el Centro para desempeñar este papel más extenso y estratégico. Como parte de su trabajo en torno a centros de gobierno, la OCDE reúne a la **Red de Altos Funcionarios de Centros de Gobierno** en reuniones anuales. <http://www.oecd.org/gov/cog.htm>

## Evaluación y seguimiento

En la búsqueda de lograr resultados inclusivos, los gobiernos están haciendo uso creciente de los sistemas de seguimiento y evaluación para maximizar el uso de recursos escasos y garantizar que los regulados logrados reflejen los resultados esperados. Recientemente, la OCDE convocó a un **simposio sobre el desempeño del sector público**. <http://www.oecd.org/gov/budgeting/seniorbudgetofficialsnetworkonperformanceandresults.htm>

## Presupuesto y gasto público

El **Grupo de trabajo de altos funcionarios encargados del presupuesto público (SBO por sus siglas en inglés)** realiza estudios sobre los sistemas de elaboración de presupuestos. El objetivo consiste en proporcionar un panorama integral del proceso presupuestario en el país analizado, a fin de evaluar las experiencias nacionales a la luz de las mejores prácticas internacionales y proporcionar recomendaciones de política específicas y ofrecer a los demás países una oportunidad de comentar sobre temas específicos de elaboración de presupuestos en el país analizado («estudios entre pares»). <http://www.oecd.org/gov/budgeting/seniorbudgetofficialsnetworkonperformanceandresults.htm>

## Gestión de recursos humanos

Las administraciones públicas necesitan a la gente adecuada en el lugar correcto, en el momento preciso y con las habilidades adecuadas, si quieren resolver los retos actuales. **El trabajo de la OCDE sobre gestión de la fuerza laboral**, incluyendo **estudios de gestión de recursos humanos en el gobierno**, trae a la luz los esfuerzos por fomentar la planeación estratégica de la misma. <http://www.oecd.org/gov/pem/>

## Gobernanza multinivel

Los gobiernos subnacionales ofrecen servicios públicos sustanciales y cercanos al ciudadano. Por esta razón, la gobernanza multinivel eficaz tiene un papel importante en la generación de resultados de crecimiento inclusivo. La OCDE publica estudios territoriales a nivel nacional, regional y metropolitano y fomenta las mejores prácticas en el área de gobernanza multinivel de la inversión pública. <http://www.oecd.org/gov/regional-policy/multi-levelgovernance.htm>

## Desarrollo regional

El desarrollo regional ayuda a los gobiernos a fomentar las regiones dinámicas competitivas para lograr sus objetivos económicos, sociales y ambientales. <http://www.oecd.org/gov/regional-policy/>

### Política regulatoria

Una mejor regulación contribuye a que los gobiernos logren sus objetivos de política mediante el uso de regulaciones, leyes y otros instrumentos regulatorios.

<http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/>

### Gobierno abierto

El gobierno abierto incluye la apertura de procesos de gobierno, procedimientos, documentos y datos para el escrutinio y la participación públicos. Se considera un elemento fundamental de la sociedad democrática.

<http://www.oecd.org/gov/open-government.htm>

### Gobierno digital

El gobierno digital explora cómo los gobiernos pueden servir mejor a la población mediante el uso de tecnologías de la información y la comunicación --incluyendo datos del gobierno abierto— para adoptar buenos principios de gobierno y lograr metas de política.

<http://www.oecd.org/gov/public-innovation/>

### Transparencia e integridad

La transparencia y la integridad son esenciales para construir instituciones sólidas, resistentes a la corrupción. La OCDE desarrolló un conjunto de **recomendaciones para mejorar la integridad y evitar la corrupción** en el sector público para garantizar un uso estratégico de las compras de gobierno. La OCDE realiza **estudios sobre integridad en el sector público** y compras de gobierno para ayudar a los diseñadores de políticas a mejorar sus políticas, adoptar mejores prácticas e implementar los principios y las normas establecidos.

<http://www.oecd.org/gov/ethics/>

### Contratación pública

La contratación pública constituye un nexo crucial entre el sector público y el sector privado. Además, debido a la importancia crítica que los sistemas de contratación pública tienen para el gobierno, y a causa del tamaño de los flujos financieros involucrados, es la actividad del gobierno más vulnerable a la malgasto, el fraude y la corrupción.

<http://www.oecd.org/gov/ethics/public-procurement.htm>

### ÁREAS DE TRABAJO ADICIONALES

**Government at a Glance** (Panorama de las Administraciones Públicas), en su cuarta edición, incluye un conjunto de indicadores clave para contribuir al análisis de las comparaciones internacionales del desempeño del sector público.

<http://www.oecd.org/gov/govata glance.htm>

**Innovación del sector público** – los gobiernos están encontrando nuevas maneras de operar y responder a las necesidades del público en un mundo globalizado y de redes caracterizado por crecientes expectativas de los ciudadanos y limitaciones financieras. Estos esfuerzos reciben el apoyo del Observatorio de la OCDE para Innovación del Sector Público.

<https://www.oecd.org/governance/observatory-public-sectorinnovation/>

**OECD Regional Outlook** (Panorama Regional de la OCDE), una publicación de GOV que va por su tercera edición, y que identifica los desafíos y oportunidades que enfrentan las ciudades y regiones de la OCDE y las políticas para abordarlas. Cada publicación incluye un enfoque temático especial. La edición más reciente se centra en cómo el aumento de la productividad de las regiones urbanas y rurales puede ayudar a lograr sociedades más inclusivas.

<http://www.oecd.org/regional/oecd-regional-outlook-2016-9789264260245-en.htm>

**Género** – el empoderamiento y el impulso para que las mujeres participen en la esfera pública es esencial para asegurar una perspectiva equilibrada sobre diseño de políticas y se asocia con mejoras en los resultados sociales.

<http://www.oecd.org/gov/women-in-government.htm>

**Justicia** – la OCDE trabaja sobre servicios de justicia y tiene como finalidad apoyar un mejor acceso a la justicia mediante el fortalecimiento del enfoque ciudadano de los servicios de justicia.

<http://www.oecd.org/gov/oecd-expert-roundtable-equal-access-to-justice.htm>

#### NOTAS:

1. OCDE (2015), Estudio Multidimensional del Perú: Volumen 1. Evaluación inicial. OECD Publishing, París
2. Idem.
3. Idem.
4. OCDE (2016), OECD National Territorial Review of Peru, Key findings, Borrador del 13 de enero de 2016
5. En este sentido, se puede encontrar una recomendación específica en el PGR en torno a aumentar la autonomía del INEI, uno de los organismos de la PCM que debería transferirse.





MEJORES POLÍTICAS  
PARA UNA VIDA MEJOR

Para obtener más información:



@OECDgov

[www.oecd.org/gov](http://www.oecd.org/gov)